

Schriftliche Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher EU-Vorgaben sowie zur Änderung steuerrechtlicher Vorschriften“. BT-Drucksache 17/506. Hier: Artikel 5 Änderung des Umsatzsteuergesetzes § 4 Nummer 11 b Post-Universaldienst

Umsatzsteuerbefreiung für die Erbringung von Post-Universaldienstleistungen

Vor dem Hintergrund des am 23.4.2009 ergangenen EuGH-Urteils ist Ziel der Gesetzesänderung, alle Unternehmen, die den gesamten Universaldienst oder Teile davon flächendeckend im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland erbringen, von der Umsatzsteuer zu befreien. Dieses Ziel ist logische Konsequenz aus der vollständigen Liberalisierung des deutschen Postmarktes zum 1. Januar 2008 und wird seitens ver.di mit Blick auf die Gewährleistungspflicht nach Art 87 f GG im Grundsatz begrüßt.

Gemäß Art. 87 f GG gewährleistet der Bund flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen im Postbereich. Dieses Ziel ist aus Sicht von ver.di dauerhaft nur durch eine aktive Ordnungspolitik zu erreichen. Dazu gehört die umfassende Absicherung von Umfang und Qualität der Leistung über das bestehende Postgesetz (PostG) und die Postuniversaldienstleistungsverordnung (PUDLV). Mit dem Verzicht auf eine Umsatzsteuerbelastung solcher für das Gemeinwohl wichtigen Dienstleistungen schafft der Staat zudem die Voraussetzung, dass diese den Bürgern zu einem kostengünstigen Preis angeboten werden können.

Im Vorgriff auf den Liberalisierungsfahrplan der Europäischen Union wurde der deutsche Postmarkt zum 1. Januar 2008 vollständig geöffnet. Die Exklusivlizenz der Deutschen Post AG zur Finanzierung des Universaldienstes ist weggefallen und damit auch deren alleinige Pflicht, den Universaldienst zu erbringen. Statt der Exklusivlizenz sieht das Postgesetz nun ein wenig praktikables, noch nirgendwo erprobtes und überdies auch verfassungsrechtlich umstrittenes Fondsmodell vor. Damit kommt in dem nunmehr liberalisierten Markt der Umsatzbefreiung als Instrument zur Gewährleistung eines flächendeckenden Universaldienstes ein ausgesprochen hoher Stellenwert zu. Der ordnungspolitische Mechanismus hierfür ist: Wer sich als Unternehmen den entsprechenden Qualitätsanforderungen eines flächendeckenden postalischen Angebotes unterwirft, dessen Leistungen werden von der Umsatzsteuer befreit.

Da die Sicherung des Universaldienstes und die Abstützung infrastruktureller Lasten ein Belang mit Verfassungsrang ist (BVerfG, 1 BvR 1712/01 vom 7.10.2003, Absatz-Nr. 46), ist bei der Frage des Umfangs des von der Umsatzsteuer zu befreienden Universaldienstes ein weiter Maßstab anzulegen.

An den folgenden zwei Punkten des vorliegenden Gesetzesentwurfes sehen wir Veränderungsbedarf:

1. Ein Rückzug auf die Mindestanforderungen nach der EU-Postdiensterrichtlinie Artikel 3 Absatz 4 greift zu kurz. Der Gesetzesentwurf sollte den Umfang des von der Umsatzsteuer zu befreienden Universaldienstes nicht über die Mindestanforderungen

der EU-Postdiensterrichtlinie sondern nach den nationalen Anforderungen (PostG und PUDLV) festlegen.

Der derzeitige Entwurf würde den in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Post-Universaldienst in einen umsatzsteuerbefreiten nach UStG und einen steuerpflichtigen nach PUDLV spalten. Eine solche Aufteilung erscheint weder ratsam noch kann sie politisch ernsthaft gewollt sein. Auch erhebt sich die Frage, ob eine solche Aufteilung überhaupt zulässig ist. Wäre nicht vor dem Hintergrund der noch ausstehenden Novelle der PUDLV eine Reduzierung auf das Mindestmaß der EU-Postdiensterrichtlinie (fehlende Umsatzsteuerbefreiung für Pakete zwischen 10 und 20 Kilogramm) eine politische Vorentscheidung – und zwar zu Lasten einer zukunftsfähigen Infrastruktur? In § 11 PostG ist verankert, dass eine Veränderung von Umfang und Qualität des Universaldienstes nur über Bundestag und Bundesrat erfolgen kann. Mit dieser Regelung des PostG hat der Gesetzgeber einmal mehr deutlich gemacht, welchen Stellenwert die postalische Versorgung der Bevölkerung in Deutschland bisher hat.

2. In der Begründung unter B. Besonderer Teil wird zur Änderung des § 4 Nummer 11b UStG aufgeführt (siehe S. 44 Drucksache 17/506), dass Leistungen nach den AGBs eines Anbieters zu festgelegten Tarifen nicht unter die Befreiung fallen, wenn diese „zwar grundsätzlich für jedermann zugänglich sind, aber nicht für den durchschnittlichen Nachfrager eines Privathaushaltes bestimmt sind (z.B. der Versand von Postvertriebsstücken ab einer Einlieferungsmenge von 1000 Exemplaren)“. Diese in dem Gesetzesentwurf vorgenommene Einschränkung auf „durchschnittliche Privathaushalte“ widerspricht dem politischen Sinn und Zweck eines Universaldienstes. Sie ist nach unserem Dafürhalten nicht in Einklang mit dem bestehenden Recht zu bringen und insofern zu streichen.

Das EuGH-Urteil und ebenso der vorliegende Gesetzesentwurf stellen klar, dass Leistungen, deren Bedingungen individuell ausgehandelt werden, nicht von der Umsatzsteuer befreit sind. Dies bedeutet, dass alle zum Universaldienst gehörenden Leistungen, die für jedermann über AGBs zugänglich sind, von der Umsatzsteuer zu befreien sind.

Die EU-Postdiensterrichtlinie kennt diese in dem Gesetzesentwurf vorgenommene Einschränkung auf „den durchschnittlichen Nachfrager eines Privathaushaltes“ nicht. Vielmehr benennt Artikel 2 Sätze 16 und 17 ausdrücklich natürliche und juristische Personen als Absender und Nutzer von Post-Universaldienstleistungen. Auch normiert die EU-Postdiensterrichtlinie ausdrücklich den diskriminierungsfreien Zugang für alle. Die europarechtlich klare Benennung, wonach der Universaldienst für alle, nämlich für natürliche und juristische Personen gilt, deckt sich auch mit der über das Grundgesetz in Art. 87 f festgeschriebenen Gewährleistungspflicht einer postalischen Infrastruktur. Entspricht es nicht dem Grundbedürfnis der Bevölkerung, dem Interesse des Gemeinwohls, dass Massensendungen z.B. von Vereinen, Verbänden, Religionsgemeinschaften, Parteien und Gewerkschaften zu ermäßigten Preisen und von der Umsatzsteuer befreit verschickt werden können? Auch das aus dem EU-Recht folgende PostG und die PUDLV kennen eine solche Einschränkung der postalischen Grundversorgung auf „den Privathaushalt“ nicht. Eine solche Einschränkung würde auch der politischen Intention eines Universaldienstes zu widerlaufen, dessen Sinn ja gerade darin besteht, die diskriminierungsfreie flächendeckende Post-Versorgung und damit auch die Kommunikation zu befördern – und dieses zu erschwinglichen Preisen.

Ziel der Änderung des Umsatzsteuergesetzes ist es, die flächendeckende Grundversorgung der Bevölkerung mit postalischen Dienstleistungen sicherstellen. Indem der vorliegende Gesetzesentwurf das Segment der Geschäftspost ausklammert, gibt es für die Unternehmen in diesem Segment überhaupt keinen Anreiz für Investitionen in eine flächendeckende Infrastruktur mit den entsprechenden Qualitätsanforderungen ihrer Dienstleistungen aus der PUDLV (Laufzeitvorgaben, werktägliche Zustellung etc.). Dieses Segment würde vielmehr gänzlich aus dem Regulierungsregime eines Universaldienstes entlassen. Die mit der Postreform II geschaffene Konstruktion des Artikel 87f Abs. 1 und 2 GG stellt aber gerade auf den Wettbewerb innerhalb des Gewährleistungsauftrages ab. Eine ordnungspolitische Trennung von Geschäftspost und Privatpost, wie sie mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf eingeläutet würde, wäre nach unserem Dafürhalten nicht mit der Verfassung in Einklang zu bringen. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu festgestellt: „Eine Auslegung des Art. 87f Abs 2 GG, die ausnahmslos auf die Schaffung von Wettbewerb hinausläuft, wird vom Grundgesetz unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt gestützt“ (BVerfG, 1 BvR 1712/01 vom 7.10.2003, Absatz-Nr. 95).