

Verordnungsentwurf

des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

Zweite Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung

A. Problem und Ziel

Die Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV) regelt auf der Grundlage des § 21 Absatz 4 des Postgesetzes (PostG) die Arten und Verfahren der Entgeltregulierung und konkretisiert insbesondere die Verfahren der Entgeltgenehmigung für lizenzpflichtige Postdienstleistungen marktbeherrschender Anbieter. Die Regelungen dieser Verordnung sind trotz sich stark verändernder Postmärkte lange Zeit nahezu unverändert geblieben.

Mit der Ersten Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 29. Mai 2015 (BGBl. I S. 892) hat die Bundesregierung erstmals auf deutliche, digitalisierungsinduzierte Marktveränderungen reagiert. Um trotz wachsender digitaler Konkurrenz und damit einhergehenden Auslastungsrisiken eine flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen zu gewährleisten, wurde dem marktbeherrschenden Unternehmen im Rahmen der Entgeltregulierung eine höhere Umsatzrendite zugestanden.

In der praktischen Anwendung der 2015 zu diesem Zweck aufgenommenen Regelung hat sich allerdings gezeigt, dass das verfolgte Ziel nur teilweise erreicht wurde. Insbesondere richtet sich die zur Bemessung des Gewinnsatzes vorgesehene Vergleichsbetrachtung noch nicht in hinreichendem Maße auf solche Unternehmen, deren Risiken mit denen des regulierten Unternehmens vergleichbar sind. Zukünftig soll die Vergleichsbetrachtung auf solche Unternehmen ausgerichtet werden.

B. Lösung

Der durch die erste Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung eingefügte § 3 Absatz 2 Satz 2 wird präzisiert.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte (Kosten oder Mindereinnahmen) sind nicht zu erwarten, da die Änderungsverordnung lediglich die Bezugsgröße für die Ermittlung des angemessenen Gewinnsatzes im Rahmen der bestehenden Entgeltregulierungsverfahren präzisiert.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entstehen weder Bürokratiekosten aus Informationspflichten noch ein sonstiger Erfüllungsaufwand, da die Anpassung lediglich die Basis für den schon nach der geltenden Rechtslage zu ermittelnden Gewinnzuschlag präzisiert.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand für die Bundesnetzagentur ist insgesamt zeit- und kostenneutral, da diese wie bisher über die Kosten entscheiden muss.

F. Weitere Kosten

Im Briefbereich sind Preissteigerungen bei größeren Kundengruppen zu erwarten. Eine genauere Quantifizierung der durch die Änderung zu erwartenden Preissteigerung ist nicht möglich. Die vorgesehene Ordnungsänderung betrifft nur einen Teilaspekt des komplexen Verfahrens zur Bestimmung der Entgelte regulierter Unternehmen. Zudem betrifft die Änderung eine Methodenvorgabe, die zunächst der praktischen Umsetzung durch die Regulierungsbehörde bedarf.

Vor dem Hintergrund geringer und weiter sinkender Portoausgaben der Privathaushalte ist jedoch nicht mit einer starken Belastung der Verbraucherinnen und Verbraucher zu rechnen.

Verordnungsentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

Zweite Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung

Vom ...

Auf Grund des § 21 Absatz 4 Satz 1 in Verbindung mit Satz 2 des Postgesetzes vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294) verordnet die Bundesregierung:

§ 1

Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung

(1) In § 3 Absatz 2 Satz 2 werden nach den Wörtern „heranzuziehen, die“ die Wörter „mit dem beantragenden Unternehmen in struktureller Hinsicht vergleichbar und“ eingefügt.

(2) In § 8 Absatz 1 Satz 1 werden nach den Wörtern „in ihrem Amtsblatt“ die Wörter „und auf ihrer Internetseite“ eingefügt.

(3) In § 8 Absatz 2 werden nach den Wörtern „in ihrem Amtsblatt“ die Wörter „und auf ihrer Internetseite“ eingefügt.

§ 2

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV) regelt auf der Grundlage des § 21 Absatz 4 des Postgesetzes (PostG) die Arten und Verfahren der Entgeltregulierung und konkretisiert insbesondere die Verfahren der Entgeltgenehmigung für lizenzpflichtige Postdienstleistungen marktbeherrschender Anbieter. Die Regelungen dieser Verordnung sind trotz sich stark verändernder Postmärkte lange Zeit nahezu unverändert geblieben.

Mit der Ersten Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 29. Mai 2015 (BGBl. I S. 892) hat die Bundesregierung erstmals auf deutliche, digitalisierungsinduzierte Marktveränderungen reagiert. Um trotz wachsender digitaler Konkurrenz und damit einhergehenden Auslastungsrisiken eine flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen zu gewährleisten, wurde dem marktbeherrschenden Unternehmen im Rahmen der Entgeltregulierung eine höhere Umsatzrendite zugestanden.

In der praktischen Anwendung der 2015 zu diesem Zweck aufgenommenen Regelung hat sich allerdings gezeigt, dass das verfolgte Ziel nur teilweise erreicht wurde. Insbesondere richtet sich die zur Bemessung des Gewinnsatzes vorgesehene Vergleichsmarktbetrachtung noch nicht in hinreichendem Maße auf solche Unternehmen, deren Risiken mit denen des regulierten Unternehmens vergleichbar sind. Zukünftig soll die Vergleichsbetrachtung auf solche Unternehmen ausgerichtet werden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Zur Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung im Rahmen der Entgeltgenehmigung von Briefsendungen hat die Bundesnetzagentur die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einen angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten zu berücksichtigen, jeweils einschließlich eines angemessenen Gewinnzuschlags. Der angemessene Gewinnzuschlag wird seit Einführung des § 3 Absatz 2 Satz 2 PEntgV im Jahr 2015 nicht mehr an dem Kapitaleinsatz im regulierten Briefbereich gespiegelt, sondern es werden bei der Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags die Gewinnmargen solcher Unternehmen als Vergleich herangezogen, die in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren Märkten tätig sind. Anders als bisher sollen in diese Vergleichsbetrachtung zukünftig nicht mehr solche Umsatzrenditen einbezogen werden, die von Unternehmen erwirtschaftet werden, die zwar auf vergleichbaren Märkten tätig sind, die aber in struktureller Hinsicht Unterschiede zum regulierten Unternehmen aufweisen.

Zugleich wird das Verfahren der Entgeltregulierung effizienter gestaltet.

III. Alternativen

Keine.

IV. Ermächtigungsgrundlage

Die Bundesregierung wird durch § 21 Absatz 4 Satz 1 in Verbindung mit Satz 2 des Postgesetzes vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294) zum Erlass der Verordnung ermächtigt.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die Anpassung der Post-Entgeltregulierungsverordnung ist mit dem Recht der Europäischen Union, insbesondere mit den Vorgaben der Richtlinie 97/67/EG, vereinbar. Es bestehen keine völkerrechtlichen Vereinbarungen, die der Änderungsverordnung entgegenstehen.

VI. Rechtsfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Der Verordnungsentwurf enthält keine Bezüge zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Nachhaltigkeitsaspekte sind nicht berührt.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte (Kosten oder Mindereinnahmen) sind nicht zu erwarten, da die Änderungsverordnung lediglich die Bezugsgröße für die Ermittlung des angemessenen Gewinnsatzes im Rahmen der bestehenden Entgeltregulierungsverfahren präzisiert.

4. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entstehen weder Bürokratiekosten aus Informationspflichten noch ein sonstiger Erfüllungsaufwand, da die Anpassung lediglich die Basis für den schon nach der geltenden Rechtslage zu ermittelnden Gewinnzuschlag präzisiert.

c) Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand für die Bundesnetzagentur ist insgesamt zeit- und kostenneutral, da diese wie bisher über die Kosten entscheiden muss.

5. Weitere Kosten

Im Briefbereich sind Preiserhöhungen bei größeren Kundengruppen zu erwarten. Eine genauere Quantifizierung der durch die Änderung zu erwartenden Preissteigerung ist nicht möglich. Die vorgesehene Ordnungsänderung betrifft nur einen Teilaspekt des komplexen Verfahrens zur Bestimmung der Entgelte regulierter Unternehmen. Zudem

betrifft die Änderung eine Methodenvorgabe, die zunächst der praktischen Umsetzung durch die Regulierungsbehörde bedarf.

Vor dem Hintergrund geringer und weiter sinkender Portoausgaben der Privathaushalte ist jedoch nicht mit einer starken Belastung der Verbraucherinnen und Verbraucher zu rechnen.

6. Weitere Rechtsfolgen

Keine.

VII. Befristung; Evaluierung

Es ist keine Befristung vorgesehen.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 Absatz 1 (Änderung des § 3 Absatz 2 PEntgV)

Bereits im Jahr 2015 hat der Ordnungsgeber die Erkenntnis, dass die üblicherweise in den Netzwirtschaften zur Bestimmung des kalkulatorischen Gewinns angewandte Methode des Kapitalkostenansatzes für den Postbereich wenig geeignet ist, zum Anlass genommen, die verordnungsrechtlichen Vorgaben durch die Erste Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung (BGBl. I S. 892) zu konkretisieren. Aufgrund der geringen Kapitalkostenintensität und der hohen Personalintensität der postalischen Briefbeförderungsprozesse wurde in diesem Zusammenhang in § 3 Absatz 2 Satz 2 PEntgV vorrangig eine Vergleichsbetrachtung der Gewinnmargen solcher Unternehmen angelegt, die in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren Märkten tätig sind. Damit wurde eine Methode zur Bestimmung des Gewinnzuschlages in der Post-Entgeltregulierungsverordnung verankert, die auch von anderen europäischen Regulierungsbehörden zur Gewinnbemessung angewandt wird.

Für die Zukunft soll die verordnungsrechtliche Vorgabe zur Bestimmung des Gewinnsatzes unter Beibehaltung der im Jahr 2015 implementierten Methode noch weiter präzisiert werden. Um die digitalisierungsbedingten Auslastungsrisiken des regulierten Postunternehmens noch genauer abzubilden, sind zukünftig nur noch solche Unternehmen in die Vergleichsbetrachtung zur Ermittlung des Gewinnsatzes einzubeziehen, die in struktureller Hinsicht mit dem regulierten Unternehmen vergleichbar sind. Damit soll anders als bisher nicht nur eine Vergleichbarkeit zwischen dem lizenzpflichtigen Bereich und den Märkten festgestellt werden, auf denen die zum Vergleich herangezogenen Unternehmen tätig sind, sondern auch eine strukturelle Vergleichbarkeit der Unternehmen.

Bisher wurden auch solche Unternehmen in die Vergleichsbetrachtung einbezogen, die eine deutlich kleinere Unternehmens- und Netzgröße und damit entsprechend geringere Skalenvorteile und Renditen aufwiesen. Diese Praxis bildet den Effizienzdruck, unter dem das regulierte Unternehmen steht, nicht hinreichend adäquat ab. Die Vergleichsbetrachtung soll daher zukünftig stärker auf solche Unternehmen ausgerichtet werden, deren strukturelle Merkmale erkennen lassen, dass sie aufgrund ihrer Ausrichtung auf den Kapitalmarkt unter einem ähnlichen Effizienzdruck stehen wie das regulierte Unternehmen. Strukturelle Kriterien, die eine Vergleichbarkeit im vorgenannten Sinne zusätzlich begründen, sind eine vergleichbare Unternehmensverfassung, ein vergleichbarer Organisationsgrad und ein vergleichbarer Rechnungslegungsstandard.

Zu § 1 Absatz 2 (Änderung des § 8 Absatz 1 Satz 1 PEntgV)

§ 8 Absatz 1 Satz 1 PEntgV sieht vor, dass die Regulierungsbehörde beabsichtigte Entscheidungen zur Zusammenfassung von Dienstleistungen nach § 1 Abs. 2 sowie zur Vorgabe der jeweiligen Maßgrößen nach § 4 in ihrem Amtsblatt veröffentlicht. Diese Veröffentlichungen stehen im Zusammenhang mit den Beteiligungsrechten Dritter im Verfahren. Ohne Kenntnis der beabsichtigten Entscheidung können Dritte – insbesondere Wettbewerber – keine Stellungnahmen im Verfahren abgeben. Um Veröffentlichungspflichten und Beteiligungsrechte in Zukunft effizienter zu gestalten, wird neben der Amtsblattveröffentlichung auch eine Veröffentlichung auf der Internetseite der Bundesnetzagentur vorgeschrieben. Damit wird der Regulierungsbehörde zusätzlich eine im Vergleich zur Amtsblattveröffentlichung einfachere und schnellere Art der Veröffentlichung beabsichtigter Entscheidungen ermöglicht. Die Regulierungsbehörde kann damit Beteiligungsrechte – insbesondere Stellungnahmefristen – an die zumeist frühere Veröffentlichung auf der Internetseite knüpfen.

Zu § 1 Absatz 3 (Änderung des § 8 Absatz 2 PEntgV)

§ 8 Absatz 2 PEntgV sieht eine Veröffentlichungspflicht für die von regulierten Unternehmen beantragten Entgelte vor. Auch hier wird neben der Amtsblattveröffentlichung eine Veröffentlichung auf der Internetseite der Bundesnetzagentur vorgesehen. Zur Begründung wird auf die Ausführungen zu § 1 Absatz 2 verwiesen.

Zu § 2 (Inkrafttreten)

§ 2 regelt das Inkrafttreten der Verordnung.