

können. Auf der anderen Seite müssen Berechnungen des Regulierers zur Entgeltfestsetzung für die betroffene Unternehmung im Einzelnen nachvollziehbar sein. Im Hinblick auf diese Nachprüfbarkeit muss es auch eine Kontrollinstanz geben, um Beschwerden von Unternehmungen über Regulierungsentscheidungen vorzubringen.

- Verhältnismäßigkeit

Wie generell bei öffentlichen Regelungen ist schließlich ein Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Dieses erfordert, im Fall von Spielräumen die jeweils mildeste mögliche Form eines Regulierungseingriffs zu wählen, mit dem sich der Regulierungszweck verwirklichen lässt.

III. Rechtliche Vorgaben für die Bestimmung kostenorientierter Preise

1. Bestimmungen der EU für die Preisregulierung auf dem Telekommunikationsmarkt

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat bislang insbesondere Richtlinien und Empfehlungen zum Telekommunikationsmarkt erlassen, aus denen Prinzipien und Konzepte für die Bestimmung regulierter Preise deutlich werden. Schon die Richtlinie 90/38/EWG vom 28.6.1990 verlangt, auf dem Telekommunikationsmarkt einen wirklichen Wettbewerb zu gewährleisten und fordert Transparenz bezüglich der Kostenrechnung. Nach der Richtlinie 95/62/EG vom 13.12.1995 sollen Telefonarife den **Grundsätzen der Kostenorientierung** und der **Transparenz** entsprechen. Ferner soll nach der Richtlinie 97/33/EG¹¹⁸⁷ das Kostenrechnungssystem ermöglichen, „die Beziehung zwischen Kosten und Entgelten im Zusammenhang mit den Netzkomponenten und Netzdiensten zu verdeutlichen“. Die Europäische Kommission empfiehlt, „die Zurechnung von Kosten, eingesetztem Kapital und Erträgen gemäß den **Grundsätzen der Kostenverursachung** (zum Beispiel der aktivitätsorientierten Kostenerfassung „ABC“) vorzunehmen“¹¹⁸⁸. Die Kostenerfassung solle dazu ausreichend detailliert sein. Nach Auffassung der Kommission ermöglicht „ein gut definiertes Kostenzrechnungssystem ... eine Zuweisung von mindestens 90 % der Kosten auf Grundlage direkter oder indirekter Kostenverursachung“¹¹⁸⁹. Um das Verursachungsprinzip zu befolgen, empfiehlt sie eine **Differenzierung der Buchführung** und gibt Leitlinien für die Gliederung der Buchführung¹¹⁹⁰ sowie der Kostenarten vor.

Für die Umsetzung dieser Prinzipien empfiehlt die Kommission eine ‚**mehrschichtige**‘ **Kostenzurechnung**. In ihr sollen direkte Kosten den Diensten,

¹¹⁸⁷ Art. 7 Abs. 5.

¹¹⁸⁸ KOMMISSION (Empfehlung), S. L 141/8.

¹¹⁸⁹ KOMMISSION (Empfehlung), S. L 141/8.

¹¹⁹⁰ Nach Kernnetz, Ortsanschlußnetz, Einzelkundengeschäft und sonstigen Tätigkeiten, KOMMISSION (Empfehlung), S. L 141/8 und S. L 141/10.

Netzkomponenten, den mit den Diensten verwandten Funktionen (zum Beispiel Gebührenabrechnung) und sonstigen Funktionen (zum Beispiel allgemeine Finanzierungskosten) unmittelbar zugeordnet, und anschließend schrittweise die Kosten sonstiger Funktionen, verwandter Funktionen und der Netzkomponenten bis auf die Dienste umgelegt werden¹¹⁹¹. Das Netzanlagevermögen soll mit „zukunftsrelevanten beziehungsweise Wiederbeschaffungswerten für einen effizienten Betreiber“¹¹⁹² bewertet werden, auf deren Basis auch die Abschreibungen zu berechnen seien. Explizit wird die auf **Wiederbeschaffungskosten** beruhende Methodik des ‚**Current Cost Accounting**‘ empfohlen. Um sich an einem effizienten Betreiber zu orientieren, könnten Effizienzfaktoren zugrunde gelegt werden. Die Bestimmung der Kapitalkosten soll mithilfe des WACC-Ansatzes auf das durchschnittliche Betriebskapital erfolgen, wobei die nationalen Regulierungsbehörden globale Kapitalkosten oder unterschiedliche Risikoprämien in spezifischen WACC-Werten für die verschiedenartigen Tätigkeiten vorsehen können. Soweit Netzbetreiber eine getrennte Buchführung vornehmen müssen, sollen sie für jedes Geschäft eine GuV-Rechnung sowie Bilanz vorlegen und diese Einzelabschlüsse für die Unternehmung als Ganzes konsolidieren.

2. Deutsche Regelungen für die Entgeltbestimmung von Telekommunikationsleistungen

Vom deutschen Gesetzgeber ist der Bereich der Telekommunikation durch das **Telekommunikationsgesetz** (TKG) vom 25.07.1996 sowie in neuer Fassung vom 22.06.2004 und die **Telekommunikations-Entgeltregulierungsverordnung** (TEntgV) vom 1.10.1996 geregelt worden. Das TKG schreibt in § 31 vor: „(1) Entgelte [...] sind genehmigungsfähig, wenn sie die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht überschreiten. [...] (2) Die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ergeben sich aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals, soweit diese Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind. [...]“ Auf der Grundlage von § 3 Abs. 1 der TEntgV hat die Regulierungsbehörde zu prüfen, ob und inwieweit dies erfüllt ist.

Unter bestimmten Bedingungen können nach § 31 Abs. 3 TKG darüber hinausgehende Kosten in das Entgelt einfließen, „[...] soweit und solange hierfür eine rechtliche Verpflichtung besteht oder das die Genehmigung beantragende Unternehmen eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachweist [...]“. Neben die grundsätzliche Orientierung an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung tritt entsprechend § 3 Abs. 3 des TEntgV eine Vergleichsmarktorientierung.

Die Festlegung regulierter Entgelte erfolgt also grundsätzlich kostenorientiert mit den Begriffskomponenten der

¹¹⁹¹ Vgl. KOMMISSION (Empfehlung), S. L 141/12 f.

¹¹⁹² KOMMISSION (Empfehlung), S. L 141/9.

- Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung
- langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung sowie einem
- Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten
- einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals.

Im Hinblick auf die Entwicklung der Kosten ist nach § 2 TEntgV Abs. 2 zwischen Einzel- und Gemeinkosten zu trennen. Für letztere ist anzugeben und zu begründen, wie sie der jeweiligen Dienstleistung zugeordnet werden¹¹⁹³. Ferner sind die Kosten nach der Höhe der Personalkosten, Abschreibungen, Zinskosten und Sachkosten zu differenzieren. Des Weiteren sind die Ermittlungsmethode der Kosten, die Kapazitätsauslastungen sowie die der Leistungserbringung zugrunde liegenden Einsatzmengen und Preise darzulegen.

Auffallend sind einzelne Abweichungen, welche die am 22.11.1999, also drei Jahre später erlassene Entgeltregulierungsverordnung für die Post bei ansonsten wörtlich übereinstimmenden Anforderungen aufweist. Sie erlaubt¹¹⁹⁴ bei Entgeltanträgen von geringer wirtschaftlicher Bedeutung, den Umfang der Kostennachweise angemessen zu reduzieren. Ferner sei¹¹⁹⁵ insbesondere zu prüfen, „ob bei der Ermittlung, Berechnung und Zuordnung der Kosten ... allgemein anerkannte betriebswirtschaftliche Grundsätze zugrunde liegen“. Zudem werden in ihr¹¹⁹⁶ spezielle, vor allem soziale Gründe für nicht effiziente Kosten aufgeführt.

Eine weitere Konkretisierung liefern die 2001 von der RegTP erlassenen „Verwaltungsvorschriften im Bereich Kostenrechnung“¹¹⁹⁷. Diese gliedern sich in grundsätzliche Leitlinien der Regulierungspraxis und allgemeine sowie spezifische Vorgaben für das Kostenrechnungssystem. Zentrale Leitlinien der Ermittlung regulierter Entgelte sind für die Regulierungsbehörde die Grundsätze der Transparenz und der Kostenorientierung. Sie stellt damit die Nachprüfbarkeit der Kalkulationen und das Konzept kostenorientierter Preise in den Vordergrund, nicht das Vergleichsmarktpinzip oder andere Konzepte zur Bestimmung regulierter Preise.

Aus diesen Grundsätzen sowie § 33 Abs. 2 und Abs. 3 TKG leitet sie die Forderung her, dass marktbeherrschende Unternehmungen über ein **geeignetes und hinreichend detailliertes Kostenrechnungssystem** verfügen müssen. Dieses müsse so gestaltet sein, dass es die Transparenz der internen Kosten-

¹¹⁹³ Hierbei sind die Maßstäbe zu berücksichtigen, die durch die Richtlinien des Rates entsprechend Artikel 6 der Richtlinie 90/387/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste erlassen werden.

¹¹⁹⁴ § 2 Abs. 1 PEntgV.

¹¹⁹⁵ § 3 Abs. 3 PEntgV.

¹¹⁹⁶ § 3 Abs. 4 PEntgV.

¹¹⁹⁷ Amtsblatt 5/2001 der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, S. 647 f. Diese Vorschriften wurden von der RegTP auf Basis von § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 TKG erlassen, und den der Regulierung unterworfenen Unternehmen die Einführung eines geeigneten Kostenrechnungssystems im Sinne der Richtlinien 97/33/EG und 98/10/EG vorgeschrieben.

zuordnung auf einzelne Dienstleistungen gewährleiste und unzulässige Quersubventionierungen verhindere. Die allgemeinen Vorgaben lassen erkennen, dass die Regulierungsbehörde besonderes Gewicht auf die Nachprüfbarkeit der eingereichten Kostennachweise legt. Deshalb sind die Kostennachweise unmittelbar aus dem unternehmensintern angewandten Kostenrechnungssystem und seiner Kostenstellen- sowie Kostenträgerrechnung herzuleiten. Dabei sollen bei den Ist-Kosten die tatsächlichen Mengengerüste zugrunde gelegt werden, um die reale Kostensituation abzubilden. Für die Folgejahre sind die tatsächlichen Plankosten anzugeben. Die Kalkulationen von Produkten/Diensten sollen auf den tatsächlich vorhandenen und nachprüfbar Anlagegüter- und Mengenstrukturen basieren, die unter Beachtung des Grundsatzes der Verfahrensökonomie über Vollerhebungen ermittelt sind.

Im Hinblick auf die Nachprüfbarkeit der Kostennachweise wird besonderer Wert auf ihre Einbindung in die in der Unternehmung geltende Kostenrechnung sowie auf die Transparenz der Verteilung der Gesamtkosten gelegt. Daher müssen die **Kostenrechnungsmethoden einheitlich** sowie stetig angewandt werden und haben der unternehmensintern geltenden Kostenrechnung zu entsprechen. Änderungen sind gesondert zu begründen und mit Hilfe von Überleitungsrechnungen transparent sowie nachvollziehbar zu machen. Ferner sollen eine **Gesamtschau der Kostensituation** ermöglicht werden und hierzu eine **integrierte Kostenträgerrechnung** bestehen, bei der die Kosten in sachlicher und zeitlicher Hinsicht möglichst verursachungsgerecht den einzelnen Leistungen zugeordnet werden. Darüber hinaus ist die jährliche Schlüsselung der Gesamtkosten für die Unternehmung insgesamt vorzulegen.

Das strenge Erfordernis der Einbindung in die unternehmensinterne Kostenrechnung ist insoweit problematisch, als für unterschiedliche kurz- und längerfristige Planungs- und Entscheidungsprobleme, Steuerungs- sowie Kontrollzwecke verschiedene Kostenrechnungsmethoden anzuwenden sind. Die Form einer Preisregulierung kann zu für diesen Rechnungszweck speziell eingerichtete Kostenrechnungsmethoden zwingen, welche die Unternehmung nicht für ihre eigenen anderen Kostenrechnungszwecke verwenden kann.

Die Einzelvorgaben betreffen die Anlagenkosten, prozessorientierte Kalkulationen und die leistungsmengenneutralen Gemeinkosten. Für die Anlagen wird unter anderem verlangt, dass die **Investitionswerte** im Normalfall über Vollerhebungen und die Nettoinvestitionswerte auf Basis der tatsächlichen Planungs- und Investitionsentscheidungen ermittelt werden. Damit sollen der Zusammenhang zu den intern verwendeten Berechnungsgrundlagen und -daten gewährleistet, ggf. verwendete Wiederbeschaffungspreise durch aktuelle Vertragspreise eindeutig belegt und Preisindices eindeutig hergeleitet sein.

Für die **leistungsmengenneutralen Gemeinkosten** wird entsprechend den EU-Empfehlungen gefordert, sie soweit als möglich auf der Basis von hinreichend verursachungsgerechten Mengenschlüsseln zu verrechnen, die restlichen Gemeinkosten nach dem allgemeinen Gesamtkostenschlüssel zu vertei-

len und die Gemeinkostenstellen so zu sortieren bzw. aufzuteilen, dass eine eindeutige **Trennung von regulierten und nicht-regulierten Bereichen** erfolge.

IV. Wichtige Problemfelder einer kostenorientierten Preisregulierung

1. Bedeutung der Abgrenzung von Grundbegriffen der Unternehmensrechnung

Die Bestimmungen in der EU und in Deutschland machen deutlich, welches Gewicht die Kosten- und Erlösrechnung gewinnen kann. Ein spezifischer Aspekt liegt hierbei darin, dass ihre Begriffe und Konzepte aufgrund der Verankerung in Richtlinien, Gesetzen und Verordnungen Rechtscharakter erlangen. Da die Entscheidungen der Regulierungsbehörde aus der Verknüpfung von wirtschaftlicher und juristischer Argumentation heraus erfolgen, sollten die Konzepte einer Überprüfung durch Gerichte standhalten.

Schon die Richtlinien und Empfehlungen der EU lassen erkennen, welche Bedeutung der **Trennung zwischen Einzel- und Gemeinkosten** zukommt. In der für ihre Unterscheidung maßgeblichen Zurechenbarkeit wird ein wesentliches Merkmal für die Begründung eines genehmigungspflichtigen Preises gesehen. Einzelkosten sind die Kosten, die einer Bezugsgröße direkt zurechenbar sind. Bezugsgrößen können unter anderem Produkteinheiten, einzelne Zwischen- oder End-Produktarten, Produktgruppen, Kostenstellen, Unternehmensbereiche, die gesamte Unternehmung und einzelne Perioden sein. Damit hängt es von der jeweils betrachteten Bezugsgröße ab, welche Kosten als Einzelkosten und welche als Gemeinkosten zu klassifizieren sind. Im Zusammenhang der Zurechnung von Kosten auf verschiedene Dienste bildet im Normalfall die Dienstleistungsart die Bezugsgröße.

Von Bedeutung ist, wie streng das **Kriterium der Zurechenbarkeit** angewandt wird. Versteht man es im engen Sinn von PAUL RIEBEL¹¹⁹⁸, so wird sich ein wesentlicher Anteil der Kosten regulierter Unternehmungen nicht auf deren einzelne Dienstleistungsarten zurechnen lassen. Die in den Empfehlungen der EU vertretene Auffassung einer weitgehenden Zurechenbarkeit von bis zu 90 % der Kosten ist dann irreführend. Interpretiert man es dagegen in einem pragmatischen Sinn weit(er), so muss man Schlüsselungen vornehmen, die nicht frei von Willkür sein können. Entsprechendes gilt für die Forderung einer Zurechnung nach den Grundsätzen der Kostenverursachung, wie sie von der EU-Kommission empfohlen wird¹¹⁹⁹. In der Nutzung eines Netzes für verschiedene Leistungen liegt eine wesentliche wirtschaftliche Chance, um zu höherer Effizienz zu gelangen. Sie hat aber zur Konsequenz, dass eine Zurechnung der Kosten des Netzes auf einzelne Leistungsarten nicht verursachungsgemäß und damit nicht eindeutig möglich ist. Die

¹¹⁹⁸ Vgl. RIEBEL, P. (Einzelkostenrechnung⁷), S. 36 ff. und S. 274 ff.

¹¹⁹⁹ Vgl. Fn. 118, S.757.