

Dollinger, Werner; Gscheidle, Kurt

Article — Digitized Version

Sind die Gewinne der Post zu hoch?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dollinger, Werner; Gscheidle, Kurt (1979) : Sind die Gewinne der Post zu hoch?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 8, pp. 367-373

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135345>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Sind die Gewinne der Post zu hoch?

Durch eine Anzeigenaktion versucht die Deutsche Bundespost gegenwärtig in der Öffentlichkeit Verständnis für ihre hohen Gewinne zu wecken. Sind die Gewinne der Post überhöht? Der ehemalige Bundespostminister, Dr. Werner Dollinger, und der gegenwärtige, Kurt Gscheidle, nehmen Stellung.

Werner Dollinger

Bedenkliche Subventionierung des Bundeshaushalts

Gewinne sind grundsätzlich etwas Erfreuliches. Sie sind auch für ein öffentliches Unternehmen zu bejahen, solange sie nicht aufgrund überhöhter bzw. nicht gerechtfertigter Preise durch Ausnutzung einer Monopolstellung erzielt und sinnvoll für notwendige Investitionen verwandt werden. Leider ist nicht zu leugnen, daß die enorm hohen Überschüsse der Deutschen Bundespost zu einem guten Teil auf einer falschen Beurteilung der finanziellen Entwicklung basieren. Besonders die drastischen Gebührenerhöhungen in den Jahren 1971 bis 1974 um 86 % haben zu Gewinnen der Bundespost beigetragen, die vor allem die Telefonkunden in unverantwortlicher Weise belasten. Die enormen Gewinne haben auch, wovor ich immer gewarnt habe, zur Begehrlichkeit des Bundesfinanzministers auf das Geld der Bundespost geführt.

Bekanntlich wurden die damaligen Gebührenerhöhungen mit der Begründung vertreten, es solle verhindert werden, daß die Post über den Steuerzahler – zur Deckung von Verlusten – subventioniert

werden müßte. Tatsächlich ist das Gegenteil eingetreten. Nicht der Steuerzahler oder, wenn man so will, der Bundeshaushalt mußte beansprucht werden, sondern es war der Telefonkunde, den man zur Ader ließ und bei überhöhten Gebühren zwang, den Bundeshaushalt mit zu finanzieren, um die verfassungsmäßige Obergrenze der Verschuldung formal noch weiter hinauszuschieben.

Die Gewinnentwicklung der Deutschen Bundespost ist zu eindeutig, als daß sie mit irgendwelchen Argumenten verniedlicht werden könnte. Sie belief sich im Jahre 1975 auf 0,63 Mrd. DM, 1976 auf 1,18 Mrd. DM, 1977 auf 1,98 Mrd. DM, 1978 auf 2,09 Mrd. DM, und für 1979 wird ein Gewinn von 2,19 Mrd. DM erwartet.

Überzeugender noch ist die Ertragsentwicklung bei der Bundespost, d. h. wenn man Gewinn, Rücklagen, Rückstellungen und Ablieferungen an den Bund zusammenaddiert. 1975 waren es 3,14 Mrd. DM, 1976 4,03 Mrd. DM, 1977 5,81 Mrd. DM, 1978 6,04

Mrd. DM, und für 1979 werden 7,0 Mrd. DM erwartet.

Hieraus errechnet sich z. B. für 1978 eine Umsatzrendite für die Bundespost von rd. 19 %, während sie bei der Industrie im gleichen Jahr bei etwa 5 % gelegen hat. Mit insgesamt 19,11 Mrd. DM erzielte die Bundespost in den letzten vier Jahren von 1975 bis 1978 Erträge, die wohl kaum bei dem Bürger auf Zustimmung stoßen werden.

Wir alle sind an einer finanziell gesunden Bundespost interessiert. Aber übermäßige Gewinne aufgrund überhöhter Gebühren, die nicht mehr dem Äquivalenzprinzip, d. h. dem Prinzip der Gleichwertigkeit bzw. Angemessenheit, entsprechen, verlangen ihren Abbau, und zwar, um es ganz deutlich zu sagen, nicht durch Überweisung an den Bundeshaushalt, sondern durch Senkung der Gebühren! So hat meine Fraktion im Bundestag bereits im November vergangenen Jahres einen entsprechenden Antrag auf Senkung der Fernmeldegebühren gestellt. Leider waren Bundesregierung und Koalitionsparteien SPD/FDP bisher nicht be-

reit, diesem Antrag zuzustimmen, obwohl man auch bei ihnen Gebührensenkungen für notwendig hält.

Ich meine, es sollte auch unmißverständlich die betriebswirtschaftliche und verfassungsmäßige Zweifelhaftigkeit dieser Gebührenpolitik herausgestellt werden. Der Bundespostminister selbst bestätigte einmal, daß die Gebührenpolitik auf die Erzielung kostengerechter Gebühren ausgerichtet sein müßte. Will der gleiche Postminister tatsächlich behaupten, daß die jährlichen Milliardenüberschüsse der Bundespost aus den Taschen der Telefonkunden noch „kostengerecht“ sind? Die Telefongebühren sind doch seit Jahren weit überhöht, entsprechen nicht mehr dem Äquivalenzprinzip und sind vor den Bürgern mit gutem Gewissen nicht mehr zu verantworten. Gebühren, das weiß jeder Staatsbürger, werden vom Bürger für die Inanspruchnahme von öffentlichen Dienstleistungen verlangt. Diese Gebühren sind zur Deckung der Gebührenhaushalte bestimmt. Sie werden erhöht, wenn die Ausgaben gewachsen sind und eine Unterdeckung vorhanden ist. Bei der Bundespost ist es aber umgekehrt verlaufen. Es fehlt nicht an Geld zur Deckung der Ausgaben. Es ist vielmehr zuviel Geld aufgrund der Einnahmepolitik, insbesondere der Gebührenerhöhungen, vorhanden. Die hohen Überschüsse beim Fernmeldewesen sind die Folgen ungerechtfertigter Gebührenerhöhungen.

Verfassungsmäßige Bedenken

Das nun wiederum hat zu einer Entwicklung geführt, die auch verfassungsmäßig bedenklich geworden ist. Die Begehrlichkeit des Bundesfinanzministers, finanzielle Überschüsse der Bundespost zur Finanzierung seines Bundeshaus-

halts zweckzuentfremden, macht die Postgebühren zu einer indirekten Steuer für die Postbenutzer. Gebühren der Bundespost sind nicht dazu da, Defizite der Staatshaushalte abzudecken bzw. zu helfen, die Verschuldungsgrenze formal weiter hinauszuschieben. Die Post kann also nur dann Gebühren erhöhen oder sie auf einem hohen Stand halten, wenn sie ihre Ausgaben anders nicht bestreiten kann. Gebührenerhöhungen sind zu unterlassen oder Gebühren sind zu senken, wenn eine Überdeckung vorhanden ist. Keinesfalls sind sie dazu da, zusätzliche Einnahmen für den Bund zu verschaffen.

Das aber beinhalten die jüngsten Beschlüsse des Bundeskabinetts über eine weitere Sonderablieferung der Bundespost an den Bundeshaushalt für 1980. Bereits im vergangenen Jahr wurde eine solche Sonderablieferung von 1,1 Mrd. DM verlangt, mit der zunächst glaubhaften Beteuerung, daß dieses eine Sonder- und Einzelmaßnahme sei. Kaum ist ein Jahr vergangen, da beschloß dasselbe Bundeskabinett eine weitere Sonderablieferung von 1,5 Mrd. DM für das Jahr 1980. Ein tatsächlich ungeheurer Vorgang, der als ein Bruch des Versprechens der Bundesregierung, aber auch als ei-

ne Verfestigung der verfassungsmäßig bedenklichen Abzweigung von Postgebühren an den Bundeshaushalt zu werten ist. Der Postkunde, der auf eine gerechte Gebührensenkung wartet, wird praktisch mit einer Sondersteuer belegt.

Es sollte daher für Regierung und Parlament unmißverständlich sein und bleiben, daß Gebührenerhöhungen und Gebührenbeträge nur für die Deckung sinnvoller Ausgaben des Gebührenhaushalts verwendet werden dürfen. Es ist nicht Rechtsens, wenn sie für die Finanzierung der öffentlichen Haushalte herangezogen werden.

Verwendung der Gewinne

Wenn man von der Konfiskation eines Teils der Gewinne durch den Bund absieht, stellt sich die Frage, in welchem Maße die Post ihre Gewinne selbst nutzt. Wurden die Investitionstätigkeiten zum Nutzen der Postkunden entsprechend forciert? Die Situation auf diesem Gebiet zeigt deutlich, daß sie nicht in dem erforderlichen Maße für den stärkeren Ausbau des Fernmelde-netzes eingesetzt worden sind, obwohl z. B. die Telefonkunden fast täglich mit Engpässen konfrontiert werden. So erreichen im Jahre 1979 die Investitionen in Fernmeldeanlagen mit rd. 5,4 Mrd. DM (ohne Eigenleistung) nominal erst das Niveau von 1971. Bei Berücksichtigung der Preissteigerungen ist festzustellen, daß es noch eine Zeitlang dauern wird, bis das reale Investitionsvolumen von damals erreicht sein wird.

Zu einem guten Teil wurden die Überschüsse für den Ausgleich der Kostenunterdeckung im Postbereich und insbesondere zur Aufstockung des Eigenkapitalanteils verwandt. Sicherlich ist ein gewisser innerbetrieblicher Kostenausgleich zwischen den einzelnen

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Dr. Werner Dollinger, 60, CSU-MdB, war von 1966 bis 1969 Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen.

Kurt Gscheidle, 54, SPD-MdB, ist seit 1974 Bundesminister für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen.

Dienstbereichen, d. h. in der Praxis zwischen dem Fernmelde- und dem Postbereich (Kostenunterdeckung insbesondere im Brief-, Paket-, Postzeitungs- und Gelddienst) entsprechend der Mischkalkulation in der Wirtschaft statthaft. Allerdings dürfte bei der Deutschen Bundespost das Maß des Tragbaren bei einem Gesamtdefizit in den genannten Bereichen von über 3,3 Mrd. DM in 1978 überschritten sein. Dieser Betrag muß meines Erachtens reduziert werden, und zwar durch stärkere Rationalisierungsanstrengungen oder gegebenenfalls, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind, durch mäßige Gebührenerhöhungen im Postwesen.

Interessanter Sinneswandel

Im Zusammenhang mit der Gewinn- und Ertragsentwicklung muß man auch die starke Aufstockung des Eigenkapitals sehen. Während die Deutsche Bundespost Ende 1974 ein Eigenkapital von rd. 7,3 Mrd. DM hatte, was einem Kapitalanteil von rd. 15 % entsprach, waren es Ende 1978 bereits 22,3 Mrd. DM, die einem Eigenkapitalanteil von rd. 38,3 % entsprechen. Dies bedeutet, daß das Eigenkapital innerhalb von vier Jahren um 15 Mrd. DM erhöht, d. h. mehr als verdreifacht werden konnte. In diesem Jahr soll es nochmals um rd. 3,5 Mrd. DM wachsen, womit sich der Eigenkapitalanteil weiter auf rd. 42 bis 43 % erhöhen würde. Die meisten Unternehmen der Wirtschaft würden sich glücklich schätzen, wenn sie über eine solche Eigenkapitalbasis verfügen könnten! Erfreulicherweise haben aber die meisten Unternehmen kein Monopol, mit dessen Hilfe der Bürger ausgenutzt werden kann.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch der Sinneswandel

insbesondere der SPD im Verhältnis zu Gewinn und Eigenkapital beim Bundesunternehmen Deutsche Bundespost. Während Gewinne in der Wirtschaft bis vor kurzem noch von dieser verteuert wurden und für öffentliche Unternehmen kein Eigenkapital notwendig erschien, wird hier von einem SPD-Minister genau das Gegenteil praktiziert und mit den großen bevorstehenden Aufgaben wie z. B. Verkabelung oder sonstige neue Dienste verteidigt. Man könnte hier das Thema noch erweitern und fragen, wo denn die Grenzen öffentlicher Unternehmenstätigkeit sind – auch ein aktuelles Problem, wenn ich an die Auseinandersetzungen bei der Frage des Fernkopierens denke. Ich bin der Meinung, und damit sind wir in den letzten hundert Jahren gut gefahren, daß das, was die private Wirtschaft in der Lage ist zu erstellen und es meist auch preisgünstiger erstellt, ihr überlassen werden soll. Nur dort, wo sie zur Erstellung von Leistungen nicht in der Lage ist, soll der Staat bzw. öffentliche Unternehmen helfend einspringen.

Zusammenfassend ist zu sagen: Die Bundespost ist in wesentlichen Teilbereichen ein Monopolunternehmen, das sich auf vielen Gebieten dem Wettbewerb nicht zu stellen braucht. Das gilt vor allen Dingen für das Fernmeldewesen. Aus dieser Monopolstellung ohne Wettbewerb resultieren auch die hohen Gewinne und Erträge der letzten vier Jahre aufgrund der früheren maßlosen Gebührenerhöhungen. Das marktwirtschaftliche System verlangt aber, daß dort, wo nun einmal ein Monopol nicht zu umgehen ist, sich das Monopol so verhalten soll, als stünde es im Wettbewerb. Hier kommen der Bundesregierung und vor allen Dingen dem Bundespostminister eine hohe Verantwortlichkeit zu.

Nach dem Postverwaltungsgesetzt ist die Deutsche Bundespost gehalten, ihre Ausgaben durch ihre Einnahmen zu decken, worin die notwendigen Mittel für eine sinnvolle Investitionstätigkeit zum Nutzen der Postkunden inbegriffen sind. Es dürfte den Maßgaben des Gesetzes widersprechen, wenn die Deutsche Bundespost aufgrund von jahrelang überhöhten Gebühren sich anschickt, einen „Julius-turm“ von Mitteln, sei es in Gestalt von Rücklagen und Rückstellungen – sie betrug Ende 1978 bereits über 5 Mrd. DM – oder Gewinnen anzusammeln, und zwar zu Lasten der Telefonkunden. Deshalb ist für mich das Gebot der Stunde, die Fernspreckgebühren zu senken, die Telefonkunden zu entlasten und damit auch eine Zweckentfremdung von finanziellen Mitteln, wie sie durch Überweisung von Milliardenbeträgen an den Bundeshaushalt geschehen ist und weiterhin geschehen soll, zu verhindern.

Wenig Augenmaß

Die Politik der Deutschen Bundespost zeigte seit 1969 wenig Augenmaß. Zuerst wurden unwahrscheinliche Verluste gemacht, weil man glaubte aus dem vollen schöpfen zu können. Dann folgten Korrekturen in verschiedenen Etappen, die wieder über das normale Maß hinausgingen. So entstanden Erträge, wie sie sonst vielleicht nur bei kapitalistischen Monopolunternehmen möglich sind. Nachdem sich alle Vorausberechnungen als falsch erwiesen haben, hat man die logische Folgerung höherer Investitionen oder Gebührensenkungen bzw. ein Mischsystem von beiden nicht gezogen, sondern man hat in verfassungsmäßig bedenklicher Art und Weise den Bundeshaushalt subventioniert. Dies alles war keine Postpolitik zum Nutzen des Bürgers.

Kurt Gscheidle

Für eine solide Finanzstruktur

Die Deutsche Bundespost hat mit ihrem Jahresabschluß 1978 zum vierten Mal hintereinander ein positives Ergebnis vorgelegt. Der Gewinn betrug rund 2,1 Mrd. DM. Dieser beachtliche Gewinn stellt sowohl das Ergebnis der Erfolge der Dienstzweige mit Alleinbetriebsrechten als auch derjenigen, die im Wettbewerb stehen, dar.

Die Deutsche Bundespost ist gesetzlich zur Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet. Sie muß alle Verluste selbst tragen, dafür verbleiben ihr auch alle Gewinne. Jede Mark dieser Gewinne wird entweder für Investitionen, Schuldentilgung oder für Gebührensenkungen verwendet.

In ihrer Entscheidung, ob und wie sie Betriebsanlagen ausbaut, ist die Deutsche Bundespost nicht frei. Sie hat vielmehr die gesetzliche Auflage, ihre Anlagen „in gutem Zustand zu erhalten und technisch und betrieblich den Anforderungen des Verkehrs entsprechend weiterzuentwickeln und zu vervollkommen“ (§ 2 Abs. 3 Postverwaltungsgesetz (PostVwG)). Dieser gesetzliche Auftrag zwingt die Deutsche Bundespost – auch in absehbarer Zukunft –, Jahr für Jahr große Summen für die Anpassung ihrer Betriebseinrichtungen an den stark steigenden Verkehr und zur Modernisierung ihrer Anlagen entsprechend dem raschen technischen Fortschritt zu investie-

ren. So beliefen sich die Brutto-sachanlageinvestitionen im Rechnungsjahr 1978 auf rund 7,3 Mrd. DM. Damit war die Deutsche Bundespost wiederum wie in den vergangenen Jahren der größte Investor unter allen Unternehmen der Bundesrepublik.

Zur Finanzierung dieser Investitionen mußte die Deutsche Bundespost vor 1975 überwiegend Fremdmittel einsetzen. Mit den Gewinnjahren ab 1975 trat die vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt aus unbedingt erforderliche Wende ein. Der Anteil der eigenen Mittel an dem gesamten Kapitalbedarf der einzelnen Jahre übertraf erstmals wieder aufgenommene Fremdmittel. Die Schulden, die 1974 eine Rekordhöhe von rund 41,2 Mrd. DM erreichten, konnten gegen Ende 1978 auf rund 35,9 Mrd. DM abgebaut werden. Die Eigenkapitalquote verbesserte sich in diesem Zeitraum von 15,1 % auf rund 37,3 %.

Differenzierende Gewinnbetrachtung

Ohne die seit 1975 nach einer Kette von Verlustjahren erstmals wieder erzielten Gewinne und die vom Bund geleisteten Kapitalhilfen von rund 10,7 Mrd. DM wäre der Schuldenberg weiter angestiegen. Die anstelle dieser Eigenmittel aufzunehmenden Fremdmittel hätten eine Zinslast verursacht, die die Gewinn- und Verlustrechnung auf

Jahre hinaus zusätzlich mit Hunderten von Millionen DM belastet und das Eigenkapital weiter aufgezehrt hätte. Ein Unternehmen, das sich wie die Deutsche Bundespost einer wachsenden Nachfrage anzupassen hat, kann langfristig ohne Gewinne nicht existieren. Es sei denn, man würde bewußt in Kauf nehmen, daß die Schuldentilgung bzw. die Auffüllung des aufgezehrten Eigenkapitals von anderen, d. h. bei der Deutschen Bundespost vom Steuerzahler, übernommen würde.

Wie jedes andere Unternehmen benötigt die Deutsche Bundespost zu einer geordneten Vermögens- und Finanzwirtschaft einen gewissen Anteil von Eigenkapital. Nach dem Gutachten einer Sachverständigenkommission des Deutschen Bundestages sollte der Eigenkapitalanteil wenigstens 50 % und nach Meinung der Bundesregierung mindestens ein Drittel betragen. Das würde bedeuten, daß nach Erreichen dieser Eigenkapitalquoten – je nach Standpunkt – die Hälfte bzw. mindestens ein Drittel der Neuinvestitionen mit Gewinnen finanziert werden muß.

Dieser Maßstab läßt sich sinnvollerweise nicht in jedem einzelnen Jahr anlegen, denn seit 1948 durchlief die Deutsche Bundespost finanziell fette und magere Jahre in wechselnder Folge. Entscheidend ist vielmehr, daß die Deutsche

Bundespost im Durchschnitt, über mehrere Jahre gerechnet, einen Soll-Gewinn in Höhe von mindestens einem Drittel der Neuinvestitionen erreicht, um die im Jahre 1978 erstmals seit 1958 wieder erreichte Minimalmarke von einem Drittel zu halten. Die Gewinne der letzten Jahre dürfen also nicht isoliert gesehen und bewertet werden.

Hoher Verschuldungsgrad

Obwohl die Deutsche Bundespost ihr Ziel, eine Eigenkapitalquote von einem Drittel, im Rechnungsjahr 1978 erreicht hat, ist ihre Finanzstruktur im Vergleich zu den deutschen Kapitalgesellschaften weiterhin unbefriedigend. Neben der Eigenkapitalquote ist der Verschuldungsgrad ein weiterer gebräuchlicher Maßstab zur Beurteilung der Kapitalstruktur. Er ist definiert als das Ergebnis der langfristigen Finanzschulden zur Bilanzsumme. Er beträgt Ende 1978 für die Deutsche Bundespost rund 56,3 %, während er bei den deutschen Kapitalgesellschaften im Durchschnitt 20 % nicht übersteigen dürfte. Der Grund für die im Vergleich zu den Kapitalgesellschaften befriedigende Eigenkapitalquote einerseits und den außerordentlich ungünstigen Verschuldungsgrad andererseits liegt im wesentlichen in den beträchtlichen Pensionsrückstellungen der Kapitalgesellschaften, die die Deutsche Bundespost nicht in alleiniger Zuständigkeit ausweisen kann. Würde die Deutsche Bundespost, wie die deutschen Kapitalgesellschaften, Pensionsrücklagen bilden, dann würde ihr Eigenkapital entscheidend reduziert werden. Es erscheint daher wirtschaftlich erforderlich, durch zusätzliche Eigenkapitalbildung aus Gewinnen die Kapitalstruktur weiter zu verbessern, um dadurch den außerordentlich

hohen Verschuldungsgrad abzubauen.

Weiterhin muß man bei einer sachdienlichen Bewertung der in den letzten Jahren erzielten Gewinne wissen, daß die Deutsche Bundespost im Gegensatz zu den Kapitalgesellschaften von wichtigen steuerlichen Möglichkeiten keinen Gebrauch machen kann. Hätte sie solche Möglichkeiten, wie z. B. die Bildung von Pensionsrückstellungen und die degressive Abschreibung, in Anspruch nehmen können, wäre der Gewinn voll aufgezehrt worden. Das gilt für alle Gewinnjahre seit 1975. Hier zeigt sich, wie begrenzt die Ertragskraft der Deutschen Bundespost im Vergleich zu den deutschen Kapitalgesellschaften noch ist, die in der Regel nach Nutzung der steuerlichen Möglichkeiten noch Gewinne von beachtlicher Höhe ausweisen können. Es kann daher nur gewünscht werden, daß die augenblickliche Gewinnphase nicht schon bald wieder in eine Verlustperiode einmündet. Denn nur eine solide Finanzstruktur ermöglicht es, das öffentliche Unternehmen Deutsche Bundespost mit seinen rund 500 000 Arbeitsplätzen im Interesse der Bürger gesund und leistungsfähig zu erhalten.

Globale Kostendeckung

Eng verbunden mit den in der Öffentlichkeit stark diskutierten Problemen der Eigenwirtschaftlichkeit öffentlicher Unternehmen und der Höhe ihrer Gewinne ist die Auseinandersetzung darüber, ob von den öffentlichen Unternehmen eine globale Kostendeckung ihrer Ausgaben anzustreben ist oder ob jede Dienstleistung oder jedes Produkt selbst kostendeckend zu sein hat.

Die Deutsche Bundespost ist sich der Problematik der Gesamt-

kostendeckung wohl bewußt. Bereits im „Gutachten der Sachverständigenkommission für die Deutsche Bundespost vom 26. 1. 66“ wird ausführlich das Für und Wider der globalen Kostendeckung, das ja zugleich auch ein Problem der Tarif- oder Gebührenpolitik ist, erörtert.

Die Sachverständigen forderten zunächst einmal, daß es das Ziel der Preispolitik der Deutschen Bundespost sein sollte, volle Kostendeckung – einschließlich einer angemessenen, bei gleich risikoreichen Investitionen (in der Industrie) üblichen Verzinsung des eingesetzten Kapitals – zu erzielen.

Der Grundsatz der Kostendeckung besagt zunächst nur, daß die Bundespost als Gesamtunternehmen alle ihre Kosten aus eigenen Erlösen decken sollte. Mit einer solchen Forderung ist jedoch für die Preispolitik eines Unternehmens mit Milliardenumsätzen und einem stark differenzierten Leistungsangebot wenig gewonnen. Die weitere Frage muß daher lauten, ob auch in den einzelnen Dienstzweigen der Post, in jedem für sich oder zumindest jeder Gruppe zusammengehöriger Dienstzweige (z. B. Postscheck- und Postsparkassendienst) die zuzurechnenden Kosten so weit wie irgend möglich selbst gedeckt werden sollten.

Abweichungen

Nun stellt bereits die eben zitierte Sachverständigenkommission fest, daß es Ausnahmen vom Grundsatz der Kostendeckung geben kann. Sie weist auch darauf hin, daß im Bereich der Deutschen Bundespost ein Kostenausgleich zwischen den Dienstzweigen nicht ihren gesetzlichen Aufgaben und Verpflichtungen widerspricht.

Das Problem der globalen Kostendeckung ist ja kein spezifisch

postalisches oder ausschließlich das von öffentlichen Unternehmen. Es stellt sich auch in der Wirtschaft. Ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, sollen doch einige Gründe angeführt werden, warum manchmal vom Prinzip der Kostendeckung abgewichen wird. Diese Gründe subsumiert man oft unter dem Begriff der Gemeinwirtschaftlichkeit.

□ Die Deutsche Bundespost hat nicht nur auf wenigen Gebieten Alleinbetriebsrechte, sondern auch allgemeine Betriebspflichten. Sie muß im gesamten Betriebsgebiet präsent sein und ihre Leistungen zu *einem* Preis anbieten, d. h. eine individuelle Preisfestsetzung für jede einzelne Leistung ist indiskutabel. Es leuchtet ein, daß die Briefzustellung in Großstädten kostengünstiger ist als im Landzustellbereich. Die Deutsche Bundespost muß jedoch einen Durchschnittspreis nehmen, sie muß bereits innerhalb eines Dienstzweiges subventionieren.

Öffentlicher Auftrag

□ Aufgrund ihres öffentlichen Auftrages und ihrer Betriebspflicht kann die Deutsche Bundespost nicht personalintensive Dienstzweige einfach abstoßen. Die hohe Personalintensität im Postwesen (der Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten beträgt 71 %) ist die hauptsächliche Ursache der Kostenunterdeckung. Zudem entzieht sich der Postdienst einer weitgehenden Mechanisierung. Es bestände die Gefahr, daß sich andere Anbieter nur um die gewinnbringenden Leistungen bemühen würden. Die Einstellung des Postdienstes würde in der Öffentlichkeit auf wenig Verständnis stoßen.

□ Würde die Deutsche Bundespost nicht den internen Kostenausgleich vornehmen, müßte der finanzielle Ausgleich über den Bun-

deshaushalt und damit über den Steuerzahler erfolgen. Mehr Gebührengerechtigkeit würde damit nicht erreicht werden.

□ Schließlich hat die Deutsche Bundespost die gesetzliche Auflage, die Grundsätze der Wirtschafts-, Sozial-, Verkehrs- und Finanzpolitik der Bundesrepublik Deutschland zu beachten. Bei der Verfolgung dieser Grundsätze ist sie nicht völlig frei in ihrer Gebührenpolitik. Einige Gebühren sind als politisch-administrierte Preise anzusehen. Diese Gebühren haben jedoch Subventionscharakter, sie richten sich nicht nach dem Kostendeckungsprinzip und erst recht nicht nach dem Rentabilitätsmaßstab (z. B. Zeitungsgebühren, Berlingebühr usw.).

Die Deutsche Bundespost ist sich also, wie bereits eingangs erwähnt, der Problematik des Globaldeckungsprinzips bewußt. Sie strebt für jeden Dienstzweig als langfristiges Unternehmensziel kostendeckende Gebühren an. Dieses Ziel läßt sich aber nicht kurzfristig erreichen.

Durch die Gebührenmaßnahmen in den letzten Jahren wurde ein weiteres Auseinanderklaffen der Ertragslage in den Dienstzweigen aufgehoben. Die Gebührenerhöhung im Postwesen bei gleichzeitiger Gebührensenkung im Fernmeldewesen führte insgesamt zu erheblichen Mindereinnahmen, trug also zu einer gerechteren Kostenverteilung bei. Diese Politik wird fortgesetzt. Sie wird aber auch in absehbarer Zeit nicht zu einem völligen Ausgleich und zu Kostendeckungen in jedem Dienstzweig führen können.

Haushaltszuweisungen

In der Öffentlichkeit wird nun häufig die Frage gestellt, ob die Zuweisungen der Postgewinne in den Bundeshaushalt als versteckte

Steuern bezeichnet werden können.

Diese Fragestellung geht jedoch von falschen Voraussetzungen aus. Die Finanzregelungen des Bundes sehen keine Gewinnabführung des Sondervermögens Deutsche Bundespost an den Bund vor. Freilich hat der Staat seit jeher aus dem Post- und Fernmeldewesen Mittel für den allgemeinen staatlichen Finanzbedarf abgeschöpft.

Abgesehen von der Besteuerung der Umsätze der Deutschen Reichspost im Ersten Weltkrieg war die Ablieferung bis 1931 an den Reinüberschuß gebunden. Seitdem hat die Deutsche Reichspost/Deutsche Bundespost 6 2/3 % ihrer Betriebseinnahmen abzuführen. Sehr aufschlußreich ist die amtliche Begründung zu § 8 Reichspostfinanzgesetz 1924, wonach die Ablieferung dem Reich einen angemessenen Anteil an den Erträgen garantieren und insoweit die Einführung einer demselben Zweck dienenden Steuer entbehrlich machen sollte.

Während 1913 noch über 3 % der Reichseinnahmen aus den Überschüssen der Post herrührten, macht die Regelablieferungssumme heute im Zeichen des Steuerstaates ca. 1 % des Bundeshaushalts aus. Doch wird die Postablieferung in der Bedeutung für den Staatshaushalt zunehmend höher eingeschätzt und von bestimmter Seite als Instrument betrachtet, das entsprechend dem Finanzbedarf des Bundes und im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung Bund/Länder zweckfungibel eingesetzt werden soll. So hat die Deutsche Bundespost in der Tat für das Jahr 1979 aufgrund der Entscheidung des Bundeshaushaltsgesetzgebers eine Sonderablieferung von 1,1 Mrd. DM zu zahlen, und nach dem Beschluß des Bundeskabinetts vom 4. 7. 1979 soll die Deut-

sche Bundespost im Jahre 1980 eine Sonderablieferung in Höhe von 1,5 Mrd. DM an den Bundeshaushalt abführen.

Die Regelablieferung und die Sonderablieferung sind jedoch noch keine Steuern im Sinne des § 3 der Abgabenordnung 1977. Nach der üblichen Definition sind Steuern Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein. Steuern dienen hauptsächlich zur Deckung des allgemeinen staatlichen Finanzbedarfs, nebenbei aber auch der Wirtschaftsbeeinflussung und Sozialgestaltung. Da mit der Ablieferung und der Sonderablieferung nur die Deutsche Bundespost belastet ist, fehlt es an der Voraussetzung der Allgemeinheit der Steuer, so daß nur von einer steuerähnlichen Belastung gesprochen werden kann.

Grenzen der Sonderablieferung

Selbstverständlich gibt es außer den sich aus der wahren Vermögens- und Ertragslage ergebenden Grenzen weitere wirtschaftliche und rechtliche Grenzen für die Höhe der Sonderablieferung:

□ Eine unverhältnismäßig hohe Sonderablieferung könnte als eine Umgehung der gesetzlich normierten, wohlbegründeten Steuerbefreiungsvorschriften für die Deutsche Bundespost aufgefaßt werden.

□ Eine überhöhte Sonderablieferung könnte als Einstieg in die von der EG in Brüssel nach Ablauf von Übergangsfristen verlangte Besteuerung der Fernmeldeumsätze

aufgefaßt werden. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß die Bundesregierung ein Nebeneinander von Umsatzsteuer und Ablieferung im Entwurf eines Postverfassungsgesetzes abgelehnt hat.

□ Das ökonomische Gewicht der Freistellung der Deutschen Bundespost von bestimmten Steuern wird weit überschätzt. Die gesamte Steuer Mehrbelastung bei Wegfall der Steuerbefreiungen ist für 1977 mit ca. 500 Mill. DM ermittelt worden. Dagegen sind die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und die betriebsfremden und politischen Lasten wesentlich höher zu bewerten, so daß die Deutsche Bundespost relativ nicht unterbesteuer ist.

□ Der in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesene Gewinn der Deutschen Bundespost ist keinesfalls zu vergleichen mit einem Gewinn im Sinne des Körperschaftsteuergesetzes. Eine Steuerprojektionsrechnung hat ergeben, daß im Falle der Aufstellung einer Steuerbilanz ein Gewinn im Sinne des Ertragssteuerrechts nicht entstehen würde.

Daraus folgt, daß die steuerliche Belastung der Deutschen Bundespost so ausbalanciert ist, daß die Ablieferungsregelung in Verbindung mit den Steuerbefreiungsvorschriften und mit den verbliebenen ohnehin zu zahlenden Steuern insgesamt einen Betrag ausmacht, der der Abgabenbelastung eines Großunternehmens der deutschen Industrie und Wirtschaft vergleichbar ist.

In der amtlichen Begründung zu § 29 des Haushaltsgesetzes 1979 (BGBl. I 1979, S. 205; Bundestagsdrucks. 8/2469 vom 17. 1. 1979) wird dargelegt, daß die Sonderablieferung kein Dauerzustand für künftige Jahre werden darf, damit die Fernmeldegebühren nicht ei-

nen Sondersteuercharakter bekommen. Wir teilen diese Ansicht.

Soweit die Ablieferung als Umsatzsteuerersatz anzusehen ist, ist allerdings festzustellen, daß die Umsatzsteuersätze seit 1968 von 10 auf 13 % erhöht worden sind. Die Forderung etwa, eine proportionale Anpassung der Ablieferung an die Entwicklung der Umsatzsteuersätze, also um 30 % vorzunehmen, geht indessen fehl. Eine Vergleichsrechnung würde ergeben, daß bei einem von 10 auf 13 % gestiegenen Umsatzsteuerersatz die Ablieferung allenfalls um 18 % erhöht werden dürfte, weil Vorsteuerabzug und die übrigen Steuerbelastungen entsprechend berücksichtigt werden müßten. Das ergäbe höchstens einen von 6 2/3 auf ca. 7,9 % erhöhten Ablieferungssatz zum 1. 7. 1979. Zugegebenermaßen kann hieraus eine gewisse Berechtigung für die Sonderablieferung 1980 hergeleitet werden, weil sich in der Tat das Gewicht der Freistellung der Deutschen Bundespost von der Umsatzsteuer zugunsten der Bundespost verschoben hat.

Keine Telefonsteuer

Abschließend möchten wir nochmals feststellen, daß die für 1980 beschlossene Sonderablieferung an der Grenze zur Überbesteuerung des Unternehmens liegt. Da der Unternehmensbereich Postwesen ohnehin nur 80 % seiner Kosten selbst erwirtschaften kann, müssen die Telefonkunden mit ihren Gebühren nicht nur die Milliardendefizite des Postwesens finanzieren, sondern auch die gesamte Regelablieferung der Bundespost von rund 2,5 Mrd. DM sowie obendrein die Sonderablieferung 1980 tragen. Es wird nicht leicht sein, den Telefonkunden klar zu machen, daß trotzdem der Tatbestand einer Telefonsteuer noch nicht erfüllt ist.