



Aktueller Begriff

Price-Cap-Verfahren bei der Regulierung der Entgelte für Post-Dienstleistungen 2003 bis 2005

Durch drei Urteile vom 5. August 2015 (Az. BVerwG 6 C 8.14 u.a.) hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) entschieden, dass der Deutschen Post-AG in den Jahren 2003, 2004 und 2005 zu hohe Entgelte für die nationalen Dienstleistungsgruppen „Standardbrief“, „Kompaktbrief“, „Großbrief“ und für die „Postkarte“ genehmigt wurden. Insbesondere sei die damals zuständige Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP), die heutige Bundesnetzagentur, bei der Bestimmung der sogenannten „Produktivitätsfortschrittsrate“ im Rahmen der Anwendung des Price-Cap-Verfahrens von sachfremden Erwägungen ausgegangen.

Die Bundesnetzagentur reguliert die durch die Deutsche Post-AG erhobenen Entgelte auf Grundlage des Postgesetzes (PostG) und der Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV). Dabei folgt sie den Zielen des § 2 Absatz 2 i.V.m. § 1 PostG: Wahrung der Interessen des Kunden und Wahrung des Postgeheimnisses; Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs sowie einer flächendeckenden Grundversorgung mit Postdienstleistungen; Wahrung der öffentlichen Sicherheit; Berücksichtigung sozialer Belange. Gemäß § 19 Satz 1 i.V.m. § 5 Absatz 1 PostG müssen Entgelte für lizenzpflichtige Postdienstleistungen, also die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen bis zu 1000 Gramm für andere, genehmigt werden, sofern der Dienstleister auf dem entsprechenden Markt marktbeherrschend ist. Das ist bei der Deutschen Post-AG der Fall. Eine Ausnahme besteht für Postdienstleistungen ab einer Mindestbeförderungsmenge von 50 Stück.

§ 21 Absatz 2 PostG i.V.m. § 1 Absatz 1 PEntgV sieht vor, dass das Price-Cap-Verfahren den Regelfall für die Genehmigung von Entgelten darstellt. Im Price-Cap Verfahren werden in einem ersten Schritt Dienstleistungen in Körben zusammengefasst, für die zusammengefassten Dienstleistungen das Ausgangsentgeltniveau bestimmt und Maßgrößen für die durchschnittlichen Änderungsraten der Entgelte vorgegeben. Gleichzeitig wird unter anderem die Geltungsdauer der Entscheidung bestimmt („Maßgrößenbeschluss“). In einem zweiten Schritt prüft die Regulierungsbehörde während des Geltungszeitraums des Maßgrößenbeschlusses nur noch, ob die jeweils beantragten Entgelte mit den festgelegten Maßgrößen übereinstimmen („Entgeltgenehmigungsverfahren“).

Mit Maßgrößenbeschluss der Beschlusskammer 1 der Reg TP vom 26. Juli 2002 über die Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für Briefsendungen bis 1000 Gramm ab 1. Januar 2003 wurden die nationalen Dienstleistungsgruppen „Standardbrief“, „Kompaktbrief“, „Großbrief“ und die „Postkarte“ im Dienstleistungskorb M zusammengefasst. Zu den Maßgrößen für die Entgeltregulierung im Price-Cap-Verfahren gehört auch die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) des regulierten Unternehmens.

In die Bestimmung der Produktivitätsfortschrittsrate fließt das Verhältnis des Ausgangsentgelt-niveaus zu den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung, wie sie in § 3 Absatz 2 PEntgV definiert sind, ein (§ 4 Absatz 3 PEntgV). Im Beschluss vom 26. Juli 2002 (Az.: BK1b-02/002) berücksichtigte die Regulierungsbehörde zulässigerweise weitere Faktoren, die zu einem höheren Entgelt-niveau führen konnten. Darüber hinaus führte sie aus:

„Im Rahmen der Berücksichtigung nach § 4 Absatz 3 PEntgV waren die Ziele des Postgesetzes gegeneinander abzuwägen. Diese beinhalten nach § 2 Absatz 2 PostG sowohl die Wahrung der Interessen der Kunden als auch zunächst insbesondere die Herbeiführung, dann die Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs, auch in der Fläche, auf den Märkten des Postwesens. Eine weitere Absenkung der Entgelte der marktbeherrschenden Betroffenen hätte zu einer Schwächung des Wettbewerbs auf den Postmärkten und insbesondere einer Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen geführt. Denn damit wäre unter Umständen finanzschwächeren in den Markt erst eingetretenen Wettbewerbern ihre Wettbewerbsfähigkeit genommen worden. Deren Marktaustritt wäre vorhersehbar. Auch wäre gegebenenfalls für potentielle neue Wettbewerber durch eine Verringerung der Gewinnerwartungen eine zu hohe Markteintrittsbarriere geschaffen worden. Beides würde die Bedingungen für die Herbeiführung von Wettbewerb auf den historischen Monopolmärkten erheblich verschlechtern.“

Im Ergebnis wurden die streitbefangenen Entgelte zum 1. Januar 2003 zwar abgesenkt, blieben aber oberhalb des Niveaus der – erweiterten – Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung.

Das BVerwG hat diese wettbewerbspolitische Erwägung der Regulierungsbehörde im Maßgrößenbeschluss vom 26. Juli 2002, die sich auf die streitbefangenen Entgeltgenehmigungen für die Jahre 2003, 2004 und 2005 auswirkte, für sachfremd erklärt. Die Regulierungsbehörde sei zu der wettbewerbspolitisch begründeten bloßen Abwägung der postrechtlichen Regulierungsziele im Maßgrößenbeschluss nicht befugt gewesen. § 20 PostG mit dem darin enthaltenen Aufschlagsverbot bestimme bindend die Entgeltobergrenze und bilde nicht lediglich einen Orientierungspunkt für weitergehende Erwägungen. Die von der Reg TP genehmigten Entgelte hat das Gericht allerdings nur im Rechtsverhältnis der beigeladenen Deutschen Post zu dem klagenden Interessenverband alternativer Postdienstleistungsanbieter aufgehoben. Auf andere Kunden wirken sich die aktuellen Urteile nicht aus. Als Konsequenz aus dem Rechtsstreit ist nun jedoch auch geklärt, dass die Entgeltgenehmigungen von Kunden des regulierten Unternehmens verwaltungsgerichtlich überprüft werden können.

Quellen:

- Beck'scher PostG-Kommentar, Badura, Peter (hrsg.), München, Beck, 2004, S. 554-555, 599-600
- Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgerichts v. 05.08.2015, Nr. 66/2015, abrufbar unter: <http://www.bverwg.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.php?jahr=2015&nr=66> (zuletzt abgerufen am 7.10.2015) mit Links zu den Entscheidungen
- Reg TP, Beschluss gegenüber der Deutschen Post AG zur Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für Briefsendungen bis 1000g ab 1.1.03, Beschluss vom 26.7.02, http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/Beschlusskammer5/BK5_22_Entgeltregulierung/PriceCap/PriceCapReg03Beschls07-02Id238pdf.pdf?blob=publication-File&v=2;
- <http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2002/020912EntgeltePost.html>