

Beschlussempfehlung und Bericht
des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit (9. Ausschuss)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 15/1153 Nr. 2.40 –

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie
77/388/EWG in Bezug auf die mehrwertsteuerliche Behandlung von
Dienstleistungen im Postsektor
KOM (2003) 234 endg., Ratsdok. 9060/03

A. Problem

Gleichbehandlung von Postdienstleistungen durch öffentliche Posteinrichtungen und andere Beförderungsdienste und damit Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen für die unterschiedlichen Anbieter.

B. Lösung

Kenntnisnahme des Richtlinienvorschlags des Rates und Annahme einer Entschließung.

Annahme mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Kosten wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

in Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 15/1153 Nr. 2.40 folgende EntschlieÙung anzunehmen:

1. Der Deutsche Bundestag lehnt den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG in Bezug auf die mehrwertsteuerliche Behandlung von Dienstleistungen im Postsektor ab.
2. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, im Rat eine Änderung der Richtlinie 77/388/EWG in Bezug auf die mehrwertsteuerliche Behandlung von Dienstleistungen im Postsektor abzulehnen.

Berlin, den 28. April 2004

Der Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit

Dr. Rainer Wend
Vorsitzender

Johannes Singhammer
Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Johannes Singhammer

I.

Die Unterrichtung durch die Bundesregierung auf Drucksache 15/1153 Nr. 2.40 wurde am 6. Juni 2003 gemäß § 93 Abs. 1 der Geschäftsordnung an den Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit zur federführenden Beratung und den Finanzausschuss zur Mitberatung überwiesen.

Der Finanzausschuss hat den Antrag in seiner Sitzung am 25. Juni 2003 beraten und Kenntnisnahme empfohlen.

II.

Ziel des Richtlinienvorschlags ist eine Gleichbehandlung von Postdienstleistungen durch öffentliche Posteinrichtungen und andere Beförderungsdienste. Die wesentlichste Änderung gegenüber der geltenden Regelung in der 6. Richtlinie ist die Streichung der Steuerbefreiung in Artikel 13 Teil A Abs. 1 für die von öffentlichen Posteinrichtungen ausgeführten Dienstleistungen. Damit wären alle Postdienstleistungen – unabhängig ob sie von einer öffentlichen Posteinrichtung oder einem privaten Beförderungsdienst erbracht werden – umsatzsteuerpflichtig. Konsequenterweise steht den betroffenen Unternehmen dann auch der Vorsteuerabzug aus den Eingangsleistungen zu. Die Postdienstleistungen sollen grundsätzlich dem Normalsteuersatz unterliegen. Allerdings ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten für Briefsendungen bis zu 2 kg einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz einführen können. Im Übrigen sieht der Richtlinienvorschlag eine Änderung beim Leistungsort, eine Einschränkung der Steuerbefreiung nach Artikel 15 Nr. 13 der 6. EG-Richtlinie sowie die Streichung der Übergangsregelung in Artikel 28 Abs. 3 Buchstabe b Anhang F Nr. 5 der 6. EG-Richtlinie vor.

Wegen der Einzelheiten wird auf Drucksache 15/1153 Nr. 2.40 verwiesen.

III.

Der Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit hat den Antrag in seiner 58. Sitzung am 28. April 2004 beraten und abgeschlossen.

Die Vertreter der Fraktion der CDU/CSU betonten, bei den Verhandlungen im Rat müsse darauf gedrängt werden, dass alle Marktteilnehmer gleich zu behandeln seien. Es sei auf Dauer nicht hinnehmbar, dass unterschiedliche Bedingungen für den Markt gelten und beispielsweise die Deutsche

Post AG freigestellt sei, während andere Marktteilnehmer in ihren Segmenten Mehrwertsteuer zu entrichten hätten. Die Fraktion der CDU/CSU stellte folgenden Entschließungsantrag (Ausschussdrucksache 15(9)1150):

Der Bundestag wolle beschließen:

- 1. Der Deutsche Bundestag nimmt den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG in Bezug auf die mehrwertsteuerliche Behandlung im Postsektor zur Kenntnis.*
- 2. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, im Rat bei den Verhandlungen zur Richtlinie 77/388/EWG in Bezug auf die mehrwertsteuerliche Behandlung im Postsektor für gleiche Bedingungen aller Marktteilnehmer zu sorgen.*

Dieser Entschließungsantrag wurde mit der Mehrheit der Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP abgelehnt.

Die Fraktion der FDP vertrat die Auffassung, dass die Post AG besser gestellt werde; damit werde die Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der privaten Anbieter fortgesetzt. Wenn es den Koalitionsfraktionen wirklich um die Belastung der privaten Endverbraucher ginge, hätte sie nicht das Briefmonopol verlängern dürfen. Damit sei seinerzeit zu Lasten der kleinen Leute ein Staatsunternehmen begünstigt worden.

Nach Auffassung der Koalitionsfraktionen ist nicht nachzuvollziehen, wie es möglich sein sollte, dass etwa ein Unternehmen für Privatbriefe einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz und für Geschäftsbriefe den vollen Mehrwertsteuersatz für das Porto zu entrichten habe. Dies sei schlichtweg nicht praktikabel. Die Erhebung des vollen Mehrwertsteuersatzes auf Postdienstleistungen würde im Übrigen fast ausschließlich zu Lasten des Privatkunden gehen. Mit dem Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 15(9)941 solle die Bundesregierung aufgefordert werden, einer solchen Änderung nicht zuzustimmen.

Der Ausschuss hat mit der Mehrheit der Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP beschlossen, dem Deutschen Bundestag die Kenntnisnahme der Unterrichtung und die Annahme der in der Beschlussempfehlung genannten Entschließung zu empfehlen.

Berlin, den 28. April 2004

Johannes Singhammer
Berichterstatter

Anlage



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 5.5.2003
KOM(2003) 234 endgültig

2003/0091 (CNS)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG in Bezug auf die mehrwertsteuerliche Behandlung von Dienstleistungen im Postsektor

(von der Kommission vorgelegt)

BEGRÜNDUNG

1. HINTERGRUND

Als die Sechste MwSt-Richtlinie¹ in den siebziger Jahren verabschiedet wurde, herrschten im Postsektor monopolistische Zustände, es wurde eine begrenzte Anzahl von Dienstleistungen erbracht und gab keinerlei Wettbewerb. Die damals vereinbarte steuerliche Regelung, d. h. die Befreiung öffentlicher Postdienstleistungen, waren in dieser Situation angemessen.

In einigen Mitgliedstaaten fallen die öffentlichen Postdienstleistungen nach wie vor nicht in den Anwendungsbereich der Mehrwertsteuer (MwSt), da sie von Einrichtungen des öffentlichen Rechts im Sinne des Artikels 4 Absatz 5 der Sechsten MwSt-Richtlinie erbracht werden.

In anderen Mitgliedstaaten wird Artikel 13 Teil A Absatz 1 Buchstabe a angewandt. Danach sind

die von den öffentlichen Posteinrichtungen ausgeführten Dienstleistungen und die dazugehörenden Lieferungen von Gegenständen mit Ausnahme der Personenbeförderung und des Fernmeldewesens

von der Steuer befreit. Gemäß Artikel 13 Teil B Buchstabe e sind außerdem befreit:

die Lieferungen von im Inland gültigen Postwertzeichen, Steuermarken und sonstigen ähnlichen Wertzeichen zum aufgedruckten Wert.

Nicht befreit sind dagegen vergleichbare Dienstleistungen, die z. B. von Eisenbahngesellschaften, Fluggesellschaften oder anderen Verkehrsunternehmen erbracht werden. Die Lieferungen von Postwertzeichen in diesem Kontext sind jedoch grundsätzlich befreit, unabhängig davon, wer die Postwertzeichen verkauft.

Es herrscht jedoch in der Gemeinschaft eine gewisse Unklarheit über die richtige Auslegung dieser Befreiungsregelung. So sind z. B. mindestens zwei Mitgliedstaaten der Ansicht, dass die Befreiung nicht gilt, wenn die öffentlichen Postdienstleistungen von einer Kapitalgesellschaft erbracht werden.

2. WETTBEWERBSVERZERRUNG DURCH STEUERBEFREIUNGEN

Eine von der Steuer befreite Leistung ist nicht dasselbe wie eine steuerfreie Leistung. Steuerbefreiung bedeutet einfach, dass auf den bei einer bestimmten Leistung hinzugefügten Mehrwert keine Steuer erhoben wird. Sie bedeutet aber auch, dass die MwSt auf die damit verbundenen Kosten nicht abzugsfähig ist. Dies führt unweigerlich zu Verzerrungen. Grund hierfür sind die Auswirkungen der Befreiung auf den normalerweise "transparenten" Charakter der MwSt in der Umsatzkette und die sich ergebende "versteckte" MwSt (häufig als Kaskaden- oder Kumulativwirkung bezeichnet).

Unter normalen Umständen stellt jeder Steuerpflichtige in der Umsatzkette MwSt in Rechnung und bringt die von ihm gezahlte Vorsteuer in Abzug. Auf diese Weise durchläuft die Steuer die ganze Kette bis zum Endverbraucher, der nicht abzugsberechtigt ist. Gibt es in der Umsatzkette ein Unternehmen, das befreite Leistungen bewirkt, so kann es die ihm in Rechnung gestellte MwSt nicht abziehen. Diese ist für ihn ein bis zu seinen Verkäufen durchlaufender Kostenfaktor und wird sich (als "versteckte" MwSt) in seinen Verkaufspreisen niederschlagen. Seine Preise werden im Ergebnis etwas niedriger sein, als wenn er bei seinen Verkäufen MwSt in Rechnung gestellt hätte, denn die versteckte MwSt umfasst nicht den von dem Unternehmen selbst hinzugefügten Mehrwert. Sie ist die MwSt auf seine Kosten, nicht auf seine Verkäufe.

Verkauft die Person, die eine befreite Leistung erbringt, an die Endverbraucher, zahlen diese einen niedrigeren Preis, da der von diesem Leistungserbringer hinzugefügte Mehrwert nicht besteuert wird. Weil aber das befreite Unternehmen die Vorsteuer nicht abziehen kann, zahlt der Endverbraucher auch die versteckte Steuer auf dessen Kosten. Gersetzt den Fall, es handelt sich bei dem Verbraucher der befreiten Leistung um ein steuerpflichtiges Unternehmen, so entstehen diesem durch das befreite Unternehmen Kosten, die versteckte – und damit nicht abzugsfähige – MwSt enthalten. Dies verursacht dem steuerpflichtigen Unternehmen im Ergebnis höhere Kosten. Wenn dann das steuerpflichtige Unternehmen selbst MwSt auf seine Verkäufe in Rechnung stellt, wird es bei der Berechnung des Mehrwerts die versteckte MwSt in die Bemessungsgrundlage einbeziehen. Im Endeffekt wird der Endverbraucher mehr Steuern zahlen, denn er bezahlt MwSt auf die versteckte MwSt.

3. WETTBEWERBSVERZERRUNGEN IM POSTSEKTOR

Im Bereich der Postdienstleistungen führt die derzeitige Befreiung zu Verzerrungen zwischen vergleichbaren Dienstleistungen öffentlicher und privater Dienstleister, denn nur die Dienstleistungen Ersterer sind befreit. Die Preise des öffentlichen Dienstleisters werden günstiger sein, wenn eine Postdienstleistung an Personen erbracht wird, die nicht abzugsberechtigt sind (z. B. Privatpersonen, Banken, Versicherungsgesellschaften, gemeinnützige Einrichtungen). Diese Verbraucher können nicht die gesamte ihnen in Rechnung gestellte MwSt zurückerhalten, so dass es für sie derzeit vorteilhafter ist, diese Dienstleistung von einem befreiten Dienstleister zu kaufen, dessen Preise trotz der versteckten Steuer niedriger sind. Dagegen wird ein Unternehmen mit Recht auf Vorsteuerabzug die Preise eines besteuerten (pri-

¹ Sechste Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern - Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage, ABl. L 145 vom 13.6.1977, S. 1. Richtlinie zuletzt geändert durch die Richtlinie 2002/92/EG, ABl. L 331 vom 7.12.2002, S. 27.

vaten) Dienstleisters vorziehen, der ihm die MwSt in Rechnung stellt, die es dann abziehen kann. Diese Art von Unternehmen, auf die derzeit etwas mehr als 60 % des Umsatzes der öffentlichen Posteinrichtungen mit Postdienstleistungen in der Gemeinschaft entfallen, werden einen Dienstleister vorziehen, der die MwSt in Rechnung stellt. In diesem Fall gibt es nämlich keine versteckte Steuer, d. h., obwohl der Preis einschließlich MwSt höher ist, kann die Vorsteuer abgezogen werden, so dass letztlich ein niedriger Preis gezahlt wird. Die derzeitige Befreiungsregelung hat zur Folge, dass die öffentlichen und privaten Dienstleister nicht auf allen Märkten wirkungsvoll miteinander konkurrieren können. Da außerdem ein großer Teil des Sektors öffentlichen Dienstleistern vorbehalten bleibt, ist die Inzidenz der versteckten MwSt sehr hoch.

Seit die öffentlichen Posteinrichtungen auf Märkten tätig sind, auf denen Wettbewerb herrscht, führt die Beschränkung der MwSt-Befreiung auf den öffentlichen Sektor unweigerlich zu Wettbewerbsverzerrungen. Angesichts dieser Situation, die immer schwerer zu rechtfertigen ist, kommt es regelmäßig zu Beschwerden der privaten wie der öffentlichen Dienstleister. Mit zunehmender Liberalisierung des Sektors kommt es zu immer stärkeren Verzerrungen.

Das derzeitige System kompliziert auch die internen Geschäftsbeziehungen innerhalb von Konzernen, deren Muttergesellschaft ein öffentliches Unternehmen ist. Für deren unabhängige Tochtergesellschaften (z. B. eine Transportgesellschaft) gelten normalerweise die normalen MwSt-Vorschriften, so dass sie die MwSt in Rechnung stellen und abziehen. Wenn eine solche Tochtergesellschaft dem öffentlichen Dienstleister eine Dienstleistung erbringt, kann dieser die berechnete MwSt nicht zurückbekommen – ihm entstehen Kosten. Erbringt dagegen der öffentliche Dienstleister seiner Tochtergesellschaft eine Dienstleistung, wird diese zwar befreit, enthält aber versteckte MwSt. Die MwSt, die im Normalfall bis zum Endverbraucher durchlaufen sollte, bleibt also im System stecken und verursacht dem Unternehmen wie dem Verbraucher höhere Kosten.

Einige Länder sind im Zuge der vollständigen oder teilweisen Privatisierung ihrer Posteinrichtungen dazu übergegangen, den Postsektor zu besteuern, was wiederum Probleme in den Beziehungen mit den Postdienstleistern anderer Ländern schafft, in denen öffentliche Dienstleister noch befreit sind.

All diese Probleme zeigen, dass der Neutralitätsgrundsatz, das Kernstück des gemeinsamen MwSt-Systems, in diesem Sektor nicht länger gewahrt ist. Deshalb wird vorgeschlagen, die Sechste MwSt-Richtlinie so zu ändern, dass alle Dienstleistungen in diesem Sektor der MwSt unterworfen werden. Dadurch wird die Besteuerung modernisiert und vereinfacht, denn die Verzerrung wird beseitigt und die Besteuerung in diesem Sektor gerechter. Ein solches Vorgehen entspricht der Mitteilung der Kommission über eine Strategie zur Verbesserung der Funktionsweise des MwSt-Systems im Binnenmarkt², die im Juni 2000 veröffentlicht wurde.

4. VORGESCHLAGENE LÖSUNG FÜR DIE AUFTRETENDEN PROBLEME

Rein technisch gesehen wäre es die beste und einfachste Lösung, alle Postdienstleistungen mit dem Normalsatz zu belegen. Die Besteuerung würde den öffentlichen Posteinrichtungen das Recht auf Vorsteuerabzug verschaffen, so dass die versteckte MwSt für jeden aus dem System verschwände und die meisten Wettbewerbsverzerrungen für die Dienstleister beseitigt wären.

Die volle Besteuerung zum Normalsatz könnte jedoch zu einem Anstieg der Preise vor allem der den an Privatkunden erbrachten Postdienstleistungen führen. Die Preiserhöhung wäre zwar nicht so hoch wie der MwSt-Normalsatz, da die Postdienstleister ja zum Abzug der Vorsteuer berechtigt wären. Trotzdem käme es angesichts der von den Postdienstleistern angewandten Spannen und der Höhe der MwSt-Normalsätze in der Gemeinschaft wahrscheinlich zu einem gewissen Anstieg der Verbraucherpreise, wenn die Mitgliedstaaten das zusätzliche Steueraufkommen nicht zu einer Erhöhung der Postsubventionen (zugunsten des Dienstleisters oder des Verbrauchers) verwenden. Die volle Besteuerung könnte auch in manchen sensitiven Bereichen, z. B. gemeinnützige Einrichtungen und Gesundheitswesen, erhebliche Auswirkungen haben, da dort die nicht abzugsfähigen Kosten steigen werden.

Die Kommission hat sich deshalb um eine Lösung bemüht, welche die durch die Befreiung verursachte Verzerrung beseitigt und den Mitgliedstaaten gleichzeitig die Möglichkeit gibt, die Auswirkungen der sich ergebenden Preiserhöhungen auf die Endverbraucher durch einen steuerlichen Mechanismus zu minimieren. Dies lässt sich erreichen, wenn für Postdienstleistungen, die von Privatkunden in Anspruch genommen werden, ein ermäßigter Satz angewandt werden kann. Die Gesamtsteuer auf die Ausgangsumsätze eines Postdienstleisters zum ermäßigten Satz würde sich nämlich nicht wesentlich von der Gesamtsteuer auf die Eingangsumsätze zum Normalsatz unterscheiden. (Das tatsächliche Ergebnis richtet sich nach der Höhe der angewandten ermäßigten Sätze und der Normalsätze und nach dem vom Postdienstleister hinzugefügten Mehrwert.)

Bei Anwendung eines ermäßigten Satzes ist jedoch die Einzigartigkeit der Umsätze im Postsektor zu bedenken, und zwar vor allem die Tatsache, dass die Kunden im voraus Postwertzeichen mit unterschiedlichen Wertangaben erwerben und ihre Briefe dann ohne jeden Kontakt zum Dienstleister zur Abholung in Briefkästen deponieren können. Die genaue Abgrenzung der einzelnen Produkte, für die unterschiedliche MwSt-Sätze gelten, ist entscheidend, wenn das zentrale Ziel – die Vereinfachung – erreicht werden soll.

Es erwies sich jedoch als technisch unmöglich, den ermäßigten Satz nur für Privatkunden je nach Art der betroffenen Umsätze vorzusehen. Stattdessen wird vorgeschlagen, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, für alle Standardpostdienstleistungen einen ermäßigten MwSt anzuwenden. Dies deckt die meisten privaten Sendungen ab, umfasst aber auch einen Teil der gewerblichen Post. Dass der ermäßigte Satz dann auch steuerpflichtigen Unternehmen zur

² Strategie zur Verbesserung der Funktionsweise des MwSt-Systems im Binnenmarkt, KOM(2000) 348 endg.

Verfügung steht, ist im Grunde unerheblich, da sie die Vorsteuer unabhängig vom angewandten Satz abziehen können, und befreite Unternehmer wären wie die Endverbraucher im Wesentlichen in der gleichen Lage wie bisher.

Der beigefügte Vorschlag für eine Richtlinie zielt folglich darauf ab, die MwSt-Vorschriften für öffentliche Postdienstleistungen zu ändern und diese Dienstleistungen generell zu besteuern. Um die Auswirkung dieser Änderung auf die Endverbraucherpreise zu minimieren, wird vorgeschlagen, für Briefe und kleine Pakete die Option für einen begrenzten ermäßigten MwSt-Satz zu ermöglichen. Diese Regelungen, die im nächsten Abschnitt dieses Dokuments im Einzelnen dargelegt sind, sollen eine gerechtere Behandlung aller in diesem Sektor tätigen Unternehmen ermöglichen und die Auswirkungen der Änderung auf die Endverbraucher minimieren.

An dieser Stelle ist zu betonen, dass dieses Konzept einer Besteuerung aller Postdienstleistungen die Liberalisierung des Postsektors auf der Grundlage der Richtlinie 97/67/EG vom 15. Dezember 1997 (geänderte Fassung)³ in keiner Weise berührt. Die Besteuerung ist keine Voraussetzung für eine stärkere Liberalisierung in diesem Sektor, sondern lediglich die Lösung für die derzeitigen Schwierigkeiten auf diesem teilweise liberalisierten Markt.

5. ZUSAMMENFASSUNG DER VORGESCHLAGENEN ÄNDERUNGEN

Der Vorschlag enthält drei zentrale Elemente:

Aufhebung der Befreiung für die Dienstleistungen öffentlicher Posteinrichtungen und Postwertzeichen

Änderung der Regeln über den Ort der Dienstleistung, so dass für den überwiegenden Teil der Privatpost nur ein MwSt-Satz gilt.

Möglichkeit der Option für einen ermäßigten Satz.

Es wird vorgeschlagen, die Befreiung für Postdienstleistungen und Postwertzeichen abzuschaffen. Dies bedeutet, dass im Prinzip für alle Postdienstleistungen die normalen MwSt-Vorschriften für Beförderungsleistungen gemäß Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 28b Teil C Absatz 2 der Sechsten MwSt-Richtlinie gelten. Beförderungsleistungen sind insoweit steuerbar, als sie innerhalb der Gemeinschaft erbracht werden, aber die Beförderung von Gegenständen an einen Ort außerhalb der Gemeinschaft ist mit Recht auf Vorsteuerabzug befreit.

Ohne zusätzliche Änderung würde die Aufhebung der Befreiung unmittelbar dazu führen, dass für Postdienstleistungen zwei Arten von Steuerpflicht bestehen: Postsendungen zur Zustellung *innerhalb* der Gemeinschaft würden dem Normalsatz unterliegen, während Postsendungen zur Zustellung *außerhalb* der Gemeinschaft mit Recht auf Vorsteuerabzug befreit wären. Dies würde einige Schwierigkeiten verursachen. So würden beispielsweise zwei Sätze von Postwertzeichen benötigt, was noch dadurch kompliziert wird, dass Postwertzeichen im Allgemeinen mit einer Vielzahl von Wertangaben erhältlich sind. Um die Auswirkungen dieser Änderungen auf die Endverbraucher zu mildern und die Kontrolle zu erleichtern, wird deshalb vorgeschlagen, für Standardpostdienstleistungen in Bezug auf alle adressierten Sendungen mit einem Gewicht bis einschließlich 2 kg besondere Vorschriften für den Ort der Dienstleistung vorzusehen. Danach sollten alle derartigen Sendungen zur Zustellung *außerhalb* der Gemeinschaft so behandelt werden, als handle es sich um Sendungen zur Zustellung *innerhalb* der Gemeinschaft. Gleichzeitig sollte in den Bestimmungen für Ausfuhren die Befreiung (mit Recht auf Vorsteuerabzug) für diese Kategorie von Dienstleistungen aufgehoben werden. Dann wäre nur ein Satz anzuwenden. Eine solche Regelung entspricht vergleichbaren MwSt-Regelungen für diesen Sektor außerhalb der Gemeinschaft.

Danach wären grundsätzlich alle Standardpostdienstleistungen in Bezug auf adressierte Sendungen mit einem Gewicht bis einschließlich 2 kg mit dem Normalsatz zu belegen. Darüber hinaus wird jedoch noch vorgeschlagen, den Mitgliedstaaten bei all diesen Dienstleistungen die Option für einen ermäßigten Satz zu ermöglichen.

Für andere Leistungen als Standarddienstleistungen sowie für Dienstleistungen, die nicht adressierte Sendungen oder Sendungen mit einem Gewicht über 2 kg betreffen, gelten dagegen die normalen mehrwertsteuerlichen Vorschriften über den Ort von Beförderungsleistungen, und es besteht keine Möglichkeit, für den ermäßigten Satz zu optieren. Derartige Sendungen zur Zustellung *innerhalb* der Gemeinschaft würden dem Normalsatz unterliegen, während solche Sendungen zur Zustellung *außerhalb* der Gemeinschaft mit Recht auf Vorsteuerabzug befreit wären.

6. EINZELHEITEN DER VORGESCHLAGENEN BESTEUERUNGSREGELUNG

6.1. Allgemeine Bestimmungen

Obwohl Postdienstleistungen viele verschiedene Tätigkeiten umfassen, wie Abfertigung, Sortierung, Beförderung und Verteilung von Postsendungen, besteht die erbrachte Dienstleistung aus der Sicht des Verbrauchers in der Beförderung von Gegenständen von einem Ort an einen anderen. Deshalb wird vorgeschlagen, die Erbringung von Postdienstleistungen als Erbringung einer einzigen Beförderungsleistung anzusehen. Die an Subunternehmer vergebenen Dienstleistungen, z. B. Beförderung per Eisenbahn, bleiben von diesen Maßnahmen unberührt.

Des Weiteren wird vorgeschlagen, Postwertzeichen als Beleg für eine Vorauszahlung zu behandeln, es sei denn, es wird von einer speziellen Regelung Gebrauch gemacht. In diesem Fall sollte die Möglichkeit bestehen, sie als Lieferung von Gegenständen anzusehen, die mit dem Recht auf Vorsteuerabzug befreit sind. (Diese spezielle Regelung, die verhindern soll, dass verschiedene Sätze von Postwertzeichen benötigt werden, wird weiter unter genauer beschrieben.)

3 ABl. L 15 vom 21.1.1998, S. 14.

Vorgeschlagen wird ferner, Lieferungen von Postwertzeichen für Philateliezwecke als Lieferungen von Gegenständen mit dem Normalsatz zu besteuern, da sie von der Erbringung von Postdienstleistungen unabhängig sind. Derartige Lieferungen wären demnach nicht Gegenstand der Regelung für Postdienstleister und würden den normalen Regeln unterliegen.

6.2. Besondere Regelung des Ortes der Dienstleistung im Falle von Postsendungen in Drittländer

Dem Vorschlag zufolge gilt im Falle der normalen Beförderung von Briefen und kleinen Paketen mit einem Gewicht bis einschließlich 2 kg der Ort der Leistung als im Abgangsland gelegen. Dies würde die Schwierigkeiten beseitigen, die sich aus der Annahme der normalen Vorschriften über den Ort von Beförderungsleistungen ergeben, und auch die damit verbundenen Probleme bezüglich der Kontrolle der Postwertzeichen für grenzüberschreitende Postdienstleistungen lösen, die mit dem Recht auf Vorsteuerabzug befreit wären. Auch müssten sich Unternehmer aus Drittländern für die innergemeinschaftliche Beförderung von Postsendungen aus Drittländern nicht mehr in der Gemeinschaft für MwSt-Zwecke registrieren lassen.

Die vorgeschlagene Regelung des Ortes der Dienstleistung betrifft alle Tätigkeiten der Postdienstleister (z. B. Abfertigung, Sortieren, Beförderung und Zustellung) im Zusammenhang mit den genannten Postsendungen, nicht jedoch die Tätigkeiten etwaiger Subunternehmer, die Teilleistungen erbringen. Sie gilt für jede gewöhnliche Sendung bis zu dem genannten Gewicht, die mit Name und Anschrift des Empfängers versehen ist. Sie ist unabhängig vom befördernden Verkehrsunternehmen für alle derartigen Sendungen, einschließlich adressierte Direktwerbung, Bücher, Kataloge, Zeitungen und kleine Pakete jeder Art, anwendbar. Nicht betroffen sind alle Dienstleistungen des Dienstleisters, die über die Basisleistungen hinausgehen, z. B. die Eilzustellung. Diese Dienstleistungen sind ausgenommen, weil sie in der Regel eher an gewerbliche Kunden erbracht werden.

In Verbindung mit der besonderen Regelung des Ortes der Dienstleistung wird vorgeschlagen, die Befreiung mit Recht auf Vorsteuerabzug für die normale Beförderung von Postsendungen mit einem Gewicht bis 2 kg in Drittländer durch eine Änderung des Artikels 15 Absatz 13 aufzuheben.

Diese besondere Regelung des Ortes der Dienstleistung vereinfacht die Situation für Dienstleister und Kunden gleichermaßen, da es nur noch einen MwSt-Satz (entweder den Normalsatz oder den ermäßigten Satz) für alle Postsendungen mit einem Gewicht bis 2 kg gibt. Gleichzeitig ist diese Regelung wegen der hohen Gewichtsgrenze deutlich weniger fehler- oder missbrauchsanfällig.

6.3. Optionale Anwendung eines ermäßigten Satzes

Vor dem Hintergrund der vollen Besteuerung zum Normalsatz wird vorgeschlagen, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, für Standardpostdienstleistungen betreffend adressierte Briefe und Pakete mit einem Gewicht bis einschließlich 2 kg einen ermäßigten Satz anzuwenden. Hierzu gehören auch Direktwerbung, Bücher, Kataloge, Zeitungen usw., sofern sie an einen namentlich genannten Empfänger gerichtet sind. Direktwerbung mit der Aufschrift "An den Bewohner" fällt demnach nicht in diese Kategorie. Durch die Gewichtsgrenze von 2 kg (einschließlich) für den ermäßigten Satz wird die Notwendigkeit, unterschiedliche Sätze von Postwertzeichen zu verwenden, begrenzt. Die meisten Posttätigkeiten betreffen wesentlich leichtere Sendungen. Der ermäßigte Satz ist nur anwendbar für Postdienstleistungen, die an den Kunden erbracht werden; nicht anwendbar ist er für Teilleistungen, die von Subunternehmern an den Erbringer der Postdienstleistungen erbracht werden.

Durch diesen ermäßigten Satz soll vor allem erreicht werden, dass sich die Preise für Privatkunden durch die Aufhebung der Befreiung in diesem Sektor nicht erhöhen. Der ermäßigte Satz wird natürlich je nach Mitgliedstaat unterschiedlich hoch sein, da sich auch die Normalsätze unterscheiden. Machen die Mitgliedstaaten nicht von der Option für einen ermäßigten Satz Gebrauch, gilt der Normalsatz.

Bei dem ermäßigten Satz handelt es sich um einen der beiden in Artikel 12 Absatz 3 bereits vorgesehenen Sätze. In diesem Zusammenhang muss in Anhang H eine zusätzliche Kategorie aufgenommen werden.

Der ermäßigte Satz wird auch vielen Unternehmen zugute kommen, da es unmöglich ist, zwischen privaten und gewerblichen Sendungen zu unterscheiden. Für die überwiegende Mehrheit der Unternehmen, die selbst steuerbare Umsätze bewirken, ist dies völlig unerheblich. Sie können die ihnen in Rechnung gestellte Vorsteuer unabhängig vom angewandten Steuersatz abziehen. Befreite Unternehmen (Banken, Versicherungsgesellschaften, Schulen, gemeinnützige Einrichtungen usw.) sind in der gleichen Situation wie die Endverbraucher. Nicht adressierte Direktwerbung kann nicht mit privaten Sendungen verwechselt werden und kommt deshalb nicht für die Anwendung des ermäßigten Satzes in Betracht.

In einigen Mitgliedstaaten wird auf einem vollständig liberalisierten Markt schon jetzt für alle Postdienstleistungen der Normalsatz angewandt, während in anderen – unabhängig vom Dienstleistungserbringer – nur die so genannten "nicht reservierten" Dienstleistungen besteuert werden. Folglich werden nicht alle Mitgliedstaaten einen ermäßigten Satz anwenden wollen, um die Auswirkungen der Einführung der Besteuerung zu mildern, da die Auswirkungen je nach Mitgliedstaat ganz unterschiedlich ausfallen werden.

6.4. Postdienstleistungen in Bezug auf Pakete mit einem Gewicht über 2 kg

Für Dienstleistungen in Bezug auf Pakete mit einem Gewicht über 2 kg sollte kein ermäßigter Satz vorgesehen werden, und der Ort der Beförderungsleistungen sollte nach der normalen Regelung (Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 28b Teil C Absatz 2) bestimmt werden. Dies bedeutet:

In einem Mitgliedstaat abgeholte und zugestellte Sendungen sind in diesem Mitgliedstaat zu besteuern.

In einem Mitgliedstaat abgeholte und in einem anderen Mitgliedstaat zugestellte Sendungen sind im Abgangsmitgliedstaat zu besteuern.

In einem Mitgliedstaat abgeholte und an einem Ort außerhalb der Gemeinschaft zugestellte Sendungen sind in dem Mitgliedstaat nach Maßgabe der in der Gemeinschaft zurückgelegten Beförderungsstrecke zu besteuern. Es wird vorgeschlagen, diese Leistung in einem geänderten Artikel 15 Absatz 13 mit dem Recht auf Vorsteuerabzug von der Steuer zu befreien.

Sendungen, die an einem Ort außerhalb der Gemeinschaft abgeholt und in einem Mitgliedstaat zugestellt werden, sind in jedem Mitgliedstaat der Gemeinschaft nach Maßgabe der in dem jeweiligen Mitgliedstaat zurückgelegten Beförderungsstrecke zu besteuern. Diese Leistung bleibt gemäß Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe i mit dem Recht auf Vorsteuerabzug befreit.

6.5. Behandlung der Endvergütungen

Die Tätigkeit der Dienstleister umfasst neben der Zustellung von im eigenen Mitgliedstaat abgeholten Gegenständen auch die Zustellung von in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittland abgeholten Gegenständen. Der Dienstleister, der die Sendung abholt, berechnet seinem Kunden die gesamte Beförderung und Zustellung. Mit der Zustellungsleistung wird er einen Dienstleister in einem anderen Land beauftragen. Die Zahlung, die dieser zweite Dienstleister erhält, wird als *Endvergütung* bezeichnet. Sie ist das Entgelt für eine Leistung, die der Zusteller der Sendung für den Abholer der Sendung erbringt. Es wird vorgeschlagen, die Endvergütung steuerlich wie folgt zu behandeln:

Grenzüberschreitende Endvergütungen unter Beteiligung eines Drittlands werden auf der Grundlage des Artikels 14 Absatz 1 Buchstabe i mit dem Recht auf Erstattung der Vorsteuer befreit. Die Alternative wäre, dass die Dienstleister in der Gemeinschaft MwSt in Rechnung stellen, die dem in einem Drittland ansässigen Dienstleister im Prinzip erstattet werden könnte. Viele dieser Dienstleister in Drittländern könnten jedoch keinen Antrag gemäß der 13. Richtlinie stellen, weil es sich bei ihnen um Einrichtungen in öffentlichem Besitz handelt, die nicht steuerpflichtig sind. Außerdem können die Mitgliedstaaten gemäß der 13. Richtlinie die Erstattung an Unternehmen in Drittländern von der Gewährung vergleichbarer Vorteile durch die Drittländer abhängig machen. Da an Postumsätzen Dienstleister aus fast allen Ländern der Welt beteiligt sind, würde es in Bezug auf die Gewährung von Erstattungen zu erheblichen Verzerrungen kommen.

Im Falle innergemeinschaftlicher Endvergütungen muss festgestellt werden, wo die fraglichen Postsendungen sich zu dem Zeitpunkt befinden, zu dem der Subunternehmer die Beförderung übernimmt. Das Ergebnis ist dasselbe, aber aus unterschiedlichen Gründen.

Wenn der in Mitgliedstaat A ansässige Hauptdienstleister X die Sendung dem in Mitgliedstaat B ansässigen Subunternehmer Y übergibt, und diese Übergabe in Mitgliedstaat A stattfindet, gilt gemäß Artikel 28b Teil C Absätze 1 und 2 der Ort der Dienstleistung als in Mitgliedstaat A gelegen. Die Dienstleistung des Subunternehmers wird nämlich als innergemeinschaftliche Beförderungsleistung angesehen, und ihr Ort gilt als am Abgangsort gelegen. Die MwSt wird in Mitgliedstaat A geschuldet und ist infolge der Umkehr der Steuerschuldnerschaft gemäß Artikel 21 Nummer 1 Buchstabe b vom Dienstleister X in Mitgliedstaat A zu zahlen.

Wenn der in Mitgliedstaat A ansässige Hauptdienstleister X die Sendung dem in Mitgliedstaat B ansässigen Subunternehmer Y übergibt, und diese Übergabe in Mitgliedstaat B stattfindet, gilt gemäß Artikel 28b Teil C Absätze 1 und 3 der Ort der Dienstleistung ebenfalls als in Mitgliedstaat A gelegen, denn die Dienstleistung des Subunternehmers ist mit einer innergemeinschaftlichen Beförderungsleistung verbunden, und der Empfänger der Leistung befindet sich in einem anderen Mitgliedstaat als dem des Abgangsortes. Die MwSt-Schuld entsteht in Mitgliedstaat A und ist infolge der Umkehr der Steuerschuldnerschaft gemäß Artikel 21 Nummer 1 Buchstabe b von dem Dienstleister X in Mitgliedstaat A zu zahlen.

Ist aber der Subunternehmer Y in dem anderen Mitgliedstaat (A) für MwSt-Zwecke registriert, ist in beiden Fällen er der Steuerschuldner.

6.6. Behandlung freigemachter Rücksendungen

Unternehmen können sich bei einem Antwortservice ihres Postdienstleisters registrieren lassen und den Empfängern einer Sendung so die kostenfreie Rückmeldung ermöglichen. Für MwSt-Zwecke sind zwei Fälle zu unterscheiden: Das Unternehmen verschickt freigemachte Antwortsendungen an Kunden im Inland, oder Unternehmen und Kunde befinden sich in zwei verschiedenen Ländern.

Der erste Fall ist einfach. Der Postdienstleister stellt dem Unternehmen eine Gebühr für die Registrierung und für jede ihm zugestellte Rückantwort in Rechnung. Für beide Beträge wird der Normalsatz oder gegebenenfalls der ermäßigte Satz angewandt.

Im zweiten Fall ist der Sachverhalt komplizierter. Das Unternehmen lässt sich bei seinem örtlichen Postdienstleister registrieren und zahlt hierfür sowie für jede erhaltene Rückantwort eine Gebühr. Für beide Beträge wird der Normsatz oder gegebenenfalls der ermäßigte Satz angewandt. Allerdings gibt es in diesem Fall noch eine zusätzliche Gebühr, die der ausländische Dienstleistungserbringer dem inländischen Dienstleistungserbringer für die Abholung der Sendung berechnet. Diese Gebühr ist Teil der Endvergütung. Sie wird gemäß Artikel 15 Absatz 13 mit dem Recht auf Vorsteuerabzug befreit, wenn die abgeholte Sendung für ein Drittland bestimmt ist.

Wird die Sendung in einem Mitgliedstaat abgeholt und in einen anderen befördert, ist sie gemäß Artikel 28b Teil C Absätze 1 und 2 in dem Abgangsmitgliedstaat zu besteuern, denn die Dienstleistung des Subunternehmers ist mit einer innergemeinschaftlichen Beförderungsleistung verbunden, deren Ort im Mitgliedstaat des Abgangsortes gelegen ist. Ist der Subunternehmer in dem anderen Mitgliedstaat für MwSt-Zwecke nicht registriert, wird die Steuerschuldnerschaft gemäß Artikel 21 Nummer 1 Buchstabe b umgekehrt.

6.7. Option für ein spezielles steuerliches Aufzeichnungssystem für Postdienstleister

Dienstleister in Mitgliedstaaten, die den ermäßigten Satz anwenden, müssen möglicherweise MwSt in drei verschiedenen Höhen ausweisen (Normalsatz, ermäßigter Satz und Nullsatz, d. h. Befreiung). Wird kein ermäßigter Satz eingeführt, müssen sie die MwSt in zwei Höhen ausweisen. Dies bedeutet, dass zwei Sätze von Postwertzeichen notwendig sind, auch wenn sich diese Notwendigkeit durch die vorgeschlagenen Änderungen in Bezug auf den Ort der Dienstleistung und die Befreiung für Sendungen bis 2 kg sowie durch die Einführung eines ermäßigten Satzes für Sendungen bis zu diesem Gewicht weit gehend in Grenzen hält.

Als Vereinfachung, damit keine unterschiedlichen Sätze von Postwertzeichen notwendig sind, wird vorgeschlagen, den Postdienstleistern die Anwendung eines besonderen Systems zu gestatten, bei dem sie die Höhe der MwSt auf ihre Postumsätze durch eine alternative Methode ermitteln. Die Kunden hätten es dann nur mit einer Art von Postwertzeichen zu tun. Diskussionen mit mehreren Dienstleistern haben gezeigt, dass manche an einem solchen System nicht interessiert sind, während andere einräumen, dass mehrere Sätze von Postwertzeichen die Sache für ihre Kunden unnötig komplizieren würden und dass eine Vereinfachung begrüßenswert wäre. Gleichzeitig liegt es auf der Hand, dass die Systeme und die technischen Möglichkeiten sich je nach Mitgliedstaat stark unterscheiden. Ein System, das für den einen Dienstleister angemessen ist, eignet sich nicht unbedingt für den anderen. Daher sollte vorgesehen werden, dass die Mitgliedstaaten selbst ein für ihr Land maßgeschneidertes System entwerfen können.

Wie immer dieses System aussieht, es muss grundsätzlich möglich sein festzustellen:

- für wie viele Sendungen die MwSt zum ermäßigten Satz geschuldet wird,
- für wie viele Sendungen die MwSt zum Normalsatz geschuldet wird,
- für wie viele Sendungen über 2 kg an Empfänger außerhalb der Gemeinschaft keine MwSt geschuldet wird,
- welcher Betrag auf Grund der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft für Endvergütungen, die aus anderen Mitgliedstaaten gezahlt werden, geschuldet wird (Normalsatz).

Das System muss auch gewährleisten, dass gewerbliche Kunden die für den Vorsteuerabzug benötigten ordnungsgemäßen Belege erhalten.

Dieser Ansatz ermöglicht es, die Doppelbesteuerung von Postwertzeichen/ Postdienstleistungen zu vermeiden, indem z. B. Postwertzeichen als Gegenstände behandelt werden, für die der Nullsatz gilt.

Der Vorteil eines solchen Systems besteht darin, dass die Einführung der Besteuerung am Ablauf der Postdienstleistung aus der Sicht des Verbrauchers nichts ändern würde.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

Als die Sechste MwSt-Richtlinie verabschiedet wurde, wurden Postdienstleistungen fast ausschließlich durch nationale Monopole erbracht – eine Tatsache, die die damalige Entscheidung für die generelle Befreiung von Postdienstleistungen erklärt. Heute jedoch werden diese Dienstleistungen zunehmend unter Wettbewerbsbedingungen erbracht, und die Befreiung der Tätigkeiten öffentlicher Dienstleister verzerrt den Wettbewerb mit privaten Dienstleistungserbringern, die der MwSt unterliegen.

Die einzige tragfähige Lösung, um die durch diese Befreiung verursachten Verzerrungen zu beseitigen, ist die Besteuerung aller Tätigkeiten dieser Art. Die Auswirkungen einer solchen Änderung auf die Endverbraucher könnten – relativ aufkommensneutral und ohne Wettbewerbsverzerrungen – durch die Einführung eines begrenzten ermäßigten Satzes gemildert werden.

Die vorgeschlagene Änderung der mehrwertsteuerlichen Behandlung von Postdienstleistungen bedeutet, dass für alle adressierten Postsendungen bis 2 kg für die Standarddienstleistung ein einziger MwSt-Satz gilt. Dieser Satz kann der Normalsatz sein oder aber der ermäßigte Satz, falls der Mitgliedstaat für Letzteren optiert. Für alle Postsendungen über 2 kg können zwei Sätze angewandt werden. Es gilt der Normalsatz, wenn die Sendung innerhalb der Gemeinschaft zugestellt wird, und die Sendung ist mit Recht auf Vorsteuerabzug befreit, wenn sie in einem Drittland zugestellt wird.

8. ERLÄUTERUNGEN DER EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Artikel 1

*Punkt 1*Ort der Dienstleistung im Falle von Briefen

Diese Bestimmung sieht vor, dass Postdienstleistungen betreffend bestimmte Sendungen bis 2 kg im Abgangsmittgliedstaat besteuert werden, und die fragliche Dienstleistung gilt als in diesem Land erbracht. Die Dienstleistung wird folglich immer besteuert, selbst wenn die Sendung für ein Drittland bestimmt ist. Dies wird dadurch erreicht, dass von dem in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b festgelegten Prinzip abgewichen wird, wonach als Ort einer Beförderungsleistung der Ort gilt, an dem die Beförderung nach Maßgabe der zurückgelegten Beförderungsstrecke jeweils stattfindet. Dies stellt auch die Verbindung her zur Regelung des Ortes der Dienstleistung bei innergemeinschaftlichen Beförderungsleistungen nach Artikel 28b Teil C Absatz 2.

Wenn jedoch der Empfänger der Postsendung gleichzeitig der Empfänger der Dienstleistung ist (z. B. freigemachte Antwortsendungen), gilt als Ort der Dienstleistung der Ort der Zustellung der fraglichen Sendung, selbst wenn die Sendung durch mehrere Länder befördert wird.

Diese Vorschriften gelten nur für Standardpostdienstleistungen, die von jedem Postdienstleister erbracht werden können. Sie gelten ausschließlich für Sendungen von Briefen, Direktwerbung, Büchern, Katalogen, Zeitungen und kleinen Paketen, sofern die Sendung die Anschrift einer namentlich genannten Person trägt. Direktwerbung, die z. B. an "den Bewohner" gerichtet ist, ist nicht abgedeckt. Diese Vorschriften gelten für die normalen Standarddienstleistungen, zuweilen auch Dienstleistungen "zweiter Klasse" genannt. Sie betreffen auch die beschleunigte Zustellung, also so genannte Sendungen "erster Klasse" oder "prioritäre Sendungen". Nicht als Standarddienstleistung gilt in diesem Zusammenhang die Eilzustellung. Durch diese Auswahl soll erreicht werden, dass vor allem die Dienstleistungen abgedeckt sind, die von den Endverbrauchern am stärksten in Anspruch genommen werden. Durch die hohe Gewichtsgrenze wird erreicht, dass für die meisten Standardsendungen eine einzige Regelung gilt, und die Gewichtsgrenze für die Regelung des Ortes der Dienstleistung ist identisch mit der Gewichtsgrenze für die fakultative Anwendung des ermäßigten Satzes, was die Regelung insgesamt vereinfacht.

*Punkt 2*Besteuerung von Postdienstleistungen

Damit Postdienstleistungen künftig besteuert werden können, wird vorgeschlagen, in Artikel 13 diejenigen Bestimmungen zu streichen, die die Befreiung vorsehen.

*Punkt 3*Abschaffung des Nullsatzes

Neben der Änderung der Vorschriften über den Ort der Dienstleistung wird vorgeschlagen, eine Ausnahme von dem Befreiungsgrundsatz in Artikel 15 Nummer 13 (Ort von Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Ausfuhr) vorzusehen. Diese Bestimmung beschränkt die Befreiung von Postdienstleistungen in Bezug auf adressierte Sendungen, die für Drittländer bestimmt sind, auf Postdienstleistungen, die nicht als Standarddienstleistung gelten, und Sendungen mit einem Gewicht über 2 kg.

*Punkt 4*Sonderregelung für Postdienstleister

Um die mehrwertsteuerliche Behandlung von Postdienstleistungen weiter zu vereinfachen, gibt diese Bestimmung den Mitgliedstaaten, die für einen ermäßigten Satz optieren, die Möglichkeit, für Postdienstleister in Bezug auf die MwSt ein spezielles Aufzeichnungssystem vorzusehen. Da sich die Postsysteme und ihr technisches Niveau von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheiden, können auch diese Systeme im Detail unterschiedlich ausgeformt sein. Das Grundprinzip bleibt jedoch in allen Fällen, dass der Preis der Postwertzeichen für jedes Produkt unter Berücksichtigung der geschuldeten MwSt festgesetzt wird, dass aber die MwSt auf dem Postwertzeichen selbst nicht erscheint. Dadurch kann derselbe Satz von Postwertzeichen für alle Produkte verwendet werden. Der korrekte MwSt-Betrag wird vom Postdienstleister während der Bearbeitung anhand der Anzahl der zu dem gegebenen Preis verkauften Produkte ermittelt.

Damit steuerpflichtige Unternehmer die MwSt auf Postdienstleistungen abziehen können, muss hierüber ein ordnungsgemäßer Beleg ausgestellt werden.

*Punkt 5*Änderungen in Anhang F

Gleichzeitig wird vorgeschlagen, die Befreiung für Dienstleistungen auf dem Gebiet des Fernmeldewesens in Anhang F zu streichen.

Diese Bestimmung bezieht sich auf die Übergangsregelung in Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe b der Sechsten MwSt-Richtlinie, wonach die Mitgliedstaaten bestimmte in Anhang F aufgeführte Umsätze weiterhin befreien können. Kategorie 5 dieses Anhangs deckt Dienstleistungen von öffentlichen Post- oder Fernmeldeeinrichtungen ab. Diese Bestimmung wird jedoch zurzeit von keinem Mitgliedstaat angewandt, und in Anbetracht des Aufbaus der Übergangsbestimmungen in Artikel 28 wird sie auch künftig kein Mitgliedstaat anwenden können.

Punkt 6

Fakultative Anwendung des ermäßigten Satzes

Diese Bestimmung sieht vor, dass für Standardpostdienstleistungen in Bezug auf Briefe, Direktwerbung, Bücher, Kataloge, Zeitungen und kleine Pakete, die die Anschrift einer namentlich genannten Person tragen, ein begrenzter ermäßigter Satz angewandt werden kann. Als Standardpostdienstleistungen gelten hier die normalen Standarddienstleistungen, manchmal auch als Dienstleistungen "zweiter Klasse" bezeichnet. Hierzu gehört auch die beschleunigte Zustellung, also so genannte Sendungen "erster Klasse" oder "prioritäre Sendungen". Nicht als Standarddienstleistung gilt in diesem Zusammenhang die Eilzustellung. Diese Dienstleistungen können von jedem Dienstleister erbracht werden. Der ermäßigte Satz soll dazu beitragen, dass der Übergang von der Befreiung zur Besteuerung der meisten an private Verbraucher erbrachten Dienstleistungen nur minimale Auswirkungen hat. Der von den Mitgliedstaaten für diese Postdienstleistungen festgelegte ermäßigte Satz sollte im Prinzip die Wirkung der bisherigen Befreiung widerspiegeln und Preiserhöhungen verhindern. Da die Mitgliedstaaten unterschiedlich hohe Normalsätze anwenden, werden auch die ermäßigten Sätze unterschiedlich hoch sein. Bei dem ermäßigten Satz wird es sich um einen der beiden nach Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a zulässigen Sätze handeln.

Die Grenze für die Anwendung des ermäßigten Satzes wird bei 2 kg festgelegt, um in der Praxis die Notwendigkeit unterschiedlicher Sätze von Postwertzeichen zu begrenzen und die Möglichkeit der irrtümlichen oder missbräuchlichen Verwendung falscher Postwertzeichen zu verringern. Bei dieser hohen Gewichtsgrenze ist es praktisch unmöglich, dass Sendungen, für die ein zum Normalsatz besteuertes Postwertzeichen benötigt wird, in einem Briefkasten deponiert werden.

Eine weitere Vereinfachung, die Dienstleistern wie Kunden zugute kommt, ist die Tatsache, dass die Gewichtsgrenze für den ermäßigten Satz mit der Gewichtsgrenze für die Regelung des Ortes der Dienstleistung übereinstimmt. Für MwSt-Zwecke gibt es eine Gewichtsgrenze von 2 kg, unterhalb derer besondere Regeln gelten. Oberhalb dieser Grenze gelten die normalen MwSt-Bestimmungen für Beförderungsleistungen.

2003/0091 (CNS)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES**zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG in Bezug auf die mehrwertsteuerliche Behandlung von Dienstleistungen im Postsektor**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

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

auf Vorschlag der Kommission⁴,nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments⁵,nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses⁶,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die derzeit in der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern - Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage⁷ festgelegte Befreiung von Postdienstleistungen von der Mehrwertsteuer (MwSt) gilt nur für öffentliche Posteinrichtungen; die dadurch verursachte Ungleichbehandlung dieser Dienstleistungen, die befreit sind, wenn sie von öffentlichen Dienstleistern erbracht werden, aber besteuert werden, wenn sie von privaten Dienstleistern erbracht werden, führt zu Wettbewerbsverzerrungen.
- (2) Um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten, müssen derartige Verzerrungen, soweit möglich, beseitigt werden.
- (3) Die Kommission verfolgt eine Strategie zur Modernisierung und Vereinfachung der Funktionsweise des MwSt-Systems im Binnenmarkt⁸.
- (4) Was die mehrwertsteuerliche Behandlung von Postdienstleistungen angeht, so sollten alle derartigen Dienstleistungen als Güterbeförderungsleistungen angesehen werden. Dadurch werden sie steuerpflichtig, und die Postdienstleister können die MwSt auf ihre Eingangsumsätze abziehen. Die Nettopreise würden insgesamt sinken, und ein etwaiger Anstieg der Bruttopreise infolge der Besteuerung dürfte kaum so hoch sein wie der in jedem Mitgliedstaat geltende Normalsatz.
- (5) Um in bestimmten begrenzten Bereichen einem Anstieg der Bruttopreise für die Privatkunden entgegenzuwirken, sollte einen ermäßigter Satz angewandt werden, was in Bezug auf das Steueraufkommen dieselbe Wirkung hat wie die derzeitige Befreiung. Ein ermäßigter Satz sollte jedoch nicht für den gesamten Sektor eingeführt werden, da dies die Wettbewerbsverzerrungen noch verstärken würde.
- (6) Die Vorschriften in Bezug auf den Ort der Dienstleistung im Falle von Briefsendungen sollten geändert werden, um die Fehler- und Betrugsanfälligkeit zu verringern, die Handhabung zu vereinfachen und sicherzustellen, dass die Gemeinschaftsregelung anderen einschlägigen Systemen vergleichbar ist.
- (7) Im Interesse einer größeren Effizienz eines vereinfachten Aufzeichnungssystems für Postdienstleister sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, Postwertzeichen als Gegenstände zu behandeln, sie aber steuerlich zu ignorieren, wenn sie zum Zweck des Erwerbs einer Postdienstleistung geliefert werden.
- (8) Angesichts der unterschiedlichen technischen Niveaus der Postdienstleister in den Mitgliedstaaten sollte die Gestaltung des speziellen Aufzeichnungssystems den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.
- (9) Gemäß der Dreizehnten Richtlinie 86/560/EWG des Rates vom 17. November 1986 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Verfahren der Erstattung der Mehrwertsteuer an nicht im Gebiet der Gemeinschaft ansässige Steuerpflichtige⁹ besteht im Prinzip die Möglichkeit, in Drittländern ansässigen Postdienstleistern die MwSt zu erstatten. Da jedoch unter Umständen die Tätigkeit mancher Posteinrichtungen in öffentlichem Besitz nicht als wirtschaftliche Tätigkeit angesehen wird, so dass eine solche Erstattung nicht möglich ist, sollten Endvergütungen im Sinne des Artikels 2 Nummer 15 der Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität¹⁰ für die Verteilung grenzüberschreitender Postsendungen aus einem Drittland mit dem Recht auf Vorsteuerabzug befreit werden.

4 ABl. C ..., ..., S. ...

5 ABl. C ..., ..., S. ...

6 ABl. C ..., ..., S. ...

7 ABl. L 145 vom 13.6.1977. S.1 Richtlinie zuletzt geändert durch die Richtlinie 2002/92/EG (AbI. L 331 vom 7.12.2002. S. 27).

8 KOM(2000) 348 endg.

9 ABl. L 326 vom 21.11.1986, S. 40.

10 ABl. L 15 vom 21.1.1998, S. 14.

- (10) Da die Ziele dieser Richtlinie aus den dargelegten Gründen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können, sondern besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können, kann die Gemeinschaft nach dem in Artikel 5 EG-Vertrag verankerten Subsidiaritätsprinzip Maßnahmen ergreifen. Im Einklang mit dem in diesem Artikel dargelegten Verhältnismäßigkeitsprinzip geht diese Richtlinie nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.
- (11) 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) In Artikel 9 wird folgender Absatz 2a ergänzt:

"Abweichend von Absatz 2 Buchstabe b gelten Standardpostdienstleistungen in Bezug auf adressierte Umschläge oder Pakete, die gewöhnliche Briefe, Direktwerbung, Bücher, Kataloge und Zeitungen enthalten, mit einem Einzelgewicht von höchstens 2 kg je Sendung als in dem Land erbracht, in dem die Beförderung beginnt; werden Abholung und Zustellung jedoch vom Empfänger bezahlt, so gilt als Ort der Dienstleistung der Ort der Zustellung.

Für die Zwecke dieser Richtlinie gelten als "Standardpostdienstleistungen" die herkömmlichen an den Versender der Postsendung erbrachten Basisdienstleistungen, einschließlich der Zustellung in der schnellstmöglichen Standardkategorie, sofern es mehrere Zustellungskategorien gibt, sowie die Zustellung von Einschreibsendungen, nicht jedoch die Eilzustellung oder von Subunternehmern erbrachte Dienstleistungen oder jegliche Dienstleistung im Zusammenhang mit Endvergütungen im Sinne des Artikels 2 Nummer 15 der Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates¹¹. Als adressierter Umschlag bzw. adressiertes Paket gilt eine Sendung, die die Anschrift einer namentlich genannten Person trägt."

- (2) Artikel 13 wird wie folgt geändert:

- a) In Teil A wird Absatz 1 Buchstabe a gestrichen;
b) In Teil B erhält Buchstabe e folgende Fassung:

"e) die Lieferungen von Steuermarken und sonstigen ähnlichen Wertzeichen zum aufgedruckten Wert ohne Postwertzeichen;"

- (3) Artikel 15 Nummer 13 erhält folgende Fassung:

"13. Dienstleistungen, einschließlich Beförderungsleistungen und dazugehöriger Leistungen – jedoch mit Ausnahme der nach Artikel 13 von der Steuer befreiten Dienstleistungen und der Standardpostdienstleistungen in Bezug auf adressierte Umschläge und Pakete, die gewöhnliche Briefe, Direktwerbung, Bücher, Kataloge und Zeitungen enthalten, mit einem Einzelgewicht von höchstens 2 kg je Sendung – wenn sie in unmittelbarem Zusammenhang mit der Ausfuhr oder der Einfuhr von Gegenständen stehen, für die Artikel 7 Absatz 3 oder Artikel 16 Absatz 1 Teil A gelten."

- (4) Dem Abschnitt XIV wird folgender Artikel 26d angefügt:

"Artikel 26d Sonderregelung für Postdienstleister

Wenn die Mitgliedstaaten für Postdienstleistungen einen ermäßigten Satz gemäß Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a und Anhang H Kategorie 18 anwenden, können sie unbeschadet anderer gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen unter Bedingungen, die sie zur Verhütung von Steuerhinterziehung oder -umgehung oder Missbrauch selbst festlegen, gestatten, dass der geschuldete Steuerbetrag auf der Grundlage der Anzahl der beförderten Sendungen berechnet wird.

Zur Vermeidung von Doppelbesteuerung können Mitgliedstaaten, die eine solche Regelung einführen, die Behandlung von Postwertzeichen so gestalten, wie es ihnen notwendig erscheint, um zu gewährleisten, dass nur die Postdienstleistungen besteuert werden.

Im Falle der Einführung einer solchen Regelung sehen die Mitgliedstaaten geeignete Bestimmungen für diejenigen Steuerpflichtigen vor, die als Kunden des Postdienstleisters nach Artikel 17 ein Recht auf Vorsteuerabzug haben."

- (5) In Anhang F wird Kategorie 5 gestrichen.

- (6) Dem Anhang H wird folgende Kategorie angefügt:

"18. Standardpostdienstleistungen in Bezug auf adressierte Umschläge und Pakete, die gewöhnliche Briefe, Direktwerbung, Bücher, Kataloge und Zeitungen enthalten, mit einem Einzelgewicht von höchstens 2 kg je Sendung; dieses Höchstgewicht gilt für Zwecke der Ausübung dieser Option."

¹¹ ABl. L 15 vom 21.1.1998, S. 14.

Artikel 2

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

Wenn die Mitgliedstaaten derartige Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

Artikel 3

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

Artikel 4

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am ...

Im Namen des Rates

Der Präsident

FINANZBOGEN

Dieser Vorschlag für eine Richtlinie wird nach seiner Annahme geringe positive Auswirkungen auf die MwSt-Eigenmittel der Gemeinschaft haben.

Durch die Besteuerung bislang befreiter öffentlicher Postdienstleistungen werden sich die MwSt-Einnahmen der Mitgliedstaaten insgesamt erhöhen.

Der Umfang dieses Anstiegs lässt sich jedoch nur sehr schwer schätzen, da die das Nettoergebnis beeinflussenden Variablen nur schwer zu quantifizieren sind und keine zuverlässigen Statistiken verfügbar sind.