

Brüssel, den 17.2.2021
SWD(2021) 33 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Sonderregelung für Reisebüros

der

Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem

{SWD(2021) 32 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Bei der Sonderregelung für Reisebüros (im Folgenden die „Sonderregelung“), die in Artikel 306 bis 310 der MwSt-Richtlinie¹ festgelegt ist, handelt es sich um eine von den normalen Mehrwertsteuervorschriften abweichende Vereinfachungsmaßnahme, die seit der Annahme des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems im Jahr 1977 gilt.

Gemäß dieser Sonderregelung gelten alle Umsätze in Bezug auf Reiseleistungen, die von Reisebüros in eigenem Namen bewirkt werden, als einheitliche Dienstleistung. Steuerbemessungsgrundlage ist die Gewinnspanne, die das Reisebüro mit der Erbringung dieser einheitlichen Dienstleistung erzielt. Darauf kann das Reisebüro keinen Vorsteuerabzug geltend machen. Ort der Besteuerung der vom Reisebüro erbrachten Dienstleistung ist der Ort, an dem das Reisebüro den Sitz seiner wirtschaftlichen Tätigkeit hat.

Diese Sonderregelung ist nie aktualisiert oder von den Mitgliedstaaten einheitlich angewandt worden, weshalb sie Gegenstand zahlreicher Rechtsachen vor dem Gerichtshof der Europäischen Union war. Die Reisebranche hat in den letzten Jahren tief greifende Veränderungen erfahren, die sich nicht in den geltenden Vorschriften widerspiegeln.

Die Leistung der Sonderregelung wird anhand der fünf Bewertungskriterien geprüft, die in den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung² festgelegt sind. Die wichtigsten Ergebnisse der Bewertung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- 1. Die Sonderregelung hat sich bei der Verwirklichung ihrer zwei zentralen Ziele – einfachere Anwendung der MwSt-Vorschriften für Reisebüros und Gewährleistung einer gerechten Verteilung der MwSt-Einnahmen – weitgehend als wirksam erwiesen.**

Die Sonderregelung ermöglicht es Reisebüros, innerhalb der EU tätig zu sein, ohne sich in jedem Mitgliedstaat, in dem Reiseleistungen erbracht werden, registrieren lassen und Mehrwertsteuer erheben zu müssen. Die Regel für den Ort der Erbringung der Dienstleistung und das Konzept der einheitlichen Dienstleistung sind zentrale Elemente der Vereinfachung, dank denen die Regelung wesentlich problemloser anzuwenden ist als die normalen Mehrwertsteuervorschriften.

Die Tatsache, dass Reisebüros aufgrund der Sonderregelung keine Vorsteuer abziehen oder sich erstatten lassen können, gewährleistet außerdem eine gleichmäßige Verteilung der Einnahmen unter den Mitgliedstaaten. Der größte Teil der im Rahmen der Sonderregelung erhobenen Mehrwertsteuer geht an die Mitgliedstaaten, in denen die Reiseleistungen in Anspruch genommen werden.

¹ Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3A131057>

² <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

2. Die Sonderregelung weist mehrere Mängel auf

Für die Besteuerung der Gewinnmarge bei Lieferungen zwischen Unternehmen zahlen die Unternehmen einen Preis: die Nichtabzugsfähigkeit der Vorsteuer. Die Kosten und der Nutzen der Sonderregelung sind jedoch unterschiedlich je nach Geschäftsmodell.

Die Nichtabzugsfähigkeit der Vorsteuer bedeutet für die Sparten der Reisebranche, die hauptsächlich für Unternehmen arbeiten, wie beispielsweise Reisemanagementunternehmen oder Konferenz- und Veranstaltungsorganisatoren, auch einen Wettbewerbsnachteil gegenüber Anbietern, die nicht unter die Sonderregelung fallen (z. B. Hauptlieferanten, Anbieter von internen Dienstleistungen und Vermittler).

Das Ursprungslandprinzip führt jedoch dazu, dass die Gewinnmarge von Unternehmen aus Drittländern bei Verkäufen von Reiseleistungen in der EU nicht besteuert wird. Diese Ungleichbehandlung wird durch den zunehmenden globalen Wettbewerb und die Tatsache, dass für den Verkauf von Reiseleistungen auf dem EU-Markt keine physische Präsenz erforderlich ist, noch verschärft.

Der Regelung mangelt es an Klarheit und Harmonisierung. Trotz – oder vielleicht sogar wegen – der umfangreichen Rechtsprechung sind die Regeln unklar und werden von den Mitgliedstaaten uneinheitlich angewandt. Dies macht nicht nur die Anwendung der Sonderregelung komplex, sondern lässt auch Raum für Wettbewerbsverzerrungen, die das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigen.

Die Sonderregelung ist veraltet. Sie wurde für herkömmliche Reisebüros mit einer physischen Präsenz vor Ort eingeführt, welche so kaum noch existieren. Die Regelung erfasst daher nicht die neue wirtschaftliche Realität, in der Reisebüros tätig sind, und ist sicher nicht für das digitale Zeitalter geeignet.

3. Die Sonderregelung ist für Reiseveranstalter nach wie vor relevant.

Die Sonderregelung war in vielerlei Hinsicht erfolgreich, und in der Branche besteht wenig Wunsch nach einer Abschaffung der Regelung, wie die öffentliche Konsultation ergab. In ihrer derzeitigen Form ist die Regelung jedoch wenig geeignet, um den unterschiedlichen und neuen Bedürfnissen der Reiseveranstalter gerecht zu werden und sie in der Covid-19-Krise zu unterstützen.

4. Die Sonderregelung steht nur teilweise im Einklang mit den Entwicklungen des MwSt-Systems und der sektorspezifischen Vorschriften.

Das MwSt-System hat sich schrittweise hin zur Besteuerung am Bestimmungsort entwickelt; die Sonderregelung ist dieser Entwicklung angemessen. Die meisten vom Reisebüro erworbenen Dienstleistungen werden in der Tat gemäß dem Grundsatz der Besteuerung am Ort der Erbringung der Dienstleistung besteuert.

Aus Gründen der Kohärenz müssen die Sonderregelung und ihre Auslegung jedoch grundlegenden Entwicklungen des Regelungsrahmens besser Rechnung tragen, mit denen mehr Rechtssicherheit und die Gleichbehandlung insbesondere im Hinblick auf die

Funktionsweise des Pauschalreisemarkts³ und die Beziehungen zwischen Online-Plattformen und Unternehmen⁴ gewährleistet werden soll.

5. Die unterschiedliche Anwendung der Vorschriften mindert den EU-Mehrwert der Sonderregelung für das Funktionieren des Binnenmarkts.

Als integraler Bestandteil des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems muss die Sonderregelung einheitlich angewandt werden. Die Evaluierung ergab, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten die gemeinsamen Vorschriften in Bezug auf mehrere Aspekte unterschiedlich anwendet oder auslegt. Dies beeinträchtigt das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts, weil es zu Wettbewerbsverzerrungen auf nationaler oder europäischer Ebene und zu Fällen von Nichtbesteuerung oder Doppelbesteuerung führt.

Die öffentliche Konsultation ergab, dass bei den Interessenträgern ein starker Wunsch nach klareren, einfacheren und einheitlicheren Vorschriften für Reisebüros besteht. Nach Ansicht der Interessenträger führen die Vorschriften, wie sie derzeit angewandt werden, zu Wettbewerbsverzerrungen und gewährleisten nicht, dass für alle auf dem EU-Markt tätigen Reisebüros, einschließlich für nicht in der EU ansässige Unternehmen, gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen.

³ Richtlinie (EU) 2015/2302 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen (ABl. L 326 vom 11.12.2015, S. 1).

⁴ Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten (ABl. L 186 vom 11.7.2019, S. 57).