

## Referentenentwurf für ein ... Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes

### Stellungnahme des Aktionsforums *Mehr Farbe im Postmarkt*

---

---

#### Zusammenfassung

Die Gesamtheit aller Post-Universaldienstleistungen wird derzeit von keinem Unternehmen erbracht. Lediglich die Deutsche Post AG (DPAG) wäre dazu in der Lage. Zwar bieten etwa 700 Lizenznehmer in Deutschland ebenfalls Briefdienste an, daneben gibt es verschiedene flächendeckend operierende Paketdienste sowie Zeitschriften- und Zeitungszustelldienste, kein einziges weiteres Unternehmen könnte jedoch die Gesamtheit aller Post-Universaldienstleistungen anbieten.

Die vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorgeschlagene Neuformulierung des § 4 Nr. 11b UStG schreibt de facto das bisher geltende Mehrwertsteuerprivileg der DPAG fort. Die wirtschaftlichen Folgen einer Fortschreibung des Umsatzsteuerprivilegs wären verheerend. Die vorgesehene Änderung des Umsatzsteuergesetzes führt zu einer weiteren Schwächung des Wettbewerbs im Postmarkt, zur Einschränkung von Leistungen zulasten der Verbraucher und zur Zementierung der marktbeherrschenden Stellung der DPAG.

Obwohl deren Wettbewerber Post-Universaldienstleistungen anbieten, muss aufgrund dieser Entwicklungen damit gerechnet werden, dass viele Unternehmen auf Dauer nicht in der Lage sein werden, die steuerlich bedingten Kostennachteile zu kompensieren und Betriebe schließen müssen. Mehrere 10.000 Arbeitsplätze gingen dauerhaft verloren. Davon wären ganz besonders die neu entstandenen Betriebe in strukturschwachen Regionen in den neuen Bundesländern betroffen. Gerade in den neuen Bundesländern hat sich eine Vielzahl von Lizenznehmern etabliert, die darauf vertraut haben, dass die umsatzsteuerliche Benachteiligung gegenüber der DPAG mit dem Auslaufen des Briefmonopols zum 01.01.2008 beendet wird.

Um diese gravierende Wettbewerbsverzerrung zu beenden, muss das Umsatzsteuerrecht daher so reformiert werden, dass eine Gleichbehandlung aller Postdienstleister gewährleistet und mit dem Recht Europas vereinbar ist. Aus Sicht des Aktionsforums ist daher eine Komplettbesteuerung aller Postdienstleister der richtige und rechtlich einzig zulässige Weg, zumal sich diese Vorgehensweise auch schon in anderen Bereichen, wie etwa der Telekommunikation bewährt hat.

Auch der vom Bundeswirtschaftsministerium vorgelegte Vorschlag, wonach lediglich diejenigen Postdienstleistungen von einer Besteuerung ausgenommen werden sollen, die mit einer Briefmarke zu versehen sind, löst das Problem nicht. Da es technisch einfach möglich ist, auch größere oder große Sendungsaufkommen mit Briefmarken frei zu machen, zeigt er lediglich einen Weg für die mögliche Umgehung der politisch gewollten Ungleichbehandlung der Anbieter von Postdienstleistungen auf. Das Aktionsforum unterstützt den Vorschlag dennoch als das deutlich kleinere Übel.

## Über das Aktionsforum *Mehr Farbe im Postmarkt*

Das Aktionsforum *Mehr Farbe im Postmarkt* setzt sich für mehr Wettbewerb und Vielfalt im Postmarkt ein. Es bündelt die Interessen der Branchenverbände BdKEP (Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste e.V.), BIEK (Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste e.V.), DVPT (Deutscher Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e.V.) und DDV (Deutscher Direktmarketingverband e.V.) sowie regionaler Briefdienstunternehmen und Postnutzer.

## Rechtliche Grundlage

Auf Grundlage der Mehrwertsteuersystemrichtlinie des Europäischen Rates (RL 2006/112/EG) vom November 2006 sind „die von den öffentlichen Posteinrichtungen ausgeführten Dienstleistungen und die dazugehörenden Lieferungen von Gegenständen mit Ausnahme der Personenbeförderung und des Fernmeldewesens“ von der Umsatzsteuer zu befreien. Da der Begriff der „öffentlichen Posteinrichtung“ infolge der Deregulierung des Postmarktes bzw. vollständigen Liberalisierung des deutschen Postmarktes auf die DPAG nicht mehr anwendbar ist, kann aus der Richtlinie keine Verpflichtung zur Aufrechterhaltung der Umsatzsteuerbefreiung der DPAG abgeleitet werden. Die Anwendung in anderen Mitgliedstaaten macht deutlich, dass es höchst unterschiedliche Auslegungen der Richtlinie gibt: Sie reichen vom vollständigen Verzicht auf eine Steuerbefreiung für Postdienste (Schweden) bis zur ausschließlichen Befreiung des ehemals staatlichen Postdienstleisters (Deutschland). Die Europäische Kommission hat bereits ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik eingeleitet.

## Vorschläge der Ministerien

Der Vorschlag des BMF, wie er im vorliegenden Referentenentwurf zum Ausdruck kommt, nur solche Unternehmen von der Mehrwertsteuer zu befreien, die flächendeckend die Gesamtheit des Universaldienstes erbringen, führt aus Sicht des Aktionsforums *Mehr Farbe im Postmarkt* nicht zu einem Abbau der bestehenden Wettbewerbsnachteile privater Postdienstleister. Die Anforderungen des BMF können jetzt und künftig in ihrer Gesamtheit ausschließlich von der DPAG erbracht werden und verfestigen deren marktbeherrschende Stellung.

Auch eine Abmilderung des Referentenentwurfes des BMF hin zu Umsatzsteuerbefreiung aller Postdienste, die flächendeckend postalische Leistungen oder Teilleistungen anbieten, wäre nicht zielführend. Abgesehen von der Verwirrung der Versender, welcher Postdienst von der Umsatzsteuer befreit ist, ist ein Aufrechnen mehrwertsteuerpflichtiger (Vor-)Leistungen besonders wichtig, da im Postsektor unternehmerische Prozessketten vorherrschen. Hinzu kommt, dass sich Investitionen – besonders für neue Unternehmen – um den Mehrwertsteuerbetrag verteuern würden.

Allenfalls könnte die Auffassung des Bundeswirtschaftsministeriums unterstützt werden, wonach lediglich diejenigen Postdienstleistungen von einer Besteuerung ausgenommen werden sollen, die mit einer Briefmarke versehen sind. Da es technisch jedoch einfach möglich ist, auch größere oder große Sendungsaufkommen mit Briefmarken freizumachen, löst dieser Vorschlag das Problem der Wettbewerbsverzerrung nicht.

Eine Erhöhung des Briefportos der DPAG ist bei einer steuerlichen Gleichbehandlung aller Postdienstleister aufgrund des Wettbewerbsdrucks im Postmarkt nicht zu erwarten. Durch die Möglichkeit regulatorischer Eingriffe der Portofestsetzung durch die Bundesnetzagentur besteht eine zusätzliche Eingriffsmöglichkeit, Kosteneffizienz in den Preisen sicherzustellen und damit die berechtigten Interessen der Allgemeinheit zu wahren.

### **Negative Auswirkungen der aktuellen steuerlichen Ungleichbehandlung auf neue Postdienstleister**

Die steuerliche Ungleichbehandlung der Postdienstleister hat besonders nachteilige Auswirkungen im Verhältnis zu nicht vorsteuerabzugsberechtigten Kunden wie Versicherungen, Banken, öffentlichen Einrichtungen, Stiftungen, Kirchen usw. Nicht privilegierte Postunternehmen müssen für diese Kunden ihre Leistungen 19 Prozent günstiger erbringen als die DPAG, um mit deren Preis mithalten zu können. Angesichts der aktuellen Steigerung der Rabatte der DPAG auf bis zu 26 Prozent bei gewerblichen Kunden und der Erhöhung der Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte zum 01.01.2007, hat sich der Druck auf Wettbewerber noch erheblich verstärkt.

Wettbewerbsfähige neue Postdienstleister sind für diese Kundengruppen jedoch aufgrund des starken regionalen Bezugs besonders relevant. Den Postdienstleistern ermöglichen sie wiederum eine höhere Zustelldichte.

Die vorgesehene Änderung des Umsatzsteuergesetzes führt zu einer weiteren Schwächung des Wettbewerbs, zur Einschränkung von Leistungen zulasten der Verbraucher und zur Zementierung der marktbeherrschenden Stellung der DPAG. Aufgrund dieser Entwicklungen muss damit gerechnet werden, dass viele Wettbewerber auf Dauer nicht in der Lage sein werden, die steuerlich bedingten Kostennachteile zu kompensieren und Betriebe schließen müssen. Mehrere 10.000 Arbeitsplätze gingen dauerhaft verloren. Davon wären ganz besonders die neu entstandenen Betriebe in strukturschwachen Regionen in den neuen Bundesländern betroffen. Gerade in den neuen Bundesländern hat sich eine Vielzahl von Lizenznehmern etabliert, die darauf vertraut haben, dass die umsatzsteuerliche Benachteiligung gegenüber der DPAG mit dem Auslaufen des Briefmonopols zum 01.01.2008 beendet wird.

Auch für die seit dem Jahr 2006 mögliche Konsolidierung (gewerbliche Vorleistungen) erweist sich die umsatzsteuerliche Ungleichbehandlung als Hemmschuh. Konsolidierung ist mehrwertsteuerpflichtig und kann daher zu wirtschaftlich vertretbaren Konditionen derzeit nur gegenüber vorsteuerabzugsfähigen Unternehmen erbracht werden, aber nicht für Städte und Gemeinden.

## **Auswirkungen der aktuellen Steuerbefreiung der DPAG auf die öffentlichen Haushalte**

In allen Bereichen des Postmarkts erbringen die neuen Postunternehmen vergleichbare Leistungen wie die DPAG. Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum der Staat durch steuerliche Ungleichbehandlung Investitionen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze in diesem Wachstumsmarkt behindern will. Zudem verzichtet er nach Expertenschätzung auf Steuereinnahmen in Millionenhöhe.

Der Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste (BIEK) hat WIK-Consult im September 2005 beauftragt, eine Studie zum Thema „Auswirkungen einer Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für Postdienste der Deutsche Post AG“ (siehe Anhang) anzufertigen, deren Ergebnisse auch heute noch zutreffend sind. Die Studie basiert auf allgemein zugänglichen Quellen und kommt zu dem Ergebnis, dass die Aufhebung der Mehrwertsteuerbefreiung eine Entlastung der öffentlichen Haushalte zur Folge hätte.

Entsprechend der – sehr konservativen – Berechnungen der Studie, ergeben sich bei unterschiedlichen Szenarien positive Wirkungen für die öffentlichen Haushalte in Höhe von 150 bis 300 Millionen Euro (basierend auf dem alten Mehrwertsteuersatz von 16 Prozent). Neuere Experteneinschätzungen gehen sogar von 600 bis 700 Millionen Euro Steuerausfall aus.

Eine steuerliche Gleichbehandlung aller Postdienstleistungen ist – unabhängig vom Leistungserbringer – unverzichtbar, um das Wachstumspotenzial des Briefmarkts voll zu entfalten. Im Hinblick auf die aktuellen Entwicklungen der Mindestlohn-debatte hat sie noch an Bedeutung gewonnen. Nachdem durch den Mindestlohn enorme zusätzliche Markteintrittsbarrieren geschaffen werden, ist eine steuerliche Gleichbehandlung aller Postdienstleister nunmehr erst recht geboten, um den anfänglichen Wettbewerb im Briefsektor zu fördern.

Februar 2008

## Anhang

---

---

Der Studie „Auswirkungen einer Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für Postdienste der Deutsche Post AG“ liegen – auf Basis des 2006 gültigen Mehrwertsteuersatzes von 16 Prozent – folgende Ansätze zugrunde:

Mit dem ökonomischen Modell wurden Berechnungen für drei Szenarien durchgeführt. Die Szenarien unterscheiden sich im Wesentlichen dadurch, in welchem Maße die DPAG die Umsatzsteuern an ihre Kunden überwälzt bzw. inkludiert.

- Im **Szenario 1** verändern sich die Nettopreise der DPAG nach Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung nicht. Dies entspricht der von der DPAG vielfach geäußerten Auffassung, die aktuellen Porti seien Nettopreise.
- Im **Szenario 2** erfolgt eine kostenorientierte Anpassung, die sowohl die den Vorsteuerabzug der DPAG als auch Mengenanpassungen der Nachfrager berücksichtigt.
- Im **Szenario 3** werden die Netto-Preise genau so angepasst, dass die heutigen Brutto-Preise unverändert bleiben. Dieses Szenario entspricht damit der Einführung der Umsatzsteuer für die Deutsche Telekom zu Anfang 1996 – damals blieben (für Monopoldienste) die Brutto-Tarife nach Einführung der Umsatzsteuer unverändert.

Für den Staat werden in den Szenarien 1 und 2 saldierte Mehreinahmen der öffentlichen Haushalte in der Größenordnung von 300 Millionen Euro (basierend auf dem alten Mehrwertsteuersatz von 16 Prozent) berechnet. Im dritten Szenario ergibt sich eine Haushaltentlastung von etwa 150 Millionen Euro (ebenfalls basierend auf dem alten Mehrwertsteuersatz von 16 Prozent). Die Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung im Bereich der Briefdienste hat also eindeutig eine Entlastung der öffentlichen Haushalte zur Folge.

In Abwägung der dargestellten Aspekte gebietet sich aus Sicht der Verfasser der Studie insgesamt eine Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung der DPAG, d. h. die Streichung des § 4 Nr. 11b UStG.

**Übersicht Modellergebnisse: Nettoentlastung bzw. -belastung für verschiedene Wirtschaftseinheiten durch Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für Briefdienste (gerundet)**

Wirtschaftseinheit	Effekt auf <sup>1)</sup>	Geschätzte Nettoentlastung durch Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für Briefdienste		
		Szenario 1 (Nettopreise unverändert)	Szenario 2 (Kostenorientierte Anpassung der Nettopreise)	Szenario 3 (Bruttopreise unverändert)
Staat	Aufkommen aus USt, KSt und GewSt	+ 330 Mio. €	+ 270 Mio. €	+ 150 Mio. €
Private Haushalte	Verfügbares Einkommen für Konsum (außer Briefdienstleistungen)	- 5 € / HH	- 3 € / HH	0
Geschäftskunden	(Brutto-) Wertschöpfung	- 340 Mio. €	- 150 Mio. €	+ 280 Mio. €
davon vorsteuerabzugsberechtigte		0	+ 90 Mio. €	+ 280 Mio. €
davon nicht vorsteuerabzugsberechtigte		- 340 Mio. €	- 230 Mio. €	0
Deutsche Post AG	(Nachsteuer-) Gewinn	+ 200 Mio. €	0	- 420 Mio. €

1) Diese Spalte macht deutlich, dass die hier dargestellten Modellergebnisse für die einzelnen betrachteten Wirtschaftseinheiten auf unterschiedlichen Betrachtungsebenen beruhen. Eine Saldierung der jeweils errechneten quantitativen Effekte aller Wirtschaftseinheiten in Szenario 1 bzw. 2 führt deshalb nicht zu sinnvollen Ergebnissen.

Quelle: WIK-Consult: „Auswirkungen einer Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für Postdienste der Deutsche Post AG“, 2005. (Studie zum Download unter [www.biek.de](http://www.biek.de))