

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG bezüglich
der Sonderregelung für Reisebüros

KOM(2002) 64 endg.; Ratsdok. 6251/02

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 25. Februar 2002 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 8. Februar 2002 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuss werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 402/00 = AE-Nr. 001849.

BEGRÜNDUNG

1. EINFÜHRUNG

Im Rahmen der 1977 angenommenen Sechsten MwSt-Richtlinie¹ wurde eine Sonderregelung für Reisebüros und Reiseveranstalter eingeführt.

Mit dieser Sonderregelung sollte der Besonderheit dieser Tätigkeit Rechnung getragen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Reisebüros und Reiseveranstalter meist Pauschalreisen anbieten, die insbesondere Beförderung und Unterbringung umfassen, und dass diese Dienstleistungen sowohl innerhalb als auch außerhalb des Mitgliedstaats erbracht werden können, in dem das Reisebüro bzw. der Veranstalter den Sitz seiner wirtschaftlichen Tätigkeit oder eine feste Niederlassung hat. Die Anwendung der normalen MwSt-Vorschriften für den Ort der Besteuerung, die Besteuerungsgrundlage und den Vorsteuerabzug würde aufgrund der Komplexität der Dienstleistungen und des Umstands, dass sie an unterschiedlichen Orten erbracht werden, erhebliche praktische Schwierigkeiten für diese Unternehmen mit sich bringen und ihre Geschäftstätigkeit beeinträchtigen. Um die Vorschriften an die Besonderheiten dieser Geschäftstätigkeit anzupassen, wurde in Artikel 26 der Sechsten MwSt-Richtlinie eine Sonderregelung festgelegt.

Sie gilt für Reiseveranstalter bzw. -büros, deren Angebote Dienstleistungen wie Hotelübernachtungen und Beförderungsleistungen umfassen, die sie von Dritten beziehen und dann in eigenem Namen an Reisende weiterverkaufen. Die bei Durchführung der Reise vom Reisebüro erbrachten Umsätze gelten als eine einheitliche Dienstleistung. Als Besteuerungsgrundlage gilt die Gewinnspanne des Reisebüros bei dem Verkauf einer Pauschalreise. Das Reisebüro, auf das diese sogenannte Differenzbesteuerung angewendet wird, hat kein Recht auf Vorsteuerabzug für die ihm in Rechnung gestellten Umsätze, die unmittelbar dem Reisenden zugute kommen. Als Ort einer vom Reisebüro erbrachten Dienstleistung gilt der Ort, an dem das Reisebüro den Sitz seiner wirtschaftlichen Tätigkeit oder eine feste Niederlassung hat, von wo aus die Dienstleistung erbracht wird, oder, in Ermangelung eines solchen Sitzes oder einer solchen festen Niederlassung, der Wohnort oder der übliche Aufenthaltsort des betreffenden Unternehmers.

Die Sonderregelung ist vorrangig darauf ausgerichtet, die Anwendung der gemeinschaftlichen MwSt-Vorschriften auf diese Dienstleistungen zu vereinfachen. Durch die Sonderregelung wird vermieden, dass ein Reisebüro, das Dienstleistungen von Dritten bezieht, diese Leistung zu einer Pauschalreise zusammenstellt und dann in eigenem Namen und auf eigene Rechnung an einen Reisenden verkauft, zu einer Mehrfach-Registrierung in allen Mitgliedstaaten, von denen aus die Reisedienstleistungen erbracht werden, verpflichtet ist.

Außerdem soll mit dieser Sonderregelung die gerechte Aufteilung der MwSt-Einnahmen zwischen den Mitgliedstaaten sichergestellt und so dafür gesorgt werden, dass die MwSt dem Mitgliedstaat des Endverbrauchs zufließt. Die Sonderregelung gemäß Artikel 26 der Sechsten MwSt-Richtlinie sieht also vor, dass die Besteuerung der Dienstleistungen, die während einer Reise in Anspruch genommen werden - z.B. Hotelübernachtungen, Restaurant, Beförderung - in dem Mitgliedstaat erfolgt, in dem sie erbracht werden, während die auf die Gewinnspanne des Reisebüros zu entrichtende MwSt dem Mitgliedstaat zufließt, in dem das Reisebüro niedergelassen ist. Da es sich bei der MwSt um eine allgemeine Verbrauchsteuer handelt,

¹ ABl. L 145 vom 13.6.1977, S. 1.

zielte diese Sonderregelung insgesamt darauf ab, den Grundsatz der Besteuerung im Mitgliedstaat des Verbrauchs möglichst umfassend umzusetzen.

Die Sonderregelung wird jedoch von den Mitgliedstaaten nicht einheitlich angewendet. So können Mitgliedstaaten gemäß Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe a) und Anhang E Nummer 15 der Sechsten MwSt-Richtlinie außerhalb der EU getätigte Umsätze weiterhin besteuern, obwohl Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe g) den Mitgliedstaaten die Steuerbefreiung solcher Umsätze - ohne Recht auf Vorsteuerabzug - gestattet. Außerdem können die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe b) und Anhang F Nummer 27 Dienstleistungen von Reisebüros oder Reiseveranstaltern innerhalb der EU weiterhin befreien.

Gemäß dem Verfahren des Artikels 27 Absätze 1 bis 4 der Sechsten MwSt-Richtlinie hat ein Mitgliedstaat die Kommission von der beabsichtigten Einführung einer Vereinfachung in Kenntnis gesetzt², die diesem Mitgliedstaat die Anwendung von Regelungen, die von Artikel 26 und 28 der Sechsten MwSt-Richtlinie abweichen, ermöglicht. Die Kommission machte allen Mitgliedstaaten von der beabsichtigten Maßnahme Mitteilung³. Da innerhalb der vorgesehenen Frist von zwei Monaten keine Erörterung im Rat beantragt wurde, wurde diese Regelung am 19. Dezember 1978 genehmigt.

2. PROBLEME

Die Sonderregelung stammt aus dem Jahr der Annahme der Sechsten MwSt-Richtlinie - 1977 -, als im Tourismussektor noch eine viel stärkere Konzentration herrschte. Der Großteil der Pauschalreisen wurde direkt von dem Veranstalter oder Reisebüro an den Kunden verkauft. Diese Situation hat sich in der Zwischenzeit stark verändert, denn in diesem Bereich sind jetzt wesentlich mehr und spezialisiertere Anbieter tätig. Eine Folge davon ist, dass Pauschalreisen nicht mehr ausschließlich direkt an den Reisenden sondern auch an andere Reisbüros oder -veranstalter verkauft werden.

Der Markt für Reiseveranstalter wird durch zunehmende Marktkonzentration und vertikale Integration geprägt. Auf die sechs größten Marktteilnehmer entfallen ungefähr 18% der Beschäftigten und 33% des Umsatzes. Die vertikal integrierten Konzerne umfassen Reisebüros, Reiseveranstalter, Fluggesellschaften, Zielgebietsagenturen und Unterkünfte. Durch die Marktbeherrschung und vertikale Integration der großen Tourismusunternehmen entsteht ein massiver Preiswettbewerb und Kostendruck. Auf diese Weise geraten auch die Gewinnmargen der unabhängigen Reisebüros unter Druck.

Dennoch wurde 1998/99 ein Großteil des Umsatzes der Reiseveranstalter über Reisbüros erzielt. Bei diesen Reisebüros handelt es sich in der Regel um Klein- und Kleinstunternehmen mit fünf bis elf Beschäftigten. Um dem wachsenden Kostendruck und den daraus resultierenden niedrigeren Gewinnmargen standhalten zu können müssen sich die unabhängigen Reisebüros entweder zusammenschließen, Franchisevereinbarungen mit Reiseveranstaltern eingehen oder sich mit ihrem Angebot auf Nischenmärkte spezialisieren. Daher haben sich viele Reisebüros auf Geschäfts-, Kongress- und Incentive-Reisen spezialisiert, die nicht auf den Durchschnittsreisenden und -urlauber als Kunden ausgerichtet sind.

² Schreiben vom 13. September 1978.

³ Schreiben vom 19 Oktober 1978.

Der Kommission liegen zahlreiche Beschwerden von Wirtschaftsbeteiligten aus dem Tourismussektor vor, die die unterschiedliche steuerliche Behandlung der Umsätze von Reisebüros in den einzelnen Mitgliedstaaten bemängeln. Das Problem der uneinheitlichen Anwendung von Artikel 26 der Sechsten MwSt-Richtlinie durch die Mitgliedstaaten wurde bereits in verschiedenen Sitzungen des MwSt-Ausschusses erörtert. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage, ob die für Reisebüros und -veranstalter geltende Sonderregelung über die Differenzbesteuerung auch auf Pauschalreisen angewandt werden kann, die an andere Reisebüros und nicht an den Reisenden direkt verkauft werden. Gestützt auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs⁴ vertritt die Kommission die Ansicht, dass die Differenzbesteuerung nur dann angewendet werden kann, wenn die Pauschalreise direkt an den Reisenden, d.h. an den Endverbraucher verkauft wird. Wenn diese Pauschalreise an andere Reiseveranstalter/-büros weiterverkauft wird, ist die Anwendung der Differenzbesteuerung nicht gerechtfertigt und jeder Umsatz muss getrennt gemäß einschlägigen Vorschriften über den Ort der Dienstleistungen besteuert werden.

In diesen Erörterungen wurde bestätigt, dass die Mitgliedstaaten Artikel 26 sehr unterschiedlich anwenden, so dass die Gefahr der Doppelbesteuerung besteht. Außerdem ergeben sich Wettbewerbsnachteile für Unternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat, der die Differenzbesteuerung nur dann zulässt, wenn die Pauschalreise an den Reisenden direkt verkauft wird, gegenüber konkurrierenden Unternehmen in Mitgliedstaaten, die diese Regelung flexibler anwenden.

Darüber hinaus kann in bestimmten Fällen eines der Hauptziele der Sonderregelung, die gerechte Aufteilung der MwSt-Einnahmen zwischen den Mitgliedstaaten, durch die Differenzbesteuerung nicht mehr gewährleistet werden. Aus diesem Grund befürworten einige Mitgliedstaaten eine andere Auslegung von Artikel 26, der zufolge die Differenzbesteuerung auch dann anzuwenden ist, wenn eine Pauschalreise an andere Reisebüros/-veranstalter weiterverkauft wird. Diese Auslegung würde die Unternehmen auch insofern entlasten, als die Reiseveranstalter/-büros nicht mehr verpflichtet wären, sich in allen Mitgliedstaaten mehrwertsteuerlich registrieren zu lassen, in denen sie Lieferungen oder Dienstleistungen bewirken, die Teil einer Pauschalreise sind, wenn sie die Pauschalreise anderen Personen als dem Reisenden verkaufen.

Einige Mitgliedstaaten sprachen die Problematik von Geschäftsreisen an, bei denen die Unternehmen praktisch Endverbraucher von Pauschalreisen sind und daher nach den vorgeschlagenen neuen Bestimmungen des Artikels 26 die Vorsteuer nicht abziehen können. Falls ein Unternehmen bei einem Reisebüro eine Pauschalreise bucht, wird ihm ein Preis einschließlich MwSt berechnet, die dieses Unternehmen aber nicht abziehen kann, obwohl die Pauschalreise Geschäftszwecken dient. Dadurch ergibt sich eine Steuerremanenz auf einer Zwischenstufe, was gegen den Grundsatz der Neutralität des gemeinschaftlichen MwSt-Systems verstößt.

Außerdem hat die Kommission erkannt, dass im Zusammenhang mit dem zunehmenden Angebot von Reisedienstleistungen im Internet immer häufiger in Drittländern ansässige Reisebüros oder -veranstalter am Verkauf von Pauschalreisen beteiligt sind. Dies führt zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen, da nach den derzeit geltenden Bestimmungen auf eine Pauschalreise die Differenzbesteuerung anzuwenden ist, wenn sie von einem in der EU

⁴ Rechtssache C-163/91, Beheersmaatschappij Van Ginkel Waddinxveen BV, Reis- en Passagebureau Van Ginkel BV und andere gegen Inspecteur der Omzetbelasting te Utrecht. Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 26 der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG des Rates (AB1 L 145, 13.06.1977, S. 1.)

ansässigen Veranstalter angeboten wird. Dieselbe Reise wird jedoch nicht besteuert, wenn der Veranstalter in einem Drittland ansässig ist, das dann als Ort der Dienstleistung gilt.

3. ZIEL

Angeichts dieser Probleme, die einerseits auf die Entwicklung neuer Geschäftsformen und Technologien und andererseits auf die uneinheitliche Anwendung der Regelung in den Mitgliedstaaten zurückzuführen sind, und unter Berücksichtigung der Hauptziele dieser Sonderregelung hat die Kommission beschlossen, eine Änderung von Artikel 26 im Rahmen ihrer Neuen MwSt-Strategie⁵ vorzusehen. Damit sollen die MwSt-Vorschriften der Gemeinschaft vereinfacht und modernisiert sowie ihre Anwendung vereinheitlicht werden.

Gerade in diesem Bereich ist eine Modernisierung der Vorschriften aufgrund der Entwicklung des elektronischen Handels und des zunehmenden Einsatzes dieses elektronischen Mediums im Tourismussektor erforderlich. Eine weitere Notwendigkeit ist die einheitliche Anwendung der Sonderregelung für Reisebüros in der EU, damit die Hauptprobleme der betroffenen Unternehmen, die in ihren Beschwerden auf Wettbewerbsverzerrungen durch die unterschiedliche Anwendung von Artikel 26 in den Mitgliedstaaten hinweisen, gelöst werden können.

Mit diesem Vorschlag soll daher eine einheitliche Anwendung gewährleistet und zu diesem Zweck der Anwendungsbereich der Sonderregelung auf alle Verkäufe von Pauschalreisen erweitert werden, so dass keine Notwendigkeit mehr für abweichende Maßnahmen besteht. Der Vorschlag zielt ebenfalls darauf ab, die sich immer stärker auswirkende Wettbewerbsbenachteiligung der in der EU ansässigen Reiseveranstalter zu beseitigen, die auf den Einsatz der neuen Technologien in diesem Bereich zurückzuführen ist.

4. VORGESCHLAGENE ÄNDERUNGEN

4.1. Artikel 1 Nummer 1

4.1.1. Artikel 26 Absatz 1

Der letzte Satz von Artikel 26 Absatz 1 der Sechsten MwSt-Richtlinie bestimmt eindeutig, dass für die Anwendung der Sonderregelung auch Reiseveranstalter als Reisebüros gelten.

Aufgrund verschiedener Urteile des Europäischen Gerichtshofes⁶ über die Steuerpflichtigen, die unter die Sonderregelung über die Differenzbesteuerung für Reisebüros fallen, scheint eine klare Abgrenzung des Anwendungsbereichs der Sonderregelung für Reisebüros erforderlich zu sein. Daraus sollte hervorgehen, dass der Steuerpflichtige nicht unbedingt ein zugelassenes Reisebüro sein muss, um Artikel 26 in Anspruch nehmen zu können bzw. zu müssen. Der Gerichtshof hat außerdem bekräftigt, dass der Steuerpflichtige Leistungen von Dritten in Anspruch nehmen muss, um unter den Anwendungsbereich von Artikel 26 der Sechsten MwSt-Richtlinie zu fallen. Daher kann ein Reisebüro, das die Leistung direkt für

⁵ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Strategie zur Verbesserung der Funktionsweise des MwSt-Systems im Binnenmarkt (KOM(2000) 348 endg. vom 7.6.2000).

⁶ Verbundene Rechtssachen C-308/96 und C-94/97, T.P. Madgett and R.M. Baldwin und Commissioners of Customs and Excise. Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 26 der Sechsten MwSt-Richtlinie 77/388/EWG (ABl. L 145, 1977, S.1) und o.a. Rechtssache C-163/91 (ABl. L 145, 13.06.1977, S. 1.).

einen Reisenden erbringt, anders als bei dem Erwerb und anschließenden Weiterverkauf einer Reiseleistung die Sonderregelung über die Differenzbesteuerung nicht in Anspruch nehmen.

Da dies durch die Rechtsprechung des EuGH bereits klargestellt wurde, halten es die Dienststellen der Kommission nicht für zweckmäßig, den Versuch zu unternehmen, zur Anwendung dieses Artikels 26 eine Begriffsbestimmung für Reisebüros vorzulegen. So sollte jeder Steuerpflichtige, der Reisedienstleistungen im eigenen Namen verkauft und zu deren Durchführung Lieferungen und Dienstleistungen anderer Steuerpflichtiger in Anspruch nimmt, als Steuerpflichtiger gelten, der unter den Anwendungsbereich von Artikel 26 der Sechsten MwSt-Richtlinie fällt.

In allen anderen Fälle, in denen das Reisebüro nur als Vermittler auftritt, kann die Sonderregelung nicht in Anspruch genommen werden. Diese Leistungen unterliegen den normalen MwSt-Vorschriften über die Besteuerung von Vermittlungsleistungen.

Um dem von mehreren Mitgliedstaaten geäußerten Wunsch nach Klärung nachzukommen, schlagen die Dienststellen der Kommission jedoch vor, die Definition der unter die Sonderregelung fallenden Personen in Artikel 26 Absatz 1 anzupassen .

4.1.2. Artikel 26 Absatz 2

4.1.2.1. Der Kunde des Reisebüros

Wie oben dargelegt, entsteht das größte Problem sowohl für die Mitgliedstaaten und als auch für die Reisebüros dadurch, dass die Regelung grundsätzlich nur auf Reiseleistungen angewendet werden kann, die direkt an einen Reisenden verkauft werden. Diese Regelung ist auf die Marktverhältnisse im Jahr 1977 zugeschnitten, als Pauschalreisen noch vorrangig an die Reisenden direkt verkauft wurden. Aber diese Situation hat sich in der Zwischenzeit stark verändert. Heute hat sich die Zahl der Wirtschaftsbeteiligten in diesem Sektor stark erhöht und Pauschalreisen werden aus den Leistungen verschiedener Anbieter zusammengestellt. Daher werden immer mehr Reiseleistungen an andere Reisebüros oder an Steuerpflichtige verkauft, die diese als Incentive für ihr Personal oder im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit, z.B. für Seminare einsetzen.

Unter den jetzigen Gegebenheiten kann durch die Sonderregelung, wenn sie nur für direkt an den Reisenden verkaufte Leistungen angewendet werden darf, nicht mehr gewährleistet werden, dass die MwSt-Einnahmen dem Mitgliedstaat zufließen, in dem die jeweilige Dienstleistung in Anspruch genommen wird. Der Verkauf eines pauschalen Leistungspakets von einem Reisebüro an ein anderes wird nach den normalen MwSt-Vorschriften besteuert. Der Verkäufer müsste demzufolge zum Vorsteuerabzug berechtigt sein und in seinem Sitzmitgliedstaat dem anderen Reisebüro MwSt auf den gesamten Wert der Pauschalreise in Rechnung stellen. In diesem Fall würden die MwSt-Einnahmen für die jeweiligen Leistungen (z.B. Hotelunterkunft) nicht mehr dem jeweiligen Mitgliedstaat zufließen, in dem diese Leistungen in Anspruch genommen werden, sondern dem Mitgliedstaat, in dem das Reisebüro seinen Sitz hat.

Um dies zu vermeiden, bevorzugen einige Mitgliedstaaten mit bedeutender Tourismuswirtschaft eine andere Auslegung dieses Artikels und haben den Anwendungsbereich der Sonderregelung auf Leistungen erweitert, die nicht direkt an die Reisenden, sondern an andere Kunden verkauft werden. Dadurch kann den ursprünglichen Zielen der Sonderregelung, d.h. der Vereinfachung und der Besteuerung im Mitgliedstaat des Verbrauchs, besser entsprochen werden.

Allerdings führt diese weitere Auslegung zu einer unterschiedlichen Anwendung der Sonderregelung in der Gemeinschaft und damit zu einer Behinderung des ordnungsgemäßen Funktionierens des Binnenmarktes sowie zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Wirtschaftsbeteiligten, die in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig sind. Diese unterschiedliche Anwendung muss unterbunden werden, und die Kommission schlägt daher vor, Artikel 26 Absatz 2 Satz 1 durch die Streichung der Worte "an den Reisenden" zu ändern.

Dadurch wird der Anwendungsbereich der Sonderregelung erheblich ausgeweitet. Die geänderte Fassung sieht vor, dass die Sonderregelung auf alle Leistungen von Reisebüros unter den in Artikel 26 Absatz 1 festgelegten Bedingungen und ungeachtet des Status des Leistungsempfängers (Privatperson, Steuerpflichtiger, Unternehmen, anderes Reisebüro, usw.) angewendet wird.

4.1.2.2. Reisebüros mit Sitz in einem Drittland

Die Marktentwicklungen veranlassten die größten Reiseveranstalter dazu, Zweigstellen in Ländern außerhalb der EU zu errichten und Pauschalreisen von diesen Drittländern aus anzubieten, um die Besteuerung innerhalb der EU zu umgehen. Dies führt zu Wettbewerbsverzerrungen zuungunsten kleinerer Reisebüros, die nicht über die erforderlichen Ressourcen für solche Maßnahmen verfügen. Außerdem ist nicht hinnehmbar, dass durch die Einrichtung einer Zweigstelle in einem Drittland die Besteuerung des Verbrauchs in der EU umgangen oder eingeschränkt werden kann.

Der Verkauf von pauschalen Reiseleistungen, die in der EU erbracht werden, an einen in der EU ansässigen Kunden muss auch in der EU besteuert werden. Die Kommission schlägt daher vor, dass bei Reiseleistungen, die von einem Anbieter mit Sitz in einem Drittland an einen in der EU ansässigen Kunden verkauft werden, als Ort der Besteuerung der Mitgliedstaat gelten soll, in dem der Kunde ansässig ist oder seinen Wohnort bzw. seinen üblichen Aufenthaltsort hat. Davon betroffen sind ausschließlich Pauschalreisen in der EU, die an einen in der EU ansässigen Kunden verkauft werden.

Für die Anwendung der Regelung ist unerheblich, ob es sich bei dem Kunden um einen Steuerpflichtigen oder um einen Nichtsteuerpflichtigen handelt.

Die Kommission schlägt daher vor, in Artikel 26 Absatz 2 nach Satz 2 eine besondere Bestimmung einzufügen, um den Ort der Besteuerung für diese Umsätze zu ändern.

4.1.3. Artikel 26 Absatz 3

Mit Artikel 26a wurde 1994 eine weitere Sonderregelung für die Differenzbesteuerung in die Sechste MwSt-Richtlinie aufgenommen⁷, und zwar in Bezug auf den Weiterverkauf von Gebrauchtgegenständen, Kunstgegenständen, Sammlungsstücken und Antiquitäten. In diesem Artikel ist die Berechnung der Besteuerungsgrundlage und der Gewinnmarge geregelt.

⁷ Richtlinie 94/5/EG des Rates vom 14. Februar 1994 zur Ergänzung des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems und zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG - Sonderregelung für Gebrauchtgegenstände, Kunstgegenstände, Sammlungsstücke oder Antiquitäten (ABl. L 60 vom 3.3.1994, S. 16).

Einige Mitgliedstaaten erklärten, dass ihnen die Berechnung der Besteuerungsgrundlage gemäß Artikel 26 Schwierigkeiten bereitet. Die Kommission schlägt daher vor, die Definition der Besteuerungsgrundlage in diesem Artikel an Artikel 26a anzupassen. Diese neue ausführlichere Definition wird dem Artikel 26 als neuer Absatz 3 hinzugefügt. In diesem Absatz wird zunächst die Gewinnmarge als Differenz zwischen dem Verkaufspreis und dem Einkaufspreis der Dienstleistung festgelegt und dann definiert, was im Sinne dieses Artikels als Verkaufspreis und Einkaufspreis gilt.

4.1.4. Artikel 26 Absatz 4

Um die Regelung zu vereinfachen, schlägt die Kommission auch vor, dass die Mitgliedstaaten den Reisebüros die Berechnung einer Gesamtgewinnmarge für alle Verkäufe von Pauschalreisen während eines bestimmten Steuerzeitraums gestatten können. Artikel 26a Teil B Absatz 10 der Sechsten MwSt-Richtlinie sieht eine ähnliche Möglichkeit für Wiederverkäufer vor, die die Sonderregelung über die Differenzbesteuerung des Weiterverkaufs von Gebrauchsgegenständen anwenden. Mehrere Mitgliedstaaten schlugen vor, diese Möglichkeit auch für Reisebüros und -veranstalter, die unter die Sonderregelung gemäß Artikel 26 fallen, zuzulassen. Insbesondere im Tourismussektor liegt oft eine große Zeitspanne zwischen dem Verkauf der Pauschalreise und der Rechnungstellung durch den steuerpflichtigen Leistungserbringer, so dass eine genaue Berechnung der Gewinnspanne beim Verkauf jeder einzelnen Pauschalreise sehr kompliziert wäre.

Aus diesem Grund schlägt die Kommission vor, dem Artikel 26 der Sechsten MwSt-Richtlinie einen neuen Absatz 4 hinzuzufügen, der vorsieht, dass die Mitgliedstaaten den Reisebüros gestatten können, die Gesamtgewinnmarge für alle Verkäufe von Pauschalreisen während eines bestimmten Steuerzeitraums anzugeben. Der vorgeschlagene neue Absatz legt ebenfalls die Berechnungsmethode für diese Gesamtgewinnmarge fest, und zwar als Differenz zwischen dem Gesamtbetrag der vom Reisebüro getätigten Verkäufe und Einkäufe von Gegenständen und Dienstleistungen während eines bestimmten Zeitraums.

4.1.5. Artikel 26 Absatz 5

Der derzeitige Absatz 3 des Artikels 26 der Sechsten MwSt-Richtlinie wird zu Absatz 5 und bleibt unverändert.

Verkauft ein in der Gemeinschaft ansässiges Reisebüro eine Pauschalreise, bei der die Leistungen außerhalb der Gemeinschaft erbracht werden, so wird das Reisebüro als ein für Rechnung des Reisenden handelnder reiner Vermittler betrachtet. Die Leistung gilt in diesem Fall als in der Gemeinschaft erbracht, wird jedoch gemäß Artikel 15 Nummer 14 der Sechsten MwSt-Richtlinie mit Recht auf Vorsteuerabzug von der Steuer befreit.

Umfasst das pauschale Leistungspaket eine innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft durchgeführte Reise, so kann nur der außerhalb der Gemeinschaft stattfindende Teil der Reise mit Recht auf Vorsteuerabzug von der Steuer befreit werden, während der Reiseabschnitt innerhalb der Gemeinschaft nach der Sonderregelung gemäß Artikel 26 zu besteuern ist.

Ebenso muss ein außerhalb der Gemeinschaft ansässiges Reisebüro, das eine innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft stattfindende Pauschalreise an einen in der Gemeinschaft ansässigen Kunden verkauft, den innerhalb der Gemeinschaft durchgeführten Teil der Reise nach der Sonderregelung gemäß Artikel 26 versteuern.

4.1.6. Artikel 26 Absatz 6

Der derzeitige Absatz 4 des Artikels 26 der Sechsten MwSt-Richtlinie wird zu Absatz 6. Gemäß diesem Absatz ist der Vorsteuerabzug oder die Rückerstattung der Steuer in jedem Mitgliedstaat für Reiseleistungen ausgeschlossen, die Reisebüros erwerben und an ihre Kunden weiterverkaufen.

Als einzige Änderung dieses Artikels ist vorgesehen, den Begriff "Reisenden" durch den im neuen Artikel 26 durchgehend verwendeten Begriff "Kunden" zu ersetzen, um Verwechslungen mit der ehemaligen, engeren Auslegung der Regelung zu vermeiden, in deren Anwendungsbereich ausschließlich für Reisende erbrachte Dienstleistungen fielen.

4.1.7. Artikel 26 Absätze 7 bis 9

Insbesondere wenn das Reisebüro bei der Organisation von Geschäftsseminaren tätig wird oder wenn ein Unternehmen seinen Mitarbeitern Incentive-Pauschalreisen anbietet, könnte die Anwendung der Differenzbesteuerung das Unternehmen dazu veranlassen, mit jedem Leistungserbringer direkt Kontakt aufzunehmen, um seine Vorsteuer abziehen zu können, anstatt sich an ein Reisebüro zu wenden, das seine Dienstleistungen einschließlich MwSt in Rechnung stellt, wobei das Unternehmen zum Abzug dieser Vorsteuer nicht berechtigt ist.

In Artikel 26a, der Sonderregelung über die Differenzbesteuerung für Gebrauchtgegenstände, wurde dieses Problem dadurch gelöst, dass dem Leistungserbringer die Möglichkeit eingeräumt wurde, sich für die Anwendung der normalen MwSt-Bestimmungen zu entscheiden.

Eine ähnliche Lösung könnte für die Sonderregelung für Reisebüros in Erwägung gezogen werden, obwohl sich dadurch für das betroffene Reisebüro bestimmte Konsequenzen und Schwierigkeiten ergeben werden. Ein Reisebüro, das einem Unternehmen eine Pauschalreise verkauft und sich für die normalen MwSt-Bestimmungen entscheiden könnte, müsste in jedem Mitgliedstaat registriert sein, in dem es eine Dienstleistung erbringt, da seine Dienstleistungen nicht als einheitliche Dienstleistung behandelt würden. Dadurch könnte das Reisebüro über seine in diesen Mitgliedstaaten einzureichende MwSt-Erklärung zwar den größten Teil der Vorsteuer erstattet bekommen. Ist es jedoch in einem Mitgliedstaat, in dem seine Vorsteuer anfällt, nicht mehrwertsteuerlich registriert, müsste es gemäß den Bestimmungen der Achten MwSt-Richtlinie⁸ die Erstattung dieser Steuer erst beantragen. Dies bedeutet, dass in einigen Fällen der Mitgliedstaat dem Reisebüro die MwSt erstatten muss, dies aber in anderen Fällen nicht tun darf, wenn dasselbe Reisebüro unter die Sonderregelung über die Differenzbesteuerung fällt. Dies könnte zu administrativen Schwierigkeiten für den Mitgliedstaat führen, der die Vorsteuer erstatten muss, da er festzustellen hat, ob dieses Reisebüro eine Dienstleistung im Rahmen der Differenzbesteuerung gemäß Artikel 26 ohne Recht auf Vorsteuerabzug erbracht hat oder ob es sich für die Besteuerung der von ihm erbrachten Dienstleistung entschieden und damit Anspruch auf Erstattung seiner Vorsteuer hat.

⁸ Richtlinie 79/1072/EWG des Rates vom 6. Dezember 1979 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern - Verfahren zur Erstattung der Mehrwertsteuer an nicht im Inland ansässige Steuerpflichtige (ABl. L 331 vom 27.12.1979, S. 11).

Hat ein Reisebüro jedoch nicht die Möglichkeit, sich für die Besteuerung nach den normalen MwSt-Bestimmungen zu entscheiden, unterliegen seine Umsätze zwangsläufig der Differenzbesteuerung und für den steuerpflichtigen Kunde, der diese Dienstleistungen für Geschäftszwecke in Anspruch nimmt, ist die in der Besteuerungsgrundlage für die vom Reisebüro erbrachten Dienstleistungen enthaltene MwSt nicht abzugsfähig. Dadurch ergibt sich eine Steuerremanenz auf einer Zwischenstufe. Die Kommission schlägt daher eine Änderung von Artikel 26 der Sechsten MwSt-Richtlinie vor, durch die Reisebüros die Möglichkeit eingeräumt wird, sich für die Besteuerung nach den normalen MwSt-Bestimmungen zu entscheiden.

4.2. Artikel 1 Nummer 2

Wenn Reisebüros als Vermittler, d. h. im Namen und für Rechnung des Reisenden handeln, finden die Bestimmungen des Artikels 26 der Sechsten MwSt-Richtlinie keine Anwendung. Dies bedeutet, dass die normalen Bestimmungen für Dienstleistungen durch Vermittler anzuwenden sind. Eine dieser Bestimmungen ist in Artikel 15 Nummer 14 der Sechsten MwSt-Richtlinie festgelegt. Seit der Einführung der MwSt-Übergangsregelung für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten im Jahr 1993 scheint der zweite Unterabsatz von Artikel 15 Nummer 14, dem zufolge Leistungen, die von Vermittlern im Namen und für Rechnung von Reisenden erbracht und in anderen Mitgliedstaaten in Anspruch genommen werden, von der Befreiung ausgeschlossen sind, seine Bedeutung verloren zu haben. Die Kommission schlägt daher die Streichung dieses Unterabsatzes vor.

4.3. Artikel 1 Nummer 3

Um eine einheitliche Anwendung der MwSt-Vorschriften für die Besteuerung der Dienstleistungen von Reisebüros in der Gemeinschaft zu gewährleisten, schlägt die Kommission statt einer Steuerbefreiung mit Recht auf Vorsteuerabzug vor, die den Mitgliedstaaten in Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe g) der Sechsten MwSt-Richtlinie eingeräumte Möglichkeit zu streichen, im ehemaligen Artikel 26 Absatz 3 aufgeführte Dienstleistungen ohne Recht auf Vorsteuerabzug von der Steuer zu befreien.

4.4. Artikel 1 Nummern 4 und 5

Im Rahmen der vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 26 und im Hinblick auf eine einheitliche Anwendung der Vorschriften schlägt die Kommission außerdem vor, die Ausnahmeregelungen gemäß Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe a) und Anhang E Nummer 15 (die den Mitgliedstaaten die Besteuerung von außerhalb der Gemeinschaft getätigten Reisen gestatten) und gemäß Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe b) und Anhang F Nummer 27 (die den Mitgliedstaaten die Steuerbefreiung von innerhalb der Gemeinschaft getätigten Reisen gestatten) zu streichen, um die Gleichbehandlung aller Reiseveranstalter/-büros in den Mitgliedstaaten der EU zu gewährleisten.

4.5. Artikel 2

Um eine einheitliche Anwendung zu gewährleisten schlägt die Kommission auch die Aufhebung der Ausnahmeregelung vor, die mit der Entscheidung des Rates gemäß dem Verfahren des Artikels 27 Absätze 1 bis 4 der Sechsten MwSt-Richtlinie genehmigt wurde.

2002/0041 (CNS)

Vorschlag für einen

RICHTLINIE DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG bezüglich der Sonderregelung für Reisebüros

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 93,

auf Vorschlag der Kommission⁹,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments¹⁰,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses¹¹,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Kommission hat in ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament "Strategie zur Verbesserung der Funktionsweise des MwSt-Systems im Binnenmarkt"¹² eine einheitlichere Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften durch die Mitgliedstaaten als eines von vier Zielen zur kurzfristigen Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarktes genannt.
- (2) Die unterschiedliche Auslegung der Sonderregelung für Reisebüros gemäß Artikel 26 der Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern - Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage¹³, zuletzt geändert durch die Richtlinie 2001/41/EG¹⁴, führt zu einer uneinheitlichen Anwendung der Sonderregelung in den Mitgliedstaaten und zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen bestimmten Wirtschaftsbeteiligten.
- (3) Durch die Ausweitung des Anwendungsbereichs von Artikel 26 der Richtlinie 77/388/EWG auf alle Lieferungen von Pauschalreisen würde die unterschiedliche Auslegung der Mitgliedstaaten in Bezug auf die unter die Sonderregelung fallenden Reiseleistungen vermieden und das ursprüngliche Ziel der Sonderregelung - die Besteuerung im Mitgliedstaat des Verbrauchs - eher erreicht werden.

⁹ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

¹⁰ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

¹¹ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

¹² Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Strategie zur Verbesserung der Funktionsweise des MwSt-Systems im Binnenmarkt (KOM (2000) 348 endg. vom 7.6.2000).

¹³ ABl. L 145 vom 13.6.1977, S. 1.

¹⁴ ABl. L 22 vom 24.1.2001, S.17, und Berichtigung ABl. L 26 vom 27.1.2001, S. 40.

- (4) Eine ähnliche Sonderregelung, die für die Besteuerung der Gewinnmarge bei Gebrauchsgegenständen, Kunstgegenständen, Sammlungsstücken und Antiquitäten gilt, ist in Artikel 26a der Richtlinie 77/388/EWG festgelegt. Die Begriffsbestimmungen dieses Artikels sind wesentlich genauer und könnten zur Klärung der Definitionen nach Artikel 26 und zur Vereinfachung der Anwendung der Sonderregelung für Reisebüros herangezogen werden.
- (5) Aufgrund der Besonderheit der Dienstleistungen von Reisebüros, die verschiedene von Dritten bezogene Leistungen zu einer Pauschalreise zusammenfassen und dann als Leistungspaket weiterverkaufen, ist für die Reisebüros die Berechnung der Gewinnspanne für jede einzelne Leistung meist sehr schwierig. Durch eine Regelung, die die Berechnung einer Gesamtgewinnmarge für einen bestimmten Zeitraum gestatten würde, könnte das System vereinfacht und ein Großteil der Probleme in diesem Bereich gelöst werden.
- (6) Aus ähnlichen Gründen sollte den Reisebüros auch die Möglichkeit der Besteuerung nach den normalen MwSt-Vorschriften eingeräumt werden, um so den Grundsatz der Neutralität des gemeinschaftlichen MwSt-Systems zu wahren.
- (7) Die in Artikel 28 Absatz 3 und den Anhängen E und F vorgesehenen Ausnahmeregelungen sind zu streichen, um eine einheitliche Anwendung der Sonderregelung für Reisebüros zu gewährleisten. Auch Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe g) und Artikel 15 Nummer 14 sind zu streichen, da sie den Mitgliedstaaten ebenfalls die Anwendung abweichender Regelungen für die Besteuerung der Leistungen von Reisebüros gestatten.
- (8) Die vom Rat auf Antrag des Königreichs Belgien vom 13. September 1978 genehmigte Ausnahmeregelung nach Artikel 27 Absatz 1 ist aufzuheben, um eine einheitliche Anwendung der Sonderregelung für Reisebüros in der EU zu gewährleisten.
- (9) Die Richtlinie 77/388/EWG sollte deshalb entsprechend geändert werden -

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Die Richtlinie 77/388/EWG wird wie folgt geändert:

1. Artikel 26 erhält folgende Fassung:

"Artikel 26

Sonderregelung für Reisebüros

- (1) Die Mitgliedstaaten wenden eine Sonderregelung für die Erhebung der Mehrwertsteuer auf die Umsätze der Reisebüros nach den Vorschriften dieses Artikels an, soweit die Reisebüros gegenüber den Kunden im eigenen Namen auftreten und für die Durchführung der Reise Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen anderer Steuerpflichtiger in Anspruch nehmen.

Diese Regelung gilt nicht für Reisebüros, die lediglich als Vermittler handeln und auf die Artikel 11 Teil A Absatz 3 Buchstabe c) anzuwenden ist.

Im Sinne dieses Artikels gelten als Reisebüros auch Reiseveranstalter sowie jeder andere Steuerpflichtige, die Reisedienstleistungen nach denselben Bedingungen erbringen.

- (2) Alle bei Durchführung der Reise vom Reisebüro unter den in Absatz 1 festgelegten Voraussetzungen bewirkten Umsätze werden als eine einheitliche Dienstleistung des Reisebüros behandelt. Diese einheitliche Dienstleistung wird in dem Mitgliedstaat besteuert, in dem das Reisebüro den Sitz seiner wirtschaftlichen Tätigkeit oder eine feste Niederlassung hat, von wo aus es die Dienstleistung erbracht hat.

Hat das Reisebüro keinen Sitz in der Gemeinschaft oder hat es eine feste Niederlassung in einem Drittland, von wo aus die Dienstleistung erbracht wird, und erfolgt die tatsächliche Nutzung oder Inanspruchnahme der von dem Reisebüro erbrachten Dienstleistung innerhalb der Gemeinschaft, so gilt als Ort dieser einheitlichen Dienstleistung der Ort, an dem der Kunde den Sitz seiner wirtschaftlichen Tätigkeit oder eine feste Niederlassung hat, für welche die Dienstleistung erbracht worden ist, oder, in Ermangelung eines solchen Sitzes oder einer solchen Niederlassung, sein Wohnort oder sein üblicher Aufenthaltsort.

- (3) Für die von dem Reisebüro erbrachte einheitliche Dienstleistung gilt als Besteuerungsgrundlage die Gewinnspanne des Reisebüros ohne die Mehrwertsteuer auf diese Gewinnspanne. Die Gewinnspanne entspricht der Differenz zwischen dem von dem Reisebüro für die Pauschalreise in Rechnung gestellten Verkaufspreis und dem vom Reisebüro entrichteten Einkaufspreis der Leistungen für diese Pauschalreise. Für Zwecke dieses Absatzes gelten als

a) 'Verkaufspreis' die gesamte Gegenleistung, die das Reisebüro von seinem Kunden oder einem Dritten erhalten hat bzw. zu erhalten hat, einschließlich der unmittelbar mit diesem Umsatz zusammenhängenden Subventionen, Steuern, Zölle, Abschöpfungen und Abgaben sowie der Nebenkosten wie Provisions-, Verpackungs-, Beförderungs- und Versicherungskosten, die dem Kunden von dem Reisebüro in Rechnung gestellt werden, mit Ausnahme der in Artikel 11 Teil A Absatz 3 genannten Beträge;

b) 'Einkaufspreis' der Pauschalreise die gesamte Gegenleistung entsprechend der Definition des ersten Spiegelstrichs, einschließlich Mehrwertsteuer, die ein Lieferant oder Dienstleister für die von ihm bewirkten Lieferungen bzw. Dienstleistungen von dem Reisebüro erhalten hat bzw. zu erhalten hat, sofern diese Umsätze [, die dem Kunden unmittelbar zugute kommen, mit Ausnahme der Gemeinkosten,] durch die Zusammenstellung des Leistungspakts anfallen.

- (4) Um die Besteuerung zu vereinfachen, können die Mitgliedstaaten vorbehaltlich der Konsultation des MwSt-Ausschusses vorsehen, dass die Besteuerungsgrundlage für alle Reiseleistungen, die gemäß der Sonderregelung über die Differenzbesteuerung unterliegen, für jeden Steuerzeitraum, für den das Reisebüro eine Steuererklärung gemäß Artikel 22 Absatz 4, in der Fassung von Artikel 28 Buchstabe h abzugeben hat, global berechnet wird.

In diesem Fall gilt als Besteuerungsgrundlage für die vom Reisebüro erbrachten Leistungen die Gewinnspanne des Reisebüros ohne die in der Gewinnspanne enthaltene Mehrwertsteuer.

Die Gesamtgewinnspanne entspricht der Differenz zwischen

- a) dem Gesamtbetrag aller Verkäufe von Reiseleistungen, die vom Reisebüro während des Zeitraums getätigt wurden und die der Sonderregelung zur Besteuerung der Gewinnspanne unterliegen, wobei dieser Betrag der Summe aller Verkaufspreise im Sinne von Absatz 3 entspricht, und
 - b) dem Gesamtbetrag aller Einkäufe von Gegenständen und Dienstleistungen gemäß Absatz 1, die während dieses Zeitraums vom Reisebüro getätigt wurden, wobei dieser Betrag der Summe aller Einkaufspreise im Sinne von Absatz 3 entspricht.
- (5) Werden die Umsätze, für die das Reisebüro andere Steuerpflichtige in Anspruch nimmt, von diesen außerhalb der Gemeinschaft bewirkt, so wird die Dienstleistung des Reisebüros einer nach Artikel 15 Nummer 14 befreiten Vermittlungstätigkeit gleichgestellt.
- Werden diese Umsätze sowohl innerhalb als auch außerhalb der Gemeinschaft erbracht, so ist nur der Teil der Dienstleistung des Reisebüros als steuerfrei anzusehen, der auf die Umsätze außerhalb der Gemeinschaft entfällt.
- (6) Beim Reisebüro ist der Vorsteuerabzug oder die Rückerstattung der Steuern in jedem Mitgliedstaat für die Steuer ausgeschlossen, die dem Reisebüro von anderen Steuerpflichtigen für die in Absatz 2 bezeichneten Umsätze in Rechnung gestellt werden, welche dem Kunden des Reisebüros unmittelbar zugute kommen.
- (7) Das Reisebüro kann auf alle Leistungen, die der Sonderregelung für die Besteuerung der Gewinnspanne unterliegen, die normale Mehrwertsteuerregelung anwenden.
- (8) Wendet das Reisebüro auf eine Reiseleistung die normale Mehrwertsteuerregelung an, so kann es von seiner Steuerschuld die Mehrwertsteuer abziehen, die es für die an ihm erbrachten Dienstleistungen schuldet bzw. entrichtet hat, sofern diese Umsätze seinem Kunden unmittelbar zugute kommen.

Das Recht auf Vorsteuerabzug entsteht, wenn der Anspruch auf die Steuer für eine Dienstleistung entsteht, bei der sich das Reisebüro für die Anwendung der normalen Mehrwertsteuerregelung entschieden hat.

- (9) Wendet das Reisebüro sowohl die normale Mehrwertsteuerregelung als auch die Sonderregelung über die Besteuerung der Gewinnspanne an, muss es gemäß den von den Mitgliedstaaten festgelegten Vorschriften in seinen Büchern die Umsätze getrennt auflühren, die unter die jeweiligen Bestimmungen fallen."

2. Artikel 15 Nummer 14 Unterabsatz 2 wird gestrichen.
3. Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe g) wird gestrichen.
4. Anhang E Nummer 15 wird gestrichen.
5. Anhang F Nummer 27 wird gestrichen.

Artikel 2

Die durch die Entscheidung des Rates auf Antrag des Königreichs Belgien vom 13. September 1978 gewährte Ausnahmeregelung gemäß Artikel 27 Absatz 1 der Richtlinie 77/388/EWG wird aufgehoben.

Artikel 3

Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie bis spätestens 1. Januar 2003 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich hiervon in Kenntnis.

Beim Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in diesen Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

Artikel 4

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Artikel 5

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel, am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

**FOLGENABSCHÄTZUNGSBOGEN
AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS AUF DIE UNTERNEHMEN,
INSBESONDERE AUF KLEINE UND MITTLERE UNTERNEHMEN (KMU)**

BEZEICHNUNG DES VORGESCHLAGENEN RECHTSAKTS

Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG zur Vereinfachung und Modernisierung der Sonderregelung für Reisebüros sowie zur Harmonisierung ihrer Anwendung

DOKUMENTENNUMMER

2001/075 (CNS)

DER VORSCHLAG

1. Warum ist ein Rechtsakt der Gemeinschaft unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips in diesem Bereich notwendig und welche Ziele werden in erster Linie verfolgt?

Eine stärkere Harmonisierung der Sonderregelung für Reisebüros ist erforderlich, da die gemeinschaftlichen MwSt-Vorschriften für diesen Bereich derzeit in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt und angewendet werden.

Der Anwendungsbereich von Artikel 26 muss ausgeweitet werden, um die Sonderregelung an die veränderte Situation im Reiseverkehrssektor anzupassen, die auf die höhere Zahl von Wirtschaftsbeteiligten und die Weiterentwicklung moderner Technologien wie den elektronischen Handel zurückzuführen ist. Die geltenden Regelungen werden diesen veränderten Umständen nicht mehr gerecht und können in vielen Fällen nicht mehr die Besteuerung im Mitgliedstaat des Verbrauchs gewährleisten.

Außerdem wird von manchen Wirtschaftsbeteiligten durch die Einrichtung einer Zweigstelle in einem Drittland die Besteuerung in der EU umgangen oder eingeschränkt, was zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Dieses Vorgehen ist nicht hinnehmbar und sollte daher unterbunden werden.

Weitere Vereinfachungen sind erforderlich, um eine größere Flexibilität und ordnungsgemäße Anwendung der Sonderregelung zu gewährleisten. Daher müssen entsprechende Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene getroffen werden.

AUSWIRKUNGEN AUF DIE UNTERNEHMEN

2. Wer wird durch den vorgeschlagenen Rechtsakt betroffen sein?
 - welche Wirtschaftszweige?

Reisebüros, Reiseveranstalter und alle Steuerpflichtigen, die in ihrem eigenen Namen Reiseleistungen erbringen und dafür Dienstleistungen von anderen Steuerpflichtigen beziehen.

- welche Unternehmensgrößen (welcher Anteil kleiner, mittlerer und großer Unternehmen)?

Alle Unternehmensgrößen. Auf die sechs größten Tourismusunternehmen entfallen ungefähr 18% der Beschäftigten und 33% des Umsatzes. Daneben existieren ebenfalls Reisebüros, bei denen es sich in der Regel um Klein- und Kleinstunternehmen mit 5 bis 11 Beschäftigten handelt.

- Befinden sich diese Unternehmen in bestimmten geografischen Gebieten?

Mittelmeerländer, Deutschland und das Vereinigte Königreich

3. Welche Maßnahmen müssen die Unternehmen treffen, um diesem Rechtsakt nachzukommen?

Die Unternehmen müssen die positiven Auswirkungen dieser Vereinfachung berücksichtigen und gleiche Voraussetzungen für den Wettbewerb im Binnenmarkt schaffen.

4. Welche wirtschaftlichen Folgen hat der vorgeschlagene Rechtsakt voraussichtlich

- auf die Beschäftigung?

Die Kommission hat seit jeher den Standpunkt vertreten, dass sich die Mehrwertsteuer nur geringfügig auf die Beschäftigung auswirkt und Anreize für den Arbeitsmarkt eher durch niedrige Lohnnebenkosten geschaffen werden, die in die Kompetenz der einzelnen Mitgliedstaaten fallen. Dennoch werden durch diesen Rechtsakt weitere Schwierigkeiten für solche Wirtschaftsbeteiligten aus dem Reiseverkehrssektor vermieden, die unter dem unlauteren Wettbewerb von Konkurrenten in anderen, flexibleren Mitgliedstaaten oder in ihrem eigenen Mitgliedstaat leiden, die über entsprechende Mittel verfügen, um durch die Errichtung von Zweigstellen in Drittländern die Besteuerung in der EU zu umgehen.

- auf die Investitionen und die Gründung neuer Unternehmen?

Eine Förderung der Investitionstätigkeit ist nur dann möglich, wenn durch die Anwendung einheitlicher Vorschriften in allen EU-Mitgliedstaaten die Kosten für die Unternehmen gesenkt und Anreize für die Aufnahme von Tätigkeiten in anderen Mitgliedstaaten geschaffen werden.

- auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen?

Der Rechtsakt soll durch eine einheitliche Anwendung der Vorschriften und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen faire Wettbewerbsbedingungen schaffen. Dadurch wird den Reiseveranstaltern die Möglichkeit genommen, durch die Einrichtung einer Niederlassung in einem Drittland, die bei dem Verkauf von Pauschalreisen zwischengeschaltet wird, die Besteuerung in der EU zu vermeiden oder einzuschränken.

5. Enthält der vorgeschlagene Rechtsakt Bestimmungen, die der besonderen Lage kleiner und mittlerer Unternehmen Rechnung tragen (etwa reduzierte oder andersartige Anforderungen usw.)?

Durch die Besteuerung der Gesamtgewinnspanne wird die Anwendung der Differenzbesteuerung im Rahmen der Sonderregelung für KMU erleichtert, da sie nicht mehr die Gewinnspanne für jede einzelne erbrachte Leistung berechnen müssen. Dies wird sich auch positiv auf den Cash-flow der kleineren und mittleren Reisebüros auswirken.

KONSULTATIONEN

6. Führen Sie die Organisationen auf, die zu dem vorgeschlagenen Rechtsakt konsultiert wurden, und stellen Sie deren wichtigste Auffassungen dar.

ECTAA (Group of national travel agents and Tour Operator Associations within the EU) und DRV (Deutscher Reisebüro- und Reiseveranstalter-Verband).

Diese Organisationen halten ebenfalls eine einheitlichere Anwendung der Sonderregelung in der EU für erforderlich.

Gleichzeitig haben sie darauf hingewiesen, dass sich nach Ansicht aller ihrer Mitglieder die Sonderregelung für die Differenzbesteuerung als durchaus zweckmäßig erwiesen hat und beibehalten werden sollte. Sie sind ebenfalls auf die mit der Steuervermeidung verbundenen Probleme eingegangen, die durch die Errichtung von Zweigstellen in Drittländern auftreten.