



Deutsche Bundespost:
Ablieferung an den Bund erreichte 5 Mrd. DM 213

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 19/89

Berlin

11. Mai 1989

56. Jahrgang

Deutsche Bundespost: Ablieferung an den Bund erreichte 5 Mrd. DM

Als Sondervermögen des Bundes mit eigener Haushalts- und Rechnungsführung zahlt die Deutsche Bundespost keine Steuern, sondern leistet eine „Ablieferung“ an den Bund in Höhe von 10 vH der Betriebseinnahmen. Somit stellt sich die Frage, wie diese Zahlungen im Vergleich mit einer unternehmensüblichen Besteuerung zu beurteilen sind.

In diesem Bericht wird die wirtschaftliche Entwicklung der Bundespost seit 1970 dargestellt. Die Ablieferung wird unter steuerlichen Gesichtspunkten analysiert. Da die Abgabe umsatzbezogen ist, bietet sich zunächst an, sie in das System der Mehrwertsteuer einzuordnen. Die Ablieferung kann aber auch als Gewinnabgabe interpretiert werden. Zu beachten ist, daß die Bundespost nicht unter steuerlichem Aspekt bilanziert, so daß insbesondere bei den Abschreibungen ein erheblicher Bewertungsspielraum besteht.

Die Analyse zeigt, daß die Ablieferungen gegenwärtig wesentlich höher sind als die von einem Privatunternehmen entsprechend zu leistenden Steuern. Von einer Subventionierung der Deutschen Bundespost kann also nicht die Rede sein.

Entwicklung seit 1970

Anfang der siebziger Jahre wirtschaftete die Bundespost in den „roten Zahlen“. Obwohl der Bund — wie schon seit 1965 — die umsatzbezogenen Ablieferungen zum Teil stundete, wurde im Zeitraum 1970 bis 1974 per Saldo kein Gewinn erzielt. In dieser Phase stiegen die Umsätze, die Bruttoerträge und auch die Investitionen zwar steil an (Jahreszuwachsrate von 10 vH und mehr), auf Grund des hohen Kreditbedarfs verdreifachten sich aber die Ausgaben für Schuldzinsen; die verbleibenden Bruttoeigenmittel entsprachen lediglich den Abschreibungen (vgl. Tabelle 1).

In den folgenden fünf Jahren — 1975 bis 1979 — änderte sich die Finanzsituation grundlegend. Das Investitionsniveau wurde im Rezessionsjahr 1975 drastisch gesenkt mit dem Ergebnis, daß die Investitionen in der Phase 1975/79 — bei einem um 65 vH höheren Umsatzniveau — nicht größer waren als in der Phase 1970/74. Die Gewinne nahmen dagegen stark zu.

Kostenstruktur der Deutschen Bundespost
in Mrd. DM

	kumulierte Beträge		Veränderung
	1970/74	1975/79	
Produktionswert	98	162	64
Vorleistungen	18	22	4
Lohnkosten	57	82	25
Gewinne brutto	23	58	35
davon			
Zinsen	6	8	2
Ablieferungen	3	6	3
Eigenmittel brutto	14	44	30
Abschreibungen	14	23	9
Gewinne netto	0	21	21
Investitionen brutto	35	35	0
Eigenmittel brutto	14	44	30
Fremdmittel	21	-9	-30

Tabelle 1

Wirtschaftliche Entwicklung der Deutschen Bundespost
Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Gewinn- und Verlustrechnung in Mrd. DM

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Produktionswert ¹⁾	14,56	16,50	19,76	22,34	25,12	28,17	29,99	32,31	34,76	37,42	38,61	41,00	44,08	45,52	47,60	49,78	51,62	
davon																		
Vorleistungen	2,83	3,35	3,62	3,80	3,99	4,07	4,25	4,24	4,58	5,02	5,60	6,53	7,23	7,03	7,34	8,16	8,23	
Bruttowertschöpfung	11,73	13,15	16,14	18,54	21,13	24,10	25,74	28,07	30,18	32,40	33,01	34,47	36,85	38,49	40,26	41,62	43,39	
davon																		
Abschreibungen	1,68	2,02	2,38	2,80	3,38	3,80	4,09	4,40	4,80	5,34	6,02	6,72	7,39	7,95	8,69	9,42	10,22	
Prod. Steuern abz. Subventionen	-0,11	-0,14	-0,15	-0,15	-0,13	0,05	0,05	0,04	0,04	-0,09	-0,04	-0,06	-0,07	-0,05	-0,01	-0,01	-0,01	
Bruttoeink. aus unselbst. Arbeit	7,90	9,43	10,60	12,18	13,60	14,12	14,62	15,40	16,28	17,36	18,94	20,25	20,91	21,35	21,52	22,41	23,48	
Bruttoeink. aus Unternehmertätigkeit und Vermögen	2,26	1,84	3,31	3,71	4,28	6,13	6,98	8,23	9,06	9,79	8,09	7,56	8,62	9,24	10,06	9,80	9,70	
Differenz ²⁾	-1,06	-1,11	-1,09	-1,00	-1,07	-0,70	-0,84	-0,68	-2,30	-1,60	-0,50	-0,31	-0,06	0,10	0,20	0,18	0,18	
Pensionen	-0,68	-0,76	-0,75	-0,74	-0,81	-0,87	-0,90	-0,93	-0,93	-0,99	-1,07	-1,15	-1,14	-1,12	-1,00	-1,00	-0,97	
Abschreibungen	-0,40	-0,40	-0,33	-0,28	-0,19	0,23	0,21	0,41	-1,15	-0,55	0,45	0,81	1,03	1,21	1,30	1,09	1,14	
Sonstige	0,02	0,05	-0,01	0,02	-0,07	-0,06	-0,15	-0,16	-0,22	-0,06	0,12	0,03	0,05	0,01	-0,10	0,09	0,01	
Gewinn- und Verlustrechnung ³⁾	1,20	0,73	2,22	2,71	3,21	5,43	6,14	7,55	6,76	8,19	7,59	7,25	8,56	9,34	10,36	9,98	9,88	9,65
Zinsen	0,79	1,16	1,47	1,73	2,40	2,42	2,15	1,71	1,26	0,98	1,13	1,10	1,82	1,72	1,70	1,80	1,84	1,96
Schuldzinsen	0,86	1,30	1,69	1,88	2,49	2,65	2,40	2,14	1,79	1,51	1,40	1,66	2,28	2,35	2,30	2,46	2,67	2,83
Einnahmen	0,07	0,14	0,22	0,15	0,09	0,23	0,25	0,43	0,53	0,53	0,27	0,56	0,46	0,63	0,60	0,66	0,83	0,87
Unternehmensgewinn	0,41	-0,43	0,75	0,98	0,81	3,01	3,99	5,84	5,50	7,21	6,46	6,15	6,74	7,62	8,66	8,18	8,04	7,69
davon																		
Ablieferung an den Bund	0,77	0,78	0,43	0,45	0,49				2,20	3,51	3,92	3,84	4,07	4,39	4,40	4,58	4,77	4,99
Gewinn netto	-0,36	-1,21	0,32	0,53	0,32	3,01	3,99	5,84	3,30	3,70	2,54	2,31	2,67	3,23	4,26	3,60	3,27	2,70
Stundung Ablieferung	0,17	0,28	0,83	0,99	1,13	1,83	1,91	2,06										
Rücklage						0,55	0,90	1,80	1,20	1,65	0,55	0,70	1,00	1,00	1,00			
Bilanzgewinn	-0,53	-1,49	-0,51	-0,46	-0,81	0,63	1,18	1,98	2,10	2,05	1,99	1,61	1,67	2,23	3,26	3,60	3,22	2,70

1) Umsätze und selbsterstellte Anlagen in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Fachserie 18 des Statistischen Bundesamtes). Die Aufgliederung des Produktionswertes bis zum Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen ist erst bis 1986 veröffentlicht. — 2) Abweichungen vom vergleichbaren Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen in den Geschäftsberichten der Deutschen Bundespost. Davon Differenz Pensionen: In das Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit einbezogene Pensionsrückstellungen abzüglich Pensionszahlungen. Differenz Abschreibung: Unterschied zwischen linearer Abschreibung zu Wiederbeschaffungspreisen und zu Anschaffungspreisen einschließlich außergewöhnliche Abschreibungen — Sonstige: Statistische Restdifferenz zur Gewinn- und Verlustrechnung der Bundespost. — 3) Zusammengefaßtes Ergebnis aus der Gewinn- und Verlustrechnung der Deutschen Bundespost. Nach Abzug der Zinsen verbleibt der Unternehmensgewinn, der sich in die Ablieferungen an den Bund, die Rücklagen und den Bilanzgewinn gliedert. Zum „Gewinn netto“ zählen auch die gestundeten Beträge der Ablieferung, da sie ebenfalls zur Eigenkapitalbildung geführt haben.

Von der Zunahme des Produktionswertes im Zeitraum 1975/79 gegenüber 1970/74 entfiel mehr als die Hälfte auf die „Gewinne brutto“ und rund ein Drittel auf die „Gewinne netto“ (knapp 21 Mrd. DM)¹.

Die günstige Gewinnentwicklung bei stagnierenden Investitionsausgaben ermöglichte einen Abbau der langfristigen Verbindlichkeiten um 7 Mrd. DM. Ohne die Verpflichtungen gegenüber dem Postscheck- und Postsparkassenvermögen nahmen die langfristigen Verbindlichkeiten — hauptsächlich Anleihen und Schuldscheindarlehen — von rund 29 Mrd. DM (Ende 1974) um fast 14 Mrd. DM auf nur noch 15 Mrd. DM (Ende 1979) ab. Die Ausgaben für Schuldzinsen gingen von 2,6 Mrd. DM (1975) auf 1,4 Mrd. DM (1980) zurück.

Von 1979 bis 1987 verdoppelten sich die jährlichen Investitionsausgaben auf rund 18 Mrd. DM, während die Umsätze nur etwa halb so stark zunahmen. Gemessen am Produktionswert erhöhte sich die Investitionsquote von 23 auf 33 vH. Damit hielt die Gewinnentwicklung nicht Schritt, aber die 1979 erreichte Relation von Eigenkapital zu Nettoanlagevermögen (nur Sachanlagen) von 47 vH blieb ungefähr konstant.

Der Unternehmensgewinn (einschließlich Ablieferung an den Bund) erreichte 1977 mit 5,8 Mrd. DM den hohen Stand von 18 vH des Produktionswertes. Diese Quote wurde 1979 und 1984 nochmals erzielt. Danach waren die Gewinne absolut leicht rückläufig, und der Gewinnanteil am Produktionswert verringerte sich bis 1987 auf 14 vH. Nach Abzug der Ablieferung verblieb 1987 nur noch ein Bilanzgewinn von 2,7 Mrd. DM nach 4,3 Mrd. DM (einschließlich Rücklage) im Jahre 1984.

Ablieferung an den Bund

Seit 1970 haben die Ablieferungen der Bundespost von rund 1 Mrd. DM auf 5 Mrd. DM zugenommen. Der Ablieferungssatz nach § 21 des Postverwaltungsgesetzes betrug bis 1980 6 2/3 vH der Betriebseinnahmen und wurde 1981 auf 10 vH angehoben. Wegen der Leistung von Sonderzahlungen erreichten die Ablieferungen allerdings schon 1979 mit 3,5 Mrd. DM das erhöhte Niveau.

Die Stundung der Ablieferungen durch den Bund kumulierte sich im Zeitraum 1965 bis 1977 auf knapp 11 Mrd. DM. Dieser Betrag wurde in Eigenkapital der Bundespost gewandelt. Das Eigenkapital betrug Ende 1977 einschließlich Rücklagen rund 16 Mrd. DM. Davon entfielen 12 Mrd. DM auf den Bund (kumulierte Stundungen und 1,2 Mrd. DM aus der Übernahme von Schuldentilgungen), nur 4 Mrd. DM auf Gewinne der Bundespost. Diese stammten aus der Überschußphase, die 1975 einsetzte, d.h. in der gesamten Zeit davor entstanden per Saldo keine Bilanzgewinne.

Damit ist festzuhalten, daß sich die Ablieferungen an den Bund zwar nach dem Umsatz bemessen, die Zah-

lungen der Bundespost aber gewinnabhängig geleistet wurden. Zu fragen ist, wie die Ablieferung einzustufen ist, wenn sie dem Steueraufkommen zugerechnet wird.

In einer Gemeinschaftspublikation² von 1988 über Probleme der Abgrenzung und den Umfang der Subventionen gehen Mitarbeiter der fünf führenden Wirtschaftsforschungsinstitute davon aus, daß die Ablieferung als Äquivalent der Mehrwertsteuer anzusehen ist. Da die Bundespost keine Körperschaft-, Gewerbe- und Vermögensteuer zahlt, erhält sie entsprechende Steuervergünstigungen. Ausgewiesen wird für 1985 ein geschätzter Betrag von rund 2 Mrd. DM. Bei dieser Ableitung wird nicht berücksichtigt, daß die Bundespost de facto in erheblichem Umfang zum Mehrwertsteueraufkommen beiträgt. Die folgenden Alternativrechnungen zeigen jedoch, daß die Ausweitung der Umsatzbesteuerung auf die Leistungen der Bundespost das Aufkommen an Mehrwertsteuer nur wenig erhöhen würde.

Mehrwertsteuer

Die Umsatzbesteuerung nach dem Kriterium des „Mehrwertes“ ist vom Ansatz her eine Wertschöpfungsbesteuerung. Bemessungsgrundlage ist — wie bei der früheren Allphasenumsatzsteuer — der Umsatz, doch setzen die steuerpflichtigen Unternehmen die in ihren Vorleistungskäufen enthaltene „Vorsteuer“ ab, so daß sich die Steuerschuld nach der Wertschöpfung bemißt. Da aber auch die Vorsteuern auf Investitionen der steuerpflichtigen Unternehmen abzugsfähig sind, reduziert sich die Besteuerung im wesentlichen auf die Verkäufe der Unternehmen an private und öffentliche Haushalte.

Für das einzelne Unternehmen bemißt sich die Steuerschuld jedoch nicht nur nach diesen „Endgüterumsätzen“, sondern bestimmend ist auch der — positive oder negative — Saldo aus den jeweiligen Verkäufen an und den Käufen von Unternehmen. Überwiegen die Verkäufe, so ist also die Steuerschuld größer, als es dem „Mehrwert“ entspricht und umgekehrt.

Unterliegen Unternehmen nicht der Umsatzbesteuerung, dann stellen sie zwar keine Steuern in Rechnung,

¹ Dieser Betrag von 21 Mrd. DM, der sich vom Produktionswert in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung herleitet, deckt sich indes nicht ganz mit den Ergebnissen der Gewinn- und Verlustrechnung der Bundespost. Dort gliedert sich der um 0,7 Mrd. DM geringere Gesamtgewinn im Zeitraum 1975/79 in die Positionen:

	8,0 Mrd. DM Bilanzgewinne
+	6,1 Mrd. DM Bildung von Rücklagen
+	5,8 Mrd. DM Stundung der Ablieferungen
=	19,9 Mrd. DM Eigenkapitalbildung 1975/79.

² Vgl. Subventionen, Probleme der Abgrenzung und Erfassung. Eine Gemeinschaftspublikation der an der Strukturberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute. Bearbeiter: B. Fritsche, M. Hummel, K.H. Jüttemeier, F. Stille, M. Weillepp. In: Ifo-Studien zur Strukturforchung 11, München 1988.

Tabelle 2

Kalkulatorisches Mehrwertsteueraufkommen der Deutschen Bundespost
Überschlägige Berechnungen in Mrd. DM

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Postgebühren	4,3	4,8	5,9	6,3	6,8	7,5	7,6	8,0	8,2	9,8	10,1	10,3	11,8	12,8	12,9	13,0	13,2	13,8
Fernsprechgebühren	8,1	9,3	11,2	12,9	14,8	16,7	18,4	20,1	21,8	22,6	23,0	24,4	25,4	26,6	28,2	29,7	30,9	32,5
Übrige Leistungen	1,1	1,2	1,3	1,6	1,6	1,7	1,9	1,9	2,0	2,1	2,3	2,4	2,5	2,7	2,9	3,2	3,6	3,8
Umsatz brutto ¹⁾	13,5	15,3	18,4	20,8	23,2	25,9	27,9	30,0	32,0	34,5	35,4	37,1	39,7	42,1	44,0	45,9	47,7	50,1
Fremdleistungen	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,5	1,8	2,0	2,1	2,5	2,3	2,7
Umsatz netto	13,0	14,8	17,9	20,3	22,6	25,2	27,1	29,2	31,1	33,6	34,4	35,6	37,9	40,1	41,9	43,4	45,4	47,4
darunter																		
Privater Verbrauch	4,7	5,5	6,8	8,0	9,1	10,3	11,4	12,4	13,7	14,4	14,8	15,6	16,5	17,3	18,1	19,0	19,8	20,8
Staatsverbrauch	0,9	1,0	1,2	1,3	1,5	1,7	1,9	2,1	2,3	2,5	2,6	2,7	2,9	3,1	3,2	3,3	3,5	3,7
Verbrauch insgesamt ²⁾	5,6	6,5	8,0	9,3	10,6	12,0	13,3	14,5	16,0	16,9	17,4	18,3	19,4	20,4	21,3	22,3	23,3	24,5
Verbrauch ohne U. Steuer	5,0	5,9	7,2	8,4	9,5	10,8	12,0	13,1	14,3	15,1	15,5	16,2	17,2	18,0	18,7	19,6	20,4	21,5
Verkäufe an Unternehmen	7,4	8,3	9,9	11,0	12,0	13,2	13,8	14,7	15,1	16,7	17,0	17,3	18,5	19,7	20,6	21,1	22,1	22,9
Verkäufe ohne U. Steuer ³⁾	12,4	14,2	17,1	19,4	21,5	24,0	25,8	27,8	29,4	31,8	32,5	33,5	35,7	37,7	39,3	40,7	42,5	44,4
Investitionen	4,8	6,1	7,0	7,6	7,3	5,8	5,2	5,0	5,9	7,0	8,9	9,9	10,2	10,8	12,5	14,3	14,7	15,2
Vorleistungen	1,7	2,0	2,2	2,3	2,4	2,4	2,5	2,5	2,4	2,7	3,1	3,3	3,5	3,5	3,5	3,8	4,1	4,4
Käufe von Unternehmen ⁴⁾	6,5	8,1	9,2	9,9	9,7	8,2	7,7	7,5	8,3	9,7	12,0	13,2	13,7	14,3	16,0	18,1	18,8	19,6
Käufe ohne Umsatzsteuer	5,9	7,3	8,3	8,9	8,7	7,4	6,9	6,8	7,4	8,7	10,7	11,7	12,1	12,6	14,0	15,9	16,5	17,2
Verkäufe abzüglich Käufe ⁵⁾	6,5	6,9	8,8	10,5	12,8	16,6	18,9	21,0	22,0	23,1	21,8	21,8	23,6	25,1	25,3	24,8	26,0	27,2
Verkäufe an Unternehmen	7,4	8,3	9,9	11,0	12,0	13,2	13,8	14,7	15,1	16,7	17,0	17,3	18,5	19,7	20,6	21,1	22,1	22,9
Verbrauch abzüglich Käufe	-0,9	-1,4	-1,1	-0,5	0,8	3,6	5,1	6,3	6,9	6,4	4,8	4,5	5,1	5,4	4,7	3,7	3,9	4,3
Umsatzsteuersatz in vH	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,5	12,0	12,5	13,0	13,0	13,5	14,0	14,0	14,0	14,0
Steuerschuld Bundespost	0,7	0,8	1,0	1,2	1,4	1,8	2,1	2,3	2,5	2,8	2,7	2,8	3,1	3,4	3,5	3,5	3,6	3,8
Zusätzl. Vorsteuerabzug	0,8	0,9	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	2,0	2,1	2,2	2,4	2,7	2,9	3,0	3,1	3,2
Steueraufkommen netto	-0,1	-0,1	-0,1	-	0,1	0,4	0,6	0,7	0,8	0,8	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6

1) Ohne Postreisedienst, Postgiro- und -sparkassendienst und sonstige Erlöse im Postdienst. Der Umsatz brutto abzüglich Fremdleistungen (Zahlungen an das Ausland) ist die Bemessungsgrundlage für die in Rechnung gestellte Mehrwertsteuer. — 2) Daten für den privaten Verbrauch aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zuzüglich eines kleinen Zuschlages für die Käufe der Organisationen ohne Erwerbzweck. Beim Staatsverbrauch handelt es sich um eine grobe Schätzung, die von den Ergebnissen der Input-Outputrechnung des Statistischen Bundesamtes für 1982 und 1984 ausgeht. Die Verkäufe an Unternehmen ergeben sich als Restreihe und decken sich 1982 und 1984 nahezu mit den Ergebnissen der Input-Outputrechnung. — 3) Es wurde unterstellt, daß die Mehrwertbesteuerung die Preise für die Abnehmer der Postleistungen nicht ändert. Entsprechend war zur Ableitung der Verkäufe ohne Steuer der Verbrauch um die fiktiv enthaltene Steuer zu kürzen. Dagegen können die Unternehmen die ihnen zusätzlich in Rechnung gestellte Steuer als Vorsteuer wieder absetzen. Auf eine Ausgliederung der nicht umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen wurde bei der Ableitung verzichtet. — 4) Die Käufe von Unternehmen umfassen die Investitionen abzüglich Eigenleistungen und die Vorleistungen ohne die bereits vom Umsatz abgesetzten Fremdleistungen. Ferner wurden die Ausgaben für Mieten als nicht umsatzsteuerbelastete Käufe ausgegliedert. — 5) Der Saldo aus Verkäufen und Käufen (ohne Steuer) ist die Bemessungsgrundlage für die fiktive Steuerschuld der Bundespost. Relevant für die Veränderung des gesamten Mehrwertsteueraufkommens ist aber nur der Saldo aus den Verkäufen der Bundespost für den Endverbrauch (zusätzliche Einnahmen) und den Vorleistungskäufen der Bundespost (zusätzliche abzugsfähige Vorsteuern). Die Steuer auf die Verkäufe an Unternehmen ist dagegen nicht kassenwirksam, sondern verändert über den Vorsteuerabzug nur die Struktur des Steueraufkommens.

können aber auch keine Vorsteuern absetzen. Wiederum ist ein Saldo maßgebend: Das Mehrwertsteueraufkommen insgesamt ist entsprechend der nicht einbezogenen „Endumsätze“ kleiner und entsprechend der nicht abzugsfähigen Vorsteuern auf die „Zwischenumsätze“ größer als im Falle der Umsatzsteuerpflicht.

In Tabelle 2 sind die Ergebnisse einer überschlägigen Berechnung für die Bundespost angegeben. Es ergeben sich fiktive Zahlbeträge von 3,8 Mrd. DM (1987) und 0,7 Mrd. DM (1970), die von der Bundespost abzuführen wären, wenn sie der Umsatzbesteuerung unterläge. Gleichzeitig fielen fiktive Mehreinnahmen in ähnlicher Größenordnung an, da in der Ableitung die Verkäufe an

Umsatzbesteuerung der Bundespost Alternativrechnung für 1987 in Mrd. DM			
	A ¹⁾	B ²⁾	C ³⁾
Umsatz (Ist)	47,4	47,4	47,4
Steuerüberwälzung	6,6	3,2	—
Umsatz brutto	54,0	50,6	47,4
Umsatzsteuer	6,6	6,2	5,8
Umsatz netto	47,4	44,4	41,6
Käufe von Unternehmen (Ist)	19,6	19,6	19,6
Umsatzsteuer	2,4	2,4	2,4
Käufe netto	17,2	17,2	17,2
Umsatz abzüglich Käufe	34,4	31,0	27,8
Steuerschuld	4,2	3,8	3,4
Nettobetrag	30,2	27,2	24,4
Steuerüberwälzung	6,6	3,2	—
davon			
Steuerschuld	4,2	3,8	3,4
Ertragswirksam	2,4	—0,6	—3,4
+ Übrige Unternehmen	—	—	+2,8
= Ertragswirksam insg.	2,4	—0,6	—0,6
Zunahme des Steueraufkommens			
Endgüter Bundespost	+3,4	+3,0	+3,0
Vorleistungen Bundespost	—2,4	—2,4	—2,4
Insgesamt	+1,0	+0,6	+0,6
davon			
Zahlungen der Bundespost (Steuerschuld)	+4,2	+3,8	+3,4
Übrige Unternehmen (Vorsteuerabzug)	—3,2	—3,2	—2,8

1) A: Volle Überwälzung der Umsatzsteuer von 6,6 Mrd. DM. Davon werden 3,2 Mrd. DM auf Verkäufe an Unternehmen als Vorsteuer wieder abgesetzt, und um 3,4 Mrd. DM verteuern sich die Verkäufe an private Haushalte und Staat. — 2) B: Preisneutrale Teilüberwälzung der abzugsfähigen Vorsteuer von 3,2 Mrd. DM. — 3) C: Keine Überwälzung und damit Kostensenkung bei den übrigen Unternehmen in Höhe des zusätzlichen Vorsteuerabzuges von 2,8 Mrd. DM.

Unternehmen jeweils um den Betrag der Vorsteuern erhöht wurden, den die Käufer wieder absetzen können. Kassenwirksam für das gesamte Mehrwertsteueraufkommen wären nur die Salden aus der Steuerschuld der Bundespost und den zusätzlich anfallenden Vorsteuern der anderen Unternehmen. Es handelt sich maximal um 0,8 Mrd. DM (1978/79), in den Jahren danach überwiegend nur um 0,6 Mrd. DM.

Zur Verdeutlichung der Zusammenhänge werden in der folgenden Übersicht drei Varianten gegenübergestellt, und zwar die volle Überwälzung der fiktiven Mehrwertsteuer seitens der Bundespost (A), die unterstellte Teilüberwälzung (B) und keine Überwälzung (C).

In allen Varianten sind die Auswirkungen auf das gesamte Mehrwertsteueraufkommen gering, weil ähnliche Saldierungen wirksam werden. Somit besteht aus der Sicht des Staates kein Anlaß, im Falle einer Ausweitung der Mehrwertsteuer auf die Umsätze der Bundespost auf die Einnahmen aus der Ablieferung in Höhe von 10 vH der Umsätze zu verzichten. Derzeit ergäben sich Einnahmeausfälle von rund 4 Mrd. DM (5 Mrd. DM Ablieferung abzüglich 1 Mrd. DM rechnerisches Mehraufkommen an Umsatzsteuer).

Faßt man dennoch die Ablieferung als eine spezielle Umsatzsteuer auf, die neben dem Mehrwertsteuersystem besteht, dann trug die Bundespost 1987 direkt mit 5 Mrd. DM Ablieferung und indirekt — über die Käufe von Unternehmen — mit weiteren 2,4 Mrd. DM zum Steueraufkommen bei. Die Gesamtbelastung von 7,4 Mrd. DM ist etwa doppelt so groß wie die kalkulatorische Mehrwertsteuerschuld. Fordert man darüber hinaus die Regelbesteuerung des Bilanzgewinnes, so läuft die Deduktion auf eine „Steuermaximierung“ hinaus, bei der die Ablieferung zu einer speziellen Verbrauchsteuer auf Postleistungen wird. Rechnerisch leitet sich in dieser „Brutto-rechnung“ für 1987 ab (in Mrd. DM):

Ablieferung an den Bund	5,0
+ Mehrwertsteuer auf Vorleistungen	2,4
= Steueraufkommen	7,4
davon	
Mehrwertsteuer auf Endgüter (Verbrauch)	3,0
Spezielle Verbrauchsteuer als Rest	4,4

Da kein Anlaß besteht, Postleistungen in besonderer Weise mit indirekten Steuern zu belegen, kommt man vielmehr unter steuerlichem Aspekt zu der „Nettorechnung“ (in Mrd. DM):

Steueraufkommen (Ablieferung)	5,0
davon	
Mehrwertsteueräquivalent	0,6
Gewinnabgabe als Rest	4,4

Dabei wurde — wie ausgeführt — unterstellt, daß die Postleistungen für die Abnehmer preiskonstant bleiben,

also nur die Verkäufe an Unternehmen um den Steuerbetrag von 3,2 Mrd. DM (1987) höher sind, den diese wieder absetzen können. Entsprechend verringern sich die Gewinne im Saldo aus unterstellter Mehrwertsteuerschuld (3,8 Mrd. DM) und diesen Mehreinnahmen, also ebenfalls um das „Mehrwertsteueräquivalent“ von 0,6 Mrd. DM.

Gewinnabgabe

Im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zählen die Ablieferungen der Bundespost zu den „empfangenen Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen (Vermögenseinkommen)“ des Bundes. Damit haben sie den Charakter von Gewinnabgaben, da es sich ja nicht um Zinseinkommen im engeren Sinne handelt.

Allerdings konnte die Bundespost das Ablieferungssoll von 6 2/3 vH der Betriebseinnahmen nicht nur im Zeitraum 1970 bis 1974, sondern auch in den Jahren 1961 bis 1965 nicht erwirtschaften. Faßt man die Ergebnisse für die Zeitspanne 1961 bis 1974 zusammen, so stehen einem kumulierten Ablieferungssoll von rund 12 Mrd. DM nur Unternehmensgewinne von rund 9 Mrd. DM gegenüber oder von 5 vH bei einem Soll von 6 2/3 vH. Erst von 1975 an war der Unternehmensgewinn weit größer als die Ablieferung, obwohl diese auf 10 vH der Betriebseinnahmen angehoben wurde. Die folgenden Zahlen umreißen die längerfristige Entwicklung:

Unternehmensgewinn in Mrd. DM

	Insgesamt	Ablieferung	Eigenkapital
1961 bis 1974	9	12	- 3
1975 bis 1978	18	8	10
1961 bis 1978	27	20	7
davon			
Stundung der Ablieferung		- 11	+ 11
Zahlung und Eigenkapital			
1961 bis 1978	27	9	18
1979 bis 1987	67	39	28
1961 bis 1987	94	48	46

Unter steuerlichem Aspekt bot sich bis zur Einführung der Mehrwertsteuer (1968) an, die Ablieferung als Äquivalent der Allphasenumsatzsteuer zu interpretieren. Der höhere Abgabensatz ließ sich mit dem Argument einordnen, daß die Bundespost wenig Vorleistungen bezieht, der Kumulierungseffekt der Besteuerung somit geringer war als bei anderen Unternehmen. Auch dann bleibt der Zwiespalt, daß „Steuersoll“ und „Steuerzahlung“ nicht über-

einstimmten. Im Sinne einer Gewinnbesteuerung ist letztlich erst die Phase von 1975 an von Interesse, in der die Unternehmensgewinne deutlich größer waren als das Ablieferungssoll. Im Zeitraum 1979 bis 1987 betrug die Abgabenquote durchschnittlich 58 vH des Unternehmensgewinnes, sie kommt also einer „üblichen“ Gewinnbesteuerung nahe. Zu fragen bleibt, wie die Bundespost bilanzieren würde, wenn sie der Gewinnbesteuerung statt der Ablieferungspflicht unterläge.

Bilanzierung unter steuerlichem Aspekt

Bei den Pensionsrückstellungen und den Abschreibungen spielen Bewertungsspielräume eine erhebliche Rolle.

Von den Personalaufwendungen der Bundespost in Höhe von rund 25 Mrd. DM (1987) entfielen 18 Mrd. DM auf Bezüge des aktiven Personals, davon 12 Mrd. DM auf Bezüge der Beamten und 6 Mrd. DM auf Bezüge der Angestellten und Arbeiter. In dieser Aufgliederung sind die Zahlen nur bedingt vergleichbar, da Beamte nicht der Pflichtversicherung in der gesetzlichen Sozialversicherung unterliegen. An die Stelle der (abzuführenden) Sozialbeiträge für Angestellte und Arbeiter treten die unmittelbar zu leistenden Aufwendungen für die Pensionäre. Versicherungstechnisch wird das Umlageverfahren simuliert, wenn Pensionsrückstellungen in Höhe der Pensionszahlungen gebildet werden. Doch nahm von 1970 bis 1987 die Zahl der Beamten um 29 vH zu, während die Zahl der Pensionäre (ohne Hinterbliebene) nur um 7 vH stieg. Damit haben die aktiven Beamten weit mehr Ansprüche auf Altersversorgung begründet als gleichzeitig Pensionen gezahlt wurden. Die Zahlungen enthalten jedoch „Altlasten“ an Pensionsverpflichtungen, so daß die Relation von Versorgungsbezügen zu Aktivbezügen dennoch vergleichsweise hoch ist.

Rückstellungen, die den Zeitwert aller bestehenden Forderungen auf Altersversorgung abdecken, summieren sich zu großen Beträgen. Bei 12 Mrd. DM Aktivbezügen kann es sich um 100 Mrd. DM handeln, auf jeden Fall um weit mehr, als die Bundespost Eigenkapital gebildet hat. Es geht also in jedem Fall um Größenordnungen, die von der Bundespost nicht erwirtschaftet werden. Allenfalls von 1975 an — in der Zeit hoher Gewinne — hätten Pensionsrückstellungen geltend gemacht werden können. Darüber hinaus stößt man auf grundsätzliche Bedenken, wenn das Alimentationsprinzip der Beamtenversorgung buchhalterisch in ein Kapitaldeckungsverfahren der Altersvorsorge gewandelt wird.

Dagegen besteht — steuerlich relevant — ein erheblicher Gestaltungsspielraum bei den Abschreibungen. Die Investitionen der Bundespost werden überwiegend linear und nicht degressiv abgeschrieben; außergewöhnliche Abschreibungen sind von untergeordneter Bedeutung. Lediglich 1978/79 reagierte die Bundespost auf die gün-

Tabelle 3

Deutsche Bundespost
Alternativrechnung in Mrd. DM

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Abschreibungen linear											
Ausgangsdaten ¹⁾	4,0	6,0	5,9	5,6	5,9	6,4	6,7	7,4	8,2	9,1	10,0
Rechnerischer Ansatz	4,3	4,6	5,0	5,4	6,0	6,6	7,1	7,7	8,4	9,3	10,3
Differenz	0,3	-1,4	-0,9	-0,2	0,1	0,2	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3
Abschreibungen degressiv											
Rechnerischer Ansatz	5,3	5,4	5,7	6,3	7,1	8,0	8,8	9,6	10,5	11,6	12,6
Differenz zum linearen Ansatz	1,0	0,8	0,7	0,9	1,1	1,4	1,7	1,9	2,1	2,3	2,3
Differenz zu den Ausgangsdaten	1,3	-0,6	-0,2	0,7	1,2	1,6	2,1	2,2	2,3	2,5	2,6
Mehrwertsteuer											
Rechnerischer Ansatz	2,3	2,5	2,8	2,7	2,8	3,1	3,4	3,5	3,5	3,6	3,8
davon Überwälzung	1,4	1,7	2,0	2,1	2,2	2,4	2,7	2,9	3,0	3,1	3,2
davon Nettoaufkommen	0,7	0,8	0,8	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6
Unternehmensgewinn											
Ausgangsdaten	5,9	5,5	7,2	6,4	6,2	6,8	7,6	8,7	8,2	8,0	7,7
Diff. Abschreibungen	-1,3	0,6	0,2	-0,7	-1,2	-1,6	-2,1	-2,2	-2,3	-2,5	-2,6
Diff. Mehrwertsteuer	-0,7	-0,8	-0,8	-0,6	-0,6	-0,7	-0,7	-0,6	-0,5	-0,5	-0,6
Fiktiver Unternehmensgewinn	3,9	5,3	6,6	5,1	4,4	4,5	4,8	5,9	5,4	5,0	4,5
davon											
Gewinnabgabe	1,4	1,4	2,7	3,3	3,3	3,4	3,7	3,8	4,1	4,3	4,4
Bilanzgewinn	2,5	3,9	3,9	1,8	1,1	1,1	1,1	2,1	1,3	0,7	0,1

¹⁾ Gewinn- und Verlustrechnung der Deutschen Bundespost.

Quelle: Berechnungen des DIW.

stige Gewinnentwicklung mit hohen Sonderabschreibungen. Generell wird damit der steuerlich zulässige Spielraum nicht ausgeschöpft. Nach überschlägigen Berechnungen hätte der durchschnittliche Bilanzgewinn (einschließlich Rücklagen) in den Jahren 1977 bis 1987 von 3,2 Mrd. DM auf 1,8 Mrd. DM gesenkt werden können, also um mehr als 40 vH. Selbst wenn man in isolierter Betrachtung eine Steuerbefreiung des Bilanzgewinns konstatiert, müßte er als Bemessungsgrundlage für rechnerische Steuerausfälle weit niedriger veranschlagt werden als in der Gewinn- und Verlustrechnung der Bundespost.

Zur Quantifizierung des Gestaltungsspielraumes wurde zunächst ein einfacher linearer Ansatz gewählt, der im Ergebnis den tatsächlichen Abschreibungen nahe kommt. Dabei wurde lediglich zwischen Investitionen in Gebäuden, den übrigen Bauinvestitionen und den Ausrüstungsinvestitionen unterschieden und jeder Investitionsjahrgang ohne weitere Differenzierungen abgeschrieben.

Zusammenfassung

Für die Zeit seit 1977 an sind die vorgenommenen Alternativrechnungen in Tabelle 3 zusammengestellt worden. 1976 beginnt die Gewinnphase mit 0,8 Mrd. DM, nachdem

sich von 1970 bis 1975 ein Bilanzverlust von durchschnittlich rund 1 Mrd. DM ergeben hatte. 1978/79 erreichte der Gewinn ein Niveau von 4 Mrd. DM. Etwa halb so groß ist der Betrag 1984 und fällt dann auf fast Null im Jahre 1987 ab. Über die Umbewertung der Abschreibung läuft also die Gewinnphase in diesem Jahre aus.

Die Ablieferungen an den Bund werden in Tabelle 3 in zwei Komponenten gegliedert, das „Mehrwertsteueräquivalent“ und die jeweils verbleibende „Gewinnabgabe“. Bis zur Einführung der Mehrwertsteuer (1968) bot sich an, die Ablieferungen der Umsatzsteuer zuzuordnen. Seitdem aber ist die Bundespost mit ihren Vorleistungskäufen in das Besteuerungssystem einbezogen. Faßt man dennoch die Ablieferung als Äquivalent der Mehrwertbesteuerung auf, so unterstellt man entweder eine hohe spezielle Verbrauchsteuer auf Postleistungen, oder es kommt — bei steuerrechtlicher Gleichstellung der Bundespost und Fortfall der Ablieferung — zu erheblichen staatlichen Einnahmeausfällen.

Deshalb wurde quantifiziert, wie sich das Mehrwertsteueraufkommen ändern würde, wenn statt der Vorleistungskäufe die Umsätze der Bundespost besteuert würden. Das Ergebnis hängt davon ab, welche Annahmen zur Überwälzung getroffen werden. Naheliegender ist, von einer Teilüberwälzung auszugehen, bei der die Postgebühren für die Abnehmer konstant bleiben, d.h. die

Verkäufe an Unternehmen werden um den fiktiven Steuerbetrag erhöht, den diese als Vorsteuer absetzen können. Die Bundespost hätte dann — Stand 1987 — 3,8 Mrd. DM Mehrwertsteuer zu zahlen. Über die Teilüberwälzung steigen ihre Einnahmen um 3,2 Mrd. DM, und der vergleichsweise kleine Differenzbetrag von 0,6 Mrd. DM entspricht dem „Umsatzsteueräquivalent“, d.h. dem Saldo aus den — zusätzlich — besteuerten Endgütern (Verkäufe der Bundespost an private und öffentliche Haushalte) und den — nicht mehr — besteuerten Vorleistungskäufen der Bundespost. Von der Ablieferung entfallen somit 4,4 Mrd. DM auf die „Gewinnabgabe“.

Anknüpfend an die Gewinn- und Verlustrechnung verringert sich der Unternehmensgewinn bei degressiver Abschreibung und unter Einbeziehung des Mehrwertsteuer-

äquivalents von 7,7 Mrd. DM (1987) auf 4,5 Mrd. DM; davon entfallen 4,4 Mrd. DM auf die Gewinnabgabe (Tabelle 3). Sie ist lediglich in den Jahren 1977 bis 1979 vergleichsweise niedrig (durchschnittlich 35 vH des Gewinns).

Räumt man am Anfang der Gewinnphase der Bundespost (1975) einen Verlustvortrag aus den Vorjahren ein, dann entspricht die Gewinnabgabe auch in den Jahren 1977 bis 1979 weitgehend einer Regelbesteuerung mit Abgabesätzen, die zusammen 60 bis 70 vH des Unternehmensgewinnes betragen dürften. 1981 erreichte die Ablieferung 75 vH des Gewinns und nähert sich 1987 der vollen Gewinnablieferung. Von einer Subventionierung des steuerrechtlich relevanten Bilanzgewinnes der Bundespost kann somit keine Rede sein.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00
BTX-Systemnummer * 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Hans Heuer, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Dr. Frieder Meyer-Krahmer, Dr. Reinhard Pohl, Prof. Dr. Werner Rothengatter, Dr. Horst Seidler, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Deutsche Bundespost: Ablieferung an den Bund erreichte 5 Mrd. DM. Bearbeitet von Oskar de la Chevallerie.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 125,—, vierteljährlich DM 35,—, Einzelnummer DM 4,—.

Zuzüglich Versandkosten