

Stellungnahme des Bundesverbandes Paket und Expresslogistik e. V. (BIEK)

Referentenentwurf für eine Zweite Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung

Die Zahl der Vergleichsunternehmen, deren Renditen für die Bestimmung der DPAG-Rendite maßgeblich sind, soll durch die Begrenzung auf strukturell vergleichbare Unternehmen reduziert werden. Unternehmen sog. Niedrigportoländer sollen aus dem Vergleich herausfallen (wie Rumänien, Bulgarien, Malta, Zypern). Hierdurch soll erreicht werden, dass die BNetzA den kalkulatorischen Gewinnzuschlag von derzeit 5,09 % weiter anheben kann, vermutlich sogar signifikant (siehe dazu beigefügt Tabelle 7 aus dem Maßgrößenbeschluss 2015 der BNetzA). DPAG wird damit eine Rendite in einer Höhe ermöglicht, wie sie im Wettbewerb nicht zu erreichen ist, sondern nur von marktstarken Unternehmen, Ex-Monopolisten, durchgesetzt werden kann.

1. Hintergrund:

Eigentlich zielt die Regulierung auf die Bildung eines wettbewerbsanalogen Preises. Die Erstfassung der PEntgV stellte daher für die Bemessung des Gewinnzuschlags auf das unternehmerische Risiko des regulierten Unternehmens ab, das unter Wettbewerbsbedingungen vom Gewinn abgedeckt werden würde. Dies ist die übliche, regulatorisch anerkannte Vorgehensweise, z. B. auch im Telekommunikationssektor. Letztlich hat DPAG aber nur geringe Risiken, da ihre Kosten, insbesondere ihre Universaldienstkosten, bereits vollumfänglich in den Briefporti berücksichtigt werden. Um trotzdem zu einem höheren Gewinnzuschlag zu kommen, wurde 2015 auf Betreiben der DPAG in der PEntgV der Hinweis auf das unternehmerische Risiko gestrichen und durch die Vorgabe eines europäischen Vergleichs der Universaldienstleister, regelmäßig also eines Vergleiches der auch heute noch marktmächtigen Ex-Monopolisten, ersetzt. Damit wurden die Renditen dieser marktmächtigen Unternehmen Vergleichsmaßstab und DPAG eine höhere Gewinnmarge gesichert; auf der Grundlage ermittelte die BNetzA für den Zeitraum 2016 bis 2018 einen Gewinnzuschlag von 5,09 % (siehe beigefügt Tabellen 6 und 7 aus dem Maßgrößenbeschluss 2015 der BNetzA). Auch dieser Gewinnzuschlag wird indes von DPAG als zu niedrig angesehen.

2. Regelungsbedarf:

Regelungsbedarf durch eine Verengung des Vergleichs auf strukturell vergleichbare Unternehmen besteht nicht, da

- die Vergleichsmarktmethode strukturellen Unterschieden bereits vollumfänglich Rechnung trägt, indem die in den Vergleich einfließenden Umsatzrenditen nach der BNetzA-Praxis nach Sendungsmengen pro Einwohner gewichtet sind; die Renditen der Ex-Monopolisten kleinerer Länder (wie Rumänien, Bulgarien, Malta, Zypern) haben also bereits unter geltendem Recht weniger Gewicht als die Renditen etwa von La Poste (Frankreich) oder Royal Mail (Großbritannien).

- die angeführten angeblichen Risiken (schwindende Briefmengen, steigende Allgemeinkosten und Universaldienstverpflichtung) bereits nach geltendem Recht bei der Portoberechnung vollumfänglich berücksichtigt werden, entweder als Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung oder als sog. neutrale Aufwendungen (bei Universaldienstkosten). Eine zusätzliche Berücksichtigung dieser Risiken bei der Gewinnbemessung würde zu einer Doppelzählung führen.

3. Wettbewerbliche Auswirkungen:

- Höhere Briefporti belasten die Verbraucher und die Wirtschaft.
- Ein noch höherer Gewinnzuschlag bei den Briefporti gibt der DPAG die Möglichkeit, ihre Produkte auf den Paketmärkten quer zu subventionieren. Dies beeinträchtigt die Wettbewerbschancen der Paket-Wettbewerber der DPAG erheblich. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass nach geltendem Recht ohnehin bereits die Kosten des Paketuniversaldienstes über die Briefporti finanziert werden – diese Option haben die DPAG-Wettbewerber nicht.

4. Rechtmäßigkeit:

Die vorgeschlagene Regelung verstößt gegen das PostG und das Unionsrecht:

- Das PostG zielt auf einen wettbewerbsanalogen Preis; ein Gewinnzuschlag, der sich an den Renditen der großen, nicht in effektivem Wettbewerb stehenden ausländischen Ex-Monopolisten orientiert, kann keinen wettbewerbsanalogen Preis abbilden (Verstoß gegen § 20 Abs. 1 Alt. 1 PostG in der Auslegung dieser Norm durch das BVerwG).
- Auch das Unionsrecht gibt vor, dass Tarife der einzelnen Universaldienstleistungen kostenorientiert sein und Anreize zur effizienten Universaldienstleistung geben müssen (Art. 12 2. Spiegelstrich Postdienste-Richtlinie 97/67/EG). Kostenorientiert und effizienzfördernd ist die Bemessung eines Gewinnzuschlags, der sich an den Renditen großer ausländischer marktmächtiger Ex-Monopolisten orientiert, nicht. Im Gegenteil: Dies zementiert monopolistische Marktstrukturen mit den dort typischen Ineffizienzen mangels wirksamer wettbewerblicher Verhaltenskontrolle.
Zudem verletzt der Regelungsvorschlag das Verbot, Kosten doppelt zu zählen, hier einmal als Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung oder neutrale Aufwendungen, und zum Zweiten, doppelt, im Rahmen des Gewinnzuschlags (Anhang I Teil B letzter Absatz Postdienste-Richtlinie).

Fazit: Wir lehnen die geplante Änderung der Postentgeltregulierungsverordnung ab.

Berlin, 20. Februar 2019