

Aufsätze

Dr. Kornelius Kleinlein, Dr. Daniel Schubert und Dr. Martin Mengden

Nach dem Post-Urteil: Reparaturmöglichkeiten des Gesetzgebers

Das BVerwG hat mit Urteil vom 27. Mai 2020 (N&R 2020, 310) die Portoerhöhung für den Standardbrief von 2016 für rechtswidrig erklärt und die dafür erteilte Entgeltgenehmigung der Bundesnetzagentur im Verhältnis zwischen den Prozessbeteiligten aufgehoben. Die Portoerhöhung 2016 beruhte auf einer Neuberechnung des Gewinnzuschlags, der dem regulierten Unternehmen eingeräumt wird. Die PEntgV bestimmt seit 2015, dass der Gewinnzuschlag anhand der Gewinnmarge von Vergleichsunternehmen zu ermitteln ist. Nach dem Urteil des BVerwG ist diese Bestimmung unwirksam, da sie nicht von der Verordnungsermächtigung im PostG gedeckt ist und dem Effizienzkostenmaßstab des PostG widerspricht. Auch die weiteren Portoerhöhungen von 2019 beruhen damit auf einer unwirksamen Rechtsgrundlage. Der Beitrag untersucht, ob der Gesetzgeber diesen Fehler reparieren kann.

I. Ausgangslage

Die Postrichtlinie 97/67/EG schreibt in Art. 12 tir. 2 den Grundsatz der Kostenorientierung der Preise für Universaldienstleistungen vor. Der nationale Gesetzgeber hat diesen Grundsatz durch den Kostenmaßstab der effizienten Leistungsbereitstellung in § 20 Abs. 1 PostG umgesetzt. Dieser Kostenmaßstab bildet die Obergrenze des zulässigen Entgelts.¹

Die von der Bundesregierung auf der Grundlage von § 21 Abs. 4 PostG erlassene PEntgV konkretisierte den Kostenmaßstab der effizienten Leistungsbereitstellung in § 3 Abs. 2 ursprünglich dahin, dass sich diese Kosten aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem Gemeinkostenzuschlag ergeben, jeweils einschließlich eines dem unternehmerischen Risiko angemessenen Gewinnzuschlags. Diesen Kapitalzins ermittelte die Bundesnetzagentur allerdings nicht selbst, sondern sie übernahm den in den Geschäftsberichten der Deutschen Post AG (DPAG) als Zielgröße genannten Kapitalkostensatz.² Dieser lag von 2003 bis 2006 zwischen 5,9% und 6,2% und 2007 bei 6,7%; seit 2008 beträgt er 8,5%.³

Diese Kapitalverzinsung genügte der DPAG nicht. Im Verfahren über die Festlegung der Maßgrößen 2013 machte die DPAG geltend, der „Gewinnzuschlag“ in § 3 Abs. 2 PEntgV der damaligen Fassung sei sachgerecht anhand einer Umsatzrendite ausgewählter europäischer Unternehmen zu bestimmen. Dieser Ansicht folgte die Bundesnetzagentur im damaligen Maßgrößenbeschluss nicht.⁴ Daraufhin strich die Bundesregierung im Jahr 2015 die Bezugnahme auf das unternehmerische Risiko in § 3 Abs. 2 PEntgV und ergänzte die Vorschrift durch einen S. 2.⁵ Darin war vorgesehen, dass bei der Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags insbesondere die Gewinnmargen solcher Unternehmen als Vergleich heranzuziehen seien, die in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren Märkten tätig sind.

Nach Inkrafttreten der geänderten Fassung des § 3 Abs. 2 PEntgV änderte die Bundesnetzagentur ihren Maßgrößenbeschluss von 2013 und gestand der DPAG eine Gewinnmarge

von 5,09% zu. Statt einer positiven Produktivitätsfortschrittsrate von +0,2% pro Jahr legte die Bundesnetzagentur nunmehr für den Dreijahreszeitraum 2016 bis 2018 eine kumulierte Produktivitätsfortschrittsrate von -5,8% fest;⁶ das entspricht -1,90% pro Jahr. Dies ermöglichte es der DPAG, das Porto für die lizenzpflichtigen Postdienstleistungen mit Wirkung zum 1. Januar 2016 deutlich zu erhöhen; insbesondere stieg das Entgelt für den Standardbrief von 62 Cent auf 70 Cent.

Im Jahr 2019 änderte die Bundesregierung § 3 Abs. 2 PEntgV erneut und formulierte S. 2 neu. Hiernach sollen bei der Ermittlung des Gewinnzuschlags insbesondere die Gewinnmargen solcher Unternehmen als Vergleich heranzuziehen sein, die mit dem beantragenden Unternehmen in struktureller Hinsicht vergleichbar sind.⁷ In ihrem neuen Maßgrößenbeschluss von 2019 ermittelte die Bundesnetzagentur anhand dieser Vorgabe eine Gewinnmarge von 7,61%. Hieraus ergab sich auf Basis der bereits im Jahr 2016 erhöhten Entgelte erneut eine negative Produktivitätsfortschrittsrate von nunmehr -5,41% für den Dreijahreszeitraum 2019 bis 2021;⁸ dies entspricht -1,77% pro Jahr. Die DPAG hob daraufhin die Porti mit Wirkung zum 1. Juli 2019 nochmals erheblich an; insbesondere stieg das Porto für den Standardbrief auf 80 Cent und das Porto für die Postkarte von 45 auf 60 Cent. Auch die Entgelte für die verschiedenen Zusatzleistungen (Einschreiben) stiegen erheblich an.

II. Das Urteil des BVerwG vom 27. Mai 2020

Gegen die Portoerhöhung von 2016 erhob ein Verband, der im Wettbewerb zur DPAG stehende Kurier- und Paketdienstleister vertritt, Anfechtungsklage vor dem VG Köln. Die Klage hatte in erster Instanz keinen Erfolg.⁹ Auf die vom VG Köln zugelassene Sprungrevision hob das BVerwG mit Urteil vom 27. Mai 2020 die Entgeltgenehmigung von 2016 im Verhältnis zwischen den Prozessbeteiligten auf. Das BVerwG entschied, dass die Änderung der PEntgV von 2015 nicht mit dem höherrangigen Kostenmaßstab der effizienten Leistungsbereitstellung in § 20 Abs. 1 PostG vereinbar ist. Dieser Maßstab verlange, dass der Gewinnzuschlag anhand der Verzinsung des vom regulierten Unternehmen eingesetzten Kapitals bestimmt wird. Dem entspreche die Heranziehung der Umsatzrendite

1 BVerwG, N&R 2020, 310, 313 Rn. 41 (Urt. v. 27.5.2020 – Az. 6 C 1.19).

2 Bundesnetzagentur, Beschl. v. 14.11.2013 – Az. BK5b-13/001, S. 19.

3 Deutsche Post World Net (DPWN), Geschäftsbericht 2007, S. 33; Geschäftsbericht 2008, S. 35; Deutsche Post DHL Group (DPDHL), Geschäftsbericht 2009, S. 27; Geschäftsbericht 2019, S. 14.

4 Bundesnetzagentur, Beschl. v. 14.11.2013 – Az. BK5b-13/001, S. 19 ff.

5 Art. 1 der Ersten Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung v. 29.5.2015, BGBl. 2015 I, 892.

6 Bundesnetzagentur, Beschl. v. 23.11.2015 – Az. BK5-15/012, S. 2, zur Umsatzrendite S. 42, passim.

7 Art. 1 der Zweiten Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung v. 14.3.2019, BGBl. 2019 I, 338.

8 Bundesnetzagentur, Beschl. v. 3.6.2019 – Az. BK5-18/003, S. 2, zur Umsatzrendite S. 63, passim.

9 VG Köln, Urt. v. 4.12.2018 – Az. 25 K 7243/15.

von Vergleichsunternehmen nicht.¹⁰ Darüber hinaus habe der Gesetzgeber im PostG die Vergleichsmarktbetrachtung nicht als weitere Methode der Entgeltregulierung neben der Effizienzkostenmethode verankert.¹¹

Weiter führt das BVerwG aus, aufgrund der grundlegenden Verschiedenheit der beiden Methoden bedürfe es einer den Vorrang des § 20 Abs. 1 PostG währenden gesetzlichen Ermächtigung, um dem Ordnungsgeber die Einführung von Elementen einer Vergleichsmarktbetrachtung anstelle einer Effizienzkostenprüfung zu ermöglichen.¹² Der Gesetzgeber müsse jedenfalls den durch den Vergleich zu ermittelnden Faktor, hier die Gewinnmarge, sowie Kriterien für die Auswahl der Vergleichsmärkte und der Vergleichsunternehmen vorgeben. Der Gesetzgeber könne die Einbeziehung von funktionierenden Wettbewerbsmärkten, aber auch von Märkten mit einem marktbeherrschenden Unternehmen anordnen. Dementsprechend habe der Gesetzgeber in § 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 TKG 2004 die Vergleichsmarktbetrachtung als weitere Methode der Entgeltregulierung neben der Effizienzkostenprüfung gesetzlich verankert.

Mit diesen Vorgaben öffnet das BVerwG den Raum für eine Reparatur der Regelung in § 3 Abs. 2 PEntgV nur in begrenztem Umfang. Lediglich „Elemente einer Vergleichsmarktbetrachtung“ dürfen hiernach eingeführt werden; der „Vorrang des § 20 Abs. 1 PostG“ muss gewahrt bleiben.

Der Hinweis des BVerwG auf die Regelung der Vergleichsmarktpfung in § 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 TKG weist in dieselbe Richtung. Im TKG führt die Vergleichsmarktpfung nicht zu einer inhaltlichen Änderung des Maßstabs der Kostenprüfung, sondern betrifft lediglich die Methoden zur Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung.¹³ Das BVerwG geht also in der hier relevanten Rn. 60 des Urteils davon aus, dass die Einführung von bloßen Elementen einer Vergleichsmarktbetrachtung, bei der die Gewinnmargen anderer Unternehmen herangezogen werden, den Effizienzkostenmaßstab des § 20 Abs. 1 PostG nicht grundsätzlich ändert.

Das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) und die Regierungsfractionen streben jedoch eine andere Lösung an. Das BMWi will einen Gesetzentwurf vorlegen und die Regierungsfractionen wollen noch in dieser Legislaturperiode ein Gesetz verabschieden, mit dem die bisher in der PEntgV 2015 und 2019 enthaltenen Regelungen in das PostG aufgenommen werden.¹⁴ Dem liegt vermutlich die Vorstellung zugrunde, dass die Grenzen für eine Reparatur, die sich aus Rn. 60 des bundesverwaltungsgerichtlichen Urteils ergeben, nur bei einer Erweiterung der Verordnungsermächtigung gelten, nicht aber bei einer Regelung im PostG selbst.

III. Anforderungen des Gebots der Kostenorientierung in Art. 12 der Postrichtlinie 97/67/EG

Das BVerwG ist in seinen Ausführungen von der Beibehaltung des Effizienzkostenmaßstabs in § 20 Abs. 1 PostG ausgegangen. Dieser Maßstab entspricht dem unionsrechtlichen Gebot der Kostenorientierung.¹⁵ Das BVerwG musste sich daher nicht mit der Frage auseinandersetzen, ob eine Regelung, die für die Bestimmung des Gewinnzuschlags nicht auf die Kosten des eingesetzten Eigenkapitals, sondern auf Gewinnmargen von Vergleichsunternehmen abstellt, mit dem unionsrechtlichen Gebot der Kostenorientierung in Art. 12 der Postrichtlinie 97/67/EG vereinbar ist.

Das BMWi und die Regierungsfractionen wollen jedoch das PostG in der Weise ändern, dass der Gewinnzuschlag vorrangig oder sogar ausschließlich anhand der Gewinnmargen von Vergleichsunternehmen bestimmt werden kann, wie dies in § 3 Abs. 2 PEntgV 2015 und 2019 vorgesehen war. Durch eine solche Änderung wird der Effizienzkostenmaßstab des § 20

Abs. 1 PostG, selbst wenn der Wortlaut dieser Bestimmung unverändert bliebe, inhaltlich geändert, denn die spätere und speziellere Regelung ginge der Regelung in § 20 PostG vor.

Angesichts der grundlegenden Verschiedenheit beider Methoden, nämlich der Heranziehung der Gewinnmargen von Vergleichsunternehmen einerseits und der Effizienzkostenprüfung andererseits, stellt sich die Frage, ob eine solche Regelung mit dem unionsrechtlichen Gebot der Kostenorientierung vereinbar ist.

1. Bestimmung der Kosten des eingesetzten Kapitals

Die Postrichtlinie 97/67/EG wurde kurze Zeit nach der Zusammenschaltungsrichtlinie 97/33/EG erlassen, in der im Telekommunikationssektor der Grundsatz der Kostenorientierung als Maßstab der Entgeltregulierung vorgesehen wurde. Die Richtlinien zur Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte und die Postrichtlinie verfolgten dasselbe Ziel, nämlich die Ablösung der ehemals monopolisierten Märkte für Telekommunikations- und Postdienstleistungen durch Wettbewerbsmärkte. Schon deshalb liegt es nahe, dass der Begriff der Kostenorientierung in Art. 12 der Postrichtlinie 97/67/EG im gleichen Sinn zu verstehen ist wie der Maßstab der Kostenorientierung im Telekommunikationsrecht.

Zum Gebot der Kostenorientierung im Telekommunikationsrecht hat der EuGH im „Arcor“-Urteil vom 24. April 2008 entschieden, dass die Kosten des Eigenkapitals in den Opportunitätskosten der Eigenkapitalgeber bestehen, d. h. in den Einkünften, die mit diesem Kapital erzielt worden wären, wenn es nicht in das regulierte Unternehmen investiert worden wäre.¹⁶ Bei den Fremdkapitalkosten handelt es sich um die Darlehenszinsen, die im Rahmen der vom regulierten Unternehmen getätigten Investitionen aufgewendet werden.¹⁷

Besonderheiten der Postmärkte führen nicht zu einem abweichenden Verständnis des Maßstabs der Kostenorientierung in Art. 12 der Postrichtlinie 97/67/EG. Zwar wird in der Kommentarliteratur darauf verwiesen, dass Telekommunikationsleistungen kapitalintensiv, Postdienstleistungen dagegen personalintensiv seien. Zur Abdeckung der in dem größeren Personaleinsatz liegenden Risiken sei ein Zuschlag auf die Verzinsung des eingesetzten Kapitals vorzunehmen.¹⁸

Bestünden solche höheren Risiken, würden diese in den Kapitalkosten der DPAG abgebildet. Bei den Fremdkapitalkosten spiegelt sich ein erhöhtes Risiko in einem erhöhten Risikoaufschlag („Spread“) auf den risikolosen Zins wider. Bei den Eigenkapitalkosten spiegelt sich ein erhöhtes, über dem Durchschnitt liegendes Risiko im Kapitalanlagepreismodell („Capital Asset Pricing Model“, CAPM) in dem Risikomaß Beta

10 BVerwG, N&R 2020, 310, 315 Rn. 53 ff. (Urt. v. 27.5.2020 – Az. 6 C 1.19).

11 BVerwG, N&R 2020, 310, 315 f. Rn. 59 f. (Urt. v. 27.5.2020 – Az. 6 C 1.19).

12 BVerwG, N&R 2020, 310, 316 Rn. 60 (Urt. v. 27.5.2020 – Az. 6 C 1.19).

13 BVerwG, N&R 2014, 46, 48 Rn. 23 a. E. (Urt. v. 25.9.2013 – Az. 6 C 13.12); zum Postrecht *Groebel*, in: Schulte/Kloos, Handbuch Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2016, § 9 Rn. 86.

14 Siehe dazu den FAZ.NET-Beitrag „Gesetzesänderung soll die Preisgestaltung der Deutschen Post stützen“ v. 12.10.2020, abrufbar unter <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/briefporto-16998563.html> (zuletzt abgerufen am 22.11.2020); so auch der postpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion *Mohrs*, N&R 2020, 257.

15 So EuGH, ECLI:EU:C:2008:244, Rn. 145–147 (Urt. v. 24.4.2008 – Rs. C-55/06) – *Arcor*, zu § 24 TKG 1996.

16 EuGH, ECLI:EU:C:2008:244, Rn. 77 (Urt. v. 24.4.2008 – Rs. C-55/06) – *Arcor*.

17 EuGH, ECLI:EU:C:2008:244, Rn. 78 (Urt. v. 24.4.2008 – Rs. C-55/06) – *Arcor*.

18 *Sedemund*, in: Beck'scher PostG-Kommentar, 2. A., 2004, Anh. § 21, § 3 PEntgV Rn. 21 f.

wider; bei einem überdurchschnittlichen Risiko läge der Beta-Faktor über dem Durchschnittswert von 1,0.

Beides ist bei der DPAG nicht der Fall. Das Beta der DPAG liegt aktuell bei 0,79¹⁹ und damit unter dem Durchschnitt von 1,0. Die Verzinsung der Anleihen der DPAG mit einer Restlaufzeit von 5 bis 12 Jahren beträgt vor Steuern 1,5 % pro Jahr.²⁰ Für Anleihen der Deutschen Telekom AG (DTAG) mit einer Restlaufzeit von 7 bis 15 Jahren hat die Bundesnetzagentur in einer aktuellen Entscheidung einen Fremdkapitalkostensatz von 1,48 % nach Steuern ermittelt;²¹ multipliziert mit dem Steuererhöhungsfaktor von 1,04 sind dies 1,54 % vor Steuern. Die Kapitalkosten von DPAG und DTAG liegen damit auf gleichem Niveau. Für eine Erhöhung der Kapitalverzinsung im Postsektor aufgrund besonderer Risiken sieht der Kapitalmarkt somit keinen Anlass.

2. Bestimmung des Gewinnzuschlags anhand der Gewinnmarge von Vergleichsunternehmen

a) Vervielfachung der Eigenkapitalrendite durch Austausch der Bemessungsgrundlage

Nach § 3 Abs. 2 S. 2 PEntgV 2015 und 2019 soll der Gewinnzuschlag anhand der Gewinnmarge von Vergleichsunternehmen bestimmt werden. Die Bundesnetzagentur zieht in ihrer Regulierungspraxis nicht die Gewinnmarge, sondern die EBIT-Marge heran. Im EBIT sind die Abschreibungen bereits berücksichtigt, nicht aber die Zinskosten und die Zinserträge („Earnings Before Interest and Tax“).

Das Abstellen auf die Gewinn- oder EBIT-Marge führt zu einem Austausch der Bemessungsgrundlage für die Kapitalverzinsung. Maßgeblich ist nicht mehr das eingesetzte Kapital, sondern ist der vom Unternehmen erzielte Umsatz. Der Umsatz der DPAG beruht zu einem erheblichen Teil auf dem Einsatz von Personal. Die Begründung zur Änderung der PEntgV 2015 beziffert den Anteil der Personalkosten der DPAG im regulierten Bereich auf mehr als 70 % der Gesamtkosten.²² Die Kapitalkosten betragen daher höchstens 30 %. Mit dem Abstellen auf den Umsatz des Unternehmens vergrößert sich die Bemessungsgrundlage, auf die der ermittelte Zins gewährt wird, um ein Mehrfaches. Dies führt dazu, dass auch der Gewinnzuschlag ein Mehrfaches dessen beträgt, was sich bei Ansatz der Kosten des eingesetzten Kapitals ergäbe, wie die folgenden Berechnungen zeigen:

Die Segmentberichterstattung der DPAG im Geschäftsbericht 2019 weist einschließlich des Innenumsatzes für den Unternehmensbereich „Post & Paket Deutschland“ einen Umsatz von 15.099 Millionen Euro aus.²³ In diesem Bereich ist neben dem lizenzierten Briefbereich auch der Paketbereich in Deutschland enthalten. Für den lizenzierten Bereich „Briefdienst“ allein gibt es keine Segmentberichterstattung. Die nachfolgenden Berechnungen legen deshalb die Zahlen des Bereichs „Post & Paket Deutschland“ zugrunde.

Der im Unternehmensbereich „Post & Paket Deutschland“ erzielte Umsatz lag 2019 bei 15.099 Millionen Euro. Der Maßgrößenbeschluss 2019 billigt der DPAG eine EBIT-Marge von 7,61 % zu.²⁴ Bezogen auf den erzielten Umsatz ist dies ein Betrag von 1149 Millionen Euro. Hiervon abzuziehen sind die in der EBIT-Marge nicht enthaltenen Fremdkapitalkosten. Nach der Konzern-Gewinn- und Verlustrechnung belief sich das Finanzergebnis des Konzerns (Finanzaufwendungen saldiert mit Finanzerträgen) im Jahr 2019 auf 654 Millionen Euro. Die Segmentberichterstattung zeigt, dass von den Segmentverbindlichkeiten im Gesamtkonzern (2724 : 14.807 =) 18,4 % dem Bereich „Post & Paket Deutschland“ zugeordnet werden.²⁵ Demnach muss auch der entsprechende Anteil des Finanzergebnisses dem Bereich zugeordnet werden, also (654 x 0,184 =) 120,33 Millionen Euro. Diese Fremdkapitalkosten sind

aus der EBIT-Marge zu finanzieren. Der Gewinn der DPAG verringert sich dadurch auf 1149 – 120,33 = 1028,67 Millionen Euro.

Die Eigenkapitalquote im Konzern beträgt 27,6 %.²⁶ Der Anteil des Segmentvermögens des Bereichs „Post & Paket Deutschland“ von 5,949 Milliarden Euro an der Gesamtheit der Unternehmensbereiche von 45,291 Milliarden Euro²⁷ beträgt 5,949 : 45,291 = 13,13 %. Dieser Anteil bezogen auf das bilanzielle Gesamtvermögen des Konzerns (Bilanzsumme von 52,169 Milliarden Euro²⁸) ergibt ein dem Bereich zuzuordnendes Vermögen von (52,169 x 0,1313 =) 6,85 Milliarden Euro. Der Anteil des bilanziellen Eigenkapitals am Vermögen des Bereichs „Post & Paket Deutschland“ beträgt entsprechend der Eigenkapitalquote 6,85 Milliarden Euro x 0,276 = 1,89 Milliarden Euro. Die DPAG erhält auf dieses Eigenkapital einen Gewinn von 1028,67 Millionen Euro, das entspricht einer Eigenkapitalrendite von 1,02867 : 1,89 = 54,4 %. Diese Eigenkapitalrendite beträgt das 2,2-fache der konzernweit erzielten Eigenkapitalrendite von 24,6 %.²⁹ Die durchschnittliche bilanzielle Eigenkapitalrendite der DAX-30-Unternehmen liegt bei ungefähr 17,6 %.³⁰ Der DPAG wird daher im regulierten Bereich mehr als das Dreifache (3,1) der durchschnittlichen Eigenkapitalrendite der DAX-30-Unternehmen zugebilligt.

In der allgemeinen Regulierungspraxis wird dem regulierten Unternehmen eine angemessene, risikoadäquate Eigenkapitalverzinsung eingeräumt. Die vorherrschende Methode zur Bestimmung der Eigenkapitalverzinsung ist das CAPM. Die Mitteilung der Kommission über die Berechnung der Kapitalzinsen für Altinfrastrukturen im Sektor der elektronischen Kommunikation sieht die Anwendung des CAPM vor.³¹ Hiernach wäre der Gewinnzuschlag wie folgt zu berechnen:

Die Marktkapitalisierung der DPAG betrug am 31. Dezember 2019 42,053 Milliarden Euro.³² Hiervon entfällt gemäß vorstehender Berechnung auf das Segmentvermögen „Post & Paket Deutschland“ ein Anteil von 13,13 %, das sind 5,522 Milliarden Euro. Im Telekommunikationssektor hat die Bundesnetzagentur anhand einer Vergleichsgruppe von 14 Telekommunikationsunternehmen einen Eigenkapitalzins vor Steuern von 7,75 % ermittelt.³³ Da das Risiko der DPAG mit dem der DTAG vergleichbar ist, kann dieser Wert für eine überschlägige Berechnung der Eigenkapitalkosten bei der DPAG nach dem CAPM herangezogen werden. Multipliziert mit dem Börsenwert des Segments „Post & Paket Deutschland“

19 Siehe die Infront-Analytics-Übersicht „Levered/Unlevered Beta von Deutsche Post AG (DPW | DEU)“, abrufbar unter <https://www.infrontanalytics.com/fe-de/30457ED/Deutsche-Post-AG/Beta> (zuletzt abgerufen am 22.11.2020).

20 Siehe die finanzen.net-Übersicht „Deutsche Post Anleihen“, abrufbar unter <https://www.finanzen.net/anleihen/deutsche-post-anleihen> (zuletzt abgerufen am 22.11.2020).

21 Bundesnetzagentur, Beschl. v. 29.9.2020 – Az. BK 3c-20/013, S. 83.

22 Verordnungsbegründung, S. 6, abrufbar unter https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2015/BK5-15-0012/Verordnungsbegrueundung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 22.11.2020).

23 DPDHL, Geschäftsbericht 2019, S. 108.

24 Bundesnetzagentur, Beschl. v. 3.6.2019 – Az. BK5-18/003, S. 2.

25 DPDHL (Fn. 23), S. 108.

26 DPDHL (Fn. 23), S. 45, 125, 165.

27 DPDHL (Fn. 23), S. 108.

28 DPDHL (Fn. 23), S. 89.

29 DPDHL (Fn. 23), S. 165.

30 Siehe den „Data Analytics – Visualisierungen mit R“-Beitrag „Marktkapitalisierung und Return on Equity“ v. 4.8.2018, abrufbar unter <https://zweisigma.wordpress.com/2018/08/04/marktkapitalisierung-und-return-on-equity/> (zuletzt abgerufen am 22.11.2020).

31 Kommission, Mitteilung über die Berechnung der Kapitalkosten für Altinfrastrukturen im Zusammenhang mit der Prüfung nationaler Notifizierungen im Sektor der elektronischen Kommunikation in der EU durch die Kommission, ABl. EU 2019 C 375, 1, 3 ff. Rn. 14 ff.

32 DPDHL (Fn. 23), S. 165.

33 Bundesnetzagentur, Beschl. v. 29.9.2020 – Az. BK3c-20/013, S. 73 f.

von 5,522 Milliarden Euro ergibt sich eine Eigenkapitalverzinsung von $(5522 \times 0,0775 =) 427,96$ Millionen Euro. Der anhand einer EBIT-Marge von 7,61% ermittelte Gewinn von 1028,67 Millionen Euro beträgt somit das $(1028,67 : 427,96 =)$ 2,4-fache des Gewinns, der sich bei Berechnung des Gewinns nach CAPM ergibt.

b) Überschreitung des durch das Gebot der Kostenorientierung belassenen Spielraums

Das VG Köln hat in seinem Urteil vom 4. Dezember 2018 einen Verstoß gegen das Gebot der Kostenorientierung verneint, weil dieses Gebot den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum einräume, der hier nicht überschritten sei.³⁴

Der Spielraum, den das Gebot der Kostenorientierung den Mitgliedstaaten belässt, erstreckt sich jedoch nicht darauf, dem regulierten Unternehmen eine Eigenkapitalverzinsung einzuräumen, die nur erzielt werden kann, weil das Unternehmen keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist. Die Verzinsung des bilanziellen Eigenkapitals der DPAG im Bereich „Brief & Paket Deutschland“ war im Jahr 2019 mit 54,4% pro Jahr mehr als doppelt so hoch wie im Gesamtkonzern. Die übrigen Geschäftsfelder bestehen vor allem aus dem Express- und dem internationalen Paketdienst. Die Leistungen in diesen Geschäftsfeldern haben einen vergleichbaren Betriebsablauf; sie werden aber unter Wettbewerbsbedingungen erbracht. Nach Art. 12 tir. 2 der Postrichtlinie 97/67/EG³⁵ sollen die Preise Anreize zur Erbringung einer effizienten Universaldienstleistung geben. Ein solcher Anreiz wird nicht gesetzt, wenn die Preise innerhalb eines Zeitraums von dreieinhalb Jahren zweimal so erhöht werden, dass die Eigenkapitalrendite auf ein Mehrfaches der unter Wettbewerbsbedingungen erzielten Eigenkapitalverzinsung der DPAG ansteigt.

Methodisch ergibt sich aus dem Gebot der Kostenorientierung, dass bei der Bestimmung der dem regulierten Unternehmen gewährten Kapitalverzinsung auf die Kosten des eingesetzten Kapitals abzustellen ist. Überschritten ist der Spielraum, wenn auf eine Größe abgestellt wird, die sich schon im Ausgangspunkt nicht nach den Kosten des eingesetzten Kapitals richtet. Die EBIT-Marge ist eine solche Größe. Ihr Bezugspunkt ist nicht das eingesetzte Kapital, sondern der Umsatz. Die EBIT-Marge wird auf sämtliche Kosten aufgeschlagen, mit denen das Unternehmen seinen Umsatz erzielt. Diese Kosten werden jedoch bereits als Kosten der Leistungsbereitstellung erfasst; sie werden also in Höhe der EBIT-Marge ein zweites Mal vergütet.

Bei der Heranziehung der EBIT-Marge werden die Fremdkapitalkosten der Vergleichsunternehmen nicht ermittelt, denn im EBIT sind Zinskosten (und auch Zinserträge) nicht enthalten. Beim regulierten Unternehmen können die Fremdkapitalkosten nicht als Kosten der Leistung angesetzt werden, sondern diese Kosten sind, wie bei den Vergleichsunternehmen, aus der EBIT-Marge zu finanzieren. Beim Abstellen auf die EBIT-Marge unterbleibt daher eine Ermittlung der Fremdkapitalkosten. Sinken die Fremdkapitalkosten, hat dies keine Absenkung der Entgelte zur Folge, sondern der Kostenvorteil verbleibt dem regulierten Unternehmen. Auch dies ist mit dem Gebot der Kostenorientierung nicht vereinbar.

IV. Das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot

Ein Vorhaben des Gesetzgebers, die bisher in § 3 Abs. 2 S. 2 PEntgV 2015 und 2019 enthaltenen Regelungen rückwirkend durch ein Parlamentsgesetz zu ersetzen, wäre an dem im Rechtsstaatsprinzip enthaltenen Verbot rückwirkender Gesetze zu messen.

Der Grund für das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot besteht im Schutz des Vertrauens auf den Bestand des

geltenden Rechts. Ein solches Vertrauen wurde dadurch begründet, dass § 20 Abs. 1 PostG als Maßstab für die Höhe des Portos unverändert den Kostenmaßstab der effizienten Leistungsbereitstellung vorsieht. Die Verordnungsermächtigung änderte hieran nichts, da sie den Ordnungsgeber nicht zur Änderung dieses Kostenmaßstabs befähigte. Hinzu kommt, dass die Genehmigung der Porti der Bundesnetzagentur übertragen wurde. Die Bundesnetzagentur ist dafür verantwortlich, dass die Netzbetreiber ihre marktmächtige Stellung nicht dazu ausnutzen können, überhöhte Entgelte zu verlangen. Die Postkunden durften annehmen, dass die Bundesnetzagentur diese Aufgabe erfüllt hat und die von der Bundesnetzagentur genehmigten Porti dem gesetzlichen Kostenmaßstab entsprechen.

Eine Rechtsnorm entfaltet eine „echte“ Rückwirkung, wenn ihre Rechtsfolge mit belastender Wirkung schon vor dem Zeitpunkt ihrer Verkündung für bereits abgeschlossene, also „abgewickelte, der Vergangenheit angehörende“³⁶ Tatbestände gelten soll. Der hier maßgebliche Tatbestand liegt in dem Abschluss des jeweiligen Beförderungsvertrages. Nach Abwicklung der Beförderungsleistung handelte es sich um einen abgewickelten, der Vergangenheit angehörenden Sachverhalt. Überführte der Gesetzgeber die Regelungen in der PEntgV 2015 und 2019 rückwirkend in das PostG, läge eine „echte“ Rückwirkung vor.

Auch bei einer echten Rückwirkung tritt das Rückwirkungsverbot ausnahmsweise zurück, wenn sich kein Vertrauen auf den Bestand des geltenden Rechts bilden konnte. Der Rechtschein einer ungültigen Norm kann das Vertrauen in den Bestand des tatsächlich, also ohne die nichtige Regelung, geltenden Rechts unter bestimmten Voraussetzungen durchbrechen. In diesem Fall kann der Gesetzgeber die nichtige Bestimmung rückwirkend durch eine rechtlich nicht zu beanstandende Norm ersetzen.³⁷ Auch bei bloß formellen Fehlern einer Rechtsverordnung und einer materiell sachgerechten Regelung setzt sich jedoch der Vertrauensschutz durch, wenn die Verordnungsermächtigung der Rechtslage, die sich aus der ungültigen Verordnung ergäben hätte, eindeutig entgegenstand.³⁸

Die Regelung in § 3 Abs. 2 S. 2 PEntgV 2015 und 2019 ist nicht allein wegen eines formellen Fehlers, nämlich der Überschreitung der Verordnungsermächtigung in § 21 Abs. 4 PostG rechtswidrig. Vielmehr wurde mit ihr ein Maßstab für die Ermittlung des Gewinnzuschlags eingeführt, der sich methodisch grundlegend von dem Effizienzkostenmaßstab des § 20 Abs. 1 PostG unterscheidet.³⁹ Insbesondere auch wegen dieses materiellen Verstoßes hat das BVerwG § 3 Abs. 2 S. 2 PEntgV 2015 für unwirksam erklärt.⁴⁰ Hinzu kommt, dass die Regelung auch mit dem Gebot der Kostenorientierung in Art. 12 der Postrichtlinie 97/67/EG unvereinbar ist.

Einer rückwirkenden Korrektur steht außerdem entgegen, dass die Regelung in § 3 Abs. 2 S. 2 PEntgV 2015 und 2019, wonach der Gewinnzuschlag anhand der Gewinnmarge von Vergleichsunternehmen bestimmt werden sollte, nicht

34 VG Köln, Urt. v. 4.12.2018 – Az. 25 K 7243/15, Rn. 152 ff. (NRWE).
 35 I. d. F. der Änderungsrichtlinie 2008/6/EG.
 36 BVerfGE 57, 361, 391 (Urt. v. 14.7.1981 – Az. 1 BvL 28/77 u. a.); 68, 287, 306 (Beschl. v. 28.11.1984 – Az. 1 BvR 1157/82); 72, 175, 196 (Beschl. v. 13.5.1986 – Az. 1 BvR 99/85 und 1 BvR 461/85).
 37 BVerfG, BeckRS 1967, 104162 Rn. 61 (Beschl. v. 15.11.1967 – Az. 2 BvL 20/64); BVerwG, NVwZ-RR 2007, 192, 193 (Urt. v. 13.9.2006 – Az. 6 C 10.06).
 38 BVerwG, NVwZ-RR 2007, 192, 193 f. (Urt. v. 13.9.2006 – Az. 6 C 10.06).
 39 BVerwG, N&R 2020, 310, 315 Rn. 53, 316 Rn. 60 (Urt. v. 27.5.2020 – Az. 6 C 1.19).
 40 BVerwG, N&R 2020, 310, 315 f. Rn. 53 ff. (Urt. v. 27.5.2020 – Az. 6 C 1.19).

sachgerecht ist. Der damit verbundene Austausch der Berechnungsgrundlage für den Gewinnzuschlag ist aus den dargelegten Gründen nicht vereinbar mit dem unionsrechtlichen Gebot der Kostenorientierung. Er führt aus den genannten Gründen dazu, dass der DPAG eine weit überhöhte Eigenkapitalrendite eingeräumt wird. Dies gilt sowohl für den Vergleich mit der Eigenkapitalrendite, welche die DPAG in wettbewerblichen Märkten erzielt, als auch für den Vergleich mit der durchschnittlichen Eigenkapitalrendite der DAX-30-Unternehmen und überdies für den Vergleich mit der Eigenkapitalverzinsung, die sich bei Anwendung des CAPM ergibt (oben, unter III. 2. a)).

Die Berechnung des Eigenkapitalzinses nach CAPM entspricht einer anerkannten wirtschaftswissenschaftlichen Methode, die auch im Postsektor herangezogen werden kann.⁴¹ Gleiches lässt sich für die Bestimmung des Gewinnzuschlags anhand der Gewinnmarge nicht feststellen: Noch in der Maßgrößenentscheidung 2013 hat die Bundesnetzagentur ausgeführt, dass die Umsatzrendite eines Unternehmens lediglich Hinweise zur Marktposition des betreffenden Unternehmens zulasse. Eine vergleichsweise hohe Umsatzrendite sei ein Indiz für eine dominierende Marktstellung des Unternehmens, während eine niedrige Umsatzrendite eher auf einen wettbewerbsintensiven Markt hindeutet.⁴² Vor diesem Hintergrund wird besonders deutlich, dass § 3 Abs. 2 S. 2 PEntgV 2019 den Maßstab der risikoadäquaten Kapitalverzinsung, die auf Wettbewerbsmärkten erzielt werden kann, durch eine Verzinsung ersetzt, wie sie marktmächtige Unternehmen in Märkten mit geringem Wettbewerb erzielen.

Auch mit Wirkung für die Zukunft kann aus diesen Gründen eine Ermittlung des Gewinnzuschlags anhand der Gewinnmarge von Vergleichsunternehmen nicht in rechtmäßiger Weise eingeführt werden. Erst recht kann die rückwirkende Einführung einer solchen Regelung nicht als sachgerecht angesehen werden. Sie ist daher nicht als bloße Korrektur eines nur formellen Fehlers zulässig.

V. Heranziehung nicht wirksam regulierter Unternehmen in den Maßgrößenentscheidungen von 2015 und 2019

In den Maßgrößenbeschlüssen 2015 und 2019 hat die Bundesnetzagentur angenommen, die herangezogenen Vergleichsunternehmen würden wirksam anhand des Gebots der Kostenorientierung reguliert.⁴³ Missbräuchliche Aufschläge aufgrund ihrer marktbeherrschenden Stellung und Monopolgewinne seien deshalb ausgeschlossen. Diese Annahme trifft jedoch nicht zu:

Für das belgische Postunternehmen bpost hat die Bundesnetzagentur im Maßgrößenbeschluss 2015 eine EBIT-Marge von 18,79% und im Maßgrößenbeschluss 2019 eine EBIT-Marge von 24,35% angesetzt. Die EBIT-Marge wurde 2015 aufgrund einer Durchschnittsbetrachtung des Briefsegments der Jahre 2010 bis 2014 und 2019 der Jahre 2013 bis 2017 vorgenommen. Aus einer Präsentation des belgischen Regulierers Belgisches Institut für Postdienste und Telekommunikation (Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie, BIPT) von 2018 geht hervor, dass der belgische Alt-sasse bzw. „Incumbent“ bpost das Briefporto aufgrund eines Qualitätsbonus von 2004 bis 2016 um mehr als 60% erhöht hat.⁴⁴ Das BIPT hat nach eigener Aussage im Jahr 2017 erstmals ein Konzept für die Umsetzung der Anforderung kostenorientierter Entgelte aufgestellt.⁴⁵ Auf dieser Grundlage hat das BIPT keine weiteren Portoerhöhungen genehmigt; eine Klage der bpost gegen diese Entscheidung blieb ohne Erfolg.⁴⁶ Die EBIT-Marge der bpost ist dadurch seit 2017 deutlich zurückgegangen; 2019 lag sie nur noch bei 12,4%

im Bereich „Mail & Retail“.⁴⁷ Der Regulierer hat die EBIT-Marge somit halbiert. Dennoch hat die Bundesnetzagentur 2019 die EBIT-Marge der bpost aus den Jahren vor 2017 von 24,35% in voller Höhe angesetzt.

Für Österreich hat die Bundesnetzagentur im Maßgrößenbeschluss 2015 eine EBIT-Marge von 17,92% und im Maßgrößenbeschluss 2019 von 17,98% angesetzt. Diese Margen wurden 2015 aufgrund einer Durchschnittsbetrachtung des Briefsegments der Jahre 2010 bis 2014 ermittelt. Der Briefmarkt wurde in Österreich erst 2011 vollständig liberalisiert. Die im Jahr 2010 von der Österreichischen Post AG (ÖPAG) erzielte Umsatzrendite wurde also vor Einführung des Gebots der Kostenorientierung durch das österreichische Postmarktgesetz am 1. Januar 2011 erzielt. In einer aktuellen Entscheidung vom 7. September 2020⁴⁸ hat die Post-Control-Kommission, die österreichische Postregulierungsbehörde, der von der ÖPAG beantragten Anhebung der Paketentgelte widersprochen.⁴⁹ In der Begründung führte die Regulierungsbehörde aus, die ÖPAG habe in vergangenen Verfahren regelmäßig die Mengenrückgänge und die daraus resultierenden Kostenanstiege überschätzt, so dass in der Realität deutlich höhere Kapitalkosten abgedeckt werden konnten, als laut Prognosen möglich gewesen wäre. Weiter führt die Post-Control-Kommission in ihrer Entscheidung aus, die EBIT-Marge der ÖPAG im Universaldienst (Brief- und Paketdienstleistungen) habe zwischen 2011 und 2019 zwischen 7,2% und 10,8% betragen und liege damit im internationalen Vergleich sehr hoch. Hiernach ist die von der ÖPAG im Briefsegment erzielte EBIT-Marge von durchschnittlich 17,98% in den Jahren 2013 bis 2017 nach eigener Ansicht der Post-Control-Kommission weit überhöht.

Als weiteres Beispiel wäre Portugal zu nennen. Der dortige Postmarkt wurde erst aufgrund des portugiesischen Postgesetzes vom 26. April 2012 für den Wettbewerb geöffnet. Einige Bereiche blieben auch nach diesem Gesetz bis zum Jahr 2020 dem portugiesischen Postunternehmen CTT vorbehalten. Auch in Bezug auf Portugal ist die Annahme der Bundesnetzagentur im Maßgrößenbeschluss 2015, alle Vergleichsländer hätten die Entgelte für Universaldienstleistungen bereits 2010 wirksam anhand des Gebots der Kostenorientierung reguliert, somit unzutreffend.

VI. Ergebnis und Ausblick

Auch der Bundesgesetzgeber kann die Rechtswidrigkeit der Regelungen in § 3 Abs. 2 S. 2 PEntgV 2015 und 2019 nicht heilen.

41 So auch die österreichische Regulierungsbehörde, vgl. Post-Control-Kommission, Bescheid v. 7.9.2020 – Az. PG 6/20-11, S. 6 f.

42 Bundesnetzagentur, Beschl. v. 14.11.2013 – Az. BK5b-13/001, S. 20.

43 Bundesnetzagentur, Beschl. v. 23.11.2015 – Az. BK5-15/012, S. 34; Beschl. v. 3.6.2019 – Az. BK5-18/003, S. 73.

44 BIPT, Präsentation „Price regulation and the cost orientation principles“, 2018, abrufbar unter <https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Filelibrary/file/5/135/1525956977/jack-hamande-bipt.pdf> (zuletzt abgerufen am 22.11.2020).

45 BIPT, Beschl. v. 21.3.2017, Annex 6, abrufbar über <https://www.bipt.be/consumers/publication/decision-of-21-march-2017-regarding-the-analysis-of-bposts-tariff-proposal-for-full-rates-per-piece-for-the-year-2017> (zuletzt abgerufen am 22.11.2020).

46 BIPT (Fn. 44).

47 Bpost, Annual report 2019, S. 60, abrufbar unter <https://corporate.bpost.be/~media/Files/B/bpost/annual-reports/bpost-ar-2019-en-270320.pdf> (zuletzt abgerufen am 22.11.2020).

48 Post-Control-Kommission, Bescheid v. 7.9.2020 – Az. PG 6/20-11, abrufbar unter https://www.rtr.at/de/post/Bescheid_PG_6_20/Besch_eid_PG_6_20.pdf (zuletzt abgerufen am 22.11.2020).

49 Die Beförderung von Paketen mit einem Gewicht bis 10 kg gehört in Österreich zu den Universaldienstleistungen.

Die vom BVerwG beschriebene Möglichkeit, bei der Bestimmung des Gewinnzuschlags Elemente einer Vergleichsmarktpflicht zuzulassen, bei der die Gewinnmargen von Vergleichsunternehmen herangezogen werden,⁵⁰ setzt voraus, dass der Vorrang des Effizienzkostenmaßstabs in § 20 Abs. 1 PostG gewahrt bleibt. Dies bedeutet, dass die Kosten des eingesetzten Eigenkapitals weiterhin mit ausschlaggebendem Gewicht in die Berechnung des Gewinnzuschlags eingehen müssen. Nach den Regelungen in § 3 Abs. 2 S. 2 PEntGV 2015 und 2019 ist der Gewinnzuschlag jedoch anhand der Gewinnmarge von Vergleichsunternehmen zu bestimmen. Eine Verordnungsermächtigung, mit der diese Regelungen legalisiert werden sollen, durchbräche den Vorrang des Effizienzkostenmaßstabs in § 20 Abs. 1 PostG und damit die Grenzen der vom BVerwG für möglich gehaltenen Reparatur.

Das BMWi und die Regierungsfractionen beabsichtigen, die vom BVerwG festgestellte Rechtswidrigkeit von § 3 Abs. 2 S. 2 PEntGV 2015 (und 2019) dadurch zu reparieren, dass der Inhalt dieser Regelungen in das PostG selbst aufgenommen wird. Eine ausschließliche Bestimmung des Gewinnzuschlags anhand einer Gewinnmarge ist jedoch mit dem unionsrechtlichen Gebot der Kostenorientierung in Art. 12 der Postrichtlinie 97/67/EG unvereinbar. Dieses Gebot verlangt, dass der

Gewinn des regulierten Unternehmens maßgeblich anhand der Kosten des eingesetzten Eigenkapitals bestimmt wird. Die Gewinnmarge bildet jedoch nicht die Kosten der Leistung ab.

Die Bundesnetzagentur hat in den Maßgrößenbeschlüssen 2015 und 2019 nicht auf die Gewinn-, sondern auf die EBIT-Margen von Vergleichsunternehmen abgestellt. Sie hat die EBIT-Margen von Unternehmen herangezogen, die aus den ehemaligen Monopolunternehmen hervorgegangen sind; diese EBIT-Margen spiegeln die Ertragsmöglichkeiten von Postunternehmen mit überragender Marktstellung wider. Die vorrangige (§ 3 Abs. 2 S. 2 PEntGV 2019) oder sogar ausschließliche (Maßgrößenbeschluss 2019) Heranziehung dieser EBIT-Margen widerspricht dem Effizienzgebot in § 20 Abs. 1 PostG und dem Effizienzziel in Art. 12 der Postrichtlinie 97/67/EG.

Sollte der Gesetzgeber das Abstellen auf die Gewinnmarge anderer Unternehmen zur Bestimmung des Gewinns der DPAG rückwirkend in das PostG aufnehmen, wäre dies unvereinbar mit dem Verbot von Gesetzen mit „echter“ Rückwirkung.

50 BVerwG, N&R 2020, 310, 316 Rn. 60 (Urt. v. 27.5.2020 – Az. 6 C 1.19).

Robert Klotz und Dr. Michael Hofmann

Entwicklungen des Unionsrechts in den Netzwirtschaften im Jahr 2020

Der Beitrag enthält einen Überblick über wesentliche Entwicklungen des Unionsrechts im Bereich netzgebundener Wirtschaftssektoren im Jahr 2020. Er schließt unmittelbar an die Aufsätze der Vorjahre (zuletzt Klotz/Hofmann, N&R 2020, 2) an und zeigt die aktuelle Gesetzgebung, Rechtsprechung und Entscheidungspraxis auf Unionsebene in vergleichbarer Weise und Systematik auf. Dadurch ergibt sich über einen längeren Zeitraum hinweg ein umfassendes Bild von der Fortentwicklung und den aktuellen Trends des Unionsrechts in den Netzwirtschaften.

I. Energie

1. Gesetzgebung

a) Der europäische Grüne Deal

Am 11. Dezember 2019 legte die Europäische Kommission die Mitteilung „Der europäische Grüne Deal“ vor, in der politische Initiativen aufgezeigt werden, um im Jahr 2050 keine Nettotreibhausgasemissionen mehr freizusetzen und klima- und umweltpolitische Herausforderungen zu bewältigen.¹ Ziel ist es, dass Europa der erste klimaneutrale Kontinent wird, auf dem das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt ist. Die Initiativen betreffen zahlreiche Politikbereiche, die eng miteinander verflochten sind, wie z. B. Klima, Umwelt, Energie, Verkehr, Industrie, Landwirtschaft und nachhaltiges Finanzwesen. Zudem werden alle politischen Maßnahmen, die mit der Klimaneutralität im Zusammenhang stehen, überprüft und erforderlichenfalls überarbeitet. Dazu gehören beispielsweise die geltenden Rechtsvorschriften über Treibhausgasemissionen, erneuerbare Energien und Energieeffizienz.

Kern des europäischen Grünen Deals ist das Europäische Klimagesetz, mit dem das Ziel einer klimaneutralen Wirtschaft und

Gesellschaft in der EU bis 2050 festgeschrieben werden soll.² Der Rechtsakt soll gewährleisten, dass alle EU-Politikbereiche zu diesem Ziel beitragen und alle Wirtschaftszweige und Gesellschaftsgruppen ihren Teil beisteuern. Im März 2020 stellte die Kommission ihren ersten Entwurf für das Europäische Klimagesetz vor, der u. a. vorsah, bis September 2020 das europäische Klimaziel einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen um 40 % bis 2030 gegenüber 1990 zu überprüfen und Optionen für eine Verschärfung auf 50 bis 55 % zu untersuchen. Im September 2020 legte die Kommission ein überarbeitetes EU-Emissionsreduktionsziel bis 2030 vor.³ Im Dezember 2020 stimmte der Europäische Rat nach langen Verhandlungen einer Senkung der Nettotreibhausgasemissionen um mindestens 55 % im Vergleich zu 1990 zu. Damit das Klimagesetz in Kraft treten kann, muss noch das EU-Parlament zustimmen.

Auch die Wettbewerbspolitik soll dazu beitragen, die Klimaziele zu erreichen. Dazu veröffentlichte die Kommission im Oktober 2020 eine Aufforderung zur Einreichung von Beiträgen zum Thema „Wettbewerbspolitik als Unterstützung des Grünen Deals“.⁴ Darin stellte sie interessierten Parteien

1 Kommission, Mitteilung „Der europäische Grüne Deal“, COM (2019) 640 final.

2 Kommission, Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), COM (2020) 80 final.

3 Kommission, Mitteilung „Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030“, COM (2020) 562 final.

4 Kommission, Wettbewerbspolitik als Unterstützung des Grünen Deals – Aufforderung zur Einreichung von Beiträgen, 2020, abrufbar unter https://ec.europa.eu/competition/information/green_deal/call_for_contributions_de.pdf (zuletzt abgerufen am 18.12.2020); vgl. Ronzano, *Revue Concurrences* 4/2020, 288.