

Monopolkommission · Heilsbachstraße 16 · 53123 Bonn

Vorsitzender

**Bundesnetzagentur  
Beschlusskammer 5  
Frau Ute Dreger  
Postfach 8001  
53105 Bonn  
BK5-Postfach@BNetzA.de**

**Prof. Dr. Daniel Zimmer, LL.M.**  
Tel +49 . 228 . 338882 -0 · Fax -33  
vorsitzender@monopolkommission.bund.de  
www.monopolkommission.de

Bonn, 11. November 2015

**BK5-15/012:**

**Stellungnahme zur beabsichtigten Price-Cap-Maßgrößenentscheidung im Postbereich**

Sehr geehrte Frau Dreger,

die Monopolkommission übermittelt Ihnen hiermit ihre Stellungnahme zur beabsichtigten Price-Cap-Maßgrößenentscheidung der Bundesnetzagentur im Postbereich.

Mit freundlichen Grüßen



## Stellungnahme zur beabsichtigten Price-Cap-Maßgrößenentscheidung im Postbereich

Die Bundesnetzagentur hat am 21. Oktober 2015 ihre beabsichtigte Entscheidung zur Zusammenfassung von Dienstleistungen nach § 1 Abs. 2 Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV)<sup>1</sup> sowie zur Vorgabe der jeweiligen Maßgrößen nach § 4 PEntgV für die Price-Cap-Regulierung von lizenzpflichtigen Postdienstleistungen ab dem 1. Januar 2016 auf ihre Internetseite veröffentlicht<sup>2</sup> und zur Kommentierung bis zum 11. November 2015 gestellt.

Mit dem Inkrafttreten der Ersten Verordnung zur Änderung der PEntgV im Juni 2015 hat die Bundesnetzagentur das Maßgrößenverfahren von 2013<sup>3</sup> auf Antrag der Deutschen Post AG (DPAG) wieder aufgegriffen. Durch die Ordnungsänderung hatten sich die Vorgaben zur Ermittlung des Gewinnzuschlags nach § 3 Abs. 2 PEntgV als Bestandteil der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung verändert. Als Folge des Wiederaufgreifens hat die Bundesnetzagentur in ihrer beabsichtigten Maßgrößenentscheidung über die Maßgrößen neu entschieden.

Die Bundesnetzagentur hat die Geltungsdauer der beabsichtigten Maßgrößenentscheidung auf den Zeitraum vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2018 festgelegt. Für die Maßgröße gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate hat die Bundesnetzagentur den Wert 1,7 Prozent auf Grundlage von aktuellen Prognosen externer wissenschaftlicher Studien angesetzt. Für die Maßgröße Produktivitätsfortschrittsrate hat die Bundesnetzagentur den Wert -5,8 Prozent auf Grundlage der von der DPAG vorgelegten Kostenunterlagen und Prognosen zur Entwicklung der Briefsendungsmengen sowie gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung angesetzt. Demzufolge hat die Bundesnetzagentur die Höhe der Genehmigungsfähigkeit genehmigungsbedürftiger Entgelte für die Geltungsdauer der beabsichtigten Maßgrößenentscheidung auf 7,5 Prozent festgelegt.

Die Bundesnetzagentur hat ferner den angemessenen Gewinnzuschlag der DPAG auf 5,09 Prozent festgelegt. Bei der Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags orientiert sie sich an § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV, wonach insbesondere die Gewinnmargen solcher Unternehmen als Vergleich heranzuziehen sind, die in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren Märkten tätig sind. Für die Bundesnetzagentur sind die Briefmärkte aller 27 EU-Mitgliedsstaaten sowie von Norwegen und der Schweiz mit dem lizenzierten Briefbereich in Deutschland vergleichbar. Als Begründung hat die Bundesnetzagentur mit Verweis auf den Ordnungsgeber angeführt, dass die Marktbedingungen der Vergleichsunternehmen und damit deren Markt- und

---

<sup>1</sup> Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 22. November 1999, BGBl. I S. 2386, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 29. Mai 2015, BGBl. I S. 892.

<sup>2</sup> BNetzA, Entwurf eines Beschlusses vom 21. Oktober 2015, BK5-15/012, [www.bundesnetzagentur.de/pricecap](http://www.bundesnetzagentur.de/pricecap), Abruf am 21. Oktober 2015.

<sup>3</sup> BNetzA, Beschluss vom 14. November 2013, BK5b-13/001.

Geschäftsrisiken etwa hinsichtlich des Rückgangs bei den Briefsendungsmengen wegen der zunehmenden Nutzung elektronischer Kommunikationsdienste und der regulatorischen Rahmenbedingungen mit denen der DPAG vergleichbar seien. Den angemessenen Gewinnzuschlag der DPAG hat die Bundesnetzagentur auf Basis des arithmetischen Mittels der Umsatzrenditen von 29 Postdienstleistern, zumeist ehemalige Staatsunternehmen, für den Zeitraum von 2009 bis 2014 bestimmt, korrigiert um die länderspezifischen Unterschiede in den Sendungsmengenvolumina. Weitere Korrekturen zur Erfassung unternehmens-, märkte- und länderspezifischer Unterschiede hat sie nicht vorgenommen; insbesondere auch weil eigens durchgeführte Korrelationsanalysen mithilfe Methoden der deskriptiven Statistik keine Indizien für etwaige Korrekturen angezeigt hätten.

Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur orientiert an der Begründung zur Ersten Verordnung zur Änderung der PEntgV erstmalig die zeitlichen Preissetzungsintervalle innerhalb des Price-Cap-Verfahrens unter Berücksichtigung der in dem Zeitraum insgesamt zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate zu einem Preisgenehmigungszeitraum zusammengefasst.<sup>4</sup> Sie hat der DPAG als reguliertem Unternehmen die Möglichkeit eingeräumt, zu Beginn des Genehmigungszeitraumes Entgeltänderungen zu beantragen, die nicht unmittelbar zum Beginn des Genehmigungszeitraumes, sondern erst zu einem späteren Zeitraum wirksam würden. Ein jederzeitiges Antragsrecht für Entgeltänderungen hat sie der DPAG nicht eingeräumt.

Die Monopolkommission verkennt nicht, dass die Bundesnetzagentur innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums über einen komplexen Sachverhalt zu entscheiden hatte, der im hohen Maße Anlass zu Kontroversen bietet. Die Monopolkommission erkennt die Sorgfalt an, mit der die Bundesnetzagentur die Maßgrößenentscheidung getroffen hat.

Die Monopolkommission sieht allerdings Änderungsbedarf bei der beabsichtigten Maßgrößenentscheidung. Sie nimmt zunächst zur Kenntnis, dass die Bundesnetzagentur für die Produktivitätsfortschrittsrate der DPAG den Wert -5,8 Prozent bzw. ca. -1,97 Prozent p. a. angesetzt hat. Die Monopolkommission weist diesbezüglich auf die bisher getätigten und geplanten Investitionen der DPAG in dreistelliger Millionenhöhe in das Zustellnetz hin. Es ist ihrer Auffassung nach durchaus zu erwarten, dass sich derart hohe Investitionsvolumina trotz Rückganges bei den Sendungsmengen zeitnah in höherem als dem prognostizierten negativen Produktivitätswachstum niederschlagen können. Zudem weist die Monopolkommission daraufhin, dass die Berechnung der Produktivitätsfortschrittsrate auf den von der DPAG eingereichten Kostenunterlagen basiert. Nach Auffassung der Monopolkommission ergibt sich für die DPAG vor allem wegen der Verbundzustellung und des daran eng geknüpfte Problems einer verursachungsgerechten Zurechnung von Gemeinkosten ein Bewertungsspielraum

---

<sup>4</sup> Verordnungsentwurf der Bundesregierung, Erste Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung, 29. April 2015, S. 4.

bei der internen Rechnungslegung, der die DPAG zum missbräuchlichen Ausnutzen anreizt. An der Prognose der gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate ist nichts zu beanstanden.

Die Monopolkommission spricht sich gegen eine Bestimmung des angemessenen Gewinnaufschlages orientiert an den Gewinnmargen von Unternehmen in europäischen Märkten aus. Nach Auffassung der Monopolkommission existieren im europäischen Ausland keine geeigneten Vergleichsmärkte zum lizenzpflichtigen Briefbereich in Deutschland, da erhebliche Unterschiede in der Wettbewerbs- und Marktentwicklung sowie den rechtlichen Rahmenbedingungen bestehen.

Die vorgebrachten Argumente der Bundesnetzagentur können die Monopolkommission nicht überzeugen. In Bezug auf das Argument eines allen Ortes zu verzeichnenden Sendungsmengenrückgangs weist die Monopolkommission auf die Einschätzungen der Bundesnetzagentur hin, dass sich seit 2010 der „leicht rückläufige Trend der letzten Jahre bei den beförderten Briefvolumina“<sup>5</sup> in Deutschland bis 2014 fortgesetzt habe und Deutschland „mit der stabilen Briefmengenentwicklung eine Ausnahme im Vergleich zu vielen anderen europäischen Staaten“<sup>6</sup> bilde. Diese Feststellung wird durch aktuelle Studien beispielsweise der ERGP und des WIK bestätigt, die merkliche Unterschiede in der relativen Entwicklung der Sendungsmengen zwischen den europäischen Briefmärkten (und Deutschland) dokumentieren.<sup>7</sup>

In Bezug auf das Argument eines einheitlichen Rechtsrahmens, der durch die EU-Postdienterichtlinie<sup>8</sup> grundlegend bestimmt wird, weist die Monopolkommission daraufhin, dass die Vorgaben der EU-Postdienterichtlinie nur Mindestanforderungen zur Sicherstellung eines Post-Universaldienstes sowie zur Förderung eines Binnenmarktes darstellen. Einige EU-Mitgliedstaaten haben bereits wegen den Rückgängen bei den Briefvolumina begonnen, die Vorgaben zu den Universaldienstleistungen zu flexibilisieren.<sup>9</sup> Ein unterschiedliches Bild in der Ausgestaltung des Regulierungsrahmens zeichnet sich ebenfalls bei der Entgeltregulierung ab.<sup>10</sup> Darüber hinaus sind viele der ehemaligen Staatsunternehmen bis heute noch vollständig in Staatsbesitz. Es ist davon auszugehen, dass bei einer 100-prozentigen Anteilseignerschaft des Staates die Markt- und Geschäftsrisiken eines

---

<sup>5</sup> BNetzA, Jahresbericht 2014, Netze ausbauen. Zukunft sichern. Infrastrukturausbau in Deutschland., Bonn, 8. Mai 2015, S. 108 f.

<sup>6</sup> BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2012/2013 – Bericht gemäß § 47 Absatz 1 Postgesetz, BT-Drs. 18/210 vom 13. Dezember 2013, S. 29.

<sup>7</sup> ERGP, ERGP report on the outcome of the ERGP public consultation on the evolution of the Universal Service Obligation, Oktober 2015, S. 5 und WIK Consult/TÜV Rheinland, Monitoring Brief- und KEP-Markt 2014, Ein Projekt des BMWi, 2015, S. 17 ff.

<sup>8</sup> Richtlinie 97/67/EG vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität, ABl. L 15 vom 21. Januar 1998, S. 14, zuletzt geändert durch Richtlinie 2008/6/EG, ABl. L 52 vom 27. Februar 2008, S. 3.

<sup>9</sup> ERGP, ERGP Report on the outcome of the ERGP public consultation on the evolution of the Universal Service Obligation, a. a. O., S. 6 f. und S. 32.

<sup>10</sup> Ebenda, S. 7 ff.

Postdienstleistern deutlich stärker begrenzt sein sollten als bei einer Minderheitsbeteiligung, wie sie z. B. in Deutschland aufgrund der Beteiligung des Bundes an der DPAG gegeben ist.

Die Monopolkommission hat des Weiteren Bedenken, dass mithilfe von Methoden der deskriptiven Statistik ermittelt werden kann, ob und inwieweit länderspezifische Unterschiede bei den strukturellen Rahmenbedingungen einen Einfluss auf die Variation der Umsatzrenditen gehabt haben und Korrekturen in Form von Zu- und Abschlägen notwendig gemacht hätten können. Mit Methoden der deskriptiven Statistik ist es z. B. nicht möglich, den Problemen einer möglichen Scheinkorrelation oder verdeckten Korrelation methodisch zu begegnen.<sup>11</sup> Für die von der Bundesnetzagentur konstatierte fehlende Evidenz für Zusammenhänge zwischen den strukturellen Faktoren und den Umsatzrenditen könnte daher eine verdeckte Korrelation ursächlich sein.

Die Monopolkommission begrüßt den Wegfall des Carry-Over, da ihrer Ansicht nach hierdurch eine missbräuchliche Ausnutzung der marktbeherrschenden Stellung von regulatorischer Seite angereizt wurde. Sie begrüßt darüber hinaus, dass die Bundesnetzagentur der DPAG als reguliertem Unternehmen kein jederzeitiges Antragsrecht für Entgeltänderungen eingeräumt hat. Die Bundesnetzagentur setzt damit keine Anreize für einen Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung der DPAG insofern, als dass diese je nach Entwicklung des Wettbewerbs im Briefmarkt und der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Entgelte mit dem Ziel einer Verdrängung von Wettbewerbern ausgestalten könnte.

Die Monopolkommission empfiehlt der Bundesnetzagentur zur Verbesserung der Prognosegüte der Produktivitätsentwicklung der DPAG und zur Minderung des Missbrauchspotenzials bei der Verrechnung von Gemeinkosten in der internen Rechnungslegung, die regulatorische Datenerfassung umfassend zu modernisieren. Die Bundesnetzagentur sollte der DPAG gemäß § 10 Abs. 2 Satz 3 Postgesetz<sup>12</sup> Vorgaben über die Ausgestaltung der internen Rechnungslegung machen, um unmittelbar und permanent auf die internen, unbearbeiteten (Einzel-)Daten der DPAG zum Zwecke der Ex ante-Regulierung sowie der Missbrauchsaufsicht zugreifen zu können. Hierfür bedarf es der Einrichtung eines IT-Netzwerkes, mit dem eine datenschutzrechtskonforme Datenübertragung und -auswertung zwischen der Bundesnetzagentur und der DPAG sichergestellt wird.

---

<sup>11</sup> Scheinkorrelation liegt beispielsweise vor, wenn eine hohe Korrelation zwischen zwei Variablen beobachtet wird, die inhaltlich nicht gerechtfertigt ist. Solche scheinbaren Zusammenhänge können dadurch bewirkt werden, dass eine mit beiden beobachteten Variablen hochkorrelierte dritte Variable übersehen wird und somit unberücksichtigt bleibt. Verdeckte Korrelation liegt vor, wenn eine entscheidende Variable nicht berücksichtigt und dadurch eine tatsächlich vorhandene Korrelation verschleiert wird oder wenn sich das Vorzeichen zur Korrelation umkehrt; etwa Fahrmeir, L. u. a., Statistik: Der Weg zur Datenanalyse 5. Aufl., Berlin 2004, S. 148 ff.

<sup>12</sup> Postgesetz vom 22. Dezember 1997, BGBl. I S. 3294, zuletzt geändert durch Artikel 453 der Verordnung vom 31. August 2015, BGBl. I S. 1474.

Die Monopolkommission empfiehlt der Bundesnetzagentur im durch die aktuelle Verordnung vorgegebenen Rahmen<sup>13</sup>, die Bestimmung einer genehmigungsfähigen Gewinnmarge wie in den Jahren zuvor gemäß § 3 Abs. 2 PEntgV a. F. orientiert am unternehmerischen Risiko vorzunehmen. Als Bestimmungsgröße für die Gewinnmarge ist das von den Kapitalgebern eingesetzte Kapital heranzuziehen, da die Kapitalgeber das unternehmerische Risiko tragen und im Gegenzug eine Verzinsung verlangen. Die marktübliche Kapitalverzinsung sollte von der Bundesnetzagentur auf Basis von Kapitalmarktmodellen bestimmt werden, anstatt wie bisher den für alle Unternehmensbereiche des DPAG-Konzerns als Mindestzielgröße vorgegebenen Kapitalkostensatz in Höhe von 8,5 Prozent zu übernehmen.

Zur Verifizierung der Ergebnisse der Korrelationsanalysen bietet sich nach Auffassung der Monopolkommission die Anwendung von Methoden der induktiven Statistik an, wie etwa die Regressionsanalyse. Insbesondere mit einer Regressionsanalyse lässt sich den Problemen einer Scheinkorrelation und verdeckten Korrelation begegnen, vermeintliche Zusammenhänge zwischen zwei und mehreren Variablen auf statistische Signifikanz zu überprüfen. Von Ergebnissen der Methoden der deskriptiven Statistik lässt sich nicht auf Ergebnisse einer Regressionsanalyse schließen; sie stellen weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für eine Durchführung einer Regressionsanalyse dar.

---

<sup>13</sup> Verordnungsentwurf der Bundesregierung, Erste Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung, a. a. O., S. 6 f.: „Wenn keine geeigneten Vergleichsmärkte vorliegen, können sonstige übliche Verfahren der Bestimmung maximal genehmigungsfähiger Gewinnmargen zum Einsatz kommen. Entscheidend ist dabei, dass auch absehbare größere Strukturänderungen auf den relevanten Briefmärkten adäquat berücksichtigt werden.“ Absehbare größere Strukturänderungen berücksichtigt die Bundesnetzagentur bereits ohnehin im Rahmen der Ex ante-Regulierung; BNetzA, Beschluss vom 14. November 2013, BK5b-13/001, S. 20 f.: „Die Anerkennung eines höheren Gewinnaufschlags erscheint auch deshalb nicht geboten, weil die Marktrisiken aufgrund zurückgehender Mengen und damit Erlöse bei damit einhergehendem Auslastungsrisiko bereits durch die Anerkennung der Mengenprognosen und dadurch induzierten Kostenveränderungen weitestgehend antizipiert und berücksichtigt wurden. Zudem ermöglicht die Revisionsklausel bei nicht antizipierter Mengen- und Kostenänderungen eine Neufestsetzung der Maßgrößen, sodass die Betroffenen auch hierdurch keinen weitergehenden Marktrisiken ausgesetzt wird.“