

PROCEDURY ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ POLITYKI KONKURENCJI

KOMISJA

POMOC PAŃSTWA — NIEMCY

Pomoc państwa C 36/07 (ex NN 25/07) — Pomoc państwa na rzecz Deutsche Post AG

Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 88 ust. 2 Traktatu WE

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2007/C 245/11)

Pismem z dnia 12 września 2007 r., zamieszczonym w autentycznej wersji językowej na stronach następujących po niniejszym streszczeniu, Komisja powiadomiła Niemcy o swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania określonego w art. 88 ust. 2 Traktatu WE dotyczącego wyżej wspomnianego środka pomocy.

Zainteresowane strony mogą zgłaszać uwagi na temat środka pomocy, w odniesieniu do którego Komisja wszczyna postępowanie, w terminie jednego miesiąca od daty publikacji niniejszego streszczenia i następującego po nim pisma. Uwagi należy kierować do Kancelarii ds. pomocy państwa w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej na następujący adres lub numer faksu:

European Commission
Directorate-General for Competition
State aid Greffe
SPA 3, 6/5
B-1049 Brussels
Faks: (32-2) 296 12 42

Otrzymane uwagi zostaną przekazane władzom niemieckim. Zainteresowane strony zgłaszające uwagi mogą wystąpić z odpowiednio umotywowanym pisemnym wnioskiem o objęcie ich tożsamości klauzulą poufności.

TEKST STRESZCZENIA

1. PROCEDURA

Pismem opublikowanym poniżej Komisja pragnie poinformować Niemcy o swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania w trybie art. 88 ust. 2 Traktatu WE.

W następstwie wszczęcia postępowania w dniu 23 października 1999 r. ⁽¹⁾, Komisja w dniu 19 czerwca 2002 r. ⁽²⁾ przyjęła ostateczną negatywną decyzję (dalej: decyzja z 2002 r.), w której stwierdziła, że Deutsche Post AG (dalej: DPAG) za przesyłki wysyłane w systemie „od drzwi do drzwi” stosowała ceny poniżej kosztów przyrostowych oraz, że ta agresywna polityka rabatowa nie wchodziła w zakres usług powszechnych, które świadczyła DPAG. Wynikające z tego straty w wysokości 572 mln EUR zostały uznane za niezgodną ze wspólnym rynkiem pomoc państwa, którą Niemcy powinny odzyskać.

⁽¹⁾ Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 88 ust. 2 Traktatu WE w sprawie C61/99 (ex NN 153/96) — pomoc państwa na rzecz Deutsche Post AG 1999 (Dz.U. C 306 z 23.10.1999, str. 25).

⁽²⁾ Decyzja Komisji z dnia 19 czerwca 2002 r. w sprawie środków podjętych przez Republikę Federalną Niemiec na rzecz Deutsche Post AG (Dz.U. L 247 z 14.9.2002, str. 27).

Po przyjęciu decyzji z 2002 r., Komisja otrzymała kolejne skargi od konkurentów DPAG z sektora prywatnego zawierające zarzuty, że DPAG uzyskiwała znacznie większe korzyści finansowe niż określono w decyzji z 2002 r. Należy dodać do tego zarzuty, że DPAG wykorzystywała zasoby państwowe na rozszerzenie swojej działalności w zakresie przesyłek oraz na świadczenie usług po cenach transferowych (które są uważane za zaniżone) dla swoich spółek zależnych Postbank AG i Deutsche Post Euro Express GmbH & Co OHG (dalej: DPEED), które prowadzą działalność odpowiednio w dziedzinie usług bankowych oraz marketingu przesyłek biznesowych.

Na podstawie informacji otrzymanych w trakcie postępowania wyjaśniającego w sprawie pomocy państwa przeprowadzonego po 2002 r., Komisja uważa za konieczne udzielenie odpowiedniej odpowiedzi na zakłócenia konkurencji spowodowane wykorzystaniem zasobów państwowych, które zostały przyznane DPAG oraz jej poprzedniczce Deutsche Bundespost POSTDIENST (dalej: POSTDIENST). Komisja zawiadamia więc Niemcy oraz zainteresowane strony, że postępowanie wszczęte w 1999 r. zostanie uzupełnione w celu uwzględnienia nowych informacji oraz zajęcia ostatecznego stanowiska dotyczącego zakresu, w jakim zasoby państwa, o których mowa, stanowią pomoc zgodną z zasadami przyznawania pomocy na podstawie Traktatu WE.

Komisja chciałaby podkreślić, że uzupełniające postępowanie wyjaśniające w żadnym wypadku nie dąży do zastąpienia decyzji z 2002 r. Wyraźnym celem rozszerzonego postępowania wyjaśniającego jest ustalenie, czy POSTDIENST i DPAG otrzymały zawyżoną rekompensatę za wywiązanie się z obowiązku świadczenia usług powszechnych, wykraczającą poza kwotę 572 mln EUR, uznaną w decyzji z 2002 r. za pomoc niezgodną ze wspólnym rynkiem.

2. OPIS ŚRODKA

Za świadczone usługi powszechne POSTDIENST i DPAG otrzymały rekompensaty w postaci szeregu środków publicznych:

- na podstawie przepisów niemieckiego prawa POSTDIENST i DPAG otrzymały w latach 1990-1995 od swojej spółki zależnej Deutsche Telekom około 5,7 mld EUR w ramach subsydiowania skrośnego.
- POSTDIENST i DPAG miały wyłączne prawo do świadczenia usług pocztowych w zakresie doręczania przesyłek listowych. Niemieckie prawo stanowi, że przy ustalaniu cen za usługi doręczania przesyłek listowych, co do świadczenia których DPAG posiada wyłączne prawo lub pozycję dominującą na rynku tych usług, utworzony w 1997 r. urząd regulacji musi w odpowiedni sposób uwzględnić koszty świadczenia usług powszechnych.
- Ponadto, jak to już stwierdzono wcześniej w decyzji z 2002 r., udzielone zostały gwarancje państwowe na rzecz POSTDIENST i DPAG; ze środków publicznych sfinansowano także emerytury urzędników pocztowej służby cywilnej.

Ponieważ POSTDIENST i DPAG świadczyły nie tylko usługi powszechne, lecz także usługi komercyjne, np. dla spółek zależnych Postbank AG i DPEED, ważna będzie analiza warunków, na jakich dokonano podziału kosztów między usługi powszechne a komercyjne. Ze względu na europejskie przepisy w zakresie pomocy państwa należy unikać sytuacji, gdy rekompensaty przyznawane na pokrycie kosztów usług powszechnych są nadużywane do finansowania skrośnego usług komercyjnych świadczonych na rynku rządzącym się zasadami konkurencji.

3. OCENA ŚRODKA

3.1. Istnienie pomocy w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE

Na podstawie orzeczenia w sprawie Altmark⁽³⁾, Komisja uważa, że transfer środków publicznych oraz gwarancje państwowe stanowią pomoc w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE. Odnośnie finansowania emerytur urzędników służby cywilnej, Komisja ma wątpliwości co do zakresu korzyści ekonomicznych, jakie POSTDIENST i DPAG mogły odnieść dzięki środkom publicznym, które wpłynęły na fundusz emerytalny.

⁽³⁾ Sprawa C-280-00 *Altmark Trans GmbH* [2003] Zb.Orz. I-7747.

3.2. Zgodność pomocy w rozumieniu art. 86 ust. 2 Traktatu WE

Komisja uważa, że pomoc państwa jako rekompensata za świadczenie usług powszechnych może być uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 86 ust. 2 Traktatu WE, jeżeli jest ona niezbędna do świadczenia tego rodzaju usług oraz nie wpływa na rozwój handlu w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Wspólnoty.

Komisja ma wątpliwości, czy rekompensata przyznana POSTDIENST i DPAG była niezbędna do wypełnienia obowiązku świadczenia usług powszechnych i proporcjonalna do osiągnięcia celu. Ponieważ nie istniały wcześniej ustanowione jasne zasady obliczania kwoty rekompensaty, Komisja musi szczegółowo zrekonstruować kwotę przyznanej rekompensaty oraz koszty usług powszechnych łącznie z rozsądnym zyskiem, jaki dostawca usług może uzyskać z własnego kapitału. Następujące kwestie zasługują przy tym na szczególnej uwadze:

- Kwota rekompensaty musi obejmować nie tylko transfer środków publicznych oraz gwarancje, lecz także nadwyżkę zysku wynikającą z faktu świadczenia rezerwowanych i regulowanych usług w zakresie przesyłek listowych oraz środki publiczne przekazane na emerytury dla urzędników pocztowej służby cywilnej.
- Jako że rekompensata może być wykorzystana wyłącznie na świadczenie usług powszechnych, a nie do celów subsydiowania skróśnego działalności komercyjnej, należy zbadać podział kosztów między usługi powszechne i komercyjne. Należy zbadać, czy deklarowane koszty świadczenia usług powszechnych rzeczywiście powstały przy świadczeniu tych usług oraz czy usługi komercyjne przyczyniły się we właściwy sposób do finansowania kosztów stałych sieci pocztowej.
- Jako że rekompensata powinna pokrywać, oprócz prawidłowo podzielonych kosztów świadczenia usług uniwersalnych, również rozsądną stopę zwrotu własnego kapitału, dochodowość POSTDIENST i DPAG musi zostać stwierdzona w drodze porównania z uwzględnieniem średniej stopy zysku w sektorze oraz ryzyka przyjętego przez POSTDIENST i DPAG.
- Wyliczenie musi uwzględnić decyzję z 2002 r., w której stwierdzono niezgodną ze wspólnym rynkiem pomoc państwa w wysokości 572 mln EUR, przeznaczoną na pokrycie strat wynikłych z agresywnej polityki cenowej w zakresie przesyłek wysyłanych w systemie „od drzwi do drzwi”.

TEKST PISMA

- „1. Die Kommission möchte Deutschland davon in Kenntnis setzen, dass sie nach Prüfung der Angaben Ihrer Behörden zu der oben genannte Maßnahme beschlossen hat, das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 des EG-Vertrags einzuleiten.

1. VERFAHREN

1.1. Beihilfverfahren

1.1.1. *Negativentscheidung aus dem Jahr 2002*

2. 1994 reichte United Parcel Service (im Folgenden ‚UPS‘ genannt) eine Beschwerde ein, in der das Unternehmen geltend machte, dass der Deutschen Bundespost POSTDIENST (im Folgenden ‚DB-POSTDIENST‘ genannt) rechtswidrige Beihilfen gewährt worden seien. Daraufhin leitete die Kommission am 23. Oktober 1999 ein Verfahren ein ⁽⁴⁾ (im Folgenden ‚Eröffnungsentscheidung aus dem Jahr 1999‘ genannt) und erließ am 19. Juni 2002 eine endgültige Negativentscheidung ⁽⁵⁾ (im Folgenden ‚Negativentscheidung aus dem Jahr 2002‘ genannt).

⁽⁴⁾ Aufforderung vom 23. Oktober 1999 zur Abgabe einer Stellungnahme gemäß Artikel 88 Absatz 2 des EG-Vertrags zur Beihilfe für die Deutsche Post AG (ABl. C 306 vom 1999, S. 5).

⁽⁵⁾ Entscheidung der Kommission vom 19. Juni 2002 über Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Deutschen Post AG (2002/753/EG).

3. Die Kommission stellte fest, dass die Preise der DB-POSTDIENST und deren Nachfolgerin Deutschen Post AG (im Folgenden ‚DPAG‘ genannt) ⁽⁶⁾ für ihre Haus-zu-Haus-Paketdienste unter den leistungsspezifischen Zusatzkosten lagen und dass diese aggressive Rabattpolitik nicht Teil ihres öffentlichen Versorgungsauftrags war. Die dadurch entstandenen Verluste in Höhe von 572 Mio. EUR wurden durch staatliche Mittel finanziert, die der DB-POSTDIENST und der DPAG in unterschiedlicher Form zur Verfügung gestellt wurden (5 665 Mio. EUR in Form direkter Finanztransfers, einer staatlichen Finanzierung des Pensionsfonds bzw. staatlicher Bürgschaften). Die Kommission forderte Deutschland auf, die rechtswidrige staatliche Beihilfe in Höhe von 572 Mio. EUR von der DPAG zurückzufordern. Daraufhin wurde die staatliche Beihilfe an Deutschland zurückgezahlt.
4. Gegen die Negativentscheidung aus dem Jahr 2002 reichte die DPAG eine Klage auf Nichtigerklärung ein, die derzeit vor dem Gericht erster Instanz anhängig ist ⁽⁷⁾.

1.1.2. Weitere Beschwerden auf der Grundlage von Artikel 87 des EG-Vertrags

5. Am 13. Mai 2004 reichte UPS eine weitere Beschwerde betreffend die Gewährung einer rechtswidrigen Beihilfe zugunsten der DPAG ein. Darin führte UPS aus, dass in der Negativentscheidung aus dem Jahr 2002 nicht alle in der ursprünglichen Beschwerde aus dem Jahr 1994 aufgeführten Maßnahmen geprüft worden seien und dass die DB-POSTDIENST und DPAG gewährten finanziellen Vorteile den in der Negativentscheidung aus dem Jahr 2002 ermittelten Betrag von 572 Mio. EUR deutlich übersteigen würden. Darüber hinaus bringt UPS nun vor, die DPAG habe die staatlichen Mittel dazu verwendet, ihr Paketgeschäft auszubauen (z. B. durch den Kauf anderer Unternehmen) und ihrer Tochtergesellschaft Deutsche Post Euro Express GmbH & Co OHG (im Folgenden ‚DPEED‘ genannt), die unter dem Markennamen DHL im Vertrieb von Paketdiensten für gewerbliche Kunden tätig ist, Dienstleistungen zu — angeblich unangemessen niedrigen — Verrechnungspreisen zu verkaufen.
6. Die Kommission sandte Deutschland am 9. November 2004 und am 1. April 2005 Auskunftersuchen zu. Deutschland übermittelte seine Antworten am 2. Dezember 2004 bzw. 3. Juni 2005.
7. Am 16. Juli 2004 reichte die TNT Post AG & Co KG eine Beschwerde gegen die DPAG ein, in welcher sie angibt, die Verrechnungspreise, die die DPAG ihrer Tochtergesellschaft ‚Postbank‘ für die Nutzung ihres Vertriebsnetzes in Rechnung stellt, seien zu niedrig. Das Unternehmen machte geltend, die Tochtergesellschaft ‚Postbank‘ zahle lediglich die variablen Kosten für die erbrachten Dienstleistungen, während die DPAG die gemeinsamen Fixkosten für das Vertriebsnetz durch ihre Einnahmen aus ihrem Briefgeschäft finanziere.
8. Die Kommission sandte Deutschland am 11. November 2004 und am 25. April 2005 Auskunftersuchen zu. Deutschland übermittelte seine Antworten am 17. Dezember 2004 bzw. 23. Juni 2005.
9. Am 26. April 2007 forderte UPS die Kommission förmlich auf, tätig zu werden.

1.2. Verfahren nach Artikel 82 des EG-Vertrags

1.2.1. Verfahren nach Artikel 82 des EG-Vertrags aus dem Jahr 2001

10. Auf der Grundlage der Beschwerde von UPS aus dem Jahr 1994 stellte die Kommission ferner fest, dass DB-POSTDIENST und DPAG von 1990 bis 1995 durch eine auf Verdrängung ausgerichtete Preispolitik für Paketdienste im Business-to-Consumer-Segment (eine Untergruppe der Haus-zu-Haus-Paketdienste) gegen Artikel 82 des EG-Vertrags verstoßen hatte. Daraufhin wurde gegen die DPAG eine Geldbuße in Höhe von 24 Mio. EUR verhängt ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ Gemäß § 2 Absatz 1 des Postumwandlungsgesetzes von 1994 ging mit dem 1. Januar 1995 das Teilsondervermögen Deutsche Bundespost POSTDIENST auf die Deutsche Post AG über, das Teilsondervermögen Deutsche Bundespost POSTBANK auf die Deutsche Postbank AG und das Teilsondervermögen Deutsche Bundespost TELEKOM auf die Deutsche Telekom AG.

⁽⁷⁾ Rechtssache T-266/02, DPAG/Kommission.

⁽⁸⁾ Entscheidung der Kommission vom 20. März 2001 in einem Verfahren nach Artikel 82 des EG-Vertrags — Sache COMP/35.141 — Deutsche Post AG.

1.2.2. *Weitere Beschwerde auf der Grundlage von Artikel 82 des EG-Vertrags (Sache COMP/37.821 — UPS und DVPT/Deutsche Post AG)*

11. Am 22. April 2004 reichte UPS auf der Grundlage von Artikel 82 des EG-Vertrags eine Beschwerde wegen des angeblichen Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung durch die DPAG ein. UPS zufolge ergibt sich der Missbrauch daraus, dass die DPAG für ihre reservierten Briefdienste überhöhte Portoentgelte in Rechnung stellt.
12. Im Verlauf ihrer Untersuchungen erhielt die Kommission am 5. November 2004 Unterlagen betreffend die Entscheidung der deutschen Regulierungsbehörde über die Portoentgelte der DPAG für den Zeitraum ab dem 1. Januar 2003. Mit Schreiben vom 13. Juni 2007 erklärte sich Deutschland damit einverstanden, dass diese Unterlagen auch im Beihilfeverfahren verwendet werden.
13. Am 4. April 2006 setzte die Kommission UPS davon in Kenntnis, dass sie nach sorgfältiger Prüfung der sachlichen und rechtlichen Gesichtspunkte vorläufig zu dem Schluss gelangt sei, dass kein ausreichend starkes Gemeinschaftsinteresse gegeben sei, um der Beschwerde nach Artikel 82 des EG-Vertrags betreffend die Berechnung überhöhter Portoentgelte durch die DPAG weiter nachzugehen.

1.3. Gründe für die Ausweitung des Beihilfeverfahrens

14. Auf der Grundlage der Informationen, die im Rahmen der nachfolgenden Beihilfe- bzw. Kartelluntersuchung übermittelt wurden, erachtet es die Kommission als notwendig, alle Wettbewerbsverzerrungen, die durch die der DPAG und ihrer Vorgängerin, der DB-POSTDIENST, gewährten staatlichen Mittel hervorgerufen wurden, umfassend zu untersuchen. Die Kommission setzt daher Deutschland sowie alle Beteiligten davon in Kenntnis, dass das 1999 eingeleitete Verfahren ergänzt wird, damit die neu übermittelten Informationen einbezogen und ein endgültiger Standpunkt in der Frage eingenommen wird, in welchem Umfang die gewährten staatlichen Mittel Beihilfen darstellen, die nicht mit den Beihilfavorschriften des EG-Vertrags als vereinbar erklärt werden können.
15. Die Kommission möchte betonen, dass mit dieser ergänzenden Untersuchung keinesfalls die Negativentscheidung aus dem Jahr 2002 ersetzt werden soll. Die Negativentscheidung aus dem Jahr 2002 befasste sich mit der Auswirkung staatlicher Beihilfen auf die von POSTDIENST und DPAG angebotenen Haus-zu-Haus-Paketdienste. Die Negativentscheidung aus dem Jahr 2002 stellte fest, dass Staatsbeihilfen in Höhe von 572 Mio. EUR zur Quersubventionierung dieser Geschäftstätigkeit genutzt wurden, ohne jedoch allgemein die Frage anzusprechen ob POSTDIENST und DPAG aus staatlichen Mitteln überkompensiert worden sind. Das Ziel der jetzigen Untersuchung besteht somit darin festzustellen, ob die DB-POSTDIENST und die DPAG über die in der Negativentscheidung aus dem Jahr 2002 festgestellte rechtswidrige Beihilfe in Höhe von 572 Mio. EUR hinaus einen überhöhten Ausgleich für die Erfüllung ihres öffentlichen Versorgungsauftrags erhalten haben. Die Kommission wird alle öffentlichen Maßnahmen prüfen, die vom 1. Juli 1989 (Zeitpunkt der Gründung der DB-POSTDIENST) bis zum 31. Dezember 2007 (voraussichtlicher Zeitpunkt des Auslaufens des öffentlichen Versorgungsauftrags der DPAG) zugunsten der DB-POSTDIENST und der DPAG ergriffen wurden.

2. BESCHREIBUNG DES ÖFFENTLICHEN VERSORGUNGS-AUFTRAGS DER DB-POSTDIENST UND DER DPAG

16. Der DB-POSTDIENST und der DPAG wurde der öffentliche Versorgungsauftrag durch zwei Rechtsakte förmlich übertragen:
 - Die POSTDIENST-Pflichtleistungsverordnung aus dem Jahr 1994 ⁽⁹⁾ (im Folgenden ‚PPfILV 1994‘ genannt) hat der DB-POSTDIENST erstmals förmlich den öffentlichen Versorgungsauftrag übertragen.
 - Das deutsche Postgesetz aus dem Jahr 1997 ⁽¹⁰⁾ und die entsprechende Durchführungsverordnung aus dem Jahr 1999 ⁽¹¹⁾ (im Folgenden ‚Universaldienstleistungsverordnung‘ genannt) haben die Betrauung der DPAG mit der Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrags fortgesetzt.

⁽⁹⁾ Verordnung zur Regelung der Pflichtleistungen der Deutschen Bundespost POSTDIENST (POSTDIENST-Pflichtleistungsverordnung (BGBl. I S. 86)) vom 12. Januar 1994.

⁽¹⁰⁾ Postgesetz vom 22. Dezember 1997.

⁽¹¹⁾ Post-Universaldienstleistungsverordnung vom 15. Dezember 1999.

2.1. PPfILV 1994

17. Mit der PPfILV 1994 wurde die DB-POSTDIENST als Universaldienstanbieter für Briefe und Pakete bis zu einem Gewicht von 20 kg benannt und mit der Erbringung der entsprechenden Dienste in ganz Deutschland zu einheitlichen Leistungsentgelten betraut.
18. Abweichend von der Vorschrift für einheitliche Leistungsentgelte wurde der DB-POSTDIENST jedoch das Recht eingeräumt, die Paketpreise im Falle bestimmter Vorleistungen des Kunden bzw. bestimmter Mindesteinlieferungsmengen flexibel festzusetzen.
19. Diese Preisflexibilität stand im Mittelpunkt der Kartellentscheidung aus dem Jahr 2001 und der Negativentscheidung aus dem Jahr 2002. Die Kommission vertrat die Auffassung, dass die DB-POSTDIENST und die DPAG, diese Preisflexibilität missbraucht hatten, um mit staatlichen Mitteln eine aggressive Preispolitik beim Haus-zu-Haus-Paketdienst zu finanzieren, die nicht im öffentlichen Interesse lag und daher einen Verstoß gegen die Artikel 82, 86 und 87 des EG-Vertrags darstellte.

2.2. Postgesetz 1997 und Universaldienstleistungsverordnung

20. Das Postgesetz 1997 und die Universaldienstleistungsverordnung lösten die PPfILV 1994 ab.
21. § 52 Postgesetz hat die DPAG mit der Erbringung der Universaldienstleistungen bis zum 31. Dezember 2007 betraut, das bedeutet, solange die DPAG voraussichtlich noch die Exklusivlizenz für Briefdienste im Sinne von § 51 Postgesetz besitzt (Siehe Abschnitt 3.2.2 für weitere Ausführungen zur Exklusivlizenz).
22. § 11 Postgesetz definiert Universaldienstleistungen als ein Mindestangebot an Postdienstleistungen, die flächendeckend zu erschwinglichen Preisen zu erbringen sind. Diese Dienstleistungen umfassen die Beförderung von Briefsendungen, adressierten Paketen, deren Einzelgewicht 20 kg nicht übersteigen, sowie von Büchern, Katalogen, Zeitungen und Zeitschriften.
23. In der Universaldienstleistungsverordnung werden die Mindestqualitätsanforderungen für den Universaldienst festgelegt:
 - In Deutschland müssen bundesweit mindestens 12 000 stationäre Posteinrichtungen vorhanden sein.
 - Im Jahresdurchschnitt müssen 80 % der Briefsendungen und Pakete binnen bestimmter Fristen (ein Arbeitstag für Briefsendungen und zwei Arbeitstage für Pakete) ausgeliefert werden; zudem hat die Zustellung mindestens einmal werktäglich zu erfolgen.
 - Zwar gilt allgemein, dass die Preise für Universaldienstleistungen erschwinglich sein müssen, doch muss die DPAG einheitliche Preise für Postdienstleistungen in Rechnung stellen, die sie im Rahmen der Exklusivlizenz im Sinne von § 51 Postgesetz 1997 erbringt. Allerdings wird auch im Rahmen der Exklusivlizenz ein gewisses Maß an Preisflexibilität gewahrt, da die DPAG individuelle Preisabsprachen mit Kunden treffen kann, die je Einlieferungsvorgang mindestens 50 Stück einliefern.

3. BESCHREIBUNG DER STAATLICHEN MASSNAHMEN ZUGUNSTEN DER DB-POSTDIENST UND DER DPAG

24. Die Kommission wird auf die folgenden die DB-POSTDIENST und die DPAG betreffenden staatlichen Maßnahmen eingehen:
 - staatliche Transfers
 - auf der Grundlage des Gesetzes über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost (Postverfassungsgesetz — PostVerfG) vom 8. Juni 1989 ⁽¹²⁾; und
 - des Gesetzes zur Umwandlung von Unternehmen der Deutschen Bundespost in die Rechtsform der Aktiengesellschaft (Postumwandlungsgesetz — PostUmwG) vom 14. September 1994 ⁽¹³⁾;

⁽¹²⁾ Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost vom 8. Juni 1989, Artikel 1: Gesetz über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost.

⁽¹³⁾ Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation (Postneuordnungsgesetz) vom 14. September 1994, Art. 3: Gesetz zur Umwandlung von Unternehmen der Deutschen Bundespost in die Rechtsform der Aktiengesellschaft.

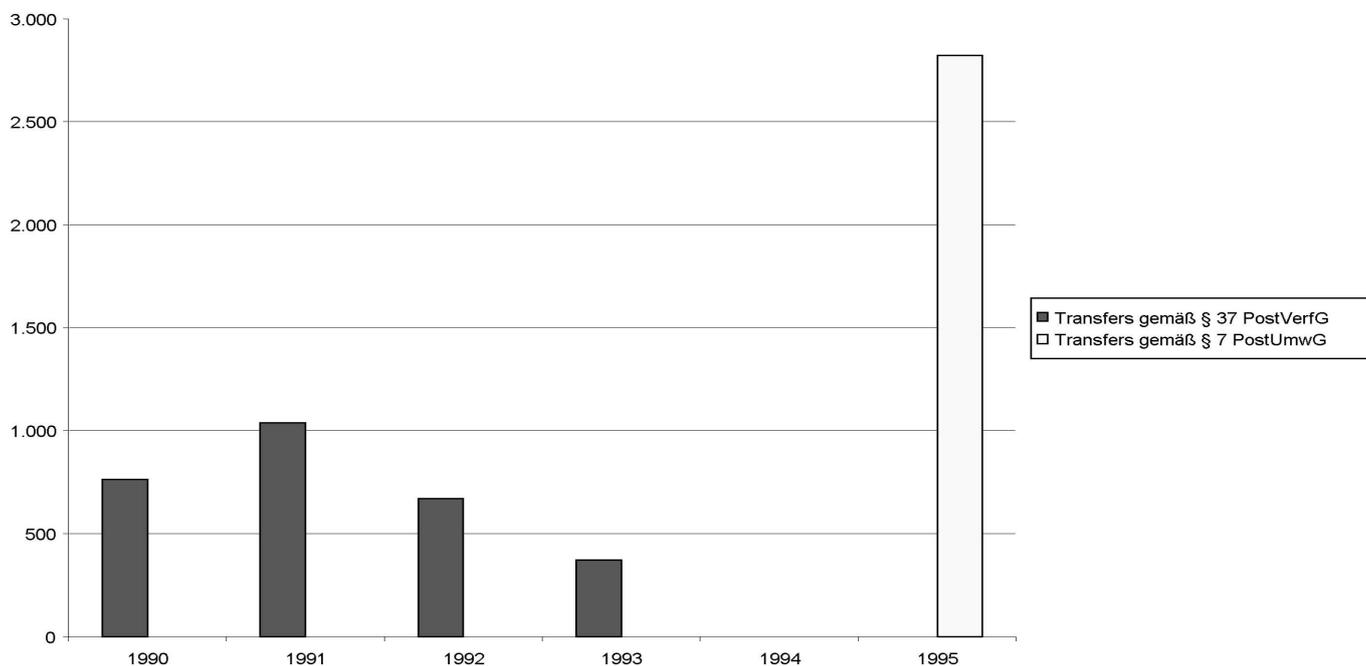
- ausschließliche Rechte und Preisregulierung
 - auf der Grundlage des Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz — PostStruktG) vom 8. Juni 1989; und
 - des Postgesetzes 1997;
- staatliche Bürgschaften
 - auf der Grundlage des PostStruktG 1989; und
 - des PostUmwG 1994;
- staatliche Finanzierung von Pensionen
 - auf der Grundlage des Gesetzes zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost (Postpersonalrechtsgesetz — PostPersRG) vom 14. September 1994 ⁽¹⁴⁾; und
 - des Gesetzes zur Verbesserung der personellen Struktur beim Bundeseisenbahnvermögen und in den Unternehmen der Deutschen Bundespost (Eisenbahnneuordnungsgesetz).

3.1. Staatliche Transfers

25. Der folgenden Abbildung ist zu entnehmen, dass sich die staatlichen Transfers zugunsten der DB-POSTDIENST und der DPAG zwischen 1990 und 1995 auf 5 665 Mio. EUR beliefen:

Abbildung 1

Staatliche Transfers (in Mio. EUR)



Quelle: Jahresabschlüsse der DB-POSTDIENST und der DPAG (siehe Anlage 1).

3.1.1. Transfers von der TELEKOM auf der Grundlage von § 37 Postverfassungsgesetz 1989

26. In der ersten Phase der Reform des deutschen Post- und Telekommunikationssektors wurde die Post- und Fernmeldeverwaltung zum 1. Juli 1989 in drei eigenständige öffentliche Unternehmen — Deutsche Bundespost POSTDIENST, Deutsche Bundespost POSTBANK und Deutsche Bundespost TELEKOM — umgewandelt, die das Vermögen und die Verbindlichkeiten der früheren Post- und Fernmeldeverwaltung übernahmen.

⁽¹⁴⁾ Gesetz zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost vom 14. September 1994.

27. Gemäß § 37 Absatz 2 PostVerfG sollten die drei Unternehmen zwar für die einzelnen Dienste die vollen Kosten und einen angemessenen Gewinn erwirtschaften, doch war die Querfinanzierung zwischen einzelnen Diensten innerhalb jedes Unternehmens ebenso zulässig wie die Querfinanzierung zwischen den drei Unternehmen (§ 37 Absatz 3 PostVerfG). Auf Grundlage der letztgenannten Bestimmung erhielt die DB-POSTDIENST zwischen 1990 und 1993 von der DB-TELEKOM Transfers in Höhe von 2 844 Mio. EUR.
28. Deutschland macht geltend, dass § 37 Absatz 3 PostVerfG auf dem Grundsatz der finanziellen Einheitlichkeit der drei aus der früheren Post- und Fernmeldeverwaltung hervorgegangenen Unternehmen beruht habe. Sollte einer dieser Rechtsnachfolger seine Aufwendungen aufgrund des ihm übertragenen öffentlichen Versorgungsauftrags nicht aus eigenen Erträgen decken können, hatte er Anspruch auf einen Finanzausgleich durch einen anderen Gewinn erwirtschaftenden Rechtsnachfolger. Deutschland zufolge waren diese Transfers für die DB-POSTDIENST zur Erfüllung ihres öffentlichen Versorgungsauftrags unerlässlich ⁽¹⁵⁾.

3.1.2. Forderungsverzicht der Telekom AG auf der Grundlage von § 7 des Postumwandlungsgesetzes 1994

29. Während der zweiten Phase der Reform des deutschen Postsektors wurden die drei Unternehmen der Deutschen Bundespost zum 1. Januar 1995 in Aktiengesellschaften umgewandelt: aus der DB-POSTDIENST wurde die DPAG, aus der DB-POSTBANK die Postbank AG und aus der DB-TELEKOM die Telekom AG.
30. Gemäß § 2 Absatz 2 PostUmwG übernahm die Telekom AG alle Kreditverbindlichkeiten, die die Deutsche Bundespost als Ganze betrafen. Der Telekom AG stand eine Rückgriffsforderung gegenüber der DPAG und der Postbank AG in dem Maße zu, in dem deren Rechtsvorgängern die Kreditverbindlichkeiten zuzurechnen waren.
31. Gemäß § 7 PostUmwG erloschen jedoch die (aus § 2 Absatz 2 erwachsenden) Rückgriffsforderungen der Telekom AG gegenüber der DPAG und der Postbank AG zum Stichtag der Eröffnungsbilanz. Die so erloschen Rückgriffsforderungen sind auf die Höhe der bis zum 31. Dezember 1994 von der DB-POSTDIENST ausgewiesenen Verluste beschränkt. Dies bewirkte einen Vermögenstransfer im Wert von 2 822 Mio. EUR von der Telekom AG zur DPAG.
32. Deutschland zufolge war dieser Transfer von der Telekom AG — wie die früheren Transfers auf der Grundlage von § 37 Absatz 3 PostVerfG — für die DPAG zur Erfüllung ihres öffentlichen Versorgungsauftrags unerlässlich ⁽¹⁶⁾.

3.2. Ausschließliche Rechte für die DB-POSTDIENST und die DPAG und Preisregulierung für die Briefdienste

3.2.1. Ausschließliche Rechte für die DB-POSTDIENST auf der Grundlage des Poststrukturgesetzes 1989

33. Mit § 2 Absatz 1 des Gesetzes über das Postwesen vom 28.6.1969 in der Fassung von Artikel 2 des PostStruktG wurde der DB-POSTDIENST das ausschließliche Recht eingeräumt, Einrichtungen für die Beförderung von Briefsendungen zu errichten und zu betreiben. Andere Postdienste — wie die Beförderung von Paketen, Zeitungen oder Zeitschriften — waren der DB-POSTDIENST nicht vorbehalten und standen dem Wettbewerb offen.
34. Deutschland zufolge wurden die Überschüsse, die in mit den reservierten Briefdiensten erzielt wurden, ausschließlich zur Finanzierung der Verluste der Universaldienstleistungen, die außerhalb des reservierten Bereichs angeboten wurden, verwendet ⁽¹⁷⁾.

3.2.2. Ausschließliche Rechte und Preisregulierung für die DPAG auf der Grundlage des Postgesetzes 1997

35. Mit Inkrafttreten des Postgesetzes 1997 wurde damit begonnen, den Umfang der der DPAG vorbehaltenen Dienste schrittweise zu verringern. Gemäß § 51 Postgesetz 1997 erstreckte sich die Exklusivlizenz der DPAG 1997 auf die Beförderung von Briefsendungen und adressierten Katalogen mit einem Gewicht von weniger als 200 Gramm, doch in der Folgezeit wurde die Gewichtsgrenze schrittweise verringert und 2006 schließlich auf 50 Gramm festgesetzt. Letztlich soll die Lizenz am 31. Dezember 2007 auslaufen.

⁽¹⁵⁾ Negativentscheidung aus dem Jahr 2002, Randnummern 16-20.

⁽¹⁶⁾ Negativentscheidung aus dem Jahr 2002, Randnummern 16-20.

⁽¹⁷⁾ Annex 3 der Mitteilung Deutschlands vom 16. September 1999.

36. Mit dem Postgesetz 1997 wurde auch eine Regulierungsbehörde für die Postmärkte geschaffen. Gemäß § 19 des Postgesetzes muss die Regulierungsbehörde die Preise der DPAG auf denjenigen Briefmärkten genehmigen, auf denen die DPAG marktbeherrschend ist. Da die DPAG nicht nur im Bereich der — gemäß § 51 des Postgesetzes 1997 — reservierten Dienste, sondern auch bei vielen liberalisierten Briefdiensten marktbeherrschend ist, sind im Falle der DPAG deutlich mehr Briefdienste reguliert als nur die reservierten Dienste.
37. In Bezug auf die zu regulierenden Briefdienste der DPAG legt § 20 des Postgesetzes fest, dass sich die Entgelte grundsätzlich an den Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung zu orientieren haben. Allerdings muss die Regulierungsbehörde auch folgende Kosten angemessen berücksichtigen:
- Kosten für die Einhaltung der üblichen Arbeitsbedingungen;
 - Kosten einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen; und
 - Kosten für die Übernahme von Versorgungslasten (Pensionen und Krankenversicherung), die aus der Rechtsnachfolge der DB-POSTDIENST entstanden sind.

3.3. Staatliche Bürgschaften

3.3.1. Staatliche Bürgschaften für die DB-POSTDIENST

38. Die Bürgschaften des Bundes für die DB-POSTDIENST sind in § 40 PostVerfG niedergelegt; dabei handelt es sich um eine so genannte ‚Gewährträgerhaftung‘. Gemäß § 40 Absatz 6 stehen Schuldurkunden der Deutschen Bundespost den Schuldurkunden des Bundes gleich.

3.3.2. Weiterbestehen der staatlichen Bürgschaft zugunsten der DPAG für bestehende Verbindlichkeiten

39. Gemäß § 2 Absatz 4 PostUmwG trägt der Bund die Gewährleistung für die Erfüllung aller vor der Umwandlung der Deutschen Bundespost in drei Aktiengesellschaften eingegangenen Verbindlichkeiten, nicht aber für nach diesem Zeitpunkt eingegangene Verbindlichkeiten. Durch § 2 Absatz 4 sollen somit Altverbindlichkeiten der Deutschen Bundespost abgesichert werden, denn die Umwandlung des Sondervermögens Deutsche Bundespost in drei Aktiengesellschaften machte es erforderlich, den Wert der bis dahin ausgegebenen Postanleihen sicherzustellen⁽¹⁸⁾.

3.4. Staatliche Finanzierung von Pensionen von DB-POSTDIENST-Beamten

40. Bis 1994 wurden die Pensionszahlungen an Beamte, die bei der DB-POSTDIENST beschäftigt gewesen waren, vom Staat finanziert. Ab dem Jahr 1995 wurden die Pensionszahlungen für die Beamten, die bei der DB-POSTDIENST und später bei der DPAG⁽¹⁹⁾ beschäftigt gewesen waren (im Folgenden ‚DB-POSTDIENST-Beamte‘ genannt) von der neu gegründeten Postbeamtenversorgungskasse übernommen, wobei der Staat und die DPAG gemeinsam für die Finanzierung dieser Versorgungskasse aufkommen. Im Folgenden wird genauer dargestellt, welchen Beitrag die DB-POSTDIENST und die DPAG geleistet haben, um die Ansprüche der DB-POSTDIENST-Beamten abzudecken.
41. Für den Zeitraum 1989-1994 liegen der Kommission keine Hinweise dafür vor, dass die DB-POSTDIENST einen finanziellen Beitrag zur Zahlung der Pensionen der DB-POSTDIENST-Beamten geleistet hat, so dass sie davon ausgeht, dass die Pensionen ausschließlich von Deutschland gezahlt wurden.
42. Gemäß § 1 Absatz 1 PostPersRG wurden die dem Bund obliegenden Rechte und Pflichten gegenüber den Beamten, die bei der DPAG, der Postbank AG oder der Telekom AG beschäftigt waren oder die früher bei der DB-POSTDIENST, der DB-POSTBANK oder der DB-TELEKOM beschäftigt gewesen waren, am 1. Januar 1995 auf die neu gegründeten Unternehmen übertragen.
43. Wären die genannten Verpflichtungen (insbesondere die zu zahlenden Pensionen) auf der Passivseite der Bilanz der DPAG, der Postbank AG bzw. der Telekom AG ausgewiesen worden, wäre Deutschland zufolge die Gründung dieser Unternehmen unmöglich gewesen⁽²⁰⁾.
44. Aus diesem Grund wurde am 1. Januar 1995 die Postbeamtenversorgungskasse gegründet. Die DPAG, die Telekom AG und die Postbank AG wurden von ihrer Verpflichtung entbunden, Versorgungs- und Beihilfeleistungen für Beamte zu erbringen, und im Gegenzug verpflichtet, Beiträge an die Postbeamtenversorgungskasse zu entrichten.

⁽¹⁸⁾ Schriftsatz von Deutschland vom 25. April 2000.

⁽¹⁹⁾ Nähere Ausführungen zu den Postreformen und zur Gründung der Deutschen Bundespost, der DB-POSTDIENST und/oder der DPAG finden sich unter den Randnummern 28-31.

⁽²⁰⁾ Anlage 6 zum Schriftsatz von Deutschland vom 16. September 1999.

45. Gemäß § 16 Absatz 1 PostPersRG zahlte die DPAG von 1995 bis 1999 jährlich 2 045 Mio. EUR (und damit insgesamt 10 225 Mio. EUR) in die Postbeamtenversorgungskasse ein. Mit diesen Beiträgen sollte der Finanzbedarf für die Pensionszahlungen an die DB-POSTDIENST-Beamten gedeckt werden. Diese Beiträge erwiesen sich jedoch als unzureichend, da mehr DB-POSTDIENST-Beamte als erwartet von der angebotenen Möglichkeit ⁽²¹⁾, in Vorruhestand zu gehen, Gebrauch machten.
46. Da gemäß § 16 Absatz 4 PostPersRG Deutschland alle etwaigen Defizite der Postbeamtenversorgungskasse zu tragen hat, musste in 1999 Deutschland 2 265 Mio. EUR zuschießen, um das Defizit der Postbeamtenversorgungskasse auszugleichen.
47. Gemäß § 16 Absatz 2 PostPersRG wurden die Beiträge der DPAG zur Postbeamtenversorgungskasse ab dem Jahr 2000 auf 33 % der Bruttobezüge der noch bei ihr aktiven Beamten reduziert.
48. Für die darauffolgenden Jahre liegen der Kommission keine eindeutigen Angaben über die Höhe der Zahlungen Deutschlands an die Postbeamtenversorgungskasse vor. 2003 zahlte der Bund 5 055 Mio. EUR in die Postbeamtenversorgungskasse ein, im Jahr 2004 sollte der Bund 4 915 Mio. EUR bereitstellen ⁽²²⁾. Diese Zuschüsse dienten jedoch nicht nur für die Finanzierung der Pensionszahlungen der DPAG, sondern auch der Postbank AG und Telekom AG.

4. KOOPERATIONSVERTRÄGE DER DPAG FÜR DIE NUTZUNG DES POSTNETZWERKES

49. Wird ein Netzwerk nicht nur zur Erbringung von Universaldienstleistungen, sondern auch für kommerzielle Dienstleistungen genutzt, ist unbedingt die Kostenallokation zwischen diesen beiden Kategorien von Dienstleistungen zu prüfen. Wie in Abschnitt 7.4 näher erläutert, müssen bei den kommerziellen Dienstleistungen — gemäß den gemeinschaftlichen Beihilfavorschriften — nicht nur die variablen Kosten für die Nutzung des Netzes finanziert werden, sondern es muss auch ein angemessener Beitrag zu den Fixkosten des Netzes geleistet werden. Dies verhindert, dass Ausgleichszahlungen für die Finanzierung der Kosten der Universaldienstleistungen zur Querfinanzierung kommerzieller Dienstleistungen auf liberalisierten Märkten missbraucht werden.
50. Die DB-POSTDIENST und die DPAG haben von jeher kommerzielle Dienstleistungen erbracht, die nicht unter den öffentlichen Versorgungsauftrag fallen. Diese Dienstleistungen werden entweder direkt für Dritte oder für verbundene Unternehmen erbracht. Die DPAG hat beispielsweise Verträge mit ihren Tochtergesellschaften Postbank AG und DPEED über die Nutzung ihres Netzwerkes geschlossen. In den neuen Beschwerden wird geltend gemacht, dass diese Verträge die vorgenannte Voraussetzung nicht erfüllen und nur einen unzureichenden Beitrag zu den gemeinsamen Fixkosten des Netzwerkes der DPAG vorsehen.

4.1. Bankdienstleistungen

51. Am 1. Januar 2002 schlossen die DPAG und die Postbank AG einen Kooperationsvertrag, in dem die Bedingungen festgelegt sind, unter denen die DPAG Produkte der Postbank an ihren Postschaltern verkauft. Für die Vermittlung von Neuverträgen erhält die DPAG eine am Wert des vermittelten Neugeschäfts orientierte Verkaufsprovision. Für die Betreuung des Bestands an laufenden Verträgen, Krediten und Einlagen erhält die DPAG eine Provision, die an den Ertrag der Postbank aus diesem Bestand gekoppelt ist.
52. Gemäß den Angaben Deutschlands ⁽²³⁾ übersteigt die Gesamtvergütung gemäß diesem Kooperationsvertrag die leistungsspezifischen Zusatzkosten der DPAG für die Erbringung dieser Dienstleistungen.

4.2. Paketdienste

53. Im Einklang mit der Kartellentscheidung aus dem Jahr 2001 verpflichtete sich die DPAG, ihre Haus-zu-Haus-Paketdienste auszugliedern und dadurch zu belegen, dass die Einnahmen aus dem reservierten Bereich nicht zur Finanzierung der Haus-zu-Haus-Paketdienste verwendet werden. Um die erforderliche Transparenz zu gewährleisten, gründete die DPAG ein separates Unternehmen, die Deutsche Post Euro Express Deutschland GmbH & Co. OHG (im Folgenden ‚DPEED‘ genannt), zur Erbringung von Express- und Haus-zu-Haus-Paketdiensten.

⁽²¹⁾ Auf der Grundlage des ‚Gesetz(es) zur Verbesserung der personellen Struktur beim Bundeseisenbahnvermögen und in den Unternehmen der Deutschen Bundespost‘ in Verbindung mit § 4 Absatz 6 PostpersRG konnten DB-POSTDIENST-Beamte, die das 55. Lebensjahr vollendet hatten, in Vorruhestand gehen.

⁽²²⁾ Bundshaushaltsplan 2005, Titel Funktion 685 01.

⁽²³⁾ Schriftsatz von Deutschland vom 22. Juni 2005.

54. Am 20. Dezember 2001 schlossen die DPAG und die DPEED einen Kooperationsvertrag, in dem die Bedingungen festgelegt sind, unter denen die DPAG Dienstleistungen für die DPEED zur Abwicklung von Haus-zu-Haus-Paketdiensten erbringt. Gemäß dem der Kommission vorgelegten Vertrag wird der DPAG für bestimmte Dienstleistungen ein marktübliches Entgelt gezahlt, während sie für andere Dienstleistungen lediglich ein Entgelt in Höhe der leistungsspezifischen Zusatzkosten erhält.
55. Im Falle von Expresspaketen fungiert die DPEED als Verkaufsagent im Namen der DPAG für den Vertrieb und die Vermarktung der entsprechenden Dienstleistungen. Der Vertrag, der diese Geschäftsbeziehung regelt, liegt der Kommission nicht vor.

5. BESCHREIBUNG DER FINANZIELLEN LAGE DER DB-POSTDIENST UND DER DPAG

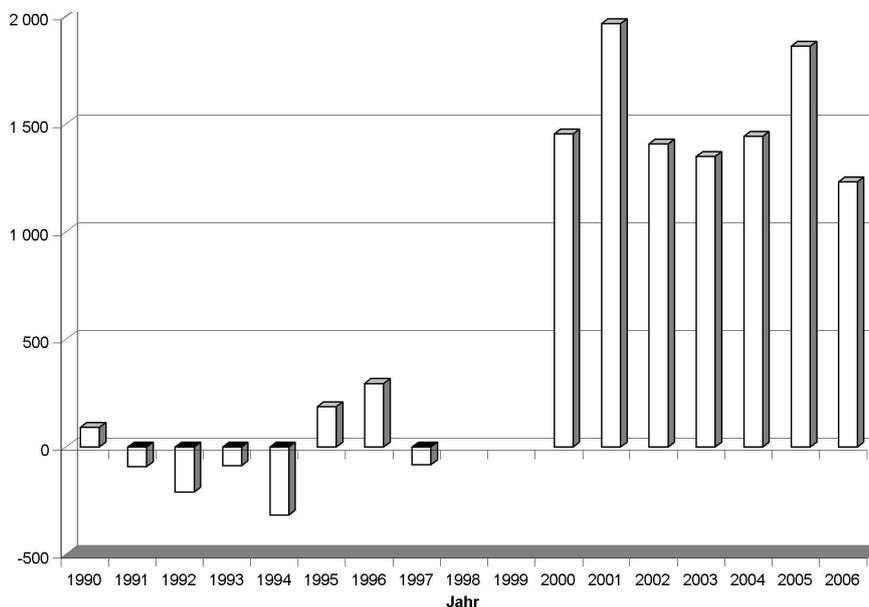
5.1. Ergebnisse der DB-POSTDIENST und der DPAG im Überblick

5.1.1. Betriebsergebnisse von 1990 bis 2006

56. Wie die folgende Tabelle zeigt, konnten DB-POSTDIENST und DPAG ihre Gewinne vor Steuern zwischen 1990 und 2006 deutlich steigern. Während in den ersten Jahren nur Verluste oder leicht positive Gewinne erwirtschaftet wurden, konnte die DPAG in den späteren Jahren Gewinne erzielen, die immer über einer Milliarde EUR lagen. Die Verluste in den ersten Jahren erklären sich dadurch, dass die Gewinnüberschüsse aus den reservierten und regulierten Briefdiensten nicht ausreichend waren, um die Verluste der anderen Dienstleistungen, die außerhalb des reservierten Bereichs erbracht wurden, und die außerordentlichen Personalkosten, die aufgrund von Restrukturierungen anfielen, auszugleichen.

Abbildung 2

Ergebnisse vor Steuern der DB-POSTDIENST und der DPAG von 1990 bis 2006 (in Mio. EUR)



Quelle: Jahresabschlüsse der DB-POSTDIENST und der DPAG (siehe Anlage 1). Die entsprechenden Zahlen für 1998 und 1999 liegen der Kommission nicht vor.

5.1.2. Konstant hohe Gewinne bei reservierten und regulierten Briefdiensten

57. Die folgenden Abbildungen 3 und 4 zeigen, dass der reservierte und regulierte Briefdienst immer operative Gewinne zwischen [...] (*) und [...] EUR erzielt hat.

(*) Geschäftsgeheimnis.

58. Die hohe Rentabilität der Briefdienste der DPAG wird auch in einem von UPS vorgelegten Expertenbericht ⁽²⁴⁾ sowie einem Gutachten der Monopolkommission in Deutschland ⁽²⁵⁾ hervorgehoben:
- in dem Expertenbericht wird geschätzt, dass die Kapitalrendite in der Briefsparte von Deutsche Post World Net (im Folgenden ‚DPWN‘ genannt) seit 1999 durchweg über 20 % lag. Die Briefsparte von DPWN ist umfangreicher als die Aktivitäten der DPAG in Deutschland und umfasst alle weltweit erbrachten Postleistungen. Das Geschäft in Deutschland macht jedoch den größten Teil der Briefsparte von DPWN aus;
 - die deutsche Monopolkommission kam in ihrem Gutachten zu dem Schluss, dass die DPAG bei den regulierten Briefdiensten überdurchschnittlich hohe Gewinne erwirtschaftet und dass die deutsche Regulierungsbehörde die Portoentgelte zu hoch angesetzt hat.

5.1.3. Verluste bei nicht reservierten Dienstleistungen und außerordentliche Personalkosten

59. Die Brief- und Paketdienstleistungen, die außerhalb des reservierten Bereichs erbracht wurden, erzielten während der 90er Jahre hohe Verluste und konnten erst gegen Ende des Jahrzehnts ihre Ergebnisse verbessern (siehe Abbildung 3).
60. Außerordentliche Personalkosten erhöhten zusätzlich die Verluste: Wie bereits weiter oben dargestellt, zahlte DPAG 10 225 Mio. EUR in die Postbeamtenversorgungskasse für die Finanzierung der Pensionen der DB-POSTDIENST-Beamten. Darüber hinaus, bildete DPAG Rückstellungen in Höhe von 6 392 Mio. EUR für Pensionsverpflichtungen von Angestellten und Arbeitern, die von DB-POSTDIENST übernommen wurden.

5.2. Kosten und Finanzierung des Universaldienstes im Zeitraum 1990-1998

5.2.1. Geltend gemachte Kosten des Universaldienstes und Gewinne des reservierten Briefdienstes

61. Deutschland machte in den Kommentaren zu der Eröffnungsentscheidung 1999 geltend, dass die Verluste bei in den nicht reservierten Bereichen ‚Frachtpostleistungen im Universaldienstbereich‘ und ‚sonstige Universaldienste‘ für den Zeitraum 1990-1998 durch die Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrags der DB-POSTDIENST und der DPAG bedingt sind ⁽²⁶⁾.
62. In Abbildung 3 findet sich ein Vergleich zwischen den Verlusten aus den nicht reservierten Bereichen ‚Frachtpostleistungen im Universaldienstbereich‘ und ‚sonstige Universaldienste‘ mit den Gewinnen des reservierten Briefdienstes. Die Verluste der nicht reservierten Universaldienste scheinen dabei größer als die Gewinne des Briefdienstes zu sein.
63. Um diesen Vergleich durchzuführen, ist jedoch erstens darauf hinzuweisen, dass die Kommission in ihrer Negativentscheidung aus dem Jahr 2002 zu dem Schluss gelangt ist, dass Verluste der Frachtpostleistungen in Höhe von 572 Mio. EUR der aggressiven Rabattpolitik, und nicht dem öffentlichen Versorgungsauftrag zuzurechnen waren.
64. Zweitens muss beachtet werden, dass die angeführten operativen Ergebnisse auf der internen Kostenrechnung beruhen von DB-POSTDIENST und DPAG beruhen, die einige Besonderheiten aufweist: So werden beispielsweise [...] angesetzt, und [...] bereits in die kalkulatorischen Kosten inkludiert. Ein Vergleich zwischen den Ergebnissen der verschiedenen Dienste erscheint auch schwierig, da interne Kosten und Erlöse nicht konsolidiert sind. Daher ist ein gründlicheres Verständnis der internen Kostenrechnung für die weitere Analyse notwendig.

⁽²⁴⁾ ‚The Profitability of the Mail Division of Deutsche Post — A Final Report‘, National Economic Research Associates (NERA), Oktober 2006, London.

⁽²⁵⁾ Telekommunikation und Post 2003: Wettbewerbsintensivierung in der Telekommunikation — Zementierung des Postmonopols. Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz und § 44 Postgesetz.

⁽²⁶⁾ ‚Frachtpostleistungen im Universaldienstbereich‘ erstrecken sich offensichtlich auf alle Pakete bis 20 kg und Kataloge bis 10 kg. ‚Sonstige Universaldienste‘ umfassen im Wesentlichen die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften sowie den Transport grenzüberschreitender Paketsendungen. Inzwischen gehört auch die Beförderung von Briefsendungen, für die die Exklusivlizenz 1998 aufgehoben wurde, zu den ‚sonstigen Universaldiensten‘.

*Abbildung 3***Operative Ergebnisse bei den ‚reservierten Briefdiensten‘, den ‚sonstigen Universaldiensten‘ und dem ‚Universaldienst Frachtpost‘ im Zeitraum 1990-1998 (in Mio. EUR)**

[...]

Quelle: Interne Kostenrechnung für den Zeitraum 1990-1998 (siehe Anlage 2) — Schriftsatz von Deutschland an die Kommission vom 16. September 1999.

5.2.2. Staatliche Transfers und Ablieferungen im Zeitraum von 1990 bis 1995

65. Mit den staatlichen Transfers in Höhe von 5 665 Mio. EUR auf der Grundlage des § 37 PostVerfG und des § 7 PostUmwG (siehe Abschnitt 3.1) wurde neues Kapital zur Verfügung gestellt, welches es der DB-POSTDIENST und der DPAG trotz ihrer Geschäftsverluste ermöglichte, ihre Geschäftstätigkeit fortzusetzen.
66. Mithilfe der staatlichen Transfers konnten DB-POSTDIENST und die DPAG auch die Ablieferungen, die bis 1995 an das Bundesfinanzministerium zu entrichten waren, finanzieren:
- Diese Ablieferungen hatten ihren Ursprung in der früheren Postverwaltung, die als Ersatz für direkte und indirekte Steuern und als Kapitalrendite jährlich rund 10 % ihrer Betriebseinnahmen an den Staat abführen musste.
 - Zwischen 1989 und 1995 wurden diese Ablieferungen gemäß § 63 Absatz 1 PostVerfG schrittweise abgeschafft: Die Ablieferungen beliefen sich bis 1992 auf 10 % der Betriebseinnahmen. 1993 belief sich die Ablieferung auf 10 % der Betriebseinnahmen abzüglich 153 Mio. EUR. 1994 belief sich die Ablieferung auf 70 % der 1993 gezahlten Ablieferung und 1995 auf 50 % der 1993 gezahlten Ablieferung.
 - Gemäß § 63 Absatz 3 PostVerfG mussten Dividendenzahlungen von den Ablieferungen abgezogen werden, was bestätigt, dass diese Zahlungen sowohl den Charakter von Steuern als auch Dividenden hatten. Insgesamt zahlten die DB-POSTDIENST und die DPAG zwischen 1990 und 1995 Ablieferungen in Höhe von 5 838 Mio. EUR (siehe Anlage 1).

5.3. Kosten und Finanzierung des Universaldienstes im Zeitraum 1998-2006

67. Gemäß § 20 Postgesetz muss die Regulierungsbehörde bei der Festlegung der Entgelte die Kosten für die Universaldienstverpflichtung und die Kosten für die Übernahme von Versorgungslasten, die aus der Übernahme der DB-POSTDIENST entstanden sind, berücksichtigen. Die folgende Abbildung 4 zeigt für den Zeitraum 1998-2006 die Gewinne der preisregulierten Briefdienstleistungen von DPAG und die ‚Lasten‘ gemäß § 20 Postgesetz.

*Abbildung 4***Operative Ergebnisse bei den regulierten Briefdiensten und Lasten gemäß § 20 Postgesetz im Zeitraum 1998-2006 (in Mio. EUR)**

[...]

Quelle: Interne Kostenrechnung 1998-2006 (siehe Anlage 3) — Angaben der DPAG gegenüber der Regulierungsbehörde.

68. Auf der Grundlage von § 20 Postgesetz genehmigte die Regulierungsbehörde die folgenden Lasten (siehe Abbildung 5 für die Gesamtbeträge der Lasten für den Zeitraum 1995-2007):
- Kosten für Altersversorgungen von Beschäftigten, die von der DB-POSTDIENST übernommen wurden;
- Die DPAG hat die Altersversorgungsverpflichtungen für Arbeiter und Angestellte der DB-POSTDIENST übernommen. Die DPAG bildete Rückstellungen in Höhe von [...] EUR zur Deckung dieser Verpflichtungen.

- Kosten für die Deckung des Defizits der Postbeamtenkrankenkasse;
Infolge der zunehmenden Alterung der aktiven und der pensionierten Beamten der DPAG steigt das Defizit der Postbeamtenkrankenkasse. Die DPAG hat für den Zeitraum 1995-2007 Rückstellungen in Höhe [...] EUR vorgesehen.
- Abfindungen im Zusammenhang mit der Restrukturierung des Briefnetzes;
Aufgrund der Automatisierung des Briefnetzes fielen zahlreiche Arbeitsplätze weg. Für die entsprechenden Abfindungen wurden für den Zeitraum 1995-2007 Rückstellungen in Höhe von [...] EUR gebildet.
- Infrastrukturlast stationäre Posteinrichtungen;
Diese Kosten spiegeln die hypothetischen Kosteneinsparungen wider, die erzielt werden könnten, wenn die Verpflichtung zum Betrieb von 12 000 stationären Posteinrichtungen entfielen. Diese hypothetischen Kosteneinsparungen würden sich für den Zeitraum 1998-2006 auf [...] EUR belaufen.
- Infrastrukturlast Fracht;
Diese Kosten spiegeln die hypothetischen Kosteneinsparungen wider, die erzielt werden könnten, wenn die Universaldienstverpflichtung für das Paketnetz entfielen. Diese hypothetischen Kosteneinsparungen würden sich für den Zeitraum 1998-2006 auf [...] EUR belaufen.

Abbildung 5

Lasten gemäß § 20 Postgesetz im Zeitraum 1995-2007 (in Mio. EUR)

[...]

Quelle: Interne Kostenrechnung für den Zeitraum 1998-2006 — Angaben der DPAG gegenüber der Regulierungsbehörde.

69. Wie auch für den Zeitraum 1990-1998 erscheint eine genauere Analyse der angewendeten Kostenrechnungsmethoden notwendig, um die berechneten Lasten und Gewinne der regulierten Briefdienste entsprechend analysieren zu können.

6. WÜRDIGUNG DES VORLIEGENS VON BEIHILFEN

70. Damit eine staatliche Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 des EG-Vertrags darstellt, müssen die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:
- Es muss sich um eine staatliche oder durch staatliche Mittel finanzierte Maßnahme handeln.
 - Sie muss durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen.
 - Sie muss den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.
71. Da sich die DB-POSTDIENST und die DPAG schon immer am deutschen als auch auf anderen europäischen Postmärkten in Konkurrenz mit anderen Anbietern wie UPS, TNT, La Poste und Royal Mail befunden haben, steht außer Zweifel, dass selektive Vorteile den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

6.1. Staatliche Transfers und staatliche Bürgschaften zugunsten der DB-POSTDIENST und der DPAG

72. Die nachstehende Analyse wird aufzeigen, dass es sich bei den staatlichen Transfers auf der Grundlage von § 37 Absatz 3 PostVerfG und § 7 PostUmwG sowie bei den staatlichen Bürgschaften auf der Grundlage von § 40 Absatz 6 PostVerfG und § 2 Absatz 4 PostUmwG um staatliche Beihilfen im Sinne von § 87 Absatz 1 des EG-Vertrags handelt.

6.1.1. Staatliche Mittel

73. Bereits in der Negativentscheidung aus dem Jahr 2002 ⁽²⁷⁾ wurde festgestellt, dass es sich bei diesen staatlichen Transfers und Bürgschaften um staatliche Mittel im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 des EG-Vertrags handelt.

6.1.2. Selektiver Vorteil

74. Die staatlichen Transfers und die staatlichen Bürgschaften kamen ausschließlich der DB-POSTDIENST und der DPAG zugute.
75. In dem Urteil in der Rechtssache Altmark ⁽²⁸⁾ legte der Gerichtshof die Kriterien fest, die erfüllt sein müssen, damit staatliche Maßnahmen als Ausgleich für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen anzusehen und nicht als staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 des EG-Vertrags zu werten sind. Im vorliegenden Fall sind diese Kriterien nicht erfüllt:
- Vor 1994 waren die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der DB-POSTDIENST nicht klar definiert.
 - Weder in der PpflV 1994 noch in dem Postgesetz 1997 wurden die Parameter für die Berechnung des Ausgleiches objektiv und transparent aufgestellt.
 - Es war daher nicht klar ersichtlich, ob der Ausgleich über das hinausging bzw. nicht hinausging, was erforderlich war, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken.
 - Weder die DB-POSTDIENST noch die DPAG wurden im Rahmen eines öffentlichen Vergabeverfahrens oder auf der Grundlage einer Analyse der Kosten ausgewählt, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das angemessen mit Kapital ausgestattet ist, bei der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben verzeichnet hätte.

6.2. Staatliche Finanzierung von Pensionen von DB-POSTDIENST-Beamten

6.2.1. Staatliche Mittel

76. Bereits in der Negativentscheidung aus dem Jahr 2002 ⁽²⁹⁾ wurde festgestellt, dass die staatliche Finanzierung der Postbeamtenversorgungskasse als Maßnahme zu Lasten staatlicher Mittel im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 des EG-Vertrags anzusehen ist. Dies gilt auch für die staatliche Finanzierung von Pensionszahlungen vor 1995.

6.2.2. Selektiver Vorteil

77. Die Kommission fragt sich, ob die staatliche Finanzierung der Pensionszahlungen der DB-Postdienst und der DPAG im zu untersuchenden Zeitraum vom 1. Juli 1989 (Gründung der DB-Postdienst) bis 31. Dezember 2007 (voraussichtliches Endes des öffentlichen Versorgungsauftrages) einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft hat:
- Deutschland macht geltend, die DPAG genieße keinen wirtschaftlichen Vorteil, da sie seit 1995 gemäß den beschriebenen Regelungen des § 16 PostPersRG höhere Pensionskosten als ihre Mitbewerber geleistet hat, die nur zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen (Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge) in Höhe von 21 % verpflichtet sind ⁽³⁰⁾.
 - Andererseits ist jedoch festzustellen, dass die DB-POSTDIENST im Zeitraum 1989-1995 offensichtlich keinen Beitrag zur Finanzierung der Pensionszahlungen für die DB-POSTDIENST-Beamten geleistet hat.
78. Ferner fragt sich die Kommission, ob der DPAG durch die Bedingungen, unter denen im Zeitraum 1995-1999 Frühpensionierungen erfolgten, ein wirtschaftlicher Vorteil verschafft wurde. Es ist zu prüfen, inwieweit die staatliche Finanzierung von Frühpensionierungen im Falle der DPAG vorteilhafter war als im Falle anderer Unternehmen.

⁽²⁷⁾ Negativentscheidung aus dem Jahr 2002, Randnummern 92-95.

⁽²⁸⁾ Rechtssache C-280/00, Altmark Trans GmbH, Slg. 2003, I-7747.

⁽²⁹⁾ Negativentscheidung aus dem Jahr 2002, Randnummern 92 bis 95.

⁽³⁰⁾ Schriftsatz von Deutschland vom 16. September 1999.

7. VEREINBARKEIT DER BEIHILFEN MIT DEM GEMEINSAMEN MARKT

7.1. Angemessenheit des Ausgleichs für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gemäß Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrags

79. Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten gemäß Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrags die Vorschriften dieses Vertrages. Allerdings sieht Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrags eine Ausnahme von dieser Regel für den Fall vor, dass eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt ist. So muss erstens der Staat ein Unternehmen mit der Erfüllung einer bestimmten Aufgabe offiziell betrauen. Zweitens muss sich der Auftrag auf eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse beziehen. Drittens muss die Ausnahme für die Erfüllung der übertragenen Aufgabe erforderlich und dem Zweck angemessen sein. Schließlich darf die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.
80. Die Kommission wird sich bei ihrer Analyse auf das Erforderlichkeits- und das Angemessenheitskriterium für eine Ausnahme nach Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrags konzentrieren und prüfen, inwieweit der gewährte Ausgleich für die Erbringung des Universaldienstes vom Zeitpunkt der Gründung der DB-Postdienst im Jahr 1989 bis zum erwarteten Auslaufen des öffentlichen Versorgungsauftrags der DPAG am 31. Dezember 2007 gerechtfertigt war.
81. Die Kommission fragt sich, ob der der DB-POSTDIENST und der DPAG gewährte Ausgleich für die Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrags erforderlich und diesem Zweck angemessen gewesen ist. Da weder in der PpflV 1994, im Postgesetz 1997, noch in der Universaldienstverordnung 1999 die Parameter für die Berechnung des Ausgleiches objektiv und transparent dargestellt wurden, muss die Kommission ex post die Höhe des gewährten Ausgleichs und die Kosten der Universaldienstleistungen einschließlich einer angemessenen Rendite für das eingesetzte Eigenkapital quantifizieren.
82. In der Mitteilung aus dem Jahr 1996 ⁽³¹⁾ bzw. 2001 ⁽³²⁾ sowie in dem Gemeinschaftsrahmen aus dem Jahr 2005 ⁽³³⁾ über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse hat die Kommission erläutert, wie das Erforderlichkeits- und das Angemessenheitskriterium im Hinblick auf eine Ausnahme gemäß Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrags anzuwenden sind. Letztmalig wurden in Abschnitt 2.4 des Gemeinschaftsrahmens aus dem Jahr 2005 die Bestimmungen über die Bedeutung und die Tragweite dieser Kriterien kodifiziert, die in der Vergangenheit vom Gerichtshof, vom Gericht erster Instanz und von der Kommission konsequent angewandt wurden.
83. Die Grundsätze der Erforderlichkeit und der Angemessenheit des Ausgleichs sind wie folgt definiert (siehe beispielsweise Randnummern 14, 15 und 17 des Gemeinschaftsrahmens aus dem Jahr 2005):
- Die Höhe des Ausgleichs darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die durch die Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung verursachten Kosten unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und einer angemessenen Rendite aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen abzudecken.
 - Im Ausgleich enthalten sind sämtliche vom Staat oder aus staatlichen Mitteln in jedweder Form gewährten Vorteile unabhängig von ihrer Bewertung nach Maßgabe von Artikel 87 des EG-Vertrags.
 - Der Ausgleich darf nur für das Funktionieren der betreffenden Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verwendet werden. Der für das Funktionieren einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gewährte Ausgleich, der dazu verwendet wird, um auf anderen Märkten tätig zu werden, ist nicht gerechtfertigt und stellt daher eine mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare staatliche Beihilfe dar.

7.2. Berechnungsmethode

84. Damit ermittelt werden kann, ob die DB-POSTDIENST und die DPAG einen überhöhten Ausgleich für die Erfüllung ihres öffentlichen Versorgungsauftrags erhalten haben, müssen zunächst die erbrachten Dienstleistungen entsprechend klassifiziert werden:
- Regulierte Briefdienste (im Folgenden ‚regulierte Briefdienste‘ genannt): Diese Kategorie umfasst sämtliche Briefdienste, für die ausschließliche Rechte gelten und deren Preise reguliert werden (siehe Abschnitt 3.2). Die Kommission vermutet, dass alle regulierten Dienste unter den öffentlichen Versorgungsauftrag fallen (siehe Abschnitt 2), doch muss dies noch eingehender untersucht werden.

⁽³¹⁾ Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa (1996/C 281/03).

⁽³²⁾ Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa (2001/C 17/04).

⁽³³⁾ Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden (2005/C 297/04).

- Universaldienstleistungen (außerhalb des Bereichs der regulierten Briefdienste; im Folgenden ‚Universaldienstleistungen‘ genannt): Diese Kategorie umfasst alle Dienstleistungen außerhalb der Bereichs der regulierten Briefdienste, mit deren Erbringung die DB-POSTDIENST und die DPAG als Universaldienstleister betraut wurden. Die Kommission muss überprüfen, welche Dienstleistungen dieser Kategorie zuzurechnen sind.
 - Kommerzielle Dienstleistungen (außerhalb des Bereichs der regulierten Briefdienste; im Folgenden ‚kommerzielle Dienstleistungen‘ genannt): Diese Kategorie umfasst alle Dienstleistungen, die keiner Preisregulierung unterliegen und die nicht unter den öffentlichen Versorgungsauftrag fallen. Die Kommission muss überprüfen, welche Dienstleistungen dieser Kategorie zuzurechnen sind, doch offensichtlich gehören beispielsweise die Dienstleistungen, die für die Postbank AG erbracht werden, zu dieser Kategorie. Es ist auch zu fragen, ob die von Tochtergesellschaften (z. B. DPEED) erbrachten Dienste als kommerzielle Dienstleistungen oder als Universaldienstleistungen anzusehen sind.
85. Es wäre davon auszugehen, dass mit den Gewinnüberschüssen aus den regulierten Briefdiensten und den staatlichen Transfers zugunsten der DB-POSTDIENST und der DPAG die Verluste aus den Universaldiensten (außerhalb der regulierten Briefdienste) finanziert werden. Die in der nächsten Abbildung dargestellte Berechnungsmethode macht dies im Einzelnen deutlich. Dabei ist eine angemessene Kapitalrendite bei den Gewinn- bzw. Verlustüberschüssen aus den regulierten Briefdiensten und den Universaldienstleistungen bereits berücksichtigt.

Abbildung 6

Berechnungsmethode

+		Staatliche Transfers
+	Erlöse aus regulierten Briefdiensten	
-	Kosten	
-	angemessene Kapitalrendite	
+	<hr/>	Gewinnüberschüsse aus reguliert. Briefdiensten
+	Erlöse aus Universaldienstleistungen	
-	Kosten	
-	angemessene Kapitalrendite	
+	<hr/>	Verlust-/Gewinnüberschüsse aus Universaldienstleistungen
		<hr/> Über-/Unterkompensierung

86. Damit diese Berechnungen durchgeführt werden können, gilt es, den folgenden Punkten besondere Beachtung zu schenken:
- Der erhaltene Ausgleich umfasst — neben den staatlichen Transfers und den Erlösen aus den regulierten Briefdiensten und den Universaldienstleistungen — auch die staatlichen Bürgschaften und die staatliche Finanzierung der Pensionen. Abschnitt 7.3 erläutert im Besonderen, wie die Kosteneinsparungen, die durch die beiden letztgenannten Maßnahmen für die einzelnen Dienstleistungen entstehen, erfasst werden sollen.
 - Da das Postnetzwerk auch für kommerzielle Dienstleistungen genutzt wird, muss untersucht werden, ob eine entsprechende Aufteilung der Fixkosten zwischen den verschiedenen Dienstleistungen erfolgte. Abschnitt 7.4 zeigt auf, welche Fragen dabei zu untersuchen sind.
 - Da bei regulierten Briefdiensten und Universaldienstleistungen nur ein angemessener Gewinn auf das eingesetzte Kapital erwirtschaftet werden darf, muss ein Gewinnvergleich unter Berücksichtigung der übernommenen Risiken durchgeführt werden. Abschnitt 7.5 diskutiert, wie für die Ermittlung der angemessenen Kapitalrenditen vorzugehen ist.
 - Die Berechnung muss die Negativentscheidung aus dem Jahr 2002 berücksichtigen, in der bereits rechtswidrige staatliche Beihilfen in Höhe von 572 Mio. EUR festgestellt wurden, die für die Finanzierung der Verluste infolge der über Gebühr aggressiven Preispolitik für Haus-zu-Haus-Paketdienste verwendet wurden.

7.3. Berechnung des Ausgleichs

87. Da der Ausgleich alle vom Staat gewährten Vorteile unabhängig von ihrer Bewertung nach Maßgabe von Artikel 87 des EG-Vertrags betrifft, wird in den folgenden Abschnitten nicht nur auf die bereits als Beihilfe eingestuft Maßnahmen eingegangen, sondern auf alle staatlichen Maßnahmen, mit denen der DB-Postdienst und der DPAG wirtschaftliche Vorteile verschafft wurden.

7.3.1. Staatliche Transfers

88. Die staatlichen Transfers auf der Grundlage von § 37 PostVerfG und § 7 PostUmwG wurden bereits mit 5 665 Mio. EUR beziffert (siehe Abschnitt 3.1).

7.3.2. Einnahmen aus den regulierten Briefdiensten

89. Auf der Grundlage von § 37 Absatz 2 PostVerfG und § 20 Postgesetz werden die Erlöse aus den reservierten und regulierten Briefdiensten zur Finanzierung der Kosten der Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrags verwendet ⁽³⁴⁾. Die Erlöse aus den reservierten Briefdiensten im Zeitraum 1990-1998 und den regulierten Briefdiensten im Zeitraum 1998-2006 sind in den Anlagen 2 und 3 enthalten.

90. In der Post-Richtlinie ⁽³⁵⁾ und in der Bekanntmachung über den Postsektor ⁽³⁶⁾ ist niedergelegt, dass Gewinnüberschüsse aus den reservierten Diensten nur zur Subventionierung von Universaldiensten im nicht reservierten Bereich, nicht aber zur Subventionierung kommerzieller Dienste verwendet werden dürfen:

- Gemäß Artikel 12 der Post-Richtlinie ist die Quersubventionierung von Universaldiensten, die nicht in den reservierten Bereich fallen, mit Einnahmen aus Diensten im reservierten Bereich nicht zulässig, ausgenommen in den Fällen, in denen dies unverzichtbar ist, um spezifische Universaldienstverpflichtungen zu erfüllen, die in dem dem Wettbewerb unterliegenden Bereich erbracht werden müssen.
- Gemäß Kapitel 3 der Bekanntmachung über den Postsektor sollten die Betreiber die Einkünfte aus dem reservierten Bereich nicht zu einer Quersubventionierung von Tätigkeiten in den Wettbewerbsbereichen verwenden, außer in begründeten Fällen nach Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrags.

7.3.3. Einnahmen aus den Universaldienstleistungen

91. Für die Zeit nach 1998 liegen der Kommission keine Angaben über die Einnahmen aus den Universaldienstleistungen vor.

7.3.4. Staatliche Bürgschaften

92. Durch die staatlichen Bürgschaften werden Risiken gedeckt, die die DB-Postdienst und die DPAG andernfalls selbst tragen oder zu marktüblichen Bedingungen versichern lassen müssten. Die aus den staatlichen Bürgschaften erwachsenden Vorteile spiegeln sich somit in niedrigeren Finanzierungskosten für Verbindlichkeiten und Eigenkapital wider. Beim Gewinnvergleich zur Ermittlung der angemessenen Rendite für die DB-POSTDIENST und die DPAG muss somit berücksichtigt werden, dass der Staat Risiken gedeckt hat, die üblicherweise die Investoren tragen müssten.

93. Es bleibt auch zu prüfen, inwieweit die staatlichen Bürgschaften kommerziellen Dienstleistungen zugute gekommen sind und wie entsprechenden Vorteilen Rechnung zu tragen ist.

7.3.5. Staatliche Finanzierung von Pensionen von DB-POSTDIENST-Beamten

94. Die staatliche Finanzierung der Pensionen von DB-POSTDIENST-Beamten hat möglicherweise zu niedrigeren Kosten für die DB-POSTDIENST und die DPAG geführt. Niedrigere Pensionskosten zeigen sich naturgemäß in höheren Gewinnüberschüssen bei den regulierten Briefdiensten und den Universaldienstleistungen. Mögliche Kostenvorteile für kommerzielle Dienstleistungen, für die DB-POSTDIENST-Beamte tätig waren, müssen separat berechnet werden.

⁽³⁴⁾ Anlage 3 des Schriftsatzes von Deutschland vom 16. September 1999.

⁽³⁵⁾ Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlament und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität, geändert durch Richtlinie 2002/39/EG.

⁽³⁶⁾ Bekanntmachung der Kommission über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Postsektor und über die Beurteilung bestimmter staatlicher Maßnahmen betreffend Postdienste (98/C 39/02).

95. Falls die staatliche Finanzierung der Beamtenpensionen eine Beihilfe im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 des EG-Vertrags darstellt, ist ferner zu prüfen, ob sie gemäß Artikel 87 Absatz 2 bzw. 3 des EG-Vertrags mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist.

7.4. Kostenallokation

96. Wie in § 16 des Gemeinschaftsrahmens ⁽³⁷⁾ aus dem Jahr 2005 beschrieben, umfassen die der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zuzurechnenden Kosten
- die durch die Erbringung der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse verursachten variablen Kosten;
 - einen angemessenen Beitrag zu den gemeinsamen Fixkosten, die für die Erbringung der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und anderer kommerzieller Dienstleistungen anfallen; und
 - eine angemessene Rendite auf das der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zurechenbare Eigenkapital.

7.4.1. Interne Kostenallokation und Verrechnungspreisvereinbarungen mit verbundenen Unternehmen

97. Damit die Aufteilung der Kosten zwischen den regulierten Briefdiensten, den Universaldienstleistungen und den kommerziellen Dienstleistungen ordnungsgemäß bewertet werden kann, muss die Kommission Folgendes prüfen:
- die Transaktionen innerhalb der DB-POSTDIENST und der DPAG sowie die angewandten Regeln für die interne Kostenallokation; und
 - die Transaktionen der DB-POSTDIENST und der DPAG mit geschäftlich verbundenen Parteien (z. B. POSTBANK und DPEED) sowie die maßgeblichen vertraglichen Bestimmungen.
98. Die vorliegenden Kostendaten weisen auf umfangreiche interne Zahlungsströme zwischen den einzelnen Dienstleistungskategorien im Zeitraum 1990-1998 hin (siehe Anlage 2). Die Kommission muss prüfen, wie diese Zahlungen berechnet werden und wie sie sich insgesamt auf die Ergebnisse auswirken. Da sich die vorliegenden Daten nur auf die regulierten Briefdienste und die Universaldienstleistungen beziehen, benötigt die Kommission vollständige Angaben zu den Einnahmen und Kosten im Bereich der kommerziellen Dienstleistungen, damit sie die Aufteilung der Kosten zwischen regulierten Briefdiensten, Universaldienstleistungen und kommerziellen Dienstleistungen umfassend prüfen kann.
99. Die Verträge, die mit der Postbank AG und DPEED geschlossen wurden, liefern Beispiele für die Regelung der Transaktionen mit geschäftlich verbundenen Parteien. Die Kommission vertritt dabei die Auffassung, dass Preisvereinbarungen, die sich auf leistungsspezifische Zusatzkosten stützen, besonders aufmerksam zu prüfen sind. Die Anwendung von Preisen in Höhe der leistungsspezifischen Zusatzkosten bedeutet, dass der Käufer sämtliche variablen Kosten und den Teil der Fixkosten zahlt, der speziell bei der Erbringung der von ihm nachgefragten Leistung anfällt. Es ist zu prüfen, inwieweit dieser ‚leistungsspezifische‘ Beitrag zu den Fixkosten mit dem im Chronopost-Urteil aufgestellten Grundsatz, wonach jeder Dienst einen angemessenen Teil der gemeinsamen Fixkosten tragen muss, im Einklang steht.

7.4.2. Lasten gemäß §20 Postgesetz im Zeitraum 1998-2007

100. Die Kommission muss bei der durchgeführten Berechnung der Lasten nach § 20 Postgesetz die folgenden Punkte eingehender untersuchen:
- Was die ersten drei Lasten anbetrifft (Pensionen, Krankenversicherung und Abfindungen), so handelt es sich um Personalkosten, die den Diensten zuzurechnen sind, für die die Beschäftigten tätig waren. Kosten für Beschäftigte, die kommerzielle Dienstleistungen erbringen, können nicht auf der Grundlage von Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrags als Kosten einer öffentlichen Dienstleistung geltend gemacht werden.

⁽³⁷⁾ Siehe auch die gemeinsamen Rechtssachen C-83/01P, C-93/01P und C-94/01P, Chronopost SA, Slg. 2003, I-6993.

- Die Infrastrukturlasten ‚Filiale‘ und ‚Fracht‘ scheinen für ‚hypothetische‘ Kosteneinsparungen zu stehen, die die DPAG ohne die Verpflichtung zur Erbringung des Universaldienstes erzielen hätte können. Die Kommission fragt sich, ob die Addierung hypothetischer Kosteneinsparungen und tatsächlich angefallener Kosten nicht zu einer doppelten Zählung derselben Kosten führt. Nur für angefallene Kosten und eine angemessene Kapitalrendite kann ein Ausgleich gezahlt werden.

7.5. Gewinnvergleich für regulierte Briefdienste und Universaldienstleistungen

101. Die Ermittlung der angemessenen Rendite durch Gewinnvergleich erfolgt nach allgemein anerkannten Grundsätzen (niedergelegt in Randnummer 18 des Gemeinschaftsrahmens aus dem Jahr 2005):
 - Unter angemessener Rendite ist ein Kapitalertrag unter Berücksichtigung des aufgrund des staatlichen Eingreifens erhöhten oder verminderten Risikos für das Unternehmen zu verstehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Staat ausschließliche oder besondere Rechte einräumt.
 - Die angemessene Rendite entspricht der im Sektor verzeichneten Rentabilität und darf in der Regel die in dem betreffenden Sektor im Bezugszeitraum erzielte durchschnittliche Rendite nicht übersteigen.
 - In Sektoren, in denen es an Unternehmen fehlt, die als Vergleichsmaßstab dienen könnten, können Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten oder gegebenenfalls auch aus anderen Wirtschaftszweigen zu Vergleichszwecken herangezogen werden, sofern die besonderen Charakteristika des jeweiligen Sektors berücksichtigt werden.
102. Bei der Ermittlung der angemessenen Rendite durch Gewinnvergleich muss geprüft werden, inwieweit die Gewinnkennzahlen der DB-POSTDIENST und der DPAG sich auf allgemein anerkannte Rechnungslegungsgrundsätze stützen, so dass sie mit den Daten anderer Unternehmen vergleichbar sind. Nach Auffassung der Kommission müssen in diesem Zusammenhang zwei Punkte geklärt werden:
 - In der internen Kostenrechnung sind die Kosten [...] und [...] bereits berücksichtigt. Die Definition dieser Kapitalkosten ist zu überprüfen, damit eine doppelte Erfassung dieser Kapitalkosten vermieden und somit eine aussagekräftige Gewinnkennzahl ermittelt wird.
 - Für die Zeit bis 1995 ist zu klären, inwieweit die Ablieferungen Steuern- und Dividendenzahlungen darstellen.
103. Die im Bereich der regulierten Briefdienste und Universaldienstleistungen wahrgenommenen Funktionen und getragenen Risiken müssen analysiert werden, damit angemessene Vergleichsunternehmen gefunden werden:
 - Sollten diese Funktionen und Risiken bei den regulierten Briefdiensten und den Universaldienstleistungen unterschiedlich sein (so wäre es z. B. denkbar, dass Universaldienstleistungen, die auf stärker vom Wettbewerb geprägten Märkten erbracht werden, mit höheren Risiken verbunden sind als regulierte Dienste, die vor dem Wettbewerb geschützt sind), kann auch die angemessene Rendite unterschiedlich ausfallen.
 - Für die regulierten Briefdienste kann es aufgrund der ausschließlichen Rechte der DB-POSTDIENST und der DPAG schwierig sein, Unternehmen zu finden, die als Vergleichsmaßstab dienen können. Daher kann erwogen werden, die Wertschöpfungskette in einzelne Funktionen zu unterteilen (z. B. Beförderung, Einzelhandelsvertrieb, Verwaltung) und für jede Funktion einen Vergleichswert zu ermitteln. Damit stünden mehr Unternehmen (z. B. aus anderen Sektoren, in denen ähnliche Funktionen wahrgenommen werden) zur Verfügung, um eine angemessene Rendite durch Gewinnvergleich zu ermitteln.

7.6. Berücksichtigung der zurückgezahlten Beihilfen

104. Die Kommission hat in ihrer Negativentscheidung aus dem Jahr 2002 bereits festgestellt, dass ein Teil der staatlichen Beihilfen zur Finanzierung einer aggressiven Preispolitik für Haus-zu-Haus-Paketdienste und somit nicht im allgemeinen Interesse verwendet wurde. Die entstandenen Verluste wurden als rechtswidrige Beihilfe gewertet, und es wurde ein Betrag von 572 Mio. EUR zurückgefordert. In der aktuellen Untersuchung muss dies natürlich in die Kalkulation der Kommission einfließen.

8. BESCHLUSS

105. Daher fordert die Kommission Deutschland im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 88 Absatz 2 des EG-Vertrags auf, innerhalb eines Monats nach Eingang dieses Schreibens seine Stellungnahme abzugeben und alle für die beihilferechtliche Würdigung der Maßnahmen sachdienlichen Informationen zu übermitteln.

106. Die Kommission erinnert Deutschland an die Sperrwirkung des Artikels 88 Absatz 3 des EG-Vertrags und verweist auf Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates, dem zufolge der betreffende Mitgliedstaat im Falle von Negativentscheidungen alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfe vom Empfänger, auch indirekten Empfängern, zurückzufordern, sofern dies nicht gegen einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts verstoßen würde. Weiter heißt es, dass die aufgrund einer Rückforderungsentscheidung zurückzufordernde Beihilfe Zinsen umfasst, die ab dem Zeitpunkt, ab dem die rechtswidrige Beihilfe dem Empfänger zur Verfügung stand, bis zu ihrer tatsächlichen Rückzahlung zahlbar sind. Die Zinsen werden gemäß den Bestimmungen des Kapitels V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags berechnet.
 107. Die Kommission weist Deutschland darauf hin, dass sie die Beteiligten durch die Veröffentlichung des vorliegenden Schreibens und einer aussagekräftigen Zusammenfassung dieses Schreibens im *Amtsblatt der Europäischen Union* informieren wird. Außerdem wird sie die Beteiligten in den EFTA-Staaten, die das EWR-Abkommen unterzeichnet haben, durch die Veröffentlichung einer Bekanntmachung in der EWR-Beilage zum Amtsblatt und die EFTA-Überwachungsbehörde durch Übermittlung einer Kopie dieses Schreibens von dem Vorgang in Kenntnis setzen. Alle vorerwähnten Beteiligten werden aufgefordert, sich innerhalb eines Monats nach dem Datum dieser Veröffentlichung zu äußern.”
-

Anlage 1

Ergebnisse vor Steuern im Zeitraum 1990-2006 — Jahresabschlüsse der DB-POSTDIENST und der DPAG

Jahr in Mio. EUR	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Erträge	8 871	10 815	11 257	12 116	12 683	13 641	13 652	13 874			15 131	15 179	14 831	14 698	14 727	14 479	13 696
Gesamte Erträge	10 235	12 526	13 107	14 015	14 503	14 606	14 992	14 872			16 116	16 408	15 936	15 694	15 688	17 845	15 247
Gesamte Aufwendungen + sonst. Erträge	- 10 130	- 12 599	- 13 430	- 14 101	- 14 245	- 14 433	- 14 803	- 14 596			- 14 602	- 14 488	- 15 097	- 13 871	- 14 237	- 15 424	- 13 369
Ergebnis vor Steuern und Zinsen (EBIT)	105	- 73	- 323	- 86	258	173	190	277			1 514	1 920	839	1 823	1 451	2 421	1 878
Finanzergebnis	- 15	- 19	114	- 2	- 127	13	105	108			- 61	45	193	- 474	- 8	- 559	- 647
Außerordentliches Ergebnis	0	0	0	0	- 448	0	0	- 467					374	0			
Ergebnis von Steuern (EBT)	90	- 92	- 210	- 88	- 317	186	295	- 82			1 453	1 965	1 406	1 349	1 443	1 862	1 231
Ablieferungen	- 844	- 1 013	- 1 074	- 1 115	- 1 120	- 672											
Staatliche Transfers gemäß § 37 Abs.3 PostVerfG und § 7 PostUmwG	764	1 038	670	371		2 822											

Anlage 2

Operative Ergebnisse bei den reservierten Briefdiensten, dem „Universaldienst Frachtpost“ und den „sonstigen Universaldiensten“ im Zeitraum 1990-1998 — Schriftsatz von Deutschland vom 16. September 1999

Jahr in Mio. EUR	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Reservierte Briefdienste									
Erlöse inklusive interne Erlöse	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
davon Personalkosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
davon Sachkosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
davon Kapitalkosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
davon interne Belastungen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Operatives Ergebnis	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
«Universaldienst Frachtpost»									
Erlöse inklusive interne Erlöse	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
davon Personalkosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
davon Sachkosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
davon Kapitalkosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
davon interne Belastungen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Operatives Ergebnis	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
«Sonstige Universaldienste»									
Erlöse inklusive interne Erlöse	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
davon Personalkosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

