

Prof. Dr. Justus Haucap
Tel.: 0211 81-15494
Fax: 0211 81-15499
email: justus.haucap@uni-duesseldorf.de

Düsseldorf, 8. Februar 2010

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses zum Gesetzentwurf zur Umsetzung steuerlicher EU-Vorgaben sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften am 9. Februar 2010

1. Die Monopolkommission hat sich in ihrem im Dezember 2009 vorgelegten Sondergutachten „Post 2009: Auf Wettbewerbskurs gehen“ ausführlich mit der selektiven Mehrwertsteuerbefreiung für die Deutsche Post AG (DPAG) beschäftigt. Die Monopolkommission ist der Auffassung, dass die momentane Rechtslage ein signifikantes Wettbewerbshemmnis auf dem Postmarkt darstellt und begrüßt daher prinzipiell das Vorhaben der Bundesregierung, dieses Wettbewerbshemmnis auszuräumen.
2. In dem o.g. Sondergutachten hat die Monopolkommission dazu sinngemäß folgende Feststellungen getroffen (vgl. Tz. 7* bis 9* des Sondergutachtens):
3. Nach geltendem Recht sind die unmittelbar dem Postwesen dienenden Umsätze der Deutschen Post AG von der Umsatzsteuer befreit. Die Mehrwertsteuerbefreiung verschafft dem Unternehmen einen Kostenvorteil in Höhe von fast 19 % gegenüber ihren mehrwertsteuerpflichtigen Wettbewerbern. Diese steuerliche Ungleichbehandlung bewirkt eine Wettbewerbsverzerrung, die bei umsatzsteuerpflichtigen und damit vorsteuerabzugsberechtigten Kunden zugunsten der Wettbewerber und bei nicht umsatzsteuerpflichtigen und damit nicht vorsteuerabzugsberechtigten Kunden zugunsten der DPAG wirkt. Nicht umsatzsteuerpflichtig sind Privatkunden, Behörden und sonstige staatliche Einrichtungen, Kirchen und Unternehmen der Branchen, deren Lieferungen und Leistungen nach § 4 UStG steuerbefreit sind, unter anderem Banken und Versicherungen, Wohlfahrtsverbände, Krankenhäuser, Ärzte und Bildungseinrichtungen. Dies sind ausgerechnet die Kundengruppen, die in der Regel viel Post versenden. Aufgrund der hohen Bedeutung von Synergieeffekten bei der Einsammlung und Zustellung im Briefmarkt wirkt sich diese wettbewerbliche Verzerrung jedoch auch massiv auf den Wettbewerb um umsatzsteuerpflichtige Geschäftskunden aus.
4. Für diese steuerliche Ungleichbehandlung gibt es keine Rechtfertigung. Die Monopolkommission hat die Bundesregierung seit Jahren dazu aufgefordert, die Ungleichbehandlung der DPAG und ihrer Wettbewerber aufzuheben. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass eine neue Regelung zur Umsatzsteuerbefreiung von Postdienstleistungen nicht dem EU-Rechtsrahmen widerspricht. Hinweise darauf, wie eine europarechtskonforme Umsatzsteuerregelung

aussieht, gibt ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 23. April 2009 zur Auslegung des Begriffs „öffentliche Posteinrichtungen“ und den Kriterien, nach denen die von „öffentlichen Posteinrichtungen“ erbrachten Dienstleistungen steuerbefreit werden müssen. Als „öffentliche Posteinrichtungen“ seien öffentliche oder private Unternehmen zu betrachten, die sich verpflichten, den gesamten Universalpostdienst oder einen Teil davon in einem Mitgliedstaat zu gewährleisten. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) stellt klar, dass nicht alle Dienstleistungen der öffentlichen Posteinrichtungen befreit seien, sondern nur die, welche die öffentlichen Posteinrichtungen in ihrer Eigenschaft als Universaldienstleister anbieten. Leistungen, deren Bedingungen individuell ausgehandelt worden und damit nicht öffentlich zugänglich sind, seien von der Steuerbefreiung ausgeschlossen. Eine ersatzlose Streichung der Mehrwertsteuerbefreiung für Postdienstleistungen ist nach dem EuGH-Urteil ebenso unzulässig wie eine Differenzierung zwischen umsatzsteuerfreien und -pflichtigen Universaldienstleistungen. Eine europarechtskonforme Steuerbefreiungsvorschrift muss ausnahmslos alle Universaldienstleistungen (nach nationalem Universaldienstkatalog) öffentlicher Posteinrichtungen erfassen. Zu den öffentlichen Posteinrichtungen zählen die Unternehmen, die den gesamten Universaldienst oder einen Teil davon flächendeckend in der Bundesrepublik Deutschland anbieten. Es ist nicht erforderlich, dass ein Anbieter sämtliche Universaldienste aus einer Hand biete.

5. Die Monopolkommission begrüßt die Absicht der Bundesregierung, die Umsatzbesteuerung von Postdienstleistungen mit Blick auf das EuGH-Urteil umgehend so anzupassen, dass keine steuerliche Ungleichbehandlung der Wettbewerber mehr besteht. Die Entfaltung von Wettbewerb im seit 1. Januar 2008 formal liberalisierten Markt wurde durch die bestehende Regelung ohnehin schon über Gebühr behindert. Es wäre nicht hinzunehmen, wenn die Umsetzung weiter verzögert würde.

6. Ökonomisch wünschenswert wäre eine Lösung, die sicherstellt, dass alle Anbieter von Postdienstleistungen für die gleiche Leistung steuerlich gleich behandelt werden, auch wenn sie nur lokal oder regional tätig sind. Denn auch eine Steuerbefreiungsregelung, die voraussetzt, dass mindestens eine Kategorie des Universaldienstes (z.B. Brief- oder Paketdienste) flächendeckend angeboten wird, wirkt wie eine Markteintrittsbarriere, weil neue Anbieter erst dann von der Befreiung profitieren, wenn sie die betreffenden Leistungen flächendeckend anbieten. Kurz nach dem Markteintritt gilt die Befreiung (noch) nicht. Gerade dann muss der Wettbewerber jedoch besonders günstige Angebote machen, um Kunden einen Anreiz zum Wechsel zu geben. Zugleich hat er durch niedrigere Beförderungsvolumina erhebliche Skalennachteile gegenüber den bereits etablierten Unternehmen. Insofern sollte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene für eine baldige Verabschiedung des Richtlinienentwurfs der EU-Kommission vom 5. Mai 2003 zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG einsetzen, welcher eine Mehrwertsteuerpflicht für sämtliche Postdienstleistungen vorsieht.

7. Die Monopolkommission hat zudem sinngemäß folgende Ausführungen in ihrem Sondergutachten gemacht (vgl. Tz. 92 und 94).

8. Europarechtlich problematisch ist aus Sicht der Monopolkommission die vorgesehene Differenzierung zwischen umsatzsteuerfreien und umsatzsteuerpflichtigen Universaldienstleistungen. Nach dem Gesetzesentwurf sollen Postdienstleistungen, die auf der Grundlage von Allgemeinen Geschäftsbedingungen zu abweichenden Qualitätsbedingungen oder zu günstigeren Preisen als nach den allgemein für jedermann zugänglichen Tarifen oder als den nach § 19 PostG genehmigten Entgelten erbracht werden, nicht steuerfrei sein. Der Europäische Gerichtshof hat von der Steuerbefreiung, die in Art. 13 Teil A. Abs. 1 lit. a

Richtlinie 77/388/EWG vorgesehen ist, nur die Fälle ausgenommen, in denen die Universaldienstleistungen zu individuell ausgehandelten Bedingungen erbracht werden. Zu den individuell ausgehandelten Bedingungen zählen nach § 305 Abs. 1 Satz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) aber gerade nicht die Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Entscheidendes Kriterium ist also, ob die Leistungen auf der Grundlage von Allgemeinen Geschäftsbedingungen oder individuell ausgehandelten Bedingungen erbracht werden. Universaldienstleistungen, die auf der Grundlage von Allgemeinen Geschäftsbedingungen erbracht werden, sind von der Umsatzsteuer zu befreien. Dazu zählen auch Massensendungen zu reduzierten Entgelten oder zu abweichenden Qualitätsbedingungen, wenn ihnen allgemein gültige Preise und Einlieferungsbedingungen zugrunde liegen. Mit diesen Vorgaben ist § 4 Nr. 11b Satz 3 lit. b UStG in der Fassung von Art. 5 des Gesetzentwurfs nicht zu vereinbaren. Er sollte daher gestrichen werden.

9. Nach dem Gesetzesentwurf soll das Bundeszentralamt für Steuern für die Erteilung einer Bescheinigung darüber zuständig sein, dass der Unternehmer die Gesamtheit oder einen Teilbereich der Universaldienstleistungen im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland flächendeckend anbietet. Das Bundeszentralamt für Steuern wurde als Nachfolgebehörde des Bundesamtes für Finanzen zum 1. Januar 2006 eingerichtet. Es ist eine von drei Bundesoberbehörden im Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums und hat derzeit fast 1.000 Beschäftigte in fünf Abteilungen. Die Abteilung Q befasst sich mit Querschnittsaufgaben. Der Bereich Steuern ist untergliedert in zwei Abteilungen: Die Abteilung Steuern I nimmt Aufgaben mit überwiegend internationalem Bezug wahr, wie z.B. die Amtshilfe für in- und ausländische Steuerbehörden, die Vermittlung von Zustellung und Vollstreckung ausländischer Steuerbescheide, die Durchführung von Verständigungsverfahren und Absprachen über Verrechnungspreise. Die Abteilung Steuern II hat Aufgaben mit überwiegend nationalem Bezug, wie z.B. die Fachaufsicht über die Durchführung des Familienleistungsausgleichs und der Altersvorsorgezulage, die Durchführung der Verfahren zur Erstattung, Vergütung und Freistellung von Kapitalertragsteuer und die Durchführung des Kontenabrufverfahrens. Ebenso in zwei Abteilungen untergliedert ist die Bundesbetriebsprüfung: Bei der Abteilung Bp I liegt der Schwerpunkt der auf den Produktionsbranchen, bei der Abteilung Bp II auf den Dienstleistungsbranchen. Insgesamt umfasst die Bundesbetriebsprüfung 15 fachlich abgegrenzte Prüfungsreferate, die nach Branchen geordnet sind, sowie das Innendienstreferat. Es sei dahingestellt, welche Tätigkeiten das Bundeszentralamt für Steuern qualifizieren festzustellen, ob ein Postdienstleister die Voraussetzungen des § 4 Nr. 11b UStG in der Fassung des Entwurfs erfüllt. Fest steht, dass das Ausstellen dieser Bescheinigungen eine Funktion mit wettbewerbspolitischer Bedeutung ist. Insofern sollte eine Behörde im Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums dafür verantwortlich sein. Hier existiert mit der Bundesnetzagentur bereits eine umfangreich ausgestattete und in Postregulierungsfragen kompetente Behörde; der Auf- bzw. Ausbau bestehender Kapazitäten im Bundeszentralamt für Steuern ist nicht sinnvoll. Zugunsten einer klaren Kompetenzverteilung sollte die Bundesnetzagentur alleine die Verantwortung für diese Aufgabe übernehmen.

10. Im Übrigen verweise ich auf die Tz. 79 bis 99 des Sondergutachtens.