

Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher EU-Vorgaben sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften“, Artikel 5 Änderung des Umsatzsteuergesetzes, Nr. 2, § 4 Nr. 11b UStG BT-Drucksache 17/506

Umsatzbesteuerung von Postdienstleistungen:

Grundversorgung der Bürger sichern - Ungleichbehandlung abschaffen

Mit der Anpassung der Umsatzbesteuerung von Postdienstleistungen will der Gesetzgeber mit Blick auf die jüngste EuGH-Rechtsprechung vom 23. April 2009 die steuerliche Ungleichbehandlung der Marktteilnehmer abschaffen und die Grundversorgung der Bürger mit postalischen Dienstleistungen zu tragbaren Kosten sicherstellen. Die Regierungsfractionen haben in ihrem Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 festgelegt: „Nach dem Urteil des EuGH bleibt die Grundversorgung der Bürger mit Postdienstleistungen umsatzsteuerfrei.“ (Koalitionsvertrag CDU/CSU/FDP 2009: S. 14)

Mit der vorgesehenen Steuerbefreiung soll die Förderung bestimmter dem Gemeinwohl dienender Tätigkeiten erreicht werden – nämlich postalische Dienstleistungen, die den Grundbedürfnissen der Bevölkerung entsprechen, zu ermäßigten Kosten anzubieten. [EuGH-Urteil, RZ 32, 33]

Ebenso ergibt sich aus der Natur des mit einer Steuerbefreiung verfolgten Zwecks – die Förderung einer Tätigkeit von allgemeinem Interesse – dass die Steuerbefreiung eng auszulegen ist und nicht für spezifische, von den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse trennbaren Dienstleistungen – zum Beispiel Leistungen zu Sonderkondition – gilt. [EuGH-Urteil, RZ 31, 43, 44, 46, 48]

Der Bürger verfügt im Gegensatz zu Großversendern und Geschäftskunden nicht über die erforderliche Anzahl an Sendungen, um (Mengen-)Rabatte oder besondere Services – also Sonderkonditionen – in Anspruch nehmen zu können. Er hat nur die Möglichkeit, seine einzelnen Briefsendungen zu einheitlichen und für jedermann zugänglichen Konditionen (Kosten und Bedingungen) im Briefkasten einzuwerfen oder am Schalter abzugeben. Diese Grundversorgung der Bevölkerung mit Postdienstleistungen soll auch weiterhin umsatzsteuerfrei von den Bürgern nachgefragt werden können. Demnach ist die Umsatzsteuerbefreiung auf Leistungen begrenzt, die typischerweise von privaten Haushalten nachgefragt werden.

Umsatzsteuerpflichtig hingegen sind alle anderen Postdienstleistungen, dazu zählen insbesondere auch Leistungen, die von Großversendern und Geschäftskunden in Anspruch genommen werden. Durch eine solche Trennung der umsatzsteuerlichen Behandlung wird gleichzeitig die Grundversorgung der Bürger mit Postdienstleistungen zu ermäßigten Kosten im Interesse des Gemeinwohls sichergestellt, der Wettbewerb im Postmarkt gefördert und können Steuernehreinnahmen für Bund, Länder und Kommunen in Höhe von bis zu 500 Millionen Euro erzielt werden.

Die gegenwärtige Umsatzsteuerregelung:

- verstößt gegen Europarecht. Bereits im April 2006 wurde ein EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet.
- blockiert fairen und chancengleichen Wettbewerb.
- bevorzugt die Deutsche Post AG einseitig mit einem Kostenvorteil in Höhe von 19 Prozent.
- begünstigt Postdienstleistungen der Deutsche Post AG für Großversender und Geschäftskunden, statt ausschließlich die Grundversorgung der Bürger mit Postdienstleistungen zu ermäßigten Kosten zu gewährleisten.
- behindert den Wettbewerb um das Briefaufkommen nicht-umsatzsteuerpflichtiger Kunden wie Banken, Behörden und Versicherungen. Die Hälfte des deutschen Briefmarkts bleibt dem Wettbewerb damit weitgehend vorenthalten.
- verhindert Steuernehreinnahmen bei Bund, Ländern und Kommunen in Höhe von bis zu 500 Millionen Euro jährlich.
- stellt eine Ausnahme von der allgemeinen Steuerpflicht dar, die in anderen Branchen der Daseinsvorsorge (Energie, Telekommunikation, usw.) gilt.

Paketbereich des Postmarktes: Umsatzsteuerliche Abgrenzung von Grundversorgung und Geschäftskunden seit Jahren üblich

Eine Abgrenzung der umsatzsteuerbefreiten Grundversorgung der Bürger (von jedermann nutzbare Leistungen, d.h. Schalterpakete) von umsatzsteuerpflichtigen Leistungen für Großversender (Geschäftskundenpakete) wird im Paketbereich bereits seit über zehn Jahren von der Deutsche Post AG erfolgreich angewandt. Diese Unterscheidung muss auch im Briefbereich durchgesetzt werden. Die Bundesnetzagentur empfiehlt in ihrem Tätigkeitsbericht 2008/2009: *„Bei Postdienstleistungen, die sich (nahezu) ausschließlich an Geschäftskunden richten (Massensendungen) könnte eine Gleichbehandlung von DP AG und Wettbewerbern (d. h. Aufhebung der USt-Befreiung der DP AG für Massensendungstarife) bestehende wettbewerbsverzerrende Wirkungen aufheben. Einen wichtigen Ansatzpunkt bietet in diesem Zusammenhang die umsatzsteuerliche Situation im Paketbereich. Hier gilt seit langem, dass bei der DP AG (nur) die von jedermann nutzbaren Leistungen – die so genannten Schalterpakete – von der Umsatzsteuer befreit sind. Leistungen aus dem Geschäftskundenbereich [...] unterliegen hingegen der Umsatzsteuerpflicht.“* (Bundesnetzagentur Tätigkeitsbericht 2008/2009 Post: S. 64)

Eine wie von der Bundesnetzagentur empfohlene mengenmäßige Abgrenzung und eindeutige Trennung von Individual- und Massensendungen wird über das regulierte Entgelt für Briefsendungen mit einer Einlieferungsmenge von bis zu 50 Stück (§19 PostG) erzielt: *„Mit dem Ende der Exklusivlizenz ab dem 1. Januar 2008 beschränkt sich die Ex-Ante-Preisregulierung auf Individualbriefsendungen, die hauptsächlich von Privatkunden und Kleingewerbetreibenden nachgefragt werden.“* (Tätigkeitsbericht 2008/2009 Post: S. 78).

Der Grundgedanke des Universaldienstes, dass allen Nutzern gleichermaßen Dienstleistungen zu einer bestimmten Qualität und zu einem tragbaren Preis – bei Briefsendungen das nach §19 PostG genehmigte Entgelt – zur Verfügung stehen müssen, bezieht sich in der nationalen Gesetzgebung demnach auf Briefsendungen mit einer Einlieferungsmenge bis 50 Stück. In Europa wird bereits eine solche mengenmäßige Abgrenzung zur unterschiedlichen umsatzsteuerlichen Behandlung von Postdienstleistungen angewendet.

Briefbereich des Postmarktes: Umsatzsteuerliche Abgrenzung von Grundversorgung und Geschäftskunden umsetzen

So sind zum Beispiel innerhalb der Niederlande – europarechtskonform – bereits seit zehn Jahren nur solche Universaldienstleistungen (Briefe bis 2000 Gramm, Pakete bis 10 Kilogramm) von der Umsatzsteuer befreit, die zum „genehmigten Einzelstücktarif“ befördert werden. Andere Postdienstleistungen, die zu abweichenden Tarifen (mit Rabatten, speziellen Konditionen, o.ä.) - auch nach Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) - angeboten werden, unterliegen der Steuerpflicht. Erklärtes Ziel der niederländischen Regierung ist es, die Grundversorgung der Bürger mit Postdienstleistungen zu tragbaren Preisen sicherzustellen, bei gleichzeitiger und größtmöglicher Entfaltung des Wettbewerbs. Es gibt im Übrigen weder ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Niederlande noch Beanstandungen dieser Regelung durch die Europäische Kommission.

Im deutschen Postgesetz wird der so genannte „Einzelstücktarif“ in Analogie zur niederländischen Regulierung wie oben beschrieben über §19 PostG bestimmt. Damit erhält jeder Bürger die Möglichkeit, seine Briefe zu einheitlichen Konditionen befördern zu lassen. Ab einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück sind Entgelte nicht genehmigungsbedürftig, frei verhandelbar und individuell gestaltbar. Damit unterliegen sie wettbewerblichen Bedingungen und sind, wie im Paketbereich seit Jahren praktiziert, nicht mehr durch eine Umsatzsteuerbefreiung schützenswert. Schließlich führt die Inanspruchnahme einer Steuerbefreiung zuzüglich zu Mengenrabatten, Sonderkonditionen oder anderen Services zu einer Verzerrung des Wettbewerbs. Im Ergebnis würde die Monopolstellung der Deutsche Post AG, deren Marktanteil im Jahr 2008 auf ca. 90 Prozent

gestiegen ist (Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur 2008/2009 Post: S. 41), zementiert. Zugleich wird damit den Interessen der Bevölkerung und der Wirtschaft an Angebotsvielfalt zu günstigen Konditionen zuwider gehandelt.

Die Steuerpflicht muss auch für solche Massensendungen gelten, die auf der Basis von AGB zu allgemein gültigen Tarifen befördert werden. Denn die AGB werden von den Unternehmen selbst festgelegt und nicht von der zuständigen Regulierungsbehörde geprüft und genehmigt. Unternehmen können ihre AGB grundsätzlich beliebig formulieren, ausgestalten oder abändern, so dass Leistungen zwar formell jedermann zugänglich sind, faktisch aber nur für spezielle Nutzer mit besonderen Interessen in Frage kommen können. AGB können daher nicht als Abgrenzungskriterium zwischen steuerbefreiter Grundversorgung der Bürger und steuerpflichtigen Massensendungen, die den besonderen Interessen von Wirtschaftsteilnehmern (zum Beispiel Großversendern) dienen, herangezogen werden. Massensendungen sind daher zwingend umsatzsteuerpflichtig, auch soweit sie zu allgemein gültigen Tarifen nach AGB erbracht werden.

Fazit

Um steuerbefreite Leistungen zur Sicherung der Grundversorgung der Bürger mit Postdienstleistungen eindeutig von allen anderen, steuerpflichtigen Postdienstleistungen abzugrenzen und um Umgehungen und Rechtsunsicherheit zu vermeiden, ist daher folgende ergänzende Klarstellung im Gesetzentwurf (BT-Drucksache 17/506, Artikel 5 Nr. 2 zu § 4 Nr. 11b UStG) angebracht:

Die Steuerbefreiung gilt nur für Leistungen, wie sie nach Art und Umfang von privaten Haushalten nachgefragt werden.

Die Steuerbefreiung gilt nicht ab einer Einlieferungsmenge von mindestens 50 Briefsendungen zu einem geringeren als dem für Einzelsendungen genehmigten Entgelt bzw. zu abweichenden Konditionen.

Bei Anbietern, die nicht der Entgeltgenehmigungspflicht (§19 PostG) unterliegen, gilt die Steuerbefreiung nicht für Leistungen, soweit sie diese zu abweichenden als nach ihren allgemein für jedermann zugänglichen Bedingungen und Preisen für Einzelsendungen erbringen.

Ein Inkrafttreten des Gesetzes sollte unmittelbar nach Verabschiedung, spätestens jedoch zum 1. Juli 2010, erfolgen.

Kontakt

TNT Post Holding Deutschland GmbH
Katrin Arntz
Director Public Affairs
Stadionring 32
40878 Ratingen
Telefon +49 (0) 2102 / 15 39 421
Fax +49 (0) 2102 / 15 39 407
E-Mail katrin.arntz@tntpost.com
Internet www.tntpost.de

Anlage: Auszüge aus relevanten Gesetzen und Verordnungen

Postgesetz vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294), zuletzt geändert durch Artikel 272 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)

§ 19 Genehmigungsbedürftige Entgelte

Entgelte, die ein Lizenznehmer auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen erhebt, bedürfen der Genehmigung durch die Regulierungsbehörde, sofern der Lizenznehmer auf dem betreffenden Markt marktbeherrschend ist. Satz 1 gilt nicht für Entgelte solcher Beförderungsleistungen, die ab einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Briefsendungen angewendet werden.

Post-Universaldienstleistungsverordnung vom 15. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2418), zuletzt geändert durch Artikel 3 Absatz 26 des Gesetzes vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970)

§ 2 Qualitätsmerkmale der Briefbeförderung

3. Von den an einem Werktag eingelieferten inländischen Briefsendungen müssen - mit Ausnahme der Sendungen, die eine Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück je Einlieferungsvorgang voraussetzen - im Jahresdurchschnitt mindestens 80 vom Hundert an dem ersten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag und 95 vom Hundert bis zum zweiten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag ausgeliefert werden.[...]

EU-Postrichtlinie 97/67/EG vom 15. Dezember 1997

Artikel 2

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

[...]

6. „Postsendung“ eine adressierte Sendung in der endgültigen Form, in der sie von dem Anbieter von Universaldienstleistungen übernommen wird; es handelt sich dabei neben Briefsendungen z.B. um Bücher, Kataloge, Zeitungen und Zeitschriften sowie um Postpakete, die Waren mit oder ohne Handelswert enthalten;

Artikel 4

(4) Jeder Mitgliedstaat erlässt die erforderlichen Maßnahmen, damit der Universaldienst mindestens folgendes Angebot umfasst:

- Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Postsendungen bis 2 kg;
- Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Postpaketen bis 10 kg;
- die Dienste für Einschreib- und Wertsendungen.

EuGH-Urteil vom 23. April 2009: „Sechste Mehrwertsteuerrichtlinie – Befreiungen – Art. 13 Teil A Abs. 1 Buchst. a – Dienstleistungen der öffentlichen Posteinrichtungen“ In der Rechtssache C-357/07

- 31 Zweitens sind die Begriffe, mit denen eine Steuerbefreiung wie die in Art. 13 Teil A Abs. 1 Buchst. a der Sechsten Richtlinie vorgesehene umschrieben wird, eng auszulegen, da diese Steuerbefreiung eine Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatz darstellt, dass jede Dienstleistung, die ein Steuerpflichtiger gegen Entgelt erbringt, der Mehrwertsteuer unterliegt. [...]
- 32 Wie der Titel, zu dem Art. 13 Teil A der Sechsten Richtlinie gehört, zeigt, ist mit den dort vorgesehenen Steuerbefreiungen die Förderung bestimmter dem Gemeinwohl dienender Tätigkeiten bezweckt.

- 33** Dieser allgemeine Zweck mündet im Postbereich in den spezifischeren Zweck ein, postalische Dienstleistungen, die den Grundbedürfnissen der Bevölkerung entsprechen, zu ermäßigten Kosten anzubieten.
- 43** Entgegen der Ansicht von Royal Mail, der Regierung des Vereinigten Königreichs sowie der griechischen und der irischen Regierung kann jedoch aus dieser Bestimmung nicht abgeleitet werden, dass alle Dienstleistungen und die dazugehörigen Lieferungen von Gegenständen, die von den öffentlichen Posteinrichtungen ausgeführt werden und die nicht ausdrücklich vom Anwendungsbereich dieser Bestimmung ausgeschlossen sind, unabhängig von ihrer Natur befreit sind.
- 44** Aus den Anforderungen, die in Randnr. 31 dieses Urteils beschrieben sind, wonach die in Art. 13 Teil A Abs. 1 Buchst. a der Sechsten Richtlinie vorgesehene Steuerbefreiung sowohl eng als auch im Einklang mit den mit dieser Bestimmung verfolgten Zielen auszulegen ist, ergibt sich nämlich, dass unter den Dienstleistungen und den dazugehörigen Lieferungen von Gegenständen diejenigen zu verstehen sind, die die öffentlichen Posteinrichtungen als solche ausführen, also gerade in ihrer Eigenschaft als öffentliche Posteinrichtungen.
- 46** Ebenso ergibt sich aus den in Randnr. 44 dieses Urteils erwähnten Anforderungen, und insbesondere der Natur des verfolgten Zwecks der Förderung einer Tätigkeit von allgemeinem Interesse, dass die Befreiung nicht für spezifische, von den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse trennbare Dienstleistungen gilt, zu denen Dienstleistungen gehören, die besonderen Bedürfnissen von Wirtschaftsteilnehmern entsprechen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Mai 1993, Corbeau, C-320/91, Slg. 1993, I-2533, Randnr. 19).
- 48** Diese Auslegung wird im Übrigen durch den 15. Erwägungsgrund der Richtlinie 97/67 bestätigt, wonach die Möglichkeit, Verträge mit den Kunden individuell auszuhandeln, von vornherein nicht dem Begriff des Universaldienstangebots entspricht.