

Auswirkungen einer Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für Postdienste der Deutsche Post AG

Eine qualitative und quantitative Analyse

Studie für den Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste e. V.

November 2005



WIK-Consult GmbH, Bad Honnef
Alex Dieke, Dieter Elixmann

Executive Summary

1. Der BIEK (Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste e. V.) hat WIK-Consult im September 2005 beauftragt, eine Studie zum Thema „Auswirkungen einer Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für Postdienste der Deutsche Post AG“ anzufertigen. Hintergrund für diese Studie ist die gegenwärtige Umsatzsteuerbefreiung einer Reihe von Dienstleistungen der Deutsche Post AG (DPAG) im Umsatzsteuergesetz (UStG).
2. Die Studie widmet sich diesem Themenkomplex sowohl qualitativ analytisch als auch empirisch. Im Zentrum der Betrachtungen steht dabei der Markt für Briefdienste. Etwa zwei Drittel der Umsätze dieses Marktes in Höhe von rd. 10,1 Mrd. Euro (2004) entfallen auf den Bereich der Exklusivlizenz der DPAG, sind also monopolgeschützt.
3. Die Umsatzsteuerbefreiung gilt im Übrigen nicht nur für Monopolleistungen, sondern darüber hinaus auch für eine Reihe von Postdienstleistungen, die im Wettbewerb erbracht werden (siehe Nr. 11 unten).

Bewertung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Studie

4. Aus volkswirtschaftlicher Sicht resultieren aus der gegenwärtigen Umsatzsteuerbefreiung der DPAG erhebliche Wettbewerbsverzerrungen in den Marktsegmenten die bisher für den Wettbewerb geöffnet sind. Die gegenwärtig diskutierte Anhebung des Umsatzsteuersatzes auf bis zu 20 Prozentpunkte würde die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen weiter verschärfen und potenziell Arbeitsplätze bei den heutigen Wettbewerbern der DPAG gefährden.
5. Für die öffentlichen Haushalte berechnen wir nach Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für Briefdienste Steuermehreinnahmen in der Größenordnung von 150-330 Mio. Eu. Die Höhe dieser Haushaltsentlastung ist insbesondere davon abhängig, in welchem Maße die Deutsche Post AG die Umsatzsteuer auf ihre Kunden überwälzt (siehe Nr. 18 unten).
6. Als wesentliches Ziel der gegenwärtigen Umsatzsteuerbefreiung könnte man unterstellen, dass eine Entlastung der Verbraucher beim Bezug von Postdiensten angestrebt wird. Unsere Untersuchung kommt aber zum Ergebnis, dass als Begünstigte der heutigen Steuerbefreiung in erster Linie die nicht vorsteuerabzugsberechtigten Geschäftskunden zu nennen sind (insbesondere Banken, Versicherungen und Behörden).
7. Den Modellberechnungen zufolge würden die privaten Haushalte durch eine Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung beim Bezug von Briefdiensten nur in relativ geringem Maße zusätzlich belastet. Wir schätzen diese Belastung auf jährlich maximal 5 € pro Haushalt. Gar keine Belastung resultiert wenn die DPAG die Umsatzsteuer nicht auf ihre heutigen Endkundenpreise aufschlägt.
8. Im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Abwägung des Staates stellt sich die Frage, ob die politische Bedeutung der Entlastung von nicht vorsteuerabzugsberechtigten Ge-

schäftskunden (z. B. Banken, Versicherungen, Behörden) als „Begünstigte der Umsatzsteuerbefreiung“ tatsächlich den Verzicht auf eine Haushaltsentlastung in der Größenordnung von 150-330 Mio. € rechtfertigt. Insbesondere ist fragwürdig, weshalb diese Unternehmen und Institutionen gerade beim Bezug von Briefdiensten subventioniert werden sollten – aber nicht z. B. beim Bezug von Büromaterial, Beratungsleistungen oder Kraftfahrzeugen). Dies gilt umso mehr angesichts der gegenwärtig schwierigen Lage der öffentlichen Haushalte und der aktuellen Diskussionen um mögliche Steuererhöhungen.

9. In Abwägung der dargestellten Aspekte gebietet sich aus Sicht der Verfasser insgesamt eine Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung der DPAG, d. h. die Streichung des § 4 Nr. 11b UStG.
10. Unsere Analyse zeigt, dass es hinsichtlich der Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung einen trade-off zwischen wettbewerbs- und verteilungspolitisch motivierten Zielen geben mag. Wir halten hier die wettbewerbspolitischen Erwägungen für bedeutsamer. Mehr Wettbewerb führt zu mehr Innovation, höherer Effizienz und niedrigeren Preisen im Postsektor. Die verteilungspolitischen Auswirkungen durch die Belastung von Briefdienstleistungen mit der Umsatzsteuer auf private Haushalte halten wir für vernachlässigbar gering. Zusätzlich hätte eine Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung eine Entlastung der öffentlichen Haushalte zur Folge.

Status Quo der Umsatzsteuerbefreiung

11. § 4 Nr. 11b UStG stellt „die unmittelbar dem Postwesen dienenden Umsätze der Deutsche Post AG“ steuerfrei. Laut Veröffentlichung der Bundesregierung hat der BMF – in Auslegung des UStG – angeordnet, dass sich die Befreiung auf sämtliche Universaldienstleistungen, wie in der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) definiert, erstreckt. Darunter fallen insbesondere Briefe bis zu zwei Kilogramm sowie Pakete. Während nach PUDLV zwar sämtliche Pakete unter 20 Kilogramm als Universaldienstleistungen anzusehen sind, sind derzeit jedoch offenkundig lediglich die so genannten „Schalterpakete“ der DPAG umsatzsteuerbefreit.
12. Auf Grundlage der Mehrwertsteuerrichtlinie des Rates von 1977 (RL 77/388/EWG) sind „die von den öffentlichen Posteinrichtungen ausgeführten Dienstleistungen und die dazugehörigen 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 zunehmend unbestimmt geworden ist, bestehen erhebliche Zweifel daran, ob aus der Richtlinie eine Verpflichtung zur Aufrechterhaltung der Umsatzsteuerbefreiung der DPAG abgeleitet werden kann. Die Anwendung in anderen Mitgliedstaaten macht deutlich, dass sehr unterschiedliche Auslegungen der Richtlinie möglich sind: Sie reichen vom vollständigen Verzicht auf eine Steuerbefreiung für Postdienste ü-

ber die Befreiung unterschiedlicher Teile des Postdienstes bis zur Ausnahme aller Dienste der ehemaligen Postverwaltungen von der Umsatzsteuerpflicht.

13. Die Umsatzsteuerbefreiung der Deutsche Post AG verzerrt in erheblichem Maße den Wettbewerb im deutschen Markt für Briefdienstleistungen. Diese Verzerrungen ergeben sich insbesondere daraus, dass die DPAG bei vielen Kundensegmenten niedrigere (Netto-) Preise benötigt, um die gleiche Marge wie ein Wettbewerber zu erreichen. Dies schwächt die ohnehin fragile Position privater Wettbewerber gegenüber dem marktbeherrschenden (und weitgehend monopolgeschützten) Incumbent. Eine mögliche Erhöhung des Umsatzsteuersatzes – die gegenwärtig in Deutschland politisch diskutiert wird – würde bestehende Wettbewerbsverzerrungen im Briefmarkt zusätzlich verstärken.
14. Die Aufhebung einer Umsatzsteuerbefreiung kann lediglich für solche Kunden zu einer Belastung führen, die ihrerseits nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind. Neben privaten Haushalten sind dies einerseits u. a. Behörden und andere staatliche Einrichtungen. Andererseits können solche Unternehmen keine Vorsteuern abziehen, deren eigene Umsätze umsatzsteuerbefreit sind, z. B. Banken, Versicherungen, Unternehmen der Wohnungswirtschaft, Krankenhäuser, Ärzte, Heilberufe, Bildungseinrichtungen usw. Wie stark diese Kundengruppen durch die Aufhebung der Steuerbefreiung belastet werden, ist davon abhängig, in welchem Maße die Deutsche Post AG die Umsatzsteuer auf ihre Kunden überwälzt.
15. Für umsatzsteuerpflichtige (und daher vorsteuerabzugsberechtigte) Unternehmen hingegen resultiert keine zusätzliche Belastung aus einer Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung der DPAG. Eine Eigentümlichkeit des Briefmarktes ist, dass ein (im Vergleich mit anderen Sektoren) überproportionaler Teil des Marktvolumens auf nicht vorsteuerabzugsberechtigte Geschäftskunden zurückzuführen ist. Privaten Haushalten ist dabei nur etwa ein Drittel der Briefumsätze aller nicht vorsteuerabzugsberechtigten Versender zuzurechnen (d. h. etwa 15 % der gesamten Briefumsätze). Zwei Drittel entfallen auf nicht vorsteuerabzugsberechtigte Geschäftskunden: Sie sind damit die Hauptbegünstigten der gegenwärtigen Umsatzsteuerbefreiung.
16. Für die DPAG führt die gegenwärtige Umsatzsteuerbefreiung zu erhöhtem Aufwand, da das Unternehmen Vorsteuern nicht in Abzug bringen kann, die in seinen Vorleistungen und Investitionen enthalten sind. Allein für den Unternehmensbereich BRIEF der DPAG schätzen wir diese Belastung durch nicht abzugsfähige Vorsteuern auf etwa 500-650 Mio. €. Dieser Belastung steht der (in dieser Studie nicht quantifizierte) Wettbewerbsvorteil der DPAG gegenüber.

Quantitative Auswirkungen einer Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung

17. Die Modellergebnisse beruhen auf einer Parametrisierung des Modells, die wir nach Lage der zur Verfügung stehenden Erkenntnisse über den deutschen Briefmarkt, aber auch auf der Basis ausländischer Vergleichswerte als sachgerecht und mit den tatsächlichen Verhältnissen am ehesten kompatibel ansehen. Insgesamt erscheinen die Ergebnisse nach Durchführung von Sensitivitätsanalysen robust gegenüber Pa-

rameterveränderungen. Wir weisen jedoch darauf hin, dass die quantitativen Ergebnisse im Zusammenhang mit den Modellannahmen gesehen werden müssen und daher eher als Größenordnungen denn als exakte Schätzungen zu werten sind.

18. 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.
 - Im **Szenario 1** verändern sich die Nettopreise der DPAG nach Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung nicht. Dies entspricht der vom Vorstandsvorsitzenden der DPAG vielfach in Zeitungsinterviews geäußerten Auffassung, die aktuellen Porti seien Nettopreise und die Umsatzsteuer bewirke eine Brutto-Portoerhöhung um den Umsatzsteuersatz.
 - Im **Szenario 2** werden im Modell die Brief-Porti genau so angepasst, dass sich das Betriebsergebnis der DPAG durch die Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung nicht verändert. Diese Preissenkung berücksichtigt sowohl den Vorsteuerabzug der DPAG als auch Mengenanpassungen der Nachfrager. Im Unterschied zum ersten Szenario gibt die DPAG ihre Kosteneinsparungen infolge des Vorsteuerabzugs in Form von (Netto-) Preissenkungen an die Kunden weiter. Insofern die aktuellen Briefpreise kostenorientiert sind, folgt dieses Szenario damit den Grundsätzen der Kostenorientierung des Postgesetzes.
 - 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.
19. Für den Staat berechnen wir in den Szenarien 1 und 2 saldierte Mehreinahmen der öffentlichen Haushalte in der Größenordnung von 300 Mio. €. Im dritten Szenario ergibt sich eine Haushaltentlastung von etwa 150 Mio. €. Die Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung im Bereich der Briefdienste hat also eindeutig eine Entlastung der öffentlichen Haushalte zur Folge.
20. Vorsteuerabzugsberechtigte Geschäftskunden („normal umsatzsteuerpflichtige Unternehmen“) sind „Gewinner“ der Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für Briefdienste. Im Szenario 1 (unveränderte Nettopreise) werden sie weder be- noch entlastet. Im Szenario 2 (kostenorientierte Anpassung der Nettopreise) verbuchen sie einen positiven Ergebnisbeitrag in der Größenordnung von 100 Mio. €, im dritten Szenario knapp 300 Mio. €.
21. Für die privaten Haushalte ergibt durch die Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung auf Briefdienste eine rechnerische Belastung von knapp 5 € pro Jahr (Szenario 1). Im Szenario 2 ergibt sich eine jährliche Zusatzbelastung von ca. 3 €, im dritten Szenario ist die Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für private Haushalte neutral.
22. Nicht vorsteuerabzugsberechtigte Geschäftskunden (z. B. Banken, Versicherungen, Behörden und Krankenkassen) werden durch eine Aufhebung der Umsatzsteuer-

befreiung für Briefdienste belastet. Insgesamt berechnen wir für diese Kundengruppe infolge der höheren Vorleistungskosten eine maximale Mehrbelastung in einer Größenordnung von 250 Mio. € (Szenario 2) bis 350 Mio. € (Szenario 1). Im dritten Szenario ist die Umsatzsteuereinführung für diese Versendergruppe neutral.

23. Die DPAG profitiert im ersten Szenario (unveränderte Nettopreise) von der Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für Briefdienste. Wir berechnen einen positiven Ergebnisbeitrag in der Größenordnung von 200 Mio. €, das entspricht über 10 % des Jahresüberschusses des Unternehmensbereichs (UB) BRIEF der Deutsche Post World Net im Jahr 2004. Definitionsgemäß profitiert die DPAG im zweiten Szenario nicht von der Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung; Ergebnis und Rendite des Unternehmens verändern sich nicht. Im dritten Szenario verringert sich der Gewinn des Unternehmens in der Größenordnung von 400 Mio. €, das entspricht etwa 19 % des Ergebnisses des UB BRIEF im Jahr 2004. Die Umsatzrendite würde sich damit von rd. 16 % auf ca. 13 % verringern.

Annahmen und Wirkungszusammenhänge des Modells

24. Basis der empirischen Untersuchungen ist ein Modell für die quantitative Abschätzung der Wirkungen einer Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung im Briefmarkt. Im Modell ist daher stilisiert ein Zweiprodukt-Unternehmen abgebildet, das Briefdienste bereitstellt. Es entspricht im Wesentlichen der Geschäftstätigkeit des Unternehmensbereichs BRIEF der DPAG. Die beiden Briefprodukte sind Transaktionssendungen und Werbesendungen.
25. Das Modell berücksichtigt die Wirtschaftseinheiten DPAG, private Haushalte, geschäftliche Nutzer sowie den Staat. Es bedient sich einer komparativ-statischen Sichtweise: Im Wesentlichen werden zwei „Zustände“ miteinander verglichen: eine Welt, in der bestimmte Dienstleistungen der DPAG nicht der Umsatzsteuer unterliegen (Zustand 0), und eine Welt, in der diese Umsatzsteuerbefreiung aufgehoben ist (Zustand 1). Darüber hinaus trägt das Modell partialanalytischen Charakter, d. h. es werden nur die wesentlichen „Effekte 1. Ordnung“ bei den betrachteten Wirtschaftseinheiten erfasst. In der Realität sicher vorhandene weitere Wechselwirkungen mit anderen Sektoren der Volkswirtschaft werden damit ausgeblendet.
26. Im Modell steht die Wirtschaftseinheit DPAG für den gesamten Markt für Briefdienste. Anders gesagt, es berücksichtigt keine wettbewerblichen Wechselwirkungen zwischen DPAG und Wettbewerbern. Dieses Vorgehen erscheint uns für die Untersuchung der Fragestellung der vorliegenden Studie angemessen, da die DPAG heute rd. 95 % Marktanteil im Briefdienst hat, sie also auch tatsächlich nahezu den gesamten Markt bedient.
27. Nach Aufhebung der Steuerbefreiung (Zustand 1) wird im Modell Umsatzsteuer in Höhe von 16 % auf die bisher von der Umsatzsteuer befreiten Umsätze aus Briefdiensten der DPAG erhoben (im Modell: Transaktionssendungen und Werbesendungen). Das Modell unterscheidet für jedes Produkt Preiselastizitäten privater Haushalte einerseits und von Geschäftskunden andererseits. Werbesendungen werden nur von Geschäftskunden nachgefragt. Es unterstellt dann, dass die Kunden ih-

re Mengennachfrage entsprechend der (aus Kundensicht) durch die Umsatzsteuerbelastung veränderten Preise anpassen.

28. Eine Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung induziert bei der DPAG im Wesentlichen folgende Effekte: Erstens werden solche Umsätze umsatzsteuerpflichtig, die bisher nicht mit Umsatzsteuer belegt waren. Zweitens wird in Vorleistungen und Investitionen enthaltene Vorsteuer, die bisher nicht abzugsfähig war, abzugsfähig. Drittens verändert die nun abzugsfähige Vorsteuer ceteris paribus den Gewinn und damit die Gewinnsteuerbelastung (Körperschafts- und Gewerbesteuern).
29. Bei privaten Haushalten und Geschäftskunden, die nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind, verändert sich die Mengennachfrage infolge der um die Umsatzsteuer erhöhten Bruttopreise. Für die Mengennachfrage vorsteuerabzugsberechtigter Geschäftskunden hingegen ist die Umsatzbesteuerung (bei konstanten Nettopreisen) irrelevant. Mengenanpassungen der Kunden verändern auch ihre Aufwendungen für Briefdienste. Bei Geschäftskunden ist dies ceteris paribus ergebniswirksam und verändert die Gewinnsteuerbelastung derjenigen Geschäftskunden, die gewinnsteuerpflichtig sind.
30. Bei den öffentlichen Haushalten verändern sich zum einen die Einnahmen aus Umsatzsteuern der DPAG abzüglich der entstehenden Vorsteuerabzugsbeträge (bei der DPAG und Geschäftskunden). Zum anderen verändert sich das Gewinnaufkommen (wiederum von DPAG und Geschäftskunden). Das Modell berechnet damit die Veränderung des Steueraufkommens der öffentlichen Haushalte aus Umsatz-, Körperschafts- und Gewerbeertragsteuern. Mögliche Veränderungen der Postausgaben öffentlicher Versender werden im partialanalytischen Modellzusammenhang hingegen nicht explizit berücksichtigt.