

# **Beschluss**

**In dem Verwaltungsverfahren**

**BK5-18/003**

der

Deutschen Post AG, vertreten durch den Vorstand,  
Charles-de-Gaulle-Straße 20, 53113 Bonn

- Betroffene -

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Redeker, Sellner, Dahs,  
Leipziger Platz 3, 10117 Berlin

**wegen**

**Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die  
Price-Cap-Regulierung für Briefsendungen bis 1000 Gramm ab 01.01.2019**

hat die Beschlusskammer 5 der Bundesnetzagentur in der Besetzung:

Vorsitzende Ute Dreger,  
Beisitzer Jens Meyerding und  
Beisitzer Martin Balzer

am 03.06.2019 beschlossen:

## **1. Zusammenfassung von Dienstleistungen**

Die der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Dienstleistungen werden gemäß § 1 Abs. 2 PEntgV in einem einzigen Dienstleistungskorb zusammengefasst.

## **2. Aufnahme neuer Dienstleistungen in die Price-Cap-Regulierung**

Neue Dienstleistungen der Betroffenen können in die Price-Cap-Regulierung nur dann aufgenommen werden, wenn im Referenzzeitraum 01.01.2017 bis 31.12.2017 mindestens während des letzten halben Jahres dieses Zeitraumes aus einer marktbeherrschenden Stellung heraus auf dem relevanten Markt Umsätze erzielt worden sind.

Sofern durch produktspezifische kostenrelevante Qualitätsänderungen (Modifizierung der Leistungsmerkmale) Dienstleistungen maßgeblich verändert werden, gelten sie als neue Angebote und sind wie solche zu behandeln. Die Betroffene hat während der Laufzeit dieser Entscheidung die Bundesnetzagentur über Änderungen der Leistungsmerkmale bei den dieser Entscheidung unterliegenden Produkten zu unterrichten.

Die Voraussetzungen für die Neuaufnahme der Produkte „PRIO“ und „Nachnahme“ in die Price-Cap-Regulierung sind vorliegend erfüllt.

## **3. Herausnahme einzelner Dienstleistungen aus der Price-Cap-Regulierung**

Die Herausnahme einzelner Dienstleistungen aus der Price-Cap-Regulierung ist grundsätzlich möglich. Zuvor ist allerdings zu prüfen, ob die festgelegten Price-Cap-Bestimmungen weiterhin eingehalten werden. Ist dies der Fall, sind Entgeltmaßnahmen nicht erforderlich. Werden die Bestimmungen hingegen nicht mehr erfüllt, müssen zeitgleich mit der Herausnahme der Dienstleistungen kompensierende Entgeltänderungen bei den noch in der Price-Cap-Regulierung verbleibenden Dienstleistungen durchgeführt werden.

Bei Dienstleistungen, die wegen des Wegfalls einer marktbeherrschenden Stellung aus der Price-Cap-Regulierung entlassen, aber weiter am Markt angeboten werden, lässt sich die Einhaltung der Price-Cap-Bestimmungen dadurch gewährleisten, dass der Anteil an der Erfüllung der Maßgrößenvorgaben unabhängig von zukünftigen Änderungen der Entgelte für den Rest der Price-Cap-Periode auf dem Niveau zum Zeitpunkt der Entlassung aus der Price-Cap-Regulierung für Referenzzwecke festgeschrieben wird.

Entsprechendes gilt in den Fällen des § 27 PostG.

## **4. Ausgangsentgeltniveau**

- a) Das Ausgangsentgeltniveau ergibt sich als gewichteter Durchschnitt der Entgelte der im Korb enthaltenen Dienstleistungen. Als Gewichte für die am 31.12.2018 von der Betroffenen auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen erhobenen Entgelte werden die prognostizierten Absatzmengen der Jahre 2019 bis 2021 verwendet.
- b) Dem Durchschnitt der Entgelte wird die bei Erlass der Entscheidung tatsächlich erbrachte Qualität der Briefbeförderung zugrunde gelegt. Zu diesem Zweck wird der Betroffenen in Tenor zu 7. e) auferlegt, zusammen mit dem Entgeltgenehmigungsantrag Informationen mit Stand 4. Quartal 2018 vorzulegen.

## **5. Zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate – X-Faktor**

Die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) der Betroffenen für den Zeitraum 01.01.2019 bis 31.12.2021 wird auf insgesamt -5,41 % festgelegt.

## **6. Gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate - Referenzindex I**

Als Referenzindex I wird der Verbraucherpreisindex für Deutschland herangezogen.

Als Wert für den Referenzindex wird die Veränderungsrate für das Jahr 2018 sowie die erwarteten Werte für die Jahre 2019 und 2020 herangezogen.

Für den Zeitraum 01.01.2019 bis 31.12.2021 beträgt der Wert für den Referenzindex I insgesamt 3,45 %.

## **7. Nebenbedingungen**

- a) Vollbezahlte sowie ermäßigte Einzelentgelte innerhalb eines Korbes dürfen nicht missbräuchlich im Sinne von § 20 Abs. 2 PostG sein.
- b) Die Entgelte für Brief International zum Kilotarif mit den Dienstleistungsmerkmalen, wie sie mit den im Rahmen des Maßgrößenverfahrens vorgelegten Leistungsbeschreibungen definiert werden, können nur durch eine gleiche prozentuale Veränderung des Stückpreisantels und des Kilopreisantels geändert werden. Anderenfalls ist rechnerisch nachvollziehbar zu belegen, dass die Entgeltänderung weder missbräuchliche Abschläge noch Diskriminierungen enthält.
- c) Die im Price-Cap-Verfahren genehmigten Entgelte stellen Nettoentgelte im Sinne des Umsatzsteuergesetzes dar. Für Fragen der Umsatzsteuerpflicht finden die steuerrechtlichen Regelungen Anwendung.
- d) Änderungen gegenüber der von der Betroffenen im Maßgrößenverfahren vorgelegten Leistungsbeschreibungen werden im Sinne des § 27 PostG behandelt.
- e) Über die dem Ausgangsentgeltniveau zugrunde liegende Qualität der Briefbeförderung nach § 2 Post-Universaldienstleistungsverordnung ist jeweils zum Ende eines Quartals zu berichten. Hierzu sind der Beschlusskammer in EDV-fähigem Format folgende Informationen jeweils bis zwei Monate nach Quartalsende mitzuteilen:
  - Übersicht über die vorhandenen Filialstandorte (mit Anschrift und Koordinaten) sowie Angaben zu Filialformat und Unternehmensorganisation.
  - Angaben über die Brieflaufzeitmessung getrennt nach Bund / Leitregion; jeweils aus Verbraucher- und Betriebssicht sowie Lieferung des dazugehörigen Rohdatensatzes gem. EN 13850.
  - Angaben über Zahl, Standorte (Anschrift und Koordinaten) und Leerungszeiten der Briefkästen.
  - Angaben zur werktäglichen Zustellung; insbesondere zur Anzahl der werktäglich durchgeführten Zustelltouren, der Zustellabbrüche sowie Angaben zur regionalen Verteilung (getrennt nach Leitregionen) einschließlich Angabe der Gründe für die Zustellabbrüche in elektronisch auswertbarem Format.
- f) Jeweils zum 31.07. eines Jahres, beginnend mit dem 31.07.2019, sind die im Postnetz zugestellten Sendungsmengen – aufgeschlüsselt nach den der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Produkten – vorzulegen. Halbjährlich, beginnend mit dem 31.07.2019, sind monatliche Daten zu den in der Zustellung tätigen budget-wirksamen Arbeitneh-

mern (bwAN), getrennt nach dem Post- und Paketnetz und Overhead sowie zur Anzahl der Zustellbezirke, getrennt nach Brief und Verbund vorzulegen. Im Falle einer entscheidungserheblichen, kostenrelevanten Abweichung der tatsächlichen von der – dieser Entscheidung zugrunde liegenden – prognostizierten Sendungsmengen- und Personalentwicklungen behält sich die Beschlusskammer den vollständigen oder teilweisen Widerruf der Entscheidung vor.

## 8. Geltungsdauer

Die Maßgrößen der Price-Cap-Regulierung werden für den Zeitraum vom 01.01.2019 bis zum 31.12.2021 festgelegt. Der Zeitraum wird zu einer einzigen Price-Cap-Periode zusammengefasst.

## 9. Voraussetzungen für die Überprüfung der Maßgrößen

Mit dem Antrag der Betroffenen auf Entgeltgenehmigung nach § 21 Abs. 1 Nr. 2 PostG sind diejenigen Absatz- und Umsatzzahlen vorzulegen, die es der Beschlusskammer ermöglichen, die Einhaltung der vorgegebenen Maßgrößen zu überprüfen.

## 10. Referenzzeitraum für die Gewichtung

Referenzzeitraum für die Mengengewichtung der Price-Cap-Periode 01.01.2019 bis 31.12.2021 ist das Jahr 2018.

## 11. Genehmigungsfähigkeit (Price-Cap-Formel)

Die Genehmigungsfähigkeit genehmigungsbedürftiger Entgelte für Postdienstleistungen bestimmt sich nach der nachfolgend aufgeführten Price-Cap-Formel. Genehmigungsfähig sind danach die Entgelte nur dann, wenn die nachstehende Bedingung erfüllt ist:

$$\sum_{i=1}^n \sum_{k=1}^K \frac{q_{i,t-1} \times p_{i,t-1}}{\sum_i q_{i,t-1} \times p_{i,t-1}} \times \frac{(p_{i,T_{ik}} - p_{i,t-1}) \times \frac{g_{i,k}}{(36-m)}}{p_{i,t-1}} \leq (I_t - X_t) \times \frac{36}{(36-m)}$$

T	Periode, für die die Maßgrößen festgelegt werden
t-1	Periode, mit den aktuellen Tarifen (Preise zum 31.12.2018)
I	Index für ein bestimmtes Angebot in einem Korb, i = 1, ..., n
N	Anzahl der Angebote in dem spezifischen Korb
p <sub>i,T<sub>ik</sub></sub>	Entgelt pro Stück des Angebots i nach der k-ten Entgeltänderung
p <sub>i,t-1</sub>	Entgelt pro Stück des Angebotes i in der Periode unmittelbar vor der Periode t
q <sub>i,t-1</sub>	Absatzmenge des Angebots i in der Referenzperiode t-1
X <sub>t</sub>	zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate für die Periode t
I <sub>t</sub>	gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate (Referenzindex I) in der Referenzperiode t
T	Zeitpunkt, ab dem ein beantragtes Entgelt zur Anwendung kommt
M	Anzahl der Monate in der Periode t, für die per einstweiliger Anordnung die Entgelte der Periode t-1 fortgelten
K	Index für die Zahl der Preisänderung (1. Preisänderung k=1; 2. Preisänderung k=2)
g <sub>ik</sub>	Anzahl der Monate, in der das Entgelt p <sub>i,T<sub>(ik)</sub></sub> für die Dienstleistung i gilt

## **12. Kompensation entgangener Preiserhöhungsspielräume**

Bei der Festlegung der Preisänderungsrate nach § 21 Abs.1 Nr. 2 PostG wird eine Übertragung zum 01.01.2019 entgangener Preiserhöhungsmöglichkeiten kompensatorisch berücksichtigt.

Der Übertrag wird gewährt für die Dauer unveränderter Entgelte ab dem 01.01.2019 aufgrund der einstweiligen Anordnung der Kammer vom 31.10.2018 bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der nach §§ 21 Abs. 1 Nr. 2 PostG, § 5 PEntgV neu zu genehmigenden Entgelte im Rahmen der Maßgrößenentscheidung.

Die Höhe des Übertrags bemisst sich nach dem Verhältnis der Anzahl der Monate des gesamten Price-Cap-Zeitraums vom 01.01.2019 bis 31.12.2021 (36 Monate) zur Dauer des Price-Caps vermindert um die Anzahl der Monate (m), für die Preiserhöhungsspielräume durch die Betroffene nicht genutzt werden konnten. Der Übertrag erhöht die Preisänderungsrate aus I - X um das vorgenannte Verhältnis.

Es gilt:  $(I - X) \times (36/(36-m))$ .

## **Gründe:**

### **I.**

Entgelte gemäß § 19 PostG, die ein Lizenznehmer auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen erhebt, bedürfen der Genehmigung durch die Bundesnetzagentur, sofern der Lizenznehmer auf dem betreffenden Markt marktbeherrschend ist.

Die derzeit gültigen Entgelte der Betroffenen für die Beförderung von Briefsendungen beruhen auf der Entscheidung der Beschlusskammer 5 (BK 5b-15/012) vom 23.11.2015 über die Zusammenfassung von Dienstleistungen und der Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für den Zeitraum 01.01.2016 bis 31.12.2018 sowie dem Beschluss der Beschlusskammer 5 (BK 5-17/042) vom 04.12.2015 zur Genehmigung der Entgelte für lizenzpflichtige Postdienstleistungen nach § 19 PostG ab dem 01.01.2016 im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens. Die Genehmigung war bis zum 31.12.2018 befristet. Mit Beschluss BK5-18/003 vom 31.10.2018 hat die Beschlusskammer die einstweilige Fortgeltung der bis 31.12.2018 gültigen Entgelte angeordnet.

Mit Schreiben vom 06.02.2018 hat die Bundesnetzagentur der Betroffenen die Einleitung eines Verfahrens zur Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung gem. §§ 46, 19, 21 Abs. 1 Nr. 2 u. Abs. 4, 44 PostG, §§ 74 ff. TKG 1996, § 1 Abs. 2 und § 4 PEntgV für Briefsendungen bis 1000 Gramm ab 01.01.2019 mitgeteilt. Die Betroffene wurde aufgefordert, die für das Price-Cap-Verfahren erforderlichen Unterlagen vorzulegen. Sie hat mit Schreiben vom 17.04.2018 und 18.05.2018 entgeltbegründende Unterlagen vorgelegt und zu Sachfragen Stellung genommen.

Unter dem 08.06.2018 verkündete die Betroffene eine Gewinnwarnung für den die Price-Cap-Produkte beinhaltenden Geschäftsbereich. Im Zusammenhang mit der Gewinnwarnung wurden umfangreiche Maßnahmenpakete zu effizienzsteigernden Maßnahmen sowohl im Brief- als auch im Paketbereich angekündigt.

Mit Schreiben vom 12.06.2018 bat die Kammer – auch unter Bezugnahme auf die angekündigten Kostenmaßnahmen – um weitere Erläuterungen zu den bis zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Kostenunterlagen. Auf die Nachfragen der Beschlusskammer hat die Betroffene mit Schreiben vom 13. und 25.07., 03. und 16.08. sowie 05.10.2018 weitere entgeltbegründende Kostennachweise sowie ergänzende Erläuterungen zur Kostenentstehung, -verteilung und -entwicklung vorgelegt. Diese Ausführungen beinhalteten auch Angaben zu den beabsichtigten kostensenkenden Maßnahmen. Mit Schreiben vom 03.08.2018 legt die Betroffene eine Studie von Copenhagen Economics vom 12.07.2018 vor, die die richtige Kostenzuordnung bei Verbundleistungen belege. Nach Erlass der einstweiligen Anordnung hat die Betroffene das Auskunftersuchen der Kammer vom 15.10.2018 mit Schreiben vom 30.11.2018 beantwortet und abermals weitere Kostenunterlagen nachgereicht.

Durch die Erste Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV) vom 29.05.2015 (verkündet am 05.06.2015; BGBl. I S. 892) hat der Verordnungsgeber die Regelung in § 3 Abs. 2 PEntgV geändert. Die Vorschrift bestimmt die Zusammensetzung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL), die einen zentralen Maßstab der Entgeltregulierung darstellen.

Während § 3 Abs. 2 PEntgV in der alten Fassung vorsah, dass sich die KeL aus den für die Leistungsbereitstellung notwendigen langfristigen zusätzlichen Kosten und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines dem unternehmerischen Risiko angemessenen Gewinnzuschlags, ergeben, wurde durch die Verordnungsänderung der Bezug zum unternehmerischen Risiko gestrichen. Stattdessen wird nun in § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV angeordnet, dass bei der Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags insbesondere die Gewinnmargen solcher Unternehmen als Vergleich heranzuziehen sind, die in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren Märkten tätig sind.

Die Betroffene reichte mit Schreiben vom 18.05.2018 ein eigenes durch Copenhagen Economics A/S gefertigtes Expertengutachten zur Bestimmung des angemessenen Gewinnzuschlags ein. Dieses verortet den angemessenen Gewinnzuschlag bei (mindestens) 6,34 %.

Die Beschlusskammer hat sich zur Analyse und Bewertung der Umsatzrenditen anderer europäischer Unternehmen wie im vorangegangenen Verfahren ebenfalls wissenschaftlicher Unterstützung bedient (§ 44 PostG i. V. m. § 70 Abs. 2 TKG 1996). Sie hat das Wissenschaftliche Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) mit der Recherche, Aufbereitung, Analyse und Validierung von Unternehmens- und Strukturdaten beauftragt.

Mit Verordnung vom 14.03.2019 hat die Bundesregierung die Bestimmungen zur Ermittlung des Gewinnzuschlags nach § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV erneut geändert (BGBl. I S. 338). Die Änderung führt dazu, dass in die Vergleichsbetrachtung künftig nur noch solche europäischen Postunternehmen einzubeziehen sind, die in struktureller Hinsicht mit der Betroffenen vergleichbar sind. Bislang wurden alle europäischen Postunternehmen entsprechend ihrer Gewichtung berücksichtigt.

Zum Verfahren gingen Stellungnahmen des Bundesverbands Paket- und Expresslogistik e.V. (BIEK) und der United Parcel Service Deutschland S.à.r.l. & Co. OHG (UPS) und des Postagenturverbands Deutschland e.V. (pagd) ein.

## **BIEK**

BIEK nahm mit Schreiben vom 05.06.2018, das auch einen Antrag auf Beiladung zum Maßgrößenverfahren enthielt, und 30.07.2018 im Verfahren Stellung. Gegenstand der Schreiben war in erster Linie die Einbeziehung des schriftsätzlichen Vortrags im Klageverfahren gegen den Price-Cap- bzw. Maßgrößenbeschluss aus dem Jahr 2015. Der Inhalt der Schreiben vom 03.07.2017 sowie vom 26.07.2018 wurde ausdrücklich zum Gegenstand des Vortrags gemacht. Zudem wies BIEK darauf hin, dass die Implikationen des von der Betroffenen eingeführten Produkts „Warenpost national“ zu berücksichtigen seien.

Inhalt des im verwaltungsgerichtlichen Verfahren geäußerten Vortrags war im Wesentlichen:

Der im (alten) Maßgrößenverfahren festgelegte Gewinnzuschlag verstoße gegen § 20 Abs. 1, 1. Alt. PostG, die dort geforderte KeL-Orientierung sei nicht gegeben. Der Gewinn müsse sich nach Gesetz nach „WACC“ bestimmen. Da die Kosten des Universaldienstes als neutrale Aufwendungen ohne Effizienztest berücksichtigt würden, rechtfertige sich eine höhere Gewinnbemessung erst recht nicht. Es verstoße gegen Art. 12 Postrichtlinie, wenn Universaldienstlasten als neutrale Aufwendungen ohne KeL-Prüfung in die Entgeltberechnung einfließen würden. Eine Zuordnung der Lasten nach dem Tragfähigkeitsprin-

zip verstoße gegen § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG i.V.m. § 3 Abs. 4 Satz 3, Abs. 3 Satz 1 PEntgV, jedenfalls gegen Art. 14, 7 i.V.m. Anhang I Teil B Postrichtlinie.

Ein Effizienztest im Hinblick auf die vorgelegten Kostenunterlagen sei erforderlich, d.h. ein Abgleich der Ist-Kosten mit effizienten Soll-Kosten, weil Entgelte den effizienten Kosten angeglichen werden und die Kosten für jede einzelne Leistung festgestellt werden müssten. Mögliche Effizienzsteigerungen bei der Bestimmung der Produktivitätsfortschrittsrate seien zu berücksichtigen.

§ 3 Abs. 2 PEntgV verstoße gegen deutsches und europäisches Recht und konterkariere das gesetzliche Ziel der Wettbewerbsförderung. Denn auf Verordnungsebene würden für den Vergleich solche Märkte vorgegeben, die an einem strukturellen Wettbewerbsdefizit leiden. Es könne nicht sein, dass Quasi-Monopolrenditen der etablierten Postunternehmen in anderen europäischen Ländern Maßstab für die Gewinnbemessung seien.

Negative Produktivitätsfaktoren seien systematisch unplausibel und führten zu einem Verlust jeglicher Anreizwirkungen. Dies verstoße gegen nationales und europäisches Postrecht.

Die bisherigen Vorgaben zur Aufnahme neuer Dienstleistungen in das Price-Cap und zur Herausnahme von Dienstleistungen seien unbestimmt. Letztere seien zudem nicht vereinbar mit dem Gebot der Kostenorientierung nach § 20 Abs. 1 PostG.

## **UPS**

UPS hat drei Stellungnahmen mit Schreiben vom 26.06. und 01.08.2018 sowie vom 10.01.2019 eingereicht. Der wesentliche Inhalt dieser Schreiben lässt sich zusammenfassen wie folgt:

Die Kosten insbesondere der Verbundzustellung seien verursachungsgerecht der Paket- und Briefproduktion zuzuordnen. Es sei dabei, da Briefmengen tendenziell sinken, während Paketmengen stiegen, von einer Kostenverlagerung in Richtung Paket auszugehen. Die Überführung von Mitarbeitern aus dem Express- in den Briefbereich lasse darauf schließen, dass Personalkosten im Lizenzbereich stark gesunken, im Warenversandsegment stark gestiegen sein müssen. Kostenremanenzeffekte seien zu verneinen, da Personal bei abnehmenden Briefmengen in den Paketbereich transferiert werden könnten. Perspektivisch sei von einer Zunahme der Verbundzustellung und damit verbundenen Skaleneffekte in Gestalt von Größendegressions- und Verbundeffekten auszugehen, diese seien kostenmindernd zu berücksichtigen. Auch eine Reduzierung des Leistungsumfangs und Rationalisierungsmaßnahmen sprächen gegen steigende Infrastruktur- und Personalkosten. Die E-Substitutionsphase sei abgeschlossen (2011), das Briefvolumen steige seit 2014 wieder an. Es sei zumindest nicht von dramatischen Rückgängen des Sendungsvolumens auszugehen. Verschleppte Investitionsmaßnahmen dürften der Betroffenen nicht zugute kommen. Sie müsse daher so behandelt werden, als hätte sie rechtzeitig ausreichende Investitionen in Automatisierung, Digitalisierung und zur Steigerung der Produktivität auf der letzten Meile sowie zur intelligenten Auslastung des Post- und Paketnetzwerks getätigt. Das von der Betroffenen angeführte Einsparpotential sei fiktiv (auch für die Vergangenheit) einzubeziehen. Jedenfalls dürfe Restrukturierungsaufwand nicht als Kosten/Lasten anerkannt werden.



Das Ausgangsentgeltelniveau sei einem umfassenden Effizienztest zu unterziehen. Kostendaten (auch aus Nicht-Price-Cap-Bereichen) seien durch von der Betroffenen aufzubereitende Rohdaten zu belegen.

Die Methode zur Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags sei fehlerhaft. Eine Vergleichsmarktbetrachtung sei unmöglich, da alle zum Vergleich herangezogenen Märkte unter einem strukturellen Wettbewerbsdefizit leiden. Der deutsche Markt sei ohnehin nicht vergleichbar, da die Sendungsmengenentwicklung gegen den europäischen Trend relativ neutral verläuft.

Eine Berücksichtigung neutraler Aufwendungen (Universaldienstlasten) müsse entfallen, da die Betroffene den Universaldienst freiwillig erbringt, Nettomehrkosten nicht belegt seien und der Universaldienst für die Betroffene keine unverhältnismäßige Belastung darstelle. Die Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips führe zu einer unbilligen Verlagerung von Kosten in den Price-Cap-Bereich. Qualitätsverschlechterungen im Bereich Universaldienst seien zu berücksichtigen, ggf. durch Aufnahme eines Widerrufsverbahalts. Es gebe einen starken Rückgang von Soziallasten und Altverbindlichkeiten, Kosten für Netzzugangspunkte dürften nicht berücksichtigt werden.

Die tatsächliche Produktivitätsentwicklung könne bei integrierten Produktionsstrukturen nicht isoliert auf die der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Produkte bezogen erfolgen; vielmehr seien auch andere Produktbereiche und deren Entwicklung zu berücksichtigen. Für eine hinreichend zuverlässige Kostenprognose sei daher die Betrachtung durch Kennzahlen zur tatsächlichen Produktivität zu ergänzen. Prognosen anhand erwarteter Mengenentwicklungen in einzelnen Segmenten ließen keine fundierte Abschätzung der Produktivität zu. Vielmehr müssten übergreifende Leistungskennzahlen (*Key Performance Indicators*, „KPIs“) die Gesamt-Kostenentwicklung belegen.

Art. 106 Abs. 1 AEUV sei auf die staatliche Genehmigung von Entgelten anwendbar. Dies habe insbesondere Auswirkungen auf die Ermittlung des angemessenen Gewinns. Die Universaldienstrichtlinie 2002/22/EG beschränke den angemessenen Gewinn auf eine angemessene, am wirtschaftlichen Risiko ausgerichtete Eigenkapitalrendite. Dies widerspreche der Regelung des § 3 Abs. 2 PEntgV. Die Gewinnmarge dürfe über den europäischen Ansatz nicht hinausgehen. Soweit Kosten der Universaldiensterbringung bereits im Rahmen des § 3 Abs.4 PEntgV berücksichtigt worden seien, dürfte eine Gewinnbemessung im Wege der Vergleichsmarktbetrachtung nicht zu einem doppelten Risikoausgleich führen.

Dem Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 04.12.2018, Az. 25 K 7243/15 sei hinsichtlich der dort festgestellten Anwendbarkeit des Tragfähigkeitsprinzips nicht zu folgen. Eine Zuschlüsselung nach dem Tragfähigkeitsprinzip würde zu einer unverhältnismäßigen und – im Sinne eines Preishöhenmissbrauchs – rechtswidrigen Allokation von Gemeinkosten hin zu den mit Marktmacht angebotenen Produkten führen.

Der **Postagenturverband Deutschland e.V.** (pagd) forderte mit Schreiben vom 03.07.2018 die Einbeziehung der Agentur-Vergütungen in die Maßgrößen. Ziel der Einbeziehung sei die Erhöhung der Provisionen von Agenturnehmern insbesondere für den Verkauf von Briefmarken.

Mit Schreiben vom 15.01.2019 wurde der Betroffenen der Entwurf der beabsichtigten Entscheidung zur Stellungnahme zur Verfügung gestellt, § 8 Abs. 1 Satz 2 PEntgV. Die Be-

troffene übersandte ihre Stellungnahme mit Schreiben vom 29.01.2019. Im Wesentlichen führte sie aus:

Sie zweifelt zunächst das Bestehen einer marktbeherrschenden Stellung an. Infolge zunehmender E-Substitution, die von der Kammer mittels einer fundierten ökonomischen Analyse hätte bewertet werden müssen, stellen nach ihrer Ansicht elektronische Kommunikationsmittel Substitute für den physischen Briefversand dar. Das Fehlen empirischer Erhebungen zu den Substitutionsmöglichkeiten sowie ökonomischer Analysen und Berechnungen zu den Austauschmöglichkeiten stelle eine ungenügende Entscheidungsgrundlage dar.

Die Marktanteilsberechnungen würden zudem ausschließlich umsatzbezogen angestellt und ließen (bei Hinzuziehung des hohen Teilleistungsanteils bei Konsolidierern) die tatsächlichen Endkundenbeziehungen außer Acht. Dadurch würden die Marktanteile von Wettbewerbern fehleingeschätzt. Auch die Finanzkraft der größeren Wettbewerber würde unterschätzt.

Für die Herausnahme von Dienstleistungen aus dem Price Cap sei eine Privilegierung aufzunehmen, wenn der Betroffenen die Leistungserbringung aufgrund veränderter internationaler Postabkommen oder aus sonstigen übergeordneten Gründen nicht mehr möglich sei. Dies könne insbesondere bei grenzüberschreitenden Postdienstleistungen der Fall sein, bei denen die Betroffene auf die Mitwirkung anderer Postgesellschaften angewiesen sei.

Die Berechnung der Kammer habe mangels Berücksichtigung von Deflationierungseffekten die internen Erlöse im Price-Cap-Korb überschätzt, weshalb der aufgrund dieser Daten errechnete Preiserhöhungsspielraum zu gering ausfalle.

Aus der fehlenden Konkretisierung der Vorgaben des § 3 Abs. 2 Satz 1 PEntgV zur Ermittlung der KeL folge, dass die Ermittlung, Berechnung und Zuordnung der Kosten zunächst dem regulierten Unternehmen obliege soweit hierbei anerkannte betriebswirtschaftliche Grundsätze zur Anwendung kämen und die Kosten für die Leistungsbereitstellung erforderlich seien. Die Zugrundelegung des von der Kammer verwendeten Vollkostenansatzes zur Verhinderung unzulässiger Quersubventionierungen sei weder zwingend noch sachgerecht. Die Verteilung von Gemeinkosten sei vielmehr auch nach anderen betriebswirtschaftlich anerkannten Schlüsseln – insbesondere dem Inkrementalkostenansatz – rechtmäßig. Die Reallokation der Wegekosten in der Verbundzustellung entgegen der von der Betroffenen vorgenommenen Kostenzuordnung sei deshalb sowohl sachlich ungerechtfertigt als auch inhaltlich falsch.

Die Kammer erkenne – abweichend von ihrer bisherigen Entscheidungspraxis – das Tragfähigkeitsprinzip zur Allokation der Gemeinkosten zu Unrecht nicht mehr als sachgerecht an. Das Tragfähigkeitsprinzip, nach welchem Gemeinkosten nach Deckungsbeiträgen auf Produkte allokiert werden, sei jedoch ein anerkanntes betriebswirtschaftliches Prinzip der Kostenverteilung. Das VG Köln habe dies in seinem Urteil vom 04.10.2018 in der Klage des BIEK gegen die Entgeltgenehmigung 2016-2018 (25 K 7243/15 (dort Seite 38 f.)) bestätigt. Es ergebe sich weder aus der PEntgV noch aus anderen postrechtlichen Vorschriften, dass eine Verteilung nach dem Tragfähigkeitsprinzip nicht sachgerecht sei.

Die Betroffene hat mit Schreiben vom 29.01.2019 die Ansicht geäußert, der Benchmark zur Ermittlung des angemessenen Gewinns nach § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV sei durch einen Vergleich der börsennotierten europäischen Postunternehmen zu ermitteln, da nur

diese ähnlichen Renditeerwartungen ausgesetzt seien. Es sei zumindest sachgerecht, nur die Gewinnmargen der 14 Postunternehmen zu berücksichtigen, die separate Geschäftsergebnisse für Postdienstleistungen ausweisen. Es müsse zumindest ein Fehler korrigiert werden, der die Bereinigung der Umsatzrendite der britischen Royal Mail um Sondereffekte betreffe. Nach erneuter Anhörung zur Anpassung des Gewinnsatzes in Folge der Verordnungsänderung vom 14.03.2019 hat die Betroffene mit Schreiben vom 08.04.2019 vertieft zu der für Royal Mail im Rahmen der Benchmark-Betrachtung heranzuziehenden Umsatzrendite vorgetragen.

Durch die Einführung neuer Maßstäbe bei der Ermittlung der Tragfähigkeit würde die ermittelte Umsatzrendite zu Unrecht geschmälert. Bislang seien en Postdienstleistungen außerhalb des Price-Caps in Summe (nur) so viele Lasten zugerechnet worden, bis diese insgesamt eine Rendite erreichten, die dem von der Kammer ermittelten europäischen Durchschnitt aller Universaldienstleister entsprach. Die Kammer ermittle die Tragfähigkeit der Produkte außerhalb des Price-Cap-Korbs abweichend von ihrer bisherigen Beschlusspraxis (BK5b-11/017, BK5b 13/001, BK5-15/012) nunmehr jeweils separat für einzelne, von ihr vorgegebene Produktgruppen, sogenannte „Segmente“. Auch im Zusammenhang mit der Nicht-Anerkennung der Lohndifferenz zwischen ETV und TV Sped./Log. als wettbewerbsunübliche Last werde deutlich, dass in den einzelnen Segmenten die nach dem Benchmark ermittelten Gewinne nicht mehr erreicht werden könnten. Dies sei nicht sachgerecht, da Prognoseunsicherheiten bei den Produktgruppen nicht hinreichend Rechnung getragen würde. Auch das Gewinnbenchmark beziehe sich auf Durchschnittsrenditen der Vergleichsunternehmen. In Summe führe dies faktisch dazu, dass – entgegen der gesetzlichen Vorgabe – dem regulierten Unternehmen in Summe ein Gewinnzuschlag gewährt werde, der deutlich unterhalb der durchschnittlichen Gewinnmarge anderer europäischer Postdienstleister liege. Der ermittelte Benchmarkwert sei als angemessener Gewinnzuschlag als Durchschnitt über alle Produkte insgesamt, nicht nur die Price-Cap-Produkte anzusetzen.

Die von der Kammer vorgenommene Segmentierung der „Nicht-Postdienstleistungen“ führe dazu, dass sich bei der von der Kammer berechneten Tragfähigkeit eine Möglichkeit zur Lastentragung durch diese Segmente ergebe. Ansonsten wären Lasten dem Price-Cap-Segment zuzuschlagen gewesen, was zu einer Erhöhung des Preissetzungsspielraums für die Price-Cap-Produkte hätte führen müssen.

Die Kammer habe zu Unrecht keine Preiselastizitäten berücksichtigt, die sich bei Anwendung des Preiserhöhungsspielraums ergäben. Die Anhebung der Entgelte hätte vielmehr die von der Betroffenen angenommenen preisinduzierten Mengenrückgänge zur Folge. Der Kammer sei auch bekannt, dass die Betroffene in ihren Geschäftsplänen nachweislich zunächst sogar einen deutlich höheren Preiserhöhungsspielraum unterstellt hatte als den nun zugestandenen. Die angenommenen Preismaßnahmen seien der Kammer auch im Detail bekannt. Die Aussage der Kammer, dass ein Unternehmen seinen Preissetzungsspielraum in gewinnmaximierender Weise ausnutzt, sei an sich nicht falsch. Aber ein gewinnmaximierendes Unternehme wägt den Zugewinn aus Preiserhöhungen gegen den Verlust aufgrund von preisinduzierten Mengenrückgängen ab. Ein Verzicht auf Preiserhöhungen sei nur dann rational, wenn die Mengenverluste aufgrund der hohen Preiselastizität der Nachfrage die Umsatzzuwächse durch die Preiserhöhung kompensierten.

Wegen der zeitlichen Verschiebung der Maßgrößenentscheidung sei es sachgerecht, für die Berechnung des Referenzindex (I) die aktuellen Prognosen und als Referenzzeitraum den 01.01.2018 bis 31.12.2020 zugrunde zu legen.

Die Berechnung des Kompensationsfaktors sei fehlerhaft und führe dazu, dass entgangene Preiserhöhungsspielräume nicht vollständig kompensiert würden. Die Price-Cap-Formel sowie die Ermittlung des Kompensationsfaktors seien auf  $L/(L-m)$  anzupassen. Auch für zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführte Preismaßnahmen sei der Kompensationsfaktor zu berücksichtigen. Die beabsichtigte Entscheidung wurde nach § 8 Abs. 1 S. 1 PEntgV am 18.04.2019 auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur und am 02.05.2019 als Mitteilung Nr. 207 im Amtsblatt 8/2019 der Bundesnetzagentur (S. 743 ff.) veröffentlicht.

Im Rahmen der auf den 10.05.2019 befristeten Kommentierungsmöglichkeit gingen drei größere Stellungnahmen und mehrere Bürgerschreiben bei der Beschlusskammer ein. Vorge-tragen wurde im Wesentlichen:

Mit Schreiben vom 10.05.2019 beanstandete der **Bundesverband Briefdienste e.V. (bbd)** – wie schon im Maßgrößenverfahren 2015 – die Nichtaufnahme einer Nebenbestimmung, wonach die Maßgrößen bei Änderung der von der Betroffenen verlangten Teilleistungsrabatte umgehend zu überprüfen seien. Das Gleiche müsse gelten, wenn die Betroffene eine Anpassung der Rabatte entgegen den Prämissen der Maßgrößenentscheidung unterlasse.

Dies sei deshalb erforderlich, weil sich die Teilleistungsentgelte durch einen bestimmten Prozentwert der Entgelte der Basisprodukte ausdrückten und der Prozentwert im Wesentlichen Ausdruck des Anteils der Kosten der Teilleistungen an den Kosten des jeweiligen Basisprodukts sei. Eine Änderung der Teilleistungsentgelte sei ein Indiz dafür, dass die im Maßgrößenverfahren unterstellten Kosten nicht mehr zuträfen.

Die Kommentierung beinhalte daher keine Vorgaben für die Teilleistungsprodukte, sondern ziele auf eine Überprüfung der Maßgrößen auf deren Rechtmäßigkeit ab. § 24 PostG reiche nicht aus, um der Gefahr einer Änderung der im Maßgrößenverfahren unterstellten Kostensituation durch geänderte (oder auch nicht geänderte) Teilleistungsentgelte zu begegnen.

Der bbd weist zudem darauf hin, dass eine marktbeherrschende Stellung der Betroffenen erst recht bei Anwendung einer sog. normativen Marktabgrenzung anzunehmen sei.

Der **BIEK** verweist mit Schreiben vom 09.05.2019 zunächst auf seine bereits zum Maßgrößenverfahren 2015 vorgebrachten Argumente. Zudem führt er aus, der ermittelte Gewinnzuschlag von 7,61 % sei rechtswidrig, da § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV i.d.F. vom 14.03.2019 gegen höherrangiges nationales und EU-Recht verstoße. Die bisherige Vergleichsmarktmethode habe bereits strukturelle Unterschiede durch die Gewichtung nach Sendungsmengen pro Einwohner hinreichend erfasst. Erneuter Regelungsbedarf durch den Verordnungsgeber habe daher nicht bestanden. Angebliche digitalisierungsindizierte Risiken der Betroffenen seien bereits bei der Kostenermittlung berücksichtigt worden. Eine zusätzliche Berücksichtigung bei der Gewinnbemessung führe zu einer unzulässigen Doppelzählung.

Durch Berücksichtigung der Renditen großer, nicht in effektivem Wettbewerb stehender ausländischer Ex-Monopolisten ließe sich entgegen der Intention des § 20 Abs. 1 Alt. 1 PostG kein wettbewerbsanaloger Preis abbilden. Daher mangle es an der in Art. 12 Spiegelstrich 2 Postdienste-Richtlinie geforderten Kostenorientierung und dem Gebot zur Anreizung effizienter Universaldiensterbringung.

Am 15.05.2019 übersandte der BIEK zudem die Revisionsbegründung zu seiner Klage gegen die Maßgrößenentscheidung 2015 (BK5-15/012) und bat, die dort dargelegten Einwände auch vorliegend zu berücksichtigen.

Mit Schreiben vom 10.05.2019 nahm zudem **UPS** Stellung. In Ergänzung zu den bereits im laufenden Verfahren eingebrachten Stellungnahmen vom 26.06.2018 und 01.08.2018 sowie vom 10.01.2019 führte UPS im Wesentlichen aus, die Ermittlung der Gewinnzuschläge auf Grundlage der geänderten Verordnungsregelung sei fehlerhaft. Dies führe zur Rechtswidrigkeit der Entscheidung. Im Rahmen der Kostenallozierung bei der Verbundzustellung sei zu gewährleisten, dass Synergien „vor der letzten Meile“ vollumfänglich berücksichtigt werden. Die Änderungen der Personalkosten aufgrund der Tarifeinigung zwischen der Betroffenen und Ver.di seien nachzuermitteln und zu berücksichtigen. Außerdem seien die von der Kammer anerkannten Personalkostensteigerungen teilweise unplausibel.

Zu der zur Gewinnermittlung auf Grundlage des § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV durchgeführten Vergleichsmarktbetrachtung führt UPS aus: Grundsätzlich sei eine solche Vergleichsmarktbetrachtung nicht geeignet, einen „Als-Ob-Wettbewerb“ zu simulieren, sondern perpetuiere wettbewerbswidrige Marktstrukturen. Sie komme daher als Methode für die Berechnung eines angemessenen Gewinnzuschlags nicht in Betracht; es sollte auf die gewichteten durchschnittlichen Kapitalkosten (WACC) und das tatsächlich bestehende unternehmerische Risiko der Betroffenen abgestellt werden. Insbesondere sei das Merkmal der „strukturellen Vergleichbarkeit“ zur Ermittlung des angemessenen Gewinns ungeeignet und zudem von der Kammer falsch angewendet worden.

Strukturelle Unterschiede könnten auch ohne Verordnungsänderung durch Zu- oder Abschläge berücksichtigt werden und seien auch im letzten Maßgrößenverfahren durch eine Gewichtung der Sendungsmengen bei der Errechnung der durchschnittlichen Gewinnmarge eingeflossen. Wenn man überhaupt die Vergleichsmarktmethode einsetzen wolle, hätten daher – wie noch im Januar 2019 von der Kammer vorgesehen – alle 29 identifizierten Postunternehmen in den Vergleich einbezogen werden müssen.

Das von der Verordnungsänderung verfolgte Ziel, einen Ausgleich für digitalisierungsbedingte Auslastungsrisiken zu schaffen, werde bereits durch die Berücksichtigung der sonstigen Kosten, Lasten und Sendungsmengeneffekte erreicht, so dass ein solches Korrektiv nicht erforderlich sei. Dies führe vielmehr zu einer doppelten Berücksichtigung der Risiken. Weder die Kapitalmarktausrichtung noch die – vom Unternehmen selbst gewählte – Unternehmensverfassung, der Organisationsgrad oder gar der Rechnungslegungsstandard sagten etwas über das unternehmerische Risiko aus. Es handle sich mithin um sachfremde und daher nicht zu berücksichtigende Kriterien. Vielmehr widerspreche eine Orientierung der Gewinnermittlung an der Kapitalmarktausrichtung der Orientierung an den tatsächlichen KeL eines Unternehmens. Ein überhöhter Gewinn habe wettbewerbschädliche Wirkung und widerspreche damit der Intention von Art. 87 f Abs. 2 GG und des Postgesetzes. Der Gewinn des betroffenen Unternehmens müsse sich am unternehmerischen Risiko bemessen, das unvorhersehbar und unvorhergesehen sein müsse. Hierzu gehörten Sendungsmengentrübkänge nicht.

Die von der Beschlusskammer in Anlehnung an die Begründung der Verordnungsänderung gewählten Differenzierungskriterien (Fokussierung auf börsennotierte Postunternehmen) seien ungeeignet, um die regulierungspolitischen Ziele zu verfolgen, oder hätten jedenfalls zu anderen Ergebnissen führen müssen. Die beabsichtigte Entscheidung lasse

unberücksichtigt, dass auch nicht-börsennotierte Unternehmen unter mit börsennotierten Unternehmen vergleichbarem Effizienzdruck stehen könnten. Bei sachgerechter Berücksichtigung wären im Ergebnis die österreichische, die belgische, die niederländische und die portugiesische Post aus dem Vergleich zu eliminieren, dafür aber die französische Post und ggf. weitere Postunternehmen einzubeziehen gewesen. Für die Berücksichtigung von La Poste sprächen einerseits die sehr vergleichbare Sendungsmenge und Netzgröße, eine ähnliche Mitarbeiterstruktur, vergleichbare „Altlasten“ sowie die daraus folgende vergleichbare Produktionslogistik. Die Rahmenbedingungen, unter denen La Poste agiere, seien allgemein mit denen der Betroffenen vergleichbar.

Neben diesen Stellungnahmen gab es **Eingaben von Bürgern**, die die Gewährung von Entgelterhöhungsspielräumen zugunsten der Betroffenen kritisieren. Zusammenfassend beinhalteten die Eingaben die folgenden Aussagen:

Eine Preiserhöhung des Standardbriefs werde zu massiven Einschränkungen der persönlichen Kommunikation führen. Briefliche Kommunikation sei – als besonders schützenswerte Kommunikationsform – staatlich zu fördern. Besonders bedenklich sei, dass die Briefkommunikation die einzige absolut datenschutzsichere Möglichkeit der Kommunikation sei. Eine geplante bzw. bereits angekündigte Portoerhöhung stehe in keiner Relation zu den am Kapitalmarkt verkündeten Gewinnen der Betroffenen und den ausgeschütteten Dividenden. Sie stelle für den privaten Versender eine erhebliche Belastung und Kostensteigerung dar.

Zudem stünden die angedachten Entgelterhöhungen in keinem Verhältnis zum schlechter werdenden Service, insbesondere bei der Brieflaufzeit und immer früheren Briefkastenlieferungen. Zudem würden vermehrt Briefkästen ganz abgebaut. Auch das Beschwerdemanagement der Betroffenen lasse stark zu wünschen übrig. Statt einer 6-tägigen gebe es nur noch eine 5-tägige Zustellung; dies sei eine erhebliche Leistungsrückführung. Die Erhöhung der Qualität sollte vor einer Erhöhung der Entgelte zur Gewinnmaximierung erfolgen. Auch wird in diversen Beschwerden die Änderung der PEntgV mit dem Ziel, der Betroffenen höhere Gewinne im Price-Cap-Bereich zu ermöglichen, als politisch kontraproduktiv in Zeiten steigender Beschwerdezahlen wegen Service- und Qualitätsmängeln bei den im Fokus stehenden Postdienstleistungen angesehen.

Eine öffentliche mündliche Verhandlung wurde am 28.06.2018 in den Räumen der Bundesnetzagentur durchgeführt.

Im Laufe des Verfahrens wurden Beiladungsanträge von UPS, BIEK und bbd abgelehnt, da das Maßgrößenverfahren nicht beiladungsfähig ist. BIEK hat gegen die Ablehnung der Beiladung mit Schreiben vom 14.06.2018 Klage beim Verwaltungsgericht Köln, Az. 21 K 4698/18, eingereicht, die jedoch noch nicht beschieden wurde.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

## II.

Die Entscheidung findet ihre Rechtsgrundlage in den §§ 19, 21 Abs. 1 Nr. 2 u. Abs. 4, 44, 46 PostG, §§ 74 ff. TKG 1996, § 1 Abs. 2 und § 4 PEntgV.

### 1. Zuständigkeit und Verfahren

Die Zuständigkeit der Beschlusskammer ergibt sich aus §§ 19, 21 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. 46 PostG.

Gem. § 44 S. 2 PostG i. V. m. § 75 Abs. 3 S. 1 TKG 1996 hat die Beschlusskammer aufgrund der am 28.06.2018 durchgeführten öffentlichen mündlichen Verhandlung entschieden.

Der Betroffenen wurde Gelegenheit gegeben, vor der Veröffentlichung der beabsichtigten Entscheidung zur Zusammenfassung von Dienstleistungen nach § 1 Abs. 2 PEntgV sowie zur Vorgabe der jeweiligen Maßgrößen nach § 4 PEntgV Stellung zu nehmen, § 8 Abs. 1 S. 2 PEntgV. Sie machte mit Schreiben vom 29.01.2019 und 08.04.2019 von diesem Recht Gebrauch.

Nach Auswertung und Befassung mit der Stellungnahme wurde die beabsichtigte Entscheidung im Amtsblatt der Bundesnetzagentur 8/2019 vom 02.05.2019 als Mitteilung Nr. 207 sowie ab dem 18.04.2019 auf der Internetseite der Bundesnetzagentur mit der Möglichkeit zur Kommentierung veröffentlicht, § 8 Abs. 1 S. 1 PEntgV. Es gingen drei größere Stellungnahmen und mehrere Bürgerschreiben ein.

Mit Schreiben vom 28.05.2019 hat das Bundeskartellamt gem. § 48 Satz 1 PostG das Einvernehmen über die Abgrenzung sachlich und räumlich relevanter Märkte und die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung hergestellt. Das Bundeskartellamt hat auf eine Stellungnahme in der Sache verzichtet.

### 2. Marktbeherrschende Stellung

Der sachlich und räumlich relevante Markt entspricht dem bundesweiten Markt für die Beförderung inländischer und in das Ausland abgehender Briefsendungen bis 1.000 Gramm (lizenzpflichtige Postdienstleistungen, § 5 Abs. 1 PostG). Auf diesem Markt verfügt die Betroffene über eine marktbeherrschende Stellung i. S. d. § 4 Nr. 6 PostG i. V. m. § 18 Abs. 1 GWB.

Sie ist damit als Lizenznehmerin auf dem betreffenden Markt marktbeherrschend im Sinne des § 19 PostG.

Nach § 19 Satz 1 PostG bedürfen Entgelte, die ein Lizenznehmer auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen erhebt, der Genehmigung durch die Regulierungsbehörde, sofern der Lizenznehmer auf dem betreffenden Markt marktbeherrschend ist. Lizenzpflichtig gemäß § 5 Abs. 1 PostG ist die Beförderung von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht bis 1.000 Gramm.

Marktbeherrschend ist ein Unternehmen i. S. d. § 4 Nr. 6 PostG i. V. m. § 18 Abs. 1 GWB, wenn es auf dem relevanten Markt keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist oder eine im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern überragende Marktstellung hat.

Legt man – wie der bbd in seiner Stellungnahme zur beabsichtigten Entscheidung anregt und wie es die Beschlusskammer im sog. Impulspostverfahren, Az. BK5-16/012, geprüft, aber letztlich offen gelassen hat – bei der Prüfung des Vorliegens einer marktbeherrschenden Stellung das Institut der normativen Marktabgrenzung zugrunde, käme es auf eine Marktabgrenzung nach allgemeinen wettbewerblichen Grundsätzen nicht an. Nach der normativen Marktabgrenzung ergibt sich bereits aus den postrechtlichen Regelungen eine gesetzliche Marktabgrenzung, nach der Substitutionsbeziehungen zu Produkten, die nicht Postdienstleistungen sind, von vornherein unberücksichtigt bleiben müssen. Während die Marktabgrenzung im allgemeinen Kartellrecht allein auf ökonomische Substitutionsverhältnisse abstellt, gebe nach dieser Ansicht das Postgesetz die relevanten Märkte bereits vor. Werde danach allein auf Postmärkte abgestellt, müssten andere Märkte von vornherein aus der Betrachtung ausgeschlossen werden. Eine Entscheidung ist auch vorliegend entbehrlich, da die Betroffene auch bei einer Marktabgrenzung nach allgemeinen wettbewerblichen Grundsätzen (s. sogleich) beherrschend auf dem relevantem Markt für Postdienstleistungen ist.

#### **a) Sachlich relevanter Markt**

Der sachlich relevante Markt umfasst solche Postdienstleistungen, bei denen für inländische und in das Ausland abgehende Standard-Briefsendungen durch Dritte gewerbsmäßig eingesammelt, weitergeleitet bzw. zugestellt werden. Kennzeichnend ist die Nachfrage des Versenders nach einer postalischen Beförderungsdienstleistung, bei der die adressierte schriftliche Nachricht innerhalb einer nicht garantierten Regellaufzeit an den jeweiligen Empfänger ausgeliefert wird. Neben rein inländischen Briefbeförderungsleistungen sind auch solche relevant, bei der Briefsendungen aus dem Bundesgebiet in das Ausland versendet werden.

Ausgangspunkt für die Abgrenzung des sachlich relevanten Marktes ist das Bedarfsmarktkonzept. Hiernach sind dem relevanten Angebotsmarkt sämtliche Produkte und Dienstleistungen zuzurechnen, die sich aus Sicht der Nachfrager nach ihren Eigenschaften, ihrem Verwendungszweck und ihrer Preislage so nahe stehen, dass der verständige Verbraucher sie als für die Deckung eines bestimmten Bedarfs geeignet in berechtigter Weise abwägend miteinander vergleicht und als gegeneinander austauschbar ansieht. Maßgeblich für den Verwendungszweck sind nicht physikalisch-technische Eigenschaften, sondern die funktionale Austauschbarkeit, mithin die tatsächliche Handhabung durch die Nachfrager. Der Gesichtspunkt des Preises tritt demgegenüber zurück (vgl. Immenga/ Mestmäcker/ Fuchs/Möschel, 5. Aufl. 2014, GWB § 18 Rn. 32-36).

Das allein auf die Sicht der Nachfrager abstellende Bedarfsmarktkonzept birgt aber in manchen Fällen die Gefahr einer zu engen Marktabgrenzung, bei der nicht alle relevanten Wettbewerbsverhältnisse erfasst werden, denen die beteiligten Unternehmen ausgesetzt sind. Es ist daher in solchen Fällen auch zu prüfen, ob ggf. andere Unternehmen ihr Angebot kurzfristig und ohne größeren Aufwand umstellen können, um auf veränderte Wettbewerbsbedingungen zu reagieren (Immenga/ Mestmäcker / Fuchs/ Möschel, 5. Aufl. 2014, GWB § 18 Rn. 45). Im vorliegenden Fall sind diese Voraussetzungen allerdings nicht gegeben. Daher wird im Folgenden hauptsächlich auf das Bedarfsmarktkonzept bzw. die funktionelle Austauschbarkeit abgestellt.



Zum sachlich relevanten Markt zählen alle Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von bis zu 1.000 Gramm (lizenzpflichtige Briefdienstleistungen). Eine Briefsendung ist definiert als adressierte schriftliche Mitteilung (§ 4 Nr. 2, Satz 1 PostG).

Bei den im Rahmen des Price-Cap-Maßgrößenverfahrens in einem Korb zusammengefassten Leistungen handelt es sich um lizenzpflichtige Postdienstleistungen. Das sind Briefsendungen bis zu einer Einlieferungsmenge von 50 Sendungen, die zu den entsprechenden Einzeltarifen befördert werden. Hauptsächlich werden Briefsendungen zum Einzeltarif von Privat- und Geschäftskunden mit geringen Einlieferungsmengen nachgefragt. Geschäftskunden mit größeren Einlieferungsmengen erhalten i.d.R. entsprechende Preisnachlässe.

Neben dem Inhalt kennzeichnet die betreffende postalische Beförderungsdienstleistung aus Sicht der Nachfrager, dass sie zwar eine Regellaufzeit von E+1, aber weder eine garantierte Laufzeit noch einen festgelegten Zustellzeitpunkt aufweist. Ferner unterliegen die Briefsendungen dem Postgeheimnis gemäß § 39 Abs. 3 PostG.

Die Wettbewerber der Betroffenen sind hauptsächlich im Bereich der Geschäftskunden mit größeren Einlieferungsmengen tätig. Neben der Betroffenen existieren nur vereinzelt entsprechende Angebote für Versender mit kleinen Einlieferungsmengen (Privat- und Geschäftskunden mit geringen Einlieferungsmengen). Eine Differenzierung des Marktes nach diesen Kundengruppen kann dahinstehen, da sie im Hinblick auf die Feststellung der marktbeherrschenden Stellung nicht zu einem anderen Ergebnis führen würde. Die Herausnahme der Produkte für Geschäftskunden mit größeren Einlieferungsmengen würde die marktbeherrschende Stellung der Betroffenen nur noch verstärken.

Aus Sicht der Nachfrager müssen bei der Bestimmung des sachlich relevanten Marktes diverse Substitutionsmöglichkeiten in Betracht gezogen werden.

Die physische Briefsendung ist gegenüber elektronischen Mitteilungsformen abzugrenzen.

Elektronische Mitteilungsformen stellen aus Nachfragersicht kein Substitut zum physischen Brief im Sinne der Marktabgrenzung dar. Zwar handelt es sich bei beiden Mitteilungsformen um eine zielgerichtete Kommunikation. Sowohl beim Brief als auch bei den elektronischen Mitteilungsformen wird der Empfänger persönlich angesprochen. Allerdings unterscheiden sich die beiden Mitteilungsformen hinsichtlich der Haptik und den damit erzielten Aufmerksamkeitseffekten sowie bezüglich der Vertraulichkeit sowie Verbindlichkeit. Das Kommunikationsverhalten und damit die Mediennutzung hängen maßgeblich von der Technik- bzw. Internetaffinität auf Seiten der Versender und Empfänger ab. So richten sich die Versender bei ihrer Medienwahl auch nach den Empfängerpräferenzen hinsichtlich des Kommunikationsverhaltens aus.

Ein nicht zu vernachlässigendes Merkmal für die unterschiedliche Wahrnehmung der Transportmedien (physischer Brief vs. E-Mail-Kommunikation) ist in der haptischen Komponente zu sehen. Aufgrund ihrer haptischen Komponente ziehen physische Sendungen die Aufmerksamkeit von Empfängern wesentlich stärker auf sich. Hierbei resultiert ein höherer Aufmerksamkeitswert gegenüber nicht-physisch übermittelter Botschaften aus dem Umstand, dass bei dieser Form der Ansprache mehrere Sinneskanäle angesprochen werden. Auch der Anschein einer persönlicheren Ansprache führt deshalb aus Nachfragersicht dazu, entweder

den physischen Versand oder (nur) die Ansprache per E-Mail oder über Messengerdienste zu wählen (Bsp.: Einladungen oder Glückwünsche dürften eher per Briefsendung, Mitteilungen über kurzfristige Treffen, Meetings eher per E-Kommunikation versandt werden).

Die E-Mail eignet sich als rein elektronisches Kommunikationsmittel nur sehr eingeschränkt als Substitut, da sie – anders als ein physischer Brief – nicht die Erfordernisse der Schriftform nach § 126 BGB erfüllen kann und auch die Vertraulichkeit der Kommunikation nur mit zusätzlichen Verschlüsselungsmethoden gewährleistet werden kann. Schon aufgrund ihrer geringeren Verbindlichkeit ist sie somit aus Sicht der Nachfrager nicht pauschal als Substitut von Briefsendungen anzusehen.

Bei der ebenfalls rein elektronischen DE-Mail könnte die Austauschbarkeit eher gegeben sein. Sie erfüllt die Voraussetzung der elektronischen Form nach § 126a BGB und erfüllt damit auch das Schriftformerfordernis nach § 126 BGB, so dass dadurch möglicherweise enthaltenen Willenserklärungen eine höhere Verbindlichkeit zukommt als bei einer E-Mail (der DE-Mail-Standard ist laut Gesetz für die rechtssichere Kommunikation bspw. mit Behörden zertifiziert). Gegenüber der Verwaltung gilt entsprechendes, vgl. § 3a VwVfG. Dieses Merkmal und die erforderlichen Verschlüsselungs- und Sicherheitsstandards führen auch dazu, dass die DE-Mail nicht kostenlos angeboten wird.

Zu beachten ist jedoch, dass eine rein elektronische Kommunikation nur dann möglich ist, wenn sowohl der Versender als auch der Empfänger eines elektronischen Briefs registrierte DE-Mail-Nutzer sind, so dass jeder Versender zunächst abklären müsste, ob der potentielle Empfänger ebenfalls registrierter DE-Mail-Nutzer ist. Bisher sind die Nutzerzahlen insbesondere im Bereich der Privatelympfänger weiterhin sehr gering, was bereits belegt, dass die Nutzer Produkte wie DE-Mail nicht für austauschbar mit (physischen) Briefsendungen halten. Daher kann auch für die DE-Mail heute und in der nahen Zukunft nicht von einer funktionalen Austauschbarkeit mit den hier zu betrachtenden Briefsendungen bis 1.000 Gramm ausgegangen werden.

Umgekehrt eignet sich eine Briefsendung nur in seltenen Fällen als Substitut für eine E-Mail, die in der Regel unentgeltlich angeboten wird und darüber hinaus sofort (ohne Verzögerung) beim Empfänger ankommt, unabhängig vom Umfang der Mitteilung, vgl. VG Köln, Urteil vom 26.03.2019, Az. 25 K 3396/12, S. 13.

Die Betroffene stellt die Marktabgrenzung in Frage. Sie geht in ihrer Stellungnahme vom 29.01.2019 von einer starken E-Substitution aus und führt an, dass aus Sicht der Nachfrager, die unterschiedliche Vertraulichkeit von elektronischer und physischer Post nicht deren Austauschbarkeit verhindere. Gestützt auf diesen Befund und unter Rückgriff auf eine Entscheidung des niederländischen Gerichts für Handelsstreitigkeiten grenzt sie einen erweiterten Markt unter Einbeziehung elektronischer Mitteilungsformen ab. Nach Ansicht der Betroffenen wäre die Beschlusskammer verpflichtet gewesen, im Vorfeld der Entscheidung empirische Untersuchungen zur Einbeziehung dieser Kommunikationsformen in den sachlich relevanten Markt durchzuführen.

Dem Ansatz der Betroffenen kann nicht gefolgt werden. Anhand der im Rahmen der Marktbeobachtung von der Bundesnetzagentur erhobenen Marktdaten zeigt sich, dass Briefe und

textbasierte elektronische Kommunikation im Wesentlichen auch weiterhin komplementäre Dienstleistungen darstellen.

Daher war es entgegen der Annahme der Betroffenen entbehrlich, wie in dem angeführten niederländischen Verfahren Marktstudien durchzuführen. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass der von ihr geforderte hypothetische Monopolistentest (SSNIP-Test) als konzeptionelles Instrument zur Bewertung der Austauschbarkeit von Produkten oder Dienstleistungen in Marktkonstellationen wie der vorliegenden nicht geeignet ist. Dies gilt umso mehr, als die Betroffene im lizenzierten Bereich Preise am Markt durchsetzen konnte und auch in Zukunft durchsetzen kann, welche deutlich über den Kosten der Leistungsbereitstellung liegen und somit eine überdurchschnittliche Rendite bzw. Erlöse sichern, ohne dass hierdurch spürbar ein nennenswerter Substitutionsdruck ausgelöst worden ist bzw. ausgelöst wird.

Bei Vorliegen dieser Fallkonstellation kann der Preis nach der Wettbewerbstheorie kein angemessener Ausgangspunkt für den SSNIP-Test sein. Da ein gewinnmaximierendes Unternehmen immer den Preis so setzt, dass die Nachfrage nach seinem Produkt elastisch ist, führt dies bei Betrachtung von Monopolpreisen und dem Kaufverhalten von Konsumenten dazu, dass sich viele Produkte als Substitute herausstellen, welche bei wettbewerblichen Preisen nicht in Betracht kämen. Im Ergebnis führt dies dazu, dass die relevanten Märkte in sachlicher Hinsicht zu weit abgegrenzt werden. Dieses wird in der wettbewerblichen Theorie allgemein als Cellophan Fallacy oder Zellophan Trugschluss diskutiert (vgl. NERA (2001): The role of market definition in monopoly and dominance inquiries. OFT Diskussionspapier Bd. 2, S. 342, U.S. vs. E.I. du Pont de Nemours, 351 U.S. 377 1956).

Selbst wenn man die vom SSNIP-Test unterstellte Preisänderung von 5 bis 10 % zugrunde legen würde, hätte dies keine signifikanten Mengenrückgänge zur Folge. Die im Jahr 2016 durchgeführte Preisänderung von mehr als 10 % hat keine verlustbehafteten Mengenrückgänge hervorgerufen. So hob die Betroffene zum 01.01.2016 das Porto für einen Standardbrief bis 20 Gramm von 0,62 Euro auf 0,70 Euro an. Der entsprechende Briefpreisindex, der sich aus den Preisen für Standard-, Kompakt-, Groß-, Maxibrief und Postkarte zusammensetzt, stieg um 8 %. Gleichzeitig fielen die Sendungsmengenrückgänge der Betroffenen genau wie in den vorangegangenen Jahren moderat aus. Im Jahr 2016 wurden im lizenzpflichtigen Bereich 3 % weniger Briefe als im Jahr 2015 befördert. Für eine weite Abgrenzung des relevanten Marktes unter Einbeziehung elektronischer Mitteilungsformen fehlt somit die empirische Evidenz.

Im Rahmen ihrer Marktbeobachtung befragt die Bundesnetzagentur jährlich die Betroffene und ihre, im Bereich lizenzpflichtiger Briefdienstleistungen tätigen Wettbewerber zu Umsätzen und Sendungsmengen im lizenzpflichtigen Bereich. Die hieraus vorliegenden Daten belegen für die vergangenen Jahre einen moderaten Briefmengen-Rückgang insgesamt (siehe Jahresbericht 2017 der Bundesnetzagentur, S. 93). Im Jahr 2017 sanken die Sendungsmengen insgesamt im Vergleich zum Vorjahr um knapp 1 %, davon deutlich unter 1 % bei der Betroffenen und ca. 3 % bei ihren Wettbewerbern. Bei alleiniger Betrachtung der dem Price-Cap unterliegenden Produkte der Betroffenen fällt der Rückgang der Sendungsmengen mit knapp [REDACTED] % im Jahr 2017 im Vergleich zum Vorjahr zwar etwas deutlicher aus, ist aber im Ganzen immer noch relativ gering.

Aus dieser empirischen Erkenntnis kann gefolgert werden, dass die Betroffene in der Lage war, den Preis nachhaltig und profitabel über das seinerzeitige Entgeltniveau anzuheben. Auch für die Zukunft erwartet die Betroffene offenbar keinen ausgeprägten Substitutionsdruck, zumal sie auch für die Price-Cap-Jahre 2019 bis 2021 eine durchschnittliche Preiserhöhung eben in der Größenordnung von mehr als 10 % anstrebt. Wie sie in ihrer Stellungnahme vom 29.01.19, Seite 23 selbst ausführt, hat sie als ein gewinnmaximierendes Unternehmen den Zugewinn aus Preiserhöhungen gegen den Verlust aufgrund von preisinduzierten Mengenrückgängen abgewogen. Ein Verzicht auf Preiserhöhungen sei nur dann rational, wenn die Mengenverluste aufgrund der hohen Preiselastizität der Nachfrage die Umsatzzuwächse durch die Preiserhöhung kompensierten. Aus dieser Aussage kann nur die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Betroffene selbst davon ausgeht, mit ihrer künftigen Preismaßnahme trotz dadurch hervorgerufener etwaiger Mengenverluste die Gewinn- bzw. EBIT-Situation zu verbessern. Die zu beobachtenden bzw. zu erwartenden Mengenreaktionen zeigen somit, dass die wiederholt stattfindenden Preiserhöhungsrunden der Betroffenen in der im SSNIP-Test unterstellten Größenordnung keine empirisch bedeutsame Abwanderungstendenz in Richtung elektronischer Mitteilungsdienste hervorgerufen hat und nach eigener Einschätzung auch nicht hervorrufen wird. Wäre der Vortrag der Betroffenen zur Substitutionskonkurrenz zutreffend, wäre sie nicht in der Lage gewesen, die seit dem Jahr 2013 stetigen Preiserhöhungen beim Standardbriefprodukt sowie die zeitnah angestrebten weiteren Erhöhungen auch tatsächlich umzusetzen, ohne erhebliche Mengen- und EBIT-Einbußen verkraften zu müssen.

Der empirische Befund spricht somit gegen einen die elektronischen Mitteilungsformen einschließenden Markt für textbasierte Kommunikation. Aufgrund der fehlenden empirisch nachweisbaren Substitutionsbeziehungen zwischen physischen und elektronischen Medien ist der sachlich relevante Markt beschränkt auf adressierte physische schriftliche Mitteilungen. Zu dem gleichen Ergebnis kommt auch der niederländische Regulierer nach erneuter Befassung mit dem SSNIP-Test (vgl. Autoriteit Consument & Markt, Beschluss vom 21.12.2018, Az. ACM/18/034108 / Dokument-Nr. ACM/UIT/504289).

Im Übrigen lässt der SSNIP-Test außer Acht, dass das Substitutionsverhalten von Verbrauchern maßgeblich durch nicht-preisliche Faktoren, insbesondere durch qualitative Faktoren beeinflusst wird. Diesbezüglich spielen Preiserhöhungen nur eine nachrangige Rolle. Dass die Entscheidung zugunsten eines Kommunikationsmittels maßgeblich durch das Kommunikationsverhalten bestimmt wird und weniger von der Entgelthöhe, wird durch eine von der Bundesnetzagentur durchgeführte Verbraucherbefragung erhärtet. (Evaluationsstudie zum Post-Universaldienst, Berlin, 12.03.2018; siehe auch Ausführungen unter 7. ed).

Der Rechtsprechung folgend erachtet die Bundesnetzagentur darüber hinaus im vorliegenden Fall einen SSNIP-Test für die Abgrenzung des relevanten Marktes als nicht geeignet, da dieser voraussetzt, dass es sich bei dem Ausgangspreis um einen unter Wettbewerbsbedingungen erzielten Marktpreis handelt (vgl. BGH, Beschluss vom 04.03.2008 Az.: KVR 21/07).

Damit stellt sich die Situation auf dem vorliegenden Markt gänzlich anders dar als z.B. im Bereich der SMS-Nutzung, einem Markt bei dem in großem Umfang Substitution stattfindet. Hier gibt es seit 2013 einen starken Rückgang der versendeten Kurznachrichten, weil diese von den Nutzern zunehmend durch Messenger-Apps ersetzt werden. So ist die Zahl der ver-

sendeten Kurznachrichten von 59,8 Mrd. im Jahr 2012 auf 10,4 Mrd. im Jahr 2017 gesunken. Dies ist ein Rückgang von mehr als 80 %. Allein der Rückgang von 2016 auf 2017 betrug nahezu 20 %, vgl. dazu Jahresbericht 2017 der Bundesnetzagentur, S. 60. Die Betroffene geht hingegen davon aus, dass es einen Rückgang über alle Price-Cap Produkte von [REDACTED] Mrd. im Jahr 2018 auf [REDACTED] Mrd. Sendungen im Jahr 2022 geben wird, mit hin um ca. [REDACTED] % insgesamt in 5 Jahren. Der starke Anstieg der Nutzungszahlen bei E-Mails (E-Mail-Aufkommen in Deutschland in 2018 mehr als 800 Mrd.; in 2008: ca. 200 Mrd., Quelle: statista) und Messenger-Diensten in den letzten Jahren zeigt somit, dass dort, wo Substitutionseffekte wirken (wie bei SMS), auch deutliche Mengeneffekte sichtbar werden. Die insgesamt nur moderaten Rückgänge auf dem Briefmarkt in den vergangenen Jahren zeigen dagegen einen weitgehend komplementären Verlauf in der Nutzung von schriftlicher und elektronischer Kommunikation. Ansonsten wären - wie bei den SMS-Nutzungszahlen - ähnliche bzw. deutlichere Rückgänge beim Briefaufkommen zu erwarten gewesen.

In ihren Ausführungen im Rahmen einer Präsentation zum neuen Produkt „digitale Kopie“ stellt die Betroffene zur Substitutionswirkung elektronischer Post für das Jahr 2025 fest, dass immer noch ca. 70 % der Bevölkerung weiterhin physische Post nutzen werden. Nur ca. 30 % der Bevölkerung möchte ganz auf physische Post verzichten (Anlage 1, Quelle: Präsentation der DPAG „Infoveranstaltung: Digitale Kopie, BNetzA | Bonn, 10. Januar 2019“, Folie 3).

Die hier skizzierten moderaten Briefmengenrückgänge lassen ebenfalls den Schluss zu, dass elektronische und physische Post weiterhin komplementär genutzt werden.

Auf Basis der hier dargelegten Gründe ist es damit entgegen den Annahmen der Betroffenen weiterhin gerechtfertigt, für die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung im Rahmen des Price-Cap-Maßgrößenverfahrens den Markt für lizenzpflichtige Briefdienstleistungen bis 1.000 Gramm als relevanten Markt zugrunde zu legen.

Eine Austauschbarkeit mit Kuriersendungen ist aus Nachfragersicht aufgrund der deutlich höheren Preise in diesem Bereich ebenfalls nicht vorhanden. Auch fehlt es bei einer Briefsendung an der für Kuriersendungen charakteristischen permanenten persönlichen Begleitung der Sendung.

#### **b) Räumlich relevanter Markt**

In räumlicher Hinsicht ist nach Maßgabe des Bedarfsmarktkonzepts der gesamte inländische Markt für Briefsendungen bis 1.000 Gramm inklusive der in das Ausland abgehenden Briefsendungen relevant.

Lizenzpflichtige Briefsendungen werden grundsätzlich bundesweit zu einheitlichen Konditionen angeboten. Aus Sicht des Nachfragers ist es nicht von Bedeutung, an welchem Ort innerhalb des Bundesgebietes er seinen Bedarf an Briefdienstleistungen decken möchte und wo in Deutschland der Adressat ansässig ist. Dies gilt auch für die in das Ausland abgehenden Briefsendungen bis 1.000 Gramm.

### **c) Marktbeherrschung**

Die Betroffene verfügt auf dem relevanten Markt über eine marktbeherrschende Stellung.

Ein Unternehmen ist im Sinne des § 18 Abs. 1 GWB marktbeherrschend, wenn es auf dem sachlich und räumlich relevanten Markt ohne Wettbewerb oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist oder eine im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern überragende Markstellung hat.

Auf dem hier festgelegten relevanten Markt für die Beförderung inländischer und in das Ausland abgehender Standard-Briefsendungen bis 1.000 Gramm hat die Betroffene eine marktbeherrschende Stellung gemäß § 4 Nr. 6 PostG i. V. m. § 18 Abs. 1 GWB. Um die Markstellung eines Unternehmens im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern zu bewerten, ist insbesondere sein Marktanteil zu berücksichtigen. Zur Beurteilung der Marktverhältnisse stehen der Bundesnetzagentur die Ergebnisse ihrer Markterhebung bei Unternehmen mit einer Lizenz zur Beförderung von Briefen mit einem Einzelgewicht von bis zu 1.000 Gramm gemäß § 5 Abs. 1 PostG zur Verfügung.

Die Betroffene hatte im Jahr 2016 im Briefbereich einen auf den Umsatz bezogenen Marktanteil von rund 84,3 % (Prognose 2017: 83,5 %). Folglich besitzt die Betroffene weiterhin eine herausragende Markstellung. Dabei werden der Betroffenen auch die Umsatzanteile der mit ihr verbunden Tochterunternehmen, die ebenfalls lizenzpflichtige Briefdienstleistungen erbringen, zugerechnet. Das sind DP InHaus Services, DP E-Post Solutions, DP Dialog Solutions und DHL Express Germany GmbH.

Der Umsatzanteil der Betroffenen war über die vergangenen Jahre hinweg zwar leicht rückläufig. Von einer marktbeherrschenden Stellung ist jedoch gemäß § 18 Abs. 4 GWB bereits ab einem Marktanteil von 40 % auszugehen. Daher wird die Betroffene ihre herausragende Stellung auf dem relevanten Markt trotz leichter Verschiebungen auch in den Folgejahren beibehalten. Dies wird auch von den im Rahmen der Markterhebung aktuell vorliegenden Marktdaten untermauert.

Die restlichen knapp 16 % des Umsatzes verteilten sich im Jahr 2016 auf gut 500 Wettbewerber, von denen aber nur ein kleiner Kreis von Unternehmen Umsätze von über 10 Mio. Euro erwirtschafteten. Keines der im Bereich lizenzpflichtiger Briefdienstleistungen tätigen Unternehmen war bislang in der Lage seine Position in größerem Umfang auszubauen. Das unter den Wettbewerbern aktuell größte Unternehmen hat einen Marktanteil im Bereich lizenzpflichtiger Briefdienstleistungen auf den Umsatz bezogen von unter 5 %.

Auch die größeren Marktteilnehmer scheinen daher nicht in der Lage zu sein, die Verhaltensspielräume der Betroffenen in absehbarer Zukunft entscheidend zu beeinflussen. Der Abstand des Marktanteils der Betroffenen zum nächstgrößeren Anbieter ist überragend und unterstreicht die besondere Markstellung.

Hinzu kommt, dass der Markt für Briefdienstleistungen bis 1.000 Gramm in Deutschland insgesamt von tendenziell sinkenden Sendungsmengen geprägt ist. Aufgrund eher sinkender Skaleneffekte ist für die Zukunft nicht davon auszugehen, dass sich die derzeitigen Wettbewerbsverhältnisse in diesem Bereich zu Gunsten der Wettbewerber der Betroffenen wesentlich verändern werden.

§ 18 Abs. 3 GWB nennt weitere Kriterien für die Beurteilung der Markstellung eines Unternehmens im Vergleich zu seinen Wettbewerbern, hierzu zählt u.a. die Finanzkraft. Die Be-

troffene besitzt im Vergleich zu anderen Anbietern im relevanten Markt eine überragende Finanzkraft. So liegt das Ergebnis vor Zinsen und Steuern EBIT Unternehmensbereich PeP (Post – eCommerce – Parcel; hierzu zählt auch der Bereich Brief) seit vielen Jahren konstant bei über 1 Mrd. Euro (EBIT Unternehmensbereich PeP 2017: ~1,5 Mrd. Euro ), vgl. Deutsche Post DHL Group, Geschäftsbericht 2017, S. 63. Dies versetzt die Betroffene in die Lage, die Wettbewerbsverhältnisse im relevanten Markt zu ihren Gunsten beeinflussen zu können.

Darüber hinaus verfügt die Betroffene über weitere nicht zu vernachlässigende Wettbewerbsvorteile auf dem relevanten Markt: Sie verfügt als einzige über eine auf das gesamte Bundesgebiet bezogene flächendeckende postalische Infrastruktur bestehend aus einem dichten Netz aus Einlieferungspunkten, Sortier- und Verteilzentren und flächendeckender Zustellung. Die hohe Kapazitätsauslastung der gesamten Infrastruktur aufgrund des großen Sendungsvolumens führt zu Skalenvorteilen. Diese mindern die Stückkosten trotz tendenziell sinkender Sendungsmengen. Zusätzlich bedient sich der Großteil der Anbieter von lizenzpflichtigen Postdienstleistungen für die Beförderung und Zustellung ihrer Sendungen des Teilleistungszugangs der Betroffenen. Dies verstärkt die Mengenvorteile der Betroffenen.

Zudem ist die Betroffene neben der Briefbeförderung auch im Bereich der Paketzustellung bundesweit tätig und nutzt ihre Infrastruktur in weiten Teilen für beide Bereiche (Verbundzustellung). Dies erhöht die Auslastung der Zustellnetze.

Die Betroffene kritisiert in ihrer Stellungnahme vom 29.01.2019, dass bei der Feststellung der Marktbeherrschung ihr Marktanteil überschätzt werde. Bei der Berechnung der Sendungsmengen seien die Sendungsmengen aus dem Teilleistungsbereich den Wettbewerbern – und nicht der Betroffenen – zuzurechnen. Die Wettbewerber seien hier Vertragspartner der Endkunden.

Der von der Betroffenen bereits seit Juli 2011 vorgetragenen Argumentation zur Berechnung ihrer Marktanteile ist nach wie vor nicht zu folgen. Der Betroffenen wurde mit Schreiben vom 17.01.2012 mitgeteilt, dass die Berechnung ihres Marktanteils sachgerecht nur auf Grundlage einer wertschöpfungsbezogenen Betrachtung und Zurechnung der Umsatzanteile erfolgen kann. Bei der Beurteilung der Marktstellung ist insbesondere der Marktanteil des betreffenden Unternehmens zu berücksichtigen (GWB §18, Abs. 3, Nr.1). Dabei versteht die Rechtsprechung den Marktanteil i.d.R. als den durch den Umsatz ausgedrückten Wertanteil eines Produkts am relevanten Markt und nicht als Mengenanteil. Bei heterogenen Produkten und bei Dienstleistungen ist der Wertanteil der gebotene Indikator, vgl. Immenga/ Mestmäcker/ Fuchs/ Möschel GWB § 18 Rn. 104 mit weiteren Nachweisen. Dieser spiegelt die tatsächlichen Marktverhältnisse bzw. die Stellung der Anbieter am Markt besser wider als der Mengenanteil.

Somit ist für die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung, wie erfolgt, der Umsatzanteil der Betroffenen auf dem relevanten Markt heranzuziehen. Die Betroffene hatte im Jahr 2017 auf dem Markt für lizenzpflichtige Briefdienstleistungen bis 1.000 Gramm einen Umsatzanteil von 83,5 %.

Würde man dennoch den Marktanteil bezogen auf die Sendungsmengen zur Beurteilung der Marktstellung der Betroffenen heranziehen, fiel das Ergebnis ebenfalls eindeutig aus. Die vorliegenden Daten aus der Markterhebung der Bundesnetzagentur beziffern den mengenmäßigen Marktanteil auf über 80 %. Hierbei werden Teilleistungssendungen vollständig der

Betroffenen zugerechnet. Selbst wenn man die von den Wettbewerbern bei der Betroffenen eingelieferten Teilleistungssendungen, wie von der Betroffenen in ihrer Stellungnahme vom 29.01.2019 gefordert, bei ihrem Mengenanteil unberücksichtigt ließe, würde der mengenmäßige Marktanteil der Betroffenen noch über 70 % betragen. Denn lediglich ca. 15 % der Teilleistungen insgesamt werden von den Wettbewerbern bei der Betroffenen eingeliefert. Der weit überwiegende Teil an Teilleistungssendungen wird von Endkunden direkt bei der Betroffenen eingeliefert. Die restlichen Mengen stammen von Konzernunternehmen.

Die anderen zur Beurteilung der Marktstellung genannten Faktoren (Skalenvorteile, Vorteile durch Verbundeffekte) haben lediglich eine verstärkende Wirkung auf den ohnehin überragenden Marktanteil der Betroffenen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Betroffene auf dem für das Price-Cap-Maßgrößenverfahren relevanten Markt, dem bundesweiten Markt für inländische und in das Ausland abgehende Briefsendungen bis 1.000 Gramm, gemäß § 4 Nr. 6 PostG i. V. m. § 18 Abs. 1 GWB über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Ausschlaggebend für dieses Ergebnis ist ihr herausragender Marktanteil (bezogen auf den Umsatz) und der herausragende Abstand zu den nächstgrößten im Markt aktiven Unternehmen. Die weiteren in § 18 Abs. 3 GWB genannten Kriterien verstärken die außerordentliche Marktposition der Antragstellerin zusätzlich.

### **3. Zusammenfassung von Dienstleistungen (Tenor zu 1.)**

**Die der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Dienstleistungen werden gemäß § 1 Abs. 2 PEntgV in einem einzigen Dienstleistungskorb zusammengefasst.**

Entgelte gemäß § 19 PostG, die ein Lizenznehmer auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen erhebt, bedürfen der Genehmigung durch die Bundesnetzagentur, sofern der Lizenznehmer auf dem betreffenden Markt marktbeherrschend ist. Lizenzpflichtig ist nach Maßgabe des § 5 PostG die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen für andere, deren Einzelgewicht nicht mehr als 1000 Gramm beträgt.

Gemäß § 21 Abs. 1 PostG genehmigt die Bundesnetzagentur Entgelte entweder auf der Grundlage der auf eine einzelne Dienstleistung entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (Einzelgenehmigungsverfahren) oder auf der Grundlage der von ihr vorgegebenen Maßgrößen für die durchschnittlichen Änderungsraten der Entgelte für einen Korb zusammengefasster Dienstleistungen (Price-Cap-Verfahren).

Nach § 1 PEntgV genießt das Price-Cap-Verfahren Vorrang vor dem Einzelentgeltgenehmigungsverfahren. Letzteres kommt nur in Betracht, wenn eine Dienstleistung nicht mit einer Mehrzahl von Dienstleistungen in einem Korb zusammengefasst werden kann. Dienstleistungen können nur insoweit in einem Korb zusammengefasst werden, als sich die erwartete Stärke des Wettbewerbs bei diesen Dienstleistungen nicht wesentlich unterscheidet.

Würden Produkte aus einem Wettbewerbsumfeld mit denjenigen aus einem ehemals monopolisierten Bereich in einem Korb zusammengefasst, so hätte das regulierte Unternehmen die Möglichkeit, eine Preisabsenkungsvorgabe für den Korb ausschließlich durch Reduzierung des Entgelts für das Wettbewerbsprodukt umzusetzen. Das Entgelt für das preisunelastische Monopolprodukt, könnte weiterhin auf hohem Niveau verbleiben. Hierdurch würde der



Wettbewerbsdruck weiter steigen, auf der anderen Seite die Produktpreise in monopolisierten Bereichen aber beibehalten.

Die Logik der Korbbildung stimmt daher nicht mit dem Konzept der Marktabgrenzung zur Bestimmung der Marktabgrenzung überein. Vielmehr ist hier immer die Frage zu stellen, ob aufgrund unterschiedlicher Wettbewerbsintensitäten ein Quersubventionierungspotenzial bestehen könnte. Sofern sich die Produkte hinsichtlich der Wettbewerbsintensitäten nicht unterscheiden, sind diese – weitgehend vergleichbare Kostenstrukturen vorausgesetzt – in einem Korb zusammenzufassen.

Die im Price-Cap enthaltenen Postdienstleistungen werden wie in der vorangegangenen Price-Cap-Entscheidung einem einzigen Korb zugeordnet. In diesem Korb werden sowohl sämtliche inländischen Basis- und Zusatzprodukte als auch die ins Ausland abgehenden Einzelbriefsendungen einschließlich deren Zusatzleistungen zusammengefasst. Diese Briefdienstleistungen unterscheiden sich gegenwärtig weder hinsichtlich ihrer Wettbewerbsintensität (vgl. § 1 Abs. 2 PEntgV) noch in ihrer Substituierbarkeit, so dass eine Korbdifferenzierung derzeit nicht erforderlich ist.

Eine Auflistung der der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Dienstleistungen findet sich im Anhang dieses Beschlusses, dort Anhang 5.

---

#### **4. Aufnahme neuer Dienstleistungen in die Price-Cap-Regulierung (Tenor zu 2.)**

**Neue Dienstleistungen der Betroffenen können in die Price-Cap-Regulierung nur dann aufgenommen werden, wenn im Referenzzeitraum 01.01.2017 bis 31.12.2017 mindestens während des letzten halben Jahres dieses Zeitraumes aus einer marktbeherrschenden Stellung heraus auf dem relevanten Markt Umsätze erzielt worden sind.**

**Sofern durch produktspezifische Qualitätsänderungen (Modifizierung der Leistungsmerkmale) Dienstleistungen maßgeblich verändert werden, gelten sie als neue Angebote und sind wie solche zu behandeln. Die Betroffene hat während der Laufzeit der Entscheidung die Bundesnetzagentur über Änderungen der Leistungsmerkmale bei den dieser Entscheidung unterliegenden Produkten zu unterrichten.**

**Die Voraussetzungen für die Neuaufnahme der Produkte „PRIO“ und „Nachnahme“ in die Price-Cap-Regulierung sind vorliegend erfüllt.**

Die Bundesnetzagentur hat nach § 4 Abs. 5 PEntgV zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen weitere Dienstleistungen in einen bestehenden Korb aufgenommen werden können.

Neue Dienstleistungen können in die Price-Cap-Regulierung nur dann aufgenommen werden, wenn mit ihnen im relevanten Referenzzeitraum, mindestens während des letzten halben Jahres des Referenzzeitraums, aus einer marktbeherrschenden Stellung heraus Umsätze erzielt wurden. Aus methodischen Gründen sind neue Dienstleistungen erst dann in eine Price-Cap-Regulierung integrierbar, wenn die erforderlichen Gewichtungen (vgl. Punkt 11. des Beschlusstextes) vorliegen. Für die Bestimmung der Gewichtung sind die Absatzmengen der Referenzperiode notwendig.

Die vorgegebene zeitliche Mindestanforderung stellt sicher, dass die entsprechende Dienstleistung mindestens 18 Monate auf dem Markt angeboten wurde, bevor sie in die Price-Cap-Regulierung aufgenommen wird. Jede neue Dienstleistung, die aus einer marktbeherrschenden

den Stellung heraus angeboten wird, unterliegt damit zunächst einem Einzelentgeltgenehmigungsverfahren.

Durch die Regelung in Absatz 2 des Tenors zu 2 wird klargestellt, dass bei wesentlichen Änderungen der Leistungsmerkmale der Bezug zu den im Rahmen der vorliegenden Entscheidung vorgelegten Kostendaten entfallen kann. Es soll somit verhindert werden, dass zu Lasten der Nachfrager oder zu Lasten des Wettbewerbs ein abgeändertes Produkt mit stark abweichenden produktspezifischen Kosten zu den genehmigten Entgelten am Markt platziert wird. Solche Produkte sind daher einem Einzelentgeltgenehmigungsverfahren zu unterziehen, um die Orientierung an den produktspezifischen KeL zu gewährleisten. Die Frage, ob die beabsichtigten Produktänderungen im konkreten Fall derart wesentlich sind, dass nach der Bewertung durch die Beschlusskammer ein neues Angebot vorliegt, lässt sich – auch nach Erfahrungen aus anderen Märkten – letztlich immer nur anhand der Umstände des Einzelfalls entscheiden.

Dies vorangestellt kann die von der Betroffenen mit Schreiben vom 18.05.2018 angeregte Aufnahme der Produkte „PRIO“ und „Nachnahme“ in die Price-Cap-Regulierung erfolgen. Die vorgenannten Voraussetzungen werden von beiden Produkten erfüllt. Die erforderlichen Gewichtungen können für beide Produkte vorgenommen werden.

Das Produkt „Nachnahme“ befindet sich seit der ersten Maßgrößenentscheidung (BK 1b-02/002 vom 26.07.2002) in der Price-Cap-Regulierung. Lediglich durch ein Entgeltgenehmigungsverfahren nach § 27 i.V.m. §§ 19 und 20 PostG wurde es wegen Änderung entgeltrelevanter AGB der Einzelentgeltgenehmigung unterzogen, vgl. Beschluss BK5b-03/143 vom 27.01.2004. Im Jahr 2005 wurde die „Nachnahme“ wieder der Price-Cap-Regulierung unterstellt. Mit Beschluss BK5-17/046 vom 08.11.2017 wurde infolge einer Zusammenfassung der im Price-Cap genehmigten Entgelte für die Zusatzleistungen „Nachnahme national“ und „Geldübermittlung“ zu einem einheitlichen Entgelt für die Leistung „Nachnahme inkl. Geldübermittlung“ eine Einzelentgeltgenehmigung für den Zeitraum vom 01.03.2018 bis 31.12.2018 erteilt. Die Betroffene begründete die Zusammenfassung der beiden Leistungskomponenten „Nachnahme“ und „Geldübermittlung“ damit, dass ab dem Jahr 2018 Umsatzsteuer auf die Leistungskomponente „Geldübermittlung“ erhoben und ausgewiesen werden soll. Die Umsatzsteuerpflichtigkeit der Geldübermittlungsleistung basiere auf einer entsprechenden Festsetzung durch die Finanzbehörden, welcher mit dem Genehmigungsantrag nachgekommen werde. Für den Zeitraum nach Auslaufen der Genehmigungsfrist regt die Betroffene die Wiederaufnahme in die Price-Cap-Regulierung an. Dies ist unproblematisch möglich, weil der Kammer durch die vorhergehende Einbeziehung in das Price-Cap und für die Zeit der Einzelentgeltgenehmigung Absatz- und Umsatzmengen sowie Kostendaten vorliegen, die eine Bewertung der produktspezifischen KeL ermöglichen.

Das Entgelt für das Produkt „PRIO“ wurde mit Beschlüssen BK5-16/033 vom 02.01.2017 für den Zeitraum vom 01.02.2017 bis 31.12.2017 und BK5-17/050 vom 07.12.2017 für den Zeitraum vom 01.01.2018 bis 31.12.2018 genehmigt. Die für eine Aufnahme in die Price-Cap-Regulierung erforderlichen Absatz- und Umsatzmengen sowie Kostendaten liegen nach nunmehr 2-jährigem Angebot der Dienstleistung vor.

Der BIEK macht vorliegend seinen bereits aus dem Klageverfahren gegen den Maßgrößenbeschluss 2015 bekannten Vortrag zur vermeintlichen Unbestimmtheit der Vorgaben zur Aufnahme neuer Dienstleistungen zum Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Es sei unklar, in welchen Fällen veränderte Dienstleistungen als neue Angebote zu behandeln seien.

Die Regelungen zur Aufnahme neuer Dienstleistungen sind entgegen der Ansicht des BIEK hinreichend bestimmt. Sie folgen den Vorgaben des § 4 Abs. 5 PEntgV, der Regelungen zu den Voraussetzungen der Aufnahme weiterer Dienstleistungen in einen bestehenden Korb fordert. Diese Regelungen hat die Kammer dahingehend festgesetzt, dass mindestens im letzten halben Jahr des Referenzzeitraums aus einer marktbeherrschenden Stellung heraus Umsätze erzielt worden sein müssen. Diese Voraussetzung ist unmissverständlich. Nur maßgeblich veränderte Dienstleistungen werden als neue Produkte gewertet und unterfallen dem Einzelgenehmigungsverfahren. Letztlich bleibt die Frage, welche Leistungsänderungen dazu führen, dass ein Produkt als „neues Produkt“ zu werten ist, jedoch immer einer Einzelfallprüfung vorbehalten.

#### **5. Herausnahme einzelner Dienstleistungen aus der Price-Cap-Regulierung (Tenor zu 3.)**

**Die Herausnahme einzelner Dienstleistungen aus der Price-Cap-Regulierung ist grundsätzlich möglich. Zuvor ist allerdings zu prüfen, ob die festgelegten Price-Cap-Bestimmungen weiterhin eingehalten werden. Ist dies der Fall, sind Entgeltmaßnahmen nicht erforderlich. Werden die Bestimmungen hingegen nicht mehr erfüllt, müssen zeitgleich mit der Herausnahme der Dienstleistungen kompensierende Entgeltänderungen bei den noch in der Price-Cap-Regulierung verbleibenden Dienstleistungen durchgeführt werden.**

**Bei Dienstleistungen, die wegen des Wegfalls einer marktbeherrschenden Stellung aus der Price-Cap-Regulierung entlassen, aber weiter am Markt angeboten werden, lässt sich die Einhaltung der Price-Cap-Bestimmungen dadurch gewährleisten, dass der Anteil an der Erfüllung der Maßgrößenvorgaben unabhängig von zukünftigen Änderungen der Entgelte für den Rest der Price-Cap-Periode auf dem Niveau zum Zeitpunkt der Entlassung aus der Price-Cap-Regulierung für Referenzzwecke festgeschrieben wird.**

**Entsprechendes gilt in den Fällen des § 27 PostG.**

Nach § 4 Abs. 5 PEntgV hat die Bundesnetzagentur zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen Dienstleistungen aus einem Korb herausgenommen werden können.

Die Beschlusskammer hat hierzu bereits in den vorangegangenen Verfahren entschieden, dass die Herausnahme einzelner Dienstleistungen aus der Price-Cap-Regulierung grundsätzlich möglich ist. Zuvor ist allerdings zu prüfen, ob die festgelegten Price-Cap-Bestimmungen weiterhin eingehalten werden. Ist dies der Fall, sind insoweit keine Entgeltmaßnahmen erforderlich. Werden die Bestimmungen hingegen nicht mehr erfüllt, müssen zeitgleich mit der Herausnahme der Leistungen kompensierende Entgeltänderungen bei den noch im Price-Cap-Verfahren verbleibenden Leistungen durchgeführt werden.

Nimmt die Betroffene eine Dienstleistung, die unter die Price-Cap-Regulierung fällt, vom Markt, entfällt die Entgeltgenehmigung für diese Dienstleistung. Sie ist insoweit aus dem Price-Cap-Verfahren herauszunehmen. Die Price-Cap-Bestimmungen gelten in diesem Fall unverändert fort. Berührt die Änderung der Korbbzusammensetzung die Price-Cap-Bestimmungen nicht, sind keine Entgeltmaßnahmen erforderlich. Können die Price-Cap-Bestimmungen durch die Herausnahme der Dienstleistungen nicht mehr eingehalten werden, müssen zeitgleich für die verbliebenen Dienstleistungen Entgeltänderungen derart vorgenommen werden, dass im Übrigen die Price-Cap-Bestimmungen weiterhin eingehalten werden.

Werden Dienstleistungen wegen Wegfalls der Genehmigungspflicht, insbesondere wegen Wegfalls der marktbeherrschenden Stellung, aus der Price-Cap-Regulierung herausgenommen, wird die Einhaltung der Price-Cap-Bestimmungen dadurch sichergestellt, dass der Anteil der Dienstleistungen an der Erfüllung der Maßgrößenvorgaben auf dem Niveau zum Zeitpunkt der Entlassung aus der Regulierung bis zum Ende der Price-Cap-Periode (vgl. Punkt 8 des Beschlusstextes) festgeschrieben wird. Der Verzicht auf eine Kompensation durch Preissenkungen der im Korb verbleibenden Dienstleistungen begründet sich daraus, dass für diese Dienstleistung das Regulierungsziel erreicht ist. Ihr Preis bildet sich als Wettbewerbspreis. Notwendige Preissenkungen werden im Wettbewerbsmarkt erfüllt. Der regulierte Bereich hat hier keinen Beitrag mehr zu leisten; dem kann durch „Einfrieren“ entsprochen werden.

Soweit die aus dem Price-Cap herausgenommenen Postdienstleistungen weiterhin der Entgeltgenehmigungspflicht unterliegen, gelten die gesetzlichen Bestimmungen, wonach die Betroffene – um einen Verstoß gegen § 23 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 PostG zu vermeiden – eine Einzelentgeltgenehmigung nach §§ 46, 19, 20, 21 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 S. 1, Abs. 3 und 4, 22, 44 S. 2 PostG, §§ 74 ff TKG 1996, §§ 1 Abs. 1, 2, 3 PEntgV beantragen muss.

Der BIEK macht vorliegend, entsprechend zu seiner Äußerung hinsichtlich der Regeln zur Neuaufnahme neuer Produkte (vgl. Punkt II. 4.) auch im Hinblick auf die in Rede stehenden Vorgaben zur Herausnahme von Dienstleistungen geltend, die Regelung sei unbestimmt. Es sei unklar und werde bezweifelt, ob die im Beschluss genannten Voraussetzungen für eine Herausnahme die einzigen seien. Zudem sei das Gebot der Kostenorientierung verletzt: Das sog. „Einfrieren“ des Anteils einer herausgenommenen Dienstleistung im Price-Cap-Korb berge die Gefahr von Verzerrungen, weil Mengen und Preise der herausgenommenen Dienstleistung dann nicht mehr aktuell seien. Die KeL-Vorgabe wirke so allein zeitlich nicht mehr.

Die Regelung ist hinreichend bestimmt. Die möglichen drei Grundfälle für eine Herausnahme einer Dienstleistung wurden in der Regelung für das betroffene Unternehmen hinreichend konkretisiert. Zudem bleibt auch die KeL-Vorgabe bei Herausnahme der Postdienstleistung eingehalten, da nicht nur die KeL für den Price-Cap-Korb als Ganzes, sondern darüber hinaus auch die Einhaltung des KeL-Maßstabs für die einzelnen Dienstleistungen festzustellen war (vgl. BVerwGE vom 5.8.15; 6 C 8.14, Rn. 37). Das Gebot der Kostenorientierung wird nicht verletzt.

Auch eine abschließende Beschreibung der möglichen Fallvarianten für eine Herausnahme, wie dies die Betroffene in ihrer Stellungnahme vom 29.01.2019 fordert, ist nicht erforderlich und zudem schwer umsetzbar, da nicht alle Eventualitäten, die zu einer Einstellung eines Produkts führen könnten, von der Kammer im Voraus abgesehen werden können. Mit Blick auf den von der Betroffenen beschriebenen Fall – der Einstellung einer grenzüberschreitenden Leistung aufgrund Unmöglichkeit der Zustellung im Zielland – ist festzustellen, dass die getroffene Regelung der Kammer im Tenor zu 3. diese Fallgestaltung abdeckt. Dies zeigt sich exemplarisch an der Herausnahme der grenzüberschreitenden Leistung „Eil International“ (Beschluss BK5-17/017 vom 14.12.2017) aus der Price-Cap-Regulierung 2016-2018, die seinerzeit auf Grundlage einer gleichlautenden Tenorierung zu 3. erfolgte.

In der Zusammenschau mit der Begründung des Tenors zu 3 wird deutlich, unter welchen Voraussetzungen eine Herausnahme generell möglich ist. Zunächst ist zu prüfen, welchen Einfluss die Herausnahme auf die Einhaltung der festgelegten Price-Cap-Bedingungen hat und ob kompensierende Entgeltänderungen bei den noch im Price-Cap-Bereich verbleiben-

den Leistungen notwendig sind. Die Kammer unterscheidet bei der Herausnahme von Leistungen zwischen drei Fällen, die jeweils unterschiedliche Konsequenzen haben: Zum einen den Fall, dass eine Leistung gänzlich vom Markt genommen wird, zweitens, dass sie aus der Price-Cap-Regulierung herausgenommen werden, weil die Genehmigungspflicht entfällt und drittens den Fall, dass die herauszunehmende Leistung weiterhin der Entgeltgenehmigungspflicht unterliegt. Damit ist für jeden der drei möglichen Grundfälle für das betroffene Unternehmen deutlich, ob und unter welchen Bedingungen die Herausnahme möglich ist. Hinsichtlich des Entfallens der Genehmigungspflicht ist der Wegfall der marktbeherrschenden Stellung nahezu der einzig denkbare Anlass hierfür. Die Formulierung macht jedoch klar, dass die Regelung auch für andere theoretisch denkbare Anlässe gilt. Auch insoweit besteht daher kein Bestimmtheitsmangel.

Schließlich stellt es keinen Verstoß gegen das Gebot der Kostenorientierung, dar, wenn bei der Herausnahme von Leistungen wegen Wegfalls der Genehmigungspflicht die Einhaltung der Price-Cap-Bestimmungen dadurch sichergestellt wird, dass der Anteil der Dienstleistungen an der Erfüllung der Maßgrößenvorgaben auf dem Niveau zum Zeitpunkt der Entlassung aus der Regulierung bis zum Ende der Price-Cap-Periode festgeschrieben wird. Der Vorwurf des Klägers, die KeL-Vorgabe wirke so allein zeitlich nicht mehr, greift nicht durch.

#### **6. Ausgangsentgeltniveau (Tenor zu 4.)**

**a) Das Ausgangsentgeltniveau ergibt sich als gewichteter Durchschnitt der Entgelte der im Korb enthaltenen Dienstleistungen. Als Gewichte für die am 31.12.2018 von der Betroffenen auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen erhobenen Entgelte werden die prognostizierten Absatzmengen der Jahre 2019 bis 2021 verwendet.**

**b) Dem Durchschnitt der Entgelte wird die bei Erlass der Entscheidung tatsächlich erbrachte Qualität der Briefbeförderung zugrunde gelegt. Zu diesem Zweck wird der Betroffenen in Tenor zu 7. e) auferlegt, zusammen mit dem Entgeltgenehmigungsantrag Informationen mit Stand 4. Quartal 2018 vorzulegen.**

Gemäß § 4 Abs. 1 PEntgV hat die Bundesnetzagentur zunächst das Ausgangsentgeltniveau der in einem Korb zusammenfassten Dienstleistungen festzustellen.

Das Ausgangsentgeltniveau im **Tenor zu 4. a)** des Korbes ergibt sich als gewichteter Durchschnitt der Entgelte der im Korb enthaltenen Dienstleistungen. Dazu werden die am 31.12.2018 von der Betroffenen erhobenen und von der Bundesnetzagentur genehmigten Entgelte einer jeden Dienstleistung mit den erwarteten Absatzmengen des gesamten Price-Cap-Zeitraums 2019 bis 2021 gewichtet. Damit werden die zum Zeitpunkt der Festlegung der Maßgrößen aktuell erwarteten Absatzzahlen des Regulierungszeitraums zu Grunde gelegt. Die der Berechnung des Ausgangsentgeltlevels zugrunde gelegten Preise entsprechen den in den Genehmigungsverfahren BK5-15/042 vom 04.12.2015, BK5-17/017 vom 07.12.2017 (Zusatzleistung „Prio“) und BK5-17/046 vom 08.11.2017 (Zusatzleistung „Nachnahme inkl. Geldübermittlung“) genehmigten Entgelten.

Die Bestimmung des Ausgangsentgeltlevels dient dazu, den Grad der Kostendeckung für den Price-Cap-Zeitraum 2019 bis 2021 abzuleiten. Daher muss sichergestellt sein, dass dieselbe Mengenbasis, also die erwarteten Mengen der Jahre 2019 bis 2021 als Referenz herangezogen werden. Die Mengenverhältnisse allein für das Jahr 2018 könnten nur dann herangezogen werden, wenn sie über den gesamten Entscheidungszeitraum stabil blieben. Dies ist aber nach der Prognose der Betroffenen nicht der Fall.

Aufgrund der Mengenangaben in der Price-Cap-Kostendokumentation wird deutlich, dass mit Blick auf Korbzuschnitt und -zusammensetzung Veränderungen der Struktur der Absatzmengen zu erwarten sind.

Um angesichts dieser prognostizierten Struktureffekte eine Übereinstimmung zwischen Kosten- und Mengenbetrachtungen zu gewährleisten, wird entsprechend der vorausgegangenen Maßgrößenentscheidung die Gewichtung auf die prognostizierten Absatzmengen für den Geltungszeitraum des Price-Cap-Maßgrößenverfahrens bezogen.

Unter Zugrundelegung der Preise zum 31.12.2018, der aktuell erwarteten Absatzzahlen des Regulierungszeitraums 2019 bis 2021 und der daraus ableitbaren Erlöse, ermittelt sich ein durchschnittliches Ausgangsentgeltniveau in Höhe von €.

**Tabelle 1: Ermittlung Ausgangsentgeltniveau**

	2019	2020	2021	PC-Zeitraum 2019-2021
Absatzmengen Price-Cap – Prognose (in Mio. Stück)				
Erlöse Price-Cap – gesamt (zu Preisen 31.12.2018, in Mio. €) *				
<b>Ausgangsentgeltniveau</b>				

\* nach Deflationierung interner Erlöse ( ), Schreiben der Betroffenen v. 29.01.2019)

Ein Effizienztest des Ausgangsentgeltlevels, wie es BIEK und UPS fordern, ist nicht erforderlich. Auch ist die Ermittlung nicht fehlerhaft, weil in das Ausgangsentgeltniveau der Gewinnzuschlag sowie Universaldienst- und Versorgungslasten eingeflossen sind. Mithin scheidet eine Korrektur des Ausgangsentgeltlevels für die anstehende Betrachtung des Verhältnisses zu den KeL aus.

In ihren Stellungnahmen führen UPS und BIEK aus, dass das Ausgangsentgeltniveau einem umfassenden Effizienztest zu unterwerfen sei, bei dem die Ist-Kosten mit den effizienten Soll-Kosten abgeglichen werden müssten. Andernfalls flössen über das Ausgangsentgeltniveau zuvor potentiell rechtswidrig genehmigte Entgelte in nachfolgende Maßgrößenentscheidungen ein. In Übereinstimmung mit BIEK trägt UPS vor, dass die sich aus den Kostenunterlagen der Beigeladenen ergebenden Kosten dem gesetzlichen Maßstab der KeL genügen müssten.

BIEK und UPS verkennen bei Ihrer Kritik an der Ermittlung des Ausgangsentgelt-niveaus die Systematik der Maßgrößenfestlegung gem. § 4 Abs. 2 und 3 PEntgV.

Die Bewertung und Ermittlung von Kosten- und Gewinngrößen erfolgt ausschließlich im Rahmen der KeL-Prüfung nach § 3 Abs. 2 PEntgV, die Ermittlung berücksichtigungsfähiger Lastenpositionen im Rahmen der Prüfung der „erweiterten“ KeL nach § 3 Abs. 4 PEntgV (zur Lastenberücksichtigung im Rahmen der KeL vgl. BVerwG 6 C 8.14, Rn. 38). Bei der Ermittlung des Ausgangsentgelt-niveaus erfolgt demgegenüber keine Betrachtung der Kosten-, Lasten- und Gewinngrößen, sondern eine Bewertung der Entgelt- und Erlösseite auf Grundlage der zu Beginn des Maßgrößenverfahrens gültigen Preise (vorliegend die zum 31.12.2018 gültigen Preise). Ob das Ausgangsentgelt-niveau zu Beginn des Verfahrens bereits den KeL entspricht, ist somit kein Prüfkriterium. Die Anforderungen der Orientierung an den KeL im Sinne des § 20 Abs. 1 PostG werden bei der Ermittlung der Maßgrößen somit dadurch gewahrt, dass die (erweiterten) KeL ermittelt und diese anschließend gemäß § 4 Abs. 3 PEntgV zu dem Ausgangsentgelt-niveau ins Verhältnis gesetzt werden.

Auch ist eine „Korrektur“ des Ausgangsentgelt-niveaus, wie sie von UPS und BIEK gefordert wird, nicht erforderlich, und zwar auch dann nicht, wenn in die Bestimmung des Ausgangsentgelt-niveaus die KeL übersteigende Entgelte einfließen, zum Beispiel aufgrund vermeintlich überhöhter Gewinnzuschläge oder berücksichtigter Universaldienst- und Versorgungslasten. Denn selbst für den Fall, dass rechtswidrig überhöhte Entgelte in das Ausgangsentgelt-niveau einfließen, wäre dies aufgrund der eindeutigen gesetzlichen Vorgaben in § 4 Abs. 3 PEntgV unbeachtlich. Die Norm zielt auf die derzeit am Markt geltenden Entgelte ab, ohne Rücksicht auf deren Rechtmäßigkeit. Insoweit geht die Norm von einem Ist-Zustand aus.

Würde man jedoch der Ansicht von BIEK und UPS folgen, dass sich das Ausgangsentgelt-niveau bereits vorab an den KeL orientieren müsse, wäre die Regelung, das Verhältnis zwischen Ausgangsentgelt-niveau und KeL bei der Festlegung der Produktivitätsfortschrittsrate zu berücksichtigen, faktisch gegenstandslos und liefere ins Leere. Die Ableitung einer kostenbezogenen Preisänderungsrate wäre dann schon rein rechnerisch nicht möglich.

Ein Effizienztest bzw. Korrektur des Ausgangsentgelt-niveaus, wie BIEK und UPS fordern, ist daher weder erforderlich noch mit der Systematik der Maßgrößenfestlegung vereinbar.

Zudem lassen die Anreizmechanismen der Price-Cap-Regulierung es gerade zu, dass sich innerhalb der Price-Cap-Perioden, Entgelt- und Kostenniveau auseinander entwickeln können. Genau dies ist das Wesen einer anreizbasierten Preis-Obergrenzen-Regulierung, bei der die (maximale) Höhe der Entgelte zwar vorgegeben ist, zwischenzeitlich erreichte Kosteneinsparungen bei dem regulierten Unternehmen aber verbleiben können. Etwaige Anpassungen der Entgelte, um die Einhaltung des KeL-Maßstabes nach § 20 PostG sicherzustellen, erfolgen – nach Ablauf des „alten“ Price-Cap-Zeitraums – dann aufgrund neuer Maßgrößenfestlegungen für künftige Preisgenehmigungen.

Tenor zu 4. b) stellt klar, dass der Price-Cap-Entscheidung nicht nur die aktuell erwarteten Absatzmengen und die zum 31.12.2018 genehmigten Produktentgelte als Startgröße zugrunde gelegt werden müssen, sondern auch das aktuelle Leistungsniveau bezogen auf die der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Postdienstleistungen. Nur auf diese Art und Weise kann sichergestellt werden, dass keine „unechten Effizienzgewinne“ erzielt werden, indem statt einer Steigerung der Leistungsfähigkeit eine kostensenkende Rückführung des Leistungsniveaus erfolgt.

Hierzu ist es erforderlich, möglichst aktuelle Daten über das Leistungsniveau zu erlangen. Deshalb wird der Betroffenen mit Tenor zu 7 e) auferlegt, der Beschlusskammer entsprechende Unterlagen für die zu genehmigenden Entgelte vorzulegen. Der dem Entscheidungszeitpunkt am nächsten gelegene Informationsstand ist das 4. Quartal des Jahres 2018. Von dem dann festgestellten Leistungsniveau wird mittels der mit Tenor zu 7. e) auferlegten Berichtspflicht überprüft werden können, ob Leistungsrückführungen in einem solchen Maß stattfinden, dass (dann mittels einer Prüfung des Einzelfalles) zu entscheiden ist, ob das der Maßgrößenentscheidung zugrunde liegende Leistungsniveau noch erreicht wird, vgl. auch die Ausführungen unter Punkt II. 9. e).

Die Daten sind in EDV-fähigem Format zur Verfügung zu stellen (vgl. Tenor zu 7 e). Sie sind in elektronischer Form so aufzubereiten, dass eine Auswertung mittels Datenbanksoftware möglich ist.

Sollte dieses „Ausgangsleistungsniveau“ nicht unerheblich unterschritten werden, wäre z. B. die Aufhebung der Entscheidung mittels der allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Vorschriften über den Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte zu prüfen.

#### **7. Zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate – X-Faktor (Tenor zu 5.)**

**Die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) der Betroffenen für den Zeitraum vom 01.01.2019 bis 31.12.2021 wird auf insgesamt – 5,41 % festgelegt.**

Für den Zeitraum vom 01.01.2019 bis zum 31.12.2021 wird eine zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) von - 5,41 % festgelegt.

Diese Kenngröße stellt auf das Verhältnis des unter 6. ermittelten Ausgangsentgeltlevels zu den unter II. 7d) ermittelten Wertschöpfungs- und Gemeinkosten als Bestandteil der KeL zuzüglich der unter II. 7dd) in Ansatz gebrachten neutralen Aufwendungen ab. Im Rahmen der KeL-Ermittlung waren insbesondere die im Price-Cap-Zeitraum vom 01.01.2019 bis zum 31.12.2021 zu erwartenden Produktivitätseffekte und Kostensteigerungen bei der Betroffenen zu berücksichtigen.

Nach § 4 Abs. 3 PEntgV ist bei der Vorgabe von Maßgrößen, insbesondere bei der Festlegung der erwarteten Produktivitätsfortschrittsrate, das Verhältnis des Ausgangsentgeltlevels zu den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (§ 3 Abs. 2 PEntgV) einschließlich der einzubeziehenden neutralen Aufwendungen zu berücksichtigen.

Weiterhin sind nach § 4 Abs. 4 PEntgV bei der Vorgabe von Maßgrößen die Produktivitätsfortschrittsraten von Unternehmen auf vergleichbaren Märkten mit Wettbewerb einzubeziehen.

In die Ermittlung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate ist jedoch nicht eine von verschiedenen Bürgereingaben geforderte staatliche Förderung der brieflichen Kommunikation einzubeziehen. Auch wenn diese Kommunikationsform als datenschutzrechtlich besonders sicher einzustufen sein mag und im sozialen Miteinander unterstützenswert erscheint, geben die postregulatorischen Regelungen in der derzeitigen Form keine Möglichkeit, solche Belange zu berücksichtigen.



### **a) Entgeltmaßstäbe**

Genehmigungsbedürftige Entgelte haben sich an den KeL zu orientieren (§ 20 Abs. 1 PostG) und den Anforderungen des § 20 Abs. 2 PostG zu entsprechen.

Nach § 3 Abs. 2 PEntgV ergeben sich die KeL aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines angemessenen Gewinnzuschlags, soweit diese Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind. Bei der Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags sind insbesondere die Gewinnmargen solcher Unternehmen als Vergleich heranzuziehen, die in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren Märkten tätig und mit der Betroffenen in struktureller Sicht vergleichbar sind.

Für die Prüfung eines Preishöhenmissbrauchs im Rahmen der postrechtlichen Entgeltgenehmigung wurde der KeL-Maßstab vom Bundesverwaltungsgericht wiederholt bestätigt (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 29. Mai 2013, Az. 6 C 10.11, Rn. 28; Urteil vom 5. August 2015, Az. 6 C 8.14, Rn. 43). Anders, als es die Betroffene versteht (Schreiben vom 19. Mai 2016, Seite 3), hat das Gericht dabei keineswegs deutlich zwischen dem „Orientierungsgebot“ des § 20 Abs. 1 PostG und den Maßstäben des § 20 Abs. 2 PostG getrennt, sondern – ganz im Gegenteil – festgestellt, dass der Maßstab der KeL zugleich den Inhalt des Aufschlagverbots bestimmt (vgl. ebenda). Soweit die vom regulierten Unternehmen nachgewiesenen Kosten die KeL nach § 3 Abs. 2 PEntgV übersteigen, gelten sie als Aufwendungen, die für die effiziente Leistungsbereitstellung nicht notwendig sind. Diese Aufwendungen sind gem. § 20 Abs. 2 PostG i. V. m. § 3 Abs. 4 PEntgV neben den KeL zu berücksichtigen, wenn hierfür eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wird. Dabei sind insbesondere Kosten einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen, Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen sowie Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für diejenigen Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind, angemessen zu berücksichtigen.

### **b) Grundsätze zur Zurechnung von Kosten und neutralen Aufwendungen**

Die Zuordnung der KeL sowie der neutralen Aufwendungen hat nach allgemein anerkannten betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu erfolgen. Die KeL sind nach dem Kostenverursachungsprinzip den jeweiligen Dienstleistungen zuzurechnen. Der Grundsatz einer verursachungsgerechten Kostenzuordnung ist insbesondere auch auf die leistungsmengenneutralen Gemeinkosten sowie den nach § 3 Abs. 2 PEntgV zu ermittelnden angemessenen Gewinn als Bestandteil der KeL anzuwenden.

Die Kostenverursachung ist im Einklang mit Unionsrecht (Artikel 12 EU-PostRL 2008/6/EG) dahingehend zu verstehen, dass auf die Inanspruchnahme bzw. Nutzungsintensität von Netzelementen abzustellen ist. Damit gibt die Postdienstrichtlinie ausdrücklich dem Kostenverursachungsprinzip Vorrang vor dem Tragfähigkeitsprinzip. Durch die Bezugnahme auf die Anwendung von Verrechnungsschlüsseln, welche auf die Inanspruchnahme bzw. auf die Nutzung abstellen, wird deutlich, dass die indirekten Kosten verursachungsgerecht zu verteilen sind. Daraus lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass vorrangig auf Verursachungsgerechtigkeit beruhende Verrechnungsprinzipien für den Briefsektor als Teil des Universaldienstes im Einklang mit dem EU-Postrecht stehen.

Zurechnungsverfahren, die sich ausschließlich an Marktgegebenheiten orientieren (Tragfähigkeit), sind nach den Grundsätzen der Entgeltregulierung nur bedingt geeignet, kostenorientierte Entgelte in monopolisierten Marktsegmenten sicherzustellen, bei denen ein wirksames Regulativ durch Marktkräfte fehlt.

Die Betroffene trägt in ihrer Stellungnahme vom 29.01.2019 vor, der Inkrementalkostenansatz für Wettbewerbsbereiche sei als Verrechnungsmethode zulässig und gestatte ihr, die nicht gedeckten Fixkosten auf den Price-Cap-Bereich zu verteilen. Diese Ausführungen gehen fehl. Eine solche Verrechnungslogik ist mit dem Postgesetz nicht vereinbar.

Der Gesetz- und Verordnungsgeber legt mit den KeL ausdrücklich den Maßstab der Entgeltregulierung fest. Nach § 3 Abs. 2 PEntgV beinhalten die KeL die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einen angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines angemessenen Gewinnzuschlags. KeL verlangt die Berücksichtigung sämtlicher in der PEntgV genannter Kosten sowie die Einhaltung der allgemeinen betriebswirtschaftlich anerkannten Grundsätze. Die KeL nach § 20 Abs.1 PostG stellen den wesentlichen Anknüpfungspunkt für die im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens vorzunehmende Aufschlagsprüfung dar. Eben dies schließt die Anwendung eines Inkrementalkostenansatzes in den Nicht-Price-Bereichen und die Reallokation der nicht verrechneten Fixkosten auf das Price-Cap-Segment aus.

Die von der Betroffenen vorgenommene Gleichsetzung von Inkrementalkosten und variablen Kosten deckt sich nicht mit dem Verständnis des in der Entgeltregulierung zum Ausdruck kommenden Konzeptes der langfristigen zusätzlichen Kosten. In Abgrenzung zu den ansonsten im Wettbewerbsbereich verwendeten variablen Kosten wird in der Postentgeltregulierung der Begriff der langfristigen Zusatzkosten angewandt. Dem in § 3 Abs. 2 PEntgV genannten Kriterium der Langfristigkeit liegt keine absolute Zeitvorstellung zugrunde. Durch die Bezugnahme auf Langfristigkeit von Kosten wird gewährleistet, dass nicht nur die kurzfristigen variablen Kosten für die Dienstbereitstellung, sondern auch die langfristigen, fixen Kostenbestandteile bei der Kostenkalkulation und Entgeltbestimmung einzubeziehen sind. Letztere Kostenkategorie ist relevant für die unternehmerische Entscheidung, welcher Dienst bereitgestellt werden soll oder nicht. Die Erwirtschaftung der langfristigen Kosten ist nach diesem Verständnis Voraussetzung dafür, dass der Dienst angeboten wird. Dementsprechend sind die langfristigen Zusatzkosten der bereitgestellten Dienste wesentlicher Prüfungsmaßstab. Daraus folgt auch, dass anteilige Fixkosten für die Bereitstellung sowie Netzhaltung und den Netzbetrieb den betreffenden Segmenten zuzurechnen sind. Eine Abwälzung von Fixkosten, welche nach obigem Verständnis als langfristig anzusehen sind, stünde mit den Entgeltregulierungsvorschriften nicht im Einklang.

Die Nichtberücksichtigung leistungsmengenneutraler Gemeinkosten in den Nicht-Price-Cap-Bereichen und Reallokation in Richtung des Price-Cap-Segments ließe sich auch nicht mit Hinweis auf die alternative Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips begründen.

Denn auch das Tragfähigkeitsprinzip als alternatives Kostenzurechnungs- und Preisbestimmungsverfahren würde verlangen, dass sämtliche bei der Betroffenen anfallenden Gemeinkosten von der Gesamtheit der vertriebenen Produkte gedeckt werden müssen. Zwar muss nicht jedes Produkt im gleichen Maße zur Kostendeckung beitragen, aber in Summe muss die Gesamtheit der vertriebenen Produkte die anfallenden Gemeinkosten decken. Im Gegensatz zum Kostenverursachungsprinzip wäre diese Kostenposition nicht nach Maßgabe der Inanspruchnahme im Rahmen der Leistungserstellung, sondern je nach den Marktverhältnissen zuzuordnen.

Bei Geltung des Tragfähigkeitsprinzips wären anteilig auch leistungsmengenneutrale Gemeinkosten im Price-Cap-Bereich zu verrechnen und den Nicht-Price-Cap-Produkten in Abhängigkeit von den jeweiligen Marktverhältnissen zuzurechnen.

Entgegen dem Vortrag der Betroffenen ist der Inkrementalkostenansatz auch nicht mit den allgemein anerkannten Grundsätzen vereinbar. Bei Anwendung dieser Grundsätze sind auch in den Nicht-Price-Cap-Bereichen neben den Inkrementalkosten in angemessenem Umfang anteilige Gemeinkosten anzusetzen.

Gemäß § 3 Abs. 3 Satz 1 PEntgV sind bei der Ermittlung, Berechnung und Zuordnung der Kosten des regulierten Unternehmens die **allgemein anerkannten betriebswirtschaftlichen Grundsätze** zugrunde zu legen. Diese Vorgabe erstreckt sich auch auf die Verrechnung und Umlage von Gemeinkosten. Ausgehend davon widerspricht das Vorgehen, Gemeinkosten in der Kalkulation für den Nicht-Price-Cap-Bereich nicht anzusetzen, diesen Grundsätzen.

Zur Verrechnung und Verteilung von Gemeinkosten wurden in der betriebswirtschaftlichen Literatur, aber auch in der betrieblichen Praxis Methoden und Verfahrensweisen entwickelt, vgl. Kilger, W. Betriebliches Rechnungswesen, in: Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Hrsg. Von H. Jacob, 4. Aufl., Wiesbaden 1981, S. 958, Haberstock, L. Grundzüge der Kosten- und Erfolgsrechnung, a. a. O., S. 110. Als Standardverfahren wird die einfache bzw. differenzierte Zuschlagskalkulation angewandt, bei der Gemeinkosten auf der Grundlage sachgerechter Verteilparameter auf einzelne Produkte bzw. Dienstleistungen zu verrechnen und umzulegen sind. Durch einen derartigen Verrechnungsmodus ist gewährleistet, dass sämtliche Kosten einschließlich der Gemeinkosten über die vermarkteten Produkte Erlös werden.

Hinsichtlich der Zurechnungsmethode haben sich in der betriebswirtschaftlichen Theorie und betrieblichen Praxis mehrere Verfahren durchgesetzt. Im Ergebnis zielen alle angewandten Verfahrensweisen darauf ab, dass sämtliche Gemeinkosten auch anteilig in den wettbewerbsintensiveren Bereichen abgedeckt werden müssen.

Allenfalls bei der Zuschlüsselung neutraler Aufwendungen, die in einem wettbewerbsgeprägten Umfeld nicht immer in der entsprechenden Höhe Erlös werden können, kann eine Kostenzurechnung nach Tragfähigkeit im Einzelfall sachlich gerechtfertigt sein. Die Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips, nach welchem Aufwendungen nach Marktgegebenheiten bzw. in Abhängigkeit von den Wettbewerbsverhältnissen den Produktgruppen zugerechnet werden, ist nur dann sachgerecht und im Sinne des § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG nicht zu beanstanden, wenn die Betroffene ansonsten nicht imstande wäre, ein wettbewerbsfähiges Angebot am Markt abzugeben.

Aufgrund des Vorrangs des Verursachungsprinzips sind die zu berücksichtigenden neutralen Aufwendungen (analog zu den KeL) zunächst immer verursachungsgerecht den jeweiligen Segmenten zuzuordnen. Ergibt sich aufgrund dieser Zurechnung, dass neutrale Aufwendungen infolge der Marktgegebenheiten in den jeweiligen Marktsegmenten und Produktbereichen nicht bzw. nicht vollständig Erlösfähig sind – und damit nicht gedeckt werden können –, können abweichend von dem Grundsatz der Verursachungsgerechtigkeit diese auch nach anderen allgemein anerkannten betriebswirtschaftlichen Zurechnungsmethoden verteilt werden. Dies wird bei der Forderung des BIEK und UPS nach ausschließlicher Anwendung des Verursachungsprinzips auch bei neutralen Aufwendungen übersehen. Würde man dem Ansatz von BIEK und UPS folgen und keine Reallokation vornehmen, könnte ein erheblicher Teil der neutralen Aufwendungen nicht am Markt erwirtschaftet werden.

Das Tragfähigkeitsprinzip stellt daher eine Zurechnungsmethode dar, die eine „angemessene Berücksichtigung“ im Sinne des § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG ermöglicht. Eine an der Tragfähigkeit ausgerichtete Reallokation neutraler Aufwendungen in Richtung des Price-Cap-Bereichs ist in diesem Falle entgeltregulatorisch gerechtfertigt und nicht als unzulässige Quersubventionierung anzusehen. Regulatorisch zu beanstanden wäre demgegenüber eine Reallokation von KeL in den Price-Cap-Bereich. Eine Verteilung der KeL nach Tragfähigkeitsgesichtspunkten ist somit unzulässig. Bedenken wonach KeL nach Tragfähigkeit dem Price-Cap-Bereich zugewiesen würden, sind unbegründet.

Die Argumentation der Betroffenen in ihrer Stellungnahme vom 29.01.2019, der Inkrementalkostenansatz stehe im Einklang mit der EU-Rechtsprechung und dem EU-Postrecht, vermag nicht zu überzeugen.

Für den vorliegend zu betrachtenden Briefsektor sind die sektorspezifischen Regelungen der Postdiensterrichtlinie einschlägig. Mit Blick auf die dem Universaldienst unterworfenen Dienstleistungen sind in Artikel 12 der Richtlinie detaillierte Regelungen zum Ansatz und zur Verrechnung von Kosten enthalten, die auf den Price-Cap-Sektor anzuwenden sind.

Die Preise müssen gemäß Art. 12 tir. 1 RL 97/67/EG erschwinglich sein. Gemäß Art. 12 tir. 2 RL 97/67/EG müssen die Preise für die einzelnen Universaldienstleistungen kostenorientiert sein und Anreize zur Erbringung einer effizienten Universaldienstleistung geben. Art. 12 tir. 4 RL 97/67/EG verlangt, dass die Tarife transparent und nichtdiskriminierend sind. Ferner macht das europäische Recht in Art. 14 RL 97/67/EG Vorgaben für die Kostenrechnungssysteme für die Universaldienstleister. Ist eine unmittelbare Zuordnung von Kosten zu einem bestimmten Dienst möglich, hat diese zu erfolgen (Art. 14 Abs. 3 lit. a) RL 97/67/EG). Für den Fall, dass eine solche direkte Zuordnung nicht möglich ist, sieht das Richtlinienrecht in Art. 14 Abs. 3 lit. b) RL 97/67/EG eine Rangfolge alternativer Zuordnungsregeln vor: Zunächst soll eine Zuordnung aufgrund des Kostenursprungs erfolgen (Art. 14 Abs. 3 lit. b) i) RL 97/67/EG). Hilfsweise sind die gemeinsamen Kostenkategorien aufgrund einer indirekten Verknüpfung mit einer anderen Kostenkategorie oder einer Gruppe von Kostenkategorien, für die eine direkte Zuordnung ohne Aufschlüsselung möglich ist, umzulegen (Art. 14 Abs. 3 lit. b) ii) RL 97/67/EG). Wiederum Hilfsweise hat eine Umlage der Kostenkategorie aufgrund eines gemeinsamen Schlüssels zu erfolgen, der aus einem Verhältnis zwischen allen direkt oder indirekt umgelegten oder zugeordneten Ausgaben für die einzelnen Universaldienste einerseits und die anderen Diensten andererseits errechnet wird (Art. 14 Abs. 3 lit. b) iii) RL 97/67/EG). Schließlich legt die Richtlinie fest, dass gemeinsame Kosten, die sowohl für den Universaldienst als auch für Dienste, die nicht zum Universaldienst gehören, notwendig sind, angemessen aufgeteilt werden (Art. 14 Abs. 3 lit. b) iv) RL 97/67/EG).

In ihrer Stellungnahme vom 29.01.2019 argumentiert die Betroffene, die im Beschlussentwurf gewählte, präferierte Allokationsmethode des Vollkostenansatzes sei zur Verteilung von Fix- und Gemeinkosten regulierungsökonomisch ineffizient. Im Ergebnis widerspräche der Vollkostenansatz einer Preisbildung auf vollständig wettbewerblich geprägten Märkten.

Dieser Argumentation folgt die Beschlusskammer nicht.

Zu den wohlfahrtstheoretischen Ausführungen der Betroffenen ist folgendes anzumerken:

Zwar ist der These, dass sich nur unter der Annahme wettbewerblicher Märkte Preise auf Grenzkostenniveau bilden können, nicht zu widersprechen. Eine solche Preisbildung führt, wie die Betroffene richtigerweise ausführt, zu einer regulierungsökonomisch anzustrebenden Wohlfahrtsmaximierung (vgl. Pindyck/Rubinfeld (2015), Mikroökonomie; pg. 485ff.; Stole,

L.A. (2007), Price discrimination and Competition, in: Handbook of Industrial Organization, Vol. 3, Chapter 34, pg. 2223-2302).

Die Anwendung grenzkostenbasierter Preise auf den Price-Cap-Bereich würde jedoch zu absurden Ergebnissen führen: Der überragende Anteil der im Price-Cap-Verfahren zu regulierenden Entgelte für Briefbeförderungsleistungen überschreitet bei Berücksichtigung der neutralen Aufwendungen die KeL. Bezogen auf den Price-Cap-Bereich liegt das durchschnittliche Kostenniveau bei [REDACTED] € pro Sendung und somit um rund [REDACTED] % über den regulierungsökonomisch anzustrebenden KeL. Die im Price-Cap-Zeitraum in Ansatz gebrachten Gemeinkosten i.H.v. [REDACTED] % gemessen an den gesamten KeL und neutralen Aufwendungen i.H.v. [REDACTED] % gemessen an den gesamten Kosten wären – würde man die Überlegungen der Betroffenen konsequent weiterführen – als das Wettbewerbsniveau überschreitende Kosten im Rahmen der Produktkalkulation für die Price-Cap-Produkte nicht zu berücksichtigen. Würde die von der Betroffenen vorgetragene Verrechnungsmethode zur Anwendung kommen, könnte für die Standardbeförderungsleistung allenfalls ein Porto in einer Größenordnung der variablen Kosten in Höhe von [REDACTED] Cent genehmigt werden.

Die Ausführungen der Betroffenen zur Preisbildung sind vorliegend daher weder einschlägig noch verfahrensrelevant. Denn die für das Price-Cap-Verfahren zu regulierenden Märkte sind allesamt monopolisiert und unterliegen keinem nennenswerten wettbewerblichen Druck.

Auch die weiteren Ausführungen zum Inkrementalkostenansatz vermögen nicht zu überzeugen. Angenommen, der Inkrementalkostenansatz stellte für Wettbewerbsbereiche das maßgebliche Kriterium dar, so könnten hieraus keine Schlussfolgerungen zur Abwälzung von Fixkosten gezogen werden. Der Inkrementalkostenansatz spielt lediglich eine Rolle bei kartellrechtlichen Verfahren zur Bestimmung zulässiger Preisuntergrenzen, um missbräuchliche wettbewerbsbeeinträchtigende Verhaltensweisen eines regulierten Unternehmens beurteilen zu können. In diese Richtung weist auch die von der Betroffenen angeführte Rechtsprechung.

Der Inkrementalkostenansatz stellt keine Rechtfertigung für jedwede „Quersubventionierung“ zu Lasten des Price-Cap-Bereichs dar. Keinesfalls kann aus dem Konzept der inkrementellen Kosten eine Verrechnungslogik abgeleitet werden, wonach für die Nicht-PC-Segmente die Inkrementalkosten anzusetzen, für den Price-Cap-Bereich demgegenüber ein nicht näher spezifizierter Kostenmaßstab heranzuziehen wäre.

In letzter Konsequenz würde das Verrechnungsmodell der Betroffenen dazu führen, dass sämtliche Kosten für die Vorhaltung und den Betrieb der Netzinfrastruktur, welche in den Wettbewerbsbereichen dann nicht eingepreist würden, dem monopolisierten Price-Cap-Bereich anzulasten wären. Um letztlich Kostendeckung des regulierten Unternehmens zu erreichen, müssten nach diesem Modell die verbleibenden Fixkosten im Brief- und Paketbereich vollumfänglich im Price-Cap-Bereich angesetzt werden. Würde dieser Argumentation gefolgt, wäre jede Form der Quersubventionierung von Gemeinkosten, Verbundkosten und Lasten wettbewerblich zulässig.

Eine solche Verrechnungsphilosophie würde es dem regulierten Unternehmen gestatten, am Markt Preise zu verlangen, die deutlich über dem Effizienzniveau liegen und folglich - mit Wohlfahrtsverlusten verbunden - mit Mengenrückgängen einhergingen. Eben diese wohlfahrtsmindernde Preisbildung soll aber durch eine wirksame Entgeltregulierung gerade abgewendet werden.

Bezogen auf die der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Märkte argumentiert die Betroffene, dass diese monopolistisch geprägt sind und demzufolge eine Preisfestsetzung auf Grenzkostenniveau als beste Möglichkeit für wettbewerbsgerechte Preise nicht in Betracht komme. Hieraus zieht sie die unzulässige Schlussfolgerung, Fixkosten aus Wettbewerbsbereichen dürften in den Price-Cap-Bereich verrechnet werden.

Zwar kann eine auf Grenzkosten basierende Tarifierung keine Deckung der Kosten für die Aufrechterhaltung und den Betrieb der Netzinfrastruktur sicherstellen. Hinsichtlich der Fixkostenverrechnung in einem monopolistisch geprägten Markt geht die Betroffene aber fehl. Hier ist regulatorisch zu beachten, dass in einem monopolisierten Marktumfeld Leistungen zu Bedingungen produziert und angeboten werden, die im Vergleich zu wettbewerblich geprägten Märkten einen Wohlfahrtsverlust hervorrufen. Die Preise sind anfällig für Übertreibungen und die produzierte Menge ist mit großer Wahrscheinlichkeit relativ niedrig (vgl. Netz, J. (1999), Price Regulation: A (non-technical) overview, Department of Economics, Purdue University).

Um Wohlfahrtsverlusten aufgrund monopolistischer Preissetzung zu begegnen, wird in der Regulierungsökonomie auf das Konzept der Vollkostendeckung abgestellt, welches auch dem Grundsatz der Verursachung Rechnung trägt und damit Quersubventionierungsfreiheit gewährleistet.

Würde man der Argumentation der Betroffenen folgen, dass Preise nach Tragfähigkeit unter Beachtung der Erlösfähigkeit zu bestimmen sind, könnte hieraus nicht hergeleitet werden, dass sämtliche bzw. der überwiegende Teil der Fixkosten, d.h. Gemeinkosten und neutrale Aufwendungen, aus den Wettbewerbsbereichen in den Price-Cap-Bereich zu transferieren sind.

Zur Begründung ihres Ansatzes verweist die Betroffene in ihrer Stellungnahme auf die Verrechnung in Abhängigkeit von der Preiselastizität (Preisbildungsregel nach Ramsey-Boiteux). Nach dieser Preisbildungsregelung werden die Fixkosten der Netzinfrastruktur unter Beachtung der Elastizitäten auf alle Segmente verteilt (Armstrong, M./Sappington, D. E. M. (2007): Recent developments in the Theory of Regulation, in: Handbook of Industrial Organization, Vol. 3, Chapter 27, pg. 1560-1700; Braeutigam, R.R. (1989): Optimal Policies for Natural Monopolies. In: Handbook of Industrial Organization, Vol. II, pg. 1289-1346.).

Obleich sie sich auf das Konzept von Ramsey-Boiteux beruft, lässt sich die von der Betroffenen gewählte Verrechnungsmethode hieraus nicht ableiten. Würden aus dem Nicht-Price-Cap-Bereich in diesen Segmenten nach den Vollkostenprinzip anfallende und erlösfähige Fixkosten in den Price-Cap-Bereich verlagert, hätte diese Verlagerung Wohlfahrtsverluste zur Folge und wäre mit dem durch die Ramsey-Boiteux-Preisbildungsregel intendierten Ziel der Wohlfahrtsmaximierung nicht vereinbar. Denn dem Price-Cap-Bereich würden Fixkostenbestandteile aus anderen Segmenten zugerechnet, obgleich diese – wie aus den Price-Cap-Unterlagen hervorgeht - in den originären Segmenten Erlöst werden können. Die Verlagerung erlösfähiger Fixkostenbestandteile in andere Segmente, verbunden mit Nachfragerückgängen stellt im Sinne der Wohlfahrtsökonomie eine suboptimale Marktlösung dar, welche durch eine effiziente Entgeltregulierung verhindert werden soll.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass bei Anwendung des von der Kammer verfolgten Vollkostenansatzes die Tragfähigkeit der Nicht-Price-Segmente gewährleistet ist. Auch nach Einbeziehung der Wertschöpfungskosten und der die tatsächliche Inanspruchnahme widerspiegelnden Gemeinkosten sowie der Lasten erwirtschaften die Nicht-Price-Cap-Segmente einen

positiven Deckungsbeitrag. Eine Reallokation im Sinne des von der Betroffenen verfolgten Inkrementalkostenansatzes würde auch nach dem Ramsey-Boiteux-Ansatz zu einem Wohlfahrtsverlust führen (nähere Einzelheiten zur Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips und der Preisbildungsregel nach Ramsey-Boiteux, siehe auch BK10-16-0008\_E; Seite 65 ff.)

### **c) Bewertung der Kostenunterlagen**

Die von der Betroffenen zur Verfügung gestellten Unterlagen zu Leistungen, Kosten und Mengen waren geeignet, sämtliche relevanten Kosten im Zusammenhang mit der Briefbeförderung abzubilden und auf dieser Datengrundlage die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate als wesentliche Maßgröße herzuleiten. Außerdem konnten wesentliche Aspekte der Kostenermittlung und Kostenzurechnung mit Blick auf die Kostenverursachungsgerechtigkeit untersucht werden.

Die Betroffene hat nach Aufforderung durch die Kammer mit Schreiben vom 17.04.18, 18.05.18, 13.07.18, 25.07.18, 03.08.18, 16.08.18, 05.10.2018 und 30.11.2018 Kostennachweise und Kostenunterlagen sowie Erläuterungen zur Kostenentstehung, -verteilung und -entwicklung vorgelegt. Sie hat die Kosten für die einzelnen Price-Cap-Produkte sowie die Kosten nach Wertschöpfungsstufen für die Price-Cap- und Teilleistungs-Basisprodukte dargestellt.

Darüber hinaus hat sie in ihren Unterlagen die bisherigen sowie erwarteten Sendungsmengen und Erlöse beziffert.

Sie hat diese Angaben gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 und 3 PEntgV für die drei zurückliegenden Jahre 2015, 2016 und 2017 (Ist-Werte), für das Antragsjahr 2018 sowie die darauf folgenden vier Jahre (Planwerte) vorgelegt. Die Unterlagen für die Jahre vor 2015 hat die Betroffene bereits im Verfahren BK5-15/012 vorgelegt. Eine neuerliche Vorlage war insoweit entbehrlich.

Zum Nachweis ihrer Gesamtkosten hat die Betroffene ausgehend vom handelsrechtlichen Jahresabschluss des Jahres 2017 im Wege einer Überleitungsrechnung die Aufwands- und Kostenpositionen gegenüber gestellt, wobei sie auf jene Positionen eingegangen ist, bei denen eine Umbewertung erfolgte. In den Fällen, in denen kalkulatorisch eine abweichende Bewertungsmethode verwendet wurde, hat sie dies begründet.

Ausgehend davon hat sie die Gesamtkosten sowohl für ihr gesamtes Produktportfolio als auch differenziert nach den Segmenten und Produktbereichen „Price-Cap“, „Postdienstleistungen (ohne Price-Cap)“, „Briefkommunikation Teilleistungen“, „Dialogmarketing“, „Pressepost“, „Paket“, „sonstige Postdienstleistungen“ sowie „Nicht-Postdienstleistungen“ dargestellt. Für jede Basis- und Zusatzleistung im Segment Price-Cap wurde eine Deckungsbeitragsrechnung vorgelegt. Für das Paketsegment wurden disaggregierte Deckungsbeitragsrechnungen für C2X, B2X und sonstige Paketdienstleistungen beigebracht. Auch der Bereich der sonstigen Postdienstleistungen sowie der Bereich der Nicht-Postdienstleistungen wurde weiter aufgeschlüsselt.

Für jedes dieser Segmente und Produktbereiche hat die Betroffene die Kosten aufgeteilt nach Wertschöpfungskosten, verrechneten Gemeinkosten und sog. Lasten (i. S. v. neutralen Aufwendungen). Wertschöpfungskosten und verrechnete Gemeinkosten werden nach Personal- und Sachkosten, Abschreibungen sowie „Interne Belastungen“ untergliedert. Segment- bzw. produktbereichsspezifische Gewinnsätze als Teil der KeL hat die Betroffene nicht ausgewiesen.

Die Betroffene hat den Kostenunterlagen eine Lastendokumentation beigelegt. Hieraus geht hervor, welche Aufwendungen angefallen sind bzw. anfallen werden und in welchem Umfang diese den einzelnen Segmenten zugerechnet werden.

Da die Beschlusskammer über detaillierte Kostendaten verfügt, konnte sie die Einhaltung des Effizienzkriteriums überprüfen. Zudem liegen der Beschlusskammer aus den vorangegangenen Price-Cap-Verfahren, aber auch aus Einzelentgeltgenehmigungsverfahren umfassende Kostendokumentationen vor, die es erlauben, die absoluten Kostenbeträge, aber auch die Kostenstrukturen im Einzelnen nachzuvollziehen, zu überprüfen und auch Korrekturrechnungen durchzuführen. Aufgrund dessen konnte eine Verifizierung der Kostenbasis zur Bestimmung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate erfolgen.

Die Betroffene hat zudem im Rahmen einer Deckungsbeitragsrechnung die Kosten den Erlösen für sämtliche Produktgruppen und -segmente gegenüber gestellt. Ausgehend von diesen Daten konnte die Kammer nachvollziehen, welchen Beitrag die einzelnen Segmente und Produktbereiche zur Deckung der Kosten sowie der neutralen Aufwendungen leisten können.

#### **d) Einhaltung des KeL-Maßstabes**

Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 PEntgV ergeben sich die KeL aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengen-neutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines angemessenen Gewinnzuschlags, soweit diese Kosten für die Leistungsbereitstellung notwendig sind.

Um die Einhaltung des KeL-Maßstabes sicherzustellen waren Anpassungen bezüglich angesetzten Wertschöpfungs- und Gemeinkosten sowie des Gewinnsatzes erforderlich.

Die für die Festlegung der erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate für die Jahre 2019 bis 2021 ermittelten Kosten orientieren sich - nach den vorgenommenen Anpassungen - an den KeL gemäß § 20 Abs. 1 PostG i. V. m. § 3 Abs. 2 Satz 1 PEntgV.

Demnach ergeben sich die folgenden KeL für die Price-Cap-regulierten Produkte, auf deren Grundlage die Maßgrößen hergeleitet werden:

**Tabelle 2: KeL\* – Price-Cap-Produkte (in Mio. €)**

2019	2020	2021

\* nach Deflationierung (vgl. Punkt II. 7. g)), Anpassungen bei WSK und GK (vgl. Punkt II. 7. da) und db)), inklusive Gewinn (vgl. Punkt II. 7. dc))

Auf dieser Grundlage hat die Kammer die KeL für jedes einzelne Price-Cap-Produkt bestimmt (siehe Anhang 2; vgl. BVerwG 6 C 8.14 vom 05.08.2015, Rn.37).

#### **da) Wertschöpfungskosten**

Für das Price-Cap-Segment wurden zur Festlegung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate für den relevanten Zeitraum nicht deflationierte Wertschöpfungskosten in Höhe von [REDACTED] Mio. € in Ansatz gebracht. Kürzungen gegenüber den von der Betroffenen in ihrer Kostendokumentation ausgewiesenen Wertschöpfungskosten in Höhe von [REDACTED] Mio. € p.a. resultieren aus einer Anpassung bei zugerechneten Wege-



kosten. Zudem wurden Kosteneffekte aufgrund der der Kapitalmarktkommunikation vom 08.06.18 zugrundeliegenden neueren Planungen und Erkenntnisse der Betroffenen in Höhe von [REDACTED] € für das Jahr 2019 sowie jeweils [REDACTED] für die Jahre 2020 und 2021 kostenerhöhend berücksichtigt. Die Wertschöpfungskosten erhöhen sich zudem um jeweils rund [REDACTED] € für die Jahre 2019 und 2020 sowie [REDACTED] € für das Jahr 2021 aufgrund der von der Betroffenen mit Schreiben vom 30.11.2018 mitgeteilten Struktur- und Mengeneffekte, die zu einem insgesamt höheren Sendungsvolumen im Price-Cap führen (vgl. Punkt II. 7 da (1.2.)) sowie durch eine Korrektur des Kostenansatzes aufgrund einer von der Betroffenen erkannten und berichtigten Fehlplanung (vgl. Punkt II. 7. da) (1.3.)).

Aufgrund der vorgenommenen Korrekturen seitens der Beschlusskammer werden die nachfolgend ausgewiesenen Wertschöpfungskosten herangezogen:

**Tabelle 3: Wertschöpfungskosten – Price-Cap-Produkte (in Mio. €)**

	2019	2020	2021	Summe
<b>Ansatz der Betroffenen</b>	[REDACTED]			
<b>Korrektur</b>				
<b>Ansatz Beschlusskammer</b>				

\* vor Deflationierung (vgl. Punkt II. 7. g)), Rundungsdifferenzen

### **(1.) Reallokation von Wertschöpfungskosten**

Die von der Kammer ermittelten Wertschöpfungskosten genügen dem KeL-Maßstab. Durch den angewandten Vollkostenansatz werden sämtliche im Zusammenhang mit der Beförderung der Price-Cap-Produkte anfallenden Kosten abgedeckt.

Die von der Beschlusskammer in Ansatz gebrachten Wertschöpfungskosten ergeben sich bei verursachungsgerechter Zuordnung von Kosten für wertschöpfende Prozesse wie Abholung, Sortierung, Transport und Zustellung. Hierbei werden Kosten in Abhängigkeit von der tatsächlichen Inanspruchnahme und Nutzung durch die Kostenträger (Produkte und Produktgruppen) verteilt, vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 PEntgV. Dadurch, dass auf die tatsächliche Inanspruchnahme von Netzressourcen abgestellt wird, werden dem Price-Cap-Segment nur diejenigen Aufwandsanteile zugerechnet, welche durch die Erbringung der Price-Cap-Leistungen voraussichtlich entstehen. In Übereinstimmung mit UPS und BIEK ist auch die Kammer der Ansicht, dass diese Verrechnungsmethode den Vorgaben der Entgeltregulierung zur Ermittlung kostenorientierter Entgelte entspricht.

Bezogen auf den Wertschöpfungsbereich „Zustellung“ hat die Kammer eine Bereinigung der Kostenbasis vorgenommen. Diese Korrektur war erforderlich, um eine sachgerechte Zuordnung von Wegeleistungen für die Basis- und Verbundwege (im Falle einer Verbundproduktion von Briefen und Paketen) herzustellen. Hierbei wurden Wegekosten entsprechend der Inanspruchnahme der Verbundwege durch Brief- und Paketprodukte zugerechnet. Anstelle eines Inkrementalkostenansatzes wurde eine Vollkostenbetrachtung angestellt.

Bei einer nach Prozessstufen differenzierten Betrachtung des Price-Cap-Segments ergaben sich die nachfolgenden jährlichen Kostenbeträge:

**Tabelle 4: Nach Prozessstufen differenzierte Wertschöpfungskosten - Price-Cap-Produkte 2017 (in Mio. €)**

<b>Prozesskosten Price-Cap-Segment</b>	<b>Prozessschritte</b>					<b>2017</b>
(Kosten in Mio. €)	Annahme	Sortierung	Transport	Zustellung	Sonst	<b>Summe</b>
Ansatz Betroffene						
Korrektur						
Ansatz Beschluss- kammer						

Die Kosten der Prozessschritte Annahme, Sortierung, Transport und „sonstige Wertschöpfungskosten“ orientieren sich an den KeL und konnten demzufolge vollumfänglich anerkannt werden. Lediglich beim Prozessschritt „Zustellung“ erfolgte eine Adjustierung. Im Ergebnis reduzieren sich die auf das Price-Cap-Segment entfallenden Wegekosten um rund [REDACTED] Mio. € per anno.

In ihrer Stellungnahme hinterfragt UPS, ob und inwieweit die Beschlusskammer die von ihr detailliert vorgetragenen sonstigen Synergien vor der letzten Meile im Rahmen der Verbundproduktion berücksichtigt habe.

Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass die Verbundeffekte und der Aspekt der gemeinsamen Nutzung von Sach- und Personalressourcen in erster Linie im Bereich der Endzustellung („letzte Meile“) eine wesentliche Rolle spielen. Dementsprechend hat sich die Beschlusskammer eingehend mit der Verrechnung von Zustellkosten und den hierfür maßgebenden Kostenstandards befasst. In den vorgelagerten Annahme- und Sortierprozessen sind Vorteile einer Verbundproduktion von nachrangiger Bedeutung. Nichtsdestotrotz hat die Beschlusskammer auch die Kostensätze der Annahme- und Sortierprozesse im Hinblick auf das Vorhandensein möglicher Verbundvorteile und deren Berücksichtigung überprüft.

Bei den Prozessschritten Annahme und Sortierung war eine Reallokation von Prozesskosten nicht erforderlich, da die Betroffene zur Kalkulation der segmentspezifischen Annahme- und Sortierprozesskosten Verrechnungssätze auf Basis von Vollkosten herangezogen hat. Dadurch ist gewährleistet, dass auch bei der Verbundproduktion die Prozesskosten verursachungsgerecht auf die einzelnen Segmente umgelegt wurden.

Zum Nachweis hat die Betroffene Auswertungen ihrer Prozesskostenrechnung vorgelegt. Hieraus geht die Herleitung der Prozesskosten und deren weitere Verrechnung auf die verschiedenen Segmente hervor. Danach erfolgt die Zurechnung von Prozesskosten in der Kostenrechnung der Betroffenen auf der Basis von Aufteilmaßstäben. Grundlage für die Festlegung der Aufteilmaßstäbe (ATM) sind die Absatzmengen, die Prozessinanspruchnahme sowie ggf. Gewichtungsfaktoren, die aus den Eigenschaften der Produkte abgeleitet werden. Aus diesen Informationen werden in der Prozesskostenrechnung unter Zugrundelegung einer gewichteten ATM-Menge (auch Leistungs- oder Verrechnungsmenge) die vollkostenbasierten Prozesskosten für jedes Produkt ermittelt.

Bezogen auf die filialbezogenen Wertschöpfungsprozesse führen die von der Betroffenen angewandten Verrechnungsschlüssel stets zu einer verursachungsgerechten Zuordnung von

Prozesskosten. Werden für Paket-, Presse-, Postwurfsendungen Teile derselben Annahmeinfrastruktur und dieselben Sortiereinrichtungen wie für Briefsendungen genutzt, erfolgt – im Rahmen des Vollkostenansatzes - auf der Basis definierter Aufteilmaßstäbe eine nutzungsabhängige Verrechnung von Prozesskosten auf die betreffenden Leistungen bei gleichzeitiger kostenmäßiger Entlastung des Briefsegments. So werden anteilige Kosten der Leerung für die in Briefkästen eingeworfenen kleinteiligen Warensendungen ebenso wie Kosten für die Sortierung dieser Sendungen in Sortieranlagen der Briefsortierzentren nach dem Vollkostenansatz auf Briefsendungen bzw. Nicht-Briefsendungen umgelegt.

Bei Zugrundelegung des Anteils von Paketen und Päckchen an den gesamten zuzustellenden Leistungen von rund [REDACTED] % und des Anteils von [REDACTED] % von Verbundzustellbezirken Brief und Paket sind bei Anwendung des Vollkostenansatzes zusätzliche Kosten in Höhe von rund [REDACTED] Mio. € per anno auf das Paketsegment zu verrechnen. Bei einem Anteil von [REDACTED] % bezogen auf das gesamte zuzustellende Sendungsvolumen in den Briefsegmenten reduziert sich der jährliche Kostenansatz für die auf das Price-Cap-Segment entfallenden Kosten der Zustellung um [REDACTED] Mio. €.

Aufgrund der von der Kammer vorgenommenen Anpassungen ergeben sich die nachfolgenden Änderungen bei den Wertschöpfungskosten:

**Tabelle 5: Berücksichtigung anteiliger Wegekosten bei Verbundproduktion (in Mio. €)**

Price-Cap-	Teil-	Dialog-	Pressepost	Paket	Übrige Post-	NPDL
	leistungen	marketing		(C2X, B2X, sonst.)	dienstleistungen	UB PeP

\*Rundungsdifferenzen

Der von der Beschlusskammer gewählte Kalkulationsansatz zur Ermittlung der Zustellkosten basiert auf einem Vollkostenansatz. Dessen Anwendung lässt sich daraus ableiten, dass die KeL gemäß § 20 Abs. 1 PostG neben den langfristigen Zusatzkosten auch leistungsmengenneutrale Gemeinkosten beinhalten. Die leistungsmengenneutralen Gemeinkosten umfassen nicht nur die Verwaltungs- und Vertriebskosten, sondern auch Vorhaltekosten der Netzinfrastruktur wie etwa der Brieflogistik, welche angemessen zu berücksichtigen sind (vgl. hierzu auch Beschluss „Impulspost, BK5-16/012 vom 28.06.2016).

Die Netzinfrastruktur weist ebenso wie Netzleistungen in anderen Sektoren einen hohen Anteil von „gemeinsamen“ Kosten (common costs) aus. Denn das für die Briefbeförderung genutzte logistische Netz wird für die Produktion einer Vielzahl von Dienstleistungen genutzt. Mitunter werden Briefsendungen im Verbund mit Paketsendungen und anderen Sendungen wie Postwurfsendungen etc. befördert. Das vorrangig geltende Kostenverursachungsprinzip verlangt dabei, dass bei gemeinsamer Nutzung von Netzressourcen die Kosten nutzungsabhängig verrechnet werden. Bei der Kostenverteilung ist daher vorrangig auf die Schlüsselgrößen abzustellen, welche die tatsächliche Inanspruchnahme widerspiegeln. Würden dagegen Schlüsselgrößen verwendet, bei denen Kosten nur selektiv einzelnen Produkten bzw. Dienstleistungen zugerechnet werden, resultierten hieraus Kostenverzerrungen. Dies würde die Gefahr unzulässiger wettbewerbsbeeinträchtigender Quersubventionierungen mit sich bringen.

Durch den Vollkostenansatz ist dem Grunde nach sichergestellt, dass im Rahmen der Produktkalkulation für das Price-Cap-Segment die Verbundkosten, welche sich aus der gemein-

samen Erbringung von Brief- und Paketeleistungen der Betroffenen ergeben, berücksichtigt sind. Im Sinne eines Vollkostenansatzes hat die Beschlusskammer daher die von der Betroffenen nachgewiesenen und anerkannten Zustellkosten in Abhängigkeit von der Inanspruchnahme auf die verschiedenen Brief- und Paketsegmente verteilt.

Als Grundlage für die Anpassungen dienten die von der Betroffenen vorgelegten Auswertungen aus der Prozesskostenrechnung. Ausweislich des Schreibens vom 13.07.2018 hat die Betroffene für Wegeleistungen, die nicht zum Prozess „unmittelbare Zustellung“ gehören, Kosten in Höhe von [REDACTED] Mio. € verrechnet. Hiervon entfielen auf den Prozess „Zustellung Brief“ Kosten in Höhe von [REDACTED] Mio. € und auf den Prozess „Verbundzustellung Paket“ Kosten in Höhe von [REDACTED] Mio. € jährlich. Bei der Ermittlung der Kosten der o.g. Prozesse ist die Betroffene wie folgt vorgegangen:

Die unter „Wege Briefzustellung“ erfassten Wegeleistungen wurden nur den adressierten Sendungen des Briefbereichs zugeordnet. Diese Wegekategorie umfasst

- Wege Vorbereitung
- Hin- und Rückweg in den Bezirk
- Zustell- und Verbindungswege
- Wege in Gebäuden
- Warten vor den Türen nur für gewöhnliche Briefsendungen

Die als Wege „Verbundzustellung Pakete“ erfassten Wegeleistungen beinhalteten zusätzliche Wege, welche durch die Einrichtung weiterer Bezirke in der Verbundzustellung aufgrund der Zustellung von Paketen entfielen. Im Sinne eines Inkrementalkostenansatzes wurden von der Betroffenen nur die durch die Einrichtung der zusätzlichen Wegeleistungen entstehenden Kosten den Paketen zugerechnet.

Klarstellend sei darauf hingewiesen, dass die Betroffene in ihrem Ansatz den Verbundpaketen nicht nur Kosten aufgrund der Einrichtung einer größeren Anzahl von Verbundbezirken, sondern auch anteilige Kosten für die Prozess-Schritte „Wege in Gebäuden“ und „eigentliche Zustellung“ zugerechnet hat. Wie die Betroffene darlegt, werden diese Kosten unter der Position „Kosten für die Zustellung“ berücksichtigt.

Abweichend von der Betroffenen hat die Kammer die für Wegeleistungen anfallenden Kosten dem Kostenblock „Zustellung“ zugerechnet. Folglich betreffen die von der Kammer vorgenommenen Korrekturen nur anteilige Zeitansätze im Zusammenhang mit den Wegeleistungen.

Zur Begründung dieses Vorgehens trug die Betroffene vor, dass die Netztopologie sich hinsichtlich der Wegeleistungen ausschließlich an den Briefprodukten ausrichteten.

In ihrem Schreiben vom 03.08.2018 trug die Betroffene weiterhin vor, dass die durch einen Zustellbezirk abgedeckte Fläche bei Verbundzustellbezirken etwas kleiner als bei reinen Briefzustellbezirken ausfiele. Da aber das gesamte Versorgungsgebiet abgedeckt werden müsse, erhöhte sich durch die Verbundzustellung die Anzahl der Zustellbezirke. Hierdurch entstünden zusätzliche Kosten. Denn jeder Zusteller müsse eine gewisse Zeit für zustellvorbereitende Tätigkeiten aufwenden. Diese hingen von der Anzahl der Zustellbezirke ab. Weitere zusätzliche Kosten aufgrund von Wegeleistungen sind nach Auffassung der Betroffenen nicht zu berücksichtigen. Denn die Wegelänge im Bezirk sei von der Anzahl der Zustellbezirke unabhängig.

Basis der Ermittlung der zusätzlichen Bezirke seien die in den Bemessungssystemen ausgewiesenen Zeitanteile für das Bearbeiten und Zustellen der Paketsendungen. Nach den Erhebungen der Betroffenen wurden aufgrund der Verbundzustellung bundesweit [REDACTED] Bezirke eingerichtet, die nicht vorhanden wären, wenn Pakete nicht im Verbund mit Briefen zugestellt würden. Der für diese zusätzlichen Bezirke anfallende Zeitbedarf für die o. g. Tätigkeiten wurde mit den wettbewerbsüblichen Personalkosten bewertet.

Die von der Betroffenen bei der Verbundzustellung von Brief- und Paketsendungen gewählte Vorgehensweise, den im Verbund zugestellten Paketsendungen nur die inkrementellen Kosten für die Einplanung zusätzlicher Bezirke zuzurechnen, ist mir den in § 20 Abs.1 und 2 PostG verankerten Entgeltmaßstäben nicht vereinbar. Denn der KeL-Maßstab verlangt die Einbeziehung leistungsmengenneutraler Gemeinkosten im Sinne eines Vollkostenansatzes.

Ausgehend davon sind den Paketsendungen nicht nur die Kosten für die aufgrund der Verbundzustellung zusätzlich eingerichteten Zustellbezirke zuzurechnen, sondern anteilig auch die Kosten für die vorhandenen Briefzustellbezirke, sofern diese auch für Zwecke der Verbundzustellung genutzt werden. Folglich sind auch Zeitanteile in den Bemessungssystemen für das Bearbeiten und Zustellen in den vorhandenen Zustellbezirken anzusetzen und die Briefsegmente entsprechend zu entlasten.

Der Ansatz der Betroffenen, die sog. inkrementellen Kosten zum relevanten Maßstab zu erheben und gleichzeitig eine Verrechnung der nicht gedeckten langfristigen Zusatzkosten auf das Price-Cap-Segment vorzunehmen, ist mit dem Postgesetz nicht vereinbar. Die Verlagerung nicht gedeckter langfristigen Zusatzkosten wie etwa anteiliger Wegekosten auf die Produkte des Price-Cap-Bereichs führt zu einer unzulässigen Quersubventionierung und einem damit einhergehendem missbräuchlichen Aufschlag, der entgeltregulatorisch nicht akzeptiert werden kann.

Beim Inkrementalkostenansatz werden im Rahmen der Produktkalkulation nur diejenigen Kosten berücksichtigt, welche durch die Bereitstellung der betreffenden Dienstleistung zusätzlich anfallen. Er berücksichtigt entgegen § 3 Abs. 2 PEntgV nicht die gesamten Kosten für den Aufbau und Betrieb des Brieflogistiksystems; mithin nicht die Kosten der Leistungs"bereitstellung" (common costs). Sämtliche Kosten, welche ohnehin für die Standardbriefbeförderungsleistung entstehen, werden ausschließlich den Briefprodukten zugerechnet. Diesem konzeptionellen Ansatz liegt die Annahme zugrunde, dass sich die Brieflogistik an den Bedürfnissen der Briefbeförderung ausrichtet. Demzufolge werden Netzelemente, welche bereits für die Briefzustellung genutzt werden, nur dem Briefbereich zugerechnet.

§ 3 Abs.2 PEntgV enthält im Vergleich zum Zusatzkostenbegriff des Wettbewerbsrechts (s.a. EuGH Slg. 1991 I -3359 Rdnr. 71, AKZO-Entscheidung) eine Erweiterung dahingehend, dass eine Langfristperspektive einzunehmen ist. Durch die Bezugnahme auf die Langfristigkeit von Kosten wird gewährleistet, dass nicht nur die durchschnittlichen variablen Kosten für die Dienstbereitstellung, sondern auch die langfristigen (zumeist fixen) Kostenbestandteile bei der Kostenkalkulation und Entgeltbestimmung einbezogen werden. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Kosten für die postalische Netzinfrastruktur, welche anteilige Kosten für den Aufbau ebenso wie für den Betrieb eines Logistiknetzes umfassen (vgl. Beschluss Impulspost, BK5-16/012 vom 28.06.2016, Seite 45).

Die Erwirtschaftung der langfristigen Kosten unter Einbeziehung von Netzkosten ist nach allgemeinem betriebswirtschaftlichen Verständnis Voraussetzung dafür, dass ein Dienst dauerhaft am Markt angeboten wird und somit auch langfristig die anteiligen fixen Kosten

über die Preise erwirtschaftet werden können (Springer Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Preisuntergrenze).

Die selektive Zuordnung der Kosten nach dem Inkrementalkostenansatz ist daher mit § 20 Abs. 2 S. 2 PostG, § 3 Abs. 4 S. 3, Abs. 3 S. 1 PEntgV nicht vereinbar.

Auch aus Art. 14 Abs. 3 RL 97/67/EG ist abzuleiten, dass sowohl bei Universaldienstleistungen wie bei Nicht-Universaldienstleistung leistungsmengenneutrale Aufwendungen (common costs) einzubeziehen sind. Aus dem von der Betroffenen zur Fundierung ihres Vorgehens vorgelegten Gutachten von Copenhagen Economics kann nicht gefolgert werden, dass der Inkrementalkostenansatz eine nach dem PostG zulässige Berechnungsmethode darstellt. In dem Gutachten setzen sich die Autoren unter Bezugnahme auf die Standardliteratur zum allgemeinen europäischen Wettbewerbsrecht mit den verschiedenen Prinzipien der Kostenallokation, nicht aber mit der spezielleren Postdiensterichtlinie und der hierzu ergangenen Rechtsprechung auseinander. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass der Inkrementalkostenansatz ein zulässiges Allokationsverfahren im Sinne des allgemeinen Wettbewerbsrechts darstelle.

Das Vorbringen des Gutachters der Betroffenen, der Inkrementalkostenansatz sei europarechtskonform, vermag nicht zu überzeugen.

In zwei neueren Entscheidungen hat der Europäische Gerichtshof die Kosten- und Entgeltmaßstäbe für den Postbereich konkretisiert. Bei Vorliegen besonderer marktstruktureller Bedingungen, wie sie für den Postbereich vorliegen, hat das Gericht die Preisuntergrenze abweichend von der Rechtsprechung im Verfahren AKZO/Kommission dahingehend bestimmt, dass neben den inkrementellen Kosten des Produkts auch Kosten der allgemeinen logistischen Kapazitäten (Netzkosten) sowie allgemein nicht zurechenbare Kosten (Gemeinkosten) zu berücksichtigen sind. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass in einem durch Verbundvorteile geprägten Marktumfeld auch bei Erreichung der inkrementellen Kosten nicht mehr von der Abbildbarkeit durch einen ebenso effizienten Wettbewerber ausgegangen werden kann (EuGH, 27.03.2012 - C-209/10 – „Post Danmark I“; EuGH Urteil v. 06.10.2015, C-23/14 – „Post Danmark II“). Demzufolge ist eine Kalkulation auf Basis inkrementeller Kosten bei gleichzeitiger Verlagerung nicht gedeckter Kosten in Richtung des Price-Cap-Segments als missbräuchlich einzustufen.

Auch die Postdiensterichtlinie verlangt eine Berücksichtigung von Verbundkosten. Dies ergibt sich aus den in Art. 14 Abs. 3 RL 97/67/EG beschriebenen Zuordnungsregeln als Grundlage für die Kostenbestimmung und Entgeltbildung von Universaldienstleistungen in Abgrenzung zu Nicht-Universaldienstleistungen:

Ist eine unmittelbare Zuordnung von Kosten zu einem bestimmten Dienst möglich, hat diese zu erfolgen (Art. 14 Abs. 3 lit. a) RL 97/67/EG). Für den Fall, dass eine solche direkte Zuordnung nicht möglich ist, sieht das Richtlinienrecht in Art. 14 Abs. 3 lit. b) RL 97/67/EG eine Rangfolge alternativer Zuordnungsregeln vor: Zunächst soll eine Zuordnung aufgrund des Kostenursprungs erfolgen (Art. 14 Abs. 3 lit. b) i) RL 97/67/EG). Hilfsweise sind die gemeinsamen Kostenkategorien aufgrund einer indirekten Verknüpfung mit einer anderen Kostenkategorie oder einer Gruppe von Kostenkategorien, für die eine direkte Zuordnung ohne Aufschlüsselung möglich ist, umzulegen (Art. 14 Abs. 3 lit. b) ii) RL 97/67/EG). Wiederum Hilfsweise hat eine Umlage der Kostenkategorie aufgrund eines gemeinsamen Schlüssels zu erfolgen, der aus dem Verhältnis zwischen allen direkt oder indirekt umgelegten oder zugeordneten Ausgaben für die einzelnen Universaldienste einerseits und die anderen Dienste

andererseits errechnet wird (Art. 14 Abs. 3 lit. b) iii) RL 97/67/EG). Schließlich legt die Richtlinie fest, dass gemeinsame Kosten, die sowohl für den Universaldienst als auch für Dienste notwendig sind, die nicht zum Universaldienst gehören, angemessen aufgeteilt werden (Art. 14 Abs. 3 lit. b) iv) RL 97/67/EG).

### **(1.1.) Berücksichtigung von Niveaueffekten bei Personal- und Transportkosten**

Für den Berechnungsansatz der Wertschöpfungskosten wird für den Price-Cap-Bereich ein sog. Niveaueffekt aufgrund höherer Personal- und Transportkosten i.H.v. insgesamt [REDACTED] € für den Zeitraum 2019-2021 [REDACTED] in Ansatz gebracht. Hierbei handelt es sich um zusätzliche Kosten gegenüber dem ursprünglichen Planungsstand vom 18.05.2018, soweit diese dem Grunde und der Höhe nach berücksichtigungsfähig waren. Darüber hinaus vorgetragene Kostensteigerungen im Price-Cap-Segment konnten nicht berücksichtigt werden. Als Konsequenz der vorgenommenen Korrektur erhöht sich generell das Kostenniveau für das Price-Cap – wie auch für die anderen Segmente – für die Jahre 2019 bis 2021.

In den Antwortschreiben vom 25.07.2018 und vom 16.08.2018 hatte die Betroffene vorgetragen, dass sich die Ergebnisse im Price-Cap sowie den Nicht-Price-Cap-Segmenten gegenüber der Deckungsbeitragsrechnung vom 18.05.2018 derart verschlechtert hätten, dass es einer Anpassung des Kosten- und Umsatzniveaus bedürfe.

Mit Schreiben vom 25.07.2018 hat die Betroffene ausgeführt, dass im Jahr 2018 gemäß ihrer Kapitalmarktkommunikation vom 08.06.2018 im Vergleich zum Vorjahr eine Ergebnisverschlechterung im UB PeP in der Größenordnung von 400 Mio. € erwartet wird, welche insbesondere auf höhere OPEX zurückzuführen sind. In der ursprünglich mit Schreiben vom 18.05.2018 vorgelegten Planungsrechnung seien bereits Kostensteigerungen in Höhe von [REDACTED] € enthalten. Der Differenzbetrag von insgesamt rund [REDACTED] € p.a. sei daher zusätzlich in der Kosten- und Umsatzbasis zu berücksichtigen.

Mit Schreiben vom 05.10.2018 und 30.11.2018 konkretisierte die Betroffene die bisherigen Ausführungen und Kostenaufstellungen. Für den Bereich der Transportkosten (hierzu unter (1.1.1)) und Personalkosten (hierzu unter (1.1.2.)) hat sie mehrere Faktoren für die EBIT-Verschlechterungen genannt. Im Einzelnen:

#### **(1.1.1.) Transportkosten / Maut**

Kostensteigerungen bei Transportleistungen und Belastungen aus Mautzahlungen werden dem Grunde wie auch der Höhe nach anerkannt.

In Ihrem Schreiben vom 16.08.2018 führt die Betroffene die Ergebnisverschlechterung im UB PeP auch darauf zurück, dass die Transportkosten stärker gestiegen seien, als sie der Deckungsbeitragsrechnung vom 18.05.2018 zugrunde gelegt wurden. Der höhere Preisanstieg resultiere daraus, dass es im Transport- und Speditionsgewerbe aufgrund der stark gestiegenen Nachfrage zu Kapazitätsengpässen gekommen sei.

Zum Nachweis der höheren finanziellen Belastung im Transportbereich hatte die Betroffene mit Schreiben vom 16.08.2018 zunächst auf den vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Erzeugerpreisindex für Güterbeförderungen im Straßenverkehr für das erste Quartal 2018 verwiesen. Ausweislich dieser Angaben des Statistischen Bundesamts sind die Erzeugerpreise für Transportdienstleistungen gegenüber 2017 um durchschnittliche 2,0 % angestiegen. Der Planungsrechnung der Betroffenen sei demgegenüber lediglich eine durch-

schnittliche Kostensteigerung von [REDACTED] % p.a. zugrunde gelegt worden. Folglich würden die Sachkostensteigerungen bei den Transportleistungen in der Deckungsbeitragsrechnung unterschätzt.

Mit Schreiben vom 30.11.2018 spezifiziert die Betroffene ihre bisherigen pauschalen Ausführungen und legt dar, welche Mehraufwendungen bei den einzelnen Produktsegmenten gegenüber dem bisherigen Planungsstand (18.05.) für die Folgejahre zu erwarten sind. Die Kostensteigerungen begründet sie mit Produktionsengpässen bei den Transporteuren. Fahrmangel, höhere Lohnkosten der Transporteure, gestiegene Dieselpreise sowie die Ausweitung der LKW-Maut auf Bundesstraßen seien ursächlich für den Anstieg der eingekauften Transportleistungen. Als Nachweis für die höheren Forderungen der Transportdienstleister hat die Betroffene Unterlagen zu Vertragsverhandlungen im Jahr 2018 sowie die getroffenen Vereinbarungen mit den Transporteuren vorgelegt (mit Schreiben vom 30.11.2018, Anlage 21).

Zur Quantifizierung der Transportkosten hat die Betroffene Kontenaufstellungen aus dem SAP-System vorgelegt. Auf den Sachkonten werden die entstandenen Aufwendungen für eingekaufte Transportdienstleistungen für die Brief- und Paketbeförderung erfasst. Aus der von der Betroffenen vorgelegten GuV-Buchungsübersicht geht hervor, dass ihr bis einschließlich Oktober 2018 (IST-Werte) Aufwendungen für bezogene Transportleistungen in Höhe von [REDACTED] € entstanden sind. Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum Januar bis Oktober 2017 liegen die Aufwendungen um rund [REDACTED] % höher. Unter Zugrundelegung dieser Steigerungen ermittelt sie für das gesamte Jahr 2018 einen Anstieg der Transportkosten auf [REDACTED] €. Gegenüber ihrer Planung mit Stand 18.05.2018, in der die Betroffene bereits moderate Steigerungen der Transportkosten aufgrund höherer Paketmengen sowie allgemeiner Faktorkostensteigerungen berücksichtigt hatte, beträgt der Mehraufwand für Transportleistungen rund [REDACTED] €. Hiervon entfallen nach Angaben der Betroffenen rund [REDACTED] € auf die Briefsegmente und sonstigen Post- und Nichtpostdienstleistungen sowie rund [REDACTED] € auf die Paketsegmente. Für den Price-Cap-Bereich beziffert die Betroffene die Mehraufwendungen für Transportleistungen auf [REDACTED] € (Anlage 24, Schreiben der Betroffenen vom 30.11.2018). Im Einzelnen:

**Tabelle 6: Mehraufwand Transportkosten - Niveaueffekt (in Mio. €)**

Price-Cap-Produkte	Teilleistungen	Dialogmarketing	Pressepost	Paket C2X	Paket B2X	Paket sonstige	Übrige Postdienstleistungen	NPDL UB PeP
[REDACTED]								

Darüber hinaus rechnet die Betroffene mit weiteren Steigerungen bei den Transportkosten aufgrund einer Erhöhung der LKW-Maut ab dem 01.01.2019. Sie geht davon aus, dass die Transporteure die Belastungen aufgrund höherer Mautzahlungen an die Betroffene weitergeben. Sie kalkuliert hierfür weiteren Mehraufwand in Höhe von rund [REDACTED] € p.a. ab dem Jahr 2019. Davon entfalle allein auf das Paketsegment ca. [REDACTED] € p.a. Für die Briefsegmente beziffert sie die Mehraufwendungen lediglich in einer Größenordnung von [REDACTED] €. Im Einzelnen:



Tabelle 7: Mehraufwand aus Mauterhöhung ab 2019 - Niveaueffekt (in Mio. €)

Price-Cap-Produkte	Teilleistungen	Dialogmarketing	Pressepost	Paket C2X	Paket B2X	Paket sonstige	Übrige Postdienstleistungen	NPDL UB PeP

Der Ansatz der Betroffenen erscheint insgesamt plausibel und ist mit Blick auf die von ihr vorgelegten GuV-Buchungsübersichten hinreichend nachgewiesen. Hinsichtlich der in Ansatz gebrachten Mehraufwendungen aufgrund höherer Maut ab 2019 kann – wegen der materiellen Geringfügigkeit dieser Kostenposition für das Price-Cap-Segment – dahinstehen, ob die Einschätzung der Betroffenen zutrifft, dass die Transporteure die zusätzlichen Mautbelastungen in Gänze oder möglicherweise nur zum Teil auf die Betroffene abwälzen. Jedenfalls führt auch ein nur teilweiser Ansatz zu keinem nachhaltig anderen Ergebnis für den Price-Cap-Bereich.

Ein allgemeiner Anstieg der Transportkosten im vorgetragenen Umfang begründet damit eine entsprechende Veränderung bei dem bislang zugrunde gelegten Kostenansatz für die Planwerte der Jahre 2019 bis 2021. Sie erhöhen die bislang angesetzten Werte um die vorgenannten Beträge bezogen auf das jeweilige Segment (siehe Tabellen 6 und 7).

#### (1.1.2.) Personalmehrbedarf

Steigerungen bei den Personalkosten wegen eines nachhaltigen Personalmehrbedarfs werden dem Grunde wie auch der Höhe nach anerkannt. Bei der Zuschlüsselung der zusätzlichen Personalkosten auf die jeweiligen Segmente ergeben sich jedoch gegenüber dem Ansatz der Betroffenen Anpassungen, um den Personalmehrbedarf auch für den Bereich der Verbundzustellung in angemessener Höhe zu berücksichtigen.

Ein Großteil der Ergebnisverschlechterungen, die die Betroffene mit Pressemitteilung vom 08.06.2018 kommuniziert hat, führt sie auf einen gegenüber dem Jahr 2017 sowie dem Planungsstand 18.05.2018 deutlichen Personalmehrbedarf zurück. Die Auswertungen aus dem Managementreportingsystem „CREST“, welches zugleich Datenquelle für die testierten Quartals- und Jahresabschlüsse des Konzerns darstellt, zeigten für das Jahr 2018 gegenüber dem Jahr 2017 einen Personalmehrbedarf von [REDACTED] budgetwirksamen Arbeitnehmern (bwAN) sowie gegenüber dem Planungsstand 18.05.2018 von [REDACTED] bwAN.

Den Personalmehrbedarf führt die Betroffene auf mehrere Faktoren zurück, u. a. auf einen Anstieg der Krankenstände, zusätzlichen Anlern- und Schulungsbedarf neuer Arbeitskräfte und Aushilfen, die Ausweitung der Zustellbezirke, Mehrabsatz bei den Paketen sowie rückläufige Arbeitsproduktivität bei neuen wie auch älteren Arbeitnehmern:

#### Erhöhte Krankenstände

Die Betroffene prognostiziert für die Folgejahre einen höheren Krankenstand als bislang in der Deckungsbeitragsrechnung mit Planungsstand 18.05.2018 zugrunde gelegt. Die geänderte Prognose beruht auf der Beobachtung, dass sich der erhöhte Krankenstand von Ende 2017 auch in 2018 und vermutlich für die Folgejahre fortsetzt.

Die Entwicklung zeige, dass die bislang für die Jahre 2018 bis 2022 unterstellte Krankenquote in Höhe von [REDACTED] % unterhalb der Durchschnittswerte der letzten Jahre liege. Auch bei Außerachtlassung klimabedingter saisonaler Schwankungen (erhöhte Werte im 1. und 4. Quartal, niedrigere Werte im 2. und 3. Quartal) zeige sich ein Trend erhöhter Krankenstände. Zum Nachweis dieser Entwicklung hat die Betroffene eine Übersicht der Krankenstände je Quartal seit dem Jahr 2012, bezogen auf die Niederlassungen Post/Paket vorgelegt (mit Schreiben vom 30.11.2018, Anlage 10). Für das Jahr 2018 erwartet die Betroffene einen Anstieg der Krankenquote auf durchschnittlich [REDACTED] %. Dieser Wert sei auch für die Folgejahre zugrunde zu legen, obgleich die Entwicklung der vergangenen Jahre weitere Anstiege der Krankenstände vermuten lasse.

Die Änderung der bislang unterstellten Krankenquote führt zugleich zu einer Änderung der [REDACTED] Vertreterquote bei der Betroffenen. Eine Erhöhung der Vertreterquote führt zu einer entsprechenden Erhöhung des Personalbedarfs. Zur Kompensation der krankheitsbedingten Ausfälle im Bereich der Brieflogistik ermittelt die Betroffene infolgedessen einen Mehrbedarf von [REDACTED] budgetwirksamen zusätzlichen Kräften. Aufgrund dieses Umstandes ist ein höherer Personalkostenansatz dem Grund nach sachlich gerechtfertigt. Mit Blick auf die damit einhergehenden Personalmaßnahmen war der zunächst mit Schreiben vom 18.05.2018 geltend gemachte Planungsstand somit anzupassen. Das Personalkostenniveau für den gesamten UB PeP-Bereich erhöht sich dadurch um rund [REDACTED] € p.a.

Da Krankenstände einerseits schwer prognostizierbar und von der Betroffenen schwer beeinflussbar sind, andererseits eine hohe Kostenrelevanz besitzen, kann die Kammer aus den Berichten der Betroffenen zu Zustellabbrüchen und deren Ursache (vgl. Punkt 7 e) des Tenors) mittelbar Rückschlüsse auf die Entwicklung des Krankenstands ziehen.

### **Anlernen von Arbeitskräften und Aushilfen**

Die Betroffene hat mit Schreiben vom 05.10.2018 vorgetragen, dass ihr für das Anlernen neuer Arbeitskräfte und Aushilfen ab 2018 ein generell höherer Personalbedarf entsteht, als dies mit dem auf Werten des Vorjahres beruhenden Planungsstand 18.05.2018 angenommen wurde. Sie begründet den erhöhten Personalbedarf im Wesentlichen damit, dass während der Ausbildungs- und Anlernzeit die neuen Arbeitskräfte nicht produktiv tätig seien. Die Betroffene verweist ferner auf die hohe Zahl der Neueinstellungen sowie den Umstand, dass nicht alle angelernten Kräfte bei der Betroffenen verbleiben, sondern diese teilweise das Unternehmen während der Anlernphase bereits wieder verlassen. Sie hat zudem dargelegt, dass das Unternehmen einer hohen monatlichen Fluktuation unterliegt (Anlage 9, Schreiben vom 30.11.2018) und damit beständig viele neue Kräfte anzulernen hat.

Das Anlernen neuer Arbeitskräfte findet in den Niederlassungen der Betroffenen statt. Die Anlernzeit wird im HR-System „OPEN“ erfasst und bildet die Personalkosten der neuangestellten Kräfte während dieser Zeit ab. Aus den von der Betroffenen vorgelegten Auswertungen geht hervor, dass mit Stand Oktober 2018 Personalkosten für rund [REDACTED] bwAN auf die Anlernzeit neu angestellter Kräfte im UB PeP entfallen. Gegenüber dem Vorjahreszeitraum beträgt der Mehrbedarf aufgrund erhöhter Anlernzeiten rund [REDACTED] bwAN. Davon entfallen auf das Paketnetz lediglich [REDACTED] bwAN, auf das Postnetz (Brief- und Verbundzustellung) [REDACTED] bwAN.

Für den gesamten UB PeP macht sie infolge dessen Personalmehraufwendungen in Höhe von [REDACTED] € p.a. geltend. Der Ansatz der Betroffenen ist grundsätzlich nach-

vollziehbar und durch die hohe Zahl der Neueinstellungen, die anzulernen sind, plausibel dargelegt. Über die Entwicklung des veranschlagten Personalbedarfs hat die Betroffene regelmäßig zu berichten (vgl. Tenor zu 7 f).

### **Personalmehrbedarf wegen höherer Paketmengen**

Die Betroffene ermittelt aufgrund aktueller Erkenntnisse zur Mengenentwicklung bei nationalen Geschäftskundenpaketen (Stand 31.10.2018) zusätzlichen Personalbedarf gegenüber dem Planungsstand 18.05.2018. Sie geht davon aus, dass gegenüber der bisherigen Planung per anno ca. [REDACTED] Geschäftskundenpakete zusätzlich befördert werden. Dies erfordere zusätzliches Personal in einer Größenordnung von [REDACTED] bwAN.

Der Personalmehrbedarf bezieht sich ausschließlich auf die Paketsegmente. Der Price-Cap-Bereich wird durch diese Entwicklung nicht berührt.

### **Ausweitung Zustellbezirke Brief und Verbund / allgemeine Produktivitätsrückgänge**

Die Betroffene hat mit Schreiben vom 05.10.2018 vorgetragen, dass - infolge von in den ersten sechs Monaten zu beobachtenden Produktivitätsrückgängen bei den Arbeitskräften in der Brief- und Paketproduktion - zusätzliches Personal einzustellen sei, um diese Rückgänge auszugleichen. Die Betroffene hat ausgeführt, dass die Produktivität der am Arbeitsmarkt rekrutierten Kräfte auch nach einer hinreichenden Anlern- und Eingewöhnungsphase unter den von der Betroffenen aufgestellten Sollvorgaben der Bemessung läge. Dies treffe im gleichen Maße für die älteren Arbeitskräfte zu. Um Zustellausfälle und Zustellabbrüche zu vermeiden und den Post-Universaldienst sicherzustellen, seien für den Bereich Brief [REDACTED] budgetwirksame Arbeitnehmer und für den Paketbereich [REDACTED] Arbeitnehmer zusätzlich einzusetzen. Mit Schreiben vom 30.11.2018 konkretisiert die Betroffene den Personalmehrbedarf. Sie legt dar, dass insbesondere die Einrichtung weiterer Zustellbezirke zu einem rechnerischen Mehrbedarf von [REDACTED] bwAN führe. Seit Dezember 2017 seien [REDACTED] zusätzliche Zustellbezirke eingerichtet worden, davon [REDACTED] im Bereich der Verbundzustellung. Der Mehrbedarf errechne sich unter Zugrundelegung der Anzahl der zusätzlichen Bezirke sowie dem geplanten Vertretersatz zzgl. des erhöhten Krankenstands.

Darüber hinaus ermittelt die Betroffene für das Jahr 2018 weiteren Personalmehrbedarf in den Bereichen stationäre Bearbeitung und Auslieferung Postnetz sowie im Bereich stationäre Bearbeitung Paketnetz. In Summe betrage der Personalmehrbedarf für das Jahr 2018 gegenüber den IST-Werten des Jahres 2017 [REDACTED] bwAN.

Ferner ging die Betroffene in den Planungen Stand 18.05.2018, davon aus, dass die Zahl der budgetwirksamen Kräfte um [REDACTED] bwAN gegenüber dem Jahr 2017 sinke; dies insbesondere aufgrund eines geringeren Bedarfs an Aushilfskräften. Dem ursprünglich eingeplanten Rückgang der Zahl der Aushilfskräfte lag die Einschätzung der Betroffenen zugrunde, insbesondere im Postnetz Produktivitätsfortschritte zu heben. Ohne weitere Investitionen in die Produktivität sei dies aber nicht mehr realisierbar.

Der von der Betroffenen in Ansatz gebrachte Personalmehrbedarf gegenüber dem bisherigen Planungsstand 18.05.2018 summiert sich für das Jahr 2018 somit auf insgesamt [REDACTED] bwAN. Die Betroffene geht davon aus, dass die rückläufige Arbeitsproduktivität auch für die Folgejahre anzusetzen ist. Die neu angestellten Kräfte seien grundsätzlich nicht dazu in der Lage, die Zustellung in den bemessenen Zeitstandards zu schaffen. Aufgrund der ak-

tuellen Arbeitsmarktsituation geht sie davon aus, dass die Rekrutierung geeigneter Arbeitskräfte eher noch schwieriger werde.

### Kosteneffekte Personalmehrbedarf / Anpassung der Zuschlüsselung

Zum Nachweis des Personalmehrbedarfs hat die Betroffene Auswertungen des Managementreportingsystems „CREST“ vorgelegt. Aus den Übersichten geht hervor, dass mit Stand Oktober 2018 mit durchschnittlich [REDACTED] bwAN rund [REDACTED] bwAN zusätzliche Arbeitskräfte gegenüber dem Vorjahreszeitraum bei der Betroffenen im Brief- und Paketnetz beschäftigt waren (Anlage 3, Schreiben vom 30.11.2018). Die Erwartung eines um [REDACTED] höheren Arbeitskräftebedarfs für das Gesamtjahr 2018 gegenüber dem IST-Wert 2017 ist insoweit plausibel. Aus den Unterlagen der Betroffenen geht ferner hervor, dass die Anzahl der Aushilfskräfte im Jahr 2018 mit [REDACTED] nicht nur um [REDACTED] bwAn über dem IST-Wert 2017 liegt, sondern um zusätzlich weitere [REDACTED] bwAn über dem Planungstand vom 18.05.2018 (Anlage 1, Schreiben vom 30.11.2018).

Der von der Betroffenen geltend gemachte Personalmehrbedarf in Höhe von insgesamt [REDACTED] bwAN ist somit dem Grunde wie auch der Höhe nach plausibel und anerkennungsfähig. Die Betroffene hat dargelegt, dass ihr für dieses zusätzliche Personal Mehraufwendungen in Höhe von [REDACTED] € p.a. entstehen. Davon entfielen auf das Price-Cap-Segment Kosten in Höhe von [REDACTED] €. Für die restlichen Segmente verteilen sich die Mehraufwendungen wie folgt:

**Tabelle 8: Verteilung Personalmehrbedarf auf Post- und Paketnetz nach Sicht der Betroffenen**

	Price Cap	TL	DM	Presse- post	Paket C2X	Paket B2X	Paket Sonstige	Sonstige PDL	NPDL UB PeP
Mehrbedarf Postnetz	[REDACTED]								
Mehrbedarf Paketnetz									

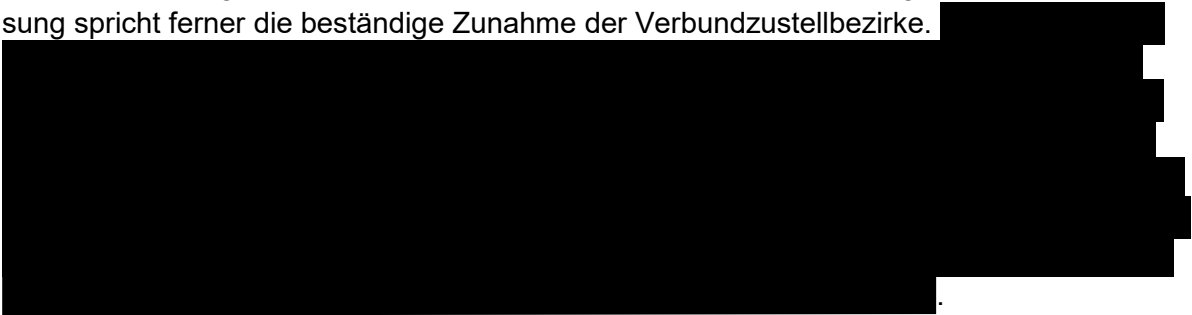
Die Verteilung der Personalkosten im Paketnetz auf das C2X-, B2X-Segment sowie die sonstigen Paketdienstleistungen erfolgt auf Grundlage der Wertschöpfungskostenanteile bezogen auf die Personalkosten.

Die Betroffene verteilt die zusätzlichen Personalkosten für den Bereich Postnetz zum überwiegenden Teil [REDACTED] auf die Briefsegmente, sonstigen Post- und Nicht-PDL-Segmente. Die Verrechnung zwischen und innerhalb dieser Segmente erfolgt nach ihrer Verrechnungslogik sodann auf Grundlage deren Personalkostenanteilen. Für den Anteil des Personalmehrbedarfs, der nach Ansicht der Betroffenen auf die Verbundzustellung zurückzuführen sei, ermittelt sie auf Grundlage eines Mengenschlüssels einen Wert von [REDACTED] € p.a., um den das Postnetz ent- und das Paketnetz belastet wird.

Der Ansatz der Betroffenen, bei der Verteilung des Personalmehrbedarfs im Bereich des Postnetzes die im Verbund mit den Briefen zugestellten Pakete damit kostenseitig weitgehend unberücksichtigt zu lassen, ist nicht sachgerecht und hinsichtlich der angewandten Verteilparameter inkonsistent. Der Ansatz der Betroffenen führt zu einer einseitigen Belastung der Briefsegmente. Die Kammer hat daher Umverteilungen der im Postnetz anfallenden zusätzlichen Personalkosten vorgenommen:

Um eine verursachungsgerechte und damit konsistente Verteilung des von der Kammer vollständig anerkannten Personalmehrbedarfs auch für die im Postnetz anfallenden Personalmehrkosten sicherzustellen, ist eine Einbeziehung des Aufwandes für die im Verbund zugestellten Paketsendungen, gemessen an deren wertschöpfungsbezogenen Personalkostenanteilen, erforderlich. Damit folgt die Kammer dem Ansatz der Betroffenen bei der Verrechnung zwischen und innerhalb der Brief- bzw. Nicht-PDL-Segmente, den Personalmehrbedarf gemäß der Personalkostenanteile der Wertschöpfung auf die verschiedenen Segmente zu verteilen; allerdings – und hier abweichend von der Vorgehensweise der Betroffenen – wird der Ansatz auch auf die im Verbund zugestellten Paketsendungen angewandt. Die von der Betroffenen angewandte Allokationsmethode, eine Verteilung nach Mengenschlüssel vorzunehmen, ist dadurch entbehrlich.

Der Einbezug der Verbundpakete in der von der Kammer vorgenommenen Größenordnung (vgl. Tabelle 9) ist auch deshalb erforderlich, weil die von der Betroffenen vorgetragenen Gründe für den Personalmehrbedarf im Bereich des Postnetzes die Brief- und Verbundzustellung im gleichen Maße betreffen. Krankheitszeiten, Anlernzeiten, Produktivitätsrückgänge etc. bei Zustellern, die im Verbund Briefe und Pakete befördern, treten nicht nur dann auf, wenn Briefe oder unadressierte Postwurfsendungen zugestellt werden, sondern gleichsam bei der Zustellung eines Verbundpakets. Für die von der Kammer vorgenommene Anpassung spricht ferner die beständige Zunahme der Verbundzustellbezirke.



In diesem Zusammenhang hält die Kammer die Ausweitung der Verbundzustellung für die von der Betroffenen vorgetragenen - aber nicht näher erläuterten Produktivitätsrückgänge - für mit ursächlich. Auch ist davon auszugehen, dass die rückläufige Arbeitsproduktivität neu angestellter Kräfte sowie älterer Arbeitnehmer mindestens im gleichen Maße Brief-, Postwurf- und Paketsendungen betrifft. Dies insbesondere auch mit Blick auf das im Vergleich zur Briefzustellung aufwendigere Handling von Verbundpaketen, die größer und schwerer als Briefsendungen sind und in der Regel per Empfangsbestätigung zuzustellen sind.

Weitergehende Erläuterungen zur Produktivitätsentwicklung bei der Brief- und Paketzustellung hat die Betroffene nicht vorgelegt. Mit Schreiben vom 30.11.2018 hat sie der Kammer zudem mitgeteilt, dass Daten über die Produktivitätsentwicklung in der Verbundzustellung nicht vorliegen und deshalb auch nicht zur Verfügung gestellt werden konnten. Die Kammer konnte daher eine differenzierte Betrachtung der Produktivitätseffekte innerhalb der Verbundzustellung nicht vornehmen. Sie hat daher den Personalmehrbedarf im Bereich des Postnetzes auf der Grundlage der wertschöpfungsbezogenen Personalkosten auf sämtliche Segmente der Verbundzustellung verteilt (vgl. Tabelle 9).

Unter Anwendung dieses kostenbasierten Verteilschlüssels verteilt sich der Personalmehrbedarf auf für das Post- und Paketnetz wie folgt:

**Tabelle 9: Verteilung Personalmehrbedarf auf Post- und Paketnetz nach Anpassung**

	Price Cap	TL	DM	Presse-post	Paket C2X	Paket B2X	Paket Sonstige	Sonstige PDL	NPDL UB PeP
<b>Mehrbedarf Postnetz</b>									
<b>Mehrbedarf Paketnetz</b>									

Als Verteilschlüssel werden die wertschöpfungsbezogenen Personalkosten des Jahres 2018 (mit Stand 18.05.2018, Anlage 1, Schreiben vom 18.05.2018) sämtlichen Brief-, Paket- und sonstigen Segmenten zugrunde gelegt. Die Personalkosten für die Paketsegmente reduzieren sich um den Anteil der Personalkosten, der dem Paketnetz (stand-alone-Paketzustellung) zugerechnet wurde (Anlage 1, Schreiben vom 30.11.2018). Die Personalkosten der Wertschöpfung für die Pakete der Verbundzustellung (im Postnetz) betragen demnach in Summe rund [REDACTED] € und teilen sich auf die einzelnen Segmente (C2X, B2X, sonstige) gemäß ihrem Verhältnis an den gesamten Personalkosten der Wertschöpfung Paket auf.

Unter Zugrundelegung dieses Verteilschlüssels errechnen sich für den Price-Cap-Bereich - gegenüber dem bisherigen Planungsstand - zusätzliche Personalkosten in Höhe von rund [REDACTED] € p.a. Bei den Paketsegmenten der Verbundzustellung verändert sich durch die Anpassungen die jährlichen Kostenbelastung von [REDACTED] € (Ansatz der Betroffenen), auf [REDACTED] € p.a.

**Tabelle 10: Verteilung Personalmehrbedarf auf Postnetz - Verteilschlüssel**

Personal-kosten	Price Cap	TL	DM	Presse-post	Paket C2X	Paket B2X	Paket Sonstige	Sonstige PDL	NPDL UB PeP
<b>absolut</b>									
<b>prozentual</b>									

\* Personalkosten Wertschöpfung 2018 Segmente UB PeP (MGV 18.05.2018) mit Anteil Verbundpakete

Der Anregung von UPS mit Stellungnahme vom 10.05.2019, die Auswirkungen der aktuellen Tarifvereinbarung zwischen der Betroffenen und der Gewerkschaft Ver.di vom 27.03.2019 auf die Personalkosten nachzuermitteln, ist nicht zu folgen. UPS lässt unberücksichtigt, dass Auswirkungen von Tarifvereinbarungen, die erst während der Price-Cap-Laufzeit Wirkung entfalten, nicht im Rahmen des Kostenansatzes (und damit nicht durch den X-Faktor) berücksichtigt werden, sondern über die gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate I. Die Price-Cap-Kostenbasis wurde um entsprechende Ansätze aus Tarifierhöhungen bereinigt, vgl. hierzu Punkt II. 7 g) des Beschlusses. D. h., Personalkosten – wie auch Sachkosten – werden ab dem Jahr 2019 in der Kostenbasis lediglich auf Grundlage konstanter Faktorpreise berücksichtigt. Auswirkungen auf die Tariflöhne aufgrund der Vereinbarung vom 27.03.2019 sind insoweit unbeachtlich. Die Bereinigung der Kostenbasis erfolgt, um Personal- und Sachkostensteigerungen aufgrund allgemeiner Verteuerung der Faktorpreise (wie z. B. höhere Tariflöhne) während der Price-Cap-Laufzeit nur einmal über die gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate zu erfassen.

Auch kann sich die Kammer der Kritik von UPS, wonach der nachhaltige Personalmehrbedarf nicht hinreichend begründet sei, nicht anschließen. Wenn UPS ausführt, dass erhöhten Krankenständen bei der Betroffenen mit einem intensiveren Gesundheitsmanagement entgegenzuwirken sei, höhere Anlernkosten mit einem verbesserten Einstellungsprozess vermieden werden könnten, Anlernzeiten verringert werden müssten und Produktivitätsrückgängen in der Zustellung mittels effizienterer Tourenplanung begegnet werden sollte, formuliert sie allgemeine operative Maßnahmen, die der unternehmerischen Verantwortung und Handlungsfreiheit der Betroffenen zuzuordnen sind.

Eine Prüfung der Kostennachweise auf eine inhaltliche Bewertung des Gesundheitsmanagements, die Einstellungs- und Ausbildungsprozesse sowie die operative Tourenplanung bei der Betroffenen hätte zu keinem anderen Kostenansatz geführt. Denn der Kammer liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Betroffene ineffiziente bzw. unzureichende Strukturen und Prozesse im Bereich des Gesundheitsmanagements, der Einstellung und Ausbildung von Arbeitskräften sowie der Tourenplanung implementiert hätte. Die Betroffene hat die Geltendmachung des Personalmehrbedarfs anhand von Ist-Zahlen, Übersichten und Auswertungen aus den Reportingsystemen sowie Kostenaufstellungen nachvollziehbar und plausibel dargelegt. Aufgrund der Ausführungen der Betroffenen sieht die Kammer jedenfalls keinen Anlass, die Gründe für den in Ansatz gebrachten Personalmehrbedarf in Frage zu stellen. Über die tatsächliche Entwicklung der Arbeitnehmerzahlen hat die Betroffene halbjährlich zu berichten (zur Berichtspflicht vgl. Tenor zu 7 f).

### **(1.2.) Struktur- und Mengeneffekte**

Im Rahmen des Kostenansatzes sind zudem Ergebnisveränderungen als Folge eines **Struktureffektes** zu berücksichtigen.

Aufgrund des Struktureffektes - des gegenüber dem Ansatz in der Deckungsbeitragsrechnung vom 18.05.2018 beschleunigten Sendungsmengenrückgangs kleinformatiger Sendungen bei gleichzeitigem Anstieg großformatiger Sendungen (vgl. Punkt II. 7. ed)) - verringert sich nach Vortrag der Betroffenen und ergänzendem Hinweis mit Stellungnahme vom 29.01.2019 zur Höhe des Betrags das Kostenvolumen um [REDACTED] €.

Die Bewertung der Mengenveränderungen als Folge der Struktureffekte erfolgte anhand der variablen Kosten 2017 basierend auf dem Zahlenwerk der Betroffenen. Dies erscheint sachgerecht, da Planzahlen für 2018 bzw. ein Forecast 10 + 2 für 2018 in dem geforderten Detailgrad nach Vortrag der Betroffenen nicht vorhanden waren. Ein Rückgriff auf unterjährige Daten für 2018 bis einschließlich Oktober ist ebenfalls nicht aussagefähig.

Zur Herleitung der mit preisinduzierten **Mengeneffekten** (siehe Punkt II. 7. ed)) einhergehenden Kostenveränderungen wurden die von der Betroffenen genannten Kostensätze für die Basisprodukte mit deren jeweiligen Mengenanteilen in 2018 gewichtet. Diese Vorgehensweise ist gerechtfertigt, da sich der Mengeneffekt insbesondere auf das Teilsegment „Basisprodukte“ auswirkt.

Tabelle 11: Ermittlung des mengengewichteten variablen Kostensatzes

Format	Kostensatz	Mengenanteil	gew. Kostensatz
Standardbrief			
Kompaktbrief			
Großbrief			
Maxibrief			
Postkarte			

Bei Anwendung des mengengewichteten variablen Kostensatzes auf die zusätzlichen Sendungsmengen ergeben sich nach Bereinigung um die Elastizitätseffekte die folgenden Kostenanpassungen:

Tabelle 12: Ermittlung der Zusatzkosten nach Bereinigung des Elastizitätseffekts

	2019	2020	2021
Zusätzliche Absatzmengen (in Mio. Stück)			
Zusatzkosten (in Mio. €)			

### (1.3.) Reallokation von Kosten aus dem Profitcenter Dialog Marketing

Das Price-Cap-Segment ist zusätzlich mit Kosten in Höhe von [REDACTED] € p.a. aus dem Bereich Dialogmarketing zu belasten. Die Betroffene hat eine Reallokation von Kosten aus dem Segment Nicht-PDL und Dialog Marketing vorgenommen, da sie bei der Kostenzurechnung auf die Profitcenterbereiche zunächst nicht berücksichtigt hatte, [REDACTED]

Die von der Betroffenen angewandte Methode, den überwiegenden Teil der zunächst unzutreffend allokierten Kosten dem Profitcenter Brief Kommunikation zuzurechnen, ist sachgerecht. Auf das Profitcenter Brief Kommunikation entfallen insgesamt [REDACTED] % der Personalkosten.

Die von der Betroffenen zunächst unzutreffend angesetzten Kosten für das Profitcenter



Dialogmarketing verteilen sich wie folgt auf die Segmente (Schreiben vom 30.11.2018, Anlagen 27 und 31):

Tabelle 13: Reallokation von Kosten aus DM

aus DM zu allozierendes Kostenvolumen (Entlastung)	
zu belastende Segmente:	
- Price-Cap	
- TL	
- sonstige PDL	
- Nicht-PDL	

#### (1.4.) Berücksichtigung von Produktivitätsmaßnahmen (PeP-Maßnahmen)

Der Kostenansatz für den Wertschöpfungsbereich berücksichtigt zudem die Kosteneffekte aufgrund der geplanten produktivitätssteigernden Maßnahmen in der Brief- und Paketlogistik, die die Betroffene mit Kapitalmarktkommunikation vom 08.06.2018 angekündigt hatte. Insbesondere die produktivitätssteigernden Maßnahmen in der Brieflogistik wirken sich unmittelbar auf die Höhe der Wertschöpfungskosten des Price-Cap-Segments aus. Die **Einsparmaßnahmen im Bereich der Brieflogistik betreffen insbesondere die Briefsortierung und –zustellung**. Durch deren Berücksichtigung errechnen sich für die Jahre 2019 bis 2021 die nachfolgenden Kosteneffekte:

Als wesentliche Maßnahme zur Produktivitätssteigerung plant die Betroffene, [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]. Für diese Maßnahme werden von der Betroffenen Einsparungen in der Größenordnung von [REDACTED] € veranschlagt.

Darüber hinaus sollen durch Einsatz [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]. Das Einsparpotential wird von der Betroffenen auf [REDACTED] € beziffert.

[REDACTED]. Die dadurch zu erwartende Einsparung wird auf [REDACTED] € beziffert.

[REDACTED] €.

Schließlich ist es von der Betroffenen als effizienzsteigernde Maßnahme vorgesehen, [REDACTED]. Dadurch verbessert sich die Effizienz in der Briefzustellung um mindestens [REDACTED] € bis zum Jahr 2020.

Im Bereich [REDACTED]  
[REDACTED] Einsparungen i.H.v. [REDACTED] € erzielt werden.

### (1.5.) Anpassung der Wertschöpfungskosten – Gesamteffekt

Aufgrund der o. g. Maßnahmen erhöhen sich die Wertschöpfungskosten im Price-Cap-Bereich im Zeitraum 01.01.2019 bis 31.12.2021 in Summe um rund [REDACTED] €. Der Betrag setzt sich wie folgt zusammen (in Mio. €):

**Tabelle 14: Anpassung Wertschöpfungskosten – Einzeleffekte\***

	2019	2020	2021	Summe 2019-2021
Verbund Wegekosten (Entlastung)	[REDACTED]			
Transportkosten (Belastung)				
Maut (Belastung)				
Personalmehrbedarf Postnetz (Belastung)				
Personalmehrbedarf Sonstiges (Entlastung)				
Zusatzkosten wg. höherer Absatzmenge (Belastung)				
Einsparungen wg. Produktivitätsverbesserungen (Entlastung)				
Struktureffekt Post (Entlastung)				
Korrektur DM (Belastung)				
<b>Summe p.a.</b>				

\* Rundungsdifferenzen

## **db) Gemeinkosten**

Für das Price-Cap-Segment werden zur Festlegung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate für den relevanten Zeitraum nicht deflationierte Gemeinkosten in Höhe von [REDACTED] € in Ansatz gebracht. Die von der Kammer ermittelten Gemeinkosten resultieren aus einer Reallokation von Gemeinkosten nach Maßgabe des Verursachungsprinzips sowie aus Einsparungen als Folge der von der Betroffenen ab dem 08.06.18 angekündigten Restrukturierungsmaßnahmen.

### **(1.) Grundlage der Kostenbestimmung**

Im Rahmen der Kostendokumentation hat die Betroffene zur Höhe und Herleitung der Gemeinkosten sowie deren Allokation auf die verschiedenen Segmente vorgetragen.

Ausweislich der Kostendokumentation umfassen die Gemeinkosten u. a. Kosten für „Marketing/Vertrieb“, „Indirekte IT“, „Human Resources“, „Controlling/Finance“, „Legal“ und andere Overheadleistungen. Wie aus den Erläuterungen der Betroffenen hervorgeht, werden bei der Zurechnung der Gemeinkosten zunächst die direkt einem Produkt verursachungsgerecht zurechenbaren Kostenblöcke identifiziert und dem Produkt zugeordnet.

Ist keine direkte Zurechnung möglich, verwendet die Betroffene bei einzelnen Kostenblöcken / Kostenstellen Verteilregeln, die einen betriebswirtschaftlichen Bezug zwischen den Kosten und den Produktgruppen herstellen. Nur für diejenigen Kostenblöcke / Kostenstellen, für die kein direkter betriebswirtschaftlicher Schlüssel ableitbar ist, z. B. „Zentrales Controlling“, nimmt die Betroffene eine allgemeine Verteilung auf alle Produkte vor. Die Betroffene hat die Kostenverteilung hier nach [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], oder nach [REDACTED] vorgenommen.

Die Betroffene hat zudem die Verteilung der Gemeinkosten in der Verteilsicht nach Funktionen auf die regulatorischen Segmente abgebildet. Die Kosten einer Funktion, wie z. B. Indirekte IT, ergeben sich demnach aus einer Aggregation von Geschäftsprozessen.

Jeder der mehr als [REDACTED] Geschäftsprozesse im Bereich der Gemeinkosten wird hierbei eindeutig einer Funktion zugeordnet. Indirekte IT-Kosten beziehen sich bspw. auf IT-Anwendungen ohne einen direkten Produktbezug. Demgegenüber werden IT-Kosten mit direktem Produktbezug dem originären Wertschöpfungsbereich des jeweiligen Produkts / Segments zugeordnet.

### **(2.) Adjustierung der Gemeinkosten**

Da die von der Betroffenen geltend gemachten Gemeinkosten nicht dem Effizienzkriterium genügen, wurden kammerseitig die nachfolgenden Anpassungen vorgenommen:

- 1) Reallokation von Gemeinkosten
- 2) Berücksichtigung der geplanten PeP-Einsparungen im Overhead-Bereich

#### **(2.1.) Reallokation von Gemeinkosten**

Die Anpassung der von der Betroffenen geltend gemachten Gemeinkosten ist darauf zurückzuführen, dass die Beschlusskammer eine Reallokation vorgenommen hat. Dies war erfor-

derlich, weil die Betroffene einen Teil der Gemeinkosten nicht nur nach den die Kostenverursachung widerspiegelnden Schlüsseln wie Umsätze, Mengen und Kosten, sondern auch nach dem Kriterium „Tragfähigkeit“ auf die einzelnen Segmente umgelegt hat. Dies wird aus Anlage 16 zum Schreiben vom 13.07.2018 ersichtlich, mit der die Betroffene einen Aufriss der Gemeinkosten der verschiedenen Funktionsbereiche vorgelegt hatte.

Eine Umlage von Gemeinkosten als Bestandteil der KeL nach Tragfähigkeit verstößt jedoch gegen die Entgeltregulierungsvorschriften. Gemäß § 20 Abs. 1 PostG i.v.m. § 2 PEntgV sind Gemeinkosten als KeL stets nach dem Kostenverursachungsprinzip umzulegen (siehe Ausführungen unter II. 7. b)). Mit der Allokation nach dem Verursachungsprinzip ist auch den von UPS geäußerten Bedenken gegen eine am Tragfähigkeitsprinzip ausgerichtete Gemeinkostenallokation Rechnung getragen.

Die Kammer weicht mit ihrem Vorgehen – anders als die Betroffene meint – nicht von der bisherigen Entscheidungspraxis ab. Auch in den vorangegangenen Maßgrößenverfahren hat die Kammer bei der Berücksichtigung von Gemeinkosten als Bestandteil der KeL ausschließlich eine Zurechnung nach dem Verursachungsprinzip oder nach sonstigen sachlich gerechtfertigten Allokationsschlüsseln zugelassen und dies in den jeweiligen Verfahren überprüft. Die Zuordnung von KeL nach Tragfähigkeit steht dem Grundsatz kostenorientierter Entgelte entgegen, weil sie unzulässige Quersubventionierung nicht ausschließt (vgl. VG Köln vom 04.12.2018, Az. 25 K 7243/15, Seite 38ff.). Eine Zurechnung von (Gemein-)Kosten nach Tragfähigkeit stellt keinen sachgerechten Bezug zur Kostenentstehung bei der jeweiligen Leistungserbringung her und ist daher als Allokationsmethode für die KeL untauglich (vgl. Punkt 7. a) und b)).

Würden mit Bezugnahme auf den Inkrementalkostenansatz in den Produktkalkulationen für die Nicht-Price-Cap-Leistungen Gemeinkosten nicht in Ansatz gebracht und die dort nicht gedeckten Kostenbestandteile in das Price-Cap-Segment verlagert, stellte dies per se eine Verletzung des Kostenverursachungsprinzips dar.

Gem. § 3 Abs. 2 PEntgV ergeben sich die KeL nicht nur aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung, sondern auch aus einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten soweit diese Kosten für die Leistungsbereitstellung notwendig sind.

Ausgehend von dieser Allokationsmethode sind die im Zusammenhang mit der Leistungsbereitstellung angefallenen leistungsmengenneutralen Gemeinkosten in Abhängigkeit von der tatsächlichen Inanspruchnahme auf die Kostenträger (Produkte und Produktgruppen) zu verteilen. Folglich sind den betreffenden Produkten diejenigen Kosten zuzurechnen, die im Zusammenhang mit der Leistungserstellung angefallen sind. Die Zustellung von Briefsendungen verursacht nämlich nicht nur Wertschöpfungskosten, sondern auch Aufwendungen im sog. Overheadbereich, welche über die vertriebenen Produkte erlöst werden müssen. Der Overheadbereich beinhaltet hierbei sowohl die allgemeinen Verwaltungs- als auch Vertriebs- und Koordinationsfunktionen.

Die Anwendung des Kostenverursachungsprinzips auf Gemeinkosten beruht auf folgenden Erwägungen: Alle Produktionsfaktoren, zu denen vorliegend das Personal für die Sortierung und Zustellung, aber auch Sortiermaschinen zählen, werden anteilig eingesetzt, um Leistungen zu produzieren. Deshalb ist es notwendig, den Leistungen auch alle angefallenen Kosten zuzurechnen. Dies betrifft nicht nur die für Briefbeförderung unmittelbar produktiv eingesetzten Produktionsfaktoren (Zusteller, Maschinen, ...), sondern auch die mittelbaren Kosten

für Räumlichkeiten und Administration. Derartige Kosten des Leistungserstellungsprozesses sind nach diesem Konzept entsprechend auf alle in diesem Prozess erstellten Leistungen umzulegen.

Die Einbeziehung der Kosten für die Administration ergibt sich aus dem Aspekt, dass dem Verursachungsprinzip eine langfristige Sichtweise zugrunde liegt. Die Langfristigkeit kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass sich gemäß § 3 Abs. 2 PEntgV der Zuschlag auf die langfristigen zusätzlichen Kosten bezieht.

Die aufbau- und ablauforganisatorische Planung der Zustellung, die Planung des Produktportfolios und der sich daran anschließende Aufbau von Kapazitäten (Rekrutierung von Zustellpersonal bis hin zur Anmietung von Liegenschaften usw.) erfolgt nur deshalb, weil das Unternehmen davon ausgeht, dass es seine Leistungen mit Hilfe der aufgebauten Kapazitäten gewinnbringend vermarkten kann. Mithin unterstellt das Unternehmen, dass die Gesamtheit aller erstellten Leistungen die Kosten für den Aufbau der Kapazität tragen. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, jeder einzelnen Leistung einen entsprechenden Kostenanteil dieser mittelbaren Kosten zuzurechnen. Denn das Produktergebnis wird maßgeblich durch den der Wertschöpfung vorausgehenden Planungsprozess beeinflusst.

Ausgehend von dieser Überlegung sind Gemeinkosten nach dem Grundsatz der Verursachungsgerechtigkeit einzubeziehen.

Die Verwendung einer die Kostenverursachung widerspiegelnden Schlüsselgröße anstelle der Tragfähigkeit als Allokationsschlüssel führt zu einer Entlastung des Price-Cap-Segments um [REDACTED] € und des Teilleistungssegments um [REDACTED] €. Im Rahmen der Korrekturrechnung wurden für die Funktionsbereiche „General Management“, „Controlling“ und „außerordentliche Gemeinkosten“ die Gemeinkosten nach dem Schlüssel „Wertschöpfungskosten“ und für den Funktionsbereich Marketing/Vertrieb nach dem Schlüssel „Umsatz“ umgelegt.

Als Folge der von der Beschlusskammer vorgenommenen Korrekturen ergaben sich folgende Änderungen bei den Gemeinkosten im Price Cap Segment und den anderen Segmenten und Produktbereichen (in Mio. € p.a.):

**Tabelle 15: Ausweis der Gemeinkostenkorrekturen bei den einzelnen Segmenten**

PC-Produkte	TL	DM	Pressepost	B2C	Paket C2X	Pakete	Übrige PDL	NPDL UB PeP
[REDACTED]								

## **(2.2.) Berücksichtigung von Restrukturierungsaufwendungen und Einsparungen im Overheadbereich**

Der Gemeinkostenansatz der Beschlusskammer berücksichtigt zudem Kosteneffekte aus den mit Pressemitteilung vom 08.06.2018 angekündigten Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltigen Ergebniswachstums im Unternehmensbereich Post –eCommerce- Parcel. Zur Senkung der Kosten im indirekten Bereich (Overhead) plant die Betroffene, ein Vorruhestandsprogramm für Beamte und Angestellte in der Größenordnung von 500 Mio. €. Die Kammer berücksichtigt nicht nur die kostenentlastenden Effekte, sondern auch die dem vo-

rausgehenden Belastungen. Denn die Betroffene muss ihren Beschäftigten trotz des Vorruhestandsprogramms bis zum 01.09.2022 weiterhin Bezüge und Gehälter weiterzahlen, wenn auch in reduzierter Höhe. Entsprechend hat die Betroffene in 2018 hierfür Rückstellungen gebildet. Dem Gemeinkostenansatz werden daher die im Rahmen einer Cash Flow Betrachtung ermittelten Overhead-Einsparungen zugrunde gelegt.

Die Einsparungen aufgrund der Frühpensionierung und des Abfindungsprogramms, welche sich als Differenz des Cash Flow ergeben, betragen [REDACTED] € im Jahr 2019, [REDACTED] € für das Jahr 2020 und weitere [REDACTED] € für 2021.

Im Rahmen einer Cash-Flow-Betrachtung hat die Betroffene nachvollziehbar die Personalkosten, die Personalnebenkosten, die Entwicklung der Rückstellungen (Bildung und Verbrauch) sowie der Cash Flow Effekte mit und ohne Vorruhestandsprogramm dargestellt.

Die mittels der Cash-Flow-Betrachtung ermittelten Overhead-Einsparungen wurden nach einem Gemeinkostenschlüssel auf die einzelnen regulatorischen Segmente verteilt. Ein großer Anteil der Overhead-Ersparnisse entfällt hierbei auf das Segment [REDACTED] zugerechnet werden.

Unter Einbeziehung der Kosteneffekte der Restrukturierungsmaßnahmen ergeben sich die nachfolgenden Änderungen bei den Gemeinkosten je Segment (in Mio. €):

**Tabelle 16: Kosteneffekte der Restrukturierungsmaßnahmen**

	PeP-Gesamt		
	2019	2020	2021
Price-Cap	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
TL			
DM			
Presse			
Paket C2X			
Paket B2X			
Paket Sonstiges			
Übrige Sonstige PDL			
NPDL			

### **dc) Gewinnzuschlag**

Für die Bestimmung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate wird eine durchschnittliche Umsatzrendite von **7,61 %** gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV (n.F.) zugrunde gelegt.

Die Ermittlung erfolgt auf Grundlage der von der Bundesregierung mit Verordnung vom 21.03.2019 geänderten Regelung zur Bestimmung der Gewinnermittlung nach § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV (vgl. § 1 der Zweiten Verordnung zur Änderung der PEntgV v. 21.03.2019, BGBl. I, S. 338).

Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 PEntgV beinhalten die KeL einen angemessenen Gewinnzuschlag. Mit der erneuten Änderung der PEntgV hat der Verordnungsgeber § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV dahingehend konkretisiert, dass bei der Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags die Gewinnmargen solcher Unternehmen als Vergleich heranzuziehen sind, die in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren Märkten tätig und mit dem beantragenden Unternehmen in struktureller Hinsicht vergleichbar sind.

Bereits im Jahr 2015 hatte der Verordnungsgeber die Grundlagen zur Gewinnermittlung nach § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV geändert. Mit der Ersten Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 29.05.2015 (BGBl. I S. 892) hat die Bundesregierung auf digitalisierungsinduzierte Marktveränderungen reagiert. Um trotz der wachsenden digitalen Konkurrenz und damit einhergehenden Auslastungsrisiken eine flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen zu gewährleisten, wurde dem marktbeherrschenden Unternehmen im Rahmen der Entgeltregulierung eine höhere Umsatzrendite zugestanden. Die bis dahin zur Bestimmung des kalkulatorischen Gewinns angewandte Methode des Kapitalkostenansatzes (WACC) wurde ersetzt durch eine Vergleichsbetrachtung der Gewinnmargen solcher Unternehmen, die in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren Märkten tätig sind. Damit wurde eine Methode zur Bestimmung des Gewinnzuschlages in der PEntgV verankert, die auch von anderen europäischen Regulierungsbehörden zur Gewinnbemessungen angewandt wird.

Mit der Zweiten Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung hat die Bundesregierung die Regelung von 2015 präzisiert. Danach sollen – anders als bisher – in die Vergleichsbetrachtung künftig nicht mehr solche Umsatzrenditen einbezogen werden, die von Unternehmen erwirtschaftet werden, die zwar auf vergleichbaren Märkten tätig sind, aber in struktureller Hinsicht Unterschiede zum regulierten Unternehmen aufweisen. Ziel der Änderung ist es, in den Vergleich nur noch solche Unternehmen einzubeziehen, die unter ähnlichem Effizienzdruck stehen wie die Betroffene.

Strukturell vergleichbar im Sinne der Vorschrift sind im Wesentlichen solche Unternehmen, die börsennotiert sowie hinsichtlich ihres Organisationsgrades, der Unternehmensstruktur und der Produktionslogistik mit der Betroffenen vergleichbar sind. Die Vergleichbarkeit resultiert auch aus den von diesen Unternehmen einheitlich anzuwendenden internationalen Rechnungslegungsstandards. Der Vergleich soll daher auf solche Unternehmen beschränkt sein, die unter ähnlichem Effizienzdruck stehen wie die Betroffene. Der bisherige Vergleich hatte auch Unternehmen mit wesentlich kleinerer Unternehmens- und Netzgröße, entsprechend geringeren Skalenvorteilen und daher geringeren Renditen einbezogen. Die bisherige Praxis bildet den Effizienzdruck, unter dem die Betroffene steht, damit nicht adäquat ab.

Im Folgenden werden zunächst die Anforderungen an eine Vergleichsmarktbetrachtung dargestellt, die die Beschlusskammer bei der Bestimmung des Gewinnzuschlags gemäß § 3 Abs.

2 Satz 2 PEntgV zugrunde legt (hierzu unter (1.)) sowie die Datengrundlage, auf deren Basis die weiteren Bewertungs- und Analyseschritte erfolgen (hierzu unter (2.)). Aufgrund der geänderten Vorgaben zur Bestimmung der Gewinnmarge nach § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV erfordert die Ermittlung ein zweistufiges Vorgehen: Zunächst sind im Rahmen einer makroökonomischen Analyse Marktgegebenheiten potentieller europäischer Vergleichsmärkte unter Berücksichtigung soziodemographischer Faktoren zu betrachten und diese hinsichtlich der Vergleichbarkeit mit dem lizenzierten Bereich zu bewerten und hierauf aufbauend die Vergleichsmärkte auszuwählen (hierzu unter (3.)). In dem sich daran anschließenden Schritt werden im Sinne einer mikroökonomischen Analyse diejenigen europäischen Unternehmen, die auf mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren Märkten tätig sind, hinsichtlich ihrer strukturellen Vergleichbarkeit mit der Betroffenen bewertet (hierzu unter (4.)). Die Betrachtung richtet sich auf unternehmensbezogene Kriterien wie etwa Unternehmensverfassung, Organisationsgrad und betriebliche Faktoren, anhand derer die betriebliche Leistungsfähigkeit und damit der Effizienzdruck beurteilt werden können.

Anschließend werden unter Berücksichtigung der dargestellten Anforderungen und basierend auf den makro- und mikroökonomischen Analyseergebnissen die in die Vergleichsmarktbetrachtung einzubeziehenden Unternehmen bestimmt. Diese bilden die Grundlage für die rechnerische Ermittlung des für das Price-Cap-Verfahren maßgeblichen Gewinnzuschlags (hierzu unter (5.)).

Das Unionsrecht steht der Gewinnermittlung auf Grundlage der beschriebenen Vergleichsmarktbetrachtung nicht entgegen. Zwar hat UPS mit Blick auf die Umstellung der Gewinnermittlung auf Umsatzrenditen mit Schriftsatz vom 10.01.2019 vorgetragen, die Anwendung der in § 3 Abs. 2 PEntgV festgelegten Vergleichsmarktbetrachtung verstieße gegen Art. 106 Abs. 1 AEUV, wenn nicht der maximale Gewinnsatz in der Höhe auf eine angemessene, am wirtschaftlichen Risiko ausgerichtete Eigenkapitalrendite begrenzt werde. Diesem Ansatz ist jedoch nicht zu folgen. Das Verwaltungsgericht Köln führt mit Urteil vom 04.12.2018, Az. 25 K 7243/15, S. 32 f. aus, Unionsrecht stehe der Anwendung des § 3 Abs. 2 PEntgV (Fassung nach Erster Ordnungsänderung) nicht entgegen. Eine unionsrechtskonforme Auslegung sei nicht erforderlich, denn das Gebot der Kostenorientierung zwingt die Behörde nicht, bei der Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags in jedem Fall Erwägungen zu anderen Methoden als einer Vergleichsmarktbetrachtung anzustellen. Wenn schon die vorrangig vorgesehene Vergleichsmarktbetrachtung das Ziel der Kostenorientierung erreiche, bestehe kein Anlass für die Heranziehung alternativer Methoden.

### **(1.) Anforderungen an eine Vergleichsmarktbetrachtung**

Die Beschlusskammer orientiert sich bei der in § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV vorgesehenen Vergleichsbetrachtung hinsichtlich der methodischen Vorgaben an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur thematisch verwandten Vergleichsmarktbetrachtung nach dem Telekommunikationsgesetz (vgl. § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TKG). Trotz geringer Unterschiede in Wortlaut, Regelungsgegenstand und dem Umfang behördlicher Entscheidungsspielräume zwischen den post- und telekommunikationsrechtlichen Regelungen geht die Kammer von einer grundsätzlichen Vergleichbarkeit aus.

Die Unterschiede im Wortlaut stehen einer Vergleichbarkeit nicht entgegen. Soweit § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV im Gegensatz zu § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TKG nicht auf Märkte abstellt, die dem Wettbewerb geöffnet sind, bezieht sich dieser Unterschied nicht auf die Methode der Vergleichsmarktbetrachtung, sondern allein auf die materiellen Vorgaben bei Anwendung der Methode. Auch die in der postrechtlichen Vorschrift fehlende Anordnung, die Besonderheiten



der Vergleichsmärkte zu berücksichtigen, schließt einen Rückgriff auf die bereits ergangene Rechtsprechung zur Vergleichsmarktbetrachtung nicht aus. Die Beschlusskammer geht davon aus, dass die Berücksichtigung von Unterschieden der Vergleichsmärkte durch die ausdrückliche Erwähnung in § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TKG nur klargestellt wird. Denn die Berücksichtigung von Unterschieden ist der Vergleichsbetrachtung immanent. Im Rahmen einer Vergleichsmarktbetrachtung ist immer eine wertende Betrachtung anzustellen, die – mangels vollständiger Vergleichbarkeit – die Besonderheiten der einzelnen Märkte ggf. durch die Berücksichtigung von Zu- und Abschlägen erforderlich macht. So wird auch im Anwendungsbereich des § 19 Abs. 2 Nr. 2 GWB, der ebenfalls keine ausdrückliche Anordnung zur Berücksichtigung der Besonderheiten der Vergleichsmärkte enthält, ohne weiteres angenommen, dass den Besonderheiten der Vergleichsmärkte mit Zu- und Abschlägen zu begegnen ist (vgl. Nothdurft, in: Langen/Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, 12. Auflage 2014, § 19 Rn. 107, 117 ff. m w. N.). Insoweit bestehen keine materiellen Unterschiede zwischen der post- und der telekommunikationsrechtlichen Norm.

Auch die unterschiedlichen Regelungsgegenstände sprechen nicht gegen eine Übertragbarkeit der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung auf § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV. Denn die Frage, ob die Vergleichsmarktbetrachtung auf die Ermittlung der KeL insgesamt abzielt (so wie im Falle der telekommunikationsrechtlichen Norm) oder aber nur zur Ermittlung des Gewinnzuschlags – also eines Teils der KeL – dient (wie im Falle der postrechtlichen Norm), spielt weder für die Methode oder das Verfahren der Vergleichsmarktbetrachtung noch für die anzuwendenden Maßstäbe und Grundsätze eine Rolle.

Zuletzt steht auch der unterschiedliche Grad behördlicher Entscheidungsspielräume einer Übertragung der telekommunikationsrechtlichen Rechtsprechung auf den Postbereich nicht entgegen. Soweit der Beschlusskammer bei Anwendung des § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TKG ein weitergehendes Aufgreifermessen zusteht als im Anwendungsbereich des § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV, wirkt sich dieser Umstand allein auf die Frage aus, ob eine Vergleichsmarktbetrachtung durchgeführt wird. Hinsichtlich der Frage, wie die Vergleichsmarktbetrachtung durchzuführen ist, steht dieser Unterschied der Anwendung der in der Rechtsprechung aufgestellten Grundsätze nicht entgegen.

Die Beschlusskammer geht aufgrund der dargestellten Vergleichbarkeit der post- und telekommunikationsrechtlichen Regelungen auch im Anwendungsbereich der erstgenannten Regelungen davon aus, dass ihr bei Anwendung der Vergleichsmarktbetrachtung ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Entscheidungsspielraum eingeräumt ist. Dieser bezieht sich sowohl auf die Beurteilung, welche grundsätzlich vergleichbaren Märkte sie heranzieht, als auch auf die Frage, ob und ggf. in welcher Höhe Besonderheiten der Vergleichsmärkte Zu- bzw. Abschläge erforderlich machen (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 10.12.2014, Az. 6 C 16.13, Rn. 35 ff.).

Denn die Voraussetzungen, unter denen das Bundesverwaltungsgericht im telekommunikationsrechtlichen Bereich einen Beurteilungsspielraum angenommen hat, liegen auch im Postbereich vor.

Das Bundesverwaltungsgericht geht davon aus, dass es die aus dem Gebot effektiven Rechtsschutzes folgende Pflicht der Gerichte, angefochtene Verwaltungsakte in rechtlicher und sachlicher Hinsicht vollständig nachzuprüfen, nicht ausschließe, dass der Gesetzgeber durch die Eröffnung von Gestaltungs-, Ermessens- und Beurteilungsspielräumen die Durchführung der gerichtlichen Kontrolle einschränkt. Denn diese gerichtliche Kontrolle könne nicht weiter reichen, als die materiell-rechtliche Bindung der Instanz, deren Entscheidung über-

prüft werden soll. Die Kontrolle ende deshalb dort, wo das materielle Recht in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise das Entscheidungsverhalten nicht vollständig determiniert und der Verwaltung einen Einschätzungs- und Auswahlspielraum belässt (vgl. ebenda, Rn. 36).

Die Annahme eines in diesem Sinne verstandenen Letztentscheidungsrechts der Behörde sei jedoch nur in engen Grenzen möglich. So setze dessen Einräumung voraus, dass sich dies – erstens – ausdrücklich aus dem Gesetz ergibt oder durch Auslegung hinreichend deutlich ermitteln lässt, dass – zweitens – ein hinreichend gewichtiger, am Grundsatz eines wirksamen Rechtsschutzes ausgerichteter Sachgrund vorliegt und dass – drittens – den Fachgerichten genügend Möglichkeiten und in diesem Rahmen auch die Pflicht zu einer substantiellen Kontrolle des behördlichen Handelns verbleiben (vgl. ebenda, m. w. N.).

Diese Voraussetzungen sind auch im Postbereich gegeben.

Zunächst lässt sich ein Beurteilungsspielraum unmittelbar der gesetzlichen Regelung des § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV entnehmen. Dabei muss sich der Anknüpfungspunkt nicht unmittelbar aus dem Wortlaut ergeben, solange er hinreichend deutlich durch Auslegung ermittelt werden kann. Während das Bundesverwaltungsgericht einen Beurteilungsspielraum zunächst mit Blick auf europäische Vorgaben, die der Regulierungsbehörde einen Ermessensspielraum einräumen, hergeleitet hat (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 25.09.2013, Az. 6 C 13.12, Rn. 18 ff. m. w. N.), hat es den genannten Spielraum zuletzt unmittelbar aus den nationalen Regelungen hergeleitet (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 10.12.2014, Az. 6 C 16.13, Rn. 35 ff.). Als Anknüpfungspunkt in der Regelung des § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TKG hat das Gericht dabei die „Kann“-Formulierung herangezogen, die sich – so das Gericht – nicht nur auf die Frage beziehe, ob die Bundesnetzagentur eine Vergleichsmarktbetrachtung durchführt, sondern auch darauf, welche Märkte und welche Preise sie in die Vergleichsgrundlage einbezieht sowie ob und ggf. inwieweit strukturelle Unterschiede der Vergleichsmärkte durch Zu- oder Abschläge ausgeglichen werden (vgl. ebenda, Rn. 37). Zwar ist die Regelung in § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV nicht als „Kann“-Vorschrift ausgestaltet. Gleichwohl räumt die Vorschrift der Beschlusskammer vergleichbare, aufeinander aufbauende Entscheidungsspielräume ein, die sich ohne weiteres durch Gesetzesauslegung ermitteln lassen. Ein solcher Entscheidungsspielraum steht der Beschlusskammer bereits deshalb zu, weil die Norm die in der Regelung vorgesehene Vergleichsmarktbetrachtung nicht unbedingt anordnet. Vielmehr räumt die Verordnung dieser Methode der Gewinnsatzermittlung nur Vorrang ein. Dies folgt unmittelbar aus der Verordnungsbegründung, die ausdrücklich vorsieht, dass unter bestimmten Voraussetzungen (es liegen keine geeigneten Vergleichsmärkte vor) andere Methoden zur Anwendung kommen können (vgl. Verordnungsbegründung zur Ersten Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 29.05.2015, Seiten 6 und 7, Amtsblatt der Bundesnetzagentur 12/2015, S. 1668 ff.). Diese Verordnungssystematik räumt der Beschlusskammer dennotwenig Ermessensspielräume ein. Zum einen obliegt es der Beschlusskammer zu entscheiden, ob eine Vergleichsmarktbetrachtung hinreichend belastbare Ergebnisse liefert, um einen Gewinnsatz zu bestimmen. Ist dies zu verneinen, so überlässt es die Verordnung der Beschlusskammer, „sonstige übliche Verfahren“ zu wählen, die die anstehenden Strukturänderungen berücksichtigen (vgl. Verordnungsbegründung zur Ersten Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 29.05.2015, Seiten 6 und 7, Amtsblatt der Bundesnetzagentur 12/2015, S. 1668 ff.). Daneben müssen der Beschlusskammer auch insoweit Entscheidungsspielräume zukommen, als die Norm selbst nur rudimentäre Vorgaben macht. Insbesondere die nur abstrakte Beschreibung der zu vergleichenden Märkte und Unternehmen erfordert eine konkretisierende Entscheidung durch die Beschlusskammer. Wie die Parallelvorschrift im Telekommunikationsbereich setzt

auch § 3 Abs. 2 PEntgV insoweit voraus, dass die Beschlusskammer sowohl hinsichtlich der zu vergleichenden Unternehmen als auch hinsichtlich der zu vergleichenden Märkte eine Auswahl unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben vornimmt. Diese – jedenfalls durch Auslegung erkennbaren – Entscheidungsspielräume der Beschlusskammer bei Anwendung des § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV dienen als Anknüpfungspunkt für die Annahme eines Beurteilungsspielraums im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

Für den in der Norm angelegten Beurteilungsspielraum und die damit verbundene Einschränkung der gerichtlichen Kontrolle im Bereich der Auswahl und Bewertung der zu vergleichenden Unternehmen und Märkte liegen zudem ausreichende Sachgründe vor. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Bereich der Telekommunikationsregulierung angenommen, dass die Anordnung einer Vergleichsmarktbetrachtung, ohne das Entscheidungsprogramm näher auszugestalten, mit Blick auf die Orientierung bietende zivilrechtliche Rechtsprechung verfassungsrechtlich hinnehmbar sei. Diese Rechtsprechung zugrunde gelegt, sei die Vergleichsmarktbetrachtung ein komplexes und mehrphasiges Verfahren, das in allen Phasen Entscheidungen verlange, die in hohem Maße durch wertende und gestaltende Elemente geprägt seien und nicht durch gesetzliche Vorgaben gesteuert würden. Die dabei anzustellenden ökonomischen Einschätzungen und Prognosen seien innerhalb eines bestimmten Rahmens nicht als eindeutig richtig oder falsch zu charakterisieren. Insbesondere die Entscheidung über Zu- und Abschläge weise nicht nur wertende, sondern auch in hohem Maße gestaltende Elemente auf, die einen Spielraum vorgeben, innerhalb dessen verschiedene Entscheidungen gleichermaßen rechtmäßig sein können. Hinzu komme, dass die Vergleichsmarktbetrachtung vom Gesetzgeber der Entscheidung durch die Beschlusskammer zugewiesen worden ist. Die Sachkunde der Mitglieder der Beschlusskammer sei durch fortlaufende wissenschaftliche Unterstützung institutionell abgesichert. Zudem sei das Beschlusskammerverfahren als förmliches Verwaltungsverfahren mit besonderen Antrags- und Beteiligungsrechten ausgestaltet (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 10.12.2014, Az. 6 C 16.13, Rn. 38 ff.). Die beschriebenen Sachgründe, die das Bundesverwaltungsgericht im Bereich der telekommunikationsrechtlichen Regulierung für die Annahme eines Beurteilungsspielraums angenommen hat, gelten im Bereich der postrechtlichen Regulierung ganz entsprechend.

Zuletzt geht das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass auch bei Anerkennung eines nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraums eine substantielle gerichtliche Kontrolle des behördlichen Handelns nicht in Frage gestellt wird. Ein Beurteilungsspielraum sei generell darauf zu überprüfen, ob die Behörde die gültigen Verfahrensbestimmungen eingehalten habe, von einem richtigen Verständnis des anzuwendenden Gesetzesbegriffs ausgegangen sei, den erheblichen Sachverhalt vollständig und zutreffend ermittelt und sich bei der eigentlichen Beurteilung an allgemeingültige Wertungsmaßstäbe gehalten, insbesondere das Willkürverbot nicht verletzt habe. Im Hinblick auf die Abwägung widerstreitender Belange und Regulierungsziele sei zudem zu prüfen, ob die Behörde im Hinblick auf die Kriterien, die in den relevanten Rechtsnormen ausdrücklich hervorgehoben oder doch in ihnen angelegt seien, plausibel und erschöpfend argumentiert habe. Hieraus folgten erhöhte Begründungserfordernisse. Denn die gerichtliche Kontrolle des der Behörde eingeräumten Entscheidungsspielraums sei grundsätzlich auf die Erwägungen zu erstrecken und zu beschränken, die die Behörde zur Begründung ihrer Entscheidung dargelegt habe (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 10.12.2014, Az. 6 C 16.13, Rn. 43 f.). Eine in diesem Sinne verstandene gerichtliche Überprüfung der Vergleichsmarktbetrachtung ist auch ohne weiteres im Postbereich möglich. Die Maßgrößenentscheidung und die Vergleichsmarktbetrachtung sind inzident im Rahmen der Überprüfung der auf ihnen fußenden Entgeltgenehmigungen auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüfbar.

Von den beschriebenen Anforderungen an die rechtmäßige Ausfüllung eines der Beschlusskammer zustehenden Beurteilungsspielraums geht die Beschlusskammer bei der Gewinnermittlung nach der Vergleichsmarktbetrachtung aus. Neben diesen Vorgaben orientiert sich die Beschlusskammer zudem an den materiellen Grundsätzen, die die Zivil- und Verwaltungsgerichte im Anwendungsbereich der Vergleichsmarktbetrachtung aufgestellt haben.

Danach sind bei der Beurteilung der zum Vergleich heranzuziehenden Märkte und Unternehmen an das Merkmal der Vergleichbarkeit keine überhöhten Anforderungen zu stellen. Vorausgesetzt wird lediglich ein dem relevanten Markt im Wesentlichen vergleichbarer Markt, der jedoch auch Besonderheiten und Unterschiede gegenüber dem zu überprüfenden Markt aufweisen darf (vgl. Bundesgerichtshof, Beschluss vom 12.02.1980, Az. KVR 3/79; Beschluss vom 21.10.1986, Az. KVR 7/85; Beschluss vom 22.07.1999, Az. KVR 12/98; Beschluss vom 28.06.2005, Az. KVR 17/04; OLG Düsseldorf, Beschluss vom 17.03.2004, Az. VI-Kart 18/03 (V)). Je geringer die Unterschiede in der Marktstruktur und je breiter das zur Verfügung stehende Vergleichsmaterial, desto geringer sind die Unsicherheitsfaktoren. (vgl. Bundesgerichtshof, Beschluss vom 16.12.1976, Az. KVR 2/76). Im Ergebnis kommt es bei der Frage der Vergleichbarkeit darauf an, dass die Vergleichsmärkte im Wesentlichen miteinander vergleichbar sind, also große Ähnlichkeiten zueinander aufweisen. Zu- und Abschläge können eingesetzt werden, soweit erhebliche Unterschiede in der Marktstruktur feststellbar sind (vgl. Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 17.07.2013, Az. 21 K 5164/06, Rn. 108 – juris).

Je kleiner die Vergleichsgruppe ist, umso höhere Anforderungen müssen an die Vergleichbarkeit der Marktstruktur gestellt werden. Dabei kann auch die Betrachtung nur eines Vergleichsunternehmens (auch eines Monopolunternehmens; vgl. zur Berücksichtigungsfähigkeit von Monopolmärkten auch: Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 23.06.2010, Az. 6 C 36.08) zulässig sein, wenn die Vergleichbarkeit gewährleistet ist (vgl. Bundesgerichtshof, Beschluss vom 16.12.1976, Az. KVR 2/76; Beschluss vom 21.10.1986, Az. KVR 7/85; Beschluss vom 28.06.2005, Az. KVR 17/04). Bei einer breiten Vergleichsbasis ist hingegen davon auszugehen, dass sich die Unterschiede in der Marktstruktur (Ausreißer nach oben oder unten) bei einer Gesamtbetrachtung weitgehend ausgleichen, so dass den einzelnen Unterschieden nicht durch besonders hohe Zuschläge Rechnung zu tragen ist (vgl. Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 17.07.2013, Az. 21 K 5164/06, Rn. 107 – juris).

## **(2.) Datengrundlage für die Vergleichsbetrachtung – makro- und mikro-ökonomische Analyse**

Als Datengrundlage für die zweistufige Vergleichsmarktbetrachtung dienen die vom **WIK** auf Veranlassung der Beschlusskammer erhobenen Informationen zu markt- und unternehmensbezogenen Indikatoren, anhand derer eine Beurteilung hinsichtlich der Vergleichbarkeit vorgenommen werden kann.

Das WIK hat hierzu in seiner Untersuchung Daten von 29 Vergleichsunternehmen aus den 27 EU-Mitgliedsstaaten, Norwegen und der Schweiz einbezogen sowie Marktdaten zusammengestellt, auf denen diese tätig sind.

Für Analysezwecke wurden vier Gruppen von Indikatoren betrachtet:

1. Länderstrukturdaten
2. Marktstrukturdaten (Briefmarkt)
3. Indikatoren zur Beurteilung der Vergleichbarkeit der Unternehmen
4. Gewinn-Daten der Vergleichsunternehmen

Die Datensammlung zu den Länderstruktur- und Marktstrukturdaten sowie zu den unternehmensbezogenen Indikatoren stellt jeweils auf die letzten fünf verfügbaren Jahre ab. Die vom WIK erhobenen Gewinnraten der Vergleichsunternehmen beruhen auf einem Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2016.

Da von den 29 Vergleichsunternehmen 28 ihre Geschäftsberichte für das Jahr 2017 bereits veröffentlicht haben, hat die Beschlusskammer in die Vergleichsmarktbetrachtung auch deren EBIT-Daten aus 2017 einbezogen.

### **(3.) Vergleichbarkeit mit dem lizenzierten Bereich – makro-ökonomische Analyse**

Gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV sind zunächst in einem ersten Schritt für die Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags solche Märkte zu betrachten, die mit Blick auf die allgemeinen Marktverhältnisse, das Regulierungsregime und sonstige soziodemographische Faktoren mit dem lizenzierten Bereich vergleichbar sind. Ausgehend von der Länderauswahl erfolgt sodann die weitere mikroökonomische Bewertung zur strukturellen Vergleichbarkeit mit der Betroffenen (vgl. Punkt (4.)).

Als eine wesentliche strukturelle Herausforderung für den Postmarkt und die Gewährleistung der flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen sieht der Ordnungsgeber den Sendungsmengenrückgang als Folge der Substitution durch elektronische Medien (vgl. Begründung der Ersten Verordnung zur Änderung der PEntgV, Seiten 4 und 6). Den genannten Herausforderungen sind sowohl die Betroffene als auch andere europäische Postdienstleister ausgesetzt. Demnach ist auf solche europäischen Märkte abzustellen, welche hinsichtlich des Sendungsmengenrückgangs und der regulatorischen Rahmenbedingungen mit dem lizenzierten Bereich vergleichbar sind. Diese Voraussetzung trifft auf sämtliche europäischen Briefmärkte zu.

#### **(3.1.) Vergleichbarkeit der Marktentwicklungen**

Aus makroökonomischer Sicht wären alle der untersuchten 29 europäischen Briefmärkte als vergleichbar anzusehen.

Hierfür spricht die Tatsache, dass in allen europäischen Märkten ein Rückgang des Briefaufkommens zu beobachten ist. Dieser Sendungsmengenrückgang ist maßgeblich darauf zurückzuführen, dass herkömmliche Briefsendungen durch elektronische Mitteilungsformate (E-Mail, SMS, Messenger-Dienste, Online-Dienste, soziale Netzwerke usw.) substituiert werden.

Mit dem Sendungsmengenrückgang bei der Briefpost haben sich Studien befasst. In mehreren Studien wurden Ursachen und Erklärungsansätze für diese weltweit zu beobachtenden Markttrends analysiert. Bereits in 2011 haben die Autoren Crew und Kleindorfer in einer grundsätzlichen Auseinandersetzung die Problematik und Ursachen des Sendungsmengenrückgangs und die Auswirkungen auf die Postunternehmen thematisiert. In ihrer Analyse kommen sie zu dem Ergebnis, dass der Sendungsmengenrückgang als Folge der E-Substitution ein globales Phänomen darstellt (Crew/Kleindorfer, *Electronic competition hits letters head on*, 2011, S 12f.; CE, *Main Development in the Postal Sector 2013 – 2016*; *Delivering for the Future: Workshop on Development in the Postal Sector*, 2018). Sie führen den Schrumpfungsprozess auf den Briefmärkten auf geändertes Kommunikationsverhalten zurück.

Empirische Daten verschiedener Institute stützen diese These. In Übereinstimmung mit Erhebungen von Eurostat und UPU konnte auch die von der Betroffenen in Auftrag gegebene Auswertung von Copenhagen Economics belegen, dass das Briefaufkommen in Europa in den Jahren von 2010 bis 2016 um durchschnittlich 5,7 % p. a. zurückgegangen ist. Eine Differenzierung nach west-, ost- und südeuropäischen Ländern zeigt, dass trotz Unterschieden hinsichtlich der Sendungsmengenentwicklung in den betrachteten Ländergruppen von einem grundlegenden Strukturwandel auszugehen ist. Alle in die Vergleichsbetrachtung einbezogenen Postunternehmen befinden sich mit Blick auf die Sendungsmengenentwicklung demnach in einer vergleichbaren Situation.

Hinsichtlich der wesentlichen, das Substitutionspotential bestimmenden Einflussfaktoren und Erklärungsansätze, weisen sämtliche europäischen Märkte strukturelle Ähnlichkeiten mit den Gegebenheiten auf dem deutschen Briefmarkt auf. Untersuchungen der einzelnen, die Substitution verlangsamen und treibenden Faktoren zeigen, dass in sämtlichen europäischen Ländern ähnliche Mechanismen für den Substitutionsprozess verantwortlich sind. Als Treiber gelten die Mobilfunkabdeckung, Breitbandpenetration, und die Verfügbarkeit breitbandiger Kommunikationsdienste.

Eine Begrenzung der Vergleichsgruppe auf diejenigen Ländern, in denen ein ähnlicher Marktdruck durch sinkende Sendungsmengen zu beobachten ist, wie dies Copenhagen Economics in einer Szenarienrechnung zugrunde legt, ist nicht gerechtfertigt. Es ist zwar zutreffend, dass der Rückgang der Briefsendungsmengen in Deutschland zwischen 2010 und 2016 relativ moderat verlief, während in anderen Ländern wie Italien oder Dänemark die Briefmengen besonders stark zurückgingen. Die für den Sendungsmengenrückgang ursächlichen Faktoren und Mechanismen werden sich jedoch auch in Deutschland – wenn auch mit zeitlicher Verzögerung – zunehmend negativ auf den physischen Briefversand auswirken. Ebenso wie in anderen europäischen Ländern wird sich auch in Deutschland der Trend zur Digitalisierung der Schriftkommunikation auf allen Ebenen fortsetzen. Dies betrifft insbesondere auch die Kommunikation staatlicher Stellen mit den Bürgern im Rahmen der E-Government-Initiativen der Bundesregierung. Dementsprechend ist eine Vergleichbarkeit der Sendungsmengenentwicklung in Deutschland mit anderen europäischen Staaten dem Grunde nach zu bejahen.

### **(3.2.) Vergleichbarkeit des Regulierungsrahmens**

Vor dem Hintergrund der europaweit geltenden regulatorischen Vorgaben und der sich dadurch ergebenden Restriktionen für die etablierten Postunternehmen ist eine Einbeziehung sämtlicher EU-Staaten sachgerecht. Die Vergleichbarkeit ist insoweit zu bejahen, als die zumeist ehemaligen Staatsunternehmen einem einheitlichen europäischen Regulierungsregime aufgrund der dritten Postdiensterrichtlinie unterworfen sind.

In die Vergleichsbetrachtung wurden auch Norwegen und die Schweiz einbezogen. Sie unterliegen zwar als Nicht-EU-Mitgliedsstaaten nicht dem europäischen Rechtsrahmen. Da das in diesen Staaten implementierte Regulierungsmodell hinsichtlich des **Universaldienstes und der Tarifierungsgrundsätze** sich jedoch mit den EU-Vorgaben deckt, sind deren Postunternehmen vergleichbaren regulatorischen Rahmenbedingungen ausgesetzt wie die Postunternehmen in EU-Staaten. Auch hinsichtlich der Marktbedingungen besteht Vergleichbarkeit mit den anderen europäischen Postunternehmen.

Bei den als Vergleich herangezogenen Postunternehmen handelt sich zwar ausnahmslos um etablierte Postunternehmen, welche auf ihren nationalen Briefmärkten über eine überragen-

de Marktstellung verfügen. Aber die historischen Postunternehmen können als Anbieter von Universaldienstleistungen keine die tatsächlichen Briefbeförderungskosten übersteigenden Entgelte erheben, da sie in den betreffenden Mitgliedsstaaten einem kostenbasierten Entgeltregulierungsregime unterliegen, dessen Grundsätze und konkrete Ausgestaltung auf den Vorgaben der Europäischen Postdienstrichtlinie beruhen.

Das Regulierungsregime ist für die etablierten Postunternehmen insofern von Relevanz, als es deren unternehmerische Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten begrenzt. Die einzelnen regulatorischen Vorgaben zum Universaldienst, zum Netzzugang sowie zu den Tarifierungsgrundsätzen gelten für alle etablierten Postunternehmen. Eine herausragende Rolle spielen hierbei die qualitativen und quantitativen Anforderungen an die Erbringung des Universaldienstes. Eben dies stellt ein wesentliches Element dar, das den Markt in struktureller Hinsicht kennzeichnet.

Auf europäischer Ebene stellt die vom Europäischen Parlament und dem Rat am 15.12.1997 erlassene Postdienstrichtlinie (97/67/EG über die gemeinsamen Vorschriften der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität; zuletzt geändert durch die Änderungsrichtlinie 2008/6/EG vom 20.02.2008, „dritte Postdienstrichtlinie“) den für sämtliche Mitgliedsländer maßgeblichen materiell-rechtlichen Rechtsrahmen dar. Ein wesentlicher Gegenstand der dritten Postdienstrichtlinie ist die vollständige Öffnung des Briefmarktes.

Die EU-Mitgliedsstaaten haben nach der dritten Postdienstrichtlinie zwar nicht mehr die Pflicht, ein Unternehmen mit der Universaldienstleistung zu beauftragen, es steht ihnen aber das Recht zu, dies weiterhin zu tun. Jedenfalls muss der EU-Mitgliedsstaat sicherstellen, dass die Vorgaben des Universaldienstes eingehalten werden. Die EU-Mitgliedsstaaten haben mehrheitlich den ehemaligen Monopolisten als Universaldienstleister benannt.

In sämtlichen EU-Mitgliedsstaaten wurden basierend auf der dritten Postdienstrichtlinie nationale Postgesetze verabschiedet, welche zum Teil über die EU-Vorgaben hinausgehende Universaldienstleistungsbestandteile aufweisen und detaillierte Regelungen zum Umfang des Post-Universaldienstes sowie Vorgaben zur Aufrechterhaltung stationärer Einrichtungen, zu den Laufzeiten sowie zur Zustellfrequenz beinhalten, die von den benannten Postunternehmen einzuhalten sind.

Unter Bezugnahme auf das ERGP-Konsultationsdokument zur Reichweite und künftigen **Ausgestaltung des Universaldienstes** verweist BIEK darauf, dass einige EU-Mitgliedsstaaten bereits wegen der Rückgänge bei den Briefvolumina damit begonnen hätten, die Vorgaben zu den Universaldienstleistungen zu flexibilisieren (s.a. ERGP (16) 36, Reoprt on Universal Services in the light of changing postal end users' need, 2016). In diesem Papier werde insbesondere die Fünf-Tage-Zustellung thematisiert. BIEK rügt in seiner Stellungnahme vom 26.06.2018 und 01.08.2018, dass im Rahmen der Vergleichsbetrachtung Länder mit einer Fünf-Tage-Zustellung bzw. mit einer geringeren Zustellqualität zu Unrecht einbezogen wurden.

Dem Ansatz des BIEK kann nicht gefolgt werden: Eine Beschränkung auf europäische Länder mit einem mit Deutschland vergleichbaren Standard der Universaldienstleistung - insbesondere mit Blick auf die Sechs-Tage-Zustellung - drängt sich nicht auf. Denn für keinen - das Universaldienstleistungsregime - bestimmenden Faktor kann eine positive Abhängigkeit zur Höhe der Umsatzrendite festgestellt werden. Eine Clusterung der europäischen Staaten nach „Anzahl Zustelltage“ liefert keinen Hinweis darauf, dass die Postunternehmen in Ländern mit einer Sechs-Tage-Zustellung tendenziell eine höhere Rendite erzielen als solche

Betreiber in Ländern mit einer Fünf-Tage-Zustellung. Die Gegenüberstellung der Renditewerte der Betreiber in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, unterteilt in solche mit Fünf-Tage-Zustellung bzw. Sechs-Tage-Zustellung, ergibt ein uneinheitliches Bild.

Hinsichtlich der von der dritten Postdiensterrichtlinie vorgegebenen **Tarifierungsgrundsätze** (vgl. Art. 12 der Postdiensterrichtlinie) gleichen sich die europäischen Rahmenbedingungen insoweit, als für alle zum Universaldienst zählenden Briefdienstleistungen der Grundsatz der Kostenorientierung gilt (vgl. Art. 14 der Postdiensterrichtlinie). Alle Mitgliedsstaaten haben die in der Postdiensterrichtlinie verankerten Grundsätze der Erschwinglichkeit, Kostenorientierung, Transparenz und Diskriminierungsfreiheit in ihren nationalen Postgesetzen umgesetzt.

Der Einwand von BIEK und UPS, es sei nicht ersichtlich, dass der Grundsatz der Kostenorientierung in allen 29 betrachteten Ländern strikt durchgesetzt würde, verfährt nicht.

BIEK und UPS benennen die aus ihrer Sicht bestehenden Unterschiede der Regulierungsrahmen. Sie weisen darauf hin, dass einige Regulierungsbehörden die Tarife auf Vollkostenbasis bildeten, andere hingegen von den langfristigen Zusatzkosten ausgingen. Viele Länder hätten den Begriff der Kostenorientierung überhaupt nicht spezifiziert. Soweit er in manchen Ländern definiert sei, falle die Definition sehr unterschiedlich aus. Effizienzkriterien seien etwa nur in Finnland einbezogen. § 3 Abs. 2 PEntgV sei ein beredtes Beispiel für das unterschiedliche Verständnis des europäischen Regulierungsrahmens.

Die Argumentation stellt die Vergleichsmarktbetrachtung der Kammer nicht in Frage:

Denn die grundlegenden Vorgaben zu den Entgeltmaßstäben gelten für sämtliche EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen. Lediglich bei der Ausgestaltung der einzelnen Verfahren besitzen die Mitgliedstaaten einen größeren Umsetzungsspielraum. Die in die Vergleichsmarktbetrachtung einzubeziehenden Unternehmen sind europaweit einheitlichen entgeltregulatorischen Grundsätzen unterworfen.

Die Vorgaben, die die Postdiensterrichtlinie im hier interessierenden Kontext für alle Mitgliedstaaten formuliert, beinhalten Grundsätze zur Entgeltbildung, Kostenkalkulation sowie Grundsätze zur Kostenzurechnung und -verteilung.

Die Preise müssen gemäß Art. 12 tir. 1 RL 97/67/EG erschwinglich sein. Gemäß Art. 12 tir. 2 RL 97/67/EG müssen die Preise für die einzelnen Universaldienstleistungen kostenorientiert sein und Anreize zur Erbringung einer effizienten Universaldienstleistung geben. Art. 12 tir. 4 RL 97/67/EG verlangt, dass die Tarife transparent und nichtdiskriminierend sind. Ferner macht das europäische Recht in Art. 14 RL 97/67/EG Vorgaben für die Kostenrechnungssysteme für die Universaldienstleister. Ist eine unmittelbare Zuordnung von Kosten zu einem bestimmten Dienst möglich, hat diese zu erfolgen (Art. 14 Abs. 3 lit. a) RL 97/67/EG). Für den Fall, dass eine solche direkte Zuordnung nicht möglich ist, sieht das Richtlinienrecht in Art. 14 Abs. 3 lit. b) RL 97/67/EG eine Rangfolge alternativer Zuordnungsregeln vor: Zunächst soll eine Zuordnung aufgrund des Kostenursprungs erfolgen (Art. 14 Abs. 3 lit. b) i) RL 97/67/EG). Hilfsweise sind die gemeinsamen Kostenkategorien aufgrund einer indirekten Verknüpfung mit einer anderen Kostenkategorie oder einer Gruppe von Kostenkategorien, für die eine direkte Zuordnung ohne Aufschlüsselung möglich ist, umzulegen (Art. 14 Abs. 3 lit. b) ii) RL 97/67/EG). Wiederum Hilfsweise hat eine Umlage der Kostenkategorie aufgrund eines gemeinsamen Schlüssels zu erfolgen, der aus einem Verhältnis zwischen allen direkt oder indirekt umgelegten oder zugeordneten Ausgaben für die einzelnen Universaldienste einerseits und die anderen Diensten andererseits errechnet wird (Art. 14 Abs. 3 lit. b) iii) RL 97/67/EG). Schließlich legt die Richtlinie fest, dass gemeinsame Kosten, die sowohl für



den Universaldienst als auch für Dienste, die nicht zum Universaldienst gehören, notwendig sind, angemessen aufgeteilt werden (Art. 14 Abs. 3 lit. b) iv) RL 97/67/EG).

Auf europäischer Ebene wurden Defizite in der nationalen Umsetzung dieser Vorgaben der Postdienstrichtlinie bisher nicht thematisiert. Angesichts der hohen vorgegebenen Regelungstiefe zu Entgelt- und Kostenmaßstäben, ist für die Kammer nicht erkennbar, dass einzelne europäische Briefmärkte - und ggf. welche - in die Vergleichsmarktbetrachtung nicht einbezogen werden dürften.

Die EU-Mitgliedsstaaten weisen darüber hinaus in **struktureller Hinsicht** eine Gemeinsamkeit dahingehend auf, dass die Preise für die dem Universaldienst unterliegenden Postdienstleistungen durch die nationalen Regulierungsbehörden überprüft werden können, in der Mehrheit der Staaten sogar vorab genehmigt werden müssen. In der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten werden für die Universaldienstprodukte bzw. Produktgruppen Preisobergrenzen festgelegt.

Da die in den Vergleich einbezogenen europäischen Länder sämtliche von den etablierten Unternehmen verlangten Entgelte für Universaldienstleistungen auf der Grundlage der in der Postdienstrichtlinie verankerten Entgeltgrundsätze und Zurechnungsprinzipien regulieren, sind missbräuchliche **Aufschläge** aufgrund deren marktbeherrschender Stellung ausgeschlossen. Folglich spielen auch die vom BIEK vorgetragenen Monopolgewinne bei der Gewinnbemessung keine Rolle.

Der von BIEK und UPS vorgebrachte Einwand, dass sich in der **Ausgestaltung der Entgeltregulierung** in den verschiedenen Ländern ein unterschiedliches Bild abzeichne, überzeugt nicht. Es trifft zwar zu, dass in einigen als Vergleich herangezogenen Ländern Entgelte in einem **ex-ante** Verfahren reguliert werden, während sie in anderen Ländern einer **nachträglichen** Kontrolle unterliegen. Der Aspekt des im Einzelnen ausgestalteten Entgeltregulierungsregimes spielt jedoch für die Vergleichsuntersuchung keine Rolle. Denn unabhängig davon, ob in dem betreffenden Land ex-ante oder ex-post reguliert wird, gilt der Grundsatz der Kostenorientierung.

### **(3.3.) Vergleichbarkeit trotz unterschiedlicher Zeitpunkte der Marköffnung**

Eine Beschränkung der Vergleichsmarktbetrachtung nur auf Briefmärkte solcher Mitgliedsstaaten, die einen zeitlichen und auf die Marköffnung bezogenen vergleichbaren Entwicklungsstand erreicht haben, drängt sich entgegen der Ansicht des BIEK nicht auf.

Anhand des vorliegenden Datenmaterials lässt sich empirisch kein Zusammenhang zwischen dem **Zeitpunkt der vollständigen Marköffnung und der Wettbewerbsentwicklung** in den einzelnen Staaten herstellen. Für die Bildung einer den Zeitpunkt der Liberalisierung berücksichtigenden Vergleichsgruppe findet sich somit keine Grundlage.

Den Mitgliedsstaaten wurden insbesondere mit Blick auf den Zeitpunkt der Abschaffung des sog. reservierten Bereichs und damit für die vollständige Öffnung der Briefmärkte Gestaltungsräume und Wahlmöglichkeiten eingeräumt. Tatsächlich hat dies innerhalb von Europa dazu geführt, dass die Liberalisierung der Briefmärkte in den verschiedenen europäischen Ländern zu sehr unterschiedlichen Terminen erfolgte. In den EU-Mitgliedsstaaten Estland, Finnland, Deutschland, Schweden und Großbritannien wurde der Briefmarkt bereits bis 2008 vollständig geöffnet. Die Mehrheit der Mitgliedsstaaten haben ihre Briefmonopole entweder in 2011 oder 2012 aufgehoben. In den Staaten Tschechien, Griechenland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen und Rumänien erfolgte die Liberalisierung erst im Jahr 2013.

Trotz vollständiger Marktöffnung beherrschen die etablierten Postunternehmen in ganz Europa die Briefmärkte. Sie verfügen in sämtlichen europäischen Staaten über einen umsatzabhängigen Marktanteil von jedenfalls mehr als 80 %, zumeist mehr als 90 %, unabhängig davon, zu welchem Zeitpunkt der Briefmarkt für den Wettbewerb geöffnet wurde. Europaweit bewegen sich die Marktanteile zwischen 80 % (BG; IT, PT etc.) und nahezu 100 % (z.B. Finnland). Kein alternativer Briefdienstleister innerhalb von Europa hat ein mit den etablierten Unternehmen vergleichbares flächendeckendes Abhol- und Zustellnetz im Briefdienst.

Dass der Zeitpunkt, zu dem der Briefmarkt liberalisiert wurde, keinen oder nur einen zu vernachlässigenden Einfluss auf die Marktentwicklung hat, ist empirisch von der ERGP analysiert worden. Eine ERGP-Unterarbeitsgruppe befasste sich 2013 und 2014 eingehend mit der Wettbewerbssituation auf den Briefmärkten, wobei dem Aspekt des Zeitpunkts der Marktöffnung eine besondere Bedeutung zukam. Als Fazit wurde im Abschlussbericht festgestellt, dass trotz der europaweiten Liberalisierung sich in keinem europäischen Mitgliedsstaat funktionsfähiger Wettbewerb herauskristallisiert hat (ERGP Report on End-to-End-Competition and Access in European Postal Markets, Juni 2014). Die Analysen zur Postregulierung und Wettbewerbsentstehung in Europa zeigen, dass sich auch in den europäischen Staaten, welche als Vorreiter der Postliberalisierung angesehen werden, kein nennenswerter Wettbewerb entwickelt hat. Für die aufgestellte These, dass sich wettbewerbliche Strukturen umso eher entwickeln, je früher der betreffende Briefmarkt liberalisiert wird, fanden sich keine Hinweise. Auf Seite 23 des Berichts wird zusammenfassend ausgeführt, dass eine Kausalität nicht erkennbar ist. So entwickelte sich in Schweden, Finnland und Großbritannien, welche die Briefmonopole frühzeitig abgeschafft haben, über die Zeit nur ein schwach ausgeprägter Wettbewerb. Einen vergleichbaren Stand der Wettbewerbsentwicklung haben auch Staaten erreicht, die erst in 2012 oder später liberalisiert wurden.

#### **(3.4.) Keine Einschränkung der Vergleichsgruppe aufgrund soziodemographischer Indikatoren**

Eine generelle Einschränkung der Vergleichsländer mit Blick auf einzelne vom WIK erhobene soziodemographische Indikatoren ist nach wie vor nicht angezeigt.

Unter dem Begriff „**strukturelle Indikatoren**“ werden exogene Faktoren zusammengefasst, anhand derer Dichtevorteile und damit auch die Kosten der Briefbeförderungsleistung abgeschätzt werden können.

Zu den strukturellen Faktoren zählen die demographischen Faktoren wie Bevölkerungsdichte und Urbanisierungsgrad: je dichter ein postalisches Gebiet besiedelt ist bzw. je mehr Menschen in dicht besiedelten Regionen leben (hohe Urbanisierung), desto höher sind die Dichtevorteile und desto geringer fallen die Stückkosten aus.

Als ein weiterer Indikator für **Dichtevorteile** kann das absolute und Pro-Kopf-Sendungsaufkommen untersucht werden. Hohe Sendungsaufkommen können ebenfalls Dichtevorteile und damit auch Größendegressionseffekte von etablierten Postunternehmen begründen.

Dichtevorteile sind in zweierlei Hinsicht relevant. Zum einen bewirken sie den großen Kostenunterschied zwischen der Zustellung auf dem Land und in der Stadt. Noch bedeutsamer werden sie bei der Zustellung in geographisch schwer zugänglichen Regionen. Dementsprechend ist anzunehmen, dass hohe Dichtevorteile Kostenvorteile als Folge von Größendegressionseffekten zur Folge haben. Je höher diese Kennzahlen ausfallen, umso höher ist die Auslastung des Briefbeförderungsnetzes. Ausgehend davon könnten anhand dieser demo-

graphischen Indikatoren Kostenrisiken in Gestalt von Auslastungsrisiken abgeschätzt werden. Diese kostenseitigen Effekte sind empirisch in mehreren Studien untersucht worden (NERA 2004, S. 124 ff.)

Das **Sendungsvolumen** stellt ebenfalls eine dimensionierungsrelevante Größe dar. Denn der Indikator kann als Anhaltspunkt für Dichtevorteile genommen werden. Ebenso wie für demographische Faktoren finden sich auch in der Literatur für Sendungsvolumen Untersuchungen, die deren quantitativen Kosteneffekte beschreiben (NERA 2004, S. 124 f.).

Zwar beeinflussen soziodemographische Faktoren die Netztopologie und damit auch die Kapazität des postalischen Logistiksystems. Es wäre daher naheliegend, Unternehmen anhand soziodemographischer Faktoren voneinander abzugrenzen. So könnten Kriterien wie Bevölkerungsdichte und Sendungsmenge pro Kopf als dimensionierungsrelevante Größen herangezogen werden, um Unternehmen hinsichtlich ihrer strukturellen Vergleichbarkeit zu beurteilen. Allerdings lässt sich ein solcher Zusammenhang empirisch nicht nachweisen.

Dieser Befund stützt die These, dass Dichtevorteile und daraus resultierende Skaleneffekte durch andere kostenbeeinflussende Faktoren im Bereich der Produktionseffizienz überlagert werden. Bei keinem der untersuchten strukturellen Indikatoren (demographische Gegebenheiten, Sendungsmenge pro Einwohner) konnte die Kammer einen klaren Zusammenhang zur Höhe der Umsatzrenditen feststellen, der angesichts der Zielsetzungen des Verordnungsgebers eine Einschränkung der Vergleichsgruppe rechtfertigen würde.

Zur Überprüfung der Stärke der Abhängigkeit der Umsatzrendite von soziodemographischen Faktoren wurden nachfolgend die wesentlichen Strukturparameter einer Abweichungs- und hierauf aufsetzenden Korrelationsanalyse unterzogen. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass für keinen der als dimensionierungsrelevant angesehenen Indikatoren ein klarer quantitativer Zusammenhang erkennbar ist. Bei dieser Herangehensweise wurde ausgehend vom Datenmaterial des WIK untersucht, ob und inwieweit Unterschiede bei den einzelnen strukturellen Rahmenbedingungen einen Erklärungsansatz für die Unterschiede bei den EBIT-Umsatzrenditen geben können.

Auch für den Indikator „Sendungsvolumen“ lässt sich kein Zusammenhang feststellen. So sind einerseits für europäische Länder mit im europäischen Durchschnitt geringen Werten für den Indikator „Sendungsvolumen pro Person“ sowohl überdurchschnittliche wie auch unterdurchschnittliche Umsatzrenditen ausgewiesen. Andererseits finden sich bei EU-Ländern mit im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hohen Werten für das Sendungsvolumen pro Person auch unterdurchschnittliche Umsatzrenditen. Der Befund, dass **kein statistisch signifikanter Zusammenhang** besteht, wird auch dadurch bestätigt, dass die Korrelation für diesen Wert bei unter 0,40 % liegt.

Eine auf der **Abweichungsanalyse** aufsetzende **Korrelationsanalyse** zeigt ebenfalls keine signifikanten Effekte der betrachteten Strukturparameter auf die Höhe der durchschnittlichen Umsatzrendite.

Der für diese Betrachtung herangezogene Korrelationskoeffizient erlaubt Rückschlüsse auf die Stärke eines statistischen Zusammenhangs. Der Wertebereich erstreckt sich von -1 bis +1. Das Vorzeichen gibt Hinweis auf die Tendenz und Stärke des Abhängigkeitsverhältnisses. Dementsprechend deuten positive Werte auf eine gleichsinnige Abhängigkeit hin, negative Werte dagegen auf einen gegensinnigen Zusammenhang. Ein Wert von 0 besagt, dass kein statistischer Zusammenhang besteht. Je mehr sich der Wert des Korrelationskoeffizienten dem Wert 0 annähert, umso geringer ist ein zu vermutender linearer Zusammenhang

zwischen der zu erklärenden Größe (Umsatzrendite) und den jeweils betrachteten Faktoren. Als eine weitere Kenngröße wird das Bestimmtheitsmaß herangezogen. Diese Maßgröße, definiert als Quadrat des Korrelationskoeffizienten, erfasst den Anteil der Gesamtvarianz, welche durch den betreffenden Faktor erklärt wird.

Im Rahmen der erweiterten Korrelationsanalyse konnten für die demographischen Parameter, welche als Anhaltspunkt für Dichte- und damit für Kostenvorteile angesehen werden können, **keine statistisch signifikanten Korrelationen** zur Höhe der Umsatzrendite festgestellt werden. Weder der Indikator „Bevölkerungsdichte“ noch der Indikator „Urbanisierungsgrad“ beeinflussen die Höhe der jeweiligen Umsatzrendite. Für die Bevölkerungsdichte lag die Korrelation bei 0,2674. Für den Urbanisierungsgrad errechnete sich nur eine Korrelation von 0,2590. Daraus folgt, dass die vorgenannten demographischen Faktoren nur zu weniger als 10 % die Höhe der Umsatzrendite bestimmen. Auch für die übrigen Strukturparameter lagen die Werte für die Korrelation unter 0,5.

Die festgestellten Heterogenitäten deuten darauf hin, dass die Umsatzrenditen offensichtlich nicht maßgeblich von Kostengrößen determiniert sind.

Die Ergebnisse der Abweichungs- und Korrelationsanalyse für die einzelnen strukturellen Kriterien können der nachfolgenden Tabelle entnommen werden.

**Tabelle 17: Ergebnisse der Prüfung der strukturellen Kriterien**

	Mittelwert	Standard- abweichung	Korrelation	Korrelation <sup>2</sup>
Bevölkerung (Mio.)	15,265	19,523	-0,1352	0,0183
Landesfläche (qkm)	148.072	153.244	-0,1729	0,0299
Bevölkerungsdichte (Einwohner je qkm)	173,4	261,7	0,2674	0,0715
Urbanisierung (Anteil Stadtbevölkerung)	74%	12%	0,2590	0,0671
BIP pro Kopf (EUR)	28.793,10	18.780,11	0,1412	0,0199
Pro-Kopf-Einkommen (Kaufkraft-bereinigt, EUR)	29.897,86	12.742,94	0,1160	0,0135
Sendungsmenge pro Einwohner (Incumbent)	92,4	66,6	0,4037	0,1629
CAGR Sendungsmenge (2012-2016)	-5,1%	3,8%	0,1658	0,0275
Marktanteil (Umsatz)	94,5%	6,4%	0,1413	0,0200

Die graphische Darstellung der Auswertungen für die einzelnen strukturellen Kriterien sind dem Anhang zu entnehmen.

### (3.5.) Regressionsanalyse

Die vom WIK ergänzend durchgeführte Regressionsanalyse zur Bestimmung der durchschnittlichen Umsatzrendite belegt, dass für keinen der betrachteten unternehmensbezogenen und demographischen Faktoren eine statistisch signifikante Abhängigkeit nachweisbar ist.

Die vom WIK vorgenommenen Regressionsanalysen, anhand derer die statistischen Zusammenhänge zwischen den Renditewerten als abhängige Variable und einem oder mehreren Treibern als unabhängige Variablen untersucht werden sollen, sind angesichts der sehr

schwach ausgeprägten Abhängigkeiten nicht geeignet, um auf dieser Basis eine Umsatzrendite abzuleiten. Als Datenbasis dienten die vom WIK untersuchten demographischen Faktoren sowie Angaben zu Umsätzen und Sendungsmengen, anhand derer Interdependenzen abgeschätzt werden können. Für diese Treiber war nach obigen Untersuchungen ein Kausalzusammenhang aber eben nicht feststellbar.

Nach Eliminierung der Faktoren, für die keine statistisch signifikanten relevanten Zusammenhänge festgestellt werden konnten, verbleiben als Indikatoren lediglich die Parameter „Sendungsmenge“ und „CAGR“ (Compound Annual Growth Rate = durchschnittliche jährliche Änderungsrate). Selbst diese Faktoren können die Varianz der Umsatzrenditen nur unzureichend erklären.

Die empirischen Auswertungen legen den Schluss nahe, dass die Wertschöpfungskosten für Briefbeförderungsprozesse nicht nur von Dichtevorteilen geprägt sind, sondern maßgeblich auch durch andere Faktoren wie Vernetzungsgrad, Produktionseffizienz im Bereich der Sortierung und Zustellung beeinflusst werden. Letztere können dazu führen, dass Kostenvorteile als Folge von Dichtevorteilen überlagert werden durch Mehrkosten aufgrund ineffizienter logistischer Wertschöpfungsprozesse.

In Anbetracht dieses Befunds können durch Heranziehung soziodemographischer Faktoren keine europäischen Postunternehmen ausgegrenzt werden.

#### **(4.) Strukturelle Vergleichbarkeit mit der Betroffenen – mikroökonomische Analyse**

Auf Grundlage des § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV (n.F.) muss nicht nur eine Vergleichbarkeit zwischen dem lizenzpflichtigen Bereich und den Märkten festgestellt werden, auf denen die zum Vergleich herangezogenen Unternehmen tätig sind, sondern – im einem weiteren Analyseschritt – auch eine strukturelle Vergleichbarkeit der Unternehmen.

Hinsichtlich des Sendungsmengenrückgangs, der regulatorischen Rahmenbedingungen und der Auswertung soziodemographischer Faktoren wären zunächst sämtliche etablierten europäischen Postdienstleister in die Vergleichsmarktbetrachtung mit einzubeziehen (s. zuvor).

Gemäß der Begründung zur Zweiten Änderung der PEntgV bildet eine auf dieser Auswahl getroffene Benchmarkbetrachtung den Effizienzdruck, unter dem das regulierte Unternehmen steht, jedoch nicht hinreichend ab. Die Vergleichsbetrachtung ist daher stärker auf solche Unternehmen auszurichten, deren strukturelle Merkmale erkennen lassen, dass sie unter einem ähnlichen Effizienzdruck stehen wie das regulierte Unternehmen.

Als strukturelle Kriterien, die eine Vergleichbarkeit im vorgenannten Sinne begründen können, sind eine vergleichbare Unternehmensstruktur, eine vergleichbare Unternehmensverfassung, eine vergleichbare Produktionslogistik, ein vergleichbarer Organisationsgrad und ein vergleichbarer Rechnungslegungsstandard heranzuziehen.

Entgegen dem Vortrag von UPS enthält das Kriterium der „strukturellen Vergleichbarkeit“ einen über die allgemeine Vergleichsmarktbetrachtung hinausgehenden, einschränkenden Prüfschritt. Zur Bestimmung der als angemessen zu betrachtenden Umsatzrendite ist nach der Ersten Verordnungsänderung auf Vergleichsmärkte abzustellen. Daraus kann gefolgert werden, dass im Rahmen der Vergleichsmarktbetrachtung vorrangig volkswirtschaftliche Kriterien heranzuziehen sind. Auf eine weitergehende, auf betriebswirtschaftlichen Kenngrößen basierende Analyse zielte die Verordnung nicht ab.

Da in der makroökonomisch ausgerichteten Vergleichsmarktbetrachtung kein empirischer Zusammenhang zwischen der Umsatzrendite und den betrachteten Marktfaktoren festgestellt werden konnte, war nach der Ersten Verordnungsänderung weder eine Einschränkung der Vergleichsgruppe noch die Anwendung von Zu- und Abschlägen zur Berücksichtigung etwaiger Unterschiede angezeigt.

Mit der Einfügung des Kriteriums „strukturelle Vergleichbarkeit“ in der Zweiten Verordnungsänderung ist die Beschlusskammer angehalten, neben den primär makroökonomischen Kriterien in stärkerem Umfang betriebliche Faktoren einzubeziehen. Ausgehend davon ist die makroökonomische Betrachtung – unabhängig vom Befund der makroökonomischen Analyse – stets um eine auf betrieblichen Faktoren basierende mikroökonomische Analyse zu ergänzen.

Mit Blick auf die mit der Digitalisierung einhergehenden Geschäftsrisiken verfolgt die Zweite Verordnungsänderung denselben Gewinnermittlungsansatz. In der Zweiten Verordnungsänderung wird die Gewinnermittlungsmethode allerdings dahingehend präzisiert, dass nicht nur auf Marktgegebenheiten, sondern zusätzlich auf das Kriterium der „strukturellen Vergleichbarkeit“ abzustellen ist. Hierdurch ist gewährleistet, dass im Rahmen der Vergleichsmarktbetrachtung nur Unternehmen einbezogen werden, deren betriebliche Situation – auch hinsichtlich der Auslastungsrisiken als Folge der E-Substitution und hinsichtlich des Effizienzdrucks aufgrund ihrer Kapitalmarktorientierung - mit der der Betroffenen vergleichbar ist. Die Vergleichsbetrachtung erstreckt sich nur auf solche Unternehmen, welche ebenso wie die Betroffene einem größeren wirtschaftlichen Druck zur Erzielung risikoadäquater Renditen als nicht-börsennotierte Unternehmen und aufgrund des Haftungs- und Verlustrisikos der Anteilseigner vergleichsweise höheren Geschäftsrisiken ausgesetzt sind.

UPS argumentiert ferner, die Beschränkung der Vergleichsgruppe rein aus Profitabilitätsabwägungen sei unangemessen und widerspreche den höherrangigen Regulierungszielen des deutschen und europäischen Postrechts. Die Vergleichsmarktbetrachtung entferne sich von der gebotenen Kostenorientierung. Denn die gleichen Umstände würden auf Ebene der KeL, der neutralen Aufwendungen und auf Ebene des Gewinnzuschlags berücksichtigt. Mithin erfolge eine Mehrfachabgeltung digitalisierungsbedingter Auslastungsrisiken.

Der Einwand der Mehrfachabgeltung digitalisierungsbedingter Auslastungsrisiken geht jedoch fehl. UPS erkennt, dass mit den Kosten- und Aufwandspositionen andere Auslastungsrisiken abgegolten werden als mit dem nach der Zweiten Verordnungsänderung zuzubilligenden Gewinnsatz.

Zwar werden Stückkostensteigerungen als Folge der zurückgehenden Sendungsmengen und die damit einhergehende rückläufige Auslastung des vorhandenen Brieflogistiksystems im Rahmen der Kostenkalkulation des Price-Cap-Segments auf der Kosten- und Aufwandsseite berücksichtigt. Über den der Betroffenen zuzubilligenden angemessenen Gewinn werden dagegen die Geschäftsrisiken abgegolten. Diese resultieren einerseits aus den Verlustrisiken im Zusammenhang mit der Kapitalmarktorientierung der Betroffenen sowie aus den Geschäftsrisiken, welche mit einer Neuausrichtung des traditionellen Briefgeschäfts als Reaktion auf den Digitalisierungstrend einhergehen.

Diese Intention lässt sich auch der Verordnungsbegründung entnehmen. Wie bereits in der Begründung zur Ersten Verordnungsänderung ausgeführt, sieht der Ordnungsgeber vor dem Hintergrund eines sich aufgrund der elektronischen Substitution stark verändernden Briefmarkts Handlungsbedarf zur bedarfsgerechten Anpassung des Brieflogistiksystems. Um

auf die wirtschaftlichen Herausforderungen wachsender digitaler Konkurrenz angemessen reagieren zu können, ist nach dem Willen des Ordnungsgebers dem regulierten Unternehmen eine höhere Gewinnmarge als eine Rendite nach WACC zuzubilligen. Die höhere Umsatzrendite ist erforderlich, um weiterhin eine flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen zu ermöglichen.

Aus den vorgenannten Gründen ergibt sich, dass mit der Zweiten Ordnungsänderung keine Sachverhalte abgegolten werden sollen, welche bereits auf der Kosten- und Lastenseite vollumfänglich berücksichtigt worden sind. Dies gilt insbesondere auch für die sich aufgrund von Migrationseffekten ergebenden Sendungsmengenrückgänge. Mit der Ordnungsänderung ist nicht intendiert, die durch Verlagerung von Sendungsmengen zu Wettbewerbern hervorgerufenen Auslastungsrisiken zu kompensieren. Durch die Bezugnahme auf digitalisierungsbedingte Risiken wird deutlich, dass nur die mit der E-Substitution einhergehenden Risiken abgegolten werden sollen. Diese resultieren insbesondere auch aus den Verlust- und Haftungsrisiken als Folge der Kapitalmarktorientierung der Betroffenen.

#### **(4.1.) Vergleichbarkeit der Unternehmensstruktur und -verfassung**

Mit Blick auf die Unternehmensstruktur und -verfassung sind grundsätzlich solche europäischen Postunternehmen als vergleichbar anzusehen, bei denen es sich um nach deutschem oder europäischem Aktienrecht vergleichbare Kapitalgesellschaften handelt. Da sich deren Unternehmensverfassungen bezüglich der etablierten Leitungs-, Mitwirkungs- und Kontrollfunktionen nur unwesentlich unterscheiden, ist von einer Vergleichbarkeit auszugehen.

Die Unternehmensstruktur beinhaltet sowohl die Aufbau- als auch Ablauforganisation. Im betriebswirtschaftlichen Sinne bildet die Aufbauorganisation das Hierarchiegefüge eines Unternehmens ab. Die Ablauforganisation dagegen erfasst das räumlich-zeitliche Zusammenwirken der einzelnen Unternehmenseinheiten. Durch die konkrete Ausgestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation in dem Unternehmen entstehen Koordinations-, Kontroll- und Kooperationsfunktionen, die in einer Unternehmensverfassung geregelt sind. Die Unternehmensverfassung bildet somit einen Ordnungsrahmen und ergibt sich meist aus der Wahl der Rechtsform, die im Außenverhältnis (z. B. Vertretung, Aufsicht) eindeutige rechtliche Bestimmungen vorsieht und im Innenverhältnis (z. B. Vollmachten, Prokura) dispositiv ist (vgl. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/unternehmensverfassung-47364/version-270629>).

Im Zuge der Privatisierung haben europaweit einige EU-Mitgliedstaaten ihre staatlichen Postunternehmen in Kapitalgesellschaften umgewandelt. Mit diesem Schritt sollten die für öffentliche Unternehmen zu beobachtenden systembedingten Produktionsineffizienzen vermindert werden.

Diese Produktionsineffizienzen beruhen auf einem Auseinanderfallen von Verfügungs- und Eigentumsrechten. Nach Ansicht der Vertreter der Property-Right-Theorie und der Prinzipal-Agent-Theorie mangelt es öffentlichen Unternehmen an der Motivation zur Gewinnmaximierung, da sie selbst weder als Eigentümer im privatrechtlichen Sinne gelten, noch an den Produktionsmitteln und dem Gewinn, der an öffentliche Haushalte abzuführen ist, beteiligt sind. Je umfassender die Verfügungsrechte mit den Eigentumsrechten an Produktionsmitteln zusammenfallen, desto größer sollte auch die Motivation bei der Leistungserstellung sein. Bedingt durch das mangelnde Eigeninteresse öffentlicher Unternehmen und den fehlenden Anreiz einer Gewinnmaximierung sei diese Produktion im Vergleich zu einer privaten Leis-

tungserstellung kostenträchtiger und es mangle an der Produktionseffizienz (vgl. Budäus, Privatisierung öffentlich wahrgenommener Aufgaben, S. 25).

Die Aufgabenprivatisierung soll diesen Mangel mindern und einen institutionellen und organisatorischen Umbau schaffen, mit dem Ziel, die vormals staatlich ausgeübten Eingriffs- und Steuerungsfunktionen auf Entscheidungsträger in privatisierten und damit auf Gewinnerzielungsabsicht ausgerichteten Unternehmen zu übertragen, welche darauf bedacht seien, ihre Leistungen möglichst kostengünstig zu erbringen.

Bei Betrachtung der Unternehmensverfassung europäischer Postunternehmen ist festzustellen, dass diese, wenn sie als Kapital- und insbesondere als Aktiengesellschaften ausgestaltet sind, im Hinblick auf das Regelwerk und bezüglich der Eingriffs- und Steuerungsfunktionen sowie Kontrollmechanismen grundsätzlich vergleichbar sind. Denn deren Unternehmensverfassungen enthalten einen Ordnungsrahmen mit Regelungen, welche in Verbindung mit den Anreizsystemen und den existierenden Überwachungs- und Kontrollinstrumenten einen Interessenausgleich zwischen Unternehmensführung und Eigentümern sicherstellen und damit dem öffentlichen Sektor innewohnende Ineffizienzen ausschließen. Kennzeichnend für diese Postunternehmen ist – da es sich zumeist um nationale oder um europäische Aktiengesellschaften (SE) handelt – die institutionelle Trennung zwischen den Funktionen der Leitung (Vorstand) und Kontrolle (Aufsichtsrat). Mit der Hauptversammlung als Gremium der Aktionäre existiert bei diesen Postunternehmen ein weiteres Organ, welches auf die Unternehmenspolitik Einfluss nimmt, um auf ein effizientes Wirtschaften hinzuwirken.

Die institutionalisierten Faktoren, wie etwa die Organisationsstruktur und Unternehmensverfassungen, können somit zwar bereits zur Effizienzsteigerung gegenüber öffentlichen Unternehmen beitragen, nennenswerter Effizienzdruck auf die Postunternehmen erwächst jedoch insbesondere dann, wenn diese zugleich kapitalmarktorientiert sind (siehe hierzu Punkt (4.2.)).

#### **(4.2.) Begrenzung der Vergleichsbetrachtung auf börsennotierte Unternehmen**

Die Vergleichsgruppe ist gem. § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV auf solche Postunternehmen zu begrenzen, die eine mit der Betroffenen vergleichbare Unternehmensverfassung aufweisen und als Aktiengesellschaften börsennotiert sind.

Börsennotierte Unternehmen werden deshalb als vergleichbar angesehen, weil sie zusätzlich zu institutionellen Faktoren wie der Unternehmensverfassung als Aktiengesellschaft und den sich hieraus ergebenden Steuerungs- und Kontrollfunktionen mit weiteren Anforderungen konfrontiert sind, die im Zusammenhang mit ihrer Kapitalmarktorientierung stehen. Börsennotierte Unternehmen richten ihre operativen, investitionsbezogenen und finanziellen Unternehmensentscheidungen und -tätigkeiten darauf aus, die Renditeerwartungen der privaten und institutionellen Anteilseigner und Kapitalgeber zu erfüllen. Dies bedingt, dass börsennotierte Unternehmen in stärkerem Maße gezwungen sind, produktivitätssteigernde Maßnahmen durchzuführen, um – auch bei rückläufigen Sendungsvolumina – ausreichend hohe, positive operative Ergebnisse zu erwirtschaften. Um den höheren Anforderungen des Kapitalmarktes gerecht zu werden, müssen sie die Automatisierung der Sortierung weiter vorantreiben, Zustellprozesse optimieren und Ineffizienzen abbauen. Unterbleiben diese produktivitätssteigernden Maßnahmen, verschlechtern sich dadurch deren EBIT-Situation und damit auch deren Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten.

Aktionäre erwarten von börsennotierten Unternehmen, dass sie sämtliche betrieblichen Anstrengungen unternehmen, um die Ergebnissituation zu verbessern. Im Vordergrund stehen



nicht nur Kosteneinsparungen durch Prozessinnovationen in den einzelnen Wertschöpfungsbereichen, sondern auch Umsatzsteigerungen, sei es durch Produktinnovationen oder Ausweitung des Produktportfolios. Angesichts rückläufiger Sendungsmengen müssen börsennotierte Postunternehmen in stärkerem Umfang als nicht-börsennotierte Postunternehmen in die Entwicklung neuer innovativer Lösungen investieren, um auch in einer zunehmend digitalen Welt zukunftsfähig und weiterhin für den Kapitalmarkt attraktiv zu bleiben. Anders als bei Postunternehmen, die sich im staatlichen Besitz befinden, unterliegen börsennotierte Postunternehmen hinsichtlich ihrer Finanzierungsmöglichkeiten und Deckung ihrer Finanzbedarfe den Mechanismen des organisierten Kapitalmarkts. Entgegen der Auffassung von UPS ist es aus Vergleichsgründen deshalb auch nicht unbeachtlich, ob ein Postunternehmen in Form einer Aktiengesellschaft am organisierten Kapitalmarkt teilnimmt oder nicht. Denn diejenigen Postunternehmen, die wie die Betroffene zwar als Aktiengesellschaft geführt werden, aber anstatt börsennotiert zu sein, sich in Staatsbesitz befinden, sind gerade nicht dem Druck der organisierten Kapitalmärkte ausgesetzt. D. h. der Druck, den die (Eigen-)Kapitalgeber zum effizienten und gewinnorientierten Wirtschaften auf das Unternehmen ausüben, existiert bei in Staatsbesitz befindlichen Unternehmen nicht in vergleichbarem Maß (vgl. hierzu Punkt 4.1.). Dieser Druck der Kapitalmärkte wird auch nicht dadurch simuliert, dass ein „Staats“-Unternehmen in der Form einer Aktiengesellschaft geführt wird. Diesen Punkt lässt UPS unberücksichtigt, wenn darauf verwiesen wird, dass an alle 29 Postunternehmen vergleichbare Effizienz- und Gewinnerwartungen gestellt würden, unabhängig von der „Stakeholder“-Eigenschaft. Der Druck der Kapitalmärkte, dem die Betroffene strukturell ausgesetzt ist, kann aber nicht dadurch simuliert werden, dass staatliche Eigentümer bestimmte Erwartungen formulieren und ggf. diverse Effizienzsteigerungsmaßnahmen (vgl. hierzu auch Punkt 4.4.) eingeleitet haben, sondern nur durch die Teilnahme am organisierten Kapitalmarkt selbst. Daran fehlt es bei der Mehrzahl der betrachteten Postunternehmen, wie z. B. auch bei Post Nord oder La Poste.

Die Notierung eines Unternehmens an der Börse zielt in der Regel darauf ab, langfristige Finanzierungsmöglichkeiten zu erschließen. Den Unternehmen wird es ermöglicht, am Kapitalmarkt Eigenkapital zu beschaffen, das üblicherweise für Investitionen in die weitere Unternehmensentwicklung benötigt wird (vgl. u. a. Land 2009, Das Going Public als Finanzierungschance, in: Going Public, Hrsg. Gerrit Volk; Blättchen / Jasper, 2001, Going Public, Hrsg. DIHK). Potentielle Kapitalgeber sind private und institutionelle Investoren. Die Börsennotierung bildet insofern einen Gegenpol zur Finanzierung aus staatlichen Mitteln.

Für ihr Investment erwarten Kapitalgeber eine entsprechende Rendite. Die Rendite bei börsennotierten Aktiengesellschaften bildet sich in der Regel aus der Höhe der Dividendenzahlungen und / oder der Entwicklung des Unternehmenswerts. Die Renditeerwartung der (Eigen-)Kapitalgeber bildet dabei die Bewertung des Risiko-/Rendite-Verhältnisses im Vergleich zu alternativen Anlageformen und zu anderen Unternehmen ab. Die Erwirtschaftung von (zumindest) langfristig auskömmlichen Renditen ist für börsennotierte Unternehmen somit existentiell, da sie anderenfalls entweder keine (neuen) Kapitalgeber finden oder aber das vorhandene Eigenkapital sich durch auflaufende Verluste aufbraucht - mit der Folge drohender Überschuldung. Das Risiko von Eigenkapitalgebern ist dabei in der Regel höher einzuordnen als von Fremdkapitalgebern (Banken), da Eigenkapitalgeber nicht nur an Gewinnen partizipieren, sondern mit ihrem Anteil auch bei möglichen Verlusten „haften“. Den börsennotierten Postunternehmen ist somit gemeinsam, dass sie ihre wirtschaftlichen Anstrengungen auch auf die Erwirtschaftung risikoadäquater Renditen richten müssen, um dauerhaft am organisierten Kapitalmarkt bestehen zu können.

Aus diesem Grund scheidet auch die von UPS in ihrer Stellungnahme vom 10.05.2019 geforderte Einbeziehung von solchen Postunternehmen aus, die wie z. B. La Poste am Fremdkapitalmarkt teilnehmen, aber ansonsten nicht börsennotiert sind. Auch wenn die PEntgV nicht zwischen einer Ausrichtung auf einen Markt für Eigenkapital (Börse) und Fremdkapital (Rentenmarkt, Kredite) differenziert, wie dies UPS zutreffend anmerkt, stellt die Art dessen, wie sich ein Unternehmen primär finanziert, ein relevantes Unterscheidungsmerkmal zwischen den zu betrachtenden Postunternehmen dar. Eben hierauf kommt es in der mikroökonomischen Analyse an, also der Beantwortung der Frage, aufgrund welcher struktureller Eigenschaften andere Unternehmen mit dem regulierten Unternehmen vergleichbar bzw. von diesem abzugrenzen sind. Die Börsennotierung stellt hierbei ein geeignetes Unterscheidungsmerkmal in Bezug auf die Art der Finanzierung wie auch hinsichtlich des spezifischen Risiko-/Rendite-Verhältnisses der zu betrachtenden Unternehmen dar. Eigenkapitalgeber unterliegen aufgrund des Haftungs- und Verlustrisikos sowie ihrer Abhängigkeit vom Unternehmenserfolg anderen Risiken als Fremdkapitalgeber, die diesen Risiken nicht ausgesetzt sind und deren Zinsanspruch vom Unternehmenserfolg unabhängig ist. Aufgrund dessen unterliegen börsennotierte Unternehmen einem größeren wirtschaftlichen Druck zur Erzielung risikoadäquater Renditen als Unternehmen, die sich allein mittels staatlicher Eigenkapitalgewährung und ggf. zusätzlich mittels Krediten oder Anleihen finanzieren.

UPS erkennt, dass die im Rahmen der Entgeltregulierung ansonsten favorisierte WACC-Methode zur Ermittlung der Kapitalkosten als Teil der KeL zwischen Eigenkapital- und Fremdkapitalrendite differenziert. Der WACC ist ein gewichteter Gesamtkapitalkostensatz. Er setzt sich zusammen als gewichtetes arithmetisches Mittel der Eigen- und Fremdkapitalkostensätze eines Unternehmens. Die Gewichte bestehen hierbei in den jeweiligen Anteilen des Eigen- bzw. Fremdkapitals. Dem Berechnungsansatz liegt zudem die Annahme zugrunde, dass die Höhe der zu kalkulierenden Renditen maßgeblich durch die Kapitalstruktur bestimmt wird. Darüber hinaus bestehen weitere wirtschaftliche und organisatorische Anforderungen, die börsennotierte Postunternehmen von anderen Postunternehmen unterscheiden. So erwarten (potentielle) Investoren börsennotierter Unternehmen, dass das Unternehmen über ausreichende operative und strategische Planungs-, Steuerungs- und Kontrollsysteme verfügt, wie z. B. Business-Pläne, effektives Risikomanagement, leistungsfähige Berichtsstrukturen, transparente Führungs- und Unternehmensstrukturen. Die meisten Börsen und Marktsegmente verlangen zudem die Anwendung international anerkannter Rechnungslegungsstandards (z. B. IAS / IFRS). Neben Publizitätspflichten, denen börsennotierte Unternehmen unterworfen sind, ist auch die Etablierung vielfältiger Kommunikationsbeziehungen zu den (potentiellen) Investoren erforderlich (vgl. u. a. Blättchen / Jasper, 2001, Going Public, Hrsg. DIHK; Handelsblatt Reserach Institute 2014).

Die Betroffene ist seit dem Jahr 2000 eine börsennotierte Aktiengesellschaft. Daneben verfügen sieben weitere europäische Postunternehmen über eine Börsennotierung. Dies sind: Royal Mail (UK), PostNL (NL), BPost (BE), ÖPAG (A), Poste Italiane (IT), Correios de Portugal (PT) und Malta Post (MT). Die europäischen börsennotierten Postunternehmen (ohne die Betroffene) weisen im Zeitraum 2013-2017 gegenüber den nicht-börsennotierten Postunternehmen eine höhere durchschnittliche Rendite aus. Bereits im Rahmen der Vergleichsmarktbetrachtungen im Maßgrößenverfahren 2015 zeigte sich ein ähnliches Bild. Auch in dem seinerzeit betrachteten Zeitraum (2010-2014) erreichten die börsennotierten Unternehmen eine durchschnittlich höhere Rendite als die nicht-börsennotierten Postunternehmen.

Dies lässt den Schluss zu, dass die börsennotierten Postunternehmen – obgleich sie ebenfalls dem allgemeinen Trend des Briefmengenrückgangs unterworfen sind – auch über einen längeren Zeitraum betrachtet, in der Lage sind, höhere Renditen zu erwirtschaften als nicht-

börsennotierte Unternehmen. Dies spricht für einen tendenziell effizienteren Ressourceneinsatz, auf jeden Fall aber für eine höhere Ertragskraft dieser Unternehmen.

Börsennotierte Unternehmen stehen zudem – im Gegensatz zu nicht-börsennotierten – in einem ständigen Konkurrenzverhältnis zu anderen ähnlichen Börsenunternehmen. Denn Investoren beurteilen anhand branchenspezifischer Key-Performance-Indicators ( sog. KPIs) ihr Rendite-/Risiko-Verhältnis auch danach, wie sehr sich die in einer sog. „peer-group“ zusammengefassten Unternehmen um Verbesserungen ihrer wirtschaftlichen Kennzahlen bemühen bzw. welche Entwicklungen die einzelnen Unternehmen innerhalb einer Branche nehmen. Ausbleibende Produktivitäts- und Rationalisierungsmaßnahmen werfen börsennotierte Unternehmen im „peer-group“-Vergleich mit der Folge zurück, dass sich Aktionäre von den ineffizienteren Unternehmen abwenden und verstärkt in effizienter agierende Unternehmen investieren. Dies geht einher mit ungünstigeren Refinanzierungsmöglichkeiten, verbunden mit Einschränkungen bei der Kapitalbeschaffung.

In Anbetracht dieser Mechanismen sind börsennotierte Postunternehmen in stärkerem Maße als andere gezwungen, Produktions- und Effizienzpotentiale auszuschöpfen mit dem Ziel, Kosten zu minimieren sowie ggf. neue Geschäftsfelder zu erschließen, um steigende Umsätze und Gewinne zu generieren, vgl. hierzu beispielhaft die Kapitalmarktkommunikation börsennotierter Postunternehmen zu Stand und Entwicklung von Kosteneinsparungs- und Restrukturierungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Wachstumssteigerung und Effizienzverbesserung sowie Prognosen zur Gewinnentwicklung: DPAG, Pressemitteilung vom 08.06.2018 („PeP-Maßnahmen“, Restrukturierung und Kosteneinsparungen, Gewinnausblick 2020); PostNL, Pressemitteilung vom 06.08.2018 (Restrukturierung internationaler Aktivitäten, Stand Kosteneinsparungen, Gewinnausblick 2020); Royal Mail, Halbjahresbericht vom 15.11.2018 (Ausblick Produktivitätsentwicklung, Kosteneinsparungen, Gewinnausblick 2019); bpost, Investor-Presentation vom 07.11.2018 (finanzielle Entwicklung, Stand Effizienzsteigerungsprogramm, Ausblick Werttreiber „Vision 2022“, Gewinn-/Dividendenausblick bis 2022); ÖPAG, Investorenpräsentation vom 14.03.2019 (Stand Strategieumsetzung, Effizienzsteigerungsmaßnahmen, Flexibilisierung Kostenstruktur, Wachstumsinvestitionen, Gewinnausblick 2019); Correios de Portugal, Veröffentlichung vom 19.12.2017 (Vorstellung „Operational transformation plan“, Netzwerkrestrukturierung, Kosteneinsparungen, Ausblick bis 2020).

UPS fordert in ihrer Stellungnahme vom 10.05.2019, im Rahmen der Vergleichsbetrachtung die bpost unberücksichtigt zu lassen, weil diese staatliche Kompensationen für die Universaldienstleistung bekommen habe. Auch PostNL dürfe nicht berücksichtigt werden, weil diese in den Jahren 2013 bis 2016 keine Dividende gezahlt habe. Bpost sowie die ÖPAG seien auch aufgrund ihrer Aktionärsstruktur unberücksichtigt zu lassen.

Diesem Ansatz ist nicht zu folgen.

Soweit bpost für die Erbringung von Universaldienstleistungen, insbesondere mit Blick auf die Aufrechterhaltung eines landesweiten Filialnetzes sowie für die Zustellung von Presseerzeugnissen staatliche Kompensationen erhält, führt dies nicht dazu, eine strukturelle Vergleichbarkeit mit der Betroffenen zu verneinen. Bei diesen Kosten handelt es sich primär um nicht wettbewerbsübliche Aufwendungen, vergleichbar den neutralen Aufwendungen nach § 3 Abs. 4 PEntgV, die bpost, der Betroffenen und anderen Universaldienstleistern im Rahmen ihres flächendeckenden Dienstleistungsangebots entstehen und gedeckt werden müssen. Ob dies nun im Rahmen einer staatlichen Ausgleichszahlung erfolgt, wie bei bpost, oder über die Verbraucher durch Einpreisung in die Endkundenentgelte, wie bei der Betroffenen,

ändert letztlich nichts an dem Umstand, wie diese beiden Unternehmen ihren Geschäftsbetrieb und ihre Vermögenswerte ausfinanziert haben – nämlich mittels Eigenkapitalbeschaffung an den Börsen.

Am Beispiel der Dividendenpolitik der PostNL wird zudem die Abhängigkeit vom jeweiligen Unternehmenserfolg deutlich, dem die Eigenkapitalgeber bei börsennotierten Unternehmen ausgesetzt sind. Anders als bei Fremdkapitalgebern, die Zinsen auch dann erhalten, wenn das jeweilige Unternehmen eine „Durststrecke“ durchläuft, sind die Eigenkapitalgeber vom wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens abhängig. Das Beispiel PostNL verdeutlicht, dass die Kapitalgeber börsennotierter Unternehmen anderen Risiken unterliegen, als die Kapitalgeber nicht-börsennotierter Unternehmen. Die Annahme struktureller Unterschiede zwischen börsennotierten und nicht-börsennotierten Unternehmen wird durch das Beispiel PostNL gestützt, anstatt – wie UPS meint – aufgehoben. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Dividende nicht den einzigen Parameter darstellt, der für die Renditebestimmung der Eigenkapitalgeber maßgeblich ist (s.o.). Zudem ist festzustellen, dass PostNL in den letzten drei Jahren Dividenden gezahlt hat und sich am organisierten Kapitalmarkt weiterhin erfolgreich behauptet. So geht das Unternehmen auch für das Jahr 2019 davon aus, entsprechende „cash“-Beträge für etwaige Dividendenzahlungen zu erzielen (vgl. PostNL, Financial Framework & Outlook, Capital Markets Day 2019, page 5).

Die Vergleichsgruppe börsennotierter Unternehmen aufgrund der Aktionärsstruktur bei der bpost und der ÖPAG einzugrenzen, wäre nicht sachgerecht und würde auch zu keiner eindeutigen Vergleichsauswahl führen. Denn die Forderung von UPS, bpost und ÖPAG nicht einzubeziehen, weil der Staat bei diesen Unternehmen im Sinne eines „Ankerinvestors“ als bedeutender Anteilseigner fungiert, lässt unberücksichtigt, dass auch bei der Betroffenen (mittelbar) der staatliche Anteil mit über 20 % der Aktien nicht unerheblich ist. Demgegenüber hält bei den börsennotierten Unternehmen Royal Mail, PostNL und Correios de Portugal der Staat keine bzw. keine nennenswerten Anteile mehr. Eine strukturelle Vergleichbarkeit mit der Betroffenen deshalb zu verneinen, weil bei bpost und ÖPAG – gleichsam wie bei der Betroffenen – der Staat als bedeutender Ankerinvestor fungiert, erscheint insoweit nicht schlüssig.

Jedenfalls ist der Anteilshöhe des Staates dann keine besondere Bedeutung zuzumessen, wenn durch die Teilnahme am organisierten Kapitalmarkt (Börse) andere private und institutionelle Investoren Einfluss auf das Unternehmen ausüben und insbesondere Druck zu effizientem und gewinnorientierterem Wirtschaften erzeugen können. Dies ist bei allen v. g. börsennotierten Postunternehmen der Fall. Anderenfalls käme ein Investment in Unternehmen mit hohen staatlichen Anteilen für Investoren nicht in Betracht, mit der Folge, dass solche Unternehmen am organisierten Kapitalmarkt auf Dauer nicht bestehen könnten und wieder in vollständigen Staatsbesitz zurück geführt werden müssten. Dass ein derartiges Szenario bei den o. g. Unternehmen „droht“, ist nicht erkennbar.

#### **(4.3.) Begrenzung der Vergleichsbetrachtung auf Postunternehmen mit Umsatzrenditen auf IFRS-Basis**

In die Vergleichsgruppe gem. § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV sind diejenigen Postunternehmen einzubeziehen, die ihre Geschäftsergebnisse auf der Basis des internationalen Rechnungslegungsstandards IFRS veröffentlichen. Der angewandte Rechnungslegungsstandard stellt ein geeignetes strukturelles Kriterium dar, das die Vergleichbarkeit im Sinne der Verordnung begründet (vgl. Begründung zur Verordnungsänderung vom 21.03.2019, Seite 6; abrufbar un-

ter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/zweite-verordnung-zur-aenderung-der-post-entgeltregulierungsverordnung.html>).

Durch eine Bezugnahme auf den **International Financial Reporting Standard (IFRS)** wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die wesentlichen in die Renditeberechnung eingehenden Größen wie etwa die Aufwendungen und Umsätze hinsichtlich der Bewertungsgrundsätze und Kriterien vergleichbar sind.

Sämtliche börsennotierte Unternehmen erfüllen die Vorgaben zur Anwendung internationaler Rechnungslegungsstandards nach IAS / IFRS. Sofern nicht-börsennotierte Postunternehmen ebenfalls nach IAS / IFRS berichten, rechtfertigt dies nicht deren Einbeziehung in die Vergleichsgruppe, da sie nicht dem durch die Kapitalmarktanforderungen hervorgerufenen Effizienzdruck ausgesetzt sind (vgl. Punkt (4.2.)).

#### **(4.4.) Betrachtung der Unternehmen hinsichtlich ihrer Produktionslogistik**

Die Ausgestaltung der Produktionslogistik bei den europäischen Postunternehmen stellt grundsätzlich kein Kriterium dar, anhand dessen die Vergleichsgruppe einzugrenzen wäre.

Bei der Betrachtung des Entwicklungsstands der einzelnen europäischen Postunternehmen ist festzustellen, dass es auch nicht-börsennotierte Postunternehmen gibt, welche hinsichtlich der Produktionseffizienz einen vergleichbaren Entwicklungsstand erreicht haben wie börsennotierte Unternehmen. Hierauf verweist auch UPS in ihrer Stellungnahme vom 10.05.2019, insbesondere mit Hinweis auf die Maßnahmen zur Steigerung der Kosteneffizienz bei Post Nord als Zusammenschluss des schwedischen und dänischen Incumbents. Deren Bemühungen zur Steigerung von Effizienzen ist auch nicht in Abrede zu stellen. Richtig ist, dass die Modernisierungsschritte bei den europäischen Postunternehmen grundsätzlich ähnlich verlaufen sind. Betrachtet man die produktivitätssteigernden Maßnahmen der Postunternehmen zur Zentralisierung und Automatisierung der Sortierprozesse sowie der Optimierung der Zustellung, zeigt sich, dass auch einige staatseigene Postunternehmen wie Post Danmark, Posten, La Poste und die Schweizerische Post in der Lage waren, auf die Herausforderungen der zurückgehenden Briefvolumina zu reagieren. Sämtliche europäische Incumbents haben Maßnahmen zur Modernisierung der postalischen Wertschöpfungskette ergriffen, wie z. B. Umbau des Filialnetzes, Zentralisierung und Automatisierung der Sortierung sowie Ausweitung der Gangfolgesortierung und Optimierung der sonstigen Zustellprozesse (vgl. WIK Diskussionsbeitrag Nr. 395; Produktive Effizienz von Postdienstleistern, Seite 47 ff.).

Als Ergebnis der WIK-Studie ist festzuhalten, dass die unternehmerischen Aktivitäten der Postunternehmen grundsätzlich darauf gerichtet sind, durch Erhöhung des Automatisierungsgrades und durch den Einsatz von Planungstools in der Zustellung Wertschöpfungskosten zu senken, um auf rückläufige Sendungsmengen zu reagieren. Insoweit führt das Kriterium Produktionslogistik nicht per se dazu, einzelne europäische Postunternehmen aus der Vergleichsmarktbetrachtung auszugrenzen.

Dies gilt jedoch nicht für solche Unternehmen, deren Produktionslogistik allein aufgrund der Landesgröße keine strukturelle Vergleichbarkeit mit der Betroffenen aufweisen können. Soweit Postunternehmen allein in Stadtstaaten oder eng begrenzten Insellagen tätig sind, unterscheidet sich deren Produktionslogistik erheblich von der der Betroffenen oder anderer Anbieter in Flächenländern in ihrem Vernetzungsgrad und ihrer Wertschöpfungstiefe. Aufgrund einer engen regionalen / städtischen Begrenzung sind von den Postdienstleistern keine vergleichbaren Systeme vorzuhalten, die überregionale Briefverkehre mittels landesweiter

Annahme-, Transport- und Zustellstrukturen erfordern. Aus diesem Grund wurden Stadtstaaten, wie Monaco und der Vatikanstaat, aber auch andere europäische Kleinstaaten, wie Liechtenstein, Malta, San Marino und Andorra (sog. europäische Zwergstaaten) – unabhängig davon, ob diese Mitglieder der europäischen Union sind bzw. Assoziierungsabkommen bestehen – in die Vergleichsbetrachtung nicht einbezogen.

Mit Hinweis auf die Begründung zur Zweiten Verordnungsänderung, wonach die Einbeziehung von Unternehmen mit deutlich kleinerer Unternehmens- und Netzgröße vermieden werden soll, beanstandet UPS, dass vergleichsweise kleine Märkte wie Österreich, Belgien, Niederlande und Portugal berücksichtigt worden seien. Dem kann nicht gefolgt werden.

Durch die Zweite Verordnungsänderung sollten lediglich Zwerg- bzw. Stadtstaaten ausgegrenzt werden, da diese bereits aufgrund ihrer Landesgröße und des geringen Sendungsaufkommens kein vergleichbares Produktionssystem mit entsprechender Netztopologie wie das der Betroffene aufweisen können. Nicht intendiert ist, Postunternehmen generell nur wegen ihrer vergleichsweise geringen Netzgröße auszugrenzen. Solange für das zu betrachtende Postunternehmen eine Vergleichbarkeit hinsichtlich der Produktionslogistik gegeben ist, ist dieses – unabhängig von der Netzgröße – im Rahmen der Vergleichsbetrachtung zu berücksichtigen.

Mit Blick auf Länder wie Österreich, Belgien, Niederlande und Portugal ist von einem mit der Betroffenen vergleichbaren Produktionssystem auszugehen. Hinsichtlich der Netztopologie und des Vernetzungsgrades ist – abgesehen von der absoluten Netzgröße – eine strukturelle Vergleichbarkeit gegeben. Zur Abwicklung ihrer Briefbeförderungsleistungen nutzen die Unternehmen in den betroffenen Vergleichsländern ein vergleichbares Brieflogistiksystem mit einem überregionalen Annahme-, Transport und Zustellnetzwerk.

Würde dem restriktiven Ansatz von UPS gefolgt und Länder wie Österreich, Belgien, Niederlande und Portugal im Rahmen der Vergleichsmarktbetrachtung außer Acht gelassen, würde dies – bei Beschränkung auf börsennotierte Unternehmen – dazu führen, dass angesichts der dann noch verbleibenden geringen Anzahl von Vergleichsunternehmen keine valide, statistisch belastbare Vergleichsmarktbetrachtung durchgeführt werden könnte. Die rudimentäre Peer-Group würde nur noch die Postunternehmen der Vergleichsländer Großbritannien und Italien umfassen. Der restriktive Ansatz würde im Extremfall darauf hinauslaufen, dass nur noch „geklonte“ Postunternehmen mit identischem Annahme-, Sortier- und Zustellnetzwerk wie dem der Betroffenen berücksichtigt werden könnten. Dies würde eine Vergleichsmarktbetrachtung ad absurdum führen, da letztlich nur die Betroffene mit sich selbst identisch ist.

Eine vollständige Vergleichbarkeit der zu betrachtenden Märkte und Unternehmen wird nach dem Regulierungsrecht für eine Vergleichsbetrachtung ohnehin nicht vorausgesetzt. Denn Unterschiede bei zu vergleichenden Märkten bzw. Unternehmen sind der Vergleichsbetrachtung immanent. Im Rahmen einer Vergleichsmarktbetrachtung hat die Beschlusskammer daher eine wertende Betrachtung anzustellen und bei fehlender vollständiger Vergleichbarkeit die Besonderheiten der einzelnen Märkte ggf. durch Zu- und Abschläge zu erfassen (vgl. Nothdurft, in: Langen/Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, 12. Auflage 2014, § 19 Rn. 107, 117 ff. m. w. N.).

Diesem Ansatz folgend hat die Beschlusskammer zur Berücksichtigung unterschiedlicher Unternehmens- und Netzgrößen auf Gewichtungsfaktoren als Zu- bzw. Abschläge zurückgegriffen. Durch diese Berechnungsmethode ist gewährleistet, dass die Postunternehmen in den Vergleichsländern entsprechend ihrem Beförderungsvolumen, gemessen am gesamten

Sendungsvolumen, berücksichtigt werden. Für Vergleichsländer mit einem geringeren bzw. höheren Sendungsmengenaufkommen kommt ein vergleichsweise geringerer bzw. höherer Gewichtungsanteil zur Anwendung. So fließt z. B. Portugal mit einer Sendungsmenge von 778 Mio. Sendungen nur mit einem Gewichtungsanteil von 3,74 % in die Berechnung der durchschnittlichen Umsatzrendite ein.

Entgegen der Auffassung von UPS führen die Bemühungen der europäischen Postdienstleister, Produktivität und Effizienz zu steigern, auch nicht dazu, die Vergleichsbetrachtung auf sämtliche Unternehmen auszudehnen. Aus den Bemühungen der Unternehmen, Effizienzen und mithin Produktivität zu steigern, kann keine, strukturelle Vergleichbarkeit mit der Betroffenen hergeleitet werden. Die strukturelle Vergleichbarkeit ergibt sich vielmehr aufgrund ihrer Kapitalmarktausrichtung (vgl. hierzu Punkt 4.2.), der die Betroffene im stärkeren Maße ausgesetzt ist als staatseigene Unternehmen, wie z. B. Post Nord oder La Poste. Dieser Umstand würde bei Fokussierung auf die Effizienzbemühungen unberücksichtigt bleiben.

#### **(4.5.) Keine Einbeziehung alternativer Briefdienstleister in die Vergleichsgruppe**

Umsatzrenditen **alternativer Briefdienstleister** können wegen fehlender Vergleichbarkeit nicht als Vergleichsmaßstab zugrunde gelegt werden.

Der Auffassung des BIEK, im Rahmen der Vergleichsmarktbetrachtung insbesondere die Umsatzrenditen der alternativen Briefdienstleister in Deutschland heranzuziehen, vermag die Kammer nicht zu folgen. Die von der PEntgV verlangte Vergleichbarkeit ist für alternative Briefdienstleister (Wettbewerber der etablierten Postdienstleister) nicht gegeben. Sowohl hinsichtlich ihrer Geschäftstätigkeiten als auch mit Blick auf die gesetzlichen Vorgaben unterscheiden sich die Verhältnisse der Wettbewerber grundlegend von denen der etablierten Postunternehmen.

Um mit den etablierten Postunternehmen konkurrieren zu können, haben sich die neuen Anbieter auf Teilmärkte spezialisiert. Je nach Geschäftsstrategie werden hierbei bevorzugt bestimmte Regionen und / oder Kundengruppen bedient. Ausgehend davon können die Wettbewerbertypen der lokal und überregional agierenden End-to-End-Anbieter sowie der Konsolidierer voneinander abgegrenzt werden. Nachfolgend wird für jeden Wettbewerbertyp dargestellt, ob und inwieweit die betrieblichen Verhältnisse mit denen der etablierten Postunternehmen in struktureller Hinsicht vergleichbar sind.

**Lokale Postanbieter**, welche lediglich Sendungen in einem regional begrenzten Gebiet befördern, können aufgrund ihrer begrenzten geographischen Abdeckung und ihrer Fokussierung auf ortsansässige Geschäftskunden, Kommunen und andere Dienstleistungsunternehmen nicht als Vergleichsunternehmen zur Renditebestimmung herangezogen werden. Häufig handelt es sich auch um Klein- oder Kleinstunternehmen.

Ebenso wenig können im Rahmen der Vergleichsmarktbetrachtung die Umsatzrenditen von **Konsolidierern** berücksichtigt werden. Für einen Vergleich mit den etablierten Postunternehmen mangelt es insbesondere daran, dass sie in deutlich geringerem Umfang den betrieblichen Auslastungsrisiken ausgesetzt und überdies auch nicht vergleichbaren regulatorischen Restriktionen unterworfen sind. Eine Vergleichbarkeit mit den betrieblichen Prozessen ist nicht gegeben, da deren Leistungsspektrum lediglich die Abholung und Sendungsaufbereitung als wertschöpfungsrelevante Tätigkeiten umfasst, während die etablierten Unternehmen den Transport und die Zustellung übernehmen.

EBIT-Margen von **End-to-End-Briefdienstleistern** können ebenfalls nicht zugrunde gelegt werden, da die diesem Wettbewerbertyp angehörenden Unternehmen weder in betrieblicher Hinsicht noch mit Blick auf die regulatorischen Rahmenbedingungen mit den etablierten Unternehmen vergleichbar sind. Keiner der gegenwärtig agierenden End-to-End-Briefdienstleister konnte bislang ein flächendeckendes Zustellnetz aufbauen.

Alternative Briefdienstleister sind auch deshalb nicht vergleichsrelevant, da deren Geschäftsaktivitäten nahezu **ausschließlich auf das Geschäftskundensegment** ausgerichtet sind und das Privatkundensegment nicht umfassen. Dementsprechend müssen End-to-End-Briefdienstleister nicht wie die etablierten Postunternehmen in eine kostenträchtige Annahmefranchiseinfrastruktur mit Briefkästen und Filialen investieren.

Mit Blick auf **Laufzeitvorgaben und Zustellfrequenzen** unterscheiden sie sich z. T. erheblich von dem Leistungsangebot der etablierten Unternehmen. Briefsendungen werden – verglichen mit den etablierten Postunternehmen – an weniger Tagen, mitunter nur an drei Tagen zugestellt.

Hinsichtlich des **Sendungsmengenrückgangs** ist die Situation zwar dem Grunde nach vergleichbar, zumal auch das von den Wettbewerbern bediente Geschäftskundensegment hiervon betroffen ist. Allerdings können Wettbewerber auf diese Markttrends durch Umgestaltung ihrer Netze eher reagieren. Im Gegensatz zu den etablierten Postunternehmen sind sie nicht den Vorgaben des Universaldienstleistungsregimes unterworfen und können den Personal- und Sachmitteleinsatz entsprechend bedarfsgerecht anpassen.

#### **(4.6.) Auswahl der Vergleichsmärkte**

Die Beschlusskammer legt der Vergleichsmarktbetrachtung – soweit möglich – die EBIT-Margen für das Briefsegment zugrunde. Sind Margen für das Briefsegment nicht verfügbar, wird wie im Maßgrößenverfahren 2015 hilfsweise auf die Gesamtumsatzrendite zurückgegriffen.

Der Verordnungsgeber lässt offen, ob zur Ermittlung des Gewinnzuschlags auf die Umsatzrenditen des Briefsegments anderer europäischer Postdienstleister oder auf deren Gesamtumsatzrendite abzustellen ist. Die Beschlusskammer hält es unverändert für sachgerecht, primär - soweit verfügbar – auf die Renditen im Briefsegment zurückzugreifen.

Hierfür spricht der Wortlaut der Verordnung, der auf mit dem „lizenzierten Bereich“ vergleichbare Märkte abstellt. Mit dem lizenzierten Bereich in Deutschland vergleichbar sind alle Briefmärkte auf europäischer Ebene. Neben dem Wortlaut spricht auch die Begründung der Ersten Verordnungsänderung dafür, dass in erster Linie ein Vergleich auf Ebene der Gewinnmargen europäischer Briefmärkte erfolgen soll (a.a.O.). Die Bezugnahme auf drohende Sendungsmengenrückgänge und die sich hieraus ergebenden strukturellen Herausforderungen – insbesondere mit Blick auf die Sicherstellung von Universaldienstleistungen – macht deutlich, dass mit der Umsatzrendite die Markt- und Geschäftsrisiken im Briefsektor abgegolten werden sollen.

Soweit BIEK fordert, ausschließlich Gewinnzuschläge solcher Unternehmen heranzuziehen, welche ihre Erträge im Wettbewerb – wie im Paketmarkt – erzielen, lässt sich dies der geänderten PEntgV nicht entnehmen. Die Bezugnahme der Verordnungsänderung auf drohende Sendungsmengenrückgänge und die sich hieraus ergebenden strukturellen Herausforderungen – insbesondere mit Blick auf die Sicherstellung von Universaldienstleistungen – macht deutlich, dass mit der Umsatzrendite die Markt- und Geschäftsrisiken im Briefsektor abgegol-



ten werden sollen. Da diese Risiken den Bereich des universaldienstleistungsgeprägten Brieflogistiksystems der etablierten Unternehmen betreffen, würde bei einer Einengung der Gewinnbetrachtung auf die wettbewerbsgeprägten Bereiche die Intention der Verordnungsänderung ins Leere laufen. Demzufolge können weder Paketmärkte noch andere Postmärkte als der Briefmarkt als Vergleichsmarkt herangezogen werden

#### **(5.) Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags**

Als Vergleichsmaßstab für die Bestimmung des angemessenen Gewinnzuschlags dienen die EBIT-Umsatzrenditen für das Briefsegment derjenigen europäischen Postgesellschaften, die eine mit der Betroffenen vergleichbare Unternehmensverfassung aufweisen und als Aktiengesellschaften börsennotiert sind.

Für den relevanten Price-Cap-Zeitraum ergibt sich eine Umsatzrendite von 7,61 %.

Diese errechnet sich als gewogenes sendungsmengengewichtetes arithmetisches Mittel der veröffentlichten EBIT-Umsatzrenditen der Jahre 2013 bis 2017. Die als Indikatoren für die Gewinnmargen herangezogenen EBIT-Renditen bestimmen sich aus dem Verhältnis von EBIT (der Kenngröße für das operative Ergebnis) und den Jahresumsätzen. Die Rechnungslegung der ausgewählten Länder erfolgt einheitlich nach IAS / IFRS-Standards.

Der ermittelte Gewinnsatz beruht auf den durchschnittlichen sendungsmengengewichteten Gewinnmargen der für den Vergleich ausgewählten Unternehmen. Zur Berücksichtigung der Unterschiede der marktstrukturellen Bedingungen, insbesondere mit Blick auf das Briefaufkommen in den Vergleichsländern, kommt ein Gewichtungsfaktor zur Anwendung. Dieser ist definiert als der Anteil der in dem betreffenden Land von den etablierten Postunternehmen durchschnittlich beförderten Briefsendungen, gemessen an der Gesamtzahl der von den in die Vergleichsbetrachtung einbezogenen Postunternehmen. Mit der Mengengewichtung werden die Unterschiede zwischen den in die Vergleichsbetrachtungen einbezogenen Unternehmen beim Briefaufkommen adäquat erfasst. Eine einfache Durchschnittsbildung derart, dass die Umsatzrenditen der Postunternehmen gleichgewichtig in die Berechnung einfließen, wäre nicht sachgerecht. Denn bei einem solchen Vorgehen würden Länder mit deutlich unterschiedlichen Sendungsmengen gleichgewichtig bei der Durchschnittsbildung berücksichtigt.

Unter Berücksichtigung der hergeleiteten Gewichtungsfaktoren wird die Umsatzrendite für den lizenzierten Briefbereich wie folgt bestimmt:

**Tabelle 19: Bestimmung der sendungsmengengewichteten Umsatzrendite**

Vergleichsland / Unternehmen	Menge USP (Mio.)	Gewichtung USP-Menge	Rendite	
<b>AT</b>	1.747,4	8,40 %	17,98 %	1,51 %
<b>BE</b>	1.736,8	8,35 %	24,35 %	2,03 %
<b>IT</b>	2.426,0	11,66 %	-4,20 %	-0,49 %
<b>NL</b>	2.226,3	10,70 %	10,36 %	1,11 %
<b>PT</b>	777,8	3,74 %	17,39 %	0,65 %
<b>UK</b>	11.885,0	57,14 %	4,90 %	2,80 %
<b>Durchschnittliche Umsatzrendite:</b>	<b>7,61 %</b>			

Die Ermittlung der Gewinnmarge von **Royal Mail UK** ist angesichts ihres hohen Mengengewichtungsanteils von entscheidender Bedeutung. Die Betroffene hält die von der Beschlusskammer ermittelte Gewinnmarge von 4,90 % für unterschätzt. Sie ist der Auffassung, dass für Royal Mail die in ihren Geschäftsberichten nicht explizit ausgewiesene, aber von ihr hergeleitete EBIT-Marge von 5,38 % anzusetzen sei.

Der Betroffenen ist darin zuzustimmen, dass das EBIT grundsätzlich die geeignete Kenngröße ist, um das operative Ergebnis des Leistungserstellungsprozesses zu bestimmen. Das EBIT wurde auch für alle Unternehmen der Vergleichsgruppe bis auf Royal Mail zugrunde gelegt. Für Royal Mail war aufgrund besonderer Umstände im Vergleichszeitraum für die Geschäftsjahre 2013/2014 und 2014/2015 aber die Heranziehung einer anderen Kenngröße als das EBIT, nämlich die „Operating profit after transformation costs“ sachgerecht.

Das WIK hat für Großbritannien anstelle des EBIT die Ergebnisgröße „Operating profit after transformation costs“ verwendet. Die Wahl dieser Ergebnisgröße ist angesichts der bei Royal Mail vorliegenden Fallkonstellation (ausnahmsweise) besser geeignet als das EBIT, weil das Ergebnis von Royal Mail in den v. g. Geschäftsjahren durch einmalige Sondereffekte verzerrt wird, die über die Ergebnisgröße „Operating profit after transformation costs“ in die Ergebnisdarstellung nicht einfließen. Würde man stattdessen die im Auftrag der Betroffenen von Copenhagen Economics vorgeschlagene Ergebniskennzahl EBIT zur Berechnung der Marge heranziehen, hätte dies zur Folge, dass im Rahmen der hier angestellten Fünfjahresbetrachtung die Einmaleffekte (insbesondere im Geschäftsjahr 2013/14) die durchschnittliche Rendite maßgeblich beeinflussten und sich insofern verzerrend auswirkten. Dieser Effekt würde

auch nicht dadurch abgemildert, dass durch den Einmaleffekt im folgenden Geschäftsjahr ergebnisbelastende Sondereffekte zu berücksichtigen wären. Im Geschäftsjahr 2013/14 weist Royal Mail neben dem EBIT deshalb selbst die weitere Kennzahl „Operating profit after transformation costs“ für das Geschäftsfeld „UKPIL“ auf S. 4 der „Financial and business performance highlights“ und S. 79 „segment information“ neben dem Umsatz als sachgerechte Ergebnisgröße aus. Dies belegt, dass Royal Mail diese Kennzahl in diesem Jahr als zentrale Steuerungsgröße angesehen hat. Aus diesem Grund hat die Beschlusskammer ebenfalls auf die am ehesten das operative Geschäft widerspiegelnde Kennzahl zurückgegriffen.

Das WIK hat dort, wo dies ausgewiesen wurde, grundsätzlich das um Sondereffekte bereinigte Betriebsergebnis verwendet, beispielsweise im Fall von Schweden „Adjusted operating income“. Für die Renditebetrachtung wird nur auf solche Kenngrößen abgestellt, die von dem jeweiligen Unternehmen explizit als operatives Betriebsergebnis ausgewiesen wurden. Aus Gründen der Konsistenz werden von der Kammer entgegen dem Ansinnen der Betroffenen keine Ergebnisse unter Zuhilfenahme von ergänzenden Informationen aus den Geschäftsberichten verwertet. Dies betrifft insbesondere die Informationen des Geschäftsberichts 2014/15, S. 84/85, Fußnote 1 und 2 der Royal Mail. Aus den vorgenannten Gründen legt die Beschlusskammer ihrer Berechnung der Rendite von Royal Mail für die Jahre 2013/14 und 2014/15 nicht die von der Betroffenen errechneten Kennzahl „Operating profit after transformation adjusted results“, sondern die „Operating profit after transformation costs“ zugrunde.

Die Betroffene wiederholt mit ihrer Stellungnahme vom 08.04.2019 ihre Forderung, wonach für die Geschäftsjahre 2013/2014 und 2014/2015 höhere, um Effekte aus der Bilanzierung von Pensionszahlungen bereinigte Ergebnisgrößen und Margen für die Renditeermittlung für UK zugrunde zu legen sei. Das Vorgehen der Kammer sei insoweit inkonsistent, weil für die Folgejahre Ergebnisgrößen und Margen berücksichtigt würden, die um die v. g. Effekte bereinigt seien. Für das Geschäftsjahr 2013/2014 sei eine Marge in Höhe von 4,7 % statt dem von der Kammer berücksichtigten Wert von 4,0 % anzusetzen und für das Geschäftsjahr 2014/2015 eine Marge von 6,1 % anstatt dem von der Kammer einbezogenen Wert von 4,4 %. Die Rendite für UK betrage im Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre somit 5,38 %. Die für die Ermittlung des Gewinnzuschlags für das Price-Cap-Segment heranzuziehende Gesamtrendite erhöhe sich von 7,61 % auf 7,89 %.

Dem Berechnungsansatz ist auch bei wiederholter Kritik der Betroffenen nicht zu folgen. Die Kammer berücksichtigt für die Ermittlung des fünfjährigen Renditedurchschnitts für UK konsequent die von Royal Mail veröffentlichten Ergebnisdaten aus der Segmentberichterstattung („Notes to the consolidated financial statements – 2. Segment information“), die im Finanzbericht der Royal Mail UK veröffentlicht werden. Die Kammer berücksichtigt dabei den segmentbezogenen EBIT-Ausweis für den Bereich „UKPIL“. Lediglich für die Geschäftsjahre 2013/2014 und 2014/2015 wird jeweils hilfsweise auf die berichtete Ergebnisgröße „operating profit after transformation costs“ abgestellt, um verzerrende Einmaleffekte zu eliminieren. Für die Geschäftsjahre 2015/2016, 2016/2017 und 2017/2018 liegen mit Blick auf das berichtete Segment-EBIT keine vergleichbaren Verzerrungen in der Ergebnisdarstellung vor. Das jeweilige Segment-EBIT entspricht in diesen Jahren der Ergebnisgröße „operating profit after transformation costs“. Ein Abstellen auf die nächstgeeignete Ergebnisgröße war für diese Jahre insofern entbehrlich.

Die Kammer ist bei der Ermittlung der Vergleichsmarktrendite auf die (Segment-) Berichterstattung der jeweiligen Postunternehmen und deren eigene Darstellungsweise angewiesen.

Konsistenz bei den zu berücksichtigenden EBIT-Größen stellt sie dadurch sicher, dass – soweit dies möglich ist – stets auf die gleichlautenden Berichtsformate abgestellt wird, wie z. B. bei Royal Mail auf die Segmentberichterstattung. Nur das Heranziehen der in der Segmentberichterstattung ausgewiesenen Ergebnisgrößen gestattet eine Vergleichbarkeit mit den Ergebnisdarstellungen der anderen Postunternehmen.

### **Berechnung des Gewinnzuschlags für das Price-Cap-Segment**

Bei einem Gewinnsatz von 7,61 % errechnen sich für den gesamten Price-Cap-Zeitraum folgende Kostenansätze:

**Tabelle 20: Gewinnansatz – Price-Cap-Produkte (in Mio. €)**

2019	2020	2021

### **dd) Neutrale Aufwendungen (Universaldienst-, Sozial- und Versorgungslasten)**

Bei der Festlegung des X-Faktors waren neben den KeL nach § 20 Abs. 1 PostG auch neutrale Aufwendungen zu berücksichtigen. Deren Berücksichtigung setzt eine rechtliche Verpflichtung bzw. sonstige sachliche Rechtfertigungsgründe voraus, vgl. § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG i. V. m. § 3 Abs. 4 PEntgV. Der Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung wird um die berücksichtigungsfähigen neutralen Aufwendungen somit erweitert (vgl. BVerwG 6 C 8.14, Rn. 38).

Die von der Betroffenen geltend gemachten neutralen Aufwendungen konnten dem Grunde wie auch der Höhe nach vollumfänglich anerkannt werden. Bezüglich der Höhe der im Price-Cap-Bereich anerkannten neutralen Aufwendungen, die nach dem Maßstab der Tragfähigkeit zugerechnet wurden, war jedoch eine Modifizierung bei der Verteilung dieser Lasten erforderlich. Für den Zeitraum 2019 bis 2021 waren dem Price-Cap-Bereich weniger Lasten nach Tragfähigkeit zuzuordnen als von der Betroffenen geltend gemacht (vgl. II. Punkt 7. f)).

Zur Darlegung der geltend gemachten neutralen Aufwendungen hat die Betroffene mit Schreiben vom 18.05.2018 deren Ermittlung und Verteilung aufgezeigt. Auf Nachfrage der Beschlusskammer hat sie mit Schreiben vom 13.07.2018 ergänzende Unterlagen zur Kostenentwicklung sowie weitere Erläuterungen zu einzelnen Kostenpositionen vorgelegt. Anhand dieser Unterlagen hat die Kammer die Höhe der neutralen Aufwendungen sowie deren rechnerische Herleitung überprüft.

Ausweislich der Lastendarstellung im Schreiben vom 18.05.2018 und der nachgereichten Unterlagen wurden Kosten für die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen (Universaldienstlasten), Personal- und Soziallasten sowie Aufwendungen aufgrund von personellen Restrukturierungsmaßnahmen dargelegt.

### **(1.) Kosten für die flächendeckende Versorgung (Universaldienstlasten)**

Nach § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG sind Kosten der flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen angemessen zu berücksichtigen. Wie bereits in der Maßgrößenentscheidung vom 14.11.2011, BK5b-11/018, dort auf S. 20 f., ausgeführt, stellt § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG allein auf den Umstand ab, dass eine flächendeckende Versorgung tatsächlich erbracht wird. Eine vorausgegangene Verpflichtung zur Erbringung des Universaldienstes im

Sinne von § 13 Abs. 2 PostG – und damit ein Marktversagen - wird für die Anerkennung derartiger Kosten im Sinne des § 20 PostG von Gesetzes wegen nicht verlangt.

Die Betroffene sieht sich auch nach Auslaufen der Exklusivlizenz zum 01.01.2008 weiterhin faktisch zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet und an dessen Erbringung rechtlich gebunden, solange sie nicht die vollständige oder teilweise Einstellung von Universaldienstleistungen mindestens sechs Monate vorher der Bundesnetzagentur nach § 56 PostG anzeigt. Darüber hinausgehende Universaldienstleistungen erbringe sie im Rahmen ihrer Selbstverpflichtung. Sie verweist zudem auf ihre gegenüber dem Bundeszentralamt für Steuern abgegebene Verpflichtung, Post-Universaldienstleistungen gemäß der EU-Postdiensterrichtlinie, dem PostG und der PUDLV entsprechend den Anforderungen nach § 4 Nr. 4 11b UStG zu erbringen.

Die Betroffene sieht sich aufgrund ihrer marktbeherrschenden Stellung zudem als einziges Unternehmen, dass im Falle einer Universaldienstunterversorgung zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet werden könne, § 13 Abs. 2 PostG.

Im Vergleich zu einem betriebswirtschaftlich optimalen Netz resultierten aus der Erbringung des Universaldienstes Mehrkosten, die nach § 20 Abs. 2 S. 2 PostG als Kosten für die flächendeckende Versorgung anzuerkennen seien.

Für die Jahre 2019 bis 2021 macht die Betroffene folgende Werte als Universaldienstlasten geltend:

**Tabelle 21: Entwicklung Universaldienstlasten (in Mio. €) - DPAG gesamt**

	2019	2020	2021
Universaldienstlasten			
davon:			
- Infrastrukturlast Brief			
- Infrastrukturlast Filiale			

Die geltend gemachten Kosten für die flächendeckende Versorgung sind dem Grunde und der Höhe nach gerechtfertigt. Die Betroffene hat nachvollziehbar dargelegt, dass Ihr Kosten für die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen in der geltend gemachten Höhe entstehen. Sie beinhalten zum einen die Position „Infrastrukturlast Brief“, hierzu unter (1.1.). zum anderen die Position „Infrastrukturlast Filiale“, hierzu unter (1.2.).

Zur Erbringung einer flächendeckenden Versorgung verfügt die Betroffene über ein bundesweites Filial- und Zustellnetz, das ausweislich der von ihr in diesem Verfahren vorgelegten Unterlagen auch in Zukunft aufrechterhalten wird. Auch künftig wird die Betroffene ein universaldienstgeprägtes Dienstleistungsangebot und Produktionsnetz in den Bereichen „Filiale“ und „Brief“ (Zustellung) betreiben.

Anders als UPS und BIEK sieht die Kammer für eine Anerkennung der geltend gemachten Kosten nicht das Erfordernis, einer vorherigen förmlichen Verpflichtung zur Erbringung des Universaldienstes. Nach dem Wortlaut des Gesetzes genügt das tatsächliche Erbringen, um die hierfür anfallenden Aufwendungen als Kosten für die flächendeckende Versorgung im Rahmen der Gesamtkostenbasis zu berücksichtigen.

Auch verletzt eine Berücksichtigung der Kosten für die flächendeckende Versorgung nicht die unionsrechtlichen Vorgaben nach Art. 7 der Postdiensterrichtlinie zur Finanzierung des Universaldienstes. Die Regelungen in Art. 7 der Richtlinie sind vorliegend nicht einschlägig. Weder wurde die Betroffene im Sinne der Richtlinie oder der nationalen Vorgaben zur Auferlegung von Universaldienstleistungspflichten nach § 13 ff. PostG verpflichtet, noch hat sie vorgetragen, dass ihr unverhältnismäßige finanzielle Belastungen entstehen, für die sie eine Entschädigung durch öffentliche Mittel oder finanzielle Beiträge anderer Postdienstleister fordert.

Ein Verstoß gegen Art. 7 RL 97/67/EG scheidet damit aus. Dieser befasst sich mit der Möglichkeit der Mitgliedstaaten, „die Bereitstellung der Universaldienste unter Anwendung eines oder mehrerer der in Absatz 2, 3 und 4 genannten Verfahren [zu] finanzieren“. Mit der Berücksichtigung der Kosten für die flächendeckenden Versorgung nach § 20 Abs. 2 S. 1 a.E. und S. 2 sowie § 3 Abs. 4 PEntgV findet aber gerade keine staatliche Finanzierung statt. Diese ist in §§ 15, 16 PostG geregelt. Es sind vielmehr die den Universaldienst tatsächlich in Anspruch nehmenden Nutzer, die über die Zahlung des Portos zur Finanzierung der Universaldienstlasten Kosten für die flächendeckende Versorgung beitragen. Eine derartige Refinanzierung dieser Kosten des Universaldiensteanbieters ist durch das Unionsrecht nicht ausgeschlossen. Die von UPS und BIEK angemahnten Feststellungen waren daher nicht erforderlich, weil keines der in Art. 7 Abs. 3 RL 97/67/EG genannten Verfahren zur Anwendung gelangt ist. Nur für diese ist die vorherige Feststellung vorgeschrieben, vgl. auch VG Köln, Urteil vom 04.12.2018, Az. 25 K 7243/18, S. 24ff.. Mangels einer in Art. 7 Abs. 1 RL 97/67/EG angesprochenen Finanzierung durch den Mitgliedstaat erübrigt sich der Vortrag eines Verstoßes gegen Art. 106 Abs. 2 AEUV oder sonstige beihilferechtlichen Vorgaben.

Der Ansatz von Kosten für die flächendeckende Versorgung nach § 20 Abs. 2 S. 2 PostG i. V. m. § 3 Abs. 4 PEntgV trägt der Vorgabe Rechnung, von der Betroffenen nachgewiesene Kosten, die über die KeL hinausgehen, im Rahmen von Entgeltgenehmigungen angemessen zu berücksichtigen. Es handelt sich hierbei auch nicht, wie von UPS vermutet, um hypothetische Mehrkosten, sondern um Kosten, die der Betroffenen tatsächlich entstehen. Etwaige Kostenvorteile, die – wie von UPS angenommen – der Betroffenen aufgrund einer teilweisen Umsatzsteuerbefreiung ihrer Leistungen entstünden, würden bereits die Gesamtkostenbasis mindern und werden dadurch implizit berücksichtigt.

Die von der Betroffenen vorgelegten Kosten für die flächendeckende Versorgung werden – entgegen der Annahme von UPS und BIEK - im Rahmen der Kostenprüfung auch dahingehend bewertet, ob diese den KeL zuzuordnen sind, oder zu denjenigen Kosten, die die KeL übersteigen, § 3 Abs. 4 PEntgV. Es erfolgt eine effizienzbezogene Betrachtung bei der Kostenzuordnung. Das Verhältnis der neutralen Aufwendungen zu den KeL ist der Kammer demgemäß bekannt.

Eine Offenlegung dieser Angaben, wie dies UPS fordert, ist der Kammer nicht möglich, da es sich bei den Kosteninformationen über KeL und Lasten der Betroffenen um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelt. Dies umfasst auch die Daten zur Netzstruktur, Prozess- und Kostendaten, soweit sie sich auf den Universaldienst beziehen. Das Brieflogistiknetz der

Betroffenen, dient nicht nur zur Erbringung des Universaldienstes. Vielmehr nutzt die Betroffene diese Netzstrukturen ebenfalls für eine Vielzahl weiterer Postdienstleistungen und Nichtpostdienstleistungen. Aus Effizienzgründen werden sämtliche Leistungen möglichst im Verbund erbracht. Die Offenlegung der Daten zum Universaldienst würden Rückschlüsse auf wettbewerbsgeprägte Strukturen der Betroffenen ermöglichen. Darüber hinaus sind diese Daten auch kalkulationsrelevant. Das Bundesverfassungsgericht hat Kalkulationsunterlagen und Marktstrategien ausdrücklich als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eingestuft (vgl. VG Köln, 22 L 812/16 vom 19.06.2017 unter Bezugnahme auf BVerfG, 1 BvR 2087/02, 14.03.2006).

Die Kammer ist gem. § 30 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) verpflichtet, diese Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Betroffenen zu wahren. Ein unbefugtes Offenbaren verstößt nicht nur gegen § 30 VwVfG, sondern ist darüber hinaus gem. § 203 Abs. 2 Nr. 1 Strafgesetzbuch (StGB) strafbewehrt. Befugt ist ein Offenbaren von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen insbesondere dann, wenn sie durch Einwilligung des Berechtigten oder durch Rechtsvorschriften berechtigt ist (vgl. Kopp, Ramsauer, VwVfG, § 30 Rn. 12). Die Betroffene hat keine Einwilligung erteilt. Eine Rechtsvorschrift, die die Kammer vorliegend zur Weitergabe der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berechtigt, ist nicht ersichtlich.

#### **(1.1.)      Infrastrukturlast „Brief“**

Die Betroffene bietet eine Zustellung an sechs Tagen in der Woche an. Sie weist darauf hin, dass ohne die Vorgaben der PUDLV zur Zustellfrequenz und -häufigkeit (§ 2 PUDLV) eine Zustellung an fünf Tagen als optimal anzusehen wäre. Sie verweist auf die Metastudie der ERGP (vgl. ERGP 16 (36). „Report on Universal Services in the light of changing postal end users need, Seite 28 ff.), wonach das Bedürfnis der Verbraucher nach werktäglicher Zustellung von Briefsendungen abnehme. Demgegenüber steige mit zunehmenden Paketmengen das Bedürfnis nach schneller Zustellung von Waren.

Ohne die Vorgaben der PUDLV würde die Betroffene den [REDACTED] als Zustelltag entfallen lassen.

Der Ansatz der Betroffenen ist nachvollziehbar. Eine von WIK durchgeführte empirische Untersuchung zu den Geschäftsmodellen und Leistungsmerkmalen der zehn größten Briefzustellunternehmen zeigt hinsichtlich der Frage der Zustellhäufigkeit folgende Ergebnisse: „Die Mehrheit der untersuchten Anbieter stellt fünfmal in der Woche zu, in der Regel dienstags bis samstags. Dies ist im Wesentlichen nachfragegetrieben: Die Briefdienste bedienen überwiegend Geschäftskunden und die Abholung erfolgt montags bis freitags zu den Geschäftszeiten dieser Versender, die Zustellung am nächsten Werktag. Da bei Geschäftskunden samstags nahezu keine Nachfrage nach dem Versand von Briefen besteht, wäre eine Montagszustellung nicht lohnend.“ (WIK Consult GmbH, „Nachfrage nach Postdienstleistungen von Geschäftskunden“, Studie im Auftrag der Bundesnetzagentur, 2009).

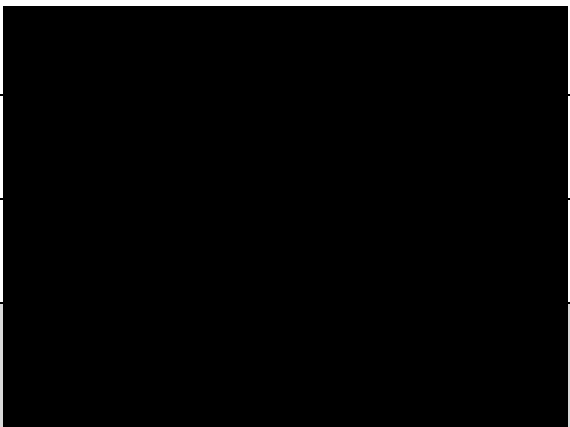
Eine im Auftrag der Bundesnetzagentur in 2017 durchgeführte Verbraucherbefragung kommt zu dem Ergebnis, dass für einen Großteil der Empfänger auch eine Zustellung an fünf Tagen in der Woche ausreichend wäre; allerdings sind Werbetreibende auf eine Zustellung am Samstag angewiesen und mittelständische Unternehmen legen Wert auf eine Zustellung am Montag (vgl.

[https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Post/Verbraucher/Universaldienst/Universaldienst\\_ergebnis.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Post/Verbraucher/Universaldienst/Universaldienst_ergebnis.pdf?__blob=publicationFile&v=5)).

Die Betroffene ermittelt die Last aus der flächendeckenden Versorgung an sechs Werktagen auf Basis zeitwirtschaftlicher Erhebungen. Hierbei werden Tätigkeiten danach bewertet, ob sie an den jeweiligen Zustelltagen unabhängig von der Sendungsmenge anfallen. Demnach entfallen bei Wegfall eines Werktags [REDACTED]

Die mögliche Einsparung bei Wegfall eines Werktags setzt sich in 2018 wie folgt zusammen:


**Tabelle22: Einspareffekte bei Wegfall des sechsten Zustelltags**

<b>Kosten für Wegeleistungen</b>	
<b>Transportkosten</b>	
<b>Stationäre Bearbeitung</b>	
<b>Einsparung insgesamt (Ansatz Infrastrukturlast Brief)</b>	

Die Infrastrukturlast Brief bildet somit diejenigen Kosten ab, die das bestehende universal-dienstgeprägte Zustellnetz bei einer Sechs-Tage-Zustellung im Vergleich zu einer optimierten 5-Tage-Zustellung verursacht.

Für die Jahre 2019 bis 2021 hat die Betroffene hierfür folgende Kosten ausgewiesen:

**Tabelle 23: Neutrale Aufwendungen Infrastrukturlast Brief (in Mio. €) - DPAG gesamt**

2019	2020	2021
		

### **(1.2.)      Infrastrukturlast Filiale**

Die Betroffene hat bislang zusätzliche Kosten für ein universaldienstgeprägtes Filialnetz von rund [REDACTED] jährlich geltend gemacht, die ihr im Vergleich zu einem betriebswirtschaftlich organisierten und strukturierten Netz entstehen. Gegenüber einem durch Agenturpartner betriebenen effizienten Filialnetz, das ausschließlich zu transaktionsabhängigen marktüblichen Konditionen vergütet wird, entstanden ihr Mehraufwendungen im Zusammenhang mit den von der Deutschen Postbank AG betriebenen Filialen.

Aufgrund einer am 01.01.2018 in Kraft getretenen Vereinbarung zur weiteren Zusammenarbeit mit der Postbank, sinken die an die Postbank zu zahlenden Vergütungen kontinuierlich und [REDACTED]

[REDACTED] Die Betroffene beziffert die Mehraufwendungen für die Postbank-Filialen [REDACTED] € p.a.

Aufgrund der Angleichung der Postbank-Vergütungen [REDACTED] reduziert sich die als neutraler Aufwand in Ansatz zu bringende Infrastrukturlast Fi-



liale auf null. Die Verrechnung der Kosten für Postbank-Filialen erfolgt seit dem 01.01.2018 somit vollständig verursachungsgerecht auf die Marktprodukte.

Künftige Kosten für Postbank-Vergütungen werden dementsprechend als Bestandteil der KeL verursachungsgerecht auf die einzelnen Segmente verrechnet.

Die Betroffene verweist zudem auf eine stetig steigende Zahl der mit eigenem Personal betriebenen Deutsche Post Shop-Filialen (rund [REDACTED]). Deutsche Post Shop-Filialen werden an Standorten eingerichtet, die gemäß PUDLV-Vorgaben eine stationäre Einrichtung erfordern, für die die Betroffene aber keine Partner für den Betrieb einer Filiale findet. Für die Betroffene stelle diese Organisationsform einer Filiale das teuerste Modell dar, weil anders als bei Partnerfilialen ein auf Synergieeffekte beruhendes Grundgeschäft fehle. Die Betroffene beziffert die damit verbundenen Kosten jedoch nicht, sondern behält sich vor, Mehrkosten für die Shop-Filialen gegenüber einem konventionellen Partnerbetrieb zu einem späteren Zeitpunkt oder in einem anderen Verfahren zu quantifizieren und nachzuweisen.

Dem Ansatz der Betroffenen, Mehrkosten für Shop-Filialen zu einem späteren Zeitpunkt geltend zu machen, ist für den Zeitraum des aktuellen Price-Cap-Maßgrößenverfahrens nicht zu folgen. Der Betroffenen hatte, wie bei anderen Kosten-, Mengen- und Erlösannahmen für den Price-Cap-Zeitraum, die Möglichkeit, Ergebniseffekte zu quantifizieren und den Ansatz begründet darzulegen. Etwaige Abweichungen bei den Kostenannahmen, die erst im Zeitablauf sichtbar werden, können nur Berücksichtigung finden, wenn diese – weil signifikant – zu einer Revision der Entscheidung führen können. In diesem Fall könnte die Betroffene eine Wiederaufnahme des Verfahrens nach § 51 VwVfG beantragen, wenn sie „ohne grobes Verschulden außerstande war, den Grund für das Wiederaufgreifen in dem früheren Verfahren, insbesondere durch Rechtsbehelf, geltend zu machen“, § 51 Abs. 2 VwVfG. Ansonsten ist eine nachträgliche Geltendmachung von Kosten mit der Systematik der Price-Cap-Regulierung grundsätzlich nicht vereinbar. Ein Nachjustieren der Kostenbasis ist im Maßgrößenverfahren nicht angelegt. Ein Kostenausgleichsmechanismus über ein „Regulierungskonto“ ist nicht vorgesehen. Die Geltendmachung höherer Kosten in anderen Entgeltgenehmigungs- bzw. Entgeltüberprüfungsverfahren ist der Betroffenen unbenommen.

### **(1.3.) Gesamtbetrachtung**

Die Betroffene hat die in der Regulierungsperiode der Jahre 2019 bis 2021 anfallenden Mehraufwendungen i. S. d. § 2 Abs. 2 i. V. m. § 3 Abs. 4 PEntgV für die Position „Brief“ (Zustellung) nachvollziehbar dargelegt. Für den Bereich „Filiale“ macht Sie keinen Mehraufwand geltend.

Diese aus der flächendeckenden Versorgung resultierenden Kosten konnten damit als neutrale Aufwandsposition berücksichtigt werden. Für die einzelnen Segmente und Produktbereiche ergeben sich bei verursachungsgerechter Zuordnung für die Jahre 2019 bis 2021 folgende originäre Lasten.

**Tabelle 24: Verursachungsgerecht zugerechnete Infrastrukturlasten – Price-Cap-Produkte (in Mio. €)**

Segment	2019	2020	2021
Price-Cap			
Teilleistungen			
Dialog Marketing			
Presse			
Pakete C2X			
Pakete B2X			
Sonst. Paket-DL			
Sonst. PDL			
Nicht-PDL			
<b>Summe</b>			

**(2.) „Nicht wettbewerbsübliche Personal- und Personalnebenkosten“**

Nach § 3 Abs. 4 PEntgV i. V. m. § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG sind Mehraufwendungen als neutrale Aufwendungen zu berücksichtigen, wenn hierfür eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wird. Dabei sind insbesondere die Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für die Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind, angemessen zu berücksichtigen.

Die Betroffene macht folgende Personal- und Soziallasten als neutrale Aufwendungen i. S. d. § 20 Abs. 2 Satz 2 Post G geltend:

**Tabelle 25: Entwicklung Personal- und Soziallasten (in Mio. €) - DPAG gesamt**

	2019	2020	2021
<b>Nicht wettbewerbs- übliche Personal- kosten</b>			
davon:			
Gemäß ETV DPAG (Besitzstand)			
davon:			
Gemäß Tarifvertrag Spedition und Logistik			
<b>Nicht wettbewerbs- übliche Personal- nebenkosten</b>			
davon: Sozialkosten (Beamte)			
davon: Zinsaufwen- dungen für betriebl. Altersvorsorge			
davon: Remeasurement			
davon: Kostenüber- nahmen BAnstPT			
davon: Leistungen für die Versorgungsanstalt Post			

Die von der Betroffenen als „nicht wettbewerbsübliche Personalkosten gemäß ETV DPAG (Besitzstand)“ bezeichneten neutralen Aufwendungen resultieren daraus, dass die Betroffene als Rechtsnachfolgerin der „Deutschen Bundespost – Postdienst“ deren gesamten Personalbestand unter Fortbestand der Beamtenvergütung und der Tarifverträge für Arbeiter und Angestellte übernommen hat.

Diesen Beschäftigten werden damit Vergütungen gezahlt, die über den Vergütungen neu eingestellter Kräfte der Betroffenen liegen. In den Jahren 2001 und 2003 hat die Betroffene den derzeit gültigen Entgelttarifvertrag für Arbeiter und Angestellte (= ETV) mit den Tarifpartnern ausgehandelt, der im Vergleich zu den ursprünglichen Tarifverträgen eine niedrigere Vergütung vorsieht. Der ETV kommt bei neu eingestellten Arbeitnehmern zur Anwendung. Die bei Inkrafttreten des ETV vorhandenen Beschäftigten erhalten prinzipiell im Rahmen einer sog. „Besitzstandszulage“ weiterhin die bisherige höhere (wettbewerbsunübliche) Vergütung. Der Unterschiedsbetrag zwischen Besitzstand und aktuell gültigem Entgelttarifvertrag wird als neutraler Aufwand i. S. d. § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG aufgrund der aus der Rechtsnachfolge der Betroffenen eingegangenen Verpflichtungen gegenüber ihren Beschäftigten berücksichtigt.

Nicht berücksichtigt werden als neutraler Aufwand diejenigen Kostenansätze, die sich einerseits aus dem Unterschied zwischen dem ETV der Betroffenen und dem Entgeltniveau und andererseits auf Grundlage von Tarifverträgen für das Spedition- und Logistikgewerbe ergeben. Die Betroffene hat – wie schon in den vorangegangenen Maßgrößenverfahren BK5b-13/001 und BK5-15/012 – vorgetragen, dass durch den Abschluss der Entgelttarifverträge (ETV) keine vollständige Annäherung an das Wettbewerbsniveau erreicht werden konnte. Vielmehr bestünde in der Differenz zwischen ihren Personalkosten nach ETV und den von ihren Wettbewerbern gezahlten Löhnen eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung zu ihren Lasten. Sie ist deshalb weiterhin der Auffassung, dass zumindest die Differenz zwischen den Löhnen nach ETV und dem Lohnniveau auf Grundlage des Tarifvertrags für das Speditions- und Logistikgewerbe (TV Sped./Log.) als neutraler Aufwand i. S. v. § 3 Abs. 4 PEntgV anzuerkennen sei.

Den Überlegungen der Betroffenen wird weiterhin nicht gefolgt. Unabhängig davon, ob die in freier Ausübung der Tarifautonomie zwischen der Betroffenen und den Gewerkschaften geschlossenen Tarifverträge über oder unter den Löhnen anderer, mit der Betroffenen nicht ohne weiteres vergleichbaren Unternehmen liegen, sind weiterhin keine Rechtfertigungsgründe für eine Berücksichtigung im Rahmen des § 3 Abs. 4 PEntgV erkennbar. Der Sachverhalt resultiert insbesondere nicht aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost. Denn der ETV wurde erst nach Privatisierung der Betroffenen ausgehandelt.

Auch sonstige sachliche Rechtfertigungsgründe für eine Anerkennung der Differenz zwischen ETV und TV Sped./Log. als neutraler Aufwand sind derzeit nicht ersichtlich. Der Betroffenen entstehen durch die verursachungsgerechte Berücksichtigung der Personalkosten gem. ETV als KeL keine Nachteile. Sie ist in der Lage, ihre Personalkosten gem. ETV auf dem Markt für Postdienstleistungen zu erwirtschaften. Eine Annäherung auf das Entgeltniveau des TV Sped./Log. ist aus regulatorischer Sicht weder angezeigt noch erforderlich.

Für die Ermittlung der verursachungsgerecht zurechenbaren Kosten für den Price-Cap-Bereich sind die Überlegungen der Betroffenen letztlich auch unerheblich: Denn unabhängig davon, ob bestehende Differenzen zum ETV als KeL oder als neutraler Aufwand verursachungsgerecht dem Price-Cap-Bereich zugerechnet werden, ändert sich die Kostenbasis nicht. Die Kammer nimmt keine Kürzung der geltend gemachten Aufwendungen vor. Die

Differenz zwischen ETV und TV Sped./Log. Wird vollumfänglich über alle Produktbereiche hinweg verursachungsgerecht anerkannt und berücksichtigt.

Neben den Vergütungsregeln für Beamte und Angestellte sind weitere Sozialleistungen, Verpflichtungen aus der betrieblichen Altersversorgung, Kostenübernahmen für die Bundesanstalt für Telekommunikation und Post sowie Sonderzahlungen für die Beamten aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen zu leisten.

Die Sozialkosten für Beamte umfassen im Wesentlichen den Unternehmensbeitrag der Betroffenen zu den Beamtenpensionen in Höhe von 33 % der Bezüge der aktiven Beamten, Beihilfezahlungen sowie unüblich hohe Beiträge zur Unfallkasse. Die nicht wettbewerbsüblichen Sozialkosten für Beamte werden von der Betroffenen als Differenz der tatsächlichen Kosten und der wettbewerbsüblichen Sozialkosten ermittelt. Diese ermittelt die Betroffene auf Grundlage der wettbewerbsüblichen Personalgrundkosten gemäß ETV zuzüglich der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung (Renten-, Arbeitslosen-, Kranken-, Pflegeversicherung) sowie Beiträgen zur Unfallkasse und Betriebsrenten. Die Differenz beträgt im Jahr 2017 [REDACTED] € und nimmt bis zum Jahr 2021 auf [REDACTED] € ab.

Die Betroffene macht zudem Kosten für die betriebliche Altersvorsorge geltend, die aus Zinsaufwendungen für Pensionsrückstellungen resultieren. Die Betroffene hat als Rechtsnachfolgerin der Deutschen Bundespost Postdienst entsprechende Verpflichtungen zur Zahlung einer betrieblichen Altersversorgung gegenüber der Versorgungsanstalt Post übernommen. Die Höhe der Zinsaufwendungen wird jährlich im Finanzergebnis der Betroffenen ausgewiesen. Für die Jahre 2019 bis 2021 macht sie Beträge zwischen [REDACTED] € jährlich geltend.

Daneben setzt die Betroffene Kosten aufgrund versicherungsmathematischer Verluste aus der Neubewertung ihrer Pensionsverpflichtungen an. Sie verweist in diesem Zusammenhang auf den gestiegenen Barwert ihrer Verpflichtungen infolge eines gesunkenen Zinsniveaus. Die Betroffene differenziert den Aufwand nach dem Verhältnis der Zinsaufwendungen in einen wettbewerbsüblichen und einen nicht wettbewerbsüblichen Anteil. Letzter beträgt im Zeitraum 2019 bis 2021 zwischen [REDACTED] € jährlich.

Die Betroffene ist ferner zur Übernahme von Kosten der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation (BAnstPT) verpflichtet. Die BAnstPT nimmt für die Betroffene sowie die anderen Nachfolgeunternehmen der deutschen Bundespost dienstrechtliche und soziale Aufgaben wahr. Für die Jahre 2019 bis 2021 werden durch die Betroffene Kostenübernahmen in Höhe von [REDACTED] € in Ansatz gebracht.

Daneben macht die Betroffene Kosten für Leistungen gegenüber der Versorgungsanstalt Post (VAP) geltend. Die Leistungen der Betroffenen für die VAP umfassen im Wesentlichen die Verwaltung der Anwartschaften sowie die Berechnung und Auszahlung der betrieblichen Altersversorgung. Die Betroffene beziffert die Aufwendungen für die Jahre 2019 bis 2021 auf [REDACTED] €.

Die Betroffene hat dargelegt, dass die vorgenannten Regelungen, Verpflichtungen und Kostenübernahmen im Vergleich zu anderen Großunternehmen in der Dienstleistungsbranche zu erheblich höheren Personal- und Sozialkosten führen. Die Betroffene hat ausweislich der Lastenaufstellung vom 18.05.2018 die Höhe der als neutraler Aufwand zu berücksichtigenden Kosten beziffert. Für die Kammer sind derzeit keine Anhaltspunkte ersichtlich, die gegen eine Anerkennungen dieser Kosten als neutraler Aufwand sprechen.

Diese Mehraufwendungen wurden daher gemäß § 3 Abs. 4 PEntgV i. V. m. § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG als Kosten aus der Übernahme von Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind, berücksichtigt.

**Tabelle 26: Verursachungsgerecht zugerechnete Personal- und Soziallasten – Price-Cap-Produkte**  
(in Mio. €)

Segment	2019	2020	2021
Price-Cap			
Teilleistungen			
Dialog Marketing			
Presse			
Pakete C2X			
Pakete B2X			
Sonst. Paket-DL			
Sonst. PDL			
Nicht-PDL			
Summe			

### **(3.) Personalüberkapazitäten/Restrukturierung**

Die Betroffene ist nach § 20 Abs. 2 S. 2 PostG berechtigt, Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für diejenigen Beschäftigten geltend zu machen, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind.

Die in der Position „Personalüberkapazitäten“ / Restrukturierung ausgewiesenen Kosten beinhalten neben den Aufwendungen aus Vorruhestand- und Altersteilzeitmaßnahmen auch Zahlungen von Überbrückungsgeldern mit Planungsstand 18.05.2018. Hierbei nicht berücksichtigt sind die unter Gliederungspunkt 7 db) behandelten Restrukturierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Kapitalmarktkommunikation zum Bereich PeP vom 08.06.2018.

Die Betroffene hat die für die Regulierungsperiode der Jahre 2019 bis 2021 geltend gemachten Aufwendungen für die Position plausibel dargelegt und damit den Nachweis eines Mehraufwandes i. S. d. § 2 Abs. 2 i. V. m. § 3 Abs. 4 PEntgV erbracht.

**Tabelle 27: Verursachungsgerecht zugerechnete Kosten für Personalüberkapazitäten/Restrukturierung  
(in Mio. €)**

Segment	2019	2020	2021
Price-Cap			
Teilleistungen			
Dialog Marketing			
Presse			
Pakete C2X			
Pakete B2X			
Sonst. Paket-DL			
Sonst. PDL			
Nicht-PDL			
<b>Summe</b>			

**(4.) Summe der verursachungsgerecht zugerechneten neutralen Aufwendungen**

Für das Price-Cap-Segment sowie die sonstigen Produktsegmente ergeben sich bei verursachungsgerechter Verteilung der o. g. neutralen Aufwendungen (Punkt (1.) bis (3.)) folgende Werte:

**Tabelle 28: Verursachungsgerecht zugerechnete neutrale Aufwendungen je Segment gesamt (in Mio. €)**

Segment	2019	2020	2021
Price-Cap			
Teilleistungen			
Dialog Marketing			
Presse			
Pakete C2X			
Pakete B2X			
Sonst. Paket-DL			
Sonst. PDL			
Nicht-PDL			
Summe			

**e) Sendungsmengen**

Für das Price-Cap-Segment werden die nachfolgenden Sendungsmengen als Kalkulationsgrundlage zur Bestimmung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) zugrunde gelegt:



**Tabelle 29: Prognose der Sendungsmengenentwicklung im Price-Cap-Bereich**

	2019	2020	2021
Sendungsmengen (in Mio. Stück)			

Die Einschätzung der Sendungsmengen beruht auf der von der Betroffenen erstellten Prognoserechnung sowie auf den ergänzend von ihr mit Schreiben vom 30.11.2018 vorgelegten Ausführungen zu den Struktureffekten. Im Rahmen der Fortschreibung der Sendungsmengenentwicklung hat die Beschlusskammer nur Mengenveränderungen aufgrund der E-Substitution sowie Effekte im Zusammenhang mit der Verlagerung in Richtung Teilleistungen und Mengenverluste an alternative Zustellunternehmen berücksichtigt. Nicht einbezogen wurden Mengenrückgänge als Folge der von der Betroffenen angenommenen Preismaßnahmen (Mengeneffekte, vgl. Punkt II. 7. ed)).

#### **ea) Prognose gemäß Planung der Betroffenen vom 18.05.2018**

Mit Schreiben vom 18.05.2018 hat die Betroffene eine umfangreiche Dokumentation vorgelegt, in der sie ihre Annahmen zu Ursachen und Umfang des Sendungsmengenrückgangs (s. u.) im Einzelnen begründet. Die Erwartungen decken sich mit den Erkenntnissen der Bundesnetzagentur zur Sendungsmengenentwicklung in Deutschland und auf den europäischen Briefmärkten (vgl.

[http://ec.europa.eu/eurostat/tgm\\_grow/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=post\\_dtr\\_1](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm_grow/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=post_dtr_1) ; <http://www.upu.int/en/resources/postal-statistics/query-the-database.html>).

Die von der Betroffenen angestellte Prognose ist – auch mit Blick auf die ERGP-Untersuchungsergebnisse und die Auswertungen von WIK und Copenhagen Institute – nachvollziehbar und plausibel (Copenhagen Institute, „Ermittlung einer angemessenen Umsatzrendite für die Price-Cap-Regulierung, Mai 2018). Nach Auswertungen von WIK lag der Sendungsmengenrückgang in anderen europäischen Postmärkten im Zeitraum von 2012 bis 2016 durchschnittlich bei 5,0 % (WIK, Gewinnmargen europäischer Postverwaltungen und –unternehmen, Wesentliche Ergebnisse und Erläuterungen zur WIK-Datenlieferung, Juni 2018). Auch die von der Betroffenen selbst in Auftrag gegebene Studie, legt dar, dass das Briefaufkommen in Europa in den Jahren von 2010 bis 2016 um durchschnittlich 5,7 % p. a. zurückgegangen ist (Copenhagen Institute, „Ermittlung einer angemessenen Umsatzrendite für die Price-Cap-Regulierung, Mai 2018).

Soweit UPS unter Hinweis auf eine aktuelle Marktuntersuchung der Bundesnetzagentur lediglich von einem zu vernachlässigenden Mengenrückgang ausgeht, ist klarzustellen, dass sich diese Änderungsrate auf den gesamten Briefmarkt bezieht. Sie erfasst somit die Mengeneffekte aller Marktteilnehmer (nicht nur der Betroffenen) sowohl im Privat- als auch im Geschäftskundensegment. Verfahrensrelevant für die Maßgrößenbestimmung sind jedoch nur solche Mengeneffekte der Betroffenen, die den Bereich der Privatkunden und Klein- bzw. Kleinstversender betreffen.

Generell ist zwar in allen Briefbereichen ein Rückgang zu verzeichnen. Die E-Substitutionseffekte als wesentliche Ursache für die rückläufigen Sendungsmengen im Privat- und Geschäftskundensegment sind jedoch unterschiedlich stark ausgeprägt. Dies ergibt sich aus dem Vortrag der Betroffenen in ihren entgeltbegründenden Unterlagen und deckt sich auch mit den Erkenntnissen der ERGP-Unterarbeitsgruppe „market monitoring“. In ih-

rem Bericht „report on core indicators for monitoring the European postal markets“ haben sich die Autoren unter Punkt 4.3.1. eingehend mit den Entwicklungen auf den europäischen Briefmärkten auseinandergesetzt (ERGP Report (17) 36); Seite 36 ff., Dezember 2017).

Die Analyse der Mengeneffekte bedarf einer differenzierten Betrachtung. Dabei zeigt sich, dass zwar sämtliche Segmente von Sendungsmengentrükgängen betroffen sind. Mit Blick auf Rückgänge ergab sich aber ein sehr heterogenes Bild. Insbesondere lagen die angenommenen Rückgänge im Privatkundensegment höher als bei der Transaktionspost und bei den adressierten Werbesendungen.

Der für die Prognose über die Entwicklung der Sendungsmengen maßgebliche Maßstab ergibt sich aus der Rechtsprechung des VG Köln (vgl. Urteil vom 15.05.2008, Az. 1 K 6817/05). Die künftige Entwicklung der Sendungsmengen wurde in Anlehnung an das Sachverständigengutachten von Prof. Schefczyk, Analyticum GmbH vom 31.12.2007 (Sachverständigengutachten gemäß Beschluss des Verwaltungsgerichts Köln, Az. 1 K 6817/05 vom 03.05.2007) abgeschätzt. Gestützt auf dessen Vorgehensmodell wurden – ausgehend von empirischen Daten der vergangenen Jahre unter Berücksichtigung des in der Vergangenheit festgestellten Trends – die Änderungsraten für die künftigen Jahre bestimmt.

In Anlehnung an das Vorgehen in dem o. g. Gutachten war zur prognostischen Beurteilung der Sendungsmengenentwicklung für die Geltungsdauer der Maßgrößenentscheidung insbesondere das Nachfrageverhalten verschiedener Nutzergruppen nach Briefdienstleistungen für den maßgeblichen Price-Cap-Zeitraum 2018 bis 2021 zu bestimmen. Es bedurfte hierzu einer differenzierten Betrachtung verschiedener Sendungsströme (C2X, B2B, B2C).

Entsprechend den Vorgaben des VG Köln sind Prognosen auf der Grundlage der Sendungsmengen und deren Entwicklung im vorausgegangenen Genehmigungszeitraum zu treffen. Die aktuelle Prognose basiert daher zunächst auf einer Fortschreibung der Sendungsmengen für die Jahre 2015 bis 2018. Die der Schätzung zugrunde liegenden Parameter decken sich im Ergebnis mit den Feststellungen der TAB-Studie für Entwicklungen bis zum Jahr 2020? (Endbericht zum TAB-Projekt über „Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien, Mai 2013; MRU (2012): Relevante technische und gesellschaftliche Entwicklungen mit Auswirkungen auf die Geschäftsmodelle von Briefdiensten; WIK-Consult GmbH (2012): Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien; Dieke, Junk, Schölermann (2010): Die Entwicklung der Hybridpost: Marktentwicklungen, Geschäftsmodelle und regulatorische Fragestellungen; Dieke, Junk, Thiele (2011): Elektronische Zustellung: Produkte, Geschäftsmodelle und Rückwirkungen auf den Briefmarkt).

Anknüpfend an das Vorgehensmodell von Prof. Schefczyk werden zunächst die Sendungsmengenentwicklungen der Vergangenheit für die verschiedenen Segmente untersucht. In einem nachfolgenden Schritt werden für diese Segmente die Sendungsmengen für die Jahre 2019 bis 2021 prognostiziert.

#### **eb) Untersuchung der zurückliegenden Sendungsmengenentwicklung**

Anhand von internen Statistiken über Absatzmengen in Abhängigkeit von den Freimachungsarten wurden die Sendungsmengenänderungen im abgelaufenen Price-Cap-Zeitraum dargelegt.

Die von der Betroffenen zur Auswertung der Verkehrsmengenänderungen vorgenommene Segmentierung innerhalb des Price-Cap-Bereichs entspricht der Vorgehensweise der Be-

schlusskammer in den Price-Cap-Maßgrößenentscheidungen BK 5b-11/017 und BK5b-13/001 und BK5-15/012.

Um die Mengenänderungen im Price-Cap-Bereich fundiert auswerten zu können, hat die Betroffene in Abhängigkeit vom Versender und von dem Frankierverhalten folgende Segmentierung innerhalb des Price-Cap-Segments vorgenommen:

- Briefkommunikation (BK) vollbezahlt
  - Privatkundensegment (C-to-X)
  - Kleinst-Geschäftskunden ( $B_{\text{Kleinst-to-X}}$ )
- Briefkommunikation (BK) AFM-frankiert
  - Kleine Geschäftskunden ( $B_{\text{Klein-to-X}}$ )

Zum Nachweis der Sendungsmengenentwicklung im abgelaufenen Genehmigungszeitraum wurden von der Betroffenen detaillierte Angaben zur Entwicklung der o. g. Segmente gemacht. Hierzu hat sie für jedes der o. g. Price-Cap-Segmente die in den Jahren 2015 bis 2018 zu verzeichnenden Sendungsmengenänderungen beziffert.

Unter Heranziehung von Unternehmensstatistiken über Sendungsmengen in Abhängigkeit von den jeweiligen Freimachungsarten und einer anschließenden analytischen Betrachtung ergibt sich folgendes Bild der Absatzentwicklung in den jeweiligen Segmenten:

**Tabelle 30: Mengeneffekte im Price-Cap-Bereich p. a.**

		Segment	Frankierung	Effekt	Effekt in %
Price-Cap	BK Vollbezahlt	C-to-X	Marke	eSubstitution	
		$B_{\text{Kleinst-to-X}}$	Marke	eSubstitution (verstärkt)	
	BK AFM-frankiert		Frankiermaschine	eSubstitution (verstärkt)	
		$B_{\text{Klein-to-X}}$		Migration	
				Wettbewerb	

#### **(1.) Entwicklung im Bereich BK vollbezahlt**

##### **(1.1.) Betrachtungen des Segments C-to-X**

Der durchschnittliche Sendungsmengenrückgang der vollbezahlten Sendungen im Price-Cap-Segment in den Jahren 2015 bis 2018 lag bei [REDACTED] % p. a.. Der Rückgang im C-to-X-Segment ist ausschließlich der elektronischen Substitution zuzuschreiben.

Die Betroffene rechnet damit, dass es infolge der Substitution der physischen Briefpost durch elektronische Kommunikationsmittel wie etwa E-Mail oder Messenger-Dienste (Nutzung von Smartphones) zu einer weiteren Schrumpfung der Sendungsmengen kommt.

Als Folge noch immer zunehmender Breitbandpenetration werden Privatkunden verstärkt elektronische Kommunikationsmittel auch für ihre Privatkorrespondenz nutzen. Eine Sättigung des Trends zeichnet sich gegenwärtig noch nicht ab. Dies deckt sich auch mit den Erkenntnissen der o. g. ERGP-Unterarbeitsgruppe sowie den Befunden von Copenhagen Economics (vgl. Expertengutachten Copenhagen Economics, Ermittlung einer angemessenen Umsatzrendite für die Price-Cap-Regulierung ab 2019, Mai 2018). Unter Hinweis auf die Di-

gitalisierung der Schriftkommunikation wird dort detailliert ausgeführt, wie sich die Sendungsmengen bei den anderen europäischen Postdienstleistern entwickelt haben und entwickeln werden.

### **(1.2.) Betrachtungen des Segmentes B<sub>Kleinst-to-X</sub>**

Für das Segment B<sub>Kleinst-to-X</sub> wurde von der Betroffenen im abgelaufenen Price-Cap-Zeitraum ein Rückgang von durchschnittlich [REDACTED] % p. a. ermittelt.

Im Segment der Kleinst-Geschäftskunden sind die von den Nutzern aufgegebenen Sendungen ebenfalls mit Marken frankiert und damit nicht teilleistungsfähig. Anhand der gewählten Frankierart lässt sich nachvollziehen, dass es sich um Kunden mit weniger als [REDACTED] Sendungen pro Tag handelt, da Kunden mit höherem Sendungsaufkommen in der Regel effizientere Frankierverfahren bevorzugen. Da diese Kundengruppe derzeit nicht von Wettbewerbern bzw. Konsolidierern umworben wird, werden keine Migrationseffekte erwartet.

Der Sendungsmengenrückgang ist hier ebenso wie im C-to-X Segment auf die elektronische Substitution zurückzuführen. Dieser fällt allerdings stärker aus als im Privatkundensegment. Ein wesentlicher Treiber ist die stark wachsende Bedeutung von Versand und Empfang elektronischer Rechnungen auch bei Kleinst-Geschäftskunden. Diesbezüglich verweist die Betroffene auf eine Studie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi). Nach der Studie des BMWi-Förderschwerpunkts „Mittelstand Digital“ bevorzugten in 2017 bereits 41 % der Kleinunternehmen den elektronischen Kanal für ausgehende Rechnungen und sogar 48 % für eingehende Rechnungen.

Die elektronische Kommunikation wird in Zukunft weiter zunehmen und die Transaktionspost zunehmend substituieren.

### **(2.) BK AFM-freigemacht**

Für das Segment BK AFM-freigemacht wurde von der Betroffenen ein durchschnittlicher Sendungsmengenrückgang von [REDACTED] % p. a. angegeben. Der zu verzeichnende Rückgang erklärt sich insbesondere aus einer verstärkten elektronischen Substitution. Mit Sendungsmengen durchschnittlich [REDACTED] Stück pro Tag und Kunde ist zusätzlich mit Migrationseffekten zu rechnen. Bei dieser Kundengruppe handelt es sich um ein im Wettbewerb besonders umworbenes Kundensegment. Auch in diesem Segment ist zunehmend mit Wettbewerb über die Hybridportale zu rechnen, insbesondere durch solche, die integriert hybride und digitale Lösungen anbieten. Im Markt für hybride und digitale Lösungen sind auch Frankiermaschinenhersteller aktiv.

Nach Auswertung der Unternehmensdaten und Statistiken zu den AFM-freigemachten Sendungen setzt sich der Gesamtmengeneffekt wie folgt zusammen:

**Tabelle 31: Mengeneffekte im Bereich BK AFM-freigemacht (BKlein-to-X)**

Elektronische Substitution	[REDACTED]
Migration	
Wettbewerb	

### **ec) Prognose für den Zeitraum 2019 bis 2021**

Die Betroffene geht für den Zeitraum 2019 bis 2021 von einem durchschnittlichen Sendungsmengenrückgang von [REDACTED] p. a. aus.

Grundlage der Hochrechnung der Sendungsmengenentwicklung der Jahre 2019 bis 2021 ist die tatsächliche Sendungsmengenentwicklung der letzten Jahre. Die Vergangenheitswerte werden hierbei unter Berücksichtigung von zusätzlichen trendbeeinflussenden Faktoren fortgeschrieben.

Die Betroffene geht dabei insbesondere auch von Sendungsmengenrückgängen als Folge geplanter Preismaßnahmen in 2019 aus. Einmaleffekte aufgrund anstehender Wahlen wirken den Rückgangserwartungen entgegen.

Der Vortrag der Betroffenen zu Substitutions- und Migrationseffekten ist nachvollziehbar und plausibel.

Wie die Betroffene vorträgt, werden in den kommenden Jahren Sendungsmengen aus dem Price-Cap-Segment in Richtung Teilleistungen verlagert. Zum einen treibt der Konkurrenzdruck unter den physischen Konsolidierern die Anbieter auch weiterhin dazu, Geschäftskunden mit kleineren Sendungsmengen zu akquirieren. Zum anderen führen Hybridpostangebote dazu, dass auch Versender von kleineren und mittleren Sendungsmengen, welche vormals im Price-Cap-Segment verortet waren, Teilleistungen nutzen.

In Übereinstimmung mit der Betroffenen geht die Beschlusskammer davon aus, dass der für den zurückliegenden Genehmigungszeitraum tatsächlich festgestellte Sendungsmengenrückgang sich in Zukunft abschwächen wird. Hinsichtlich des Umfangs der Substitution durch elektronische Medien decken sich die Annahmen der Betroffenen mit den Modellrechnungen der TAB-Studie. Die Autoren der Studie führen aus, dass die Mehrzahl der Unternehmen dazu übergeht, die Möglichkeiten des Internetzugangs zu nutzen, um die Geschäftskorrespondenz abzuwickeln (Seite 98 ff.).

Im Price-Cap-Bereich sind - auch aufgrund hinzutretender demographischer Effekte - weiterhin Sendungsmengenrückgänge zu erwarten. Während die E-Substitution bei größeren gewerblichen Versendern weit fortgeschritten ist, besteht im Price-Cap-Bereich noch Substitutionspotential.

Der von der Betroffenen prognostizierte Sendungsmengenrückgang erklärt sich zusätzlich daraus, dass über den Substitutionseffekt hinaus ein verstärkter Migrationseffekt aufgrund einer Verlagerung von Briefsendungen vom Price-Cap-Bereich in Richtung Teilleistungsektor zu erwarten ist. Diese Erwartung wird seitens der Betroffenen neben dem höheren Konkurrenzdruck durch Konsolidierer mit dem Angebot von Hybridpostprodukten begründet. Dadurch wird Versendern mit kleineren und mittleren Sendungsaufkommen, deren Sendungsmengen bisher im Price-Cap-Segment angesiedelt waren, die Nutzung von Teilleistungen erleichtert. Die Erläuterungen der Betroffenen sind plausibel und entsprechen der allgemeinen Erwartungshaltung auch anderer Marktteilnehmer.

#### **ed) Berücksichtigung von Struktur- und Mengeneffekten**

Die von der Kammer zur Ermittlung des X-Faktors zugrunde gelegte Mengenentwicklung für 2019 bis 2021 berücksichtigt über die Prognose der Betroffenen vom 18.05.2018 hinaus, die mit Schreiben vom 30.11.2018 vorgetragenen Struktureffekte. Nicht berücksichtigt werden konnten indessen Mengenrückgänge als Folge der von der Betroffenen ausweislich des Erlösnachweises für 2019 bis 2021 (Schreiben vom 30.11.2018, Anlage 14a) geplanten Preismaßnahmen (Elastizitätseffekte).

Mit Schreiben vom 30.11.2018 geht die Betroffene - gestützt auf aktualisierte Auswertungen zu den Sendungsmengen –gegenüber ihrer Prognose vom 18.05.2018 insgesamt von einem geringeren Ausgangsniveau aus. Dies sei auf einen beschleunigten Rückgang kleinformatiger Sendungen zurückzuführen, der – wie in 2018 beobachtet - nur teilweise durch einen gleichzeitig stattfindenden Mengenanstieg großformatiger Sendungen kompensiert werden könne. Die in 2018 festgestellte Entwicklung werde sich in den Folgejahren fortsetzen.

Die Betroffene hat mit Schreiben vom 25.07.2018 vorgetragen, dass sich im Briefbereich in den ersten Monaten des Jahres 2018 der Mengenrückgang bei kleinformatigen Sendungen (Standard- und Kompaktbrief) gegenüber den bisherigen Planungsannahmen deutlich beschleunigt habe. Mit Schreiben vom 05.10.2018 und mit Schreiben vom 30.11.2018 trägt sie erneut einen beschleunigten Rückgang bei den kleinformatigen Sendungsmengen bei gleichzeitigem Mehrabsatz großformatiger Sendungen im Price-Cap-Segment vor. Angesichts der aktuellen Entwicklung sei nach Vortrag der Betroffenen ein deutlich stärkerer Mengenrückgang für das Jahr 2018 zu erwarten, als in der Planung vom 18.05.2018 als Ausgangsniveau bei den Sendungsmengen unterstellt war (Mengen-Niveaueffekt).

In Übereinstimmung mit der Betroffenen geht auch die Beschlusskammer davon aus, dass die Prämissen für die zu erwartende Mengenentwicklung in den Jahren ab 2019 weiterhin Bestand haben werden. Allerdings ist – basierend auf dem Vortrag der Betroffenen vom 30.11.2018 – von einem geringeren Sendungsmengenniveau auszugehen, das sich in den Folgejahren fortsetzt und keinen Einmaleffekt darstellt. Aufgrund dessen war eine Aktualisierung der mit Schreiben vom 18.05.2018 vorgelegten Absatz- und Umsatzzahlen für die Briefprodukte erforderlich. Zum Nachweis der sich als Folge des Struktureffekts ergebenden Mengenverschiebungen hat die Betroffene für das Price-Cap-Segment für die Jahre 2018 bis 2022 ihre Erlösnachweise aktualisiert.

Ausweislich der Erlösnachweise (Schreiben vom 30.11.2018, Anlage 14a, Schreiben vom 20.02.2019) ergeben sich für den Price-Cap-Zeitraum die nachfolgenden Änderungsraten für die verschiedenen Produktgruppen (ohne interne Mengen):

**Tabelle 32: Sendungsmengenprognose der Betroffenen (incl. Struktur- und Mengeneffekt)**

	2018	2019	2020	2021
<b>ex ante Price-Cap</b>				
<b>BK Basisprodukte</b>				
<b>DM Einzelsendungen</b>				
<b>BI Basisprodukte und DM Einzelsendungen</b>				
<b>BI zum Kilotarif</b>				

Die Tabelle berücksichtigt neben dem Struktureffekt auch einen Mengeneffekt. Hierbei handelt es sich um Mengenrückgänge als Folge der für 2019 geplanten deutlichen Preiserhöhungen. Allerdings beruht der von der Betroffenen vorgetragene beschleunigte Sendungsmengenrückgang, sofern dieser durch Preismaßnahme induziert ist, auf einem Zirkelschluss. Eine Mengenprognose kann jedoch nicht auf der Grundlage erst noch zu ermittelnder und festzulegender Preiserhöhungsmöglichkeiten für die Betroffene vorgenommen werden.

Nach Bereinigung um diesen Effekt ergeben sich ausweislich des Erlösnachweises der Betroffenen vom 30.11.2018 (Anlage 14b) nachfolgende Sendungsmengen (ohne interne Mengen), die von der Kammer bei der Ermittlung der Preiserhöhungsmöglichkeiten zugrunde gelegt wurden:

**Tabelle 33: Sendungsmengenprognose der Betroffenen (mit Struktur-, aber ohne Mengeneffekt)**

	2018	2019	2020	2021
<b>ex ante Price-Cap</b>				
<b>BK Basisprodukte</b>				
<b>DM Einzel-sendungen</b>				
<b>BI Basisprodukte und DM Einzelsendungen</b>				
<b>BI zum Kilotarif</b>				

Der Berechnungsansatz der Kammer berücksichtigt keine preisinduzierten Mengenrückgänge wie sie von der Betroffenen vorgetragen wurden.

Der von der Beschlusskammer zu ermittelnde X-Faktor dient der Festlegung des Preisänderungsspielraums der Betroffenen. Hieraus erwächst weder eine Verpflichtung der Betroffenen, diese Möglichkeiten vollumfänglich auszuschöpfen, noch sie selektiv auf bestimmte Produkte bzw. Produktgruppen anzuwenden. Rationales wirtschaftliches Handeln vorausgesetzt, ist davon auszugehen, dass die Betroffene von Preiserhöhungsmöglichkeiten in einer erlös- und gewinnmaximierenden Weise Gebrauch machen wird. Die Betroffene überschätzt in ihren Berechnungen überdies die Wirkung von Preismaßnahmen auf Sendungsmengen.

Auch die von der Betroffenen unterstellten preisinduzierten Mengeneffekte (Elastizitätseffekte) können angesichts der Relevanz der E-Substitution sowie der Migrations- und Wettbewerbseffekte vernachlässigt werden, die zudem in dem von ihr benannten Zeitraum 2006-2012 noch nicht die heutige Relevanz besaßen. Die Annahmen der Betroffenen sind zu preisinduzierten Mengenrückgängen empirisch nicht belegt.

Der maßgebliche Einfluss nicht-preisinduzierter Faktoren auf die Sendungsmengenentwicklung wird auch anhand der Entwicklung im vorangegangenen Price-Cap-Zeitraum deutlich. Bei einer 2015 festgelegten Preiserhöhungsrate von 7,5 %, die die Betroffene zum 01.01.2016 ausgeschöpft hat, war von 2015 auf 2016 lediglich ein Mengenrückgang in Höhe von [REDACTED] zu verzeichnen, genauso, wie im Jahr 2018, in dem keine Preisänderung

vorgenommen wurde. Dies zeigt sich insbesondere für Price-Cap-Sendungen, die mit Frankiermaschinen freigemacht werden. Der Rückgang für das Segment in Höhe von durchschnittlich [REDACTED] % im Zeitraum 2015 – 2018 wird ausweislich der Dokumentationen der Betroffenen auf E-Substitution, Migrations- und Wettbewerbseffekte zurückgeführt. Preiserhöhungen spielten hierbei in den Dokumentationen der Betroffenen keine Rolle.

Entgegen dem Vortrag der Betroffenen lässt sich die Existenz eines - zusätzlich zu den vorgetragenen Substitutions- und Migrationseffekten – isoliert zu betrachtenden preisinduzierten Mengenrückgangs anhand der von ihr in ihrer aktuellen Stellungnahme beigebrachten Auswertungen empirisch nicht belegen.

Soweit die Betroffene argumentiert, der Ansatz eines **zusätzlichen preisinduzierten Mengeneffekts** sei für die Vergangenheit feststellbar, ist klarzustellen, dass die von der Betroffenen beschriebenen Substitutions- und Migrationseffekte stets auch einen preisinduzierten Elastizitätseffekt beinhalteten, der gleichwohl nicht explizit ausgewiesen wurde (siehe Schreiben vom 18.05.2018). In welchem Umfang die von der Betroffenen vorgetragenen Mengenveränderungen tatsächlich unmittelbar auf Preismaßnahmen zurückzuführen sind, d.h. eine Kausalität zwischen dem in der Vergangenheit beobachteten Rückgang der Briefmengen und den durchgeführten Preisänderungen besteht, lässt sich empirisch nicht quantifizieren. Bei Ansatz eines zusätzlichen preisinduzierten Mengeneffekts würde die durch Preismaßnahmen hervorgerufene Wechselbereitschaft (in Richtung alternativer Wettbewerber oder elektronischer Übertragungswege) auf Seiten der Versender doppelt erfasst.

Die Betroffene ist der Ansicht, anhand der vorgelegten Auswertungen könnten preisinduzierte Mengenveränderungen ermittelt werden. Diese Annahme geht fehl. Preis- und qualitätsinduzierte Faktoren bedingen einander und können nicht als voneinander unabhängige Effekte im Hinblick auf die Entwicklung des Briefaufkommens angesehen werden. Erst im Zusammenhang mit qualitätsbasierten Faktoren wie Zustellqualität, Zuverlässigkeit sowie Versorgung mit Briefdienstleistungen bestimmen die Preismaßnahmen die vorgetragenen Substitutions- und Migrationseffekte. Die wahrgenommene Qualität der Briefbeförderungsleistung korreliert hochgradig mit der Zahlungsbereitschaft. Je höher die Qualität, umso höher ist auch die Zahlungsbereitschaft.

Der Befund, dass Kunden den Qualitätsparametern eine überragende Bedeutung beimessen, wird belegt durch Erkenntnisse aus Auswertungen, welche die Bundesnetzagentur im Rahmen ihrer Verbraucherbefragung gewonnen hat (Evaluationsstudie zum Post-Universaldienst, Berlin, 12.03.2018). Die Qualität misst sich an der Zuverlässigkeit und der Zustellgeschwindigkeit sowie dem Zugang zu den Annahmefrakturen der Betroffenen. Gefragt wurde nach dem Nutzungsverhalten und der Zufriedenheit mit der Qualität der in Anspruch genommenen Leistungen. In Bezug auf die wesentlichen Qualitätsparameter „Zustelltag, Laufzeit, Filial- und Briefkastendichte“ wurden zudem die Zahlungsbereitschaft sowie die Wichtigkeit dieser Merkmale für den Verbraucher abgefragt. Ziel der Studie war es, die Wechselwirkungen zwischen der Nutzung neuer elektronischer Kommunikationsdienste und der herkömmlichen Briefkommunikation empirisch zu untersuchen. Der Fokus richtete sich auf die persönliche schriftliche Kommunikation, die per Brief oder über elektronische Medien abgewickelt wird. Da einfache Fragen allein nach der Wichtigkeit der Dienstqualität stets als sehr bedeutsam angesehen und damit zumeist auch hohe Wertungen abgegeben wurden, hat das von der Bundesnetzagentur beauftragte Institut Zahlungsbereitschaften für bestimmte Qualitätsparameter erhoben. Basierend auf einem Conjoint-Befragungsdesign wurden Verbraucher nach ihrer Präferenz hinsichtlich der Nutzung von Kommunikationsmitteln und ihrer Zahlungsbereitschaft für bestimmte Leistungsbestandteile befragt. Im Ergebnis



ist festzuhalten, dass die Entgelthöhe im Vergleich zu den anderen qualitätsbestimmenden Faktoren nur eine eher geringe Relevanz besitzt (Evaluationsstudie zum Post-Universaldienst; Berlin 12.03.2018). Hieraus folgt, dass preisinduzierte Mengeneffekte vernachlässigt werden können. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Feststellungen der TAB-Studie Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien, Mai 2013, Seite 133 ff).

Die Betroffene stützt ihre Annahme eines preisinduzierten Mengenrückgangs auch auf den im Jahre 2016 beobachteten Sendungsmengenrückgang bei den Basisprodukten. Die von ihr zur Begründung eines preisinduzierten Mengeneffekts zusätzlich beigebrachten monatlichen Auswertungen lassen jedoch nicht den Schluss zu, dass die im Jahre 2016 durchgeführten Preismaßnahmen der maßgebliche Treiber für den Sendungsmengenrückgang im Jahr 2016 sind. Vielmehr dürften qualitative Faktoren den überproportionalen Rückgang in diesem Jahr begünstigt haben. In diese Richtungen weisen die Ausführungen der Betroffenen selbst zu den streikbedingten Rückgängen im Jahr 2015. Wie die Betroffene auf Seite 26 ihres Schreibens vom 29.01.2019 ausführt, hatte der Streik in der Zustellung der Betroffenen in den Sommermonaten 2015 in den Monaten Juni und Juli einen Rückgang von [REDACTED] Sendungen ausgelöst, der sich in den Folgejahren fortgesetzt hat. Es ist daher davon auszugehen, dass eben dieses Ereignis – und nicht die Preismaßnahme – maßgeblich zum Rückgang der Sendungsmengen ab dem Jahr 2016 beigetragen hat. Damit handelt es bei dem im Jahr 2016 zu beobachteten Rückgang um einen Niveaueffekt, der durch die Streikmaßnahmen und weniger durch die Preiserhöhung hervorgerufen wurde.

Für eine zu vernachlässigende Preiselastizität spricht auch der Umstand, dass Briefporti, gemessen an den Durchschnittseinkommen eines privaten Haushalts nur eine verschwindend geringe Größenordnung ausmachen (vgl. Stat. Bundesamt, Laufende Wirtschaftsrechnungen 2017, Private Konsumausgaben privater Haushalte nach SEA-Codes). In Anbetracht dessen dürften auch Preiserhöhungen bei Privatkunden und gewerblichen Geringversendern keine Mengeneffekte in dem von der Betroffenen vorgetragenen Umfang hervorrufen. Diese Einschätzung deckt sich mit den Aussagen der Betroffenen selbst. Der Vorstandsvorsitzende der Betroffenen erklärte anlässlich der Bilanzvorstellung gegenüber der FAZ, dass ein Haushalt im Monat durchschnittlich etwa 2,34 € für Briefsendungen ausgibt. Würde das Porto um 10 % erhöht, würde dies gerade einmal zu Mehrkosten von 23 Cent pro Haushalt pro Monat führen (vgl. FAZ v. 08.03.2019, Seite 21, „Post plant mit höherem Porto“).

Auch bei Betrachtung der hinsichtlich des Kommunikationsverhaltens voneinander abzugrenzenden Versendergruppen und deren Wechselbereitschaft in elektronische Medien zeigt sich übereinstimmend, dass der überwiegende Teil der substituierbaren Sendungen bereits weitgehend substituiert ist und damit eine verstärkte Substitution innerhalb der Laufzeit des Maßgrößenverfahrens nicht zu erwarten ist. Auch die Betroffene geht in den kommenden Jahren nur von moderaten Rückgängen ihres Briefvolumens von 2 bis 3 % aus, die die Kammer im Rahmen der Sendungsmengenprognose bereits berücksichtigt hat (vgl. Investor presentation der DP DHL vom 07.03.2019, page 5)

Sowohl für das Privatkundensegment (C2X) als auch für die Klein- und Kleinstgewerbetreibenden (B2C und B2B) folgt, dass Preismaßnahmen keine zusätzlichen Mengenreaktionen hervorrufen.

Innerhalb des **Privatkundensegments C2X** werden bestimmte Personengruppen auch in absehbarer Zeit weiterhin vorzugsweise Briefe versenden. Dies gilt für Haushalte mit älteren und/oder in ländlichen Räumen lebenden Personen, welche elektronischen Medien nicht

oder nur in geringem Umfang für ihre private Korrespondenz nutzen. Diese Versendergruppen zeichnen sich generell durch eine geringere Wechselbereitschaft aus und werden in absehbarer Zeit weiterhin die papiergestützten Kommunikationsmittel nutzen (Vgl. TAB-Projekt über „Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien, Mai 2013, Seite 118 f.).

Bei **den Klein- und Kleinstgewerbetreibenden** ist angesichts der starken Verbreitung des Internets auch davon auszugehen, dass die unternehmensinterne Kommunikation und auch die Korrespondenz mit den Kunden weitgehend elektronisch abgewickelt wird. Was die weitere Umstellung der Geschäftskorrespondenz auf elektronische Medien betrifft, so richten sich die Unternehmen nach der Mediennutzung ihrer Privatkunden. Um auch in Zukunft nicht technik-affine Kundengruppen ansprechen zu können, müssen Unternehmen weiterhin traditionelle Briefdienstleistungen nutzen. Wegen einer möglichen Preiserhöhung der Betroffenen werden daher Unternehmen ihre Geschäftskorrespondenz nicht auf elektronische Medien umstellen. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass auch für dieses Segment die Preiselastizität eher vernachlässigbar gering ist.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass bei einem unterstellten Rückgang bei den Price-Cap-Mengen von rund [REDACTED] % im Jahr 2019 davon auszugehen ist, dass die Auswirkungen von Migrations- und Substitutionseffekten sowie Preisänderungen hinreichend berücksichtigt werden. Für Mengenrückgänge in der von der Betroffenen angenommenen Größenordnung von über [REDACTED] % allein im Jahr 2019 gibt es auf Grundlage der bisherigen Mengenentwicklung keinen empirischen Beleg. Derartig hohe Rückgänge waren bislang – mit oder ohne Preiserhöhungen – p. a. nicht feststellbar. Für den unwahrscheinlichen Fall des Eintretens eines so hohen von der Betroffenen angenommenen Mengenrückgangs besteht mit Tenor zu 7 f) die Möglichkeit des Widerrufs der Entscheidung, um etwaigen signifikanten Prognoseabweichungen Rechnung zu tragen.

#### **f) Tragfähigkeit der Nicht-Price-Cap-Segmente**

Die Segmente des Nicht-Price-Cap-Bereichs tragen wesentlich zur Lastendeckung bei. Die profitablen Segmente können neben ihren, sich - bei verursachungsgerechter Zuordnung ergebenden - originären Lasten auch Lasten anderer weniger profitabler Nicht-Price-Segmente bzw. Sub-Segmente tragen. Die Tragfähigkeit eines Segments errechnet sich aus der Differenz zwischen dem **segmentspezifischen Umsatz** und den **segmentspezifischen KeL**. Letztere umfassen die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung für das Segment und einen auf dieses Segment entfallenden abgemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten jeweils einschließlich eines auf das Segment entfallenden Gewinnzuschlags. Als Datengrundlage dienen die Ergebnisgrößen mit Planungsstand 18.05.2018 sowie die sich aufgrund der Kapitalmarktkommunikation ergebenden umsatz- und kostenseitigen Effekte.

Ergibt sich für ein Segment ein positiver Deckungsbeitrag, wird dieser zunächst zur Deckung der originären Lasten (vgl. Punkt II. 7. b)) herangezogen. Ein nach Verrechnung verbleibender positiver Deckungsbeitrag dient der Abgeltung von Lasten, die in anderen Segmenten durch positive Deckungsbeiträge nicht gedeckt werden können. Allein die nach dieser zweiten Verrechnung nicht gedeckten Lasten werden dem Price-Cap-Segment zugeordnet.

**Tabelle 34: Lasten Nicht-Price-Cap-Segmente 2019 – 2021 gesamt (in Mio. €)**

	2019	2020	2021
Lasten Nicht-PC-Segmente gesamt			
davon Lasten Nicht-PC PDL			
davon Lasten NPDL			

Von den dem Nicht-Price-Cap-Segment zugerechneten Lasten von insgesamt [REDACTED] € für den Zeitraum 2019 - 2021 können Lasten von [REDACTED] € von den Segmenten selbst getragen werden. Dies entspricht einer durchschnittlichen Lastendeckungsquote von rund [REDACTED] %. Die Verteilung nicht gedeckter Lasten in Höhe von insgesamt [REDACTED] € für den Zeitraum 2019 - 2021 auf den Price-Cap-Bereich gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG ist angemessen und wird von der Kammer nicht beanstandet. Die Lastendeckung – Über- bzw. Unterdeckung – der einzelnen Segmente stellt sich wie folgt dar:

**Tabelle 35: Höhe der Lastenüberdeckung (+) /Lastenunterdeckung (-) je Nicht-Price-Segment (in Mio. €)**

	2019	2020	2021
<b>Teilleistungen</b>			
BZA			
BZE			
<b>DM</b>			
<b>Presse</b>			
<b>Paket</b>			
C2X			
B2X			
sonst.Pak.			
<b>Sonstige PDL</b>			
Import			
Rest SPDL			
<b>Nicht-PDL</b>			
NPDL Bf.			
NPDL. DM			
NPDL. Presse			
NPDL DPI			
NPDL Rest UB PeP			
<b>Summe noch zu verrechnende Lasten</b>			
<b>Lastendeckung Nicht PC-Segmente gesamt</b>			

Die von der Kammer ermittelte Tragfähigkeit der Nicht-Price-Cap-Segmente i.H.v. [REDACTED] € für die Jahre 2019 – 2021 überschreitet die von der Betroffenen selbst ermittelte Tragfähigkeit in Höhe von [REDACTED], Anlage 4 des Schreibens vom 16.08.2018). Für die Tragfähigkeitsberechnung wurde die von der Betroffenen vorgelegte Deckungsbeitragsrechnung nach Planungsstand 18.05.2018 mit den Angaben zu den

- a) segmentspezifischen Umsätzen
- b) segmentspezifischen KeL-Kosten
- c) segmentspezifischen originären Lasten

zugrunde gelegt.

Abweichungen gegenüber der Tragfähigkeitsberechnung der Betroffenen resultieren daraus, dass die Kammer

- produktspezifische Gewinne im Nicht-Price-Cap-Bereich in Höhe ihrer Erlösfähigkeit einbezogen hat (siehe Punkt II. 7. fb)),
- bei den Nicht-Price-Cap-Segmenten Kosten im Bereich der Wertschöpfungs- und Gemeinkosten nach dem Kostenverursachungsprinzip zugerechnet hat (siehe oben, Punkt II. 7. b) und d)),
- die kostenmäßigen Auswirkungen der in der Kapitalmarktkommunikation angekündigten Maßnahmen im Wertschöpfungs- und Gemeinkostenbereich in die Berechnung hat einfließen lassen (siehe oben, Punkt II. 7. da) und db)),
- die umsatzseitigen Auswirkungen der in der Kapitalmarktkommunikation angekündigten Preismaßnahmen berücksichtigt hat.

#### **fa) Segmentspezifischer Umsatz in den Nicht-Price-Cap-Segmenten**

Der Berechnungsansatz der Kammer basiert auf den Abgaben der Betroffenen zur Umsatzentwicklung mit Planungsstand 18.05.2018. Mit Schreiben vom 18.05.2018 hat die Betroffene nachvollziehbar zur Umsatzentwicklung in den Nicht-Price-Cap-Segmenten vorgetragen. Zur Fundierung hat sie ihre Prognose bezüglich der Sendungsmengen sowie die geplanten Entgeltmaßnahmen umfangreich dargelegt. Die sich aufgrund der Kapitalmarktkommunikation ergebenden umsatz- und kostenseitigen Effekte werden unter Gliederungspunkt II. 7 da), db) und 7. ed) im Einzelnen behandelt.

#### **(1.) Absatzentwicklungen der übrigen Segmente**

Die Betroffene hat mit Schreiben vom 18.05.2018 die Entwicklung der Sendungsmengen in den einzelnen Nicht-Price-Cap-Segmenten nachvollziehbar dargelegt. Für jedes Nicht-Price-Cap-Segment hat sie für den Zeitraum von 2019 bis 2022 die Sendungsmengen prognostiziert und deren Ansatz begründet. Darüber hinaus hat die Betroffene mit Schreiben vom 25.07.2018 und 16.08.2018 ihre Sendungsmengenentwicklung für die Nicht-Price-Segmente aktualisiert. Zur Abschätzung der Sendungsmengenentwicklung im Nicht-Price-Cap-Bereich im relevanten Price-Cap-Zeitraum liegen der Kammer keine weiteren Erkenntnisse vor, die geeignet wären, der Prognose der Betroffenen entgegenzutreten. Für den Berechnungsansatz werden daher die von der Betroffenen prognostizierten Absatzmengen zur Bestimmung des segmentspezifischen Umsatzes herangezogen.

- **Teilleistungen**

Die Betroffene prognostiziert in den Jahren 2019 bis 2022 eine rückläufige Sendungsmenge im Bereich der Teilleistungen von durchschnittlich [REDACTED] % per anno. Treiber für den Rückgang sei unverändert der Trend zur Digitalisierung der Kommunikation und das steigende Bedürfnis der Kunden nach sicherer elektronischer Kommunikation. Die Betroffene geht zudem davon aus, dass die fortschreitende Marktdurchsetzung rechtssicherer elektronischer Kommunikationslösungen auf Basis der Europäischen Verordnung für elektronische Vertrauensdienste (eIDAS-VO) die Verlagerung von Sendungsmengen aus dem physischen in den elektronischen Bereich [REDACTED].

- **Dialogmarketing**

Die Absatzmengen der Produkte des Dialogmarketings (frühere Infopost) sind nach Auffassung der Betroffenen großen Schwankungen unterworfen. Diese seien vor allem konjunkturbedingt. Eine große Rolle spielten demnach auch Sondereffekte wie die zahlreichen Wahlen, die in Deutschland in 2017 stattgefundenen hätten (z.B. Bundestags-, Landtags- und Sozialwahlen) sowie Aussendungen im Zusammenhang mit der neuen EU-Zahlungsdienste-Richtlinie PSD2 und der EU-Wertpapierrichtlinie MiFiD II. Diese Sondereffekte hatten in 2017 zu einer überraschend positiven Entwicklung der Absatzmenge geführt.

Die außergewöhnliche Entwicklung des Jahres 2017 werde sich in 2018 nicht fortsetzen. Vielmehr sei aufgrund des Wegfalls dieser besonderen Sendungsanlässe mit einem sehr deutlichen Absatzrückgang zu rechnen. Denn das Segment der schriftlichen Werbung stehe in einem unmittelbaren Austauschverhältnis mit den — deutlich preisgünstigeren — verschiedenen Formen der elektronischen Werbung (über E-Mail bzw. mittels eingblendeten Anzeigen auf Internetseiten (insbesondere Google), in sozialen Medien (Facebook)). In 2019 werde sich [REDACTED].

Mit Schreiben vom 16.08.2018 trägt die Betroffene vor, dass sich der Rückgang der adressierten Werbesendungen beschleunigen werde. Dies sei darauf zurückzuführen, dass als Folge der Datenschutzgrundverordnung am Markt weniger Adressen verfügbar sein würden. Eben dies habe auch Implikationen für den Versand physischer Werbesendungen.

- **Pressedistribution**

Nach Aussage der Betroffenen sind die Absatzmengen der Pressepost national (wesentliches Produkt ist das Postvertriebsstück) seit [REDACTED].

Die Entwicklung der Absatzmengen sei ganz überwiegend bedingt durch die zunehmende Substitution der Printmedien durch die elektronischen Medien. Immer mehr Menschen informierten sich nicht mehr über die klassische Tageszeitung, sondern über News-Seiten im Internet. Es sei von einer dauerhaften Fortsetzung des Substitutionstrends auszugehen.

- **Paket (ohne Päckchen)**

Insgesamt sei der Paketmarkt durch ein anhaltendes Wachstum aus dem eCommerce-Geschäft bei gleichzeitig hoher Wettbewerbsintensität der Logistikdienstleister gekennzeichnet. Dieses Wachstum spiegle sich allerdings nur im Geschäftskundensegment (B-to-X) wieder; im Privatkundensegment (C-to-X) seien die Sendungsmengen auch aufgrund des Wettbewerbsdrucks durch andere Anbieter (insbesondere Hermes) in den letzten Jahren konstant geblieben.

In den kommenden Jahren werde im Teilsegment C-to-X nur mit einer kleineren Steigerung ( [REDACTED] p.a.) gerechnet. Im Geschäftskundensegment werde sich der Wachstumstrend von über [REDACTED] % p.a. [REDACTED]. Bis 2022 sei hier noch mit einem Absatzwachstum von ca. [REDACTED] % p.a. zu rechnen.

Die Absatzmengen im Teilsegment Paket Export seien [REDACTED]

Für die Jahre bis 2020 wird von der Betroffenen eine Steigerung von [REDACTED] % unterstellt, [REDACTED]

- **Päckchen**

Päckchensendungen seien reine Privatkundensendungen, die zum ganz überwiegenden Teil in der Filiale eingeliefert werden. An der gesamten von der Betroffenen beförderten Paketmenge besitzen sie nach den Darlegungen der Betroffenen nur einen Anteil von unter [REDACTED] %. Die Anzahl der beförderten Päckchen [REDACTED]. Die Päckchen-Absatzmenge habe sich im Zeitraum von 2015 bis 2018 wie folgt entwickelt:

In den kommenden Jahren ist nach Ansicht der Betroffenen mit einem Rückgang der Absatzmenge in der Größenordnung von [REDACTED] % zu rechnen.

- **Bücher- und Warensendungen/Warenpost national**

Die Betroffene geht davon aus, dass ein Teil der Warensendungen sowie auch Teile der als Groß- und Maxibrief versendeten Waren in dieses Produkt migrieren werden. Insgesamt verzeichne das Segment Bücher- und Warenversand in den Jahren 2015 bis 2018 einen Sendungsmengenanstieg um [REDACTED] %

Für die weitere Entwicklung des Bücher- und Warenversands in den nächsten Jahren geht die Betroffene davon aus, dass sich die Büchersendungen stark rückläufig entwickeln werden. Der Grund hierfür lasse sich in den geänderten Lesegewohnheiten (Trend zu E-Books) finden. Der kleinformatische Warenversand hingegen werde — durch den Trend zum Online-Handel — weiterhin zunehmen, was einen Sendungsmengenanstieg bei Warensendungen und Warenpost von ca. [REDACTED] % p.a. zur Folge haben sollte. Dieser Sendungsmengenanstieg könne [REDACTED]. Insgesamt sei davon auszugehen, dass das Segment „Bücher- und Warenver-

sand" daher in den Jahren 2019 bis 2022 [REDACTED]

## **(2.) Preisentwicklungen der übrigen Segmente**

Der Berechnungsansatz der Kammer berücksichtigt die umsatzseitigen Effekte aufgrund geplanter Entgeltmaßnahmen mit Planungsstand 18.05.2018. Die sich aufgrund der Kapitalmarktkommunikation ergebenden zusätzlichen Effekte werden unter Gliederungspunkt 7 da) und db) behandelt. Die Betroffene hat umfassend mit Schreiben vom 18.05.2018 die geplanten Entgeltmaßnahmen dargestellt.

Die Entgeltmaßnahmen betreffen im Einzelnen die nachfolgenden Segmente bzw. Subsegmente:

Im Privatkundensegment Paket (C-to-X) [REDACTED]

Im Segment Dialogpost sei von [REDACTED] Preisen bis einschließlich 2022 auszugehen. [REDACTED]

Im Bereich der Büchersendung [REDACTED]

[REDACTED] Die Entgelte für die Warensendungen (ohne Warenpost)

[REDACTED] Im Bereich der Pressepost

## **(3.) Zusätzliche Umsatzeffekte nach Kapitalmarktkommunikation vom 08.06.2018**

Neben den mit Schreiben vom 18.05.2018 vorgelegten Ergebnisrechnungen werden zusätzlich die von der Betroffenen mit Schreiben vom 25.07.2018 geplanten Entgeltmaßnahmen in Ansatz gebracht. Danach sind Preiserhöhungen geplant, die sich wie folgt auf die nachfolgenden Segmente aufteilen:

**Tabelle 36: Umsatzeffekte der Preismaßnahmen in den Nicht-Price-Cap-Segmenten**

Segmente	Umsätze (gesamt)		
	2019	2020	2021
TL			
DM			
Presse			
Paket C2X			
Paket B2X			
Paket Sonstiges			
Sonstige PDL			

Die geplanten Preismaßnahmen der Betroffenen im Zeitraum 2019 bis 2021 sind vor dem Hintergrund der statistisch beobachtbaren Entwicklung (Erzeugerpreisindex) nachvollziehbar.

#### **(4.) Zusätzliche Ergebniseffekte als Folge von Struktureffekten in den Nicht-Price-Cap-Segmenten**

Die Betroffene hat die durch Struktureffekte hervorgerufenen umsatz- und kostenseitigen Veränderungen nachvollziehbar dargelegt. Die einzelnen Berechnungsschritte zur Bestimmung der Mengenvariabilität und der darauf basierenden variablen Kostensätze wurden plausibel hergeleitet.

Änderungen der Tragfähigkeit gegenüber dem Planungsstand 18.05.2018 sind überdies auf Ergebniseffekte als Folge eines Struktureffektes in den Nicht-Price-Cap-Segmenten zurückzuführen. Hierbei handelt es sich um einen beschleunigten Sendungsmengenrückgang kleinformatiger Sendungen bei gleichzeitigem Mehrabsatz großformatiger Sendungen. Insgesamt führt dieser Umstand zu einer Ergebnisverbesserung in den Nicht-Price-Cap-Segmenten in der Größenordnung von insgesamt [REDACTED] Mio. €. Ursächlich für diesen EBIT-Effekt [REDACTED] (vgl. Anlagen 16 und 33, Schreiben der Betroffenen vom 30.11.2018).

Die Betroffene hat zunächst mit Schreiben vom 25.07.2018 vorgetragen, dass sich im Briefbereich in den ersten Monaten des Jahres 2018 der Mengenrückgang bei kleinformatigen Sendungen gegenüber den bisherigen Planungsannahmen deutlich beschleunige. Auf Nachfrage der Kammer hat sie im Schreiben vom 16.08.2018 ihre Einschätzung relativiert und die mit Schreiben vom 18.05.2018 dargelegten Sendungsmengenprognosen hinsichtlich der Struktur bestätigt. Mit Schreiben vom 05.10.2018 trägt sie erneut einen beschleunigten Rückgang bei den kleinformatigen Sendungsmengen bei gleichzeitigem Mehrabsatz großformatiger Sendungen vor. Die Betroffene geht davon aus, dass sich dieser Struktureffekt auch in den Folgejahren fortsetzen wird. Entsprechend macht sie die damit einhergehenden Ergebniseffekte geltend.

Für das Nicht-Price-Cap-Segment beziffert sie den Mehrumsatz auf [REDACTED] € als Folge des Struktureffekts. Diesem stehen Kosten in der Größenordnung von rund [REDACTED] € gegenüber.



Zur Herleitung der mit dem Struktureffekt zusammenhängenden Kostenveränderungen hat sie auf variable Stückkosten zurückgegriffen. Zugrunde gelegt wurden die Kostensätze für 2017 (Anlage 16 des Schreibens vom 30.11.2018). Die für die Ermittlung der variablen Stückkosten relevanten Mengenvariabilitäten leiten sich aus den Grundarbeitszeiten der einzelnen Zeitwirtschaftsbereiche ab. Diese bestehen aus verschiedenen Tätigkeitsbereichen und den darin enthaltenen Einzeltätigkeiten, denen anhand von Expertenschätzung und Erfahrungswerten Mengenvariabilitäten zugewiesen werden.

Planzahlen für 2018 bzw. ein Forecast 10+2 für 2018 sind nach Vortrag der Betroffenen in dem geforderten Detailgrad nicht verfügbar. Ein Rückgriff auf unterjährige Daten für 2018 bis einschließlich Oktober sei ebenfalls nicht aussagefähig, da aufgrund unterjähriger Soll-/ Ist-Verrechnungen Verschiebungen auftreten könnten und valide Daten erst zum Jahresende vorliegen.

Darüber hinaus ergeben sich Ergebniseffekte, da die erwarteten Mengen im Paketsegment nach unten korrigiert werden mussten. Der auf Basis der Entwicklung bis einschließlich August 2018 gegenüber der Planung für das Jahr 2018 erwartete Mehrabsatz hat sich nach Vortrag der Betroffenen nicht bestätigt. Diese Einschätzung wird gestützt auf einen Report der Umsatz- und Absatzentwicklung sowie die Entwicklung der Durchschnittspreise bis einschließlich Oktober 2018, die der Kammer als Kostennachweis vorgelegt wurden. Die Bewertung der zusätzlichen Mengen erfolgte anhand der variablen Stückkosten auf der Grundlage von Mengenvariabilitäten.

#### **fb) Segmentspezifische KeL in den Nicht-Price-Cap-Segmenten**

Für die Bestimmung der KeL der Nicht-Price-Cap-Segmente gelten die gleichen Grundsätze wie für das Price-Cap-Segment. Das Kostenverursachungsprinzip findet auch für den gesamten Wertschöpfungs- und Gemeinkostenbereich Anwendung. Jedem Segment werden nur diejenigen Kosten zugerechnet, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dessen Leistungsbereitstellung entstehen.

Als Folge der anderen Verrechnung von Gewinnen in den Nicht-Price-Cap-Segmenten und der o.g. erlös- und kostenseitigen Effekte wurde die Tragfähigkeit der Nicht-Price-Cap-Segmente angehoben. Dem Nicht-Price-Cap-Bereich wurden damit höhere Anteile am Lastenvolumen nach § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG zugeordnet.

#### **(1.) Gewinnbemessung für Nicht-PC-Segmente**

Als kalkulatorischer Gewinnzuschlag für die Nicht-Price-Cap-Segmente wurde - Erlösfähigkeit vorausgesetzt - der für den Price-Cap-Bereich als zulässige Obergrenze ermittelte Gewinnzuschlag berücksichtigt. Dieser Gewinnsatz stellt zugleich für die Nicht-Price-Cap-Segmente bzw. Nicht-Price-Cap-Subsegmente die zulässige Obergrenze für den der Betroffenen als marktbeherrschendes Unternehmen zuzubilligenden Gewinn dar.

Für die Leistungen außerhalb des Price-Cap-Bereichs ist im Rahmen der angemessenen Berücksichtigung von Lasten im Sinne des § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG ein (tatsächlicher) Gewinnzuschlag jedoch nur in der Höhe anzusetzen, wie dieser mit Blick auf die Marktgegebenheiten auch erlöst werden kann. Im Sinne der Angemessenheit hat dabei die Zuordnung kalkulatorischer Gewinne so zu erfolgen, dass den jeweiligen Segmenten bzw. Produktgruppen höchstens der auf sie entfallende kalkulatorische Gewinn zuzurechnen ist. Kann der kalkulatorische Gewinn in dem jeweiligen Segment nicht erwirtschaftet werden, verbleiben nicht erlöste Gewinnanteile bei diesen Segmenten und dürfen unter Wettbewerbsgesichts-

punkten nicht etwa auf andere Segmente verlagert werden. Denn eine Reallokation nicht erlösfähiger Gewinnanteile aus weniger profitablen Segmenten und Produktgruppen in Richtung profitabler Segmente und Produktgruppen ist mit dem Kostenverursachungsprinzip nicht vereinbar.

Der so bemessene segmentspezifische Gewinn ist somit Grundlage zur Bestimmung der Tragfähigkeit. Der Umfang der rechnerisch einbezogenen Gewinne entscheidet darüber, in welchem Umfang die einzelnen Segmente zur Lastentragung nach § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG herangezogen werden.

Die Betroffene trägt in ihrer Stellungnahme vom 29.01.2019 vor, dass bei der Ermittlung der Tragfähigkeit sichergestellt sein muss, dass sämtliche Postdienstleistungen außerhalb des Price-Caps in Summe tatsächlich eine Rendite erreichen, die dem von der Kammer ermittelten europäischen Durchschnitt aller Universaldienstleister entspricht. Sie verweist hierzu auf die Beschlusspraxis der vorangegangenen Maßgrößenverfahren, die eine Erreichung der seinerzeit ermittelten zulässigen Renditen sichergestellt hätte. Sie kritisiert im Weiteren, dass mit der von der Kammer vorgenommenen Ermittlung der Tragfähigkeit der Nicht-Price-Cap-Produkte Prognoseunsicherheiten nicht Rechnung getragen werde. Auch sei der ermittelte Gewinnbenchmark für die von der Kammer gewählte Produktsegmentierung nicht sachgerecht. Lasten des nicht-postalischen Bereichs seien, unabhängig davon, ob sie diese tragen könnten, stets im vollen Umfang auf die entgeltregulierten Dienstleistungen zu übertragen.

Den Überlegungen der Betroffenen ist nicht zu folgen. Das Price-Cap-Maßgrößenverfahren stellt kein Instrument dar, um der Betroffenen die Erreichung bestimmter Rendite außerhalb des ex-ante regulierten Bereichs zu garantieren.

Würde dem Vortrag der Betroffenen gefolgt, wären nicht nur neutrale Aufwendungen i. S. v. § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG (also Versorgungslasten und Kosten des Universaldienstes) im Rahmen der Tragfähigkeit durch das Price-Cap und andere profitable Bereiche zu tragen, sondern auch der Gewinn (im Sinne einer kalkulatorischen Kostengröße) anderer nicht bzw. wenig gewinnträchtiger Produktbereiche. Der Ansatz der Betroffenen zielt darauf ab, für bestimmte Produktbereiche, wie z. B. [REDACTED]

[REDACTED]. Die Betroffene meint, einen Anspruch auf die Erreichung einer zulässigen Durchschnittsrendite für alle postalischen Produktbereiche zu haben, der vorrangig bestehe, also vor Deckung der verursachungsgerecht zugeordneten neutralen Aufwendungen (Lasten). Sofern Produktbereiche außerhalb des Price-Caps zu geringe Renditen am Markt erwirtschaften, hätten andere profitable Bereiche, zuvorderst der [REDACTED], aber auch der [REDACTED] und nicht zuletzt der Price-Cap-Bereich, diesen Gewinnanspruch zu erfüllen. Erst nach Sicherstellung einer bestimmten Durchschnittsrendite für den gesamten Nicht-Price-Cap-Bereich seien die Erlöse der profitablen Produktbereiche zur Deckung der verursachungsgerecht zugeordneten Lasten in Anspruch zu nehmen.

Der Umfang der nicht gedeckten neutralen Aufwendungen (Lasten) des Nicht-Price-Cap-Bereichs wäre dabei umso größer, je mehr „fiktive“ Gewinne als kalkulatorische Kostengröße in die Kostenbasis des Nicht-Price-Cap-Bereichs eingerechnet würden. Die Fähigkeit der Nicht-Price-Cap-Bereiche, mit den am Markt erzielten Erlösen die eigenen zugerechneten neutralen Aufwendungen (Lasten) zu decken, würde dem Ansatz der Betroffenen folgend, stark eingeschränkt.

Die Betroffene ist ferner der Auffassung, dass die Ermittlung eines durchschnittlichen Renditeanspruchs sowie die Beurteilung der Lastentragfähigkeit in den verschiedenen Nicht-Price-Cap-Bereichen en bloc, also gesamthaft zu erfolgen habe, und nicht – wie von der Kammer angewandt – entsprechend einzelner Produktsegmente.

Der Vorteil einer gesamtheitlichen Betrachtung des Nicht-Price-Cap-Bereichs liegt nach Ansicht der Betroffenen darin, dass sich Prognoseungenauigkeiten im Nicht-Price-Cap-Bereich im Mittel ausgleichen und – anders als in der von der Kammer angewandten Betrachtung der Produktsegmente – nicht zu deutlichen Schwankungen des Preiserhöhungsspielraums im Price-Cap-Bereich führten. Auch sei die Kammer von einer falschen Segmentierung der jeweiligen Produktbereiche ausgegangen. So hätten insbesondere sämtliche Geschäftskundensendungen, insbesondere der Teilleistungsbereich und der Bereich Dialog-Marketing, in einem Segment zusammengefasst werden müssen. Auch hätte es die Kammer verabsäumt für jeden einzelnen Produktmarkt die jeweilige erzielbare Rendite zu berechnen.

Im Ergebnis führe das Vorgehen der Kammer dazu, dass die Möglichkeit, eine bestimmte Umsatzrendite für alle Postdienstleistungen zu erreichen, nicht gewährleistet werde.

Dem Ansatz der Betroffenen kann nicht gefolgt werden. Sie erkennt insbesondere die Systematik der **angemessenen** Berücksichtigung von Lasten gem. § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG i. V. m. § 3 Abs. 4 PEntgV bei genehmigungsbedürftigen Entgelten nach §§ 19, 20, 21 PostG. Der Ansatz der Betroffenen würde zu einer unzulässigen Quersubventionierung führen (vgl. hierzu auch Punkt 7. b).

Dazu im Einzelnen:

Genehmigungsbedürftige Entgelte (hier die Price-Cap-Produkte, die im Wesentlichen von Privatkunden und gewerblichen Geringversendern nachgefragt werden) haben sich an den KeL zu orientieren, die sich aus den langfristigen Zusatzkosten, leistungsmengenneutralen Gemeinkosten sowie einem angemessenen Gewinnzuschlag ergeben, §§ 19, 20 Abs. 1 PostG, §§ 4 Abs. 3, Abs. 2 PEntgV. Bei der Ermittlung des Gewinnzuschlags sind Gewinnmargen anderer strukturell vergleichbarer europäischer Unternehmen heranzuzuziehen, die auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren Märkten tätig sind.

Der in § 20 PostG verankerte Effizienzmaßstab sowie die einschlägigen Vorschriften der PEntgV beziehen sich auf die Entgelte der zu regulierenden Leistungen, welche sich an den in § 20 Abs. 1 PostG verankerten KeL zu orientieren und zudem den in § 20 Abs. 2 PostG niedergelegten Entgeltgrundsätzen zu entsprechen haben. Keineswegs findet sich eine Bezugnahme auf eine von Entgelten für eine zu regulierende Dienstleistung losgelöste Gewinnbemessung. Sämtliche Entgeltregulierungsvorschriften beziehen sich auf Entgelte für die ex-ante bzw. ex-post zu regulierenden Leistungen. Die Änderungen der PEntgV haben nichts daran geändert, dass der Gewinn Bestandteil der KeL ist und die Gewinnbestimmung produktspezifisch – und nicht unternehmensspezifisch – zu erfolgen hat. Mit der ersten Änderung der PEntgV in 2015 hat der Ordnungsgeber den Bezug zum unternehmerischen Risiko aus dem Wortlaut der Norm gestrichen und in § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV konkretisiert, dass bei der Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags anstelle des WACC die Umsatzrendite zu ermitteln ist. Mit der Ordnungsänderung wurde nur die Methodik der Gewinnermittlung, jedoch nicht das Verfahren der Gewinnverteilung (allein auf Produkte) geändert. Da der kalkulatorische Gewinn auch nach den erfolgten Änderungen weiterhin den KeL zuzurechnen ist, hat gemäß den Kriterien für die KeL die Zuordnung so zu erfolgen, dass sie nicht zu einer unzulässigen Quersubventionierung führt. Dementsprechend sind die Vorgaben hinsichtlich der Angemessenheit weiterhin zu beachten. Die Angemessenheit aber ver-

langt, dass nur Gewinne insoweit einbezogen werden dürfen wie sie am Markt auch Erlöst werden können. Eine Einrechnung nicht Erlösfähiger Gewinnanteile in einem Segment wäre mit dem Grundsatz der Angemessenheit nicht vereinbar.

Die Kostenorientierung der Entgelte wird im Wesentlichen durch eine verursachungsgerechte Zuordnung sämtlicher Kosten sichergestellt (vgl. Punkt 7. b). Zur Ermittlung des Gewinnzuschlags der genehmigungsbedürftigen lizenzpflichtigen Dienstleistungen hat die Kammer ein europäisches Benchmark durchgeführt und eine Rendite in Höhe von 7,61 % errechnet (vgl. Punkt 7. dc)). Die Kammer hat ferner festgestellt, dass die nachgewiesenen Kosten im Price-Cap-Bereich die KeL überschreiten. Diese – ebenfalls auf Grundlage des Verursachungsprinzips – dem Price-Cap zugerechneten Kosten, wurden als neutraler Aufwand („Lasten“) in der Kostenbasis berücksichtigt, die der Ermittlung des X-Faktors dient, soweit es sich um anerkennungsfähige Kosten im Sinne des § 3 Abs. 4 Satz 2 u. 3 PEntgV handelt (vgl. Punkt 7. dd)). Würde sich die Angemessenheit der Berücksichtigung dieser Lasten darauf beschränken, dass eine Anerkennung nur in Höhe der verursachungsgerechten Zuschlüsselung erfolgte, wäre das Prüfprogramm zur Anerkennung KeL-überschreitender Kosten an dieser Stelle beendet. Die von der Betroffenen angestellten Überlegungen zur Erreichung produktübergreifender Renditen wären irrelevant, weil für die Bestimmung der Maßgrößen der Price-Cap-Produkte rechnerisch ohne Belang.

Nur durch die durch § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG eröffnete Möglichkeit, im Rahmen der Angemessenheit neutrale Aufwendungen (Lasten) anderer nicht ex-ante regulierter Produktbereiche gestützt auf Tragfähigkeitsüberlegungen zusätzlich im Price-Cap-Bereich zu berücksichtigen, bekommen die von der Betroffenen angesprochenen Betrachtungen kostenrechnerische Relevanz. Der Betroffenen ist bereits aus den vorangegangenen Verfahren bekannt, dass die Kammer eine Lastenverlagerung nach Tragfähigkeit nur in engen Grenzen zulässt. Dies auch deshalb, weil eine Kostenzuordnung nach Tragfähigkeit dem Grundsatz kostenorientierter Entgelte entgegensteht (vgl. VG Köln vom 04.12.2018, Az. 25 K 7243/15, Seite 38 letzter Absatz, 39ff.).

Zum Zwecke der Kostenprüfung, insbesondere, ob KeL und sonstige neutrale Aufwendungen (Lasten) verursachungsgerecht zugeordnet wurden, sowie zur Bestimmung der Tragfähigkeit der Produkte / Produktbereiche hat die Kammer die Betroffene mit Schreiben vom 06.02.2018 aufgefordert, nicht nur für die zu regulierenden Price-Cap-Produkte, sondern auch für die Produkte der Nicht-Price-Cap-Bereiche die KeL sowie die neutralen Aufwendungen je Produkt / Produktbereich vorzulegen. Die Kammer hat die Einteilung der Produktbereiche zum Teil an die von der Betroffenen selbst verwandte Einteilung ihrer Geschäftsfelder angelehnt, wie z. B. das Geschäftsfeld „Dialog Marketing“, das adressierte und unadressierte Briefsendungen umfasst, die sich normativ aus dem Gesetz ergeben (lizenzpflichtig / nicht lizenzpflichtig, Teilleistungen nach § 28 PostG) sowie in Gruppen, die sich im Rahmen von Kammerverfahren und -ermittlungen als einheitliche, von anderen Postdienstleistungen abgrenzbare Produktbereiche herausgestellt haben, wie z. B. Geschäftskundenpakete, Pressepost, Teilleistungen BZA / BZE. Die Einteilung ist der Betroffenen im Wesentlichen seit dem zweiten Maßgrößenverfahren (2007) bekannt.

Die von der Kammer vorgegebene Abgrenzung dient in erster Linie dazu, die Kostensituation in den Nicht-Price-Cap-Bereichen in einer prüffähigen Form zu erfassen und deren Erlösfähigkeit festzustellen. Dies erfordert eine disaggregierte Auswertung der Kosten, Aufwandsgrößen und Erlöse. Anhand solcher Detailauswertungen kann überprüft werden, ob und inwieweit Wertschöpfungskosten, Gemeinkosten und neutrale Aufwendungen verursachungsgerecht bzw. nach sachgerechten Verteilschlüsseln auf die jeweiligen Produkte / Produktbereiche aufgeteilt wurden. In Verbindung mit den Erlösdaten kann die Kostendeckung

und damit die Tragfähigkeit im Hinblick auf neutrale Aufwendungen ermittelt werden. Ohne einen derartigen Aufriss und Detaillierungsgrad ist eine Prüfung, ob Kosten ordnungsgemäß zugeordnet wurden und inwieweit die jeweiligen Produkte / Produktbereiche in der Lage sind, ihre neutralen Aufwendungen (Lasten) selbst zu tragen, nicht möglich.

Jegliche Vereinheitlichung, Zusammenfassung von Produktbereichen oder „en bloc“-Darstellung steht einer sachgerechten Kostenprüfung entgegen. Eine sachgerechte Bestimmung der Erlös- und Tragfähigkeit der Nicht-Price-Produkte als wesentlicher Schritt zur Bestimmung des auf das Price-Cap-Segment zu verteilende Lastenvolumens wäre damit nicht gewährleistet. Dem Ansinnen der Betroffenen, die Nicht-Price-Cap-Bereiche oder zumindest verschiedene Produktbereiche (Teilleistungen und Dialog Marketing) zusammen zu fassen, steht einer sachgerechten Prüfung und Bestimmung der Lastenzuordnung und -tragfähigkeit entgegen. Eine Zusammenlegung heterogener Produktgruppen zu einer Verrechnungseinheit würde im Ergebnis stets dazu führen, dass deren Tragfähigkeit unterschätzt würde.

Die Kammer hat der Betroffenen vorgegeben, KeL, neutrale Aufwendungen und Erlöse für die Bereiche außerhalb des Price-Caps nicht ausschließlich produktbezogen, sondern nach Produktgruppen bzw. -bereichen vorzulegen. Angesichts der Homogenität der vorgelegten Produktgruppen war eine weitere Detaillierung mit Blick auf die Tragfähigkeitsprüfung hier nicht erforderlich. Die Homogenität der jeweiligen Produktbereiche Teilleistungen BZA / BZE, Dialog-Marketing, Pressepost, Privatkundenpakete (Schalterpakete), Geschäftskundenpakete, sonstige Paketdienstleistungen, sonstige Postdienstleistungen Import / Rest, Nicht-Postdienstleistungen sieht die Kammer aufgrund der Erlös- und Kostenverhältnisse in diesen Produktbereichen als gegeben an. Eine Zusammenfassung von Teilleistungen und Dialog-Marketing, die sich sowohl erlösseitig (Preisgefüge), insbesondere aber [REDACTED]

[REDACTED] dagegen – auch für Zwecke der Gewinnermittlung – aus. Deutlich wird die fehlende Homogenität dieser Bereiche auch an dem Umstand, dass bspw. [REDACTED] im Gegensatz zu anderen Bereichen in erheblichem Umfang zur Deckung der neutralen Aufwendungen beitragen.

Auch ist bei der Segmentbildung eine Ausrichtung an Organisationsstrukturen, wie dies von der Betroffenen gefordert wird, nicht zielführend, weil die Einheiten mit Blick auf Kosten- und Erlössituation nicht hinreichend homogen sind. Damit mangelt es schon grds. an der Voraussetzung, um die Tragfähigkeiten im nicht Price-Cap-Bereich anhand der jeweiligen Kosten- und Erlössituation sachgerecht bestimmen zu können. Durch eine Zusammenfassung von (nicht homogenen) Segmenten würde die Kosten- und Erlössituation verzerrt mit der Folge, dass die Tragfähigkeit dieser Nicht-PC-Produkte unterschätzt würde. Dessen ungeachtet entscheidet die Nachfrage im Markt über die Tragfähigkeit einer Produktgruppe und nicht die Organisationsstruktur eines Unternehmens, die anderen z.B. produktionstechnischen Überlegungen folgt.

Auf Grundlage dieser auf Produktbereiche aggregierten Kosten- und Lastensituation hat die Kammer bewertet, in welchem Umfange diese Bereiche in der Lage sind, ihre eigenen, verursachungsgerecht zugerechneten neutralen Aufwendungen (Lasten) zu decken und ggf. zusätzlich Lasten anderer Bereiche zu tragen. Dabei ist es zulässig, dass auf die einzelnen Postdienstleistungs-Bereiche mit ihren Markterlösen ihre jeweiligen KeL, inklusive des für diesen Bereich originär entfallenden kalkulatorischen Gewinnzuschlags, verrechnet werden. Die Kammer hat als zulässigen Gewinnzuschlag für den Bereich der Postdienstleistungen die unter Punkt 7 dc) ermittelte Gewinnmarge zugrunde gelegt. Für die Anwendung höherer Gewinnzuschläge, als die unter Punkt 7 dc) ermittelte Rendite, oder die Zuordnung nicht

erlösfähiger Renditen anderer Bereiche ergeben sich aus § 3 Abs. 2 PEntgV keine Anhaltspunkte.

Weder PostG noch PEntgV sehen eine Mindestrendite für Nicht-Postdienstleistungen vor. Insbesondere § 3 Abs. 2 PEntgV ist für Nicht-Postdienstleistungen nicht einschlägig.

Soweit einzelne Produktbereiche nicht in der Lage waren, neben ihren produktbezogenen KeL auch ihre eigenen zugerechneten neutralen Aufwendungen (Lasten) zu tragen, wurden diese Lasten auf andere profitable Produktbereiche, insbesondere den Price-Cap-, [REDACTED] übertragen. Eine derartige Verteilung der neutralen Aufwendungen stellt keinen Verstoß gegen die Entgeltmaßstäbe des § 20 Abs. 1 und 2 PostG dar, weil eine KeL-Überschreitung in diesen Fällen durch § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG zugelassen wird. Anders verhält es sich, wenn KeL-Bestandteile (hier in Form einer kalkulatorischen Kostengröße für den Gewinn) bestimmter Produkte/Produktbereiche auf andere Produktbereiche verlagert würden. Eine solche Verlagerung produktfremder KeL auf andere Bereiche widerspräche dem Grundsatz kostenorientierter Entgelte und wäre nach § 20 Abs. 1 und 2 Satz 2 PostG, § 3 Abs. 4 PEntgV nicht zu rechtfertigen. Eine derartige Verrechnung würde zu unzulässiger Quersubventionierung führen (vgl. Punkt 7 b).

Die Verteilung neutraler Aufwendungen (Lasten) nach Tragfähigkeit ist gegenüber den vorangegangenen Verfahren unverändert. Auch in den vorangegangenen Maßgrößenverfahren hat eine segmentspezifische Betrachtung der Erlös- und Lastendeckungssituation im Rahmen der Kostenprüfung stattgefunden. Anhaltspunkte für eine Verlagerung kalkulatorischer Gewinne zu Lasten der Fähigkeit, neutrale Aufwendungen i. S. v. § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG zu tragen, waren in den vorangegangenen Verfahren nicht ersichtlich.

Auch die Ausführungen der Betroffenen zur segmentübergreifenden Darstellung der Produktbereiche, um Prognoseunsicherheiten zu vermeiden, überzeugen nicht. Da nicht nur für den Price-Cap-Bereich, sondern auch für alle anderen Produktgruppen spezifische Kosten-, Mengen- und Erlösdaten vorgelegt und Prognosen erstellt werden müssen, ist es nicht sachgerecht, für den Teilaspekt der Tragfähigkeitsbestimmung von diesem Prinzip abzuweichen und statt dessen auf eine segmentübergreifende Darstellung abzuheben. Denn die Prognoseunsicherheiten (Über- oder Unterschätzung der Entwicklungen) bei der Ermittlung der Tragfähigkeit betreffen in gleicher Weise die Kosten-, Mengen- und Erlösdaten der einzelnen Bereiche. Eine segmentübergreifende Betrachtung führt zu weniger realitätsnahen Ergebnissen als die Einzelbetrachtung.

#### **g) Deflationierung**

Zur Bestimmung des X-Faktors für die Jahre 2019 bis 2021 ist die Berechnungsbasis um die darin enthaltenen Kostensteigerungen zu bereinigen, da gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 PEntgV die allgemeinen Personal- und Sachkostensteigerungen über die sog. gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate als eine der beiden wesentlichen Maßgrößen für die Festlegung der zulässigen Entgeltänderungsrate der Price-Cap-Dienstleistungen erfasst werden.

Die von der Betroffenen vorgelegten Kosten- und Lastenberechnungen beinhalten Sachkosten- und Tariflohnsteigerungen. Sie hat in ihren Kostenaufstellungen differenziert nach Beschäftigtengruppen durchschnittliche Personalkostensteigerung aufgrund von Erhöhungen der Gehälter und Bezüge in Höhe von [REDACTED] % ab 01.10.2018, [REDACTED] % zum 01.10.2020 und [REDACTED] % ab dem 01.10.2020 für Tarifkräfte sowie für Beamte in Höhe von [REDACTED] % ab dem 01.04.2019, [REDACTED] % ab dem 01.03.2020 und [REDACTED]

■ % ab dem 01.03.2021 und veranschlagt. Hinsichtlich der Sachkosten (ohne Transportkosten) geht die Betroffene von jährlichen Steigerungen von ■ % für die Jahre 2019 und 2020 sowie ■ % ab dem Jahr 2021 aus.

Für die Ermittlung des X-Faktors wurden Preis- und Faktorkostensteigerungen entsprechend herausgerechnet. Personal- und Sachkosten werden insoweit ab dem Jahr 2019 auf Grundlage konstanter Faktorpreise berücksichtigt. Für die Deflationierung der Price-Cap-Erlöse werden die Mengen der Jahre 2019 bis 2021 mit den genehmigten Preisen des Jahres 2018 bewertet. Zugerechnete Lasten sind gleichsam um Faktorkostensteigerungen bereinigt.

#### **h) Berechnung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor)**

Für den Price-Cap-Zeitraum vom 01.01.2019 bis 31.12.2021 errechnet sich ein X-Faktor von insgesamt - 5,41 %.

Die Ermittlung des X-Faktors stellt sich – analog zur Vorgehensweise in den Price-Cap-Maßgrößenverfahren 2013 und 2015 (Az. BK5b-13/001, BK5-15/012) – wie folgt dar:

Zunächst wurden die von der Kammer anerkannten, deflationierten KeL und die berücksichtigungsfähigen neutralen Aufwendungen für den Bereich der Price-Cap-Produkte der Jahre 2019, 2020 und 2021 zusammengefasst. Die so ermittelten Kosten wurden sodann auf die prognostizierten Sendungsmengen bezogen. Die Berechnungen ergeben das Kostenniveau je Sendung für das Price-Cap-Segment.

Das für den Zeitraum 2019 bis 2021 ermittelte durchschnittliche Ausgangsentgeltniveau beträgt insgesamt ■ € (siehe Punkt II. 6.).

Dem wurde das durchschnittliche Kostenniveau je Sendung für 2019 bis 2021 gegenübergestellt. Anschließend wird zur Bestimmung des X-Faktors der in der allgemeinen Preissteigerungsrate enthaltene gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt abgezogen. Als Maß für die gesamtwirtschaftliche Produktivität wird – wie in den vorangegangenen Maßgrößenverfahren – die totale Faktorproduktivität (TFP) herangezogen. Im Rahmen einer Potential-schätzung und in der darauf basierenden Bestimmung der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung wurde von dem Sachverständigenrat der Bundesregierung zunächst eine Steigerung der TFP von jährlich 0,7 % für den Zeitraum 2016 bis 2022 prognostiziert (siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – Jahresgutachten 2017; Seite 148f.). In der aktuellen Mittelfristprojektion geht der Sachverständigenrat der Bundesregierung von einer Verlangsamung des TFP-Wachstums aus. Für den Zeitraum 2017 bis 2023 erwarten die Sachverständigen Zuwachsraten der TFP von nur noch durchschnittlich 0,6 % p.a. (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – Jahresgutachten 2018/2019, erschienen im Dezember 2018, Seite 165 f.). Dieser Wert wird der Ermittlung der in Abzug zu bringenden gesamtwirtschaftlichen Produktivität zugrunde gelegt.

Die Bereinigung um die für den Zeitraum 2019 bis 2021 prognostizierte durchschnittliche gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschrittsrate ist erforderlich, da nach der Price-Cap-Logik durch den X-Faktor nur die über die gesamtwirtschaftliche Größe hinausgehende Produktivitätssteigerung erfasst wird. Ausgehend vom Jahr 2018 beträgt die indizierte Entwicklung der TFP 100,6 in 2019, ~101,2 in 2020 und ~101,8 in 2021. Der durchschnittliche Ansatz für den Zeitraum 2019 bis 2021 beträgt somit ~1,2 % (Rechenschritt:  $[(100 * 1,006 + 100 * 1,006 * 1,006 + 100 * 1,006 * 1,006 * 1,006) / 3 - 100]$ ).

Für den Zeitraum der Maßgrößenentscheidung ergibt sich auf Grundlage der vorgenannten Ausführungen und Kostenaufstellungen eine durchschnittliche Produktivitätsfortschrittsrate von insgesamt - 5,41 % für den Zeitraum 2019 bis 2021:

**Tabelle 37: Berechnung des X-Faktors**

	2019	2020	2021
Sendungsmengen (in Mio. Stück)			
KEL PC-Produkte (in Mio. €)*			
davon Gewinnsatz			
Neutraler Aufwand PC-Produkte (in Mio.€) - verursachungsgerecht			
Neutraler Aufwand PC-Produkte (in Mio. €) – nach Tragfähigkeit			
Neutraler Aufwand PC-Produkte gesamt (deflationiert, in Mio. €)			
Ausgangsentgeltniveau 2016 - 2018			
Kostenniveau 2016 - 2018			
Differenz			
abzgl. gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung / TFP (durchschnittlich)			
<b>X-Faktor</b>	<b>-5,41 %</b>		

\* ohne Personal- und Sachkostensteigerungen

Wie im vorangegangenen Maßgrößenverfahren wird die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate nicht anhand makroökonomischer Benchmark-Betrachtungen, sondern basierend auf unternehmensbezogenen Daten hergeleitet. Diese Vorgehensweise war angezeigt, da die von der Betroffenen vorgelegten Kostenunterlagen zur Bestimmung des Ausgangsentgeltlevels und des X-Faktors herangezogen werden konnten.

Der Vorrang der Kostenprüfung bei der Bestimmung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate ergibt sich aus § 3 Abs. 3 PEntgV. Demnach ist der Kostenprüfung Vorrang vor einer Vergleichsmarktbetrachtung einzuräumen. Vergleichsmärkte können bei der Festsetzung lediglich hilfsweise herangezogen werden, wobei deren Besonderheiten zu berücksichtigen sind. Folglich sind vorrangig die Kostenunterlagen des regulierten Unternehmens heranzuziehen. In diese Richtung weisen auch die Vorschriften zur Nachweisführung und zum Umfang der Kostenunterlagen nach § 2 PEntgV wie auch die Vorgabe zur Einhaltung des Effizienzgebotes nach § 3 PEntgV. Ausgehend von diesem Verständnis wäre eine makroökonomisch begründete Produktivitätsbestimmung dann geboten, wenn prüffähige und nachvollziehbare Kostennachweise in ausreichendem Umfang nicht vorlägen bzw. die Entwicklung des relevanten Marktes für die Geltungsdauer der Maßgrößenentscheidung nicht abschätzbar wäre.

Der abgeleitete X-Faktor von insgesamt -5,41 % erfasst sämtliche unternehmensbezogenen Umstände, sowohl inputbezogene Aspekte, wie etwa Prozessoptimierungen, als auch outputbezogene Umstände, wie etwa Auslastung bzw. Wirtschaftspotential. Die Kostenunterlagen bilden sämtliche derzeit von der Betroffenen antizipierten Effizienzentwicklungen in der Brief- und Paketlogistik für den relevanten Price-Cap-Zeitraum ab.



#### **i) Vergleichsmarktbetrachtung (§ 4 Abs. 4 PEntgV)**

§ 4 Abs. 4 PEntgV fordert, bei der Vorgabe von Maßgrößen die Produktivitätsfortschrittsraten von Unternehmen auf vergleichbaren Märkten mit Wettbewerb zu berücksichtigen. Eine Einordnung des oben ermittelten X-Faktors lässt sich am ehesten durch den Vergleich der Preisveränderungsraten auf anderen europäischen Briefmärkten anstellen. Andere Vergleichsbetrachtungen scheiden hingegen aus Sicht der Kammer weiterhin aus.

Eine Vergleichsbetrachtung mit anderen nationalen oder internationalen Post- und Logistikmärkten, wie bspw. den Märkten für Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen (KEP) oder dem Bereich der Speditions- und Distributionslogistik scheidet aus. Denn die Entwicklungen auf diesen Märkten sowie die jeweilige Unternehmenssituation einerseits und die besondere Entwicklung auf den Briefmärkten andererseits weichen stark voneinander ab.

So sehen sich die Briefmärkte im europäischen und außereuropäischen Ausland im Gegensatz zu den vorgenannten Märkten einem stetigen und zum Teil erheblichen Rückgang des Mengenaufkommens und damit einhergehenden Marktschrumpfungsprozessen ausgesetzt. Durch die Mengenrückgänge werden die etablierten Briefdienstleister mit spezifischen Herausforderungen konfrontiert, wie z. B. der Kostendeckung für die Vorhaltung von Infrastruktureinrichtungen des Universaldienstes, Kapazitätsauslastungsrisiken und Produktivitätsverschlechterungen. Demgegenüber entwickeln sich die KEP-Märkte weitgehend dynamisch oder weisen zumindest einen stabilen Verlauf auf. Die Märkte für Logistikdienstleistungen sind grds. abhängig von der konjunkturellen Gesamtentwicklung und bewegen sich zurzeit in einem tendenziell wachsenden Marktumfeld. Ein Vergleich mit den Produktivitätsfortschrittsraten dieser Unternehmen, die den markt- und unternehmensspezifischen Besonderheiten der Briefmärkte, insbesondere mit Blick auf die Mengenrückgänge, nicht ausgesetzt sind, würde ein unrealistisches Bild der Effizienzentwicklungsmöglichkeiten der Betroffenen wiedergeben und ist daher nicht sachgerecht. Denn die Produktivitäten im Briefbereich werden in erster Linie durch die Sendungsmengenentwicklung (Rückgänge) bestimmt.

Ebenso wenig können alternative Briefdienstleister auf dem deutschen Briefmarkt als Vergleichsunternehmen herangezogen werden. Gemäß § 4 Abs. 4 PEntgV ist auf einen vergleichbaren Markt abzustellen. Dies setzt denklogisch einen Markt voraus, auf dem die Betroffene selbst nicht unmittelbar als etablierter Briefdienstleister tätig ist.

Eine Einbeziehung alternativer Briefdienstleister scheidet auch deshalb aus, weil diese aufgrund ihrer Ausrichtung auf bestimmte Kunden, Regionen oder Wertschöpfungsstufen keine mit den etablierten Briefunternehmen vergleichbare Produktions- und Infrastrukturen aufweisen. Da sich dementsprechend deren Kostenstrukturen grundlegend von denen der Betroffenen unterscheiden, können auf dieser Grundlage keine Produktivitäten abgeschätzt werden.

Auch ein internationales Benchmark auf Grundlage unternehmensspezifischer Kosten- und Leistungsdaten von Briefdienstleistern ist, wie bereits in den beiden vorangegangenen Maßgrößenverfahren ausgeführt, nicht durchführbar. Die internen Kostenstrukturen regulierter Briefunternehmen in anderen Ländern sind nicht öffentlich verfügbar und stellen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Unternehmen dar, die der Kammer nicht bekannt gemacht werden. Ebenso wenig können allgemein zugängliche Informationen über länderspezifische Kostenstrukturen als Grundlage für eine vergleichende Kostenabschätzung herangezogen werden. Auch ist eine internationale Vergleichsmarktbetrachtung unter Einbeziehung von

Briefdienstleistern in europäischen und außereuropäischen Ländern nur bedingt möglich, da sich auf den internationalen Briefmärkten bislang nur in sehr geringem Umfang Wettbewerbsstrukturen herausgebildet haben.

Zum Zweck der Plausibilisierung und Einordnung des ermittelten X-Faktors lassen sich daher nur vereinfachte Vergleichsbetrachtungen auf Grundlage der beobachteten Preisveränderungsraten auf anderen europäischen Briefmärkten anstellen.

Die Vergleichsbetrachtung wurde auf Grundlage der 29 Vergleichsländer durchgeführt, die bereits im Rahmen der Benchmarkbetrachtungen für die Ermittlung der Umsatzrendite herangezogen wurden (vgl. Punkt 7. dc)). Da die berücksichtigten Vergleichsländer den Tarifierungsgrundsätzen der dritten Postdienstrichtlinie, insbesondere dem Grundsatz der Kostenorientierung (Art. 12 der Richtlinie) und dem Universaldienstregime (Art. 3 ff. der Richtlinie), entweder direkt unterliegen (EU-Mitgliedsstaaten) oder sich daran orientieren (Norwegen, Schweiz), ist davon auszugehen, dass die Briefpreisstegungen in den Vergleichsländern auf entsprechende Kostensteigerungen und Produktivitätsveränderungen der Postunternehmen zurückzuführen sind. Insoweit ist die beobachtbare Entwicklung der Preisveränderungsraten gegenüber der allgemeinen Verbraucherpreisentwicklung ein Indiz für negative Produktivitätsfortschrittsraten bei der Mehrzahl der betrachteten europäischen Vergleichsunternehmen. In die Berechnungen wurden die Veränderungen der nominalen Preise für einen Standard-Inlandsbrief der jeweiligen etablierten Postunternehmen für den Zeitraum 2016 bis 2018 einbezogen. Die Standard-Inlandsbriefe sind mit dem Leistungsniveau des Standardbriefs (national) der Betroffenen grundsätzlich vergleichbar, wenngleich Unterschiede bei Maßen, Gewichten und Laufzeiten nicht vollständig auszuschließen sind. So besteht in einigen Vergleichsländern beispielsweise keine gewichtsabhängige Unterscheidung bei 20-Gramm- und 50-Gramm-Briefen; in einzelnen Fällen umfasst die erste Gewichtsstufe sogar Briefsendungen bis 100 Gramm. Zudem unterscheiden sich die Leistungen hinsichtlich der regelmäßigen Laufzeiten. So werden in einigen Ländern Briefdienstleistungen angeboten, die eine E+1-Zustellung vorsehen, mit entsprechend hoher Bepreisung (z. B. Dänemark, Italien). In einigen Ländern wird generell beim Leistungsangebot zwischen prioritärer (sog. A-Post) und nicht prioritärer Beförderung (sog. B-Post) unterschieden (z. B. UK, Frankreich, Portugal). Auch aufgrund dieser Unterschiede kann der vorgenommene Vergleich nur ein Indiz darstellen, um einen allgemeinen Trend bei den Preisänderungsraten anderer europäischer Anbieter zu plausibilisieren.

So zeigt der vorgenommene Vergleich der Preisänderungsraten, dass in den vergangenen drei Jahren bei der Mehrzahl der Vergleichsländer Preissteigerungen über das gesamtwirtschaftliche Niveau (Inflationsrate) hinaus durchgeführt wurden. Im gewichteten Durchschnitt liegt die jährliche Preisänderung 1,8 %-Punkte über der Inflationsrate. In Analogie zur Price-Cap-Logik bedeutet dies, dass die durchgeführten Preiserhöhungen über das Maß der Inflationsentwicklung hinaus auf zusätzliche unternehmensspezifische Preissteigerungserfordernisse zurückzuführen sein dürften. Insoweit ist davon auszugehen, dass zusätzlich einzupreisende Faktorkostensteigerungen als Folge des Sendungsmengenrückgangs unter Berücksichtigung der Produktivitätsentwicklung für die Preiserhöhungen ursächlich sind. Diese Sachverhalte werden im Rahmen der Price-Cap-Logik rechnerisch über den X-Faktor abgebildet. Der von der Kammer festgestellte X-Faktor in Höhe von - 5,41 % für drei Jahre entspricht somit weitgehend dem durchschnittlichen europäischen Jahreswert von 1,8 %

Die angestellte Vergleichsmarktbetrachtung bestätigt damit die Festlegung des negativen X-Faktors.

**Tabelle 38: Vergleich durchschnittliche Preisveränderungs- und Inflationsrate 2016-2018 – gewichtet**

	durchschnittliche Preisveränderungsrate Brief p. a. (in %)*	durchschnittliche Inflationsrate (HVPI) p. a. (in %)**	Differenz Preisveränderung Brief / HVPI p. a. (in %)	Gewichtungsfaktor	Differenz Preisveränderung Brief / HVPI p. a. (in %) gewichtet
Belgien	4,94 %	2,06 %	2,88 %	0,0380	0,11 %
Bulgarien	5,53 %	1,59 %	3,94 %	0,0004	0,00 %
Tschechische Republik	22,47 %	2,24 %	20,23 %	0,0104	0,21 %
Dänemark	19,31 %	1,00 %	18,31 %	0,0084	0,15 %
Estland	0,00 %	3,27 %	-3,27 %	0,0005	0,00 %
Irland	19,52 %	0,65 %	18,87 %	0,0126	0,24 %
Griechenland	0,00 %	0,91 %	-0,91 %	0,0053	0,00 %
Spanien	10,55 %	1,92 %	8,64 %	0,0611	0,53 %
Frankreich	8,97 %	1,53 %	7,44 %	0,2535	1,89 %
Italien	0,00 %	1,40 %	-1,40 %	0,0531	-0,07 %
Zypern	0,00 %	0,74 %	-0,74 %	0,0010	0,00 %
Lettland	0,00 %	2,75 %	-2,75 %	0,0011	0,00 %
Litauen	0,00 %	3,21 %	-3,21 %	0,0012	0,00 %
Luxemburg	0,00 %	1,85 %	-1,85 %	0,0026	0,00 %
Ungarn	3,14 %	2,54 %	0,60 %	0,0139	0,01 %
Malta	0,00 %	1,38 %	-1,38 %	0,0006	0,00 %
Niederlande	6,63 %	1,39 %	5,24 %	0,0488	0,26 %
Österreich	0,00 %	2,21 %	-2,21 %	0,0383	-0,08 %
Polen	15,73 %	1,45 %	14,28 %	0,0306	0,44 %
Portugal	5,86 %	1,48 %	4,39 %	0,0170	0,07 %
Rumänien	-7,20 %	2,73 %	-9,93 %	0,0091	-0,09 %
Slowenien	5,41 %	1,83 %	3,58 %	0,0055	0,02 %
Slowakei	3,77 %	1,99 %	1,78 %	0,0057	0,01 %
Finnland	11,80 %	1,07 %	10,74 %	0,0171	0,18 %
Schweden	15,26 %	1,88 %	13,38 %	0,0408	0,55 %
Vereinigtes Königreich	-7,07 %	2,64 %	-9,71 %	0,2603	-2,53 %
Norwegen	3,51 %	1,86 %	1,65 %	0,0147	0,02 %
Kroatien	0,58 %	1,45 %	-0,87 %	0,0047	0,00 %
Schweiz	-1,09 %	0,82 %	-1,91 %	0,0439	-0,08 %
<b>Durchschnitt gesamt</b>	<b>5,1 %</b>	<b>1,8 %</b>	<b>3,30 %</b>	<b>1,00</b>	<b>1,8 %</b>

\* vgl. „Briefpreise in Europa“, 2016 ff.

\*\* vgl. Eurostat (HVPI Durchschnittsindex und Veränderungsrate, letzte Aktualisierung 17.09.2018); statista

Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass sich die Preisänderungsraten im europäischen Ausland in den vergangenen drei Jahren sehr unterschiedlich entwickelt haben. In 10 von 29 Ländern (ohne Deutschland) haben sich die Preise seit dem Jahr 2016 nicht bzw. kaum verändert. In weiteren 3 Ländern gingen die Preise sogar zurück. Demgegenüber haben sich in 7 von 29 Ländern die Preise überdurchschnittlich verteuert - zwischen 10 und 22 % p.a. Diese heterogene Entwicklung in den anderen europäischen Ländern wird am deutlichsten an

den nach Deutschland vier größten Postmärkten. Während im Zeitraum 2016-2018 in Großbritannien die Preise um durchschnittlich 7 % p. a. zurückgingen und in Italien gleich blieben, stiegen sie in Frankreich und Spanien um durchschnittlich rund 9 bis 10 % an. Die der Betroffenen mit der Maßgrößenentscheidung eingeräumte Preiserhöhungsmöglichkeit von rund 9% (ohne Kompensation der zum 01.01.2019 nicht erfolgten Preiserhöhungen) bewegt sich auch insoweit in der Bandbreite anderer großer europäischer Postgesellschaften.

#### **j) Zulässigkeit eines negativen X-Faktors**

Die Beschlusskammer legt im Rahmen der hiesigen Entscheidung erneut einen negativen X-Faktor fest. Die postrechtlichen Vorgaben lassen einen solchen negativen X-Faktor zu. Maßgeblich ist die Regelung des § 4 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3, 4 PEntgV.

Der Wortlaut der gesetzlichen Regelungen lässt einen negativen X-Faktor zu. Denn die Anordnung, die Produktivitätsfortschrittsrate festzulegen, ist neutral formuliert und gibt hinsichtlich der Höhe (positiv oder negativ) nichts vor. Dem steht nicht entgegen, dass der Begriff „Fortschritt“ in der Regel mit einer positiven Weiterentwicklung verbunden wird (vgl. etwa: Duden, Bedeutungswörterbuch, 3. Auflage 2002, Seite 378). Denn der Begriff „Produktivitätsfortschrittsrate“ wird in § 4 PEntgV erkennbar gebraucht, um eine Unternehmenskennzahl zu beschreiben, die die Differenz zwischen dem Produktivitätsfortschritt des regulierten Unternehmens und der allgemeinen Produktivitätsentwicklung darstellt. Dies verdeutlicht der Zusatz „des regulierten Unternehmens“. Beschreibt der Begriff damit nicht eine absolute, sondern erkennbar eine relative Größe, so folgt aus diesem Umstand, dass der Produktivitätsfortschritt des regulierten Unternehmens auch hinter dem allgemeinen Produktivitätsfortschritt zurückbleiben, er mithin eine negative Größe beschreiben kann. Erlaubt der Begriff „Produktivitätsfortschrittsrate“ den Ansatz eines negativen X-Faktors, so wird dieser Befund durch die Vorgaben zu deren Ermittlung gestützt. Die Anordnung, das Verhältnis des Entgelt- und des Kostenniveaus bzw. die Produktivitätsfortschrittsraten anderer Unternehmen bei der Ermittlung zu berücksichtigen, lässt einen negativen X-Faktor nämlich ebenso zu. Denn sowohl das genannte Verhältnis zwischen Preisen und Kosten als auch der Produktivitätsfortschritt anderer Unternehmen können negativ sein.

Im Hinblick auf die Historie des § 4 PEntgV lassen sich Rückschlüsse aus den Regelungen der Telekommunikations-Entgeltregulierungsverordnung vom 01.10.1996 (TEntgV) ziehen, die als Vorbild für die PEntgV diente. § 4 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3, 4 TEntgV sah eine dem § 4 Abs. 2 Nr. 2 Abs. 3, 4 PEntgV entsprechende Vorschrift vor. Auf Grundlage der telekommunikationsrechtlichen Norm wurden mit Beschluss vom 21.12.2001, Az. BK2c-01/009, Maßgrößen im Price-Cap-Verfahren festgesetzt. Der X-Faktor für einen der Körbe betrug -1 %. Damit wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass die Entgelte für zu niedrig gehalten wurden und dem regulierten Unternehmen ein deutlicher Preiserhöhungsspielraum eingeräumt werden sollte. Die Feststellung einer Preis-Kosten-Schere veranlasste die Beschlusskammer im Jahre 2003 dazu, den Maßgrößenbeschluss noch einmal abzuändern und statt des zunächst angesetzten X-Faktors von -1 % nunmehr einen X-Faktor von -5 % anzusetzen (Beschluss vom 22.07.2003, Az. BK2a-03/010). Den Ansatz eines negativen X-Faktors haben im Nachgang weder die Europäische Kommission (Entscheidung vom 21.05.2003, 2003/707/EG, Rn. 171 ff.) noch die europäischen Gerichte (vgl. EuG, Urteil vom 10.04.2008, T-271/03; EuGH, Urteil vom 26.06.2008, C-280/08) beanstandet. Daher lassen sich aus der Normhistorie deutliche Anhaltspunkte für die Zulässigkeit eines negativen X-Faktors gewinnen.

Auch die Gesetzessystematik steht der Annahme eines negativen X-Faktors nicht entgegen. Weder die innere Systematik des § 4 PEntgV noch andere postrechtliche Vorschriften der PEntgV oder des Postgesetzes setzen in systematischer Hinsicht einen positiven X-Faktor voraus.

Schließlich widerspricht ein negativer X-Faktor nicht Sinn und Zweck der gesetzlichen und untergesetzlichen Vorgaben. Der X-Faktor in der Price-Cap-Regulierung hatte bei Einführung im Wesentlichen die Funktion, die unter dem Schutz des gesetzlichen Monopols entstandenen Ineffizienzen abzuschmelzen. Zu diesem Zweck gibt der X-Faktor einen Pfad vor, der die Marktpreise an die KeL unter Berücksichtigung der von der Deutschen Bundespost übernommenen Lasten heranführt. Der Effizienzdruck der in einem funktionierenden Wettbewerbsumfeld durch die Wettbewerber aufgebaut wird, wird mittels X-Faktors künstlich erzeugt. Durch die Preisobergrenze wird dem Unternehmen die Möglichkeit eingeräumt, durch über die mit dem X-Faktor beschriebenen Effizienzvorgaben hinausgehende Effizienzbemühungen höhere als die bereits in den KeL eingeräumten Gewinne zu erwirtschaften. Mit Blick auf diese Funktion des X-Faktors könnte es unvereinbar sein, einen negativen X-Faktor festzusetzen.

Diese theoretische Betrachtung lässt jedoch den hier maßgeblichen Grund für den Ansatz eines negativen X-Faktors außer Acht. Grund für das Absinken des Entgeltlevels unter das Kostenniveau ist eine auf die Sendungsmengenentwicklung proaktiv reagierende Änderung der materiell-rechtlichen Grundlagen der Price-Cap-Regulierung. Zu dem hier relevanten Anstieg des Kostenniveaus führt die mit der Rechtsänderung verbundene weitergehende Berücksichtigung von Kosten des regulierten Unternehmens. Durch die Anerkennung eines höheren Gewinnzuschlags steigt das Kostenniveau unabhängig von tatsächlichen Faktorkostensteigerungen. Es war das Anliegen des Verordnungsgebers mit der Ersten und Zweiten Änderung der PEntgV, dem regulierten Unternehmen im Rahmen der Preisregulierung eine höhere Umsatzrendite zur Umgestaltung der Beförderungsnetze zuzugestehen, um auf die wirtschaftlichen Herausforderungen wachsender digitaler Konkurrenz sowie dem strukturell bedingten Effizienzdruck, dem sich die Betroffene ausgesetzt sieht, angemessen reagieren zu können. Denn – so der Verordnungsgeber weiter – nur wenn die angesichts der sich verändernden Marktgegebenheiten zunehmenden Auslastungsrisiken bei der Preisgestaltung adäquat berücksichtigt werden, kann auch weiterhin eine flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen gewährleistet werden (vgl. Entwurf der Bundesregierung einer Ersten Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung, Seiten 1 und 4).

Der Verordnungsgeber hat dabei die Möglichkeit steigender Preise und mittelbar auch eines negativen X-Faktors vorausgesetzt. Denn er ging davon aus, dass die steigenden Kosten zu einem höheren Preissetzungsspielraum führen würden. Dem liegt zwangsläufig die Annahme zugrunde, dass auch ein negatives Verhältnis zwischen Kosten und Entgeltlevel mit Sinn und Zweck der postrechtlichen Vorgaben zur Produktivitätsfortschrittsrate vereinbar ist. Diese Wertung des Verordnungsgebers, der zur Ausgestaltung der Entgeltregulierung berufen ist, kann bei der Auslegung der Verordnung nicht außer Betracht bleiben.

Das Auslegungsergebnis steht zudem in Einklang mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen. Zwar ist das Entgeltregulierungsregime darauf ausgerichtet, aus Monopolzeiten stammende Ineffizienzen abzubauen; das Maß der Regulierung wird dabei aber vom Gesetz- bzw. vom Verordnungsgeber vorgegeben. Die Entgeltregulierung ist daher nicht auf ein möglichst niedriges, sondern auf ein den gesetzlichen Maßstäben entsprechendes Entgelt ausgerichtet. Durch den Ansatz des Verordnungsgebers, Entgelte anhand des Verhältnisses von Preisen

und Kosten zu bilden, hat der Gesetzgeber die Maßstäbe eindeutig vorgegeben. Eine nicht auf diese Gesetzesgrundlagen abstellende Bemessung von Maßgrößen und damit von Entgeltbestimmungsvorgaben steht der Beschlusskammer nicht zu. Vielmehr ist die Beschlusskammer im Bereich der als Eingriffsverwaltung verstandenen Regulierung gehalten, den Eingriff in grundrechtlich geschützte Positionen im Sinne des Übermaßverbots auf das Nötige zu beschränken. Eine zu weitgehende Auslegung von Eingriffsbefugnissen muss sowohl mit Blick auf das genannte Verbot als auch mit Blick auf den Vorbehalt des Gesetzes unterbleiben. Letztgenannter Vorbehalt überantwortet es dem Gesetzgeber, das Maß des Grundrechtseingriffs selbst und eindeutig zu bestimmen.

Auch das VG Köln hat mit Urteil vom 04.12.2018, Az. 25 K 7243/18, S. 47 bestätigt, dass die Annahme eines negativen X-Faktors nicht willkürlich und eine Verletzung von § 20 PostG oder Art. 12 Postdiensterrichtlinie nicht ersichtlich ist.

#### **8. Gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate - Referenzindex I - (Tenor zu 6.)**

**Als Referenzindex I wird der Verbraucherpreisindex für Deutschland herangezogen.**

**Als Wert für den Referenzindex wird die Veränderungsrate für das Jahr 2018 sowie die erwarteten Werte für die Jahre 2019 und 2020 herangezogen.**

**Für den Zeitraum 2019 bis 2021 beträgt der Wert für den Referenzindex I insgesamt 3,45 %.**

Nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 PEntgV umfassen die Maßgrößen für die Genehmigung im Price-Cap-Verfahren auch eine gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate (Referenzindex I).

Als Referenzindex I wird für die Price-Cap-Regulierung im Postbereich der Verbraucherpreisindex für Deutschland des Statistischen Bundesamtes, also die Inflationsrate, herangezogen.

Nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 PEntgV ist als Referenzindex ein gesamtwirtschaftlicher Preisindex zu verwenden. Unter den möglichen gesamtwirtschaftlichen Preisindizes ist der gesamtwirtschaftliche Verbraucherpreisindex, der die Preisentwicklung aller Waren und Dienstleistungen der privaten Haushalte misst, am besten geeignet, da er einerseits in einem gewissen Maße auch die Inputkosten des regulierten Unternehmens widerspiegelt und gleichzeitig vom regulierten Unternehmen nicht beeinflusst werden kann. Branchenspezifische oder sektorspezifische Preisindizes hingegen dürfen entsprechend der Regelung in § 4 Abs. 2 Nr. 1 PEntgV nicht herangezogen werden. Die Beschlusskammer hält daher die Anwendung des Verbraucherpreisindex weiterhin für sachgerecht. Die Betroffene hat keine Anhaltspunkte vorgetragen, die die Wahl eines alternativen Index und damit ein Abweichen vom bisherigen Vorgehen als sachgerecht erscheinen lassen.

Im Maßgrößenverfahren 2015 hat die Beschlusskammer erstmals den Price-Cap-Zeitraum 2016 bis 2019 zu einer einzigen Genehmigungsperiode zusammengefasst. Sie ist dabei der Begründung zur Ersten Verordnung zur Änderung der PEntgV gefolgt, wonach sie „die zeitlichen Preissetzungsintervalle innerhalb des Price-Cap-Verfahrens unter Berücksichtigung der in dem Zeitraum insgesamt zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate zu einem Preisgenehmigungszeitraum zusammenfassen“ soll.

Die Zusammenfassung zu einer Genehmigungsperiode hat sich bewährt. Die damit verbundenen Vorteile, insbesondere die Planungssicherheit für die Betroffene, für die Verbraucher, als auch für die Wettbewerber der Betroffenen, gelten fort (vgl. dazu auch Punkt II. 10 a).

Weder die Betroffene noch von Seiten der Wettbewerber wurden Gründe vorgetragen, die gegen eine Zusammenfassung sprechen. Eine Aufteilung in verschiedene Price-Cap-Intervalle entfällt damit auch während der Laufzeit dieses Maßgrößenverfahrens.

Aufgrund der Zusammenfassung des Price-Cap-Zeitraums zu einer einzigen Genehmigungsperiode ist auch der Referenzindex I zu einem Wert für den gesamten Zeitraum zusammenzufassen. Dies setzt zum Teil eine Prognose der zukünftigen Inflationsentwicklung voraus.

Um die Prognoseunsicherheit zu begrenzen und dennoch der Betroffenen eine zeitnahe Abbildung der erwartbaren Inflationsentwicklung im Rahmen ihrer eigenen Preisveränderungsspielräume zu ermöglichen, soll der Verbraucherpreisindex für einen Zeitraum  $t-1$  festgelegt werden. Bei einem dreijährigen Genehmigungszeitraum vom 01.01.2019 bis 31.12.2021 umfasst der relevante Zeitraum für die Ermittlung der zugrunde zu legenden Inflationsrate somit den Zeitraum 01.01.2018 bis 31.12.2020. Ein Vorgehen analog zum Maßgrößenverfahren 2015, bei dem aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit der Beginn des Betrachtungszeitraums der Verbraucherpreise auf  $t-1,5$  festgelegt wurde, ist vorliegend entbehrlich. Die tatsächliche Veränderungsrate für das Jahr 2018 liegt nach den Feststellungen des Statistischen Bundesamtes vom 21.02.2019 vor und bedarf daher keiner Abschätzung (vgl. Stat. Bundesamt, Fachserie 17, Reihe 7, Verbraucherpreisindizes für Deutschland, Monatsbericht 2019). Nicht anders als im Maßgrößenverfahren 2015 erfolgt die Festlegung des dreijährigen Referenzzeitraums für die gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate auch weiterhin auf Grundlage von Ist-Werten eines Jahres (hier 2018) und Prognosewerten zweier Jahre (hier 2019 und 2020).

Die Veränderungsrate für den Zeitraum Januar bis Dezember 2018 beträgt demnach 1,8 % (vgl. Stat. Bundesamt, abrufbar unter [www.destatis.de](http://www.destatis.de), Publikationen, Thematische Veröffentlichungen, Fachserie 17: Preise, Reihe 7: Verbraucherpreisindizes für Deutschland – Monatsbericht. Die Berechnung erfolgt hierbei auf Grundlage des Monatsberichts Januar 2019, erschienen 21.02.2019).

Zur Ermittlung der Veränderungsraten für die Jahre 2019 und 2020 wird auf Prognosen wissenschaftlicher Forschungsinstitute zurückgegriffen. Im Einzelnen werden die Prognosen folgender Institutionen zur Ermittlung bzw. Plausibilisierung herangezogen:

- DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung Frühjahr 2019, Wochenbericht Nr. 11/2019, S. 168
- Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Dezember 2018, S. 30
- Jahreswirtschaftsbericht 2019 der Bundesregierung, Seiten 73, 75
- HWWI Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut, Konjunkturprognose: Pressemitteilung v. 01.03.2019, S. 1
- ifo Institut: Konjunkturprognose Frühjahr 2019, S. 3
- IfW Institut für Weltwirtschaft, Mittelfristprojektion für Deutschland im Frühjahr 2019, Kieler Konjunkturberichte Nr. 54 - 2019, S. 13
- IMK Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung: IMK Report 144, 2018, S. 3
- IW Institut der deutschen Wirtschaft Köln: IW-Trends 4/2018, S. 25
- IWH Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Konjunktur aktuell: IWH-Pressemitteilung 07/2019, S. 1

- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Frühjahr 2019 (im Auftrag des BMWi), S. 36
- RWI Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Konjunkturbericht, Die wirtschaftliche Entwicklung zur Jahreswende 2018/2019, Heft 1 2019, S. 24
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Konjunkturprognose 2019 und 2020, März 2019, S. 22
- ZEW Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung: Konjunkturtableau Deutschland, Stand 25.02.2019.

Demnach ermittelt sich aus dem Durchschnitt aller Prognosen für das Jahr 2019 eine Verbraucherpreisrate in Höhe von 1,55 %. Für das Jahr 2020 liegt der durchschnittliche Prognosewert zur Entwicklung der Verbraucherpreise bei 1,73 %

Für den gesamten Referenzzeitraum ergibt sich folglich eine Veränderung des Verbraucherpreisniveaus um 5,17 % (Rechenschritt:  $[(100 * 1,018 * 1,0155 * 1,0173) - 100]$ ). Um die Effekte aus der Inflationsentwicklung für etwaige Preismaßnahmen der Betroffenen in Bezug auf die Jahre 2019 und 2020 nicht zu überschätzen, ist eine Durchschnittsbildung der Veränderungsraten erforderlich. Hierdurch wird sichergestellt, dass die Nachfrager nach Price-Cap-Produkten, über den gesamten Price-Cap-Zeitraum betrachtet, finanziell insgesamt nicht schlechter gestellt werden als bei einer jährlichen Berücksichtigung der Inflationsentwicklung. Die durchschnittliche Veränderung des Verbraucherpreisniveaus im Price-Cap-Zeitraum beträgt demnach 3,45 % (Rechenschritt:  $[(100 * 1,018) + (100 * 1,018 * 1,0155) + (100 * 1,018 * 1,0155 * 1,0173)] / 3 - 100$ ).

Somit beträgt der Wert für den Referenzindex I für den Zeitraum 2019 bis 2021 insgesamt 3,45 %.

## **9. Nebenbedingungen (Tenor zu 7.)**

Gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 PEntgV umfassen die Maßgrößen für die Genehmigung im Price-Cap-Verfahren Nebenbedingungen, die geeignet und erforderlich sind, die Einhaltung der Anforderungen nach § 20 Abs. 2 PostG zu gewährleisten. Diesem Zweck entsprechen die von der Beschlusskammer festgelegten Nebenbedingungen.

### **a) Vollbezahlte sowie ermäßigte Einzelentgelte innerhalb eines Korbes dürfen nicht missbräuchlich im Sinne von § 20 Abs. 2 PostG sein**

Diese Nebenbedingung ist als grundsätzliche und übergeordnete Nebenbedingung den folgenden detaillierteren Nebenbedingungen vorangestellt. Sie trägt umfassend § 4 Abs. 2 Nr. 3 PEntgV Rechnung, wonach die von der Bundesnetzagentur festzulegenden Maßgrößen im Price-Cap-Verfahren Nebenbedingungen umfassen, die geeignet und erforderlich sind, die Einhaltung der Anforderungen nach § 20 Abs. 2 PostG zu gewährleisten. Sie dürfen keine Aufschläge und keine Abschläge enthalten und zudem nicht diskriminierend wirken. Auch die Begründung zu § 4 PEntgV benennt als maßgeblichen Zweck dieser Vorschrift ausdrücklich, dass das Price-Cap-Verfahren so ausgestaltet werden muss, dass ein Preismissbrauch entsprechend § 20 Abs. 2 PostG unterbunden werden kann, so dass keine unzulässigen Aufschläge oder Abschläge auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sowie keine diskriminierenden Elemente enthalten sein dürfen. Anknüpfungspunkt für eine Überprüfung der o.g. Entgeltmaßstäbe sind somit die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung. Jede im Price-Cap enthaltene Basis- und Zusatzleistung hat sich an den konkreten KeL-Werten zu orientieren (vgl. Anhang 2).



Zwar sind nach § 21 Abs. 2 und 3 PostG die weiteren Prüfungspflichten der Bundesnetzagentur bei der sich dem vorliegenden Price-Cap-Verfahren anschließenden Genehmigung von Entgelten aufgrund der möglichst kurzen Genehmigungsfristen und der damit verbundenen größeren Flexibilität für das regulierte Unternehmen hinsichtlich der Abschläge und der Diskriminierung nach § 20 Abs. 2 Nr. 2 und 3 PostG auf eine Offenkundigkeitsprüfung beschränkt. Auch gelten hinsichtlich der Aufschläge bei Einhaltung der Maßgrößen die Anforderungen des § 20 Abs. 2 Nr. 1 PostG als erfüllt.

Jedoch beinhaltet dieser eingeschränkte Prüfungsmaßstab keine Befreiung des regulierten Unternehmens von der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben. Vielmehr ist die Betroffene im Sinne einer effizienten Verfahrensgestaltung und Mitwirkungspflicht gehalten, in Fällen einer KeL-Unterschreitung im Einzelfall plausibel und nachvollziehbar darzulegen, dass die Entgelte weder wettbewerbsbeeinträchtigend noch diskriminierend wirken. Dies gilt unabhängig davon, dass solche Verstöße auch erst im Wege einer nachträglichen Entgeltüberprüfung nach § 24 PostG festgestellt werden könnten.

**b) Die Entgelte für Brief International zum Kilotarif mit den Dienstleistungsmerkmalen, wie sie mit den im Rahmen des Maßgrößenverfahrens vorgelegten Leistungsbeschreibungen definiert werden, können nur durch eine gleiche prozentuale Veränderung des Stückpreisanteils und des Kilopreisanteils geändert werden. Anderenfalls ist rechnerisch nachvollziehbar zu belegen, dass die Entgeltänderung weder missbräuchliche Abschläge noch Diskriminierungen enthält.**

Diese Nebenbedingung erleichtert die Anforderungen an die zu Grunde zu legende Datenbasis, solange und soweit nur durch eine gleiche prozentuale Veränderung des Stückpreisanteils und des Kilopreisanteils die Entgelte geändert werden. Anhand der hierdurch eingeschränkten Preisänderungsmöglichkeiten der Betroffenen lassen sich die Auswirkungen über das gesamte Gewichtsspektrum ermitteln, so dass die Offenkundigkeitsprüfung bezogen, auf mögliche missbräuchliche Abschläge oder Diskriminierungstatbestände von der Bundesnetzagentur vorgenommen werden kann. Der notwendigen rechnerischen Überprüfung anhand der Price-Cap-Formel kann dabei mit den geringeren Anforderungen Genüge getan werden. Hinsichtlich der Vereinbarkeit des beantragten Entgelts für den Kilotarif mit den Entgeltmaßstäben, insbesondere mit den KeL wird auf die Ausführung unter Punkt II. 9a) Bezug genommen.

**c) Die im Price-Cap-Verfahren genehmigten Entgelte stellen Nettoentgelte im Sinne des Umsatzsteuergesetzes dar. Für Fragen der Umsatzsteuerpflicht finden die steuerrechtlichen Regelungen Anwendung.**

Durch diese Nebenbedingung wird klargestellt, dass die Frage, ob erzielte Umsätze der Betroffenen bei der Erbringung der genehmigungspflichtigen Dienstleistungen nach § 19 PostG der Umsatzsteuer unterliegen, nicht durch das Postgesetz geregelt wird und daher auch nicht Gegenstand der Entscheidung der Beschlusskammer ist. Diese Frage wird vielmehr ausschließlich durch die Regeln des Umsatzsteuerrechts beantwortet, hier insbesondere durch die Vorschrift des § 4 Nr. 11b UStG. Insofern sind Gegenstand des vorliegenden Price-Cap-Verfahrens nur Nettoentgelte.

**d) Änderungen gegenüber der von der Betroffenen im Maßgrößenverfahren vorgelegten Leistungsbeschreibungen werden im Sinne des § 27 PostG behandelt.**

Durch diese Nebenbestimmung wird sichergestellt, dass sich entgeltrelevante Änderungen der Leistungsbestandteile kostenneutral auswirken müssen. Soweit die Änderung der Leistung kostenrelevant ist, ist das betreffende Entgelt im Rahmen eines ex-ante-Einzelentgeltgenehmigungsverfahrens i. S. d. § 21 Abs. 1 Nr. 1 PostG zu regulieren. In diesem Fall ist die Dienstleistung entsprechend Punkt 2. des Tenors zu behandeln.

**e) Über die dem Ausgangsentgeltniveau zugrunde liegende Qualität der Briefbeförderung nach § 2 Post-Universaldienstleistungsverordnung ist jeweils zum Ende eines Quartals zu berichten. Hierzu sind der Beschlusskammer in EDV-fähigem Format folgende Informationen jeweils bis zwei Monate nach Quartalsende mitzuteilen:**

- **Übersicht über die vorhandenen Filialstandorte (mit Anschrift und Koordinaten) sowie Angaben zu Filialformat und Unternehmensorganisation**
- **Angaben über die Brieflaufzeitmessung getrennt nach Bund / Leitregion; jeweils aus Verbraucher- und Betriebssicht sowie Lieferung des dazugehörigen Rohdatensatzes gem. EN 13850**
- **Angaben über Zahl, Standorte (Anschrift und Koordinaten) und Leerungszeiten der Briefkästen**
- **Angaben zur werktäglichen Zustellung; insbesondere zur Anzahl der werktäglich durchgeführten Zustelltouren, der Zustellabbrüche sowie Angaben zur regionalen Verteilung (getrennt nach Leitregionen) einschließlich Angabe der Gründe für die Zustellabbrüche in elektronisch auswertbarem Format.**

Mit der Nebenbedingung soll verhindert werden, dass Kosteneinsparungen mittels einer Rückführung des Leistungsniveaus erzielt werden.

Die Genehmigungsfiktion des § 21 Abs. 2 Satz 2 PostG, wonach bei Einhaltung der festgelegten Maßgrößen die Anforderungen des § 20 Abs. 2 Nr. 1 PostG als erfüllt anzusehen sind, kann im Fall einer Leistungsrückführung jedoch nicht greifen.

Die Rückführung des Leistungsniveaus kann nämlich nicht mit einer Produktivitätssteigerung gleichgesetzt werden. Zwar werden durch Einschränkung der Leistungsparameter – wie Anzahl von Annahmestellen (einschließlich Briefkästen), Zustellhäufigkeit und Brieflaufzeit – möglicherweise Kostenreduzierungen erreicht. Diese Kostenreduzierungen sind jedoch kein Ausfluss von Produktivitätssteigerungen. Insofern stellt es durchaus einen (möglicherweise verdeckten) Preisaufschlag dar, wenn der Verbraucher für eine qualitativ schlechtere Leistung dasselbe Entgelt wie zuvor zahlen muss.

Dieser Gedanke liegt ebenfalls den Regelungen in § 27 PostG (hier aufgegriffen in der Nebenbedingung d)) und den Ausführungen zu kostenrelevanten Leistungsänderungen im Tenor zu 2. zugrunde.

Die Berichtspflicht hat sich als ausreichend und sachgerecht erwiesen, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Die zunächst in Erwägung gezogene Festlegung von Schwellwerten, die zu einem Aufgreifermessen hinsichtlich einer Überprüfung des Verfahrens hätte dienen können,

nen, erscheint demgegenüber nicht zwingend geboten. Dies gilt umso mehr, als bei der Bewertung von Änderungen im Leistungsniveau ohnehin immer eine Einzelfallbetrachtung der Ursachen notwendig wird. Die Kammer hält daher weiterhin an der Regelung fest.

Die Berichtspflicht ist angemessen. Ihre Einhaltung ermöglicht es der Beschlusskammer, die Beibehaltung des Leistungsniveaus bezüglich der der Entgeltregulierung unterliegenden Postdienstleistungen zu überprüfen und auszuschließen, dass Kostenreduzierungen zu Lasten des Leistungsniveaus erfolgen.

Die dem Price-Cap-Verfahren zugrunde liegenden Maßgrößen beziehen sich auf das zu Beginn des Verfahrens vom regulierten Unternehmen beschriebene Leistungsniveau. Dies umfasst sowohl die Beschreibung des Versorgungs- und Serviceniveaus als auch die Beschreibungen zu den Produkten einschließlich der in den Leistungsbeschreibungen dargelegten Leistungsmerkmalen (Kosten-Leistungs-Relation). Das Leistungsniveau in Bezug auf die Versorgung umfasst die Anzahl der Annahmestellen (einschließlich der Anzahl der Briefkästen). Das Serviceniveau bezieht sich auf die Anzahl der Zustelltage, Angaben zur werktäglichen Zustellung und die Brief-Laufzeiten. Als Kriterium für die Laufzeit werden die an einem Werktag eingelieferten Sendungen (mit Ausnahme der Sendungen, die eine Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück je Einlieferungsvorgang voraussetzen) zugrunde gelegt.

Die Angaben sind seitens der Betroffenen ohnehin zu erheben, um nachzuweisen, dass die in § 2 PUDLV für die Erbringung der Universaldienstleistung erforderlichen Qualitätsmerkmale der Briefbeförderung eingehalten werden. Aus der Information über die Entwicklung der vorzulegenden Daten wird es der Beschlusskammer ermöglicht, eine Änderung des Leistungsniveaus unmittelbar zu erkennen.

Dies gilt ebenso für den neu aufgenommenen Leistungsparameter der Angaben zur werktäglichen Zustellung, die § 2 Abs. 5 PUDLV vorschreibt. Die unter dem vierten Bulletpoint angeforderten Informationen dienen der Überprüfung von Leistungsstörungen im Rahmen der werktäglichen Zustellung. Die Angaben dienen zudem einer Validierung der Brief-Laufzeiten und können kostenrelevante Leistungsrückführungen oder –ausweitungen erkennen lassen.

Mit dieser Kenntnis könnte seitens der Beschlusskammer dann ggf. einzelfallbezogen bei der Betroffenen ermittelt werden, ob die Leistungseinbußen aufgrund außergewöhnlicher, von ihr nicht beeinflussbarer Faktoren (Grippewelle, starker Schneefall etc.) oder durch betriebslenkende Maßnahmen hervorgerufen wurden.

Die Daten sind in EDV-fähigem Format zur Verfügung zu stellen. Sie sind in elektronischer Form so aufzubereiten, dass eine Auswertung mittels gängiger Datenbanksoftware möglich ist.

Sollte das „Ausgangsleistungsniveau“ deutlich unterschritten werden, wäre z.B. die Aufhebung der Entscheidung mittels der allgemeinen verwaltungsverfahrenrechtlichen Vorschriften über den Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte zu prüfen.

Diese Regelung begegnet auch den Bedenken vieler Bürgereingaben, die sich gegen Entgelterhöhungen bei gleichzeitiger (zumindest gefühlter) Serviceverschlechterung wenden. Die steigenden Beschwerdezahlen bei der Bundesnetzagentur scheinen diese Wahrnehmungen tendenziell zu belegen.

Gleichwohl haben die bisherigen Auskünfte eine derart deutliche und vor allem kostenrelevante Leistungsrückführung nicht bestätigt, die zum Widerruf des vorherigen Maßgrößenbe-

schlusses hätte führen müssen. Auch um den Bürgerbedenken noch besser begegnen zu können, hat die Beschlusskammer die Meldepflicht um Angaben zur werktäglichen Zustellung ergänzt.

Weitere Qualitätsverbesserungen sollen aus den von der Betroffenen angekündigten Neueinstellungen – vor allem im Zustellbereich – erwachsen. Die Kammer hat den hiermit verbundenen Kostenaufwand anerkannt. Zur Überprüfung dieser Neueinstellungen hat die Kammer der Betroffenen zudem die regelmäßige Vorlage von Daten zu den in der Zustellung tätigen budgetwirksamen Arbeitnehmern auferlegt (vgl. sogleich Punkt f)).

**f) Jeweils zum 31.07. eines Jahres, beginnend mit dem 31.07.2019, sind die im Postnetz zugestellten Sendungsmengen – aufgeschlüsselt nach den der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Produkten – vorzulegen. Halbjährlich, beginnend mit dem 31.07.2019, sind monatliche Daten zu den in der Zustellung tätigen budgetwirksamen Arbeitnehmern (bwAN), getrennt nach dem Post- und Paketnetz und Overhead sowie zur Anzahl der Zustellbezirke, getrennt nach Brief und Verbund vorzulegen. Im Falle einer entscheidungserheblichen, kostenrelevanten Abweichung der tatsächlichen von der – dieser Entscheidung zugrunde liegenden – prognostizierten Sendungsmengen- und Personalentwicklungen behält sich die Beschlusskammer den vollständigen oder teilweisen Widerruf der Entscheidung vor.**

Die Kammer hat sich bereits im Maßgrößenverfahren 2013 grundlegend mit der Frage auseinandergesetzt, wie Prognoseunsicherheiten begegnet werden kann (vgl. Maßgrößenbeschluss 2013, Az. BK5b-13/001, Seite 39 ff). Sie hatte sich in Abwägung der Möglichkeiten für die Aufnahme einer Nebenbestimmung entschieden, die ein Aufgreifermessen bei Eintreten einer signifikant von der zugrunde gelegten Prognose abweichenden Sendungsmengenentwicklung statuiert. An diesen Überlegungen hält die Kammer auch in diesem Verfahren fest.

Die Nebenbestimmung wird im vorliegenden Verfahren ausgeweitet auf ein Reporting zu Personalentwicklungen. Die Betroffene hatte mit Schreiben vom 05.10.2018 und 30.11.2018 zu einem in der ursprünglichen Planung vom 18.05.2018 noch nicht vorgesehenen, dauerhaften Personalmehrbedarf vorgetragen. Die auf dem Personalmehrbedarf beruhenden Kosten wurden im Rahmen der Bestimmung des X-Faktors anerkannt. Die Berichtspflicht dient der Verifizierung der Dauerhaftigkeit durchgeführter und – in der zurzeit schwierigen Rekrutierungslage am Arbeitsmarkt – noch vorgesehener Personaleinstellungen. Die vorgetragenen Niveaueffekte bei den Wertschöpfungskosten können nur durch ein kontinuierliches Reporting valide überprüft werden. Die Daten sind in der von der Betroffenen mit Schreiben vom 30.11.2018, Anlage 1, vorgelegten Struktur aufzubereiten und in elektronisch auswertbarer Form zur Verfügung zu stellen. Die Vorlage hat halbjährlich, jeweils zum 31.01.2019 und 31.07.2019, erstmalig zum 31.07.2019 für das erste Halbjahr 2019 zu erfolgen. Die Daten sind monatsbezogen auszuwerten, damit ggf. saisonale und / oder einmalige Effekte erkannt werden können. Die Berichtspflicht wurde auf die Anzahl der Zustellbezirke, getrennt nach Brief und Verbund, erweitert, da diese in Zusammenhang mit dem Personalmehrbedarf auch im Price-Cap-Segment stehen.

Die mittels der Nebenbestimmung getroffene Regelung ist das mildeste, geeignete Mittel, um eine Vereinbarkeit zwischen Stabilität des Entgeltregulierungsrahmens und ggf. von der Entscheidung abweichende Sendungsmengen- und Personalentwicklungen zu schaffen.

Die Kammer hat eine 3-jährige Laufzeit festgelegt, vgl. dazu Punkt II.10. Die der Entscheidung zugrunde liegenden Annahmen zur Sendungsmengen- und Personalentwicklung, die sich auf das Kostenniveau auswirken, sind entsprechend der Natur von Prognosen immer mit Unwägbarkeiten behaftet. Die Annahmen der Betroffenen hierzu sind fundiert begründet, so dass die Kammer ihnen gefolgt ist, vgl. dazu Punkt II. 7.da) und e)).

Die mit der Nebenbestimmung statuierte Berichtspflicht ist geeignet, signifikanten kostenrelevanten Prognoseabweichungen entgegenzutreten. Das mit der Berichtspflicht einhergehende Aufgreifermessen ermöglicht die Prüfung, ob von den Annahmen abweichende Entwicklungen vorliegen, die dazu führen, dass Kunden, Wettbewerber oder die Betroffene unverhältnismäßig belastet werden. Hierdurch wird insbesondere dem Schutz der betroffenen Wirtschaftskreise Rechnung getragen.

Bei der von der Kammer im Rahmen des Aufgreifermessens zu treffenden Entscheidung, die Maßgrößenentscheidung ggf. aufzuheben bzw. anzupassen, wären insbesondere die Auswirkungen der von den Annahmen abweichenden Mengen- und Kostenentwicklungen zu berücksichtigen. Bevor die Entscheidung revidiert würde, wäre zu ermitteln, wie sich Abweichungen auf das der Entscheidung zugrunde liegende Kostenniveau auswirken. Bei signifikanten Kosteneffekten wäre die Aufrechterhaltung der Entscheidung nicht mehr zu rechtfertigen.

Die Kammer hält hierfür eine Berichtspflicht für erforderlich, aber auch für ausreichend.

Um eine Überprüfung der tatsächlich eingetretenen Sendungsmengenentwicklung und deren Auswirkungen auf das Kostenniveau zu ermöglichen, wird die Betroffene verpflichtet, die relevanten Daten zur Sendungsmengentwicklung jährlich der Beschlusskammer vorzulegen. Die Vorlage hat auf elektronischem Weg zu erfolgen. Notwendiger Inhalt der Vorlage sind die Sendungsmengen, aufgeschlüsselt nach den der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Produkten. Ein Abgleich mit den zur Personalentwicklung vorzulegenden Informationen versetzt die Kammer auch in die Lage, überprüfen zu können, ob Anhaltspunkte für mengeninduzierte Kosteneffekte bestehen.

Die Auferlegung der Berichtspflicht ist auch verhältnismäßig. Die Daten werden von der Betroffenen ohnehin für Produktionssteuerung sowie interne Kapazitäts- und Personaleinsatzplanungen benötigt und liegen daher in geeigneter Form bereits vor.

Der Vertreter von UPS hatte in der öffentlichen mündlichen Verhandlung am 28.06.2018 eine Widerrufsklausel wie die vorliegende aktiv gefordert. Die Kammer ist dem gefolgt. Die in Rede stehende Ausgestaltungsform der Nebenbestimmung gestattet wirkungsvoll die Identifizierung der Remanenzeffekte: Sowohl die Sendungsmengen als auch die Personalzahlen als wesentliche Parameter für die Kosten sollen in vorgegebenen Intervallen von der Betroffenen gemeldet werden.

#### **e) Keine Aufnahme einer Nebenbestimmung zu Geschäftskundenentgelten (Teilleistungsentgelten)**

In der Stellungnahme des bbd zur beabsichtigten Entscheidung wird die Aufnahme einer Nebenbestimmung gefordert, die eine Überprüfung der Maßgrößenentscheidung für den Fall ermöglicht, dass die Betroffene Änderungen der Geschäftskundenentgelte vornimmt. Der bbd nimmt hier insbesondere Bezug auf Änderungen der Teilleistungsrabatte, die zu einer im Price-Cap-Bereich dann nicht berücksichtigten Kosten- und Lastenumverteilung führen könnten.

Der bbd hatte diese Forderung schon im vergangenen Maßgrößenverfahren geäußert. Die Beschlusskammer hat sich im Ergebnis erneut gegen die Aufnahme der geforderten Nebenbestimmung entschieden. Diese Entscheidung beruht auf folgenden Erwägungen:

Auch bei der vom bbd unterstellten Beeinflussung der Kosten und Lasten der Maßgrößenentscheidung wäre die Aufnahme einer Nebenbestimmung nicht das geeignete und erforderliche Mittel. Eben diese Konstellation einer unvorhergesehenen Kostenänderung wird von § 24 PostG erfasst, der vorsieht, dass genehmigte Entgelte einer Überprüfung unterzogen werden, wenn Tatsachen bekannt werden, die die Annahme rechtfertigen, dass die Entgelte nicht (mehr) den Maßstäben des § 20 Abs. 2 Nr. 2 und 3 PostG entsprechen. Die Aufnahme einer Nebenbestimmung, die genau diese Revision einer Entgeltgenehmigung vorsieht, ist entgegen der Ansicht des bbd nicht erforderlich, da insoweit bereits eine entsprechende gesetzliche Regelung vorliegt. Daneben besteht durch die allgemeinen – möglicherweise subsidiären – verwaltungsrechtlichen Überprüfungsmöglichkeiten von Verwaltungsakten gem. §§ 48, 49 VwVfG eine ausreichende Sicherstellung, dass unvorhergesehene Tatsachenänderungen eine Revision der vorliegenden Entscheidung ermöglichen.

Mit ihrer Entscheidung berücksichtigt die Kammer auch, dass der Gesetzgeber die Teilleistungsentgelte ab dem Zeitpunkt der vollständigen Liberalisierung und der damit verbundenen Geltung des § 19 Satz 2 PostG (vgl. § 53 PostG) aus der ex-ante-Regulierung entlassen hat. Damit wurde im Wesentlichen dem Umstand Rechnung getragen, dass Geschäftskundenprodukte bereits vor dem 01.01.1998 teilweise liberalisiert waren und daher eine stärkere Regulierung jedenfalls nach Auslaufen der Exklusivlizenz nicht für erforderlich gehalten wurde (vgl. Sedemund in: Beck'scher PostG-Kommentar, 2. Auflage 2004, § 19 Rn. 143 ff.). Eine Regulierung der Teilleistungsentgelte über eine Nebenbestimmung in der Maßgrößenentscheidung würde der geschilderten Entscheidung des Gesetzgebers zuwiderlaufen und eine unzulässige Vermischung von ex-ante- und ex-post-Regulierung bedeuten. Dies spricht auch gegen die Begründung des bbd, die Aufnahme einer Nebenbestimmung sei dazu erforderlich, dass die Betroffene Änderungen der Großkundenentgelte anzeigen und detailliert begründen müsse. Die Herausnahme aus der Entgeltgenehmigungspflicht zielt gerade auf das Gegenteil. Nicht hinnehmbaren Auswirkungen auf das Price-Cap kann demgegenüber durch die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten begegnet werden.

Neben dieser grundsätzlichen Wertung des Gesetzgebers sprechen aber auch gesetzessystematische und teleologische Gesichtspunkte gegen die Aufnahme einer Nebenbestimmung, die eine Überprüfung der Teilleistungs- und anderer Geschäftskundenentgelte im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens ermöglichen würde. Denn in materieller Hinsicht gibt § 4 Abs. 2 Nr. 3 PEntgV, der den Vorbehalt einer gesetzlichen Regelung im Sinne des § 36 Abs. 1 VwVfG ausfüllt, vor, dass eine Nebenbestimmung geeignet und erforderlich sein muss, um die Einhaltung der Anforderungen des § 20 Abs. 2 PostG zu gewährleisten. Das heißt, die Nebenbestimmung darf nur dem Zweck dienen, Verstöße gegen das Aufschlags-, Abschlags- und Diskriminierungsverbot zu verhindern bzw. die Einhaltung der Verbote zu gewährleisten. Der systematischen Stellung des § 4 Abs. 2 Nr. 3 PEntgV sowie dem Zweck der Regelung lässt sich ohne Weiteres entnehmen, dass sich sowohl die materielle Reichweite – also die Befugnis, Nebenbestimmungen zu erlassen – als auch die Zweckbestimmung der Regelung allein auf den Bereich der ex-ante im Price-Cap-Verfahren zu genehmigenden Entgelte beschränkt. Eine unmittelbare Befugnis, Nebenbestimmungen zu erlassen, die nicht Price-Cap-, sondern ex-post regulierte Produkte betreffen, kann der Norm hingegen nicht entnommen werden. Eine Regelungsbefugnis bezogen auf die Teilleistungsentgelte kann der Norm daher nur dann entnommen werden, wenn durch eine Änderung der Teilleistungsentgelte die Einhaltung der Maßstäbe des § 20 Abs. 2 PostG im Price-Cap-Bereich gefährdet

würde. Ein derartiger unmittelbarer Zusammenhang zwischen Teilleistungsentgelten und den im Price-Cap-Bereich genehmigten Entgelten besteht jedoch – entgegen der vom bbd in seiner Kommentierung der beabsichtigten Entscheidung geäußerten Ansicht – nicht, auch wenn natürlich ein sachlicher Zusammenhang zwischen Teilleistungs- und Basisentgelt nicht in Abrede gestellt wird.

Soweit man einen solchen Zusammenhang mit Blick darauf herleiten wollte, dass sich die Teilleistungsentgelte durch Rabattierung der im Price-Cap-Bereich genehmigten Entgelte für die Basisprodukte beschreiben lassen, kann dies aus zwei Gründen nicht überzeugen:

Zum einen stellt die Rabattierung der Entgelte für die Basisprodukte nicht die Berechnungslogik der Teilleistungsentgelte dar, sondern allein die gängige Darstellungs- und Abrechnungsweise. Tatsächlich basieren die Entgelte auf einer kostenbasierten Kalkulation, deren Ergebnis als Rabatt ausgewiesen wird. Zum anderen – unterstellt, die Teilleistungsentgelte seien von den Entgelten der Basisprodukte abhängig – würde sich der beschriebene Zusammenhang allein auf die Teilleistungsentgelte auswirken, nicht aber auf die Price-Cap-Entgelte. Denn allenfalls würden sich die Teilleistungsentgelte bei einer Änderung der Price-Cap-Entgelte ändern, jedoch nicht die Price-Cap-Entgelte bei einer Änderung der Teilleistungsentgelte. Der letztgenannte Zusammenhang wäre aber erforderlich, um eine Nebenbestimmung nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 PEntgV rechtfertigen zu können.

Zuletzt ist eine Nebenbestimmung auch nicht mit Blick auf Tragfähigkeitsgesichtspunkte bei der Lastendeckung erforderlich. Zwar trifft es zu, dass ein mittelbarer Zusammenhang zwischen Teilleistungs- und Price-Cap-Entgelten besteht, soweit neutrale Aufwendungen im Sinne von § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG nach Tragfähigkeitsgesichtspunkten zugeschlüsselt werden. Eine negative Beeinflussung des Price-Cap-Bereichs durch Entgeltmaßnahmen im Teilleistungsbereich wäre aber nur dann möglich, wenn die Betroffene Preismaßnahmen vornähme, die mit Blick auf die Tragfähigkeit zu einer Lastenverschiebung in den Price-Cap-Bereich führen könnte.

Diese Situation tritt aber nicht dann ein, wenn die Betroffene das Entgeltniveau im Teilleistungsbereich nach Erlass der Maßgrößenentscheidung gegenüber dem aktuellen Niveau absenkt. Vielmehr ist für die Lastenallokation allein maßgeblich, von welchen Entgelten die von der Betroffenen vorgelegten Kostenunterlagen ausgehen. Die dort angesetzten Entgelte basieren nicht allein auf den derzeit tatsächlich gültigen Teilleistungsentgelten, sondern sie beinhalten auch die im Price-Cap-Zeitraum im Geschäftskundenbereich bereits geplanten Preismaßnahmen. Durch die Gesamtschau der Kosten und der geplanten Preismaßnahmen kann vermieden werden, dass etwaige nicht antizipierte nachträgliche Preismaßnahmen im Teilleistungsbereich nicht zulasten der Price-Cap-Produkte gehen und der Einzelversender nicht durch neutrale Aufwendungen, die eigentlich dem Teilleistungsbereich zuzuordnen wären, zusätzlich belastet wird. Denn eine nachträgliche Verlagerung von Lasten in den Price-Cap-Bereich ist ausgeschlossen.

Auch ist der Einwand des bbd unbegründet, wonach eine Änderung der Teilleistungsentgelte zugleich ein Indiz dafür sei, dass die der Maßgrößenentscheidung zugrunde liegenden Prämissen nicht mehr zuträfen. Dies deshalb, weil die Teilleistungen mit den Beförderungsleistungen des Price-Caps teilweise identisch seien. Würden die Teilleistungsentgelte auf Grundlage ihrer Kosten kalkuliert, führe eine Änderung der Teilleistungsentgelte zu der Vermutung, dass sich die genehmigten Price-Cap-Entgelte nicht (mehr) an ihren Kosten orientierten.

Der bbd erkennt hierbei – zum wiederholten Male –, dass eine gleichgerichtete Entgeltentwicklung von Price-Cap- und Teilleistungsprodukten durch die postrechtlichen Entgeltmaßstäbe nach § 20 PostG weder angelegt noch aufgrund der jeweiligen Kostensituation erforderlich ist.

Die KeL bilden die postrechtlich zulässige Preisuntergrenze, die sowohl für die ex-ante regulierten Price-Cap-Produkte als auch für die der ex-post-Kontrolle unterliegenden Teilleistungen gilt. Bei einer etwaigen nachträglichen Überprüfung der Teilleistungsentgelte wären diese solange nicht zu beanstanden, wie die Entgeltmaßstäbe des § 20 Abs. 2 PostG eingehalten werden. Eine Absenkung der Teilleistungsentgelte (Erhöhung der Rabatte) wäre demnach zulässig, soweit der KeL-Maßstab nicht verletzt wird. Eine Veränderung der Teilleistungsentgelte muss aber nicht zwangsläufig mit veränderten Kosten einhergehen.

Der bbd lässt in seiner Argumentation unberücksichtigt, dass nicht nur die Price-Cap-Produkte, sondern auch die Teilleistungen im erheblichen Maße zur Deckung der neutralen Aufwendungen, also den Kosten für eine flächendeckende Versorgung sowie Versorgungslasten, beitragen. Die Teilleistungsentgelte erlösen daher nicht nur ihre jeweiligen KeL einschließlich eines darin enthaltenen Gewinnzuschlags, sondern eben auch neutrale Aufwendungen. Die Teilleistungsentgelte BZE und BZA liegen – entgegen der Annahme des bbd – somit deutlich über der KeL-Grenze.

Die Betroffene ist auch nach der Maßgrößenentscheidung frei in Ihrer Entscheidung, postrechtlich zulässige Preismaßnahmen im Teilleistungsbereich durchzuführen. Und zwar auch dann, wenn dadurch in der Folgezeit ggf. geringere Beiträge zur Deckung der neutralen Aufwendungen erlöst würden. Die vom bbd befürchtete nachträgliche Verrechnung von den dem Teilleistungsbereich zugerechneten Lasten zulasten der Price-Cap-Produkte ist jedenfalls ausgeschlossen.

Nur dann, wenn die Teilleistungsentgelte stärker steigen als zum Zeitpunkt der Maßgrößenentscheidung antizipiert, wären dem Price-Cap-Bereich ggf. weniger Lasten zuzurechnen, als dies im Maßgrößenverfahren vorgetragen wurde. Dadurch könnten ggf. mehr Lasten dem Teilleistungsbereich zugerechnet werden. In einer solchen Situation könnte eine Überprüfung der Maßgrößenentscheidung angezeigt sein. Die Beschlusskammer hat aber keinen Grund zu der Annahme, dass ein solches Szenario tatsächlich eintritt. Stattdessen geht sie davon aus, dass die in den Kostenunterlagen angegebene Entwicklung der Preise außerhalb des Price-Cap-Bereichs nachvollziehbar und plausibel ist.

Selbst wenn es zu der beschriebenen Situation kommen sollte, ist das zur Verfügung stehende Instrumentarium ausreichend, um eine Überprüfung der Maßgrößenentscheidung zu ermöglichen. Denn es besteht nicht nur die Möglichkeit, ein Verfahren zur Überprüfung der nicht genehmigungspflichtigen Teilleistungsentgelte nach § 25 PostG einzuleiten. Hinsichtlich der Maßgrößenentscheidung bestünde ebenfalls eine Revisionsmöglichkeit auf Grundlage des § 24 PostG für den Fall, dass der Regulierungsbehörde Tatsachen bekannt werden, die die Annahme rechtfertigen, dass die Entgelte nicht (mehr) den Maßstäben des § 20 Abs. 2 Nr. 2 und 3 PostG entsprechen. Auch ein Widerruf der Maßgrößenentscheidung nach § 49 VwVfG wäre bei einem Auseinanderlaufen von vorgetragenen und tatsächlichen Preismaßnahmen der Betroffenen möglich.



## **10. Geltungsdauer (Tenor zu 8.)**

**Die Maßgrößen der Price-Cap-Regulierung werden für den Zeitraum vom 01.01.2019 bis zum 31.12.2021 festgelegt. Der Zeitraum wird zu einer einzigen Price-Cap-Periode zusammengefasst.**

Die Anordnung einer Geltungsdauer von 3 Jahren und die Zusammenfassung des Genehmigungszeitraums zu einer einzigen Periode ist sachgerecht und angemessen.

### **a) Zusammenfassung des Preisgenehmigungszeitraums**

Die Maßgrößenverfahren bis 2013 sahen jeweils einjährige Price-Cap-Perioden vor, aufgrund derer die Betroffene jeweils für ein Kalenderjahr neue Entgelte beantragt hat. Diese Entgelte setzten die jeweilige Preisänderungsrate um, die sich aus der Produktivitätsfortschrittsrate sowie der gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate (Referenzindex I) in der in Bezug genommenen Referenzperiode ergaben. Erstmals mit dem Maßgrößenverfahren 2015, Az. BK5-15/012, wurde die Laufzeit der Maßgrößenentscheidung zu einer einzigen Price-Cap-Periode zusammengefasst.

Der Ordnungsgeber hatte in der amtlichen Begründung zur Ersten Verordnung zur Änderung der PEntgV festgelegt, dass die Bundesnetzagentur „im Fall des Wiederaufgreifens (...) die zeitlichen Preissetzungsintervalle innerhalb des Price-Cap-Verfahrens unter Berücksichtigung der während der Laufzeit der Maßgrößenentscheidung insgesamt zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate zu einem Preisgenehmigungszeitraum zusammenfassen“ soll.

Es sollte also nach der Anregung des Ordnungsgebers nicht jährlich eine Anpassung der Entgelte stattfinden. Der gesamte Preisänderungsspielraum sollte vielmehr bereits zu Beginn der Laufzeit der Maßgrößenentscheidung genutzt werden können. Dieser Anregung des Ordnungsgebers kam die Kammer nach, indem ein einziger sich über die gesamte Laufzeit erstreckender Preisgenehmigungszeitraum festgelegt wurde.

Die Regelung hat sich nach Ansicht der Kammer bewährt. Auch die Betroffene hat die Zusammenfassung auf lediglich eine Price-Cap-Periode auch für dieses Verfahren angeregt.

Einer Zusammenfassung der Price-Cap-Perioden zu einem einzigen Preisgenehmigungszeitraum steht die geltende Rechtslage nicht entgegen. Sie war auch schon vor der durchgeführten Änderung der PEntgV statthaft. Der Ordnungsgeber hatte lediglich für das vergangene Verfahren die Änderung der bisherigen Genehmigungspraxis für den Fall der Wiederaufnahme des Maßgrößenverfahrens aufgrund der Ordnungsänderung angeregt.

Die Zusammenlegung führt für die Betroffene zu einem Flexibilitätsverlust, da sie Entgeltänderungen bereits zu Beginn der Regulierungsperiode festlegen muss und während der Laufzeit in ihren wirtschaftlichen Reaktionsmöglichkeiten eingeschränkt ist. Auf der anderen Seite erhält sie die Möglichkeit, sinnvolle Preismaßnahmen sofort (oder zu einem gewünschten, aber sogleich zu beantragenden Zeitpunkt) umzusetzen, ohne im Sinne eines carry-over über mehrere Jahre ein Erhöhungspotential ansammeln oder Preismaßnahmen in mehreren jährlichen (kleineren) Schritten durchführen zu müssen.

Die einheitliche Genehmigungsperiode hindert die Betroffene nicht an sukzessiven Preismaßnahmen dergestalt, dass sie zu Beginn des Genehmigungszeitraums Entgeltänderungen beantragt, die nicht unmittelbar zu Beginn der Price-Cap-Periode, sondern erst zu einem

späteren Zeitpunkt Wirkung entfalten. Dadurch ist es ihr auch möglich, Entgeltmaßnahmen, für die der festgelegte Entgeltänderungsspielraum zu Beginn der Price-Cap-Periode ggf. nicht ausreicht, zu einem späteren Zeitpunkt umzusetzen. Die Price-Cap-Formel gemäß Tenor zu 11. wird um einen entsprechenden Gewichtungsfaktor erweitert, der die jeweilige Laufzeit sukzessiver Entgeltänderungen ins Verhältnis zum gesamten Genehmigungszeitraum stellt (vgl. auch Punkt 13. Genehmigungsfähigkeit).

Die dreijährige Genehmigungsperiode führt auch für Kunden und Wettbewerber zu einer Stärkung der Planungssicherheit, indem eine höhere Konstanz der Entgelte und Vorhersehbarkeit von Entgeltänderungen hergestellt wird. Auch ökonomische Erwägungen sprechen für eine Zusammenlegung der Price-Cap-Perioden. Es entfällt für die Betroffene das Erfordernis, jährlich neue Briefmarken, Preisverzeichnisse etc. drucken und bekannt geben zu müssen. Nicht zuletzt wird hiermit (in Teilen) auch den Hinweisen des pagd Rechnung getragen, wonach Postagenturneher unverhältnismäßig durch die Ausgabe von Ergänzungsmarken belastet würden.

Zwar könnte der zusammengefasste Entgeltänderungsspielraum zunächst zu höheren Entgelten führen. Die Kammer hat bei der Festlegung des Referenzindex I sowie des X-Faktors durch Mittelwertbildung über den gesamten Price-Cap-Zeitraum dafür Sorge getragen, dass Kunden, über die gesamte Laufzeit gesehen, durch Entgeltänderungen der Betroffenen finanziell nicht stärker belastet werden, als dies bei jährlichen Price-Cap-Perioden der Fall wäre. Die Kammer hält die Abkehr von der Praxis jährlicher Price-Cap-Perioden daher – auch nach den Feststellungen der nun ablaufenden Maßgrößenentscheidung – für sinnvoll. Nicht zuletzt führt die Maßnahme zu einer Verschlankung des Verwaltungshandelns.

Die Eingriffsmöglichkeiten des Regulierers im Sinne der §§ 48, 49 VwVfG ändern sich durch eine Zusammenfassung des Preisgenehmigungszeitraums nicht.

Die Betroffene ersuchte die Kammer im Rahmen der öffentlichen mündlichen Anhörung, ihr ein jederzeitiges Initiativrecht einzuräumen, um innerhalb des Preiserhöhungsspielraums ggf. mit neuen Entgeltanträgen auf geänderte Rahmenbedingungen flexibel reagieren zu können. Die Beschränkung auf einen einzigen Entgeltgenehmigungsantrag zu Beginn der Price-Cap-Periode widerspreche dem System der Price-Cap-Regulierung, das sich durch eine flexible Preissetzung auszeichne. Es sei nicht zu erkennen, dass der Ordnungsgeber eine solche Einschränkung beabsichtigt habe. Sie sei auch rechtlich nicht möglich, denn die gesetzlich vorgeschriebene Genehmigungspflicht von Entgelten korrespondiere mit dem Recht des regulierten Unternehmens, jederzeit Anträge auf Genehmigung von Entgelten zu stellen. Eine Einschränkung dieses Rechts bedürfe einer gesetzlichen Grundlage, an der es fehle.

Die Kammer hält die Aufnahme des von der Betroffenen begehrten Initiativrechts nach wie vor nicht für erforderlich, sondern angesichts der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sogar für bedenklich. Danach steht dem regulierten Unternehmen ein jederzeitiges Antragsrecht (Initiativrecht) nur in den Grenzen der §§ 48, 49 VwVfG zu. Richtig ist zwar, dass das regulierte Unternehmen Entgeltanträge stellen kann und soll (§§ 19 Satz 1, 22 Abs. 1 Satz 1 PostG); neben der erstmaligen Genehmigung von Entgelten sieht das Gesetz vor, dass rechtzeitig vor Ablauf einer Genehmigung ein neuer Antrag gestellt werden soll (§ 22 Abs. 1 Satz 2 PostG). Sind Entgelte genehmigt worden, richtet sich die Frage nach deren Geltung aber nicht mehr nach den Vorschriften, die dem regulierten Unternehmen ein Antragsrecht einräumen, sondern nach den Vorschriften über die Geltung von (bestandskräftigen) Verwaltungsakten. Gemäß § 43 Abs. 2 VwVfG bleibt der Verwaltungsakt wirksam, so-

lange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist.

Ein Wirksamkeitsverlust der bestandskräftigen Entgeltgenehmigung durch eine Entscheidung der Behörde ist dabei nur in den Formen der Rücknahme, des Widerrufs und der anderweitigen Aufhebung im Sinne der Norm möglich, da andernfalls die Aufhebungsvoraussetzungen der §§ 48, 49 VwVfG umgangen werden könnten (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 9. Mai 2012, Az. 6 C 3.11, Rn. 19).

Neben einer Aufhebung nach den genannten Vorschriften kommt eine Erledigung auf andere Weise nur in engen Fallgestaltungen in Betracht (vgl. Bundesverwaltungsgericht, ebenda). Eine solche Fallgestaltung, die zur Erlegung einer geltenden Entgeltgenehmigung führt, liegt – so das Bundesverwaltungsgericht zur telekommunikationsrechtlichen Entgeltgenehmigung – nicht vor, wenn das regulierte Unternehmen einen neuen Entgeltantrag stellt oder die Behörde eine neue Entgeltgenehmigung erlässt, die die gleiche Leistung betrifft wie eine noch wirksame frühere Entscheidung (vgl. Bundesverwaltungsgericht, a.a.O. Rn. 20 ff.).

Nach Ansicht der Kammer ist diese Rechtsprechung auf die postrechtliche Entgeltgenehmigung übertragbar. Das hat zur Folge, dass sich die Aufhebung einer Entgeltgenehmigung aufgrund eines neuen Entgeltantrags – abgesehen vom Ablauf der vorgesehenen Befristung – allein in den Grenzen der §§ 48, 49 VwVfG vollziehen kann; eine freihändige Aufhebung der Genehmigung durch die Behörde aus Anlass eines neuen Entgeltantrags des regulierten Unternehmens scheidet aus.

Eine abweichende Bewertung fordern auch nicht die von der Betroffenen angesprochenen Gesichtspunkte. Soweit die Betroffene Sinn und Zweck der Price-Cap-Regulierung anführt, um im Sinne eines Initiativrechts die jederzeitige Beantragung und Genehmigung neuer Entgelte zu rechtfertigen, hat das Bundesverwaltungsgericht diesen Ansatz bereits in seiner Rechtsprechung zum Telekommunikationsgesetz verworfen. Ein Abweichen – so das Gericht – von den allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Grundsätzen, nach denen weder der Wegfall der Erlassvoraussetzungen noch das Verfehlen des gesetzlichen Regelungszwecks unmittelbar zum Wirksamkeitsverlust des Verwaltungsakts führen, werde nicht durch Sinn und Zweck der telekommunikationsrechtlichen Entgeltregulierung gefordert. Vielmehr werde den aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit und der Rechtssicherheit durch eine Einzelfallentscheidung der Behörde nach §§ 48 ff. VwVfG auch in diesem Bereich ausreichend Rechnung getragen (Bundesverwaltungsgericht, a. a. O. Rn. 31).

Daneben ist auch nicht zu befürchten, dass eine drei Jahre umfassende Genehmigung in Verbindung mit der verwaltungsverfahrensrechtlich vorgesehenen, nur begrenzten Aufhebungsmöglichkeit im Widerspruch zu Verfassungsrecht stünde. Zwar greift die Entgeltgenehmigungspflicht in den Schutzbereich der Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) der Betroffenen ein. Ausreichend ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Telekommunikationsbereich jedoch, dass die Neugenehmigung anderer (jedenfalls höherer) Entgelte während der Befristung einer Vorgängergenehmigung allein unter den eingeschränkten Voraussetzungen der §§ 48, 49 VwVfG beantragt werden kann. Die Vorschriften über Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten tragen in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise dem öffentlichen Interesse an Rechtssicherheit Rechnung. Die Berührung des Schutzbereichs eines Grundrechts kann zwar im Einzelfall zu einer höheren Gewichtung des Aufhebungsinteresses des betroffenen Grundrechtsträgers im Rahmen einer Ermes-

sensentscheidung nach §§ 48 ff. VwVfG führen, macht diese Entscheidung selbst jedoch nicht verzichtbar (Bundesverwaltungsgericht, a.a.O., Rn. 34).

Ein jederzeitiges Initiativrecht würde zudem der – für die Zusammenfassung der Price-Cap-Perioden sprechenden – Ratio entgegenstehen, dass die nur einmalige Genehmigung von Entgeltänderungen der Schaffung von Planungssicherheit und Vertrauensschutz auf Seiten der Kunden dient.

Vor diesem Hintergrund ist die Erstreckung des Preisgenehmigungszeitraums auf drei Jahre, ohne der Betroffenen gleichzeitig ein jederzeitiges Antragsrecht (Initiativrecht) einzuräumen, rechtlich nicht zu beanstanden.

Zur Höhe der zusammengefassten gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate vgl. Punkt II. 8.

#### **b) Laufzeit**

Die festgelegte 3-jährige Laufzeit der Maßgrößenentscheidung, beginnend am 01.01.2019 und endend am 31.12.2021 ist angemessen und sachgerecht.

Die Geltungsdauer der Maßgrößen einer Price-Cap-Entscheidung ist weder im PostG noch in der PEntgV festgelegt. Der Gesetzgeber überlässt es somit der Beschlusskammer, nicht nur über die Zusammenfassung von Dienstleistungen zu Körben und über die Maßgrößen, d. h. über den Referenzindex I, die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate des regulierten Unternehmens sowie über etwaige Nebenbestimmungen zu entscheiden, sondern auch deren zeitliche Geltung zu bestimmen. Für die Maßgrößen hat dies der Ordnungsgeber in § 4 Abs. 5 PEntgV ausdrücklich geregelt. Danach hat die Bundesnetzagentur u. a. zu bestimmen, für welchen Zeitraum diese Größen unverändert bleiben.

Die festgelegte Laufzeit ergab sich in Abwägung zwischen Gesichtspunkten der Planungssicherheit für den Markt und Prognoseunsicherheiten, die kostenrelevant für die Maßgrößen werden können. Die Festlegung einer zu kurzen Laufzeit begegnet den Bedenken, dass sie der Betroffenen keine sinnvoll nutzbaren Entgeltänderungsspielräume gestatten. Außerdem verhindern sie den – mit der Festlegung der Zusammenfassung der Price-Cap-Perioden angestrebten – Zweck, Planungssicherheit und Vertrauensschutz hinsichtlich vorgesehener Entgelte für einen gewissen Zeitraum zu schaffen. Ein maßgebliches Kriterium der Price-Cap-Regulierung ist aber die Herstellung von Planungssicherheit für die betroffenen Marktteilnehmer. Sinn und Zweck einer Maßgrößenentscheidung ist der Aufbau eines Vertrauensschutzes auf Seiten aller von der Entscheidung betroffenen Wirtschaftskreise (der Verbraucher, der Wettbewerber und letztlich auch der Betroffenen selbst). Die zukünftige Entgeltentwicklung soll so weitgehend wie möglich abschätzbar und planbar sein, um eigene Geschäftsstrategien – sowohl auf Seiten der Betroffenen als auch auf Seiten der Wettbewerber – entwickeln zu können.

Im Rahmen der Abwägung zwischen der Gewährleistung einer ausreichenden Planungssicherheit und dem Vertrauensschutz auf der einen Seite und den einem Maßgrößenverfahren typischerweise innewohnenden Prognoseunsicherheiten andererseits, räumt die Kammer der Planungssicherheit und dem Vertrauensschutz ein größeres Gewicht ein. Diese Einschätzung beruht darauf, dass die Entscheidung in unternehmerische Freiheiten eingreift, welche insbesondere Investitionsentscheidungen als auch die unternehmerische Liquidität beeinflussen kann. Als Basis für zumeist langfristige Investitionsentscheidungen bedarf es daher eines ausreichend langen regulatorischen Rahmens. Ungeachtet dessen besteht die

Möglichkeit einer erneuten Prüfung des Sachverhalts, wenn sich die diesem Verfahren zugrunde gelegten Rahmenbedingungen erheblich ändern sollten.

Die nach wie vor unvermeidlich verbleibenden Unsicherheiten z.B. hinsichtlich einer validen Abschätzung der Sendungsmengenentwicklung soll – um unvertretbare Nachteile für die betroffenen Wirtschaftskreise auszuschließen – bereits durch die Beibehaltung und Ausweitung der in Tenor zu 7. f) normierten Revisionsklausel Rechnung getragen werden. Eine übermäßige Belastung der Betroffenen, wie auch von deren Kunden und Wettbewerbern aufgrund signifikanten Prognoseabweichungen wird damit vermieden. Gerade in Zeiten unternehmerischer Umstrukturierungen dient der aufgenommene Widerrufsvorbehalt dazu, auf ggf. fehlprognostizierte Kostenentwicklungen angemessen reagieren zu können. Die in der Revisionsklausel aufgenommenen ergänzenden Berichtspflichten ermöglichen dabei eine frühzeitige und valide Information der Kammer.

Die Festlegung einer über den beschiedenen Zeitraum hinausgehenden Geltungsdauer scheitert auch an dem Aspekt, dass die Betroffene im Zusammenhang mit der am 08.06.2018 ausgebrachten Gewinnwarnung weitreichende Kosteneinsparmaßnahmen angekündigt hat. Diese werden nicht unmittelbar greifen. Allerdings erscheint es angemessen, die den Maßgrößen zugrunde gelegten Kostenprognosen nach Ablauf der beschlossenen Geltungsdauer zu evaluieren. Eine kurzfristige Änderung der eingereichten Kostenprognose ist mit Blick auf die vorgetragenen Kosten- und Einspareffekte als Folge der von der Betroffenen angekündigten Restrukturierungs- und Produktivitäts-Maßnahmen nicht zu erwarten, da die Maßnahmen erst anlaufen und die Effekte im weiteren Zeitablauf Wirkung entfalten müssen. Kurzfristige, antizipierte Auswirkungen wurden bereits berücksichtigt, vgl. Punkt II. 7. da) und db) der Entscheidung. Einer möglicherweise dennoch eintretenden, unvorhergesehenen Entwicklung kann mit den in diesem Verfahren festgelegten Nebenbedingungen (Widerrufsvorbehalt im Tenor zu 7. f)) sowie den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Aufgreifstatbeständen der §§ 48, 49 und 51 VwVfG begegnet werden.

Wird der Betroffenen – wie mit Satz 2 des Tenors zu 8. festgelegt – eine einheitliche Genehmigungsperiode vorgegeben, so sollte zudem deren Laufzeit einen für die Betroffene überschaubaren Zeitraum nicht übersteigen. Ein Zeitraum von z.B. fünf Jahren erscheint in Anbetracht der gegenwärtig schwer absehbaren Entwicklung des Briefmarktes als zu lang. Von der Betroffenen kann nicht erwartet werden, Preismaßnahmen vorab auf fünf Jahre zu planen. Eine auf drei Jahre angelegte Laufzeit ist demgegenüber für die Betroffene noch hinnehmbar, ermöglicht sie ihr doch die Zusammenfassung eines Erhöhungspotentials und der Marktgegenseite die Sicherheit über mittelfristige Entgelthöhen und eine damit verbundene Planbarkeit eigener Marktaktivitäten.

### **c) Beginn der Laufzeit**

Die Laufzeit der Maßgrößenentscheidung wird (rückwirkend) auf den 01.01.2019 festgelegt. Dies hat folgenden Hintergrund: Die Laufzeit der vergangenen Maßgrößenentscheidung endete zum 31.12. 2018. Für diese Laufzeit wurden die Prognoseentscheidungen getroffen, die den Entgeltänderungsspielraum der Betroffenen für die letzte Maßgrößenperiode festlegten.

Auch wenn die einstweilige Fortgeltung der mit Beschluss BK5-15/042 vom 04.12.2015 genehmigten Entgelte mit Beschluss BK5-18/003 vom 31.10.2018 angeordnet wurde, ändert dies nichts daran, dass die hiermit erfolgende Festlegung neuer Maßgrößen sich unmittelbar an das Auslaufen der alten Entscheidung anschließen muss.

Würden neue Maßgrößen erst auf den Zeitpunkt dieser Entscheidung abstellen, könnten die zwischenzeitlich eingetretenen Produktivitätseffekte und Kostensteigerungen bei der Betroffenen nicht berücksichtigt werden, vgl. dazu auch vertiefend Punkt II.7.

#### **d) Ende der Laufzeit**

Die Laufzeit der Maßgrößenentscheidung endet am 31.12.2021.

Im Rahmen der öffentlichen mündlichen Verhandlung hatte die Kammer hinterfragt, ob die Verlegung der Befristung auf einen unterjährigen Termin Sinn machen könne, um den bekannten, sich bei einer Entscheidung zum Jahreswechsel ergebenden Zeitdruck abzumildern.

Die Betroffene selbst hat dazu mit Schreiben vom 02.08.2018 vorgetragen, ihr sei an der Beibehaltung des Jahreswechsels als Termin für das Auslaufen der Maßgrößenentscheidung gelegen, da der Markt sich an diesen Zeitpunkt für Entgeltanpassungen gewöhnt habe und eine Änderung die Jahresbudgetplanungen erschwere. Entscheidender als der Termin für eine Portoänderung sei jedoch, dass die Kunden die Möglichkeit haben müssten, sich auf die Entgeltänderungen frühzeitig einzustellen. Dieses gebiete, „das Verfahren der Maßgrößenvorgabe so frühzeitig abzuschließen, dass der zweiwöchige (Regel) Genehmigungszeitraum (§ 5 Abs. 3 PEntgV) spätestens Ende Oktober des betreffenden Vorjahres endet.“

Seitens Francotyp-Postalia GmbH wurde im Rahmen der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen, dass ein Problem in der kurzfristigen Vorankündigung von Entgeltänderungen gesehen werde. So sei ein ausreichender Zeitraum für die Umsetzung der Entgeltänderungen wichtiger als das Datum der Entgeltumstellung. Aus dem Geschäftskundenbereich wurde bekannt, dass Entgeltänderungen zum Jahreswechsel, also im Jahresendgeschäft eher hinderlich seien. Nach anderen Informationen seien unterjährige Entgeltänderungen bei der Budgetplanung störend. Das Laufzeitende der Price-Cap-Regulierung ist für Geschäftskunden und Wettbewerber der Betroffenen insofern relevant, als die Betroffene Entgeltänderungen bei den Geschäftskundenprodukten (Teilleistungen) bislang zeitgleich und in systematischer Abhängigkeit mit Änderungen bei den Price-Cap-Porti umgesetzt hat.

Aus Sicht der Kammer sprechen sowohl für das Beibehalten des Fristendes zum Jahreswechsel als auch für ein unterjähriges Auslaufen der Maßgrößenentscheidung gute Gründe. Ein unterjähriges Befristungsende ist jedoch verfahrenstechnisch schwieriger zu bewerkstelligen. So ist die Feststellung der prognostizierten Inflationsentwicklung über den in der Entscheidung angenommenen Zeitraum von drei Jahren schwierig und mit zusätzlichen Unsicherheiten belastet, da die einschlägigen Wirtschaftsinstitute ihre Prognose zumeist auf einen Zeitraum von 2 bis 3 Jahren beschränken. Die damit verbundenen Schwierigkeiten kommen dann nicht zum Tragen, wenn mit mehreren Price-Cap-Perioden gearbeitet wird, da dann innerhalb des Geltungszeitraums der Maßgrößenentscheidung die Inflationsentwicklung beobachtet und den einzelnen Entgeltgenehmigungen zugrunde gelegt werden kann. Bei einer Zusammenfassung der Genehmigungszeiträume ist dies nicht möglich. Auch die Kostenunterlagen und –prognosen der Betroffenen beziehen sich auf volle Geschäftsjahre.

Die Kammer wird daher in diesem Verfahren an der bisherigen Regelung festhalten und für zukünftige Verfahren erneut prüfen, ob eine Änderung sinnvoll ist und die verfahrenstechnischen Schwierigkeiten beseitigt werden können. Ein deutliches Votum für eine Verschiebung des Fristendes, die die Gründe gegen eine Verschiebung überwiegen, hat die Kammer aus dem Markt nicht erhalten.

#### **11. Voraussetzungen für die Überprüfung der Maßgrößen (Tenor zu 9.)**

**Mit dem Antrag der Betroffenen auf Entgeltgenehmigung nach § 21 Abs. 1 Nr. 2 PostG sind diejenigen Absatz- und Umsatzzahlen vorzulegen, die es der Beschlusskammer ermöglichen, die Einhaltung der vorgegebenen Maßgrößen zu überprüfen.**

Die Betroffene hat nach § 5 Abs. 1 PEntgV bei einem Entgeltantrag nach § 21 Abs. 1 Nr. 2 PostG diejenigen Unterlagen vorzulegen, die es der Kammer ermöglichen, die Einhaltung der Maßgrößen zu überprüfen. Diese Unterlagen müssen Angaben über die anteiligen Umsätze jeder Entgeltposition für den von der Kammer festgelegten Referenzzeitraum enthalten.

Die entgeltbegründenden Unterlagen müssen in einer Weise aufbereitet sein, dass für jede Entgeltposition die Sendungsmengen und die Umsätze abgeleitet werden können. Summarische Auswertungen mit aggregierten Absatz- und Umsatzzahlen stellen keine prüffähigen entgeltbegründenden Unterlagen dar. Für Dienstleistungen, die mehrere Entgeltkomponenten enthalten, sind für jede Entgeltposition die entsprechenden Absatz- und Umsatzzahlen vorzulegen. Andernfalls können die betreffenden Entgelte nur, wie in den Nebenbestimmungen (vgl. Punkt 7. b) und d) des Beschlusstextes) beschrieben, geändert werden.

Die Aufnahme weiterer Dienstleistungen in den bestehenden Korb ist unter der Voraussetzung, dass die in Punkt 1 und 2 des Beschlusstextes genannten Kriterien erfüllt sind, an die Vorlage entsprechender Unterlagen geknüpft. Zur Überprüfung der Einhaltung der Maßgrößen sind von der Betroffenen jeweils Unterlagen über Absatzmengen und anteilige Umsätze innerhalb der Referenzperiode vorzulegen sowie die Auswirkungen auf Kunden und Wettbewerber darzustellen.

#### **12. Referenzzeitraum für die Gewichtung (Tenor zu 10.)**

**Referenzzeitraum für die Mengengewichtung der Price-Cap-Periode 01.01.2019 bis 31.12.2021 ist das Jahr 2018.**

Die Bundesnetzagentur hat nach § 4 Abs. 5 PEntgV zu bestimmen, welcher Referenzzeitraum für die Mengengewichtung herangezogen wird. Der Referenzzeitraum umfasst das letzte abgeschlossene Jahr vor dem Jahr der Antragsstellung. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass die aktuell verfügbare Sendungsmengenstruktur der Betroffenen für ein vollständiges Jahr der Gewichtung zugrunde gelegt wird. Etwaige saisonale Schwankungen sind damit berücksichtigt.

### 13. Genehmigungsfähigkeit (Price-Cap-Formel) (Tenor zu 11.)

Die Genehmigungsfähigkeit genehmigungsbedürftiger Entgelte für Postdienstleistungen bestimmt sich nach der nachfolgend aufgeführten Price-Cap-Formel. Genehmigungsfähig sind danach die Entgelte nur dann, wenn die nachstehende Bedingung erfüllt ist:

$$\sum_{i=1}^n \sum_{k=1}^K \frac{q_{i,t-1} \times p_{i,t-1}}{\sum_i q_{i,t-1} \times p_{i,t-1}} \times \frac{(p_{i,T_{ik}} - p_{i,t-1}) \times \frac{g_{i,k}}{(36-m)}}{p_{i,t-1}} \leq (I_t - X_t) \times \frac{36}{(36-m)}$$

T	Periode, für die die Maßgrößen festgelegt werden
t-1	Periode, mit den aktuellen Tarifen (Preise zum 31.12.2018)
I	Index für ein bestimmtes Angebot in einem Korb, i = 1,...,n
n	Anzahl der Angebote in dem spezifischen Korb
$p_{i,T_{ik}}$	Entgelt pro Stück des Angebots i nach der k-ten Entgeltänderung
$p_{i,t-1}$	Entgelt pro Stück des Angebotes i in der Periode unmittelbar vor der Periode t
$q_{i,t-1}$	Absatzmenge des Angebots i in der Referenzperiode t-1
$X_t$	zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate für die Periode t
$I_t$	gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate (Referenzindex I) in der Referenzperiode t
T	Zeitpunkt, ab dem ein beantragtes Entgelt zur Anwendung kommt
m	Anzahl der Monate in der Periode t, für die per einstweiliger Anordnung die Entgelte der Periode t-1 fortgelten
k	Index für die Zahl der Preisänderung (1. Preisänderung k=1; 2. Preisänderung k=2)
$g_{ik}$	Anzahl der Monate, in der das Entgelt $p_{i,T_{(ik)}}$ für die Dienstleistung i gilt

Die Genehmigungsfähigkeit der Entgelte der in einem Korb enthaltenen lizenzpflichtigen Postdienstleistungen bestimmt sich nach der Price-Cap-Formel. Genehmigungsfähig sind die Entgelte nur dann, wenn die Bedingungen gemäß der Price-Cap-Formel erfüllt werden.

Die Betroffene muss zur Genehmigung die konkreten Entgelte und Entgeltbestandteile (einschließlich Formeln) vorlegen. Bei zusammengesetzten Entgelten müssen die Entgeltbestandteile, so wie sie in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Betroffenen aufgeführt werden, als solche einzeln ausgewiesen werden. Des Weiteren gelten hinsichtlich der Genehmigungsfähigkeit die unter Punkt 7. des Beschlusstextes aufgeführten Nebenbestimmungen.

Der Betroffenen ist es möglich, zu Beginn des Genehmigungszeitraums Entgeltänderungen zu beantragen, die erst zu einem späteren Zeitpunkt sukzessiv Wirkung entfalten. Die Price-Cap-Formel wird um einen entsprechenden zeitlichen Gewichtungsfaktor erweitert ( $g_{ik} / (36-m)$ ), der die jeweilige Laufzeit sukzessiver Entgeltänderungen eines Produkts ins Verhältnis zum gesamten Genehmigungszeitraum stellt.



#### **14. Kompensation entgangener Preiserhöhungsspielräume (Tenor zu 12.)**

**Bei der Festlegung der Preisänderungsrate nach § 21 Abs.1 Nr. 2 PostG wird eine Übertragung zum 01.01.2019 entgangener Preiserhöhungsmöglichkeiten kompensatorisch berücksichtigt.**

**Der Übertrag wird gewährt für die Dauer unveränderter Entgelte ab dem 01.01.2019 aufgrund der einstweiligen Anordnung der Kammer vom 31.10.2018 bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der nach §§ 21 Abs. 1 Nr. 2 PostG, § 5 PEntgV neu zu genehmigenden Entgelte im Rahmen der Maßgrößenentscheidung.**

**Die Höhe des Übertrags bemisst sich nach dem Verhältnis der Anzahl der Monate des gesamten Price-Cap-Zeitraums vom 01.01.2019 bis 31.12.2021 (36 Monate) zur Dauer des Price-Caps, vermindert um die Anzahl der Monate (m), für die Preiserhöhungsspielräume durch die Betroffene nicht genutzt werden konnten. Der Übertrag erhöht die Preisänderungsrate aus I - X um das vorgenannte Verhältnis.  
Es gilt:  $(I - X) \times (36/(36-m))$ .**

Die im vorliegenden Verfahren festzulegenden Maßgrößen werden für den Zeitraum 01.01.2019 bis 31.12.2021 vorgegeben. Aus den Maßgrößen I und X leitet sich demnach eine Preisänderungsrate in Höhe von 8,86 % ab, welche gemäß § 21 Abs. 1 Nr. 2 PostG auf den 36 Monate umfassenden Maßgrößen-Zeitraum (Januar 2019 bis Dezember 2021) anzuwenden ist.

Mit der einstweiligen Anordnung der Beschlusskammer vom 31.10.2018 wurde die Fortgeltung der mit Genehmigung BK5-15/042 für den Zeitraum 01.01.2016 bis 31.12.2018 genehmigten Entgelte über den 01.01.2019 hinaus festgelegt. Die einstweilige Anordnung ist solange gültig, bis eine neue Genehmigung von Entgelten auf Grundlage eines Hauptsache-Beschlusses im vorliegenden Maßgrößenverfahren BK5-18/003 erteilt wird.

Da die Betroffene jedoch zum 01.01.2019 aufgrund des noch nicht abgeschlossenen Maßgrößenverfahrens keine Preismaßnahmen vornehmen konnte, würden ihr entsprechende Erlöse aus Preisänderungen entgehen. Durch die Möglichkeit einer Kompensation kann die Betroffene zunächst entgangene – ihr durch die Festlegung der Maßgrößen aber zustehende – Erlöse erwirtschaften. Dies verhindert eine finanzielle Schlechterstellung gegenüber einer Entgeltgenehmigung, die ansonsten zum 01.01.2019 hätte erfolgen sollen.

Hierauf hatte die Kammer bereits im Beschluss vom 31.10.2018 hingewiesen:

*„Ein finanzieller Schaden der Betroffenen durch die einstweilige Anordnung wird nach Möglichkeit ausgeschlossen. Die bisherigen Erkenntnisse der Kammer hinsichtlich des angemessenen Gewinnzuschlags, der Sendungsmengenentwicklung und einzelner Kostendaten lassen erkennen, dass Entgeltabsenkungen eher unwahrscheinlich sind. Ein Abwarten der Entscheidung in der Hauptsache ist der Betroffenen vor dem Hintergrund der in der Maßgrößenentscheidung vorgesehenen Regelung zum Ausgleich etwaiger aufgrund der einstweiligen Anordnung eintretender wirtschaftlichen Nachteile zumutbar.“*

Der Betroffenen wird es somit ermöglicht, für jeden Monat, für den die Preiserhöhungen ab dem 01.01.2019 nicht erfolgen konnten, Erlöse nachzuholen. Der Übertrag erhöht die Preisänderungsrate aus I - X somit um das Verhältnis aus der Anzahl der Monate des gesamten Price-Cap-Zeitraums von 36 Monaten (Januar 2019 bis Dezember 2021) zur Dauer der Price-Caps (36 Monate), vermindert um die Anzahl der Monate (m) ohne Preiserhöhung ab dem 01.01.2019. Der Übertrag erhöht den Preisänderungsspielraum aus  $I_t - X_t$  somit um den Faktor  $36/(36-m)$ . Eine Kompensation, die die Höhe des Übertrags demgegenüber aus dem Verhältnis der Anzahl der Monate (m) ohne Preiserhöhung ab dem 01.01.2019 zur Dauer

des Price-Cap-Zeitraums (36 Monate) bemisst (also  $1 + m/36$ ), würde – wie die Betroffene mit Stellungnahme vom 29.01.2019 zutreffend feststellt – den Nachhol-Effekt leicht unterschätzen.

Die aus den kompensatorischen Maßnahmen erwachsenden (marginalen) Mehrkosten dürften für Versender zu Vollentgelten angesichts ihrer geringen Nachfrage vernachlässigbar sein. Geschäftskunden, die andere Produkte der Betroffenen in Anspruch nehmen und für die Portokosten ein finanzieller Faktor sind, sind von diesen Entgelten nicht betroffen. Bewertend ist die Gewährung einer Kompensationsmöglichkeit daher wegen der geringen Auswirkungen auf den einzelnen Versender verhältnismäßig, um größere Schäden für die Betroffene zu vermeiden, die aus der einstweiligen Anordnung vom 31.10.2018 ansonsten entstanden wären, da die festgestellten – und eigentlich zum 01.01.2019 umzusetzenden – Entgelterhöhungsspielräume erst verzögert umgesetzt werden können.

### **R e c h t s b e h e l f s b e l e h r u n g**

Gegen diesen Beschluss kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Klage bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, erhoben werden.

Bonn, den 03.06.2019

Dreger  
Vorsitzende

Meyerding  
Beisitzer

Balzer  
Beisitzer

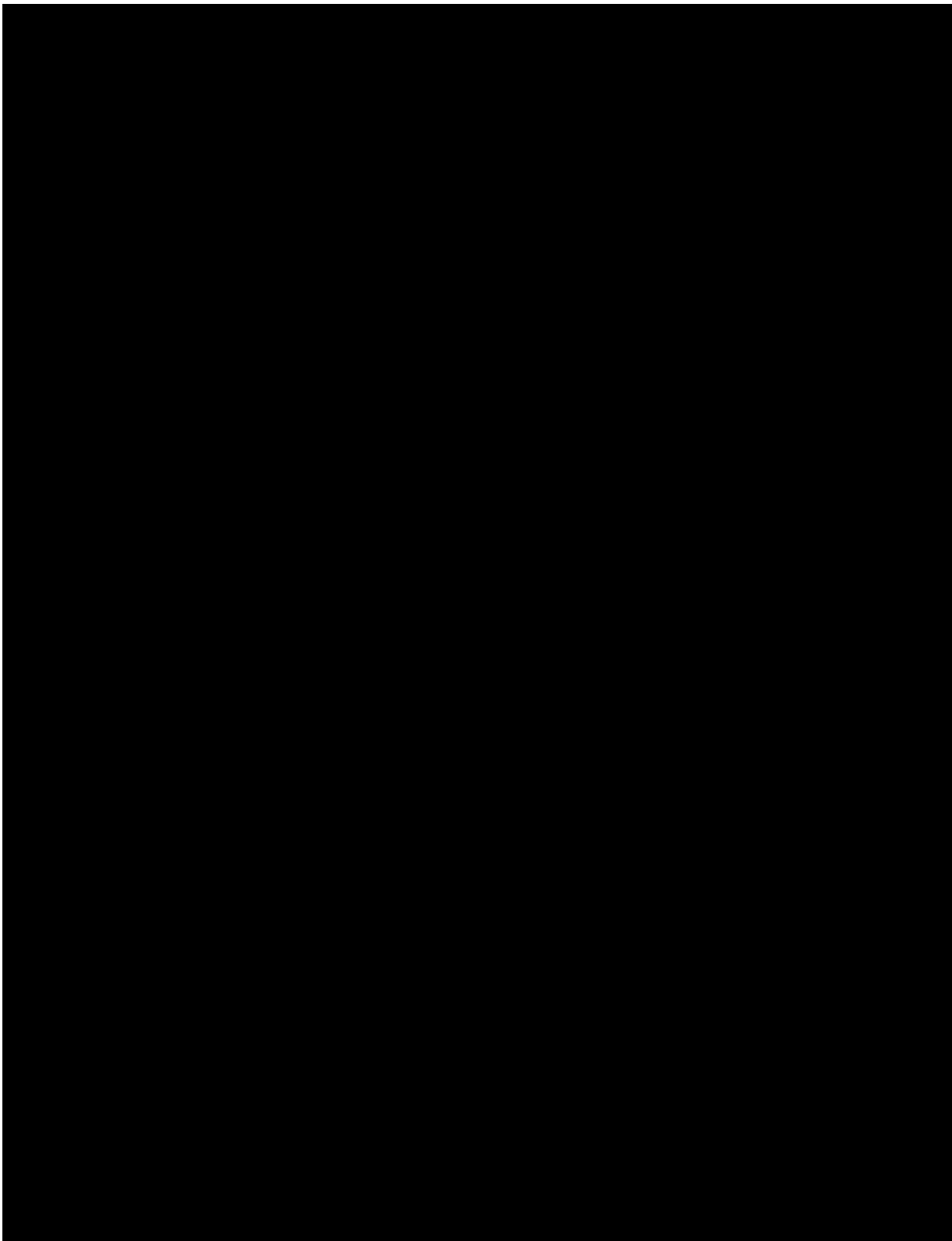
**Anhang 1: Ausweis der Umsatzrenditen europäischer Postunternehmen**

Vergleichsland	Rendite	Bezug	Quelle
AT	18,0 %	Briefsegment (2013-2017)	ARUSP
BE	24,3 %	Briefsegment (2013-2017)	ARUSP
BG	-4,7 %	Gesamt (2012-2016)	ARUSP
CY	15,4 %	Gesamt (2013-2016)	UPU
CZ	1,1 %	Gesamt (2013-2017)	ARUSP
DE	7,9 %	Briefsegment (2012-2016)	ARUSP
DK	-4,0 %	Briefsegment (2013-2017)	ARUSP
EE	2,0 %	Gesamt (2013-2017)	ARUSP
EL	1,8 %	Gesamt (2013-2017)	ARUSP
ES	2,2 %	Briefsegment (2013-2017)	ARUSP
FI	4,4 %	Briefsegment (2013-2017)	ARUSP
FR	5,0 %	Briefsegment (2013-2017)	ARUSP
HR	8,0 %	Gesamt (2013-2017)	ARUSP
HU	0,9 %	Gesamt (2013-2017)	ARUSP
IE	-5,8 %	Briefsegment (2013-2017)	ARUSP
IT	-4,2 %	Briefsegment (2013-2017)	ARUSP
LT	-0,9 %	Gesamt (2013-2017)	ARUSP
LU	4,3 %	Gesamt (2013-2017)	ARUSP
LV	5,2 %	Gesamt (2013-2017)	ARUSP
MT	9,7 %	Gesamt (2013-2017)	ARUSP
NL	10,4 %	Briefsegment (2013-2017)	ARUSP
PL	0,0 %	Gesamt (2013-2017)	ARUSP
PT	17,4 %	Briefsegment (2013-2017)	ARUSP
RO	6,9 %	Briefsegment (2013-2017)	ARUSP
SE	3,4 %	Briefsegment (2013-2017)	ARUSP
SI	3,3 %	Gesamt (2012-2016)	ARUSP
SK	1,2 %	Gesamt (2013-2017)	ARUSP
UK	4,9 %	Briefsegment (2013-2017)	ARUSP
NO	8,5 %	Briefsegment (2013-2017)	ARUSP
CH	11,8 %	Briefsegment (2013-2017)	ARUSP

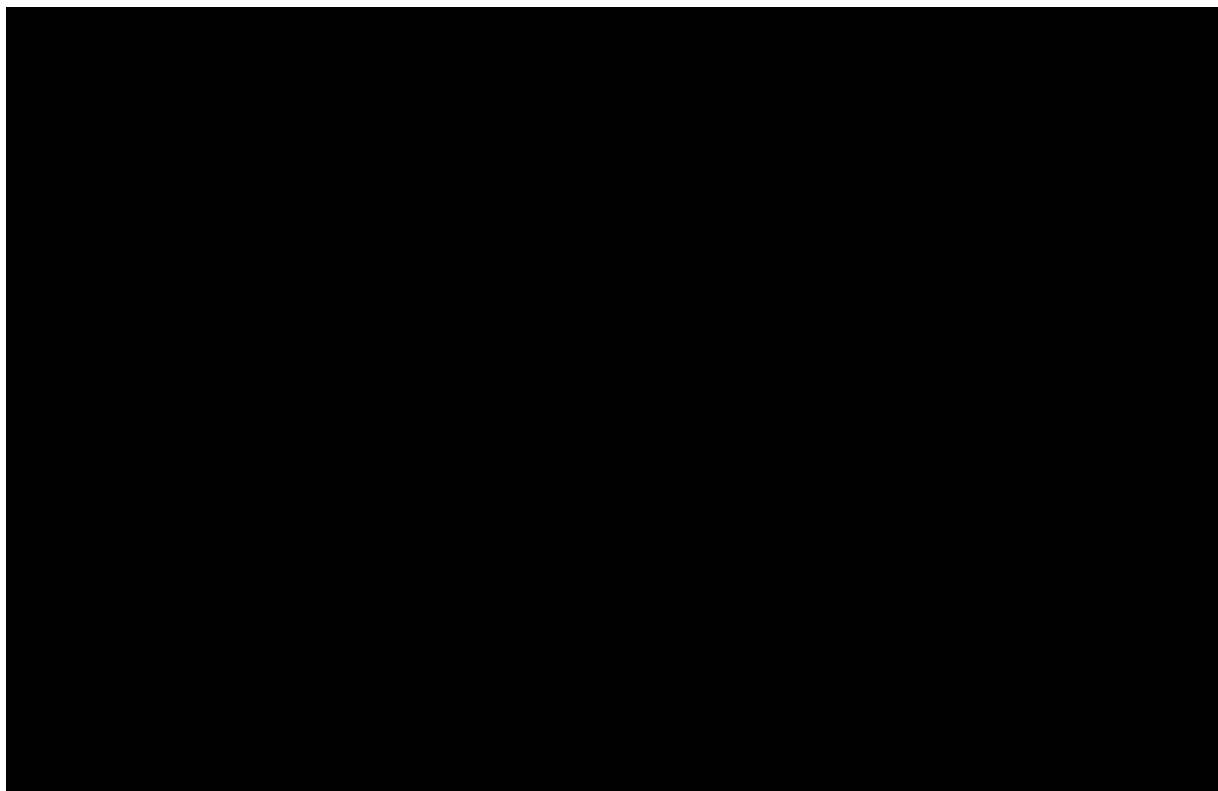
Anhang 2: Bestimmung der KeL je Price-Cap-Produkt im Zeitraum 2019-2021

	WSK	GK	Korrektur WSK / GK	WSK /GK an- gepasst	Gewinn- zuschlag	KeL
Standardbrief (vollbezahlt u. AFM)						
Kompaktbrief (vollbezahlt u. AFM)						
Großbrief (vollbezahlt u. AFM)						
Maxibrief (vollbezahlt u. AFM)						
Postkarte (vollbezahlt u. AFM)						
Einschreiben (vollbezahlt u. AFM)						
Einschreiben Einwurf (vollbezahlt u. AFM)						
Eigenhändig (vollbezahlt u. AFM)						
Rückschein (vollbezahlt u. AFM)						
Nachnahme (inkl. Geld- übermittlung bzw. neues Produkt ab 01.03.2018)						
Wertbrief						
Prio PK						
Werbeantwort						
Rücksendung von Info- post						
Standardbrief internatio- nal (vollbezahlt u. AFM)						
Kompaktbrief internatio- nal (vollbezahlt u. AFM)						
Großbrief international (vollbezahlt u. AFM)						
Maxibrief international <1.000 g (vollbezahlt u. AFM)						
Postkarte international (vollbezahlt u. AFM)						
Internationaler Antwort- schein (vollbezahlt u. AFM)						
Response international						
Einschreiben internatio- nal (vollbezahlt u. AFM)						
Eigenhändig international (vollbezahlt u. AFM)						
Rückschein international (vollbezahlt u. AFM)						
Nachnahme international (vollbezahlt u. AFM)						
Wertbrief international (Mengen- u. Versiche- rungskomponente) (voll- bezahlt u. AFM)						
Brief international zum Kilotarif						

Anhang 3: Ermittlung X-Faktor - Kostenbasis



Anhang 4: Ermittlung X-Faktor 2019 - 2021



Anhang 5:

Der Price-Cap-Regulierung unterliegende Dienstleistungen:

<b>BK Basisprodukte</b>
<b>Standardbrief</b> Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)
<b>Kompaktbrief</b> Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)
<b>Großbrief</b> Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)
<b>Maxibrief</b> Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)
<b>Postkarte</b> Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)
<b>BK Zusatzleistungen</b>
<b>Maxibrief Überschreitung Höchstmaße &lt; 1.000 Gramm</b> Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)
<b>Prio</b> vollbezahlt
<b>Einschreiben Einwurf</b> Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)
<b>Einschreiben</b> Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)
<b>Eigenhändig</b> Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)
<b>Rückschein</b> Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)
<b>Nachnahme inkl. Geldübermittlung (ab 01.03.2018)</b> vollbezahlt
<b>Wert National</b> vollbezahlt
<b>DM Einzelsendungen</b>
<b>Rücksendung Infopost</b>
<b>Werbeantwort</b>
<b>BI Basisprodukte und DM Einzelsendungen</b>
<b>Standardbrief International</b> Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)
<b>Kompaktbrief International</b> Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)
<b>Großbrief International</b> Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)
<b>Maxibrief Int. &lt;1.000 Gramm</b> Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)

**Postkarte International**

Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)

**Internationaler Antwortschein**

Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)

**Werbeantwort/Response International**

Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)

**BI Zusatzleistungen**

**Einschreiben International**

Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)

**Eigenhändig International**

Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)

**Rückschein International**

Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)

**Nachnahme International**

Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)

**Wertangabe International Mengenkomponte**

Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)

**Wertangabe International Versicherungskomponente (angefangene 100 EUR Wert)**

Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)

**Eilzustellung International**

Vollbezahlt / Freistempelung (AFM)

**BI zum Kilotarif**

**Brief zum Kilotarif Europa  
(Stückpreis + Preis pro kg)**

**Mengenkomponte International**

bis 1.000 Sendungen / Monat

ab 1.000 Sendungen / Monat

ab 2.000 Sendungen / Monat

ab 5.000 Sendungen / Monat

**Gewichtskomponente International**

bis 1.000 Sendungen / Monat

ab 1.000 Sendungen / Monat

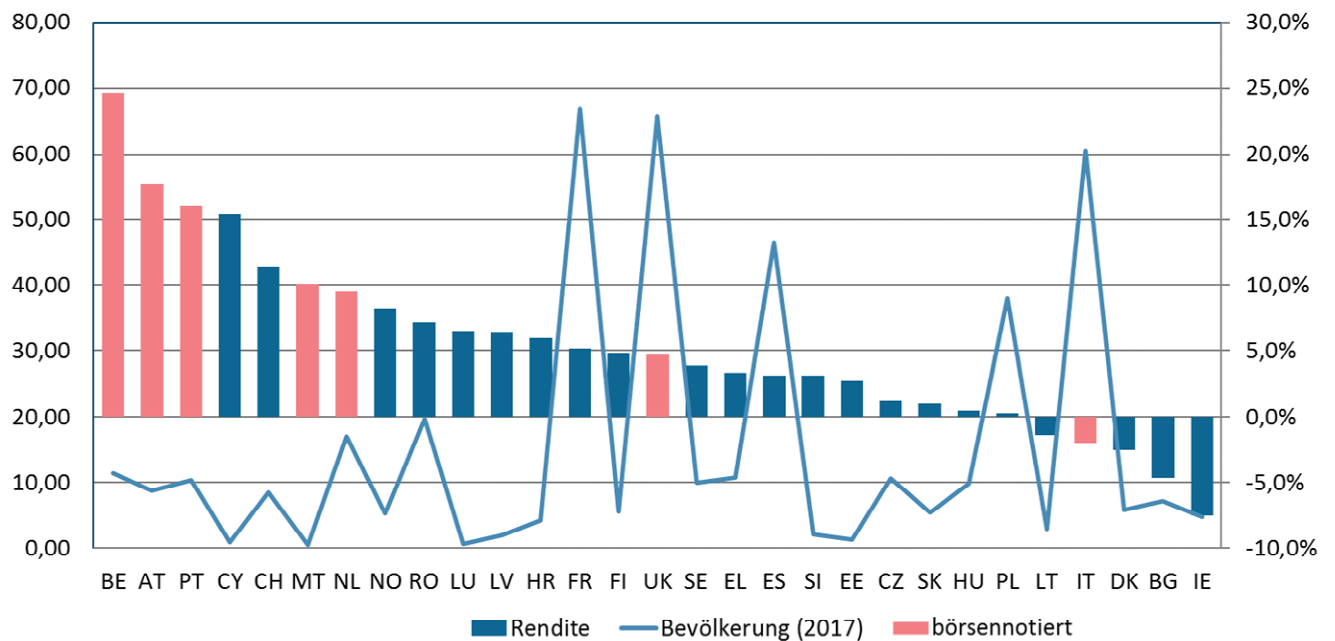
ab 2.000 Sendungen / Monat

ab 5.000 Sendungen / Monat



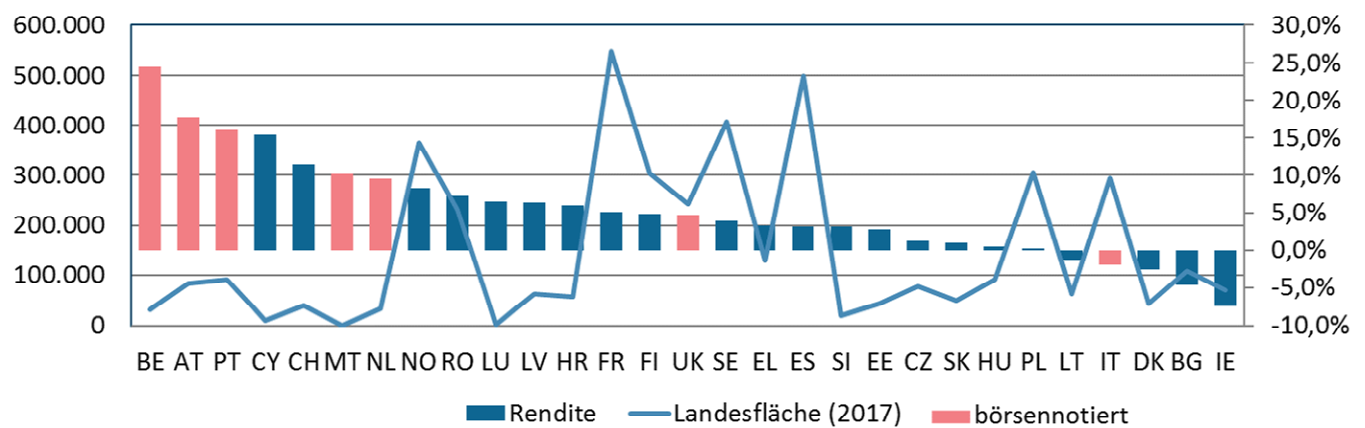
Anhang 6:

### Zusammenhang Rendite und Bevölkerung

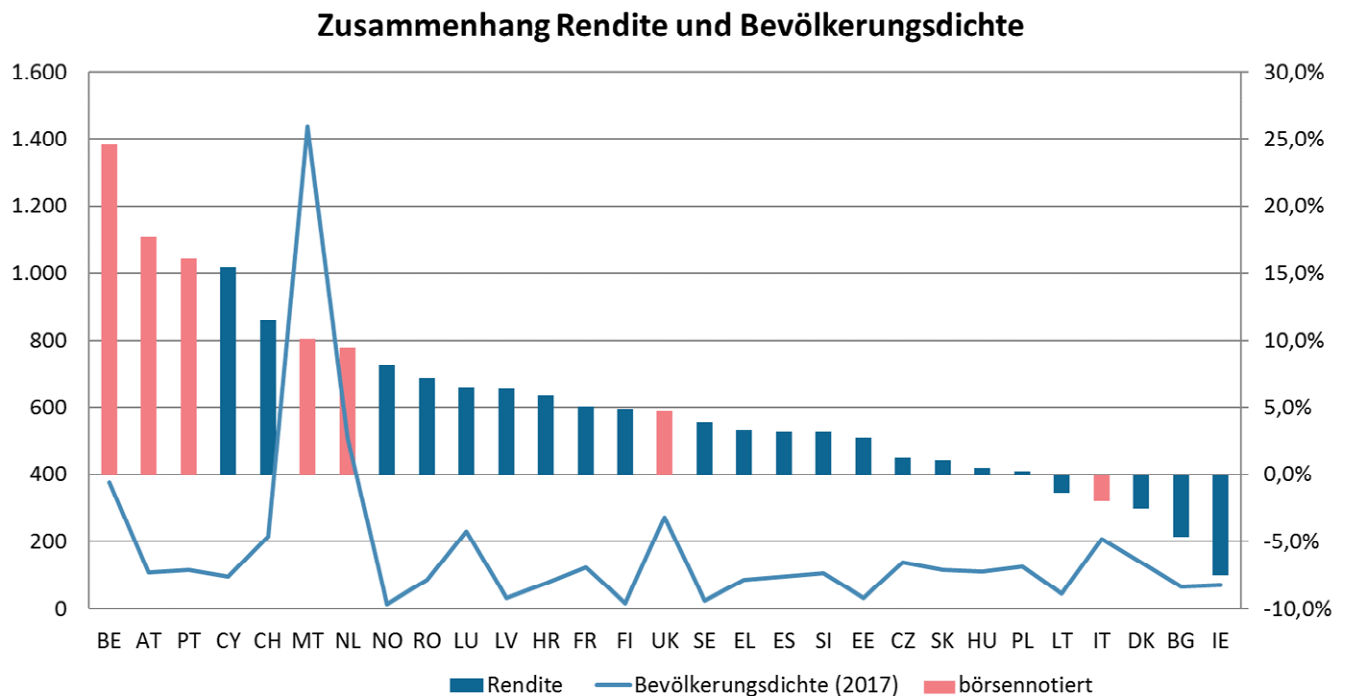


Anhang 7:

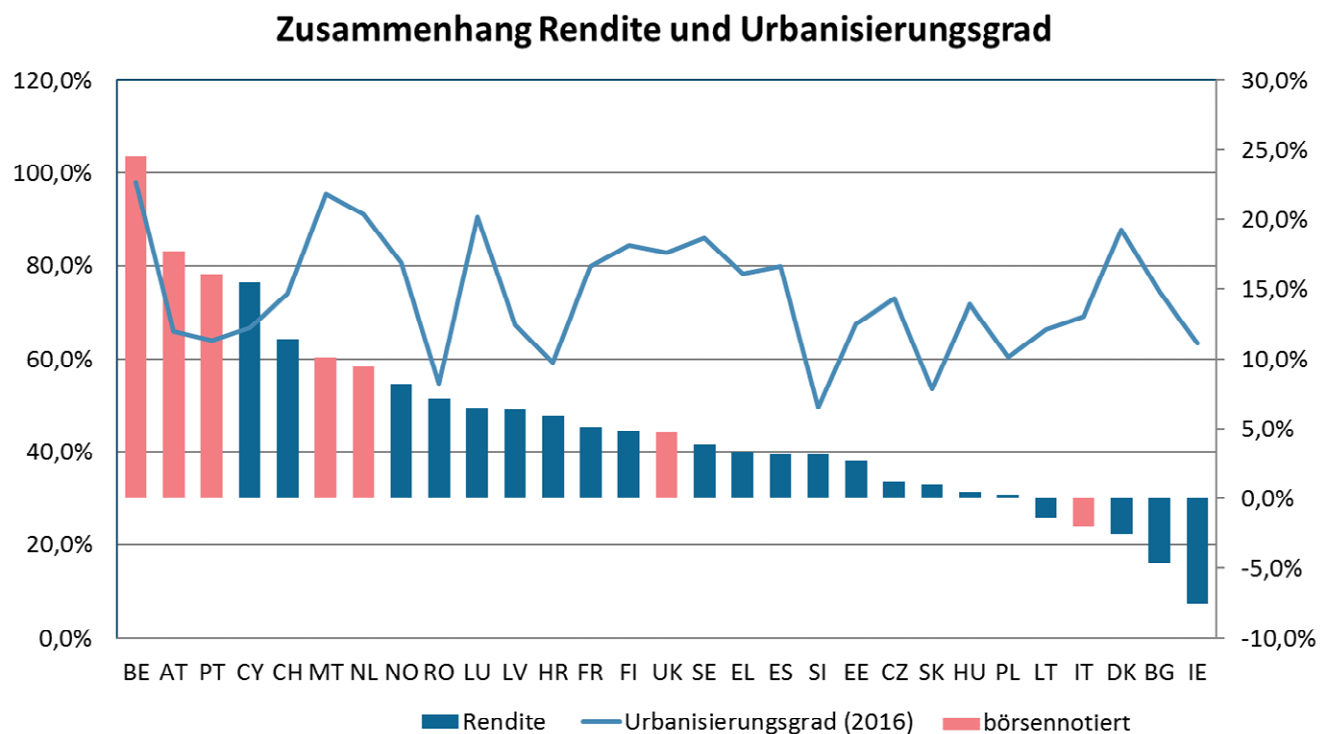
### Zusammenhang Rendite und Landesfläche



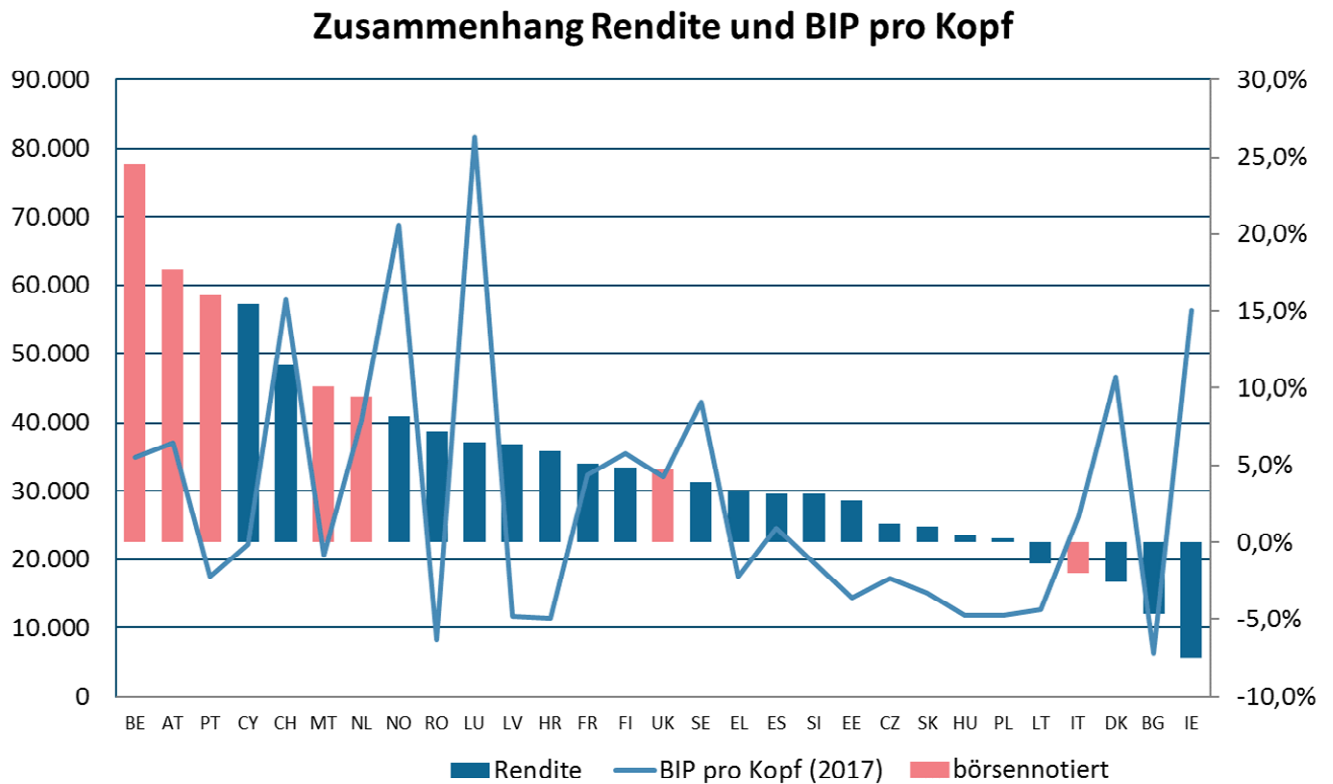
Anhang 8:



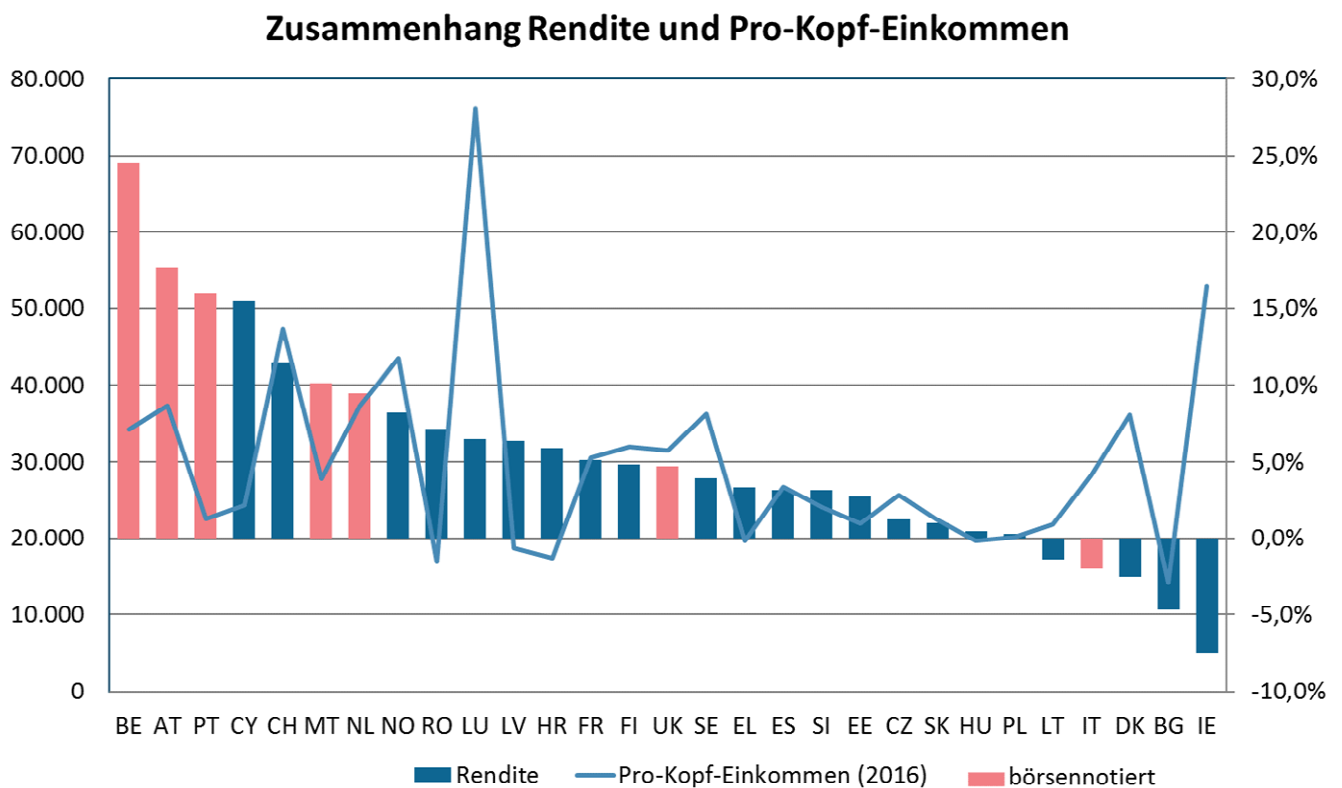
Anhang 9:



Anhang 10:



Anhang 11:



Anhang 12:

