



Universität Erlangen-Nürnberg · Lange Gasse 20 · 90403 Nürnberg

**Telefon:** +49 911 5302-232

**Telefax:** +49 911 5302-419

**E-Mail:** justus.haucap@wiso.uni-erlangen.de

Nürnberg, den 12.03.2009

## Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses zu den Gesetzentwürfen der Bundesregierung und der FDP-Fraktion zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes am 18. März 2009

### Vorbemerkungen und Zusammenfassung

1. Die Monopolkommission hat der Bundesregierung im Dezember 2007 ein Sondergutachten über die Wettbewerbsentwicklungen im Postbereich zugeleitet. In dem Gutachten mit dem Titel „*Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2007: Monopolkampf mit allen Mitteln*“ hat die Monopolkommission darauf hingewiesen, dass die am 1. Januar 2008 durch den Wegfall der Exklusivlizenz für Briefe bis 50 g für die Deutsche Post AG (DPAG) formal stattfindende Marktöffnung unter anderem durch den Erhalt der Mehrwertsteuerbefreiung für die DPAG erheblich erschwert wird.<sup>1</sup> Diese Vorhersage hat sich vollständig bewahrheitet.

2. Die Monopolkommission hat in ihrem Gutachten ausgeführt, dass die Mehrwertsteuerbefreiung der DPAG dem Unternehmen einen Kostenvorteil in Höhe von fast 19 % gegenüber ihren mehrwertsteuerpflichtigen Wettbewerbern verschafft. Diese Benachteiligung behindert insbesondere den Wettbewerb um nicht-vorsteuerabzugsberechtigte Kunden, die etwa 50 % des Marktes ausmachen. Aufgrund der enormen Bedeutung von Synergieeffekten bei der Einsammlung und Zustellung im Briefmarkt wirkt sich diese wettbewerbliche Verzerrung jedoch auch massiv auf den Wettbewerb um vorsteuerabzugsberechtigte Geschäftskunden aus.

3. Für diese steuerliche Ungleichbehandlung gibt es aus Sicht der Monopolkommission keine Rechtfertigung. Sie ist zudem nicht mit europäischem Recht vereinbar. Um zu vermeiden, dass die Ungleichbehandlung bezüglich der Mehrwertsteuerpflicht die Entfaltung von Wettbewerb im Briefsektor verhindert, sollte auch keinesfalls der Ausgang der diesbezüglichen Vertragsverletzungsverfahren abgewartet werden. Vielmehr sollte sofort eine Regelung getroffen werden, die alle im Postmarkt tätigen Unternehmen steuerlich gleichstellt. Dies wird durch den Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht erreicht, wohl aber durch den Gesetzentwurf der FDP-Fraktion. Die von der FDP vorgeschlagene Lösung – eine vollständige Umsatzsteuer auf alle Postdienste – ist jedoch nach Ansicht der EU-Kommission nicht mit der sechsten Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977 (Richtlinie 77/388/EWG) zu vereinbaren.

### Zum Gesetzentwurf der Fraktion der Bundesregierung (Drucksache 16/11340)

4. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, dass für die Umsatzsteuerbefreiung von Postdienstleistungen die Voraussetzung gilt, dass ein Unternehmen (a) die Gesamtheit der

---

1 Vgl. Monopolkommission (2007), Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2007: Monopolkampf mit allen Mitteln, 51. Sondergutachten der Monopolkommission.

Universaldienste (b) in ganz Deutschland flächendeckend anbietet. Es müssen also beide Bedingungen (a) und (b) erfüllt sein, d.h. (a) Angebot sämtlicher Universaldienstleistungen (Briefe, Pakete, Zeitungen, etc.) **und** (b) flächendeckendes Angebot in ganz Deutschland.

5. Die Bundesregierung kann laut Gesetzesbegründung nicht absehen, „wie viele der übrigen Anbieter von Postdienstleistungen [zu ergänzen: außer der Deutschen Post] die Voraussetzungen zur Erlangung der Umsatzsteuerbefreiung erfüllen werden.“

6. Da der Wettbewerb auf dem Postmarkt auch durch andere staatliche Maßnahmen, wie insbesondere die Allgemeinverbindlicherklärung des zwischen dem von der Deutschen Post AG dominierten Arbeitgeberverband Postdienste e.V. und der Gewerkschaft ver.di ausgehandelte Mindestlohnes, ausgehebelt wird, ist jedoch entgegen der Einschätzung der Bundesregierung heute schon klar, dass – sofern die Wettbewerbshemmnisse nicht beseitigt werden – nur ein Konzern die beiden Bedingungen für die Umsatzsteuerbefreiung erfüllen wird: die Deutsche Post mit DHL als Paketdienst und der Deutschen Post AG als Briefdienst.

7. Der Gesetzentwurf hätte also zur Folge, dass auch weiterhin ausschließlich die Universaldienstleistungen der Deutschen Post umsatzsteuerbefreit wären. Dies würde weiterhin zu einer erheblichen Benachteiligung der Wettbewerber im Brief- und Paketbereich führen.

8. Aus ökonomischer Sicht ist der Entwurf problematisch, weil die vorgesehene Regelung eine Markteintrittsbarriere darstellt. Ein neuer Wettbewerber profitiert erst dann von der Umsatzsteuerbefreiung, wenn er sämtliche Universaldienstleistungen flächendeckend anbietet. In der Zeit direkt nach dem Markteintritt hingegen gilt die Umsatzsteuerbefreiung (noch) nicht. Gerade dann muss ein neuer Anbieter jedoch besonders günstige Angebote machen, um Kunden einen Anreiz zum Wechsel des Anbieters zu geben. Zugleich hat ein neuer Anbieter durch niedrigere Beförderungsvolumina zunächst erhebliche Skalennachteile gegenüber dem weiterhin geschützten Marktbeherrscher.

9. Die praktisch einseitige Umsatzsteuerbefreiung zugunsten der Deutschen Post könnte auch gegen europäisches Recht verstoßen: Die Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie 2006/112/EG bestimmt, dass Post-Universaldienstleistungen von der Umsatzsteuer zu befreien sind. Eine Unterscheidung zwischen einzelnen Anbietern wird nicht getroffen. Nach Art. 2 Nr. 13 der Postrichtlinie 97/67/EG (in der Fassung der Richtlinie 2008/6/EG) ist ein Universaldienstleister ein „**öffentlicher oder privater** Postdiensteanbieter, der in einem Mitgliedstaat die Leistungen des Universalpostdienstes **ganz oder teilweise** erbringt und dessen Identität der Kommission gemäß Artikel 4 mitgeteilt wurde“. Demzufolge kann der Universaldienst auch von mehreren Anbietern erbracht werden, er muss keineswegs zwangsläufig von einem Unternehmen allein erbracht werden. Dagegen sieht der Gesetzentwurf der Bundesregierung vor, dass für die Umsatzsteuerbefreiung sämtliche Universaldienstleistungen aus einer Hand angeboten werden müssen.

10. Die vorgesehene einseitige steuerliche Bevorzugung der Deutschen Post AG behindert damit die wettbewerbliche Entwicklung des Postmarktes. Europarechtlich ist sie nicht geboten.

### **Zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP (Drucksache 16/11674)**

11. Die Monopolkommission begrüßt im Prinzip den Vorschlag einer vollständigen Abschaffung der Umsatzsteuerbefreiungen für den unmittelbar dem Postwesen dienenden Umsatz der DPAG. Für die bisherige steuerliche Ungleichbehandlung gibt es keine Rechtfertigung. Sie ist zudem nicht mit europäischem Recht vereinbar.

**12.** Allerdings ist die von der FDP vorgeschlagene Lösung – eine vollständige Umsatzsteuer auf alle Postdienste – nach Ansicht der EU-Kommission nicht mit der sechsten Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977 (Richtlinie 77/388/EWG) zu vereinbaren.

**13.** Der Richtlinie zufolge sind „unbeschadet sonstiger Gemeinschaftsvorschriften [...] die von den öffentlichen Posteinrichtungen ausgeführten Dienstleistungen und die dazugehörenden Lieferungen von Gegenständen mit Ausnahme der Personenbeförderung und des Fernmeldewesens“ (Art. 13 Teil A Abs. 1 lit. a) von der Umsatzsteuer zu befreien. In Schweden beispielsweise unterliegen alle Postdienste aller Anbieter vollständig der Umsatzsteuer. Allein die Tatsache, dass es die „öffentlichen Posteinrichtungen“ heute nicht mehr in der Form gibt, wie es sie in den 1970er Jahren gab, erlaube es nicht, einfach überhaupt keine Befreiung von Postdienstleistungen von der Mehrwertsteuer vorzunehmen. Die Kommission hat deswegen ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Schweden eingeleitet.

**14.** Es existieren jedoch andere Lösungen, die ebenfalls die derzeit bestehende wettbewerbliche Verzerrung aufheben würden, gleichzeitig jedoch mit dem europäischen Recht vereinbar sind.

**15.** Nahe liegend wäre es, einen Katalog von Dienstleistungen aufzustellen, die steuerbefreit sind, unabhängig davon, von welchem Unternehmen sie erbracht werden. Bei der Auswahl der steuerbefreiten Dienstleistungen könnte man sich am Katalog der Universaldienstleistungen orientieren. Eine wettbewerblich neutrale Lösung sollte in jedem Fall baldmöglichst umgesetzt werden. Unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung muss sie sicherstellen, dass alle Anbieter im lizenzierten Bereich für die gleiche Leistung steuerlich gleich behandelt werden, auch wenn sie nur lokal oder regional tätig sind und nur bestimmte Teile aus dem gesamten Katalog der Universaldienstleistungen erbringen.