

Der Binnenmarkt - ein Etikettenschwindel?  
Margot Wiesner  
Zeitschrift für Bibliothekswesen und Bibliographie  
Band 40 / Zeitschriftenteil



## **Terms and Conditions**

Digizeitschriften e. V. provides access to digitized documents strictly for noncommercial educational, research and private purposes and makes no warranty with regard to their use for other purposes. Some of our collections are protected by copyright. Publication and/or broadcast in any form (including electronic) requires prior written permission from Digizeitschriften e. V..

Each copy of any part of this document must contain there Terms and Conditions. With the usage of the library's online system to access or download a digitized document you accept there Terms and Conditions.

Reproductions of material on the web site may not be made for or donated to other repositories, nor may be further reproduced without written permission from Digizeitschriften e. V.

For reproduction requests and permissions, please contact us. If citing materials, please give proper attribution of the source.

### **Kontakt:**

DigiZeitschriften e.V.

Papendiek 14

37073 Goettingen

Email: [digizeitschriften@sub.uni-goettingen.de](mailto:digizeitschriften@sub.uni-goettingen.de)

MARGOT WIESNER

## Der Binnenmarkt – ein Etikettenschwindel?

### *1. Eine unerwartete Niederkunft nach 25jähriger Schwangerschaft*

Der Weg bis zum Inkrafttreten des Binnenmarktes am 1. 1. 1993 war lang und er hat sich nicht im Verborgenen abgespielt, sondern ist nachhaltig dokumentiert, auch wenn uns die mit diesem Datum verbundenen Änderungen gleichsam „plötzlich und unerwartet“ trafen:

- Gemäß der ersten und zweiten Richtlinie des Rates der EWG vom 11. April 1967 wurde in allen Mitgliedstaaten ein Mehrwertsteuersystem eingeführt.
- Die zweite Richtlinie wurde durch die sechste vom 17. Mai 1977 außer Kraft gesetzt. Deren Inhalt war die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern, und zwar eine einheitliche steuerliche Bemessungsgrundlage im gemeinsamen Mehrwertsteuersystem. Im Vorspann zur sechsten Richtlinie ist u. a. zu lesen: „... Dabei ist das Ziel im Auge zu behalten, die Besteuerung der Einfuhr und die steuerliche Entlastung der Ausfuhr im Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen, ... damit schließlich ein gemeinsamer Markt verwirklicht wird, auf dem ein gesunder Wettbewerb herrscht und der mit einem echten Binnenmarkt vergleichbare Merkmale aufweist.“

Dieses Ziel müssen wir heute, im Herbst 1993, immer noch im Auge behalten, obwohl wir den Binnenmarkt doch haben, oder zumindest etwas ähnliches.

- Auf der Grundlage des 1985 veröffentlichten Weißbuches der EG-Kommission an den Europäischen Rat zur Vollendung des Binnenmarktes trat am 19. 12. 1986 das Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte in Kraft, mit dem der vielzitierte Artikel 8a in den EWG-Vertrag eingefügt wurde, der die Grundlage für die Schaffung des gemeinsamen Marktes ist. Er lautet im Auszug: „... Die Gemeinschaft trifft die erforderlichen Maßnahmen, um bis zum 31. Dezember 1992 ... unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrags den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen. Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist.“
- Artikel 8a des EWG-Vertrages impliziert den Auftrag, die Rechtsvorschriften für die indirekten Steuern zu harmonisieren, um die Voraussetzungen für den Binnenmarkt zu schaffen. Angestrebt wurde auch eine Harmonisierung der Steuersätze, die für Bücher in fast allen Ländern ermäßigt sind und weiterhin zwischen 0% (Großbritannien und Irland) und 25% (Dänemark) liegen. Deutschland hat innerhalb der EG mit 7% den zweithöchsten Steuersatz für Bücher.

1987 legte die EG-Kommission erste Vorschläge vor, die von der Besteuerung im Ursprungsland ausgingen und ein Clearingverfahren vorsahen, das gewährleisten sollte, daß die Steuereinnahmen aus der Besteuerung des Endverbrauchs auch dem Mitgliedstaat zustehen, in dem der Endverbrauch stattfindet. Diese Vorschläge wurden nur von der Bundesrepublik Deutschland unterstützt. Es blieb kaum etwas davon übrig.

- In den darauffolgenden Jahren fanden zähe Verhandlungen über die Beseitigung der Steuergrenzen zwischen den Mitgliedstaaten statt. Der EWG-Vertrag sieht vor, daß die Bestimmungen zur Harmonisierung einstimmig verabschiedet werden müssen. Die deutschen Verhandlungspartner gaben schließlich nach und stimmten einem politischen Kompromiß zu, der die Quadratur des Kreises darstellt, nämlich die Beseitigung der Handelsgrenzen bei Erhalt der Besteuerung im Bestimmungsland. Damit fallen, wie Brigitte Knobbe-Keuk in einem kritischen Artikel zu dieser Notlösung äußert, die Schlagbäume an den Grenzen weg und dafür werden Millionen neuer Schlagbäume errichtet.
- Dieser Kompromiß schlägt sich in der EWG-Richtlinie vom 16. Dezember 1991 nieder, die eine Übergangsregelung bis einschließlich 1996 beinhaltet. Die Laufzeit verlängert sich automatisch um ein Jahr, wenn bis dahin keine endgültige Harmonisierung des Steuerrechts eingetreten ist. Die EWG-Richtlinie wurde als Umsatzsteuer-Binnenmarktgesetz am 10. 7. 1992 in deutsches Recht umgesetzt.

Auch wenn eingeräumt werden muß, daß nur ein Jahr Zeit blieb, um die Übergangsregelung zu realisieren, ist doch festzuhalten, daß erst gegen Ende des Jahres 1992 Anzeichen einer Infrastruktur für die Durchführung zu erkennen waren. Die nachgeordneten Finanzbehörden waren schlecht informiert und überfordert. Die zuständigen Ministerien kamen ihrer Informationspflicht gegenüber den Betroffenen erst sehr spät nach. Bei Rückfragen stieß man auf Verwirrung und Widersprüche oder erhielt monatelang keine Auskunft.

Bemerkenswert ist aber auch, wie wenig wir, die Bibliothekare als Verbraucher, formal und mental auf dieses magische Datum vorbereitet waren. Wir stolperten über die Schwelle des ersten Januar 1993 als wären wir bis dahin nur Zuschauer bei einer Entwicklung gewesen, die uns nicht betrifft. Die Art und Weise, wie sich der Binnenmarkt für uns verwirklicht hat, wird allerdings auch künftig einem europäischen Gemeinschaftsgefühl kaum förderlich sein.

## *2. Freier Warenverkehr – Anspruch und Wirklichkeit*

Die Besteuerung nach dem Bestimmungslandprinzip bedeutet generell Steuerbefreiung bei der Ausfuhr und die Belastung mit Umsatzsteuer bei der Einfuhr. Dieses System basiert darauf, daß der Warenverkehr an den Grenzen kontrolliert und bescheinigt wird

und die Eingangsabgaben – bei Bibliotheksmaterialien kein Zoll, sondern nur EUSt – vom Zoll erhoben werden. Übersteigt der Wert der Lieferung DM 800,-, müssen schriftliche Anträge ausgefüllt werden, um die Ware beim zuständigen Eingangszollamt auszulösen. Dieser Vorgang war für Bibliotheken bislang bei allen Importen reduziert auf Sendungen, die keine Bücher enthielten und/oder nicht als Drucksachen bis 5 kg verschickt werden konnten.

Die Übergangsregelung will uns weismachen, daß es ab Januar 1993 in der Gemeinschaft keine Steuergrenzen mehr gibt. In Wirklichkeit sind aber nur die Grenzkontrollen entfallen, was mit Sicherheit für den privaten Reiseverkehr einen erheblichen Fortschritt bedeutet. Im Geschäftsverkehr wurden die Grenzen einfach verlagert, und zwar in die Unternehmen. Die aufwendige Zollabwicklung, der vorher nur ein Bruchteil von Bibliothekslieferungen unterworfen war, wird abgelöst von einer umfassenden und noch aufwendigeren steuertechnischen Abwicklung.

Zuständige Behörde ist nicht mehr das Zollamt, sondern das Finanzamt. Da Waren aus anderen EG-Ländern (mit gewissen Ausnahmen) steuerfrei geliefert und nach Ankunft beim Erwerber mit Umsatzsteuer belastet werden, wurde die angestrebte Gleichstellung mit Inlandsumsätzen nicht erreicht. Im Grunde genommen wird weiter importiert und exportiert, es heißt nur anders: für den Handel im Binnenmarkt hat die Übergangsregelung den Begriff des innergemeinschaftlichen Erwerbs erfunden, das Statistische Bundesamt spricht von Intrahandel.

Um die Besteuerung von EG-Lieferungen sicherzustellen, wurde als Ergänzung zur Einfuhr-Umsatzsteuer die Erwerbsteuer eingeführt. Beim Auslandsbezug von Büchern, Zeitschriften und anderen Medien sind wir also jetzt mit drei Arten der Umsatzsteuer konfrontiert:

#### *2.1 Mehrwertsteuer, wenn wir einen inländischen Importeur einschalten:*

Hier liegt eine besondere Härte beim Bezug von Zeitschriften im Direktversand aus EG-Ländern. In Vorbinnenmarktzeiten wiesen deutsche Händler die MwSt auf der Rechnung nicht aus mit dem Hinweis „Mehrwertsteuerfrei, da Direktlieferung aus dem Ausland“. Die Hefte wurden auf dem Weg vom Verlag zur Bibliothek beim Passieren der Grenze EUSt-pflichtig, aber meist infolge der 5-kg-Regelung und/oder der Wertgrenze von DM 50,- dem Zollamt nicht gestellt. Die Lieferung der europäischen Zeitschriftenproduktion war also im Normalfall steuerfrei.

Da der Vorgang einer physischen Vorführung beim Zoll nicht mehr möglich ist, entfällt die bisherige Abwicklung mit ihren steuerrechtlichen Folgen ersatzlos, obwohl im neuen Umsatzsteuergesetz durchgängig die Warenbewegung für das Entstehen der Steuerschuld zugrunde gelegt wird. Maßgeblich ist jedoch nicht mehr, daß die Zeitschriften direkt vom Verlag im europäischen Ausland an den Endabnehmer geschickt werden, sondern daß zwischen dem beauftragten deutschen Händler und der Bibliothek ein mehrwertsteuerpflichtiger Inlandsumsatz stattfindet.

### *2.2 Erwerbsteuer, wenn direkt von einem Lieferanten in einem EG-Mitgliedstaat bezogen wird:*

Hier greift die Übergangsregelung in ihrer vollen Konsequenz. Bei Inlandsumsätzen können Händler die beim Einkauf vom Verlag ausgewiesene Umsatzsteuer mit der beim Verkauf entstehenden Steuerschuld verrechnen (Vorsteuerabzug), sie zahlen letztendlich nur Umsatzsteuer auf ihre Gewinnspanne (den Mehrwert). Dieser Vorgang wird durch die Steuererklärungen, die jeder Betrieb zwangsläufig und routinemäßig abgeben muß, belegt. In diesen Prozeß müssen künftig die erwerbsteuerpflichtigen Auslandsumsätze einfließen.

Wie kommt aber der Fiskus bei den Erwerbern an die Umsatzsteuer, die keine Unternehmer sind, sondern Endabnehmer wie die meisten Bibliotheken? Für den Versandhandel mit Privatpersonen wurden Sonderregelungen geschaffen. Juristische Personen wurden kurzerhand hinsichtlich der Erwerbsteuer den Unternehmen gleichgestellt und sind verpflichtet, ihre innergemeinschaftlichen Einkäufe via Steuererklärung zu deklarieren und die Steuern abzuführen.

Wenn eine Bibliothek ein französisches Buch bei einem deutschen Händler kauft, ist dieser Steuerschuldner. Er zahlt Erwerbsteuer, die er als Mehrwertsteuer an die Bibliothek weiterbelastet. Kauft die Bibliothek den gleichen Titel bei einem französischen Lieferanten, ist sie selbst Steuerschuldner und muß die Erwerbsteuer an das Finanzamt abführen.

### *2.3 Einfuhr-Umsatzsteuer bei Direktimporten aus Drittländern:*

Beim Bezug über Händler, die z.B. in USA, der Schweiz oder Österreich ansässig sind, ist bei der Einfuhr weiterhin EUSt zu entrichten, soweit nicht die 5-kg-Regelung greift. Dies gilt auch für Zeitschriften, die aus Drittländern direkt an die Bibliothek geliefert, aber von deutschen Agenturen oder Buchhandlungen berechnet werden. Um eine Doppelbesteuerung zu verhindern (Einfuhr-Umsatzsteuer plus Mehrwertsteuer), müssen die Rechnungen mit dem Vermerk „Mehrwertsteuerfrei, da Drittlandsimport“ versehen werden.

Die Mehrwertsteuer ist in dem Bruttopreis enthalten, den wir an einen deutschen Importeur zahlen, die Erwerbsteuer wird an das Finanzamt abgeführt, die Einfuhr-Umsatzsteuer auf dem Zollamt entrichtet.

Der Binnenmarkt ist erst wirklich hergestellt, wenn der Geschäftsverkehr zwischen einer Bibliothek in Frankfurt und einem Händler in Amsterdam den gleichen Bedingungen unterworfen ist wie der Verkehr zwischen dieser Bibliothek und einer Münchener Buchhandlung. Zur Zeit ist der Import aus Australien in bezug auf die Steuern billiger und weniger aufwendig als der Einkauf in Amsterdam.

### 3. Arbeitsbeschaffung durch „Verwaltungsvereinfachung“

Das in der Übergangsregelung festgeschriebene europäische Steuersystem soll die formularintensive Abwicklung an den Grenzen beseitigen. Es funktioniert jedoch nur mittels ausgeklügelter Kontrollmechanismen, die eine Flut von neuen Formularen und Ausführungsbestimmungen verursacht haben. Eckpfeiler für die Bibliotheken sind:

#### 3.1 Die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer

Diese Nummer weist Lieferanten und Bibliotheken im Binnenhandel als Steuerpflichtige aus. In anderen europäischen Ländern ist dieses Ordnungsmerkmal identisch mit der Steuernummer, unter der die Steuerpflichtigen beim Finanzamt registriert sind. In der Bundesrepublik Deutschland ist die Registrierung unter einer Steuernummer die Voraussetzung für die Erteilung einer zweiten, der Umsatzsteuer-IdNr. Beim innergemeinschaftlichen Handel müssen Rechnungen grundsätzlich die Identifikationsnummer des Lieferanten und des Kunden enthalten. Auf diese Weise kann der Händler in seinen vierteljährlichen zusammenfassenden Meldungen nachweisen, mit wem er unter welcher Nummer steuerfreie Umsätze getätigt hat.

Für die Kontrolle dieser Meldungen und die Erteilung der USt-IdNr wurde eigens eine Außenstelle des Bundesamtes für Finanzen in Saarlouis geschaffen. Wie sicher und wirksam dieses Kontrollsystem ist, wird sich herausstellen. Was geschieht zum Beispiel, wenn ein Lieferant irrtümlich auf Rechnungen an die UB Köln die Identifikationsnummer der UB Göttingen angibt?

Die Nummer wird an juristische Personen nur erteilt, wenn ihre innergemeinschaftlichen Erwerbe den Betrag von DM 25 000,- jährlich übersteigen. Als juristische Personen im Sinne des Umsatzsteuerrechts gelten Gemeinden sowie Ressorts, Behörden und Ämter von Bund und Ländern. Bei Universitätsbibliotheken ist gewöhnlich die Universität Besitzer der IdNr, bei Landesbibliotheken die Bibliothek selbst. In vielen Fällen dürften die Zuständigkeiten nicht so eindeutig gewesen sein. Den Inhabern von Id-Nummern obliegt die Nachweispflicht gegenüber dem Finanzamt.

#### 3.2 Die Umsatzsteuer-Voranmeldung

Wie genau oder vollständig Steuervoranmeldungen sein können, wenn sie z.B. sämtliche innergemeinschaftlichen Erwerbe einer alten Universität zusammenfassen, von Geräten für das physikalische Institut bis zu Hardware und Bibliotheksmaterialien aus mehr als hundert Institutsbibliotheken, nach unterschiedlichen Steuersätzen, unter Berücksichtigung der Bagatellgrenze von DM 50,00 – wir sollten uns nicht den Kopf darüber zerbrechen.

Umsatzsteuervoranmeldungen müssen monatlich, auf Antrag können sie im Abstand von zwei Monaten erfolgen, auf der Grundlage der Rechnungsdaten. Wenn man die

Postlaufzeiten aus Italien, Spanien und England einkalkuliert, bleibt nicht viel Zeit zum Einarbeiten der Lieferung.

Die Eintragungen haben nach Steuersätzen zu erfolgen. Die Lieferanten müssen sich bei ihrer Fakturierung darauf einstellen, daß sie getrennt nach EG- und Direktlieferungen aus Drittländern, und wegen der unterschiedlichen Steuersätze getrennt nach gedruckten und anderen Medien berechnen.

Auch Lieferungen, die aufgrund der Bagatellgrenze steuerfrei sind, müssen belegt werden. Diese Wertgrenze von DM 50,- bezieht sich auf Kleinsendungen, ein Begriff, der eigentlich nur bei der Zollabwicklung Sinn macht. Als Nachweis gegenüber dem Finanzamt dient jedoch ausschließlich die Rechnung, und der ist nicht zu entnehmen, wie die Lieferung verschickt wurde. Ist es Steuerhinterziehung, wenn wir ein Paket mit zehn Büchern im Wert von je DM 49,50 mit zehn Einzelrechnungen erhalten und diese als Sendungen mit geringem Wert deklarieren? Die Lieferanten werden vernünftigerweise sein, uns vor dieser Entscheidung zu bewahren. Die Rechnungsstellung und der sonstige Arbeitsaufwand wären wahrscheinlich teurer als die Steuerersparnis.

In diesem Zusammenhang ist noch eine Anfrage der Erwerbungscommission beim Bundesministerium der Finanzen anhängig, die die Lieferung von Zeitschriftenheften betrifft, die einzeln versandt, aber jahrgangswise berechnet werden und deren Stückpreis unter DM 50,- liegt. Einige Finanzämter berücksichtigen bei Abonnements die Erscheinungsweise der Zeitschrift und beziehen z. B. eine Abrechnung über DM 500,- nicht mit in die Steuerpflicht ein, wenn der Jahrgang aus 12 Heften besteht. Die Freistellung könnte allerdings nur greifen, wenn kein deutscher Händler eingeschaltet ist.

Anmeldungspflichtiger innergemeinschaftlicher Erwerb liegt nur dann vor, wenn „die Lieferung an den Erwerber ... durch einen Unternehmer gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausgeführt“ wird. Woran erkennt man aber anhand der Rechnung, daß es sich bei einem Lieferanten um einen Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuerrechts handelt, oder vielmehr um einen nicht umsatzsteuerpflichtigen Kleinunternehmer? Die Definition des Kleinunternehmers ist in jedem Land des harmonisierten Europa eine andere. Wie weit sind wir zu Recherchen verpflichtet? Ist das Fehlen einer Identifikationsnummer ein eindeutiges Indiz? Schützt Unwissenheit vor Steuernachzahlung?

### 3.3 Die Intrastat-Meldung

Die Einfuhrpapiere für EG-Importe, die bei der Zollabwicklung auszufüllen waren, wurden weitergegeben an das Statistische Bundesamt in Wiesbaden zur Auswertung für die Außenhandelsstatistik. Hier ist amtlich belegt, daß die Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahrzehnten so gut wie keine ausländischen Bücher eingeführt hat, denn Buchhandel und Bibliotheken haben gleichermaßen von der 5-kg-Regelung profitiert und völlig legal am Zoll vorbei importiert.

Da es beim Binnenhandel keine Zollabwicklung an den Grenzen gibt, hat man die statistische Erfassung dorthin verlagert, wo die übrige Abwicklung stattfindet: in die Unternehmen und die ihnen gleichgestellten öffentlichen Einrichtungen.

Die Statistik ist durch Ratsverordnung der EG, die unmittelbare Rechtskraft in den Mitgliedstaaten hat, angeordnet und mit Auskunftspflicht belegt. Abgefragt werden Wertangaben getrennt nach Herkunftsländern und Warenarten. Diese sind nach Nummern aus dem „Warenverzeichnis für die Außenhandelsstatistik“ aufzugliedern. Für Bibliotheken kommen insgesamt 13 Warennummern in Frage. Darüber hinaus müssen Aussagen zur Art des Erwerbs und zum Versandweg gemacht werden. Nicht erhoben werden Stückzahlen, d.h. Bände oder physische Einheiten, wohl aber Angaben zum Gewicht.

Natürlich hat niemand erwartet, daß man die mühsam pro Titel erhobenen Daten für die amtliche Deutsche Bibliotheksstatistik für die amtliche deutsche Intrahandelsstatistik verwenden kann.

Der sprunghafte Anstieg des deutschen Buchimports um eine noch unbekannt Anzahl an kg wird aber voraussichtlich erst Ende 1994 zu belegen sein. Die Aufforderung zum Erstellen der Intrahandelsstatistik wurde allen Besitzern einer USt-IdNr erteilt, also den übergeordneten Dienststellen. Bislang wurde sie in den wenigsten Fällen an die Bibliotheken weitergeleitet, ohne deren Hilfe die Formulare aber kaum ausgefüllt werden können.

#### *4. Das Ende einer Ausnahmeregelung und seine fatalen Folgen*

Der bürokratische Mehraufwand sollte keinesfalls den finanziellen Schaden verdecken, den die Binnenmarktgesetzgebung in den deutschen Bibliotheken verursacht hat. Einbußen wären allerdings auch bei einer Umsetzung des Ursprungslandsprinzips hinzunehmen gewesen. Um so verwunderlicher ist, daß der Termin des 1. Januar 1993 in seiner Konsequenz für die Bibliotheken nicht begriffen wurde und eine zu erwartende steuerliche Mehrbelastung nicht in die Haushaltsanträge einfloß.

Bei einer Besteuerung im Ursprungsland hätten die Lieferanten im europäischen Ausland auf ihren Rechnungen den in ihrem Land gültigen Mehrwertsteuersatz ausgewiesen, und die Bibliotheken hätten den Bruttorechnungsbetrag an sie gezahlt. Bei den derzeit noch nicht harmonisierten Steuersätzen wäre das mit Ausnahme von Importen aus Dänemark erheblich günstiger gewesen als die Belastung mit 7% deutscher Mehrwertsteuer. Allerdings hätte in jedem Fall der Versand von Büchern als Drucksachen bis 5 kg keine Bedeutung mehr haben können.

Wenn man die Etatansätze der deutschen wissenschaftlichen Bibliotheken für 1994 auf rund 450 Millionen DM schätzt, wird die Steuerbelastung durch die Übergangsregelung etwa 8 Millionen DM betragen, im Durchschnitt ca. DM 130000 pro Haus. Diese



Beträge beziehen sich nur auf innergemeinschaftliche Erwerbe, denn vorläufig sind Drittlandsimporte noch steuerfrei. Es erhebt sich die bange Frage, wie lange noch.

Mit der Verordnung (EWG) Nr 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 wurde der Zollkodex der Gemeinschaften festgelegt. Dieser Kodex und die auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene dazu erlassenen Durchführungsvorschriften stellen das neue Zollrecht der EG dar. Sie lösen die nationalen Zollgesetze ab.

Mit der Harmonisierung der Zollvorschriften gerät die bislang noch für Drittlandsimporte anwendbare Gewichtsgrenze endgültig in Gefahr. Ihr völliger Wegfall würde die Steuerbelastung für Einkäufe im Ausland verdoppeln auf rund 16 Millionen DM. Das gesamte von den wissenschaftlichen Bibliotheken erbrachte Umsatzsteueraufkommen (Mehrwertsteuer, Erwerbsteuer, Einfuhr-Umsatzsteuer) belief sich dann auf ungefähr 32 Millionen DM.

Der zusätzliche Aderlaß trifft die Bibliotheken in der schwersten Etatkrise seit Jahrzehnten. Die Etazuweisungen für 1993 werden im Durchschnitt unter den Ansätzen des Vorjahrs liegen. Abbestellaktionen sind an der Tagesordnung. Die Reduzierung des Zeitschriftenbestandes wird nur zum Teil den Charakter einer gesunden und notwendigen Bereinigung haben. Jetzt entstehende Lücken werden nur schwer wieder zu schließen sein.

Die schrumpfenden Etatmittel sollten in den Bestandsaufbau investiert, statt mit erheblichem Personalaufwand aus einer öffentlichen Tasche in die andere befördert werden.

##### *5. Keine Lobby für steuerfreien Bezug durch öffentliche Bibliotheken?*

Am 1. 7. 1984 trat eine EG-Richtlinie in Kraft, die u. a. europaweit Wertgrenzen für die Anwendung von Steuerbefreiungen bei Kleinsendungen festlegte. Nach vehementen gemeinsamen Protesten des Börsenvereins und der Bibliotheksverbände entschied der damalige Finanzminister Stoltenberg im März 1984, den betroffenen Artikel 22 der Richtlinie in der Bundesrepublik nicht anzuwenden und die Drucksachenregelung beizubehalten.

Der Buchhandel hatte sich mit den Bibliotheken solidarisiert, obwohl die steuerfreie Einfuhr als Wettbewerbsnachteil für die deutschen Händler empfunden wurde. Es war klar, daß alle Beteiligten – Zollämter, Bibliotheken und Lieferanten – mit der zolltechnischen Abwicklung des gesamten Buch- und Zeitschriftenimports überfordert gewesen wären.

Der gemeinsame Kampfesmut von 1983/84 konnte 1992 nicht wieder entfacht werden, wiewohl es an gutem Willen nicht mangelte. Es fanden Gespräche zwischen Börsenverein, Ministerien und den bibliothekarischen Gremien statt. Aber da die rechtliche und verwaltungstechnische Situation nicht mit 1984 vergleichbar ist, und der Buchhandel

letztendlich Wettbewerbsgerechtigkeit wiederhergestellt sah, erlahmte das Interesse auf dessen Seite ziemlich bald.

Eingaben einiger Kultusminister, der Hochschulrektorenkonferenz, der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder, der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Bundesvereinigung Deutscher Bibliotheksverbände waren zum Scheitern verurteilt, weil sie den Erhalt der 5-kg-Regelung einklagten, ein Anspruch, der der Logik des Binnenmarktes widerspricht.

Es ist an der Zeit, daß wir unsere Resignation überwinden und jetzt weitergehende Forderungen formulieren, d. h. darum kämpfen, daß Bücher, Zeitschriften und andere Medien, die für öffentliche Bibliotheken bestimmt sind, grundsätzlich von der Mehrwertsteuer ausgenommen werden.

Kurzfristig geht es darum, die Gewichtsgrenze für Drittlandsimporte in die neue deutsche Zollordnung hinüberzuretten. Da an den Grenzen des Binnenmarktes weiterhin Kontrollen und Zollabwicklung stattfinden, sind hierfür die formalen Grundlagen gegeben.

Der europäische Zollkodex gilt ab dem 1. Januar 1994 in jedem Mitgliedstaat. Der Entwurf für die erforderlichen Durchführungsverordnungen muß von einem Ausschuß geprüft und kommentiert werden, der sich aus Vertretern aller Mitgliedstaaten zusammensetzt. Die zu erlassenden Vorschriften werden dann mehrheitlich beschlossen. Die Erwerbungscommission versucht seit dem Frühjahr dieses Jahres vergeblich, die Bibliotheksreferenten der Kultusministerien, die DFG und die BDB auf die Dringlichkeit hinzuweisen, mit dem deutschen Ausschußmitglied Kontakt aufzunehmen. Eine Anfrage beim Bundesministerium der Finanzen hatte bislang nur eine Zwischennachricht zur Folge.

Die von der Generaldirektion XIII der Kommission der Europäischen Gemeinschaften initiierte Arbeitsgruppe „European Librarians and Publishers“ nahm 1990 in ihrem fünften „Joint Statement“ einen festen Standpunkt gegen Eingangsabgaben und interne Steuern auf „Knowledge and Reading“ ein.

Auf seiner Sitzung am 22. Januar 1993 stellte das EG-Parlament die Forderung auf, Bücher, Zeitschriften und Zeitungen in den Mitgliedstaaten der EG von der Mehrwertsteuer auszunehmen. Solange solche Forderungen nicht auf breiter Basis aufgegriffen und von allen zuständigen Gremien nachhaltig als politischer Wille formuliert werden, bleiben sie nichts weiter als gut gemeinte Sonntagsreden.

In dem 1976 von der UNESCO verabschiedeten „Nairobi-Abkommen“ verpflichteten sich die Vertragsstaaten im Teil II, Abs. 3 „anlässlich der Einfuhr oder später ... keine Steuern oder sonstigen inländischen Abgaben irgendwelcher Art zu erheben (auf) Bücher und Veröffentlichungen, die für Bibliotheken von öffentlichem Interesse bestimmt sind ...“

Das Nairobi-Abkommen wurde vom Deutschen Bundestag am 8. Juni 1989 als Gesetz verabschiedet, leider in Übereinstimmung mit den übrigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft mit Ausnahme der für uns relevanten Teile II und IV. Der Hintergrund für die

Einschränkung war, daß aus Wettbewerbsgründen Importwaren nicht gegenüber inländischen Waren begünstigt sein sollten.

Die durch den Binnenmarkt geschaffene neue Wettbewerbssituation und die neuen steuerlichen Belastungen, die die Bibliotheken mit besonderer Härte treffen, sind ein akuter Anlaß, die Realisierung des vollen Inhalts des Nairobi-Abkommens erneut einzufordern.

Ob das Nairobi-Abkommen als juristische Basis für diese Forderung taugt, ist zweitrangig. Es geht um den kultur- und bildungspolitischen Willen, der transportiert und umgesetzt werden muß.

Denkbar wäre mittelfristig auch die Einrichtung eines Rückerstattungssystems nach dänischem Muster. Hierfür müßten die Unterhaltsträger gewonnen werden.

## 6. Der Buchhandel im Binnenmarkt

### 6.1 Öffnung der Märkte?

Vor einem Jahr bat mich das Börsenblatt für den Deutschen Buchhandel um einen Beitrag zum elektronischen Datenaustausch, den ich unter das Motto „Europa ohne Grenzen“ stellte. Ein Zitat aus der Einleitung skizziert den Ausgangspunkt für die Entwicklung der letzten Monate:

„Ob sich die Kaufgewohnheiten der Bibliothekare ändern, wird vordringlich davon abhängen, wie die Händler auf die neuen Bedingungen des erweiterten Marktes reagieren. Im Auslandsgeschäft wird der deutsche Buchhandel vordergründig wieder konkurrenzfähiger, nachdem die steuerlichen Vergünstigungen beim Direktbezug aus EG-Staaten entfallen sind. Der Wettbewerb erstreckt sich jetzt mehr denn je auf den Umfang und die Qualität der Dienstleistungen. Durch die neue Situation sind deutsche wie ausländische Lieferanten gleichermaßen gefordert, ihr Angebot zu überdenken. Frischer Wind ist angesagt in dem doch recht festgefühten Bereich der Bibliothekslieferanten. Das ist eine erfreuliche Seite des Binnenmarktes.“

Inzwischen sind die ersten Turbulenzen im Binnenbuchmarkt vorüber.

Die deutschen Buchhändler traf der 1. Januar 1993 offensichtlich ebenso unvorbereitet wie die Bibliotheken. Das mühsame Vertrautwerden mit den neuen Bestimmungen – von zusammenfassenden Meldungen über Reihengeschäfte bis zur Intrahandelsstatistik – gab ihnen offensichtlich noch keine Gelegenheit, die neue Situation als Chance zu betrachten.

Ob sie die vermeintlich wiederhergestellte Wettbewerbsgerechtigkeit für sich nutzen können, bleibt abzuwarten. Bibliotheken, die konsequent das Auslandsgeschäft wegen der aufwendigen Steuerabwicklung von internationalen Lieferanten abgezogen haben, dürften die Ausnahme sein.

Dennoch hat es auf Buchhandelsseite viel Bewegung im Bibliotheksgeschäft gegeben. Um ihren Kunden die Last des Verwaltungsaufwands abzunehmen und sie damit zu halten, haben bekannte „Library Supplier“ Filialen in Deutschland eröffnet. Die Übergangsregelung hat also in diesen Fällen eine Nationalisierung des Marktes bewirkt, anstelle einer Öffnung.

Andere waren noch mutiger und haben Niederlassungen in der Schweiz gegründet, um ihren Kunden bis auf weiteres die Vorteile der 5-kg-Regelung anbieten zu können. Um diesen Wettbewerbsvorsprung auszugleichen und konkurrenzfähig zu bleiben, gewähren hier ansässige Importeure Rabatte bis zur Grenze der Rentabilität, damit die Kunden die zusätzliche Belastung durch die Umsatzsteuer auffangen können und nicht abwandern.

So kann sich der europäische Gesetzgeber den Binnenmarkt doch nicht gedacht haben?

### *6.2 Idee und Umsetzung der Übergangsregelung*

Noch einmal: Die Übergangsregelung basiert auf der Entlastung von der jeweils nationalen MwSt und der steuerlichen Belastung im Bestimmungsland. Konsequenterweise umgesetzt wird aber nur der zweite Teil dieser Bestimmung, dem ersten Teil wird häufig nur formal entsprochen.

Die Buchlieferungen passieren zwar steuerlich unbelastet die nationalen Grenzen, aber viele Verlage setzen den Bruttoinlandspreis mit dem Nettoexportpreis gleich. Auf diese Weise werden die Kunden mit den Steuerbeträgen sowohl des Herkunfts- als auch des Bestimmungslandes belastet. Die Händler sehen sich vor die Wahl gestellt, entweder einen um den Steuerbetrag reduzierten Rabatt in Kauf zu nehmen oder den erhöhten Auslandspreis weiterzugeben und damit zu riskieren, Kunden zu verlieren.

De jure findet zwar keine Doppelbesteuerung statt, wohl aber de facto. Mit dieser Preispolitik wird die Basis für die Übergangsregelung nachhaltig in Frage gestellt. Es muß dafür Sorge getragen werden, daß der Wille des Gesetzgebers nicht durch die Schaffung von Auslandspreisen im Intrahandel unterlaufen und damit die Idee des Binnenmarktes pervertiert wird.

### *6.3 Preisbindung und gespaltene Preise*

Der bevorstehende Binnenmarkt war Anlaß für den Börsenverein des Deutschen Buchhandels, die Preisbindung im deutschsprachigen Raum zu überdenken. Obwohl die Preise nur innerhalb der nationalen Grenzen gebunden werden können, gab es Absprachen hinsichtlich des Währungsumrechnungsschlüssels zwischen den Buchhandelsverbänden der betroffenen Länder. Um nicht gegen das europäische Wettbewerbsrecht zu verstoßen, mußten die länderübergreifenden Absprachen auf eine neue rechtliche Basis gestellt werden. Ergebnis ist der sogenannte „Drei-Länder-Revers“, der zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Artikels der EG zur Freistellung vorliegt.

Die eifrigen Bemühungen, das Vertragswerk schnell unter Dach und Fach zu bringen, werden mit der Gefahr des billigen Reimports, vor allem im grenznahen Bereich, begründet. Die Neuregelung belegt die Verlage mit der Pflicht, für jeden Titel Preise in allen drei Währungen festzulegen. Maßgeblich ist jeweils der Preis in der Währung des Bestimmungslandes. Es ist den Verlagen freigestellt, in welcher Höhe sie die Preise in den verschiedenen Währungen bilden.

Die Wirkung des Drei-Länder-Revers etwa auf den Einkauf österreichischer Literatur durch eine deutsche Bibliothek bei einer Wiener Buchhandlung soll an einem Beispiel verdeutlicht werden:

Bislang:

Der Händler berechnet den österreichischen Listenpreis abzüglich 10% österreichischer Mehrwertsteuer, und je nach Vereinbarung mit dem Kunden abzüglich eines Bibliotheksnachlasses bzw. zuzüglich Versandkosten. Je nach Versandart fällt beim Passieren der Grenze Einfuhr-Umsatzsteuer an oder nicht.

Künftig:

Der Händler muß den vom Verlag für Deutschland festgesetzten DM-Preis in Rechnung stellen, der die österreichische MwSt enthält und durchaus höher sein kann als der Original-Schillingpreis. Es kann Bibliotheksnachlaß abgezogen werden, ob die Versandkosten bis zum Kunden berechnet werden dürfen, ist noch unklar. Je nach Versandart fällt beim Passieren der Grenze Einfuhr-Umsatzsteuer an oder nicht.

Auf Rückfrage der Erwerbungscommission räumte der Preisbindungstreuhänder ein, daß der österreichische Lieferant die deutsche (!) MwSt abziehen darf, vorausgesetzt, die Bücher werden nicht als Drucksachen bis 5 kg verschickt. Nach Ansicht der Kommission verstößt diese Berechnungsmethode sowohl gegen geltendes Steuerrecht als auch gegen das Wettbewerbsrecht, denn falls der Preis in öS niedriger ist als der DM-Preis, ist es dem Kunden nicht möglich, zu diesem günstigeren Preis einzukaufen.

Auch innerhalb der EG ist das Phänomen der gespaltenen Preise noch nicht ausgerottet. Erst kürzlich war die Erwerbungscommission wieder mit einem Fall beschäftigt, bei dem ein deutscher Verlag die Alleinvertriebsrechte für einen fachlich verwandten englischen Verlag übernommen hat und dessen Produktion zu Preisen verkauft, die rund 70% über den Originalpreisen liegen. Besteller, die sich direkt an die englische Mutterfirma wenden, werden an den deutschen Auslieferer verwiesen. Solche Praktiken haben mit dem freien Verkehr von Waren im Binnenmarkt wenig zu tun.

### 7. Zusammenfassung

Dieser Artikel möchte nicht als Plädoyer gegen den Gemeinsamen Markt mißdeutet werden. Er ist vielmehr als Appell gemeint

1. an die politischen Entscheidungsträger, den Binnenmarkt so zu verwirklichen, daß es den Verbrauchern möglich ist, einen Sinn und einen Vorteil für sich darin zu entdecken,

2. an die zuständigen bibliothekarischen und politischen Gremien, für eine Steuerbefreiung von Bibliotheksmaterialien einzutreten, um die Notsituation der Bibliotheken zu entschärfen.

### *Quellenangaben*

- Allgemeines Zollrecht. Fachteil. 127. Lfg., 23. Nov. 1992. In: *Vorschriftensammlung Bundesfinanzverwaltung*, Z 0804.
- Allgemeines Zollrecht. Innerstaatliches Recht. 111. Lfg., 20. Dez. 1988. In: *Vorschriftensammlung Bundesfinanzverwaltung*, Z 0151.
- Anleitung zur Umsatzsteuer-Voranmeldung, zum Antrag auf Dauerfristverlängerung, zur Anmeldung der Sondervorauszahlung. USt 1E.
- Behandlung der innergemeinschaftlichen Reihengeschäfte ab 1. Januar 1993. Bonn: Bundesministerium der Finanzen 1993. 11 S.
- Bongartz, Helmut: *EG-Binnenmarkt – Die Abwicklung des Warenverkehrs ab 1993*. Bonn: Deutscher Industrie- und Handelstag 1992. 52 S.
- Darum brauchen Sie eine Umsatzsteuer-Identifikationsnummer und so bekommen Sie sie. In: *Börsenblatt für den Deutschen Buchhandel*, 1992, 87, S. 8–10.
- EG-Parlament fordert Mehrwertsteuerprivileg und Preisbindung für Bücher. In: *Börsenblatt für den Deutschen Buchhandel*, 1993, 10, S. 5.
- Einfuhr von Bibliotheksmaterialien: Ein praktischer Ratgeber für Bibliotheken. Erarb. von der Erwerbungscommission des Deutschen Bibliotheksinstituts. 2. überarb. Ausg. Berlin: Dbi 1991. 162 S. (Dbi-Materialien; 86) ISBN 3-87068-406-2
- Gesetz zu dem Protokoll vom 26. November 1976 zum Abkommen vom 22. November 1950 über die Einfuhr von Gegenständen erzieherischen, wissenschaftlichen und kulturellen Charakters. In: *Bundesgesetzblatt, Teil II*, 1989, 20, S. 490–506.
- Gesetz zur Anpassung des Umsatzsteuergesetzes und anderer Rechtsvorschriften an den EG-Binnenmarkt (Umsatzsteuer-Binnenmarktgesetz). In: Bundesrat. Drucksache 454/92.
- Haag, Herbert: Übergangsregelung im EG-Binnenverkehr. In: *Börsenblatt für den Deutschen Buchhandel*, 1992, 86, S. 17–20.
- International VAT. A guide to practice and procedures in 21 countries. Ernst & Young. London: Kogan Page 1991.
- Klingler, Udo: Die umsatzsteuerlichen Neuregelungen im Zusammenhang mit der Einführung des EG-Binnenmarktes. Freiburg: Freiburger Forum für Wirtschaft und Steuern 1992. 29 S. (Seminarreihe Aktuelles Forum.)
- Knobbe-Keuk, Brigitte: Der Binnenmarkt ohne Steuergrenzen – eine Mogelpackung. In: *Internationale Wirtschaftsbriefe*, 1993, 1, S. 9–12.
- Langer, Michael: *Umsatzsteuer im Binnenmarkt*. Herne: Verlag Neue Wirtschaftsbriefe 1993.

- Langer, Michael: Umsatzsteuer im Binnenmarkt – Übergangsregelung. In: Der Betrieb, 1992, 7, S. 340–349 u. 1992, 8, S. 395–405.
- Liesen, Arndt: Steuerbehörden – Ein Netz für den EG-Binnenmarkt. In: Online, 1992, 11, S. 60–63.
- Matzner, Uwe: Intrahandelsstatistik. In: Börsenblatt für den Deutschen Buchhandel, 1993, 50, S. 17–20.
- Merkblatt für juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts zur Entrichtung von Umsatzsteuer beim Erwerb von Gegenständen aus anderen EG-Mitgliedstaaten. Bonn: Bundesministerium der Finanzen 1992.
- Müller, Manfred: Erwerbsteuerpflicht der Bibliotheken und Reihengeschäfte im Binnenmarkt. In: Bibliotheksdienst, 27:1993, 3, S. 371–378.
- Rädler, Albert: Die Grundzüge der Umsatzbesteuerung im Binnenmarkt ab 1. Januar 1993. In: Internationales Steuerrecht, 1992, 1, S. 2–7.
- Richtlinien des Rates vom 16. Dezember 1991 zur Ergänzung des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems und zur Änderung der Richtlinie 77/388 (EWG) im Hinblick auf die Beseitigung der Steuergrenzen. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 34:1991, L 376, S. 1–19.
- Sechste Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Mehrwertsteuer – Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche Bemessungsgrundlage. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 20:1977, L 145, S. 1–40.
- Schütz, Hanns Lothar: EG und EWR, Drei-Länder-Sammelrevers und Umsatzsteuer-Identifikationsnummer – die Branche ist auf 1993 vorbereitet. In: Börsenblatt für den Deutschen Buchhandel, 1992, 95, S. 6–13.
- Sikorski, Ralf: Änderungen des Umsatzsteuerrechts durch das Umsatzsteuer-Binnenmarktgesetz. In: Neue Wirtschaftsbriefe, 1992, 38, S. 2987–3008.
- Statistisches Bundesamt. Intrahandelsstatistik. Anleitung zum Ausfüllen der Intrastat-Vordrucke. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt 1992. 41 S.
- Umsatzsteuer bei juristischen Personen. Bonn: Der Bundesminister der Finanzen 1992. 41 S. (Europa wird eins. Der Bundesminister der Finanzen informiert. 2.)
- Umsatzsteuer im EG-Binnenmarkt. In: IHK Frankfurt am Main. Mitteilungen, 15. 10. 1992, S. 18–20.
- Umsatzsteuer im EG-Binnenmarkt. In: IHK Frankfurt am Main. Mitteilungen, 1. 11. 1992, S. 9–12.
- Umsatzsteuer im EG-Binnenmarkt ab 1. Januar 1993. In: Steuerservice, 1992, 2, S. 1–35.
- Umsatzsteuer ohne Grenzkontrollen in Europa. Nürnberg: DATEV 1992. 101 S. (Praxis-Forum.)
- Umsatzsteuergesetz 1993. Nürnberg: DATEV 1992. 59 S. (LEXinform aktuell. Sonderdruck der DATEV-Steuerrechtsdatenbank.)

- Umsatzsteuer-Identifikationsnummer. Bonn: Der Bundesminister der Finanzen 1992. 18 S. (Europa wird eins. Der Bundesminister der Finanzen informiert. 1.)
- Umsatzsteuerrecht der anderen EG-Mitgliedstaaten. Bonn: Der Bundesminister der Finanzen 1993. 46 S. (Europa wird eins. Der Bundesminister der Finanzen informiert. 4.)
- VAT in 1993 – the impact of the new regime. In: *The bookseller*, 23 Oct. 1992, pp 1248–1251.
- Verordnung (EWG) Nr 218/92 des Rates vom 27. Januar 1992 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung (MwSt). In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 35:1992, L 24, S. 1–5.
- Verordnung (EWG) Nr 2913 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 35:1992, L 302, S. 1–50.
- Wie Europa künftig umsatzsteuerlich funktioniert. In: *Börsenblatt für den Deutschen Buchhandel*, 1992, 59, S. 15–20.
- Wiesner, Margot: Nachträge zur Erwerbsteuer. In: *Bibliotheksdienst*, 27:1993, 4, S. 514–515.
- Wiesner, Margot: Neues vom Binnenmarkt. In: *Bibliotheksdienst*, 27:1993, 3, S. 365–371.
- Wiesner, Margot: One world of information: OSI and EDI. In: *Börsenblatt für den Deutschen Buchhandel*, 1993, 11, S. 294–303.
- Wiesner, Margot: Umsatzsteuer im Binnenmarkt ab 1. Januar 1993. In: *Bibliotheksdienst*, 26:1992, 12, S. 1854–1871.
- Wiesner, Margot: Zur Anpassung des deutschen Umsatzsteuergesetzes an den EG-Binnenmarkt. In: *Bibliotheksdienst*, 26:1992, 8, S. 1196–1200.
- Winter, Matthias: Die Umsatzsteuer im EG-Binnenmarkt ab 1993. Bonn: Deutscher Industrie- und Handelstag 1992. 133 S.