

POLICY BRIEF

AUF EINEN BLICK

Die Briefdienstleistungen der Deutschen Post und einiger Wettbewerber sind derzeit von der Umsatzsteuer befreit. Viele Wettbewerber genießen diesen Vorzug jedoch nicht und warten seit Monaten auf die Bearbeitung ihrer Anträge. Die Verzögerung schädigt den Wettbewerb bereits nachhaltig.

- Die derzeitige Situation, in der nur einzelne Anbieter, insbesondere die Deutsche Post, von einer Umsatzsteuerbefreiung profitieren, muss zügig beendet werden.
- Aus Sicht der Monopolkommission sollte die Befreiung sowohl für die sog. Teilleistungen der Deutschen Post als auch für die Geschäftskundendienstleistungen der alternativen Briefdienste abgeschafft werden. Die Befreiung ist rechtlich zweifelhaft.

Offene Umsatzsteuerfragen gefährden Existenz der alternativen Briefdienste!

Im Zuge der Novellierung des Postgesetzes im Jahr 2024 wurden sog. Teilleistungen der Deutschen Post von der Umsatzsteuer befreit. Die Deutsche Post erlangte dadurch einen Wettbewerbsvorteil im Bereich der Geschäftskundenbriefe. Nach Kritik an dieser Situation seitens der

Monopolkommission und von Verbänden hat die Bunderegierung zugesichert, auch alternative Briefdienste von der Umsatzsteuer zu befreien. Diese Zusicherung ist nach über einem Jahr immer noch nur teilweise umgesetzt und könnte offenbar sogar zurückgedreht werden.

Die Umsatzsteuer in Deutschland beträgt derzeit grundsätzlich 19 Prozent. **Umsatzsteuerpflichtige Leistungen sind gegenüber umsatzsteuerbefreiten Leistungen in der Regel nicht konkurrenzfähig.** Der Briefbereich liefert hierfür ein anschauliches Beispiel. Bei Briefdienstleistungen für Privatkundinnen und -kunden profitierte bislang ausschließlich die Deutsche Post von einer Umsatzsteuerbefreiung. Daher erreichen die alternativen Briefdienste in diesem Segment nur einen Umsatzanteil, der unter 5 Prozent liegt.¹ Die Umsatzsteuerbefreiung zugunsten der Deutschen Post hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich die Wettbewerbsverhältnisse trotz der Aufhebung des staatlichen Monopols nie verbessert haben. Im benachbarten Geschäftskundenbriefbereich, in dem zuletzt kein Umsatzsteuerprivileg der Deutschen Post galt, liegt der langjährige Umsatzanteil der alternativen Briefdienste immerhin zwischen 15 und 20 Prozent.²

Eine ähnliche Beobachtung hinsichtlich der Wirkung von Umsatzsteuerprivilegien lässt sich im eigentlich wettbewerblich geprägten Paketbereich machen. Auch dort genießt die Deutsche Post im Privatkundensegment eine exklusive Umsatzsteuerbefreiung und erreicht dadurch eine marktbeherrschende Stellung und einen Marktanteil von über 70 Prozent,³ während ihr Sendungsmengenanteil im gesamten Paketbereich zwar über 40 Prozent, aber dennoch deutlich niedriger als im Privatkundenbereich liegt.⁴

Trotz dieser Evidenz, dass Umsatzsteuerprivilegien den Wettbewerb potenziell schädigen, plante der Gesetzgeber im Jahr 2024 zunächst, das Umsatzsteuerprivileg der Deutschen Post im Rahmen der Postgesetznovelle einseitig auf deren sog. Teilleistungen zu erweitern. Zu diesem Zweck wurde eine Zuordnung von Teilleistungen in den Katalog an Universaldienstleistungen gemäß § 16 Postgesetz vorgenommen. Hintergrund war ein Rechtsstreit mit der Deutschen Post, bei dem diese vor dem Finanzgericht (FG) Köln einen Etappenerfolg erzielt hatte.⁵ Die Deutsche Post konkurriert jedoch über den Teilleistungszugang mit den alternativen Briefdiensten. Insbesondere Geschäftskunden stehen vor der Wahl, ihre Briefe alternativen Briefdiensten zu übergeben oder sie direkt oder indirekt über Konsolidierer am Teilleistungszugang der Deutschen Post einzuliefern. Die Monopolkommission hat sich – ebenso wie viele Unternehmen und Verbände – im Rahmen der Novellierung des Postgesetzes daher für eine **umsatzsteuerrechtliche Gleichbehandlung der alternativen Briefdienste**

eingesetzt.⁶ Die Bundesregierung ist dem nachgekommen, indem sie zugesagt hat, neben den Teilleistungen der Deutschen Post auch die Geschäftspost alternativer Briefdienste von der Umsatzsteuerpflicht zu befreien. Dies ist nach über einem Jahr immer noch nicht vollständig umgesetzt worden. Laut Aussagen des Bundeszentralamtes für Steuern gegenüber der Monopolkommission befindet sich ein erheblicher Teil der beantragten Freistellungsbescheinigungen noch in der Bearbeitung. Nach Kenntnis der Monopolkommission wird im Bundesfinanzministerium derzeit geprüft, ob bereits ausgestellte Bescheinigungen gegebenenfalls aufgehoben werden sollten. **Alternative Briefdienste, die keine Bescheinigung erhalten haben, leiden seit über einem Jahr an einem existenziellen Wettbewerbsnachteil. Alternative Briefdienste, deren Bescheinigungen nun widerrufen werden könnten, leiden unter erheblicher Rechtsunsicherheit.**



TEILLEISTUNGEN

- Teilleistungen umfassen nur einen Teil der Postdienstleistung, d. h. der Beförderung der Sendung vom Absender zum Empfänger.
- Beim „Teilleistungszugang“ der Deutschen Post können vorsortierte und frankierte Briefe direkt an einem Briefzentrum eingeliefert werden.
- Nutzer des Teilleistungszugangs sind Geschäftskunden, die indirekt über sog. Konsolidierer oder direkt einliefern.
- Wichtige Geschäftskunden im Briefbereich sind öffentliche Auftraggeber, Banken und Versicherer. Keine der genannten Versendergruppen ist vorsteuerabzugsberechtigt.
- Außerdem wird der Teilleistungszugang von alternativen Briefdiensten genutzt, wenn in der Empfängerregion kein eigenes oder kooperierendes Zustellnetz verfügbar ist.

Bevorzugung der Deutschen Post vermeiden

Die Monopolkommission empfiehlt, die derzeit bestehenden Wettbewerbsverzerrungen dadurch zu beseitigen, dass eine

Umsatzsteuerbefreiung weder für Teilleistungen der Deutschen Post noch für solche der alternativen Briefdienste gewährt wird. Dies würde bedeuten, dass **die Umsatzsteuerbefreiung wieder ausschließlich die überwiegend von Privatkundinnen und Privatkunden in Anspruch genommenen Dienstleistungen betrifft**, wie dies bis zur Postgesetznovelle im Jahr 2024 der Fall war.

Alternativen, die die Deutsche Post oder einige Wettbewerber bevorzugen, würden den Wettbewerb schädigen. Wenn Unternehmen nicht-vorsteuerabzugsfähigen Geschäftskunden keine umsatzsteuerfreien Angebote machen können, haben sie im Wettbewerb einen erheblichen steuerlichen Preisnachteil. Der Bundesverband Briefdienste (bbd) schätzt, dass die alternativen Briefdienste mit nicht vorsteuerabzugsfähigen Versendergruppen rund 60 Prozent ihrer Umsätze generieren. Der Betrieb alternativer Zustellnetze, die in Konkurrenz zum Teilleistungszugang der Deutschen Post stehen, ist ohne diese Geschäftskunden in vielen Fällen unrentabel.

Für eine Umsatzsteuerbefreiung insbesondere der Deutschen Post spricht auch nicht, dass diese Lasten aus der Erbringung des Universaldienstes oder der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost zu tragen hat. Die Deutsche Post genießt bereits erhebliche Vorzüge:

- (1) Die Kosten für die Erbringung des Universaldienstes und der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost können als Lasten nach Tragfähigkeit den regulierten Bereichen zugeordnet und dort über höhere regulierte Entgelte erwirtschaftet werden.
- (2) Zusätzlich wird der Gewinnzuschlag für regulierte Entgelte großzügig auf Basis einer am Euro-Stoxx-50 orientierten Umsatzrendite bemessen.
- (3) Entgelte im Privatkundenbrief- und -paketbereich sind aufgrund europäischer Vorgaben von der Umsatzsteuer befreit.

Die Deutsche Post erhält sämtliche dieser Vergünstigungen, obwohl vieles dafürspricht, dass sie den Universaldienst in seiner derzeitigen Ausgestaltung vollständig oder in wesentlichen Teilen aus betrieblichem Eigeninteresse erbringt.

Rechtmäßigkeit der Umsatzsteuerbefreiung im Geschäftskundenbereich zweifelhaft

Die Umsatzsteuerbefreiung bestimmter Postdienstleistungen ist in § 4 Nr. 11b UStG geregelt, der Art. 132 Abs. 1 lit. a der EU-Mehrwertsteuersystemrichtlinie (MwstSystRL, RL 2006/112/EG) umsetzt. Diese Norm lautet wie folgt:

„Die Mitgliedstaaten befreien folgende Umsätze von der Steuer:

- a) von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachte Dienstleistungen und dazugehörige Lieferungen von Gegenständen mit Ausnahme von Personenbeförderungs- und Telekommunikationsdienstleistungen; [...].“

Auslegungsbedürftig ist vor allem, wann eine **von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachte Dienstleistung** vorliegt. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat sich bereits mehrfach damit befasst. Besonders relevant sind ein Urteil vom 16. Oktober 2019, auf das das FG Köln in der bereits angesprochenen Entscheidung mehrfach Bezug nimmt, sowie ein Urteil vom 23. April 2009.⁷

Voraussetzung für die Steuerbefreiung ist, dass sie **eine Tätigkeit betrifft, die dem Gemeinwohl dient**.⁸ Der EuGH identifiziert diesen Gemeinwohlzweck darin, „postalische Dienstleistungen, die den Grundbedürfnissen der Bevölkerung entsprechen, zu ermäßigten Kosten anzubieten“. ⁹ Da nach dem gegenwärtigen Stand des Unionsrechts „ein solcher Zweck im Kern mit dem von der [Postdiensterrichtlinie] verfolgten Zweck, einen **Universalpostdienst** anzubieten, [übereinstimmt] stellt die letztgenannte Richtlinie [...] einen **zweckdienlichen Anhaltspunkt für die Auslegung** des Begriffs „öffentliche Posteinrichtungen“ im Sinne dieser Bestimmung dar“. ¹⁰

Diese gemeinwohlorientierte Auslegung des EuGH verlangt, dass die Befreiung nur für Dienstleistungen gilt, die einem allgemeinen Interesse dienen, nicht aber für solche, „**die besonderen Bedürfnissen von Wirtschaftsteilnehmern entsprechen**“. ¹¹ Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten zwar Universaldienstleistungen festlegen können, die über die Mindestvorgaben der Postdiensterrichtlinie hinausgehen. Dennoch ist eine Steuerbefreiung nur dann richtlinienkonform, wenn sie einen gemeinwohlorientierten Zweck im Sinne der MwStSystRL verfolgt. Dies hat der EuGH unlängst in einem Urteil vom 19. Juni 2025 bekräftigt. ¹² Umgekehrt ist es für die Umsatz-

steuerbefreiung auch nicht erforderlich, dass die in Rede stehenden Leistungen förmlich als Teil des Universalpostdiensts ausgewiesen wurden.¹³

Dass der Teilleistungszugang im Besonderen und Geschäftspost im Allgemeinen einem solchen gemeinwohlorientierten Zweck dienen, ist höchst fraglich. Jedenfalls kann die EuGH-Rechtsprechung nicht so interpretiert werden, dass jegliche gesetzliche Verpflichtung, bestimmte Dienstleistungen zu erbringen, als steuerfreie Universaldienstleistung anzusehen ist. Insbesondere der Teilleistungszugang dient den eher großen Wirtschaftsteilnehmern, die hohe Briefsendungsmengen nachfragen und für die daher ein Teilleistungszugang rentabel ist, und zudem der Förderung von Wettbewerbern (d. h. auf Briefdienstleistungen spezialisierte Unternehmen) durch einen Zugang zu „Bottleneck-Ressourcen“ des Marktbeherrschers.¹⁴ Zusammenfassend bedeutet dies, dass **der Teilleistungszugang den besonderen Bedürfnissen von Wirtschaftsteilnehmern dient** und daher keine Universaldienstleistung, d. h. keine von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachte Dienstleistung im Sinne der EuGH-Rechtsprechung ist. Daher folgt aus der nationalen Zuordnung von Teilleistungen zum Universaldienst in § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PostG nicht automatisch eine Pflicht zur Umsatzsteuerbefreiung gemäß der MwStSystRL.

Für dieses Auslegungsergebnis spricht auch, dass der EuGH betont, dass „**nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs** die Begriffe, mit denen eine Steuerbefreiung wie die in Art. 132 der Richtlinie 2006/112 vorgesehenen umschrieben wird, **eng auszulegen** [sind], da sie eine Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatz darstellt, dass jede Dienstleistung, die ein Steuerpflichtiger gegen Entgelt erbringt, der Umsatzsteuer unterliegt“.¹⁵ Dafür spricht insbesondere auch das EU-Beihilfenrecht aus Art. 107 ff. AEUV, das nicht unterlaufen werden darf. Diese enge Auslegung der Steuerbefreiung hat der EuGH jüngst bestätigt und betont, dass sie „nur für Dienstleistungen in Anspruch genommen werden [kann], die den Grundbedürfnissen der Bevölkerung entsprechen“.¹⁶ Damit steht die **Umsatzsteuerbefreiung für Teilleistungen, aber auch für Geschäftspost auf „wackeligen Beinen“**.

Politik droht den falschen Weg einzuschlagen

Das Bundesfinanzministerium arbeitet derzeit nach Informationen der Monopolkommission an einer Überarbeitung der

Gesetzeslage. Die Erteilung der Bescheinigungen könnte künftig an die Einhaltung bestimmter Qualitätskriterien geknüpft werden, die sich aus den Universaldienstvorgaben ergeben. Auch die Aufhebung bereits erteilter Bescheinigungen wird diskutiert.

Aus Sicht der Monopolkommission ist die Aufnahme weiterer Qualitätsanforderungen in § 4 Nr. 11b UStG der falsche Weg.

Die Umsatzsteuerbefreiung von Teilleistungen stößt – wie bereits dargelegt – auf erhebliche europarechtliche Bedenken. Zudem hat sie bereits erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den Wettbewerb. Anstatt zusätzliche Kriterien in § 4 Nr. 11b UStG einzufügen, sollte dort vielmehr eine Regelung aufgenommen werden, die klarstellt, dass Teilleistungen von der Umsatzsteuerbefreiung ausgenommen sind.

Die Überlegung, für die Ausstellungen von Umsatzsteuerbescheinigungen weitere Kriterien aufzustellen, führt zudem zu weiteren praktischen Problemen. Die aufgestellten Kriterien müssen einen Sachbezug hinsichtlich der betroffenen Geschäftskundenbriefe aufweisen, wenn die Steuerbefreiung lediglich für Geschäftskundenbriefpost gelten soll. **Eine bloße Übernahme der Universaldienstvorgaben scheidet daher aus.** So wäre es etwa höchst fragwürdig, wenn für Dienstleistungen im Bereich der Geschäftskunden Vorgaben bezüglich Briefkästen und Filialstandorten gestellt würden. Denn – anders als bei Privatkundinnen und Privatkunden – werden Briefsendungen bei Geschäftskunden häufig abgeholt. Aber auch andere Kriterien erscheinen nicht als geeignet. Jedenfalls ist aus Sicht der Monopolkommission beispielsweise nicht klar ersichtlich, ob auch Geschäftskunden einen Bedarf an einer 6-Tages-Zustellung oder an den für Privatkundinnen und Privatkunden geltenden Briefflaufzeiten haben. Mithin würde die Aufnahme weiterer Kriterien die bereits bestehende Rechtsunsicherheit noch weiter verschärfen.

Des Weiteren dürfte die Aufnahme von Qualitätskriterien als Voraussetzung für die Erteilung von Befreiungsbescheinigungen einen **erheblichen bürokratischen Aufwand** generieren. Sollte die Überprüfung etwa der für Postregulierung grundsätzlich zuständigen Bundesnetzagentur übertragen werden, ist darauf hinzuweisen, dass diese derzeit insbesondere durch das im Rahmen der Postgesetznovelle ebenfalls neu eingeführte Anbieterverzeichnis und weitere Vorgaben erheblich belastet ist. Bei dieser Vorgehensweise drohen daher weitere Verzögerungen für die grundsätzlich berechtigten Briefdienste. Dies würde den Wettbewerb weiter schädigen.

Fazit

Die derzeitige Situation, in der nur einzelne Anbieter von einer Umsatzsteuerbefreiung profitieren, gefährdet die Existenz der übrigen Anbieter. **Insbesondere durch die Umsatzsteuerbefreiung der Deutschen Post im Bereich der Teilleistungen droht ein Zusammenbruch wesentlicher Teile des Wettbewerbs im Briefbereich. Es müssen schnellstmöglich wieder gleiche Wettbewerbsverhältnisse für alle Anbieter geschaffen werden.** Die rechtlichen Aspekte sprechen für eine Lösung, bei der gleiche Wettbewerbsverhältnisse geschaffen werden, indem – wie in der Vergangenheit (2010-2024) – weder die Teilleistungen der

Deutschen Post noch die Dienstleistungen der alternativen Briefdienste von der Umsatzsteuer befreit sind. Viele der derzeit bestehenden Rechtsunsicherheiten werden durch eine system- und richtlinienfremde Einordnung von Teilleistungen in den Universaldienst verursacht. Die nun offenbar erwogene Einführung von Qualitätsvorgaben bei der Ausstellung von Freistellungsbescheinigungen würde die Rechtsunsicherheit nochmals erheblich verschärfen und bürokratische Lasten erhöhen.

¹ Monopolkommission, 2021, 12. Sektorgutachten Post: Wettbewerb mit neuem Schwung!, Baden-Baden, Tz. 4.

² Monopolkommission, 2021, 12. Sektorgutachten Post: Wettbewerb mit neuem Schwung!, Baden-Baden, Tz. 5.

³ BNetzA, Pressemitteilung vom 29. Januar 2020, Bundesnetzagentur überprüft Erhöhung der Paketpreise für Privatkunden, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/20200129_Paket.html, Abruf am 28.10.2025.

⁴ BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2022/2023, Bonn 2023, S. 43.

⁵ FG Köln, Urteil vom 02.02.2021, 8 K 1248/18.

⁶ Monopolkommission, 2024, Stellungnahme zur Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestags am 20. März 2024 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Modernisierung des Postrechts (Postrechtsmodernisierungsgesetz – Post-ModG), Wirtschaftsausschuss Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 20(9)348, 2024.

⁷ EuGH, Urteil vom 16.09.2019, C-4/18 und C-5/18 bzw. EuGH, Urteil vom 23.04.2009, C-357/07.

⁸ Dies ergibt sich schon aus der Überschrift von Titel IX Kapitel 2 („Steuerbefreiungen für bestimmte, dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten“), in das Art. 132 MwStSystRL eingeordnet ist.

⁹ EuGH, Urteil vom 23.04.2009, C-357/07, Rn. 33.

¹⁰ EuGH, Urteil vom 23.04.2009, C-357/07, Rn. 34 f., Hervorhebung nur hier.

¹¹ EuGH, Urteil vom 23.04.2009, C-357/07, Rn. 46, Hervorhebung nur hier.

¹² EuGH, Urteil vom 19.06.2025, C-785/23, Rn. 56.

¹³ EuGH, Urteil vom 19.06.2025, C-785/23, Rn. 58.

¹⁴ Bundesregierung, Entwurf eines Postgesetzes, BT-Drs. 13/7774, S. 27.

¹⁵ EuGH, Urteil vom 16.09.2019, C-4/18 und C-5/18, Rn. 45.

¹⁶ EuGH, Urteil vom 19.06.2025, C-785/23, Rn. 55.

Die Monopolkommission ist ein ständiges, unabhängiges Expertengremium, das die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik, des Wettbewerbsrechts und der Regulierung berät. Die Monopolkommission besteht aus fünf Mitgliedern, die auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen werden. Vorsitzender der Monopolkommission ist Prof. Dr. Tomaso Duso.

KONTAKT

Monopolkommission
Kurt-Schumacher-Str. 8, 53113 Bonn
vorsitzender@monopolkommission.de
www.monopolkommission.de

➔ Abonnieren Sie den Policy Brief bequem über unseren Mail-Newsletter:
www.monopolkommission.de/newsletter