BESCHLÜSSE

BESCHLUSS (EU) 2020/613 DER KOMMISSION

vom 7. Februar 2020

über die Maßnahme SA.17653 — C36/2007 (ex NN 25/2007) Deutschlands zugunsten der Deutschen Post AG

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2020) 593)

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme nach den genannten Bestimmungen ([1]) und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

1.1. Zusammenfassung der einschlägigen Beihilfeverfahren

1.1.1. *Die Eröffnungsentscheidung*

(1) 1994 reichte United Parcel Service (im Folgenden „UPS“) eine Beschwerde ein, in der das Unternehmen geltend machte, dass der Deutschen Bundespost POSTDIENST (im Folgenden „POSTDIENST“) rechtswidrige Beihilfen gewährt worden seien.

(2) Am 23. Oktober 1999 eröffnete die Kommission das förmliche Prüfverfahren in Bezug auf mehrere staatliche Maßnahmen: Ausgleichsleistungen für die Universaldienstverpflichtung, eine staatliche Garantie und die Pensionssubventionen im Zeitraum 1995 bis 1999 (im Folgenden „Eröffnungsentscheidung“).

(3) Die Eröffnungsentscheidung wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht ([2]). Die Kommission forderte die Beteiligten zur Stellungnahme auf.

(4) Deutschland übermittelte am 16. September 1999 eine diesbezügliche Stellungnahme.

(5) Nach der Veröffentlichung der Eröffnungsentscheidung gingen bei der Kommission Stellungnahmen von 14 Beteiligten ein, die der Bundesregierung mit Schreiben vom 15. Dezember 1999 übermittelt wurden, um ihr Gelegenheit zu geben, dazu Stellung zu nehmen.

(6) Deutschland antwortete mit Schreiben vom 1. Februar 2000, das bei seinem Eingang am 2. Februar 2000 registriert wurde.

([1]) ABl. C 306 vom 23.10.1999, S. 25.
([2]) ABl. C 306 vom 23.10.1999, S. 25.

1.1.2. *Die Entscheidung von 2002*

(7) Am 19. Juni 2002 erließ die Kommission die Entscheidung 2002/753/EG ([3]) (im Folgenden „Entscheidung von 2002"), in der sie feststellte, dass die Preise von POSTDIENST und seiner Nachfolgerin Deutsche Post AG (im Folgenden „DPAG", während POSTDIENST und DPAG im Folgenden zusammen als „Deutsche Post" bezeichnet werden) für ihre Haus-zu-Haus-Paketdienste unter den leistungsspezifischen Zusatzkosten lagen und dass diese aggressive Preispolitik nicht Teil der Universaldienstverpflichtung der Deutschen Post war.

(8) Nach Auffassung der Kommission wurden die dadurch entstandenen Verluste in Höhe von 572 Mio. EUR unter Verstoß gegen die Artikel 106 und 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) letztlich aus staatlichen Mitteln finanziert, die der Deutschen Post in unterschiedlicher Form zuflossen (z. B. staatliche Ausgleichszahlungen von der Schwestergesellschaft Deutsche Bundespost TELEKOM (im Folgenden „TELEKOM"), staatliche Kreditgarantien und staatliche Unterstützung zur Finanzierung der Pensionen von Postbeamten).

(9) Infolge der Entscheidung von 2002 forderte Deutschland die nicht mit dem Binnenmarkt vereinbare staatliche Beihilfe in Höhe von 572 Mio. EUR von der DPAG zurück. Die Deutsche Post legte gegen die Entscheidung Rechtsmittel bei den Unionsgerichten ein.

1.1.3. *Weitere Beschwerden nach der Entscheidung von 2002*

(10) Am 13. Mai 2004 reichte UPS eine weitere Beschwerde ein, der zufolge der Deutschen Post nach der Entscheidung von 2002 rechtswidrige Beihilfen gewährt wurden. UPS vertritt darin die Auffassung, dass in der Entscheidung von 2002 nicht alle in der ursprünglichen Beschwerde aus dem Jahr 1994 aufgeführten Maßnahmen geprüft worden seien und die der Deutschen Post gewährten finanziellen Vorteile die nicht mit den Beihilfevorschriften vereinbare Beihilfe von 572 Mio. EUR deutlich übersteigen würden. Die Deutsche Post habe staatliche Mittel verwendet, um ihr Paketgeschäft auszubauen (z. B. durch Übernahme anderer Unternehmen) und ihren Tochtergesellschaften Postbank AG (im Folgenden „POSTBANK") und Deutsche Post Euro Express GmbH & Co OHG, die im Bankdienstleistungsbereich bzw. unter dem Markennamen „DHL" im Vertrieb von Paketdiensten für gewerbliche Kunden tätig waren, Dienstleistungen zu unangemessen niedrigen Verrechnungspreisen zu verkaufen.

(11) Die Kommission sandte Deutschland am 9. November 2004 und am 1. April 2005 Auskunftsersuchen zu. Deutschland übermittelte seine Antworten am 2. Dezember 2004 und am 3. Juni 2005.

(12) Am 16. Juli 2004 reichte die TNT Post AG & Co KG (im Folgenden „TNT") eine Beschwerde ein, in der auch sie geltend machte, dass die Deutsche Post Dienstleistungen zu unangemessen niedrigen Verrechnungspreisen an die POSTBANK verkauft habe. TNT machte geltend, die POSTBANK habe lediglich die variablen Kosten für die erbrachten Dienstleistungen gezahlt, während die Deutsche Post die gemeinsamen Fixkosten für das Vertriebsnetz in vollem Umfang mit Erlösen aus ihrem Briefmonopol finanziert habe.

(13) Die Kommission sandte Deutschland am 11. November 2004 und am 25. April 2005 diesbezügliche Auskunftsersuchen zu. Deutschland übermittelte seine Antworten am 17. Dezember 2004 und am 23. Juni 2005.

1.1.4. *Die Ausweitungsentscheidung von 2007*

(14) Nachdem die weiteren Beschwerden bei der Kommission eingegangen waren, informierte diese Deutschland mit Schreiben vom 12. September 2007 ([4]) über die Ausweitung des 1999 eröffneten Verfahrens (im Folgenden „Ausweitungsentscheidung von 2007").

(15) Mit der Ausweitungsentscheidung von 2007 wurde das Ziel verfolgt, die neu eingegangenen Informationen in das Verfahren einzubeziehen und alle möglicherweise durch die staatlichen Maßnahmen zugunsten der Deutschen Post bedingten Wettbewerbsverzerrungen eingehend zu prüfen.

(16) Deutschland nahm am 14. Dezember 2007 Stellung, und die Deutsche Post legte gegen die Ausweitungsentscheidung von 2007 Rechtsmittel ein ([5]). Am 16. November 2007 übermittelten UPS und TNT ihre Stellungnahmen. Nachdem Deutschland am 20. Dezember 2007 eine Fristverlängerung beantragt hatte, legte die Bundesregierung am 12. März 2008 eine Stellungnahme zu den Stellungnahmen von UPS und TNT vor.

([3]) Entscheidung 2002/753/EG der Kommission vom 19. Juni 2002 über Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Deutschen Post AG (ABl. L 247 vom 14.9.2002, S. 27).

([4]) ABl. C 245 vom 19.10.2007, S. 21.

([5]) Urteil des Gerichts vom 8. Dezember 2011, Deutsche Post/Kommission, T-421/07, ECLI:EU:T:2011:720.

1.1.5. *Das Auskunftsersuchen vom 17. Juli 2008*

(17) Am 17. Juli 2008 richtete die Kommission ein Auskunftsersuchen an Deutschland, das alle zu prüfenden staatlichen Maßnahmen zum Gegenstand hatte und einen Fragebogen zu den Erlösen und Kosten der Deutschen Post im Zeitraum 1989 bis 2007 umfasste. Am 5. August 2008 ersuchte Deutschland um eine unbestimmte Fristverlängerung, da die Verfügbarkeit bestimmter Daten geprüft werden müsse, ehe eine Antwort möglich sei.

(18) Am 12. August 2008 erläuterte die Kommission, warum die Prüfung der Erlöse und Kosten der Deutschen Post für den Zeitraum 1989 bis 2007 erfolgen müsse, und bestand auf der Übermittlung der angeforderten Informationen.

(19) In seiner Mitteilung vom 14. August 2008 machte Deutschland erneut geltend, dass es keinen Grund für die Prüfung der Erlöse und Kosten der Deutschen Post für die Zeit nach 1994 gebe. Am 22. August 2008 behielt sich die Kommission für den Fall, dass Deutschland die angeforderten Informationen nicht übermitteln würde, das Recht vor, nach Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates ([6]) eine Auskunftserteilung anzuordnen.

(20) Am 2. Oktober 2008 übermittelte Deutschland die Ergebnisse eines weiteren Rechtsgutachtens, um seine Position zu stützen, dass eine Analyse der Buchhaltung nach 1994 nicht erforderlich und der Zeitraum 1990 bis 1994 der angemessene Untersuchungszeitraum sei.

(21) Am 28. Oktober 2008 übermittelte Deutschland Informationen zur staatlichen Garantie und zur Pensionsmaßnahme.

1.1.6. *Die Anordnung zur Auskunftserteilung vom 30. Oktober 2008*

(22) Die Kommission akzeptierte Deutschlands Argumente nicht und bestand darauf, dass eine Analyse bis 2007 notwendig war, um die wettbewerbsrechtlichen Auswirkungen der durchgeführten staatlichen Maßnahmen in vollem Umfang zu würdigen. Im Anschluss an die beiden Erinnerungsschreiben vom 12. August 2008 und vom 22. August 2008 erließ die Kommission am 30. Oktober 2008 eine Anordnung zur Auskunftserteilung, mit der Deutschland förmlich aufgefordert wurde, alle erforderlichen Buchhaltungsdaten für den gesamten Zeitraum 1989 bis 2007 vorzulegen.

(23) Deutschland und die Deutsche Post legten gegen die Anordnung zur Auskunftserteilung Rechtsmittel ein ([7]).

(24) Am 27. November 2008 übermittelte Deutschland die angeforderten Buchhaltungsdaten für den Zeitraum 1989 bis 1994. Am 5. und am 16. Dezember 2008 aktualisierte Deutschland die am 27. November 2008 übermittelten Buchhaltungsdaten.

1.1.7. *Die Übermittlung von Buchhaltungsdaten für den Zeitraum 1989 bis 2007*

(25) Im Anschluss an ein Treffen zwischen dem zuständigen deutschen Staatssekretär, dem Vorstandsvorsitzenden der DPAG und dem für Wettbewerbspolitik zuständigen Kommissionsmitglied am 6. Februar 2009 erklärten Deutschland und die Deutsche Post sich bereit, für den Zeitraum nach 1994 Buchhaltungsdaten bereitzustellen.

(26) Am 3. März 2009 übermittelte Deutschland einen ersten Satz an Buchhaltungsdaten für den gesamten Untersuchungszeitraum 1989 bis 2007.

(27) Treffen zwischen der Deutschen Post und den Dienststellen der Kommission fanden am 3. März 2009 in Brüssel sowie am 12. März 2009, am 2. April 2009, am 28. Mai 2009, am 23. Juni 2009 und am 18. September 2009 in Bonn statt. Am 26. März 2009, am 7. Mai 2009 und am 22. Juni 2009 übermittelte Deutschland weitere Informationen seitens der Deutschen Post.

(28) Im Anschluss an diese Treffen und eine Reihe von Fragen, die die Dienststellen der Kommission am 4. Juni 2009 und am 30. Juli 2009 an die Deutsche Post richteten, übermittelte Deutschland am 9. Juli 2009, am 31. Juli 2009, am 17. August 2009, am 8. September 2009, am 10. September 2009 und am 15. Oktober 2009 aktualisierte Buchhaltungsdaten und weitere Klarstellungen.

([6]) Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1).

([7]) Beschluss des Gerichts vom 14. Juli 2010, Deutsche Post/Kommission, T-570/08, ECLI:EU:T:2010:31, Beschluss des Gerichts vom 14. Juli 2010, Deutsche Post/Kommission, T-571/08, ECLI:EU:T:2010:312, Urteil des Gerichtshofs vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission, C-463/10 P und C-475/10 P, ECLI:EU:C:2011:656, Beschluss des Präsidenten der zweiten Kammer des Gerichts vom 10. Mai 2012, Deutschland/Kommission, T-571/08 RENV, ECLI:EU:T:2012:228, und Urteil des Gerichts vom 12. November 2013, Deutsche Post/Kommission, T-570/08 RENV, ECLI:EU:T:2013:589.

(29) Am 16. und am 24. September 2009 übermittelten die Dienststellen der Kommission weitere Fragen, die Deutschland am 14. Oktober 2009 beantwortete.

1.1.8. *Der Ausweitungsbeschluss von 2011*

(30) Mit Schreiben vom 10. Mai 2011 ([8]) setzte die Kommission Deutschland von ihrem Beschluss in Kenntnis, das 1999 eröffnete und 2007 ausgeweitete Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV erneut auszuweiten, um die Pensionssubventionen, die die Deutsche Post seit 1995 erhielt, eingehend zu prüfen (im Folgenden „Ausweitungsbeschluss von 2011").

(31) Nachdem Deutschland am 23. Mai 2011 eine Fristverlängerung beantragt hatte, legte die Bundesregierung am 29. Juli 2011 eine Stellungnahme vor.

(32) Am 4. Oktober 2011 übermittelte UPS seine Stellungnahme. Free and Fair Post Initiative übermittelte am 5. Oktober 2011 eine Stellungnahme, der Bundesverband Internationaler Express und Kurierdienste (im Folgenden „BIEK") am 7. Oktober 2011. Die Kommission leitete die Stellungnahmen der Beteiligten am 13. Oktober 2011 an Deutschland weiter.

(33) Am 14. November 2011 nahm Deutschland zu den Stellungnahmen der Drittparteien Stellung.

(34) Am 18. November 2011 übermittelte die Kommission ein weiteres Auskunftsersuchen, bei dem es um Einzelheiten der Finanzierung der Pensionsansprüche nach 2007 ging. Deutschland antwortete mit Schreiben vom 2. und vom 19. Januar 2012. Am 16. Dezember 2011 übermittelte die Kommission Deutschland ein Gutachten von Charles River Associates zum Thema Gewinn- Benchmarking ([9]), zu dem Deutschland am 16. Januar 2012 Stellung nahm.

1.1.9. *Der Beschluss von 2012*

(35) Am 25. Januar 2012 erließ die Kommission den Beschluss 2012/636/EU ([10]) (im Folgenden „Beschluss von 2012").

(36) In diesem Beschluss stellte die Kommission in Bezug auf die Pensionsmaßnahme fest, dass die Maßnahme eine rechtswidrige und mit den Beihilfevorschriften unvereinbare staatliche Beihilfe darstellt, und sie ordnete die Rückforderung der Beihilfe für den Zeitraum vom 1. Januar 2003 bis zu dem Zeitpunkt an, zu dem der komparative Vorteil in vollem Umfang abgebaut war. In Bezug auf die Beihilfen für den Zeitraum 1995 bis 2002 kam die Kommission zu dem Schluss, dass es nicht möglich war, den Betrag der nicht mit den Beihilfevorschriften vereinbaren Beihilfen zu beziffern. Folglich ordnete die Kommission keine Rückforderung der Beihilfen für diesen Zeitraum an.

(37) In Bezug auf die staatlichen Ausgleichszahlungen stellte die Kommission fest, dass sie unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV von Deutschland rechtswidrig gewährt wurden, aber mit dem Binnenmarkt vereinbar sind. In Bezug auf die staatliche Garantie zog die Kommission den Schluss, dass es sich bei der Maßnahme um eine bestehende Beihilfe zugunsten der Deutschen Post nach den Artikeln 107 Absatz 1 und 108 Absatz 3 AEUV handelt.

1.2. **Zusammenfassung der einschlägigen Gerichtsverfahren**

1.2.1. *Aufhebung der Entscheidung von 2002*

(38) Das Gericht erklärte in seinem Urteil aus dem Jahr 2008 ([11]) die Entscheidung von 2002 für nichtig, weil die Kommission keine umfassende Analyse aller durch die Universaldienstleistungen bedingten Erlöse und Kosten vorgenommen hatte, um festzustellen, ob die Deutsche Post unter- oder überkompensiert worden war.

(39) Daraufhin zahlte Deutschland die zurückgeforderte staatliche Beihilfe von 572 Mio. EUR zuzüglich Zinsen an die Deutsche Post zurück.

(40) Am 2. September 2010 wies der Gerichtshof das von der Kommission gegen das Urteil des Gerichts eingelegte Rechtsmittel zurück ([12]).

([8]) ABl. C 263 vom 7.9.2011, S. 4.

([9]) Gutachten von Charles River Associates, März 2011, „Estimating a reasonable profit margin for provision of letter services"; dieses Gutachten wurde von Belgien in der Beihilfesache SA.14588 — Staatliche Beihilfe für bpost vorgelegt.

([10]) Beschluss 2012/636/EU der Kommission vom 25. Januar 2012 über die Maßnahme C 36/07 (ex NN 25/07) Deutschlands zugunsten der Deutschen Post AG (ABl. L 289 vom 19.10.2012, S. 1).

([11]) Urteil des Gerichts vom 1. Juli 2008, Deutsche Post/Kommission, T-266/02, ECLI:EU:T:2008:235.

([12]) Urteil des Gerichtshofs vom 2. September 2010, Kommission/Deutsche Post, C-399/08 P, ECLI:EU:C:2010:481.

1.2.2. *Aufhebung der Ausweitungsentscheidung von 2007*

(41) Die Deutsche Post focht die Ausweitungsentscheidung von 2007 an und führte dabei aus, die Entscheidung von 2002 habe das berechtigte Vertrauen geschaffen, dass die Kommission ihre Prüfungen nicht wieder aufnehmen würde.

(42) Am 8. Dezember 2011 wies das Gericht die Klage als unzulässig zurück ([13]) mit der Begründung, dass die Ausweitungsentscheidung von 2007 dieselben Maßnahmen betraf, die Gegenstand der Eröffnungsentscheidung waren.

(43) Am 24. Oktober 2013 hob der Gerichtshof das Urteil des Gerichts von 2011 über die Ausweitungsentscheidung von 2007 auf ([14]) und verwies die Sache an das Gericht zurück.

(44) Am 18. September 2015 hob das Gericht die Ausweitungsentscheidung von 2007 auf ([15]). Gegen das Urteil wurde kein Rechtsmittel eingelegt.

1.2.3. *Teilweise Aufhebung des Beschlusses von 2012*

(45) Am 14. Juli 2016 hob das Gericht die Artikel 1 und 4 des Beschlusses von 2012 auf ([16]) und stellte fest, dass die Kommission nicht nachgewiesen hat, dass der Deutschen Post ein Vorteil gewährt worden war. Gegen das Urteil wurde kein Rechtsmittel eingelegt.

(46) Gegen den verbleibenden Teil des Beschlusses von 2012 wurde kein Rechtsmittel eingelegt.

1.2.4. *Aufhebung des Ausweitungsbeschlusses von 2011*

(47) Am 10. April 2019 hob das Gericht den Ausweitungsbeschluss von 2011 auf ([17]) und stellte fest, dass die Kommission die Einleitung des förmlichen Verfahrens in Bezug auf das Vorliegen eines Vorteils nicht hinreichend begründet hat (Verstoß gegen Artikel 296 AEUV). Gegen das Urteil wurde kein Rechtsmittel eingelegt.

1.3. **Nach der Aufhebung des Beschlusses von 2012 und des Ausweitungsbeschlusses von 2011 eingegangene Stellungnahmen**

(48) Nach der Aufhebung des Beschlusses von 2012 und des Ausweitungsbeschlusses von 2011 erhielt die Kommission weitere Stellungnahmen, und zwar von UPS mit Schreiben vom 24. Mai 2019 und vom 17. Juli 2019 sowie vom BIEK mit Schreiben vom 31. Mai 2019. In ihren Schreiben zeigten sich UPS und der BIEK nach wie vor besorgt über die Pensionsmaßnahme und forderten die Kommission nachdrücklich auf, ihre Untersuchung fortzusetzen und zum Abschluss zu bringen. Am 28. November 2019 übermittelte UPS weitere Anmerkungen.

2. **BESCHREIBUNG DER GEPRÜFTEN MAßNAHME**

2.1. **Geltungsbereich dieses Beschlusses**

(49) Angesichts der zahlreichen von der Kommission erlassenen Entscheidungen bzw. Beschlüsse und der Tatsache, dass einige von ihnen inzwischen aufgehoben wurden, ist es nach Ansicht der Kommission erforderlich, zunächst den Geltungsbereich des vorliegenden Beschlusses klarzustellen.

(50) Die Kommission erinnert daran, dass sie im Beschluss von 2012 Folgendes festgestellt hat:

a) In Bezug auf die staatlichen Ausgleichszahlungen stellte sie fest, dass sie unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV von Deutschland rechtswidrig gewährt wurden, aber mit dem Binnenmarkt vereinbar sind.

b) In Bezug auf die staatliche Garantie stellte sie fest, dass es sich bei der Maßnahme um eine bestehende Beihilfe zugunsten der Deutschen Post nach den Artikeln 107 Absatz 1 und 108 Absatz 3 AEUV handelt.

(51) In Bezug auf diese Feststellungen wurden gegen den Beschluss von 2012 keine Rechtsmittel eingelegt, sodass er nach wie vor in Kraft ist.

([13]) Urteil des Gerichts vom 8. Dezember 2011, Deutsche Post/Kommission, T-421/07, ECLI:EU:T:2011:720.
([14]) Urteil des Gerichtshofs vom 24. Oktober 2013, Deutsche Post/Kommission, C-77/12 P, ECLI:EU:C:2013:695.
([15]) Urteil des Gerichts vom 18. September 2015, Deutsche Post/Kommission, T-421/07 RENV, ECLI:EU:T:2015:654.
([16]) Urteil des Gerichts vom 14. Juli 2016, Deutschland/Kommission, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406.
([17]) Urteil des Gerichts vom 10. April 2019, Deutsche Post/Kommission, T-388/11, ECLI:EU:T:2019:237.

(52) Darüber hinaus hält die Kommission fest, dass die Ausweitungsentscheidung von 2007 und der Ausweitungsbeschluss von 2011 von den Gerichten aufgehoben wurden.

(53) Vor diesem Hintergrund bezieht sich das Prüfverfahren lediglich auf die in der Eröffnungsentscheidung beschriebenen Zahlungen.

(54) Die Eröffnungsentscheidung bezieht sich insbesondere auf Folgendes:

a) die Zahlungen in Höhe von 4 Mrd. DEM (ungefähr 2,05 Mrd. EUR) pro Jahr, die die Deutsche Post im Zeitraum 1995 bis 1999 an den (im Rahmen der Privatisierung der Deutschen Post eingerichteten) Pensionsfonds geleistet hat;

b) das Defizit des Pensionsfonds von 8,2 Mrd. DEM (ungefähr 4,19 Mrd. EUR), das infolge der Frühpensionierung einer erheblichen Anzahl an Beschäftigten der Deutschen Post bis 1999 aufgelaufen war; und

c) die Tatsache, dass Deutschland dieses Defizit gemäß der am 18. Januar 1999 erfolgten Ankündigung des deutschen Finanzministers ausgeglichen hat.

(55) Angesichts des Vorstehenden ist die vorstehend beschriebene Pensionsmaßnahme Gegenstand des vorliegenden Beschlusses.

2.2. **Die Pensionsmaßnahme im Zeitraum 1995 bis 1999**

(56) Die auf dem Gesetz zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost ([18]) (Postpersonalrechtsgesetz — PostPersRG) (im Folgenden „PostPersRG“) basierende Pensionsmaßnahme deckte ab dem Jahr 1995 einen großen Teil der Pensionszahlungen für die pensionierten Beamten der Deutschen Post ab. Um die Auswirkungen der Pensionsmaßnahme in der Würdigung in Abschnitt 5 in vollem Umfang zu erfassen, werden in den folgenden Abschnitten die Sozialleistungen und Sozialbeiträge für Beamte näher beschrieben und mit den gesetzlichen Sozialversicherungen für privatrechtlich Beschäftigte (im Folgenden „Privatangestellte“) verglichen.

2.2.1. *Sozialleistungen für Beamte*

(57) Beamte haben Anspruch auf Altersversorgung sowie Unterstützung im Krankheits- und Pflegefall. Die Leistungen für die Beamten der Deutschen Post entsprechen denen, die allen anderen Beamten gewährt werden.

a) Die Höhe der Pension ist nach § 14 des Gesetzes über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz — BeamtVG) vom 24. August 1976 ([19]) im Voraus auf einen bestimmten Prozentsatz der letzten Dienstbezüge des Beamten festgesetzt.

b) Beamte haben Anspruch auf Erstattung von 50 % bis 70 % der Gesundheits- und Pflegekosten und müssen lediglich die darüber hinausgehenden Kosten selbst bestreiten. Die genaue Aufteilung der Gesundheits- und Pflegekosten hängt von verschiedenen Kriterien wie etwa der Anzahl der Kinder ab. Beamte können entweder eine freiwillige Zusatzversicherung abschließen oder ihren Anteil an den Gesundheits- und Pflegekosten selbst bezahlen.

2.2.2. *Finanzierung der Sozialleistungen für POSTDIENST-Beamte im Zeitraum 1989 bis 1994*

(58) Nach der ersten Postreform im Jahr 1989 mussten POSTDIENST, TELEKOM und POSTBANK gemäß § 54 Absatz 2 des Gesetzes über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost ([20]) (Postverfassungsgesetz — PostVerfG) die Pensionszahlungen und Gesundheitskosten für die pensionierten Beamten, die den jeweiligen Unternehmen auf der Grundlage der früheren Tätigkeiten der einzelnen Beamten zugeordnet worden waren, in vollem Umfang finanzieren.

(59) Nach dieser Bestimmung besteht der Anspruch der Beamten nach wie vor gegenüber dem Staat, der jedoch den gesamten Betrag von POSTDIENST, TELEKOM bzw. POSTBANK einfordern kann.

([18]) Artikel 4 des Gesetzes zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation (Postneuordnungsgesetz — PTNeuOG) vom 14. September 1994, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1994, Teil I, Nr. 61, S. 2325.

([19]) BGBl. 1976, Teil I, Nr. 111, S. 2485.

([20]) Artikel 1 des Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz — PostStruktG) vom 8. Juni 1989, BGBl. 1989, Teil I, Nr. 25, S. 1026.

2.2.3. *Finanzierung von Sozialleistungen für Beamte der DPAG seit 1995*

(60) Im Rahmen der Reform des Postwesens und der Telekommunikation von 1994 (Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation) wurden die Beamten, die bei POSTDIENST gearbeitet hatten, nach § 2 Absatz 1 PostPersRG auf die DPAG übertragen. Dabei behielten die Beamten nach § 2 Absatz 3 PostPersRG ihren rechtlichen Status. Die DPAG übernahm nach § 1 Absatz 1 PostPersRG vom Bund alle dem Arbeitgeber obliegenden Rechte und Pflichten und nach § 2 Absatz 3 PostPersRG auch die Zahlungs- und Kostentragungspflicht für alle vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten.

(61) Nach § 15 PostPersRG wurde die Auszahlung der Pensions- und Gesundheitsleistungen an pensionierte Beamte von einem neu geschaffenen Pensionsfonds für die Beamten der Deutschen Post übernommen. Am 1. Juli 2001 wurden die Pensionsfonds für die Deutsche Post, TELEKOM und POSTBANK in der Postbeamtenversorgungskasse (im Folgenden „Pensionsfonds“) zusammengeführt.

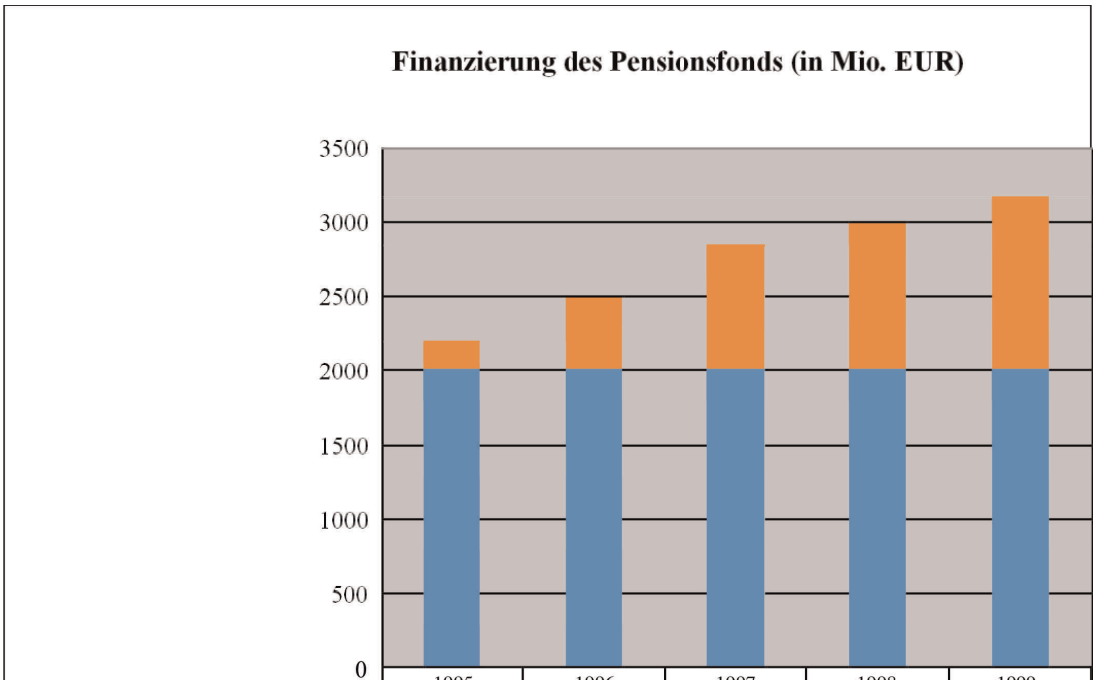
(62) Nach § 16 Absatz 1 PostPersRG musste die Deutsche Post im Zeitraum 1995 bis 1999 jährliche Beiträge von 2,045 Mrd. EUR bzw. insgesamt 10,225 Mrd. EUR an den Pensionsfonds zahlen.

(63) Das verbleibende Defizit (d. h. die Differenz zwischen den Pensionszahlungen für die pensionierten Beamten und dem Beitrag der Deutschen Post zum Pensionsfonds) wurde nach § 16 Absatz 2 PostPersRG durch die Pensionsmaßnahme gedeckt. Die Pensionsmaßnahme stieg von 151 Mio. EUR im Jahr 1995 auf 1,118 Mrd. EUR im Jahr 1999.

(64) Die Abbildungen 1 und 2 zeigen die Beiträge der Deutschen Post bzw. des deutschen Staates zum Pensionsfonds in absoluten Beträgen und als prozentualen Anteil.

Abbildung 1

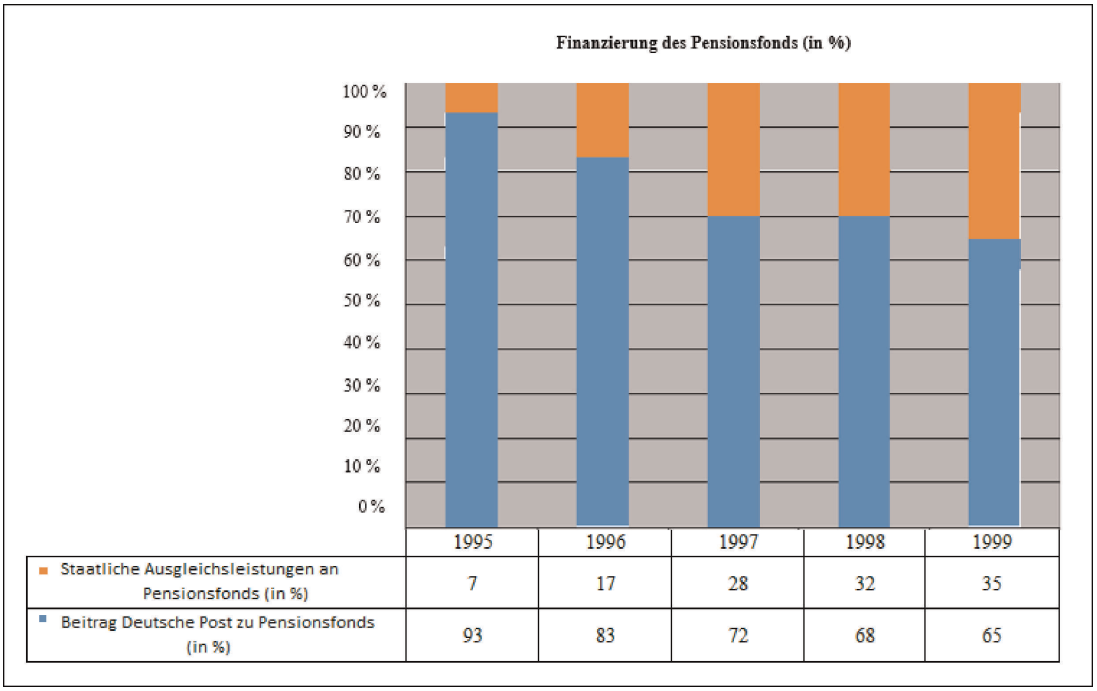
Finanzierung des Pensionsfonds (in Mio. EUR)



	1995	1996	1997	1998	1999
Staatliche Ausgleichsleistungen an Pensionsfonds	151	417	801	941	1 118
Beitrag Deutsche Post zu Pensionsfonds	2 045	2 045	2 045	2 045	2 045

Abbildung 2

Beiträge zum Pensionsfonds (in %)



	1995	1996	1997	1998	1999
Staatliche Ausgleichsleistungen an Pensionsfonds (in %)	7	17	28	32	35
Beitrag Deutsche Post zu Pensionsfonds (in %)	93	83	72	68	65

2.2.4. *Gesetzliche Sozialversicherungen und Zusatzrentenversicherung für Privatangestellte der Deutschen Post*

(65) Privatangestellte sind sozialversicherungspflichtig und müssen über die folgenden vier gesetzlichen Sozialversicherungen verfügen: Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung ([21]). Die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme sehen im Bereich der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung einen anderen Versicherungsschutz vor als das für Beamte geltende System:

a) Die Höhe der Rente wird nicht als prozentualer Anteil des letzten Monatsgehalts, sondern des durchschnittlichen Lebensgehalts berechnet.

b) Die Ausgaben für die Kranken- und Pflegeversicherung sind voll abgedeckt.

(66) Auch bei der Finanzierung der Sozialleistungen bestehen wesentliche Unterschiede zu den für Beamte geltenden Regelungen:

a) Die gesetzlichen Sozialversicherungen werden durch im Laufe des Arbeitslebens des Angestellten geleistete Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge (im Folgenden „gesetzliche Sozialversicherungsbeiträge“) finanziert.

b) Der Gesamtbeitragssatz für die gesetzliche Sozialversicherung ist formal in einen Arbeitnehmer- und einen Arbeitgeberanteil aufgeteilt, der jeweils etwa die Hälfte des genannten Gesamtbeitragssatzes ausmacht.

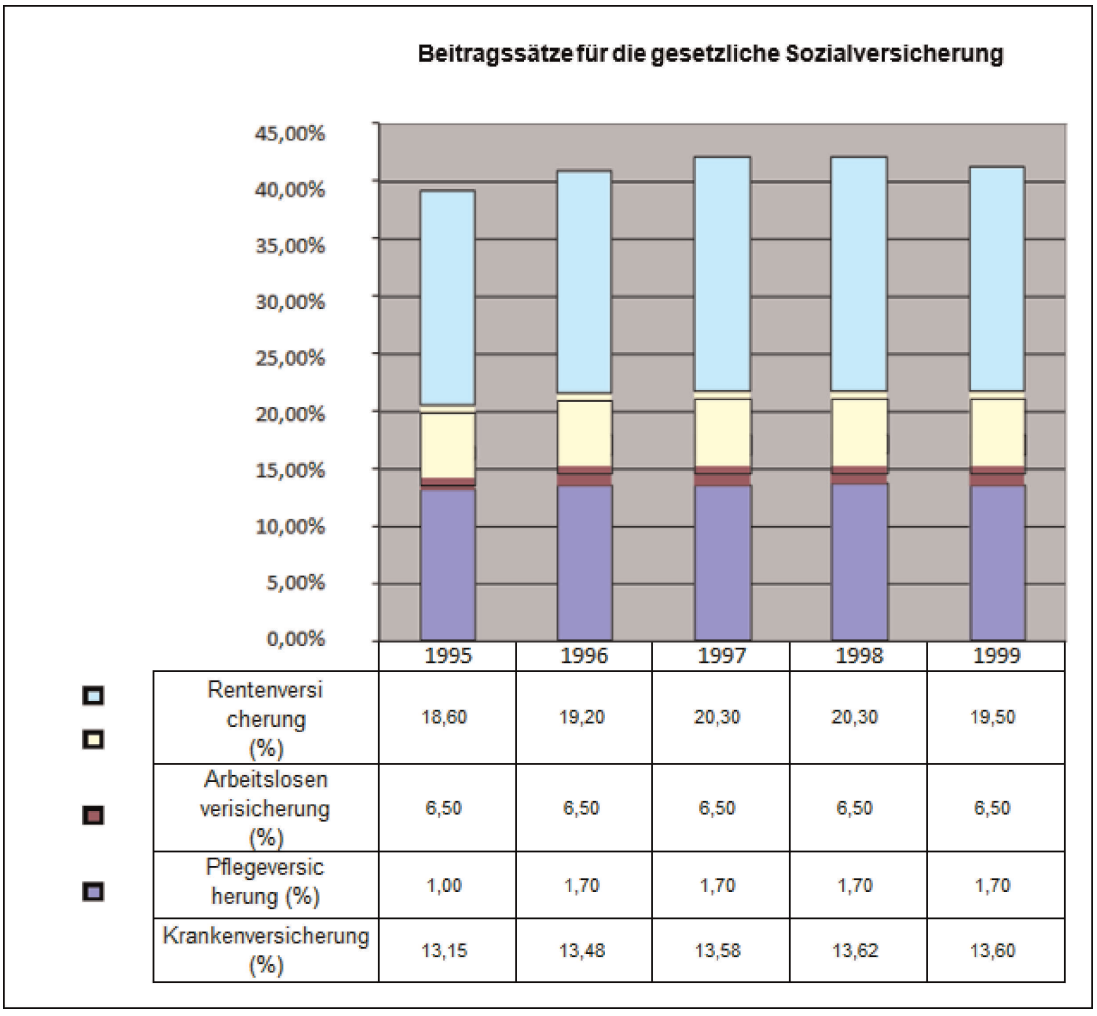
c) Der Arbeitgeber ist förmlich verpflichtet, den Gesamtbeitragssatz für die gesetzliche Sozialversicherung an die Sozialversicherungsfonds abzuführen.

(67) Die nachstehende Abbildung 3 zeigt die Beitragssätze für die gesetzliche Sozialversicherung für Privatangestellte im Zeitraum 1995 bis 1999.

([21]) Das sechste Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB VI) regelt die Rentenversicherung; das dritte Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB III) regelt die Arbeitslosenversicherung; das fünfte Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB V) regelt die Krankenversicherung; das Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz — PflegeVG) vom 26. Mai 1994 (BGBl. 1994, Teil I, Nr. 30, S. 1014) und das elfte Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB XI) regeln die Pflegeversicherung.

Abbildung 3

Beitragssätze für die gesetzliche Sozialversicherung (in Prozent des Bruttogehalts von Privatangestellten



	1995	1996	1997	1998	1999
Rentenversicherung (%)	18,60	19,20	20,30	20,30	19,50
Arbeitslosenverisicherung (%)	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50
Pflegeversicherung (%)	1,00	1,70	1,70	1,70	1,70
Krankenversicherung (%)	13,15	13,48	13,58	13,62	13,60

(68) Abbildung 3 zeigt, dass die Beitragssätze für die gesetzliche Sozialversicherung in einer Bandbreite von ungefähr 39 % bis 42 % des Bruttogehalts (Bruttogehalt = Nettogehalt + Arbeitnehmeranteil) lagen. Da der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmeranteil jeweils rund die Hälfte des Gesamtbeitragssatzes für die gesetzliche Sozialversicherung ausmachen, lag der jeweilige Beitragssatz in einer Bandbreite von ungefähr 19 % bis 21 % des Bruttogehalts.

(69) Die Privatangestellten der Deutschen Post haben nicht nur von den gesetzlichen Sozialversicherungen, sondern auch von einer Zusatzrentenversicherung profitiert. Vor 1997 eingestellten Privatangestellten wurde eine Zusatzrentenversicherung angeboten, dank derer sie eine mit der Beamtenpension vergleichbare Rente erhalten würden. Die Zusatzrentenversicherung deckte somit die Differenz zwischen der gesetzlichen Sozialversicherungsrente der Privatangestellten, die einem bestimmten Prozentsatz des durchschnittlichen Lebensgehalts entspricht, und der Beamtenpension, die einem bestimmten Prozentsatz der letzten Dienstbezüge entspricht. Die genauen Bestimmungen sind in der Satzung der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost festgelegt.

3. GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES VERFAHRENS

(70) In ihrer Eröffnungsentscheidung vertrat die Kommission die Auffassung, dass die Tatsache, dass der Staat das im Zuge der im Zeitraum 1995 bis 1999 erfolgten Frühpensionierung einer erheblichen Anzahl von Beamten der Deutschen Post bis 1999 aufgelaufene Defizit deckte, der Deutschen Post einen Vorteil verschafft haben könnte.

(71) Deshalb konnte die Kommission nach ihrer vorläufigen Prüfung der Maßnahme nicht zu dem Schluss gelangen, dass die Maßnahme keine staatliche Beihilfe darstellt.

(72) In ihrer Eröffnungsentscheidung gelangte die Kommission auf Grundlage ihrer vorläufigen Prüfung ferner zu dem Ergebnis, dass Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt bestanden.

4. RELEVANTE STELLUNGNAHMEN BETEILIGTER

(73) Verschiedene Beteiligte übermittelten Stellungnahmen zur Eröffnungsentscheidung, zur (inzwischen aufgehobenen) Ausweitungsentscheidung von 2007 und zum (inzwischen aufgehobenen) Ausweitungsbeschluss von 2011.

(74) Dieser Abschnitt enthält eine Zusammenfassung der Stellungnahmen, die als für die Würdigung der in Rede stehende Maßnahme (d. h. der Pensionsmaßnahme für den Zeitraum 1995 bis 1999) relevant erachtet werden, wobei all jene Stellungnahmen unberücksichtigt bleiben, die im Laufe vergangener Prüfungen zu anderen Maßnahmen und/oder der Pensionsmaßnahme für den Zeitraum nach 1999 eingegangen sind.

4.1. **Stellungnahmen von Drittparteien**

(75) Nach Ansicht des britischen Post Office stellte die Übernahme der Pensionsverpflichtungen, die bei der DPAG infolge der Frühpensionierung von 25 % ihrer Mitarbeiter aufgelaufen waren, eine staatliche Beihilfe dar. Das Post Office merkt an, dass diese Pensionsverpflichtungen aus Einnahmen aus der Veräußerung von betrieblichen Vermögensgegenständen zu finanzieren gewesen wären.

(76) Nach Auffassung von UPS wurde der Deutschen Post ein Vorteil zuteil, da sie von den vor 1995 bestehenden Zahlungsverpflichtungen teilweise entbunden wurde. Da normale Betreiber ihre Pensionskosten selbst tragen müssten, habe sich die Deutsche Post gegenüber ihren Wettbewerbern in einer besseren Position befunden.

(77) In seiner Stellungnahme vom 28. November 2019 (im Anschluss an das Urteil des Gerichts von 2019, mit dem der Ausweitungsbeschluss von 2011 aufgehoben wurde) argumentiert UPS, dass die Kommission ihre Prüfung der Pensionsmaßnahme fortsetzen und sich bei der beihilferechtlichen Würdigung der Pensionsmaßnahme insbesondere auf das Urteil in der Rechtssache Orange ([22]) (anstelle der Combus- Rechtsprechung ([23])) stützen solle. Darüber hinaus vertritt UPS die Ansicht, dass die Kommission selbst unter Zugrundlegung der Combus-Rechtsprechung zu dem Schluss kommen müsse, dass die Pensionsmaßnahme eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe darstellt.

4.2. **Stellungnahmen Deutschlands**

(78) Nach Aussage Deutschlands hat der Staat nur so viel zum Pensionsfonds beigetragen, wie nötig war, um einen vom Staat der DPAG auferlegten objektiven Nachteil auszugleichen.

([22]) Urteil des Gerichtshofs vom 26. Oktober 2016, Orange/Kommission, C-211/15 P, ECLI:EU:C:2016:798.
([23]) Urteil des Gerichts vom 16. März 2004, Danske Busvognmænd/Kommission, T-157/01, ECLI:EU:C:2004:76.

(79) Zu den ureigenen Pflichten des Staates gegenüber seinen Beamten gehöre auch die Finanzierung des Vorruhestandes von Beamten, die vor der Privatisierung der DPAG eingestellt wurden. Die DPAG sei zur Finanzierung des Pensionsfonds mit herangezogen worden, woraus ihr atypische Sonderkosten entstanden seien. Durch die Übernahme eines Teils der Pensionsverpflichtungen durch den Staat sei die vom Staat der DPAG auferlegte objektive Benachteiligung nur zum Teil wieder ausgeglichen worden. Deshalb ist nach Ansicht Deutschlands mit dem Beitrag des Staates zum Pensionsfonds weder ein Vorteil für die DPAG verbunden, noch wird durch diese Ausgleichsmaßnahme der Wettbewerb oder Handel verfälscht.

(80) Unter Bezugnahme auf die Combus-Rechtsprechung ([24]) vertritt Deutschland die Auffassung, dass staatliche Zahlungen im Rahmen der Privatisierung ehemals in staatlichem Eigentum befindlicher Universaldiensterbringer zur Deckung von Pensionskosten, die über das normalerweise von privaten Wettbewerbern getragene Maß hinausgehen, keine Beihilfe darstellen. Deutschland vertritt die Auffassung, dass die Sozialleistungen für die Beamten der Deutschen Post mit den Sozialleistungen von Wettbewerbern verglichen werden sollen, damit das etwaige Vorliegen staatlicher Beihilfe beurteilt werden kann.

5. **BEIHILFERECHTLICHE WÜRDIGUNG DER PENSIONSMAßNAHME**

(81) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV „sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen".

(82) Eine Maßnahme kann dann als staatliche Beihilfe angesehen werden, wenn sie die vier folgenden kumulativen Voraussetzungen erfüllt: a) die Maßnahme wird von einem Mitgliedstaat aus staatlichen Mitteln gewährt; b) sie verschafft bestimmten Unternehmen oder Produktionszweigen einen selektiven wirtschaftlichen Vorteil; c) dieser Vorteil verfälscht den Wettbewerb oder droht diesen zu verfälschen; und d) die Maßnahme beeinträchtigt den Handel innerhalb der EU.

(83) Die Pensionsmaßnahme beruht auf § 16 PostPersRG und wird aus dem Staatshaushalt finanziert, sodass sie dem Staat zuzurechnen ist und im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV aus staatlichen Mitteln gewährt wird. Da die Pensionsmaßnahme nur durchgeführt worden ist, um die Deutsche Post teilweise von den Kosten für die Beamtenpensionen zu entlasten, und daher letztlich der Deutschen Post zugutekommt, ist sie selektiv.

5.1. **Vorliegen eines finanziellen Vorteils**

5.1.1. *Anwendbare Methode für die Beurteilung des Vorliegens eines Vorteils*

(84) Auf der Grundlage der Combus-Rechtsprechung vertritt Deutschland die Auffassung, dass aus der Pensionsmaßnahme kein finanzieller Vorteil erwächst, da sie die Deutsche Post von nicht wettbewerbsüblichen Pensionskosten entlastet hat.

(85) In ihrem Beschluss von 2012 wies die Kommission das Vorbringen Deutschlands, das Vorliegen eines Vorteils müsse auf der Grundlage der Combus-Rechtsprechung beurteilt werden, zurück.

(86) Angesichts der Aufhebung des Beschlusses von 2012 und des Ausweitungsbeschlusses von 2011 vertritt die Kommission jedoch die Auffassung, dass sie im Einklang mit Artikel 266 AEUV nach den Urteilen des Gerichts in den Rechtssachen T-143/12 ([25]) und T-388/11 ([26]) dazu verpflichtet ist, in Bezug auf die Pensionsmaßnahme die Combus-Rechtsprechung anzuwenden. In Artikel 266 Absatz 1 AEUV heißt es: „Die Organe …, denen das für nichtig erklärte Handeln zur Last fällt oder deren Untätigkeit als vertragswidrig erklärt worden ist, haben die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union ergebenden Maßnahmen zu ergreifen."

(87) In seinem Urteil vom 14. Juli 2016 erkannte das Gericht an, „dass die bloße Behauptung, die Pensionskosten gehörten zu den Kosten, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen habe, im vorliegenden Fall nicht für den Nachweis genügte, dass die Deutsche Post einen tatsächlichen wirtschaftlichen Vorteil hatte. Die Kommission, die einen solchen Vorteil nachweisen musste, hat dies nicht getan und somit einen Rechtsfehler begangen" ([27]).

([24]) Urteil des Gerichts vom 16. März 2004, Danske Busvognmænd/Kommission, T-157/01, ECLI:EU:C:2004:76, Rn. 57.
([25]) Urteil des Gerichts vom 14. Juli 2016, Deutschland/Kommission, T-143/12, ECLI:EU:C:2016:406.
([26]) Urteil des Gerichts vom 10. April 2019, Deutsche Post/Kommission, T-388/11, ECLI:EU:C:2019:237.
([27]) Urteil des Gerichts vom 14. Juli 2016, Deutschland/Kommission, T-143/12, ECLI:EU:C:2016:406, Rn. 154.

(88) Vor diesem Hintergrund wird die Kommission das Vorliegen eines Vorteils für die Deutsche Post unter Anwendung der Combus-Rechtsprechung prüfen, denn die Kommission ist im Gegensatz zu UPS der Auffassung, dass sie sich bei der beihilferechtlichen Würdigung der Pensionsmaßnahme auf die Combus- Rechtsprechung, und nicht auf das Urteil in der Rechtssache Orange ([28]), stützen muss. Sie ist insbesondere der Ansicht, dass die Verpflichtung der Kommission, die Combus-Rechtsprechung im Einklang mit Artikel 266 Absatz 1 AEUV auf die Pensionsmaßnahme im vorliegenden Fall anzuwenden (siehe Erwägungsgrund 86), nicht dadurch infrage gestellt wird, dass der Gerichtshof im Orange-Urteil von seinem im Combus-Urteil zugrunde gelegten rechtlichen Ansatz abgerückt sein und die Combus-Rechtsprechung daher nicht mehr auf ähnliche Maßnahmen in anderen Fällen anwendbar sein könnte.

5.1.2. *Vorliegen eines Vorteils in der vorliegenden Sache*

(89) In Anbetracht der Anwendbarkeit der Combus-Rechtsprechung in der vorliegenden Sache wird die Kommission prüfen, ob Deutschland der Deutschen Post einen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber ihren Wettbewerbern gewährte, indem es die Differenz zwischen dem von 1995 bis 1999 geltenden Pauschalbetrag und dem Gesamtbetrag der Kosten der Ruhegehälter der ehemaligen Beamten der Deutschen Post übernahm.

(90) Bei ihrer Prüfung zur Feststellung eines etwaigen Vorteils wird die Kommission in den folgenden drei Schritten vorgehen:

a) zunächst wird sie die Höhe der bruttogehaltsbezogenen Sozialversicherungsbeiträge anderer Unternehmen der Briefpost- und Paketbranche ermitteln;

b) anschließend wird sie feststellen, in welcher Höhe die Deutsche Post bruttogehaltsbezogene Sozialversicherungsbeiträge für ihre Beamten trägt;

c) schließlich wird sie die jeweils ermittelten Beiträge miteinander vergleichen.

5.1.2.1. Höhe der Sozialversicherungsbeiträge anderer Unternehmen der Briefpost- und Paketbranche

5.1.2.1.1. Berechnung des Benchmarksatzes

(91) Die privaten Wettbewerber müssen sowohl den Arbeitgeberanteil als auch den Arbeitnehmeranteil der Sozialversicherungsbeiträge aus ihren Erlösen an den Staat zahlen. Wie Abbildung 3 zu entnehmen ist, lag der Gesamtbeitragssatz zur gesetzlichen Sozialversicherung im Zeitraum 1995 bis 1999 in einer Bandbreite von ungefähr 39 % und 42 % des Bruttogehalts. Die Beitragssätze der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zur gesetzlichen Sozialversicherung lagen jeweils in einer Bandbreite von ungefähr 19 % und 21 % des Bruttogehalts (siehe Erwägungsgrund 68).

(92) Anders als Privatangestellte müssen Beamte keinen Anteil an den Sozialversicherungsbeiträgen für die Kranken- und Pflegeversicherung leisten, sondern stattdessen 30 % bis 50 % ihrer Gesundheits- und Pflegekosten selbst decken (z. B. über eine private Zusatzversicherung). Allerdings kann bei dem 30 % bis 50 % betragenden Beitrag der Beamten zu ihren Gesundheits- und Pflegekosten davon ausgegangen werden, dass er in seinen wirtschaftlichen Auswirkungen weitgehend dem Beitrag der Privatangestellten zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung entspricht ([29]).

(93) Darüber hinaus leisten Beamte keinen Beitrag zur Renten- und Arbeitslosenversicherung. Der Beitrag der Deutschen Post sollte deshalb über den Anteil der privaten Arbeitgeber hinausgehen und die gesamten Kosten der Renten- und Arbeitslosenversicherung sowie die verbleibenden Gesundheits- und Pflegekosten der Beamten umfassen.

(94) Der Benchmarksatz für die Sozialversicherungsbeiträge der Deutschen Post (im Folgenden „Benchmarksatz“) muss daher die Gesamtbeitragssätze (Gesamtbeitragssatz = Arbeitgeber- + Arbeitnehmeranteil) zur Renten- und Arbeitslosenversicherung sowie den Arbeitgeberanteil an der Kranken- und Pflegeversicherung umfassen.

(95) Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, lag der Benchmarksatz im Zeitraum 1995 bis 1999 zwischen 32 % und 34,5 % des Bruttogehalts der Privatangestellten.

([28]) Urteil des Gerichtshofs vom 26. Oktober 2016, Orange/Kommission, C-211/15 P, ECLI:EU:C:2016:798.

([29]) Da der der Arbeitnehmeranteil von Privatangestellten zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung rund die Hälfte des Gesamtbeitragssatzes für die gesetzliche Sozialversicherung ausmacht (siehe Erwägungsgrund 68), kann davon ausgegangen werden, dass die von Beamten zu tragenden Kosten für eine private Zusatzversicherung zur Deckung der 30 % bis 50 % weitgehend dem Beitrag von Privatangestellten entsprechen.

Tabelle 1

Benchmarksatz für die Sozialversicherungsbeiträge der Deutschen Post

(in %)

	1995	1996	1997	1998	1999
Arbeitgeberanteil	**19,49**	**20,01**	**21,07**	**21,07**	**20,77**
Krankenversicherung	6,44	6,48	6,82	6,82	6,82
Pflegeversicherung	0,50	0,68	0,85	0,85	0,85
Arbeitslosenversicherung	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25
Rentenversicherung	9,30	9,60	10,15	10,15	9,85
Arbeitnehmeranteil	**12,55**	**12,85**	**13,40**	**13,40**	**13,10**
Arbeitslosenversicherung	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25
Rentenversicherung	9,30	9,60	10,15	10,15	9,85
Benchmarksatz für die Deutsche Post	**32,04**	**32,86**	**34,47**	**34,47**	**33,87**

5.1.2.1.2. Berechnung der Bruttogehaltsgrundlage

(96) Da die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge, die die Deutsche Post für ihre Beamten zu tragen hat, der Höhe der gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge entsprechen sollte, ist es wichtig, dass die Deutsche Post nicht nur einem Beitragssatz in der entsprechenden Höhe unterliegt, sondern dass dieser Beitragssatz auch auf einer entsprechenden Bruttogehaltsgrundlage berechnet wird.

(97) Daher muss ein Beamtenbruttogehalt ermittelt werden (im Folgenden „Bruttogehalt der Beamten“), das eine dem Bruttogehalt der Privatangestellten entsprechende Bruttogehaltsgrundlage bietet.

(98) Es wird angenommen, dass die Beiträge der Beamten zu den Gesundheits- und Pflegekosten den Beiträgen der Privatangestellten zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung entsprechen (siehe Erwägungsgrund 92). Daher ist insoweit keine Anpassung der Bruttogehaltsgrundlage erforderlich. Da allerdings Beamte keinen Beitrag zur Renten- und Arbeitslosenversicherung leisten (siehe Erwägungsgrund 93), sollte das angefallene Gehalt (d. h. die tatsächlichen Gehaltskosten) um einen Faktor erhöht werden, welcher den Anteil der Privatangestellten an den Beiträgen zur gesetzlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung berücksichtigt.

(99) Mit der folgenden Formel wird das angefallene Gehalt in ein Bruttogehalt umgerechnet, das dem Bruttogehalt der Privatangestellten entspricht:

$$Bruttogehalt\ der\ Beamten = angefallenes\ Gehalt * \frac{100}{100 - (Arbeitnehmeranteil\ an\ Arbeitslosen\text{-}\ und\ Rentenversicherung)}$$

(100) Auf das Jahr 1997 angewandt würde die Formel zu folgendem Ergebnis führen:

$$Bruttogehalt\ der\ Beamten = angefallenes\ Gehalt * \frac{100}{(100-(3{,}25 + 10{,}15))} = angefallenes\ Gehalt * 1{,}15$$

(101) Werden zum Beispiel die Beitragssätze von 1997 betrachtet, liegt das Bruttogehalt der Beamten um 15 % höher als das angefallene Beamtengehalt.

5.1.2.2. Ermittlung der von der Deutschen Post für ihre Beamten getragenen bruttogehaltsbezogenen Sozialversicherungsbeiträge

5.1.2.2.1. Sich aus einem Vergleich mit dem Benchmarksatz ergebender Vorteil

(102) Nach § 16 Absatz 1 PostPersRG musste die Deutsche Post im Zeitraum 1995 bis 1999 jährliche Beträge von 2,045 Mrd. EUR bzw. insgesamt 10,225 Mrd. EUR an den Pensionsfonds zahlen.

(103) Auf dieser Grundlage und in Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist es möglich, die bruttogehaltsbezogenen Sozialversicherungsbeiträge der Deutschen Post für den Zeitraum 1995 bis 1999 zu berechnen und diese mit dem in Erwägungsgrund (97) ermittelten Benchmarksatz zu vergleichen.

Tabelle 2

Bruttogehaltsbezogene Sozialversicherungsbeiträge der Deutschen Post und Benchmarksatz

	1995	1996	1997	1998	1999
Beitrag der Deutschen Post zum Pensionsfonds (in Mrd. EUR)	2,045	2,045	2,045	2,045	2,045
Nettogehälter der Beamten (in Mrd. EUR)	3,522	2,992	2,712	2,581	2,288
Bruttogehälter der Beamten (in Mrd. EUR)	4,050	3,441	3,119	2,968	2,631
Beitrag der Deutschen Post (prozentualer Anteil an den Bruttogehältern)	**50**	**59**	**66**	**69**	**78**
Benchmarksatz (in %)	**31,93**	**33,29**	**34,44**	**34,46**	**33,85**

(104) Aus dieser Berechnung ist nicht ersichtlich, dass der Deutschen Post ein Vorteil entstanden wäre, da ihre Zahlungen über dem berechneten Benchmarksatz lagen.

5.1.2.2.2. Sich aus einem Vergleich mit dem Benchmarksatz ergebender Vorteil unter Berücksichtigung möglicher Auswirkungen der Entgeltregulierung

(105) In ihrem Beschluss von 2012 vertrat die Kommission in den Erwägungsgründen 332 bis 338 die Auffassung, dass die Regulierung der von der Deutschen Post erhobenen Entgelte einen relevanten Faktor für die Berechnung der tatsächlich von der Deutschen Post getragenen bruttogehaltsbezogenen Sozialversicherungsbeiträge sowie für die Bewertung der Verhältnismäßigkeit der Pensionsmaßnahme darstellt.

(106) Dies wurde damit begründet, dass die Deutsche Post nach § 20 Absätze 1 und 2 des Postgesetzes vom 22. Dezember 1997 ([30]) (im Folgenden „PostG“) von der Postregulierungsbehörde verlangen kann, dass sie bei der Festsetzung der zulässigen Höhe der Erlöse aus der Exklusivlizenz und den preisregulierten Diensten in die auf die Nutzer abzuwälzenden Kosten die „nicht wettbewerbsüblichen Soziallasten“ sowie die Kosten für die effiziente Bereitstellung des Universaldienstes einbezieht.

(107) Die Postregulierungsbehörde berücksichtigte diese Methode erstmals in der Maßgrößenentscheidung von 2002 (die ab dem 1. Januar 2003 Anwendung fand) und billigte die „nicht wettbewerbsüblichen Soziallasten“ auch in den Maßgrößenentscheidungen von 2007 und 2011. Die Kommission vertrat die Auffassung, dass die von der Deutschen Post tatsächlich zu tragenden Beitragssätze zu den Sozialkosten dadurch aus wirtschaftlicher Sicht geringer waren als ihr anscheinender Beitrag zum Pensionsfond. Auf der Grundlage dieser Erwägung konnte die Kommission in ihrem Beschluss von 2012 den zurückzufordernden Betrag der mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe für den Zeitraum vom 1. Januar 2003 bis zu dem Zeitpunkt, zu dem der komparative Vorteil in vollem Umfang abgebaut war, ermitteln und quantifizieren.

([30]) BGBl. 1997, Teil I, Nr. 88, S. 3294.

(108) Im Hinblick auf den vorliegenden Beschluss und somit die beihilferechtliche Würdigung der Pensionsmaßnahme für den Zeitraum 1995 bis 1999 könnte erörtert werden, ob im Rahmen der Beurteilung des Vorliegens eines Vorteils unter Anwendung der Combus-Rechtsprechung bei der Bezifferung des der Deutschen Post durch die Pensionsmaßnahme möglicherweise erwachsenen Vorteils die möglichen Auswirkungen der Regulierung der von der Deutschen Post erhobenen Entgelte berücksichtigt werden sollten.

(109) Nach Auffassung der Kommission sind die möglichen Auswirkungen der Entgeltregulierung jedoch im Hinblick auf den zeitlichen Anwendungsbereich der im vorliegenden Beschluss gewürdigten Maßnahme, d. h. den Zeitraum 1995 bis 1999, in jedem Fall nicht relevant.

(110) Wie die Kommission in ihrem Beschluss von 2012 anmerkte ([31]), erließ die Postregulierungsbehörde ihre erste Maßgrößenentscheidung, in der den „nicht wettbewerbsüblichen Soziallasten" im Sinne des PostG Rechnung getragen wurde, erst im Jahr 2002 für den Zeitraum 2003 bis 2007. In Bezug auf den Zeitraum vor 2003 stellte die Kommission hingegen fest, dass aus der Rechtsgrundlage für die im Zeitraum 1995 bis 2002 geltenden regulierten Entgelte nicht zweifelsfrei abgeleitet werden konnte, wie die zuständigen Behörden die Zusammensetzung der regulierten Entgelte vorab beschlossen haben ([32]). Vor diesem Hintergrund merkte die Kommission an, dass es in Ermangelung eines eigens ausgewiesenen Elements der Entgelte für Sozialkosten nicht möglich war, die Höhe der bruttogehaltsbezogenen Sozialversicherungsbeiträge unter Berücksichtigung der Regulierung der von der Deutschen Post erhobenen Entgelte zu bestimmen ([33]). Auf der Grundlage dieser Erwägungen kam die Kommission in ihrem Beschluss von 2012 zu dem Schluss, dass sie den Betrag der mit dem Binnenmarkt unvereinbaren Beihilfe für den Zeitraum 1995 bis 2002 weder ermitteln noch quantifizieren konnte ([34]).

(111) Für die Zwecke des vorliegenden Beschlusses geht die Kommission davon aus, dass diese Erwägungen in gleicher Weise auf die Beurteilung des Vorliegens eines etwaigen Vorteils unter Anwendung der Combus-Rechtsprechung, d. h. den in Erwägungsgrund 90 dargelegten Vergleich, Anwendung finden. Da die Kommission die möglichen Auswirkungen der Entgeltregulierung auf die von der Deutschen Post für ihre Beamten getragenen Sozialversicherungsbeiträge trotz umfassender Bemühungen nicht quantifizieren kann, ist es ihr nicht möglich, auf dieser Grundlage das Vorliegen eines Vorteils festzustellen.

5.2. **Schlussfolgerung bezüglich des Vorliegens eines finanziellen Vorteils**

(112) Wenn sich die Kommission in ihrer Würdigung auf einen direkten Vergleich zwischen den Beiträgen der Deutschen Post zum Pensionsfond und dem entsprechenden Benchmarksatz beschränkt, kann, wie aus den dargelegten Erwägungen hervorgeht, kein Vorteil für die Deutsche Post festgestellt werden. Darüber hinaus wäre es selbst bei einer Ausweitung der Würdigung der Kommission auf die möglichen Auswirkungen der Regulierung der von der Deutschen Post erhobenen Entgelte — angenommen dies wäre gerechtfertig — nicht möglich, für den Zeitraum 1995 bis 1999 einen konkreten Vorteil zu ermitteln, zu quantifizieren und mit der Pensionsmaßnahme in Verbindung zu bringen.

(113) Auf der Grundlage dieser Erwägungen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass sie nicht feststellen kann, dass die zugunsten der Deutschen Post im Zeitraum 1995 bis 1999 durchgeführte Pensionsmaßnahme dem Betreiber einen Vorteil im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV verschafft hat. Da das Vorliegen eines Vorteils — eine der kumulativen Voraussetzungen für das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe — nicht nachgewiesen werden kann, stellt die Kommission fest, dass die Pensionsmaßnahme keine staatliche Beihilfe beinhaltete.

6. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(114) Die Kommission stellt fest, dass die von Deutschland im Zeitraum 1995 bis 1999 durchgeführte Pensionsmaßnahme keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Pensionsmaßnahme, die Deutschland im Zeitraum 1995 bis 1999 zugunsten der Deutschen Post durchgeführt hat, stellt keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar.

([31]) Beschluss 2012/636/EU, Erwägungsgrund 332.
([32]) Ebd., Erwägungsgrund 329.
([33]) Ebd., Erwägungsgrund 329.
([34]) Ebd., Erwägungsgrund 408.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 7. Februar 2020

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Exekutiv-Vizepräsidentin