

Beschlusskammer 5**BK5-21/004****Beschluss**

In dem Verwaltungsverfahren

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

- 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 1.000 Gramm ab 01.01.2022

hat die Beschlusskammer 5 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn

durch

den Beisitzer Martin Balzer als Vorsitzender,

den Beisitzer Jens Meyerding und

die Beisitzerin Stephanie Willemsen

am xx.yy.2021 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 01.01.2020 bis 31.12.2020 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 Qualitätsverschlechterungen (Modifizierung oder Wegfall einzelner Leistungsmerkmale) Dienstleistungen maßgeblich verändert werden, gelten sie als neue Angebote und unterliegen einem Einzelentgeltgenehmigungsverfahren. Die Betroffene hat während der Laufzeit der Entscheidung die Bundesnetzagentur über Änderungen oder Wegfall der Leistungsmerkmale bei den dieser Entscheidung unterliegenden Produkten zu unterrichten.

Qualitätsverbesserungen, die lediglich mit geringfügigen Produktveränderungen einhergehen, sind von vorstehender Regelung ausgenommen.

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 31.12.2021 von der Betroffenen erhobenen Entgelte werden die prognostizierten Absatzmengen der Jahre 2022 bis 2024 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 3. Quartal 2021 vorzulegen.

5. Zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate – X-Faktor

Die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) der Betroffenen für den Zeitraum 01.01.2022 bis 31.12.2024 wird auf insgesamt -1,35 % festgelegt.

6. Gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate - Referenzindex I

Als Referenzindex I wird der Verbraucherpreisindex für Deutschland herangezogen.

Als Wert für den Referenzindex wird das arithmetische Mittel der Werte von Juli 2020 bis Juni 2021 sowie die erwarteten Werte für den Zeitraum Juli 2021 bis Juni 2022 und Juli 2022 bis Juni 2023 herangezogen.

Für den Zeitraum 01.01.2022 bis 31.12.2024 beträgt der Wert für den Referenzindex I insgesamt 3,25 %.

7. Nebenbedingungen

- a) Vollbezahlte sowie ermäßigte Einzelentgelte innerhalb eines Korbes dürfen nicht missbräuchlich im Sinne von § 20 Abs. 3 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 Stückpreisanteils und des Kilopreisanteils 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 zugrundeliegende 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 sind die relevanten Sendungsmengen – aufgeschlüsselt nach den der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Produkten – sowie Daten zur Gesamtzahl der in der Zustellung tätigen Personen, getrennt nach Brief- und Verbundzustellung vorzulegen. Im Falle einer entscheidungserheblichen, kostenrelevanten Abweichung der tatsächlichen von der – dieser Entscheidung zugrunde liegenden – prognostizierten Sendungsmengenentwicklung 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 01.01.2022 bis zum 31.12.2024 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 01.01.2022 bis 31.12.2024 ist das Jahr 2020.

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:

$$\sum_{i=1}^n \sum_{k=1}^K \frac{q_{i,t-2} \times p_{i,t-1}}{\sum_i q_{i,t-2} \times p_{i,t-1}} \times \frac{(p_{i,T_{i,k}} - p_{i,t-1}) \times \frac{m_{i,k}}{L}}{p_{i,t-1}} \leq I_t - X_t$$

$T_{i,k}$	Zeitpunkt der k-ten Preisänderung des Angebots i
$t-1$	Periode, mit den aktuellen Tarifen (Preise zum 31.12.2021)
$t-2$	Referenzperiode, die für die Periode t relevant ist (das Jahr 2020)
i	Index für ein bestimmtes Angebot in einem Korb, $i = 1, \dots, n$
n	Anzahl der Angebote in dem spezifischen Korb
K	Anzahl der Preisänderungen
$m_{i,k}$	Anzahl der Monate, in der der Preis $p_{i,T_{i,k}}$ für das Angebot i gilt
L	Länge der Price-Cap-Periode in Monaten
$p_{i,T_{i,k}}$	Entgelt pro Stück des Angebots i nach der Preisänderung zum Zeitpunkt k
$p_{i,t-1}$	Entgelt pro Stück des Angebotes i in der Periode unmittelbar vor der Periode t
$q_{i,t-2}$	Absatzmenge des Angebots i in der Referenzperiode t-2
X_t	zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate für die Price-Cap-Periode t
I_t	gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate (Referenzindex I) für die Periode t

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 (BK5-18/003) vom 03.06.2019 über die Zusammenfassung von Dienstleistungen und der Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für den Zeitraum 01.01.2019 bis 31.12.2021 sowie dem Beschluss der Beschlusskammer 5 (BK5-19/013) vom 12.12.2019 zur Genehmigung der Entgelte für lizenzpflichtige Postdienstleistungen nach § 19 PostG im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens. Die Genehmigung ist bis zum 31.12.2021 befristet.

Mit Schreiben vom 24.02.2021 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 1.000 Gramm ab 01.01.2022 mitgeteilt. Die Betroffene wurde aufgefordert, die für das Price-Cap-Verfahren erforderlichen Unterlagen vorzulegen. Sie hat mit Schreiben vom 15.03. und 01.04.2021 entgeltbegründende Unterlagen vorgelegt und zu Sachfragen Stellung genommen.

Mit Schreiben vom 12.05.2021 hat die Kammer weitere Kostenunterlagen angefordert bzw. um Erläuterungen gebeten. Die Betroffene hat hierauf mit Schreiben vom 14.06., 22.06. und 30.07.2021 geantwortet.

Die Kammer hat ferner Schreiben der Betroffenen vom 07.10. und 13.11.2020 zum Maßgrößenverfahren beigezogen. Die Schreiben stammen aus dem Überprüfungsverfahren (BK5-20/036), mit dem eine Rücknahme der Price-Cap-Genehmigung aufgrund des Bundesverwaltungsgerichtsurteils geprüft wurde. Sie enthalten ebenfalls Kostendaten und Erläuterungen dazu. Die Beiziehung zum Maßgrößenverfahren 2021 wurde der Betroffenen mit Schreiben vom 24.02.2021 mitgeteilt.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hatte mit Urteil vom 27.05.2020 (Az. 6 C 1.19) die der Betroffenen für den Zeitraum 2016 bis 2018 erteilte Entgeltgenehmigung BK5-15/042 als rechtswidrig bewertet. Die am 24.07.2020 übermittelten Urteilsgründe trafen sachlich auch auf die der Betroffenen erteilte Entgeltgenehmigung BK5-19/013 mit Laufzeit bis Ende 2021 zu (so auch Verwaltungsgericht (VG) Köln 21 L 2082/20 vom 04.01.2021, das die Entgeltgenehmigung BK5-19/013 im Nachgang zum Urteil des BVerwG als „offensichtlich rechtswidrig“ ansah.)

Die den beiden Entgeltgenehmigungen zugrundeliegenden Festlegungen von Maßgrößen (BK5-15/012 und BK5-18/003) enthielten Umsatzrenditen, die auf Grundlage von § 3 Abs. 2 PEntgV (zunächst in der Fassung vom 29.05.2015, anschließend in der Fassung vom 22.03.2019) ermittelt wurden. Das BVerwG befand am 27.05.2020, dass die seit 2015 in § 3 Abs. 2 PEntgV erfolgte(n) Änderung(en) zur Gewinnermittlung von einer Kapitalrendite (WACC = Weighted Average Cost of Capital) hin zu einer Umsatzrendite vom PostG nicht gedeckt sei(en). Die Änderungen hätten durch den Ordnungsgeber auf Grundlage von § 21 Abs. 4 PostG nicht erfolgen dürfen, sondern seien (ggf.) dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten. Der Bundesgesetzgeber müsse „jedenfalls den durch Vergleich zu

ermittelnden Faktor, hier die Gewinnmarge, sowie Kriterien für die Auswahl der Vergleichsmärkte und der Vergleichsunternehmen vorgeben“ (vgl. BVerwG vom 27.05.2020, 6 C 1.19, Rn. 60).

Das BVerwG äußerte obiter dicta zudem Zweifel zum Umfang der Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips bei der Festlegung von Maßgrößen für die Entgeltgenehmigung(en). Die Beschlusskammer hatte in ständiger Praxis Kosten und Lasten weitestmöglich verursachungsgerecht umgelegt. Subsidiär wurden verbleibende Lasten im Sinne des § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG unter Tragfähigkeitsgesichtspunkten berücksichtigt. Nach dem Urteil des BVerwG bot „die Erweiterung des Effizienzkostenmaßstabs durch § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG keine Handhabe, um Kosten aus anderen Geschäftsbereichen der Betroffenen, die in keinem Ursachen- oder Zurechnungszusammenhang mit den Dienstleistungen des Price-Cap-Verfahrens stehen, entgelterhöhend in dieses Verfahren einzubeziehen. Es spricht viel dafür, dass es der Bundesnetzagentur verwehrt ist, ohne gesetzliche Grundlage autonom Kriterien für die Abweichung vom Gebot der verursachungsgerechten Zuordnung zu entwickeln und anzuwenden“ (vgl. BVerwG vom 27.05.2020, 6 C 1.19, Rn. 62).

Der Gesetzgeber hat die Hinweise des BVerwG aufgenommen, um die vom BVerwG festgestellten Mängel der Entgeltgenehmigung durch Verankerung auf Gesetzesebene zu beheben. Im Entwurf des *Gesetzes zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistern* (BT-Drs. 19/20347, BT-Drs. 19/26583) wurden Neuregelungen zu § 20 PostG aufgenommen. Der Bundestag hat dem Gesetzentwurf in zweiter und dritter Lesung am 12.02.2021 zugestimmt. Die Zustimmung des Bundesrats erfolgte am 05.03.2021. Das Gesetz vom 09.03.2021 ist am 18.03.2021 in Kraft getreten (BGBl. I S. 324).

Im laufenden Verfahren gingen lediglich Stellungnahmen des Bundesverbands Paket- und Expresslogistik e.V. (BIEK) und des Bundesverbands Briefdienste e.V. (BBD) ein.

BBD

Der BBD nahm mit Schreiben vom 30.07.2021 in Ergänzung seines Vortrags in der öffentlichen mündlichen Verhandlung Stellung. Er hält an seiner Stellungnahme im letztes Maßgrößenverfahren fest, wonach die Marktabgrenzung normativ vorzunehmen sei und keine anderen als Postdienstleistungen dabei einzubeziehen seien. Außerdem sei eine Nebenbestimmung aufzunehmen, die eine Überprüfung der Maßgrößen für den Fall einer Änderung oder gebotenen Nichtanpassung von Geschäftskundenentgelten ermöglicht. Inhaltlich verweist der BBD auf seinen diesbezüglichen Vortrag mit Schreiben vom 10.05.2019 im Verfahren BK5-18/003. Mit weiterem Schreiben vom 20.09.2021 weist der BBD darauf hin, er habe Kenntnis von geplanten Preismaßnahmen der Betroffenen im Price-Cap- und Teilleistungsbereich erhalten, die zu Inkonsistenzen und Beeinträchtigungen der Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Postdienstleister führen würden.

BIEK

BIEK überreichte im Nachgang zur öffentlichen mündlichen Verhandlung vom 09.07.2021 mit Schreiben vom 29.07.2021 eine Information der für den KEP-Markt bis 2025 prognostizierten Sendungsvolumina.

Betroffene

Mit Schreiben vom 06.09.2021 wurde der Betroffenen der **Entwurf der beabsichtigten Entscheidung** zur Stellungnahme zur Verfügung gestellt, § 8 Abs. 1 Satz 2 PEntgV. Die Betroffene übersandte ihre Stellungnahme mit Schreiben vom 20.09.2021. Im Wesentlichen führte sie aus:

Die Beschlusskammer habe erneut unterlassen, elektronische Mitteilungsformen als Substitute in der sachlichen Marktabgrenzung zu berücksichtigen und gehe demzufolge zu Unrecht von einer marktbeherrschenden Stellung aus. Sie verweist diesbezüglich auf ihren Vortrag mit Schreiben vom 29.01.2019 im Vorverfahren BK5-18/003. 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 Entscheidungsbasis 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.

Die Betroffene begrüßt die Auffassung der Kammer, dass bei der Prüfung des Zurechnungszusammenhangs als Voraussetzung für die Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips auf die tatsächlichen Produktionsgegebenheiten abzustellen sei. Ihrer Ansicht nach könne jedoch im Einzelfall ein Zurechnungszusammenhang auch dann bejaht werden, wenn keine gemeinsame Nutzung der Ressourcen vorliege. Dieser Ansatz werde offenbar auch von der Kammer verfolgt, da sie Aufwendungen aus der Kostenübernahme der BAnstPT, des VAP-Rentenservice sowie nicht-wettbewerbsüblichen Zinsaufwand anerkenne. Auch für nicht wettbewerbsübliche Personal- und Sozialkosten müsse dies gelten.

Für den StreetScooter seien sämtliche geltend gemachten Kosten als effizient anzuerkennen. Da am Markt keine geeigneten Elektrofahrzeuge verfügbar seien, habe für die Betroffene nur die eigene Produktion oder der weitere Einsatz konventioneller Verbrennungsmotoren zur Auswahl gestanden. Es habe sich daher nicht um eine „make-or-buy-Entscheidung“ gehandelt. Da Kosten für die Weiterentwicklung auch der Sicherung der Betriebsfähigkeit der E-Fahrzeuge dienten, seien diese anzuerkennen. Die Einstellung der Drittvermarktung der StreetScooter sei effizient, daher seien auch daraus resultierende Folgekosten anzuerkennen. Die [REDACTED] seien nicht über die Gewinnmarge gedeckt, es handele sich rein um Aufwand; zumindest seien ansonsten eher die Renditen der Automobilindustrie statt des verwendeten Benchmarks anderer europäischer Postdienstleister heranzuziehen.

Im Bereich Export/Import Brief seien die verwendeten Plankosten anzuerkennen. Die Forderung der Kammer nach weitergehender Plausibilisierung der Kosten verkenne, dass eine längere retrograde Betrachtung nicht mit vertretbarem Aufwand zu leisten sei.

Das neu eingeführte Modell der Sendungsmengensteuerung (A-/B-Konzept) werde von der Kammer zu Recht als effizient anerkannt. Auch der seitens der Betroffenen zugrunde gelegte zeitliche Umsetzungspfad sei jedoch realistisch. Die Kürzung der hiermit verbundenen Kosten sei unberechtigt.

Die Betroffene macht deutlich, dass sie die Einschätzungen der Kammer hinsichtlich der unterstellten Mengenentwicklung und der damit verbundenen Korrekturen bei der Tragfähigkeit bei Teilleistungssendungen nicht teilt.

Bei der Ermittlung der Gewinnmarge sei mit der Poste Italiane eine Gesellschaft mit negativer Rendite in das Benchmark aufgenommen worden. Das sei nicht sachgerecht, denn mit der Einbeziehung negativer Renditen sei das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel, dem regulierten Unternehmen eine höhere Umsatzrendite zur Umgestaltung seiner Beförderungsnetze zuzugestehen, eingeschränkt. Zudem sei die strukturelle Vergleichbarkeit bei einem Unternehmen, das absehbar deutlich defizitär wirtschaftet, nicht gegeben. Der negative Renditewert müsse daher aus dem Benchmark eliminiert werden.

Die Betroffene weist darauf hin, dass die Deflationierung der nach dem Tragfähigkeitseffekt verrechnete Lasten aufgrund eines Rechenfehlers der Kammer zu ihren Ungunsten um [REDACTED] € überschätzt wurde.

Die Möglichkeit, auch sukzessive unterjährige Preisanpassungen vornehmen zu können, müsse über einen entsprechenden Gewichtungsfaktor in der Price-Cap-Formel verankert werden.

Die **beabsichtigte Entscheidung** wurde nach § 8 Abs. 1 S. 1 PEntgV am 06.10.2021 auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur und am 13.10.2021 im Amtsblatt der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

Eine öffentliche mündliche Verhandlung wurde am 09.07.2021 in den Räumen der Bundesnetzagentur durchgeführt.

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 09.07.2021 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.

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. 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 mit Schreiben vom 30.07.2021 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 vorliegend entbehrlich, da die Betroffene auch bei einer Marktabgrenzung nach allgemeinen wettbewerblichen Grundsätzen (s. sogleich) beherrschend auf dem relevanten 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.

Im Rahmen der Marktabgrenzung ist zu ermitteln, welchen Wettbewerbskräften sich die betroffenen Unternehmen zu stellen haben. Die Abgrenzung des sachlich relevanten Marktes konzentriert sich deshalb darauf, diejenigen Güter zu identifizieren, die sich in einer aktuellen oder beachtenswerten potenziellen Konkurrenzsituation mit den Waren und Dienstleistungen befinden, die den Gegenstand des Verfahrens bilden.

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, weil andere (vergleichbare) Leistungen zur Befriedigung der konkreten Nachfragebedürfnisse von einem nicht auf dem Briefmarkt tätigen Unternehmen auch mittelfristig nicht ohne erheblichen zusätzlichen Aufwand angeboten werden können. 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, die bis zu einer Einlieferungsmenge von 50 Sendungen zu den entsprechenden Einzeltarifen befördert werden. Hauptsächlich werden diese 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. Sie bieten damit eine erhöhte Gewähr für die vertrauliche Kommunikation von Inhalten von einem Absender zu einem Empfänger. Zugleich ermöglichen sie dem Absender, dem Sendungsinhalt mit einer eigenhändigen Unterschrift eine erhöhte Verbindlichkeit zu vermitteln.

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 Aufmerksamkeits-effekten 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 – die Vertraulichkeit der Kommunikation nur mit zusätzlichen Verschlüsselungsmethoden gewährleisten kann. Schon aufgrund ihrer geringeren Verbindlichkeit ist sie somit aus Sicht der Nachfrager nicht pauschal als Substitut für Briefsendungen anzusehen. Auch ist es mit der einfachen E-Mail für den Absender nicht

möglich, seiner textlichen Mitteilung durch eine eigenhändige Unterschrift eine erhöhte Verbindlichkeit zu geben.

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.

Bisher schätzt die Bundesnetzagentur die Verwendung von Briefsendungen und E-Mails unter den gegebenen Voraussetzungen in Deutschland noch weitgehend als komplementär ein. Dies wird auch dadurch deutlich, dass die Rückgänge der Briefsendungsmengen in Deutschland in den vergangenen Jahren – auch im Vergleich zu anderen europäischen Ländern – trotz zunehmender Digitalisierung der Kommunikation (E-Substitution) und stetiger Portoerhöhungen bisher moderat ausgefallen sind. In den Jahren 2019 und 2020 scheint sich der Sendungsmengenrückgang allerdings beschleunigt zu haben. So sank die Sendungsmenge im Jahr 2019 im Vergleich zum Vorjahr um 4 Prozent (vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2020, S. 115). Im Jahr 2020 betrug der Rückgang sogar knapp 9 Prozent. Dabei könnte es sich allerdings aufgrund des gesamtwirtschaftlichen Einbruchs bedingt durch die Corona-Pandemie um einen auf das Jahr 2020 beschränkten Effekt handeln. So hat die Betroffene mitgeteilt, dass ausgelöst durch die Wirtschaftskrise insbesondere die Werbesendungen im entsprechenden Zeitraum stark rückläufig waren (vgl. u. a. <https://www.welt.de/wirtschaft/article219758366/Deutsche-Post-und-DHL-So-gut-kommt-der-Konzern-durch-die-Krise.html>, abgerufen am 18.08.2021).

Bei der ebenfalls rein elektronischen DE-Mail könnte die Austauschbarkeit eher gegeben sein. 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 derzeit 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.

Die Betroffene bietet seit dem 01.01.2020 mit dem zertifizierten eIDAS-Brief ein vergleichbares rein elektronisches Brief-Produkt an (der nicht zertifizierte „E-POST-Brief mit elektronischer Zustellung“ wurde zum 31.12.2019 eingestellt). Die Betroffene bezeichnet dieses Produkt auch als „elektronisches Einschreiben“. Elektronische Briefe, die entsprechend den eIDAS-Standards übermittelt werden, erlangen aufgrund der Verwendung einer elektronischen Signatur eine gesteigerte Rechtsverbindlichkeit. Die Umsetzung ist allerdings noch nicht weit fortgeschritten.

Privatkunden können derzeit eIDAS-Briefe nur empfangen, aber nicht versenden. Der Versand ist ausschließlich Geschäftskunden vorbehalten. Geschäftskunden können eIDAS-Briefe ver-

senden, allerdings nur mit diversen Einschränkungen: zunächst benötigen sie dazu eine kundenindividuelle technische Anbindung an das E-POST System. Über die Standard-Anwendungen der E-POST (bspw. Business Box, Mailer, Business API) kann der eIDAS-Brief derzeit nicht versendet werden. Auch ist der Versand eines eIDAS-Briefes derzeit nur an Privatkunden möglich, d.h., dass die am System teilnehmenden Geschäftskunden derzeit keine eIDAS-Briefe empfangen können.

Allerdings scheidet auch dieses Produkt derzeit bereits aufgrund seiner noch nicht fortgeschrittenen Umsetzung als Substitut für physische Briefsendungen aus (Versand nur für Geschäftskunden mit spezieller Anbindung und nur an Privatkunden möglich).

Die Betroffene stellt die Marktabgrenzung in Frage. Sie geht in ihrer Stellungnahme vom 20.09.2021 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. Diesbezüglich verweist Sie darauf, dass bei der Betrachtung möglicher Substitutsbeziehungen auch anbieterseitig verschlüsselte Online-Plattformen und App-Lösungen zur Übermittlung von Willenserklärungen bzw. Dokumenten unberücksichtigt geblieben seien.

Der Betroffenen ist darin zuzustimmen, dass die vorgenannten elektronischen Übermittlungsformen als mögliche Substitute für physische Briefsendungen bei der Marktabgrenzung zu betrachten wären. Allerdings reicht für die Beurteilung der Substitutionswirkung aus Nachfragersicht nicht die bloße Existenz potentieller elektronischer Angebote aus. Vielmehr muss der Frage nachgegangen werden, ob diese tatsächlich physische Briefsendungen als Mitteilungsform ersetzen können.

Für eine ausgeprägte Substituierbarkeit zwischen den elektronischen Mitteilungsformen einerseits und den physischen Versandformen andererseits – verbunden mit verlustbehafteten Mengenrückgängen bei der Briefpost – sieht die Kammer derzeit keine Anhaltspunkte. Anhand der im Rahmen der Marktbeobachtung von der Bundesnetzagentur erhobenen Marktdaten zeigt sich, dass Briefe und textbasierte elektronische Kommunikation im Wesentlichen bislang in keiner nennenswerten Substitutionsbeziehung zueinander stehen. Vielmehr handelt es sich um komplementäre Dienstleistungen. Für die Komplementarität spricht insbesondere der Umstand, dass die Briefmengen nicht in dem Umfang zurückgegangen sind, wie die Nutzung elektronischer Medien angestiegen ist.

Auch unter Einbeziehung möglicher Substitutionswirkungen von anbieterseitig verschlüsselten Online-Plattformen und App-Lösungen lassen die Entwicklungen der Briefsendungsmengen den Schluss zu, dass physische Briefsendungen und elektronische Kommunikationsformen aus Nachfragersicht keine Austauschprodukte darstellen, sondern im Wesentlichen komplementär genutzt werden. Trotz Verbreitung dieser elektronischen Kommunikationsformen ist kein Einbruch bei den Sendungsmengen zu verzeichnen. Auch in den Folgejahren wird von der Betroffenen nur ein moderater Sendungsmengenrückgang erwartet.

Nach Ansicht der Betroffenen wäre die Beschlusskammer verpflichtet gewesen, im Vorfeld der Entscheidung empirische Untersuchungen zur Einbeziehung elektronischer Kommunikationsformen bei der Bewertung des sachlich relevanten Markts durchzuführen (z. B. auf Basis eines hypothetischen Monopolistentest).

Dem Ansatz kann nicht gefolgt werden. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass eine fundierte ökonomische Analyse basierend auf dem 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, weil die Betroffene im lizenzierten Bereich Preise am Markt durchsetzen konnte und auch in Zukunft durchsetzen kann, welche zum Teil über den KeL liegen und Lasten i.S.d. § 20 Abs. 3 PostG tragen und ihr zudem Renditen bzw. Erlöse sichern, ohne dass hierdurch bislang spürbar ein nennenswerter Substitutionsdruck ausgelöst worden ist bzw. ausgelöst wird.

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).

Bei Vorliegen einer derartigen Fallkonstellation ist der Preis nach der Wettbewerbstheorie kein angemessener Ausgangspunkt für den SSNIP-Test. Da ein gewinnmaximierendes Unternehmen den Preis immer so setzt, dass die Nachfrage nach seinem Produkt elastisch ist, führt dies bei Betrachtung von KeL-übersteigenden Preisen 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 Diskussionspaper Bd. 2, S. 342, U.S. vs. E.I. du Pont de Nemours, 351 U.S. 377 1956). Für eine weite Abgrenzung des relevanten Marktes unter Einbeziehung elektronischer Mitteilungsformen fehlt somit die empirische Evidenz.

Im Übrigen unterstreichen die Ergebnisse der Markterhebung zu Umsätzen und Sendungsmengen im lizenzpflichtigen Bereich diesen Befund. Bis zum Jahr 2017 waren die Sendungsmengen im lizenzpflichtigen Briefbereich insgesamt allenfalls leicht rückläufig (siehe u.a. Jahresbericht 2018 S. 91). Im Jahr 2018 ging die Briefmenge im Vergleich zu 2017 um knapp 5 Prozent zurück (siehe Tätigkeitsbericht 2018/2019, S. 16) und im Jahr 2019 betrug der Rückgang im Vergleich zu 2018 gut 4 Prozent (siehe Jahresbericht 2020, S. 115). Im Jahr 2020 sank die Sendungsmenge im lizenzpflichtigen Briefbereich im Vergleich zum entsprechenden Vorjahr insgesamt um knapp 9 Prozent. Die DP DHL-Gruppe (zu der die Betroffene sowie ihre am Briefmarkt tätigen Tochterunternehmen zählen) verzeichnete in diesem Zeitraum einen Briefmengenrückgang von ca. 9,4 Prozent.

Trotz der in den vergangenen Jahren zu verzeichnenden Sendungsmengenrückgänge aufgrund der E-Substitution in der Größenordnung von [REDACTED] im C2X-Bereich (Price-Cap-Segment) und von [REDACTED] im B2X-Bereich (Teilleistungssegment) konnte die Betroffene in den relevanten Jahren KeL-übersteigende Entgelte am Markt durchsetzen. Die Betroffene war im zurückliegenden Zeitraum in der Lage, nachhaltig KeL-überschreitende Entgelte am Markt durchzusetzen. Die von der Betroffenen zu beobachtenden bzw. zu erwartenden Mengenreaktionen zeigen, dass trotz der Kostenüberdeckung in der unterstellten Men-

genentwicklung für den Price-Cap-Bereich keine empirisch bedeutsame – mit Verlusten einhergehende – Abwanderungstendenz in Richtung elektronischer Mitteilungsdienste stattgefunden hat und nach Einschätzung der Betroffenen auch nicht eintreten wird (s. II .7.3.4.1).

Auch für die Zukunft erwartet die Betroffene offenbar keine nennenswerten Substitutionsbeziehungen zwischen elektronischen und physischen Mitteilungsformen. In ihrer Planung erwartet sie im Price-Cap-Bereich für den relevanten Zeitraum trotz der geplanten Preiserhöhungen, selbst nach Berücksichtigung etwaiger preisinduzierter Mengeneffekte, insgesamt nur moderate Rückgänge.

Der Umstand, dass die Betroffene bei KeL-übersteigendem Ausgangsentgeltniveau weitere Preismaßnahmen im Price-Cap-Bereich durchführen kann, lässt den Schluss zu, dass der Substitutiondruck bislang weniger stark ausgeprägt ist und die höheren Porti auch am Markt durchgesetzt werden können.

Der empirische Befund spricht somit gegen einen die elektronischen Mitteilungsformen einschließenden Markt für textbasierte Kommunikation. Aufgrund der fehlenden Evidenz ausgeprägter Substitutionsbeziehungen zwischen physischen und elektronischen Medien ist der sachlich relevante Markt auf adressierte physische schriftliche Mitteilungen zu beschränken. 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).

Auch für in das Ausland abgehende Briefsendungen bis 1.000 Gramm gilt der o.g. Bedarf der Nachfrager nach Briefdienstleistungen mit Merkmalen wie der Regellaufzeit (auch wenn sich diese für den internationalen Bereich unterscheidet), Vertraulichkeit oder der Geltung des Postgeheimnisses. Allerdings gelten höhere Preise im Vergleich zu den nationalen Sendungen.

Für die Einordnung ist unerheblich, ob aus Nachfragersicht bei Inlands- und Auslandssendungen eine Substitution vorliegt, da sowohl die Austauschbarkeit aus Anbietersicht als auch die homogenen Wettbewerbsverhältnisse in jedem Fall für einen gemeinsamen Markt dieser Sendungen stehen: Aus Sicht der Anbieter ist in jedem Fall von einer Austauschbarkeit auszugehen, da die international abgehenden Briefsendungen bis zur Übergabe an der Grenze im selben Netz wie inländische Briefsendungen bearbeitet und transportiert werden. Auch unterscheiden sich die Wettbewerbsverhältnisse in diesem Bereich bundesweit nicht wesentlich von denen für die inländischen Briefsendungen. So lag der Marktanteil der Betroffenen (inklusive ihrer Tochterunternehmen) für ins Ausland abgehende Briefsendungen 2020 bei rund 70 % und fällt somit auf das komplette Bundesgebiet bezogen ebenfalls deutlich aus.

Auf Basis der hier dargelegten Gründe ist es damit 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 beherrschende 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 Marktstellung hat.

Auf dem hier festgelegten relevanten Markt für die Beförderung inländischer und in das Ausland abgehender Briefsendungen bis 1.000 Gramm hat die Betroffene eine marktbeherrschende Stellung gemäß § 4 Nr. 6 PostG i. V. m. § 18 Abs. 1 GWB.

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 2020 im Briefbereich einen auf den Umsatz bezogenen Marktanteil von gut 85 %. Folglich besitzt die Betroffene weiterhin eine herausragende Marktstellung. Dabei werden der Betroffenen auch die Umsatzanteile der mit ihr verbundenen 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 nahezu konstant. Von einer marktbeherrschenden Stellung ist gemäß § 18 Abs. 4 GWB bereits ab einem Marktanteil von 40 % auszugehen. Daher wird die Betroffene ihre herausragende Stellung auf dem relevanten Markt auch, wenn es zu leichten Verschiebungen der Marktanteile kommen sollte, in den Folgejahren beibehalten. Dies wird auch von den im Rahmen der Markterhebung aktuell vorliegenden Marktdaten untermauert.

Die restlichen knapp 15 % des Umsatzes verteilten sich im Jahr 2020 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 dürften 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 Marktstellung.

Hinzu kommt, dass der Markt für Briefdienstleistungen bis 1.000 Gramm in Deutschland insgesamt aufgrund der zunehmenden Digitalisierung der Kommunikation von 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 Marktstellung eines Unternehmens im Vergleich zu seinen Wettbewerbern, hierzu zählt u.a. die Finanzkraft. Die Betroffene besitzt im Vergleich zu anderen Anbietern im relevanten Markt eine überragende Finanzkraft. So liegt das Ergebnis vor Zinsen und Steuern (EBIT) im Unternehmensbereich P&P (Post und Paket Deutschland; hierzu zählt auch der Bereich Brief) seit vielen Jahren konstant bei über 1 Mrd. Euro. Das EBIT des Segments P&P lag im Jahr 2019 bei 1,23 Mrd. Euro und ist im Geschäftsjahr 2020 deutlich auf 1,59 Mrd. Euro gestiegen (das entspricht einem Zuwachs von gut 29 %), vgl. Deutsche Post DHL Group, Geschäftsbericht 2020, S. 38. 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 20.09.2021 unter Bezugnahme auf ihren Vortrag im Vorverfahren, bei der Feststellung der Marktbeherrschung werde ihr Marktanteil überschätzt. 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 schon 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.

Auch wenn zur Beurteilung der Marktstellung der Betroffenen der Marktanteil bezogen auf die Sendungsmengen herangezogen würde, fiel das Ergebnis eindeutig aus. Die vorliegenden Daten aus der Markterhebung der BNetzA beziffern den mengenmäßigen Marktanteil im Jahr 2020 auf knapp 86 %. Hierbei werden Teilleistungssendungen - wie üblich - vollständig der Betroffenen zugerechnet. Selbst wenn man die von den Wettbewerbern bei der Betroffenen eingelieferten Teilleistungssendungen bei ihrem Mengenanteil unberücksichtigt ließe, betrüge der mengenmäßige Marktanteil der Betroffenen noch gut 76 %. Denn lediglich ca. [REDACTED] % 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 [REDACTED]. Die restlichen rund [REDACTED] 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 1.000 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 ehemalige 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 4.

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 01.01.2020 bis 31.12.2020 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 Qualitätsverschlechterungen (Modifizierung oder Wegfall einzelner Leistungsmerkmale) Dienstleistungen maßgeblich verändert werden, gelten sie als neue Angebote und unterliegen einem Einzelentgelt-genehmigungsverfahren. Die Betroffene hat während der Laufzeit der Entscheidung die Bundesnetzagentur über Änderungen oder Wegfall der Leistungsmerkmale bei den dieser Entscheidung unterliegenden Produkten zu unterrichten

Qualitätsverbesserungen, die lediglich mit geringfügigen Produktveränderungen einhergehen, sind von vorstehender Regelung ausgenommen.

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 Stellung heraus angeboten wird, unterliegt damit zunächst einem Einzelentgeltgenehmigungsverfahren.

Die Regelung zur Neuaufnahme von Produkten betrifft zusätzlich Produktverbesserungen aus Nachfragersicht. Hierzu erfolgt in diesem Beschluss eine Konkretisierung dahingehend, dass bei der Änderung einzelner Leistungsmerkmale des Produkts notwendigerweise festzustellen ist, dass mit der Änderung, etwa mit dem Wegfall von einzelnen Leistungsmerkmalen oder der Reduzierung des Qualitätsniveaus, kein sog. „downsizing“ einhergeht. Sind mit der Produktänderung ausschließlich Qualitätsverbesserungen verbunden, bedarf es keiner zusätzlichen Regelung (Absatz 3 des Tenors).

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.

Die Regelung ist hinreichend bestimmt.

Die Beschlusskammer hat an den bekannten Regelungen zur Aufnahme neuer sowie zur Herausnahme bisheriger Dienstleistungen aus der Price-Cap-Regulierung festgehalten und lediglich in Bezug auf die Variante der Berücksichtigung einer Produktverbesserung eine geringfügige Modifizierung vorgenommen.

Das VG Köln hatte mit Urteil vom 04.12.2018 im Klageverfahren des BIEK (25 K 7243/ 15) gegen die Price - Cap - Entgeltgenehmigung 2015 im Rahmen der Klageabweisung die Bestimmtheit der Regelungen zur Aufnahme und Herausnahme von Dienstleistungen aus dem Korb ausdrücklich festgestellt (vgl. S. 15 ff. des Urteils): Die Bestimmtheit folge aus den Entscheidungssätzen im Tenor zu Ziff. 2 und 3 des Maßgrößenbeschlusses vom 23.11.2015 und der Begründung des Beschlusses. Dort sei im Einzelnen umschrieben, welche konkrete wirtschaftliche Tätigkeit der Betroffenen Gegenstand der Regelung sei.

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 3 des Beschlusstexts) 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.

Die Bestimmtheit dieser Regelung ergibt sich aus den bereits unter Punkt 4 am Ende ausgeführten Erwägungen.

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 31.12.2021 von der Betroffenen erhobenen Entgelte werden die prognostizierten Absatzmengen der Jahre 2022 bis 2024 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 3. Quartal 2021 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 31.12.2021 von der Betroffenen erhobenen und von der Bundesnetzagentur genehmigten Entgelte einer jeden Dienstleistung mit den erwarteten Absatzmengen des gesamten Price-Cap-Zeitraums 2022 bis 2024 gewichtet. Damit werden die zum Zeitpunkt der Festlegung der Maßgrößen erwarteten Absatzzahlen des Regulierungszeitraums zu Grunde gelegt. Die der Berechnung des Ausgangsentgeltlevels zugrunde gelegten Preise entsprechen den im Beschluss BK5-19/013 vom 12.12.2019 bis zum 31.12.2021 genehmigten Entgelten.

Die Bestimmung des Ausgangsentgeltlevels dient dazu, den Grad der Kostendeckung für den Price-Cap-Zeitraum abzuleiten. Daher muss sichergestellt sein, dass dieselbe Mengenbasis, also die erwarteten Mengen der Jahre 2022 bis 2024 als Referenz herangezogen werden. Die Mengenverhältnisse allein für das Jahr 2021 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 Angaben der Betroffenen zur Entwicklung der Mengen im Price-Cap-Korb wird deutlich, dass mit Blick auf die einzelnen Produkte Veränderungen in der Struktur der Absatzmengen zu erwarten sind. Die Gewichte der einzelnen Price-Cap-Produkte ändern sich dadurch. Im Zeitablauf vermindert sich u.a. das Gewicht [REDACTED]

[REDACTED] Demgegenüber steigt das Gewicht [REDACTED]

[REDACTED] Die festgestellten strukturellen Veränderungen sind darauf zurückzuführen, dass [REDACTED]

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

Unter Zugrundelegung der Preise zum 31.12.2021, der aktuell erwarteten Absatzzahlen des Regulierungszeitraums 2022 bis 2024 und der daraus ableitbaren Erlöse, ermittelt sich ein durchschnittliches Ausgangsentgeltniveau in Höhe von [REDACTED] €.

Tabelle 1: Ermittlung des Ausgangsentgeltniveau

	2022	2023	2024	PC-Zeitraum 2022-2024
Absatzmengen Price-Cap – Prognose (in Mio. Stück) *	[REDACTED]			
Erlöse Price-Cap – gesamt (zu Preisen 31.12.2021, in Mio. €) *				
Ausgangsentgeltniveau				

* Rundungsdifferenzen

Tenor zu 4. b) stellt klar, dass der Maßgrößenfestlegung das aktuelle Leistungsniveau bezogen auf die der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Postdienstleistungen zugrunde zu legen ist. 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) wie bereits in den vorangegangenen Verfahren auferlegt, der Beschlusskammer entsprechende Unterlagen für die zu genehmigenden Entgelte vorzulegen. Der dem Entscheidungszeitpunkt am nächsten gelegene Informationsstand ist das 3. Quartal 2021. 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).

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 01.01.2022 bis 31.12.2024 wird auf insgesamt -1,35 % festgelegt.

Für den Zeitraum vom 01.01.2022 bis zum 31.12.2024 wird eine zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) von -1,35 % festgelegt.

Der Wert stellt auf das Verhältnis zwischen dem unter Punkt II 6. ermittelten Ausgangsentgelt-niveaus und den unter Punkt II. 7.3.2.1 und II 7.3.2.2 ermittelten Wertschöpfungs- und Gemeinkosten und dem Gewinnzuschlag als Bestandteil der KeL zuzüglich der unter Punkt II. 7.3.3. in Ansatz gebrachten – die KeL übersteigenden – neutralen Aufwendungen ab.

Nach § 4 Abs. 3 PEntgV ist bei der Vorgabe von Maßgrößen, insbesondere bei der Festlegung der erwarteten Produktivitätsfortschrittsrate, das Verhältnis des Ausgangsentgelt-niveaus zu den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (§ 20 Abs. 2 PostG) einschließlich der einzubeziehenden, KeL-übersteigenden Aufwendungen (§ 20 Abs. 3 Satz 2 PostG) zu berücksichtigen.

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

7.1. Entgeltmaßstäbe

Genehmigungsbedürftige Entgelte haben sich an den KeL zu orientieren (§ 20 Abs. 1 und 2 PostG) und den Anforderungen des § 20 Abs. 3 PostG zu entsprechen.

Nach § 20 Abs. 2 PostG 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 konkretisiert.

Eine Gewinnermittlung auf der Grundlage der Umsatzrendite unter Heranziehung der Vergleichsmarktbetrachtung genügt dem KeL-Maßstab des Postgesetzes und findet im Rahmen des vorliegenden Beschlusses weiterhin Anwendung.

Die Kritik des Bundesverwaltungsgerichts bezog sich ausschließlich auf die fehlende gesetzliche Grundlage für eine umsatzrenditenbasierte Vergleichsmarktbetrachtung. Die angeordnete Ermittlung des Gewinnzuschlags aufgrund der Gewinnmargen europäischer Vergleichsunternehmen habe eine Änderung des Effizienzkostenmaßstabs nach § 20 Abs. 1 PostG dargestellt, zu der der Bundesgesetzgeber die Bundesregierung nicht ermächtigt habe (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 53). Die Vereinbarkeit der Vergleichsmarktbetrachtung als solche mit dem KeL-Maßstab wurde nicht in Abrede gestellt. Auch eine explizite Kritik des Gerichts hinsichtlich einer fehlenden Unionsrechtskonformität ist der Entscheidung nicht zu entnehmen.

Mit der Neuregelung im neuen Absatz 2 des § 20 PostG wird der Kritik des Bundesverwaltungsgerichts mit Urteil vom 27. Mai 2020 (Az. 6 C 1.19) Rechnung getragen. Das Gericht hatte entschieden, dass die durch die Erste Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 29. Mai 2015 (BGBl. I S. 892) in § 3 Absatz 2 Satz 2 der Post-Entgeltregulierungsverordnung verankerte Vorgabe zur Bestimmung des dem regulierten Unternehmens zuzubilligenden Gewinnsatzes rechtswidrig und damit unanwendbar sei. Um dem Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes zu entsprechen, hat der Gesetzgeber die bislang auf Verordnungsebene verortete Definition der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung so-

wie die Vorgabe zur Ermittlung des im Rahmen der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu ermittelnden Gewinnsatzes auf die Ebene des formellen Gesetzes gehoben. Im neuen Absatz 2 des § 20 PostG werden zudem die durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 14. März 2019 (BGBl. I S. 338) vorgenommenen weiteren Konkretisierungen der Vergleichsmarktbetrachtung berücksichtigt, was das Bundesverwaltungsgericht als notwendig im Sinne der Wesentlichkeitstheorie erachtet hatte.

In materieller Hinsicht bleiben die neugefassten Regelungen des Postgesetzes hinsichtlich der Vorgaben zur Gewinnbemessung, auf deren Grundlage die Beschlusskammer die Gewinnmarge im Wege der Vergleichsmarktbetrachtung festgelegt hatte und künftig festlegen wird, unberührt. Durch die gesetzliche Regelung wird lediglich verdeutlicht, dass der postgesetzliche Effizienzkostenbegriff mit einem - auf Grundlage einer Vergleichsmarktbetrachtung von Gewinnmargen anderer europäischer marktbeherrschender Postunternehmen auf den Briefmärkten - ermittelten Gewinnsatz vereinbar ist. Die von der Beschlusskammer durchgeführte makroökonomische Analyse im Hinblick auf die Vergleichstauglichkeit der einzubeziehenden europäischen Briefmärkte und die hierauf aufbauende - betriebliche Faktoren berücksichtigende - mikroökonomische Analyse zur Beurteilung der strukturellen Besonderheiten der als Vergleichsunternehmen herangezogenen Postunternehmen behalten ebenso ihre Gültigkeit wie die Herleitungsschritte der daraus abgeleiteten Gewinnmarge.

Das BVerwG äußerte obiter dicta zudem Zweifel zum Umfang der Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips bei der Festlegung von Maßgrößen für die Entgeltgenehmigung(en). Die Beschlusskammer hatte bereits bisher in ständiger Praxis Kosten und Lasten weitestmöglich verursachungsgerecht umgelegt. Subsidiär wurden verbleibende Lasten im Sinne des § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG unter Tragfähigkeitsgesichtspunkten berücksichtigt. Nach dem Urteil des BVerwG bot *„die Erweiterung des Effizienzkostenmaßstabs durch § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG keine Handhabe, um Kosten aus anderen Geschäftsbereichen der DP AG, die in keinem Ursachen- oder Zurechnungszusammenhang mit den Dienstleistungen des Price-Cap-Verfahrens stehen, entgelterhöhend in dieses Verfahren einzubeziehen. Es spricht viel dafür, dass es der Bundesnetzagentur verwehrt ist, ohne gesetzliche Grundlage autonom Kriterien für die Abweichung vom Gebot der verursachungsgerechten Zuordnung zu entwickeln und anzuwenden“* (vgl. BVerwG vom 27.05.2020, 6 C 1.19, Rn. 62).

Der Gesetzgeber hat bei den in § 20 Abs. 3 PostG neu vorgenommenen Ergänzungen die Praxis der Beschlusskammer im Wesentlichen bestätigt und auf Gesetzesebene verankert. Er hat damit verdeutlicht, an der bisherigen Praxis unter Einbeziehung der Erwägungen des BVerwG festhalten zu wollen.

Der in § 20 Abs. 3 PostG n.F. verankerte erweiterte Effizienzkostenmaßstab verlangt, dass Aufwendungen für genehmigungsbedürftige Dienstleistungen im Price-Cap-Segment nach dem Tragfähigkeitsprinzip nur zugeordnet werden dürfen, soweit zwischen den Aufwendungen und den Dienstleistungen ein Zurechnungszusammenhang besteht. Ein solcher Zurechnungszusammenhang besteht, wenn bei der Erbringung von Dienstleistungen Annahme-, Ausgabe- oder Sortiereinrichtungen, der Transport, die Zustellung und die dafür eingesetzten Personalressourcen ganz oder teilweise gemeinsam genutzt werden.

In Abkehr von der bisherigen Beschlusspraxis ist eine Verrechnung nach der Neuregelung allerdings auch ausgeschlossen, wenn die im Paketnetz entstandenen Lasten im Nicht-Price-Cap-Bereich nicht erlöst werden können. Wegen des Fehlens des Zurechnungszusammenhangs dürfen diese nach neuer Rechtslage nicht auf das Price-Cap-Segment verrechnet werden.

7.2. Grundsätze zur Zurechnung von KeL und berücksichtigungsfähigen Aufwendungen

Die Zuordnung der KeL sowie der berücksichtigungsfähigen Aufwendungen nach § 20 Abs. 3 Satz 2 PostG 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 § 20 Abs. 2 PostG 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 Postdiensterrichtlinie ausdrücklich dem Kostenverursachungsprinzip Vorrang vor anderen Zurechnungsmethoden. 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.

Aufgrund des Vorrangs des Verursachungsprinzips sind auch die zu berücksichtigenden Aufwendungen nach § 20 Abs. 3 Satz 2 PostG (analog zu den KeL) zunächst immer verursachungsgerecht den jeweiligen Segmenten zuzuordnen.

Abweichend von diesem Grundsatz ist eine Zuordnung nach dem Tragfähigkeitsprinzip in engen Grenzen möglich. Dies insbesondere dann, wenn ansonsten die berücksichtigungsfähigen, die KeL übersteigenden Aufwendungen bei einer verursachungsgerechten Zuordnung nicht ohne Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Dienstleistung getragen werden können, § 20 Abs. 3 Satz 5 PostG. In diesen Fällen erlaubt das Tragfähigkeitsprinzip eine Zuordnung der Aufwendungen zu anderen Dienstleistungen, soweit sie durch diese erwirtschaftet werden können. Die Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips ist an dieser Stelle gerechtfertigt, weil es sich bei den Aufwendungen nach § 20 Absatz 3 Satz 2 PostG um Kosten handelt, die andere Anbieter nicht zu tragen haben und die ein rein wirtschaftlich ausgerichtetes Unternehmen abbauen würde, vgl. Gesetzesmaterialien zum Gesetzentwurf des Bundesrates, Drs. 19/20347; Ausschussdrucksache 19(9)933(neu).

Ein Zurechnungszusammenhang ist dann nicht anzunehmen, wenn Aufwendungen nach § 20 Abs. 3 Satz 2 PostG solchen Produkten verursachungsgerecht zugeordnet werden können, die nicht mit den genehmigungspflichtigen Dienstleistungen gemeinsam befördert werden. Dies ist insbesondere bei Aufwendungen im Bereich der Paketbeförderung der Fall, wenn ausschließlich Beförderungsinfrastrukturen und Personal des Paketbereichs genutzt werden. Für die Bewertung des Zurechnungszusammenhangs ist insoweit eine Abgrenzung von Infrastruktureinrichtungen und Personal erforderlich, bei denen Postdienstleistungen und ggf. auch postnahe Dienstleistungen ganz oder teilweise gemeinsam befördert werden (im Folgenden: Postnetz), und Infrastruktureinrichtungen und Personal, die ausschließlich der Beförderung von Paketen dienen (im Folgenden: Paketnetz).

Das Postnetz zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass eine Vielzahl unterschiedlicher Produkte ganz oder teilweise gemeinsam befördert, zumindest aber gemeinsam zugestellt

werden. Hierzu zählen neben der Beförderung von genehmigungspflichtigen Price-Cap-Produkten auch die Beförderung von Teilleistungssendungen von Groß-, Geschäfts- und Konsolidierungskunden, von Zeitungen und Zeitschriften, adressierten Werbesendungen, warentragenden Sendungen wie Bücher-, Waren- und Paketsendungen, Katalogen, sowie postnahe Leistungen, wie die Beförderung von teil- und unadressierten (Werbe-)Sendungen. Der konkrete Zurechnungszusammenhang erfordert eine analytische Betrachtung der Beförderungsprozesse unter dem Aspekt, inwieweit Leistungen in einem gemeinsamen Netz oder in getrennten Netzen befördert werden. Dementsprechend ist eine detaillierte Netzbetrachtung notwendig. Als Netz im genannten Sinne sind die Gesamtheit der Annahme-, Sortier-, Transport- und Zustelleinrichtungen sowie der damit einhergehenden tatsächlichen betrieblichen Prozesse zu verstehen.

Die Kammer orientiert sich bei der zugrundegelegten Netzbetrachtung an der betrieblichen Organisation der Betroffenen selbst und deren unternehmerischen Entscheidungen zu Aufbau- und Ablauforganisation. Im Rahmen dieser Betrachtung, in welchem Netz die jeweilige Leistung befördert wird, legt die Kammer somit die tatsächlichen betrieblichen Gegebenheiten bezüglich der betrieblichen Prozesse und Einrichtungen zugrunde. Dies gilt insbesondere auch für die von der Betroffenen praktizierte Verbundproduktion. Der Kammer ist es verwehrt – in Abkehr von den tatsächlichen Gegebenheiten – theoretische Modelle zur Unternehmensstruktur und Prozessabläufen zu entwickeln und hierauf aufbauend Annahmen zu theoretischen Zustellprozessen aufzustellen, die als Grundlage der Kostenbewertung und -zumessung dienen. Das Verwaltungsgericht Köln hat in Sachen Teilnehmeranschlussleitung unter Hinweis auf Netzmodellierungen klargestellt, dass stets auf die tatsächlichen Verhältnisse abzustellen sei (vgl. VG Köln vom 16.06.2021, 21 K 4368/19; Seite 40 ff.).

In Abkehr von der bisherigen Beschlusspraxis sind KeL-übersteigende Aufwendungen des Paketnetzes, die am Markt nicht Erlöst werden könnten, bei der Festlegung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate für das Price-Cap-Segment nicht berücksichtigungsfähig. Nach der Neuregelung ist eine Verrechnung nach Tragfähigkeit auch dann ausgeschlossen, wenn die im Paketnetz entstandenen Lasten im Nicht-Price-Cap-Bereich nicht Erlöst werden können. Wegen des Fehlens des Zurechnungszusammenhangs dürfen diese nicht auf das Price-Cap-Segment verrechnet werden.

Demgegenüber sind KeL-übersteigende Aufwendungen für die Beförderung von solchen Paketen zulässig, die zumindest teilweise gemeinsam mit Price-Cap-Produkten befördert werden. Gegenwärtig wird ein erheblicher Teil der Paketsendungen im Verbund mit Briefsendungen im Postnetz der Betroffenen befördert. Für diese Paketsendungen ist ein Zurechnungszusammenhang im Sinne des § 20 Abs. 3 Satz 4 bis 6 PostG zu bejahen. Entstehende Lasten aufgrund der gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen und Personal dürften, sofern diese Lasten in den anderen Nicht-Price-Cap-Segmenten nicht Erlöst werden können, grds. auch nach dem Tragfähigkeitsprinzip dem Price-Cap-Bereich zugerechnet werden.

Die Betroffene wurde mit Schreiben vom 24.02.2021 aufgefordert, die Entwicklung bei den Wertschöpfungskosten (d. h. Personalkosten, Sachkosten, Abschreibungen, internen Belastungen), den verrechneten Gemeinkosten sowie bei den KeL-übersteigenden Aufwendungen für den Zeitraum bis 2025 getrennt nach den Bereichen Post-, Paketnetz und Overhead darzustellen mit dem Ziel, eine „netzbezogene“ Kostenübersicht von KeL und Lasten des Postnetzes sowie des Paketnetzes ableiten zu können.

Die Betroffene hat mit Schreiben vom 01.04.2021 eine netzbezogene Darstellung von KeL und nicht wettbewerbsüblichen Aufwendungen vorgelegt. Die Aufteilung der Kosten nach Netzstruktur erfolgt über eine organisatorische Sichtweise auf Basis von Kostenstellen, die den jeweiligen Netzen zugeordnet sind. Für jedes Produktsegment weist die Betroffene aus, wie hoch die Kosten – entsprechend der organisatorischen Zuordnung der Kostenstellen – sind, die jeweils aus dem Paketnetz bzw. aus dem Postnetz auf die dem Segment zugeordneten Produkten allokiert wurden. Hinsichtlich der wettbewerbsunüblichen und berücksichtigungsfähigen Aufwendungen im Sinne des § 20 Abs. 3 Satz 2 PostG verweist die Betroffene auf die Unterschiede beim Anfall dieser Lasten.

Die Infrastrukturlast Brief, also Mehrkosten, die der Betroffenen aufgrund der werktäglichen Zustellung entstehen, fallen ausschließlich im Postnetz an. Kosten der werktäglichen Zustellungen im Paketnetz stellen KeL dar und sind einer Allokation nach Tragfähigkeit von vornherein entzogen, da KeL nicht unter die Regelungen des § 20 Abs. 3 Satz 3 bis 6 PostG fallen.

Filiallasten werden von der Betroffenen bereits seit dem vorangegangenen Maßgrößenverfahren nicht mehr geltend gemacht. Sämtliche Kosten für Filialeleistungen werden als KeL den jeweiligen Produkten nach jeweiliger Inanspruchnahme zugerechnet. Somit fallen auch Filialkosten nicht unter die Regelungen des § 20 Abs. 3 Satz 3 bis 6 PostG.

Aufwendungen aus den Kostenübernahmen für die BAnstPT, des VAP-Rentenservice sowie der nicht-wettbewerbsübliche Zinsaufwand für die Altersvorsorge sind keinem der beiden Netze organisatorisch zugeordnet. Dieser Aufwand entsteht der Betroffenen unabhängig davon, welche Netzinfrastrukturen oder Personal bei der Beförderung von Postsendungen genutzt werden.

Die sonstigen Personal- und Soziallasten, im Wesentlichen die nicht-wettbewerbsübliche Vergütung für Tarifbeschäftigte und Beamte, die der Betroffenen aus der Rechtsnachfolge Deutsche Bundespost Postdienst entstehen, werden den beiden Netzen über eine Auswertung des Personal-Stammdatensatzes des jeweiligen Mitarbeiters zugeordnet.

Die Betroffene weist darauf hin, dass in tatsächlicher Hinsicht kein Kausalzusammenhang bei der Entstehung der Lasten im jeweiligen Netz bestehe. Anders als bei der Infrastrukturlast Brief entstünden die Personallasten nicht ursächlich im Rahmen der Produktionen, sondern sei an den Einsatzbereich konkreter Personen, nämlich hier den Beamten und den alten Tarifbeschäftigten mit Besitzstand, gebunden. Die Zurechnung der Personal- und Soziallasten auf die jeweiligen Netze folge somit kostenrechnerisch der Verteilung der bereits als KeL verrechneten wettbewerbsüblichen Personalkosten nach Maßgabe der dem jeweiligen Netz zugeordneten Kostenstellen.

Im Ergebnis leitet sich die Verteilung der Personal- und Soziallasten am tatsächlichen Einsatzbereich der für die Entstehung dieser Lasten verantwortlichen Beschäftigten ab. Beamte, die im Bereich der Zustellung im Postnetz eingesetzt sind, führen zu entsprechenden Personalkosten im Postnetz in Höhe der KeL sowie zu wettbewerbsunüblichen Mehraufwendungen, die ebenfalls dem Postnetz zugerechnet sind. Beamte, die ausschließlich als Paketzusteller oder in der Paketsortierung eingesetzt sind, verursachen – vice versa – Personalkosten und -lasten im Paketnetz.

Dies führt dazu, dass bei Paketprodukten, die auch Prozesse im Postnetz in Anspruch nehmen (z.B. bei der Zustellung im Postnetz), zusätzlich zu den Personallasten des Paketnetzes auch Personallasten des Postnetzes (z.B. aufgrund des Einsatzes eines verbeamteten Postzustellers) zugerechnet werden. Nach den vom Gesetzgeber neu gefassten Vorgaben zur

Verrechnung nicht erlösfähiger, KeL-übersteigender Aufwendungen im Sinne des § 20 Abs. 3 Satz 2 PostG wären diejenigen Lasten der Paketprodukte grds. der Verrechnung nach Tragfähigkeit zugänglich, die aufgrund der Inanspruchnahme von Prozessen der Postnetzes den Paketprodukten verursachungsgerecht zugerechnet wurden. Ein Zurechnungszusammenhang ist durch die gemeinsame – faktische – Nutzung von Infrastruktur und dem tatsächlich eingesetzten Personal gegeben. Würde es den verbeamteten Zusteller nicht geben, wären den gemeinsam zugestellten Briefen und Paketen insoweit auch keine Personal- und Soziallasten zuzurechnen.

7.3. Bewertung der Kostenunterlagen

7.3.1. Eingereichte Kostenunterlagen

Die von der Betroffenen zur Verfügung gestellten Unterlagen zu Erlösen, Kosten und Mengen waren geeignet, sämtliche relevanten Kosten und Deckungsbeiträge der Price-Cap-Produkte sowie der anderen Produktbereiche 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 15.03.21, 01.04.21, 14.06.21, 22.06.21 und 30.07.21 Kostennachweise und Kostenunterlagen sowie Erläuterungen zur Kostenentstehung, -verteilung und -entwicklung vorgelegt. Die Kammer hat zudem die Schreiben der Betroffenen vom 07.10.20 und 13.11.20, die im Rahmen des Prüfungsverfahrens BK5-20/036 vorgelegt wurden, für das vorliegende Verfahren beigezogen.

Die Betroffene hat die Kosten für die Produktbereiche Price-Cap, Teilleistungen BZA / BZE, Dialogpost, Presse, Paket B2X, Paket C2X, sonstige Paketdienstleistungen, Bücher- und Warensendungen, Import, sonstige Postdienstleistungen sowie für die nichtpostalischen Bereiche dargestellt. Sie hat zudem die Kosten für die einzelnen Price-Cap-Produkte sowie nach Wertschöpfungsstufen für die Price-Cap- und Teilleistungs-Basisprodukte vorgelegt.

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

Die Betroffene hat Angaben gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 und 3 PEntgV für die drei zurückliegenden Jahre 2018, 2019 und 2020 (Ist-Werte), für das Antragsjahr 2021 sowie die darauf folgenden vier Jahre (Planwerte) 2022 bis 2025 vorgelegt. Die Unterlagen für die Jahre vor 2018 hat die Betroffene bereits im Verfahren BK5-18/003 vorgelegt. Eine neuerliche Vorlage dieser Daten war insoweit entbehrlich.

Zum Nachweis ihrer Gesamtkosten hat die Betroffene ausgehend vom handelsrechtlichen Jahresabschluss des Jahres 2020 im Wege einer Überleitungsrechnung die Aufwands- und Kostenpositionen gegenüber gestellt, wobei sie auf jene Positionen eingegangen ist, bei denen eine Umbewertung erfolgte bzw. Ertrags- und Aufwandspositionen bereinigt wurden. Auf Nachfrage der Kammer hat sie einzelne Abgrenzungspositionen näher erläutert und rechnerisch hergeleitet.

Die Betroffene hat ausgehend davon die Gesamtkosten sowohl für ihr gesamtes Produktportfolio als auch differenziert nach den Segmenten und Produktbereichen dargestellt. Für jede Basis- und Zusatzleistung im Segment Price-Cap wurde eine Deckungsbeitragsrechnung vorgelegt. Für die sonstigen o.g. Produktbereiche wurden segmentbezogene Deckungsbeitragsrechnungen beigebracht.

Für jedes dieser Segmente und Produktbereiche hat die Betroffene die Kosten aufgeteilt nach Wertschöpfungskosten, verrechneten Gemeinkosten und sog. Lasten (i. S. v. berücksichtigungsfähigen Aufwendungen nach § 20 Abs. 3 Satz 2 und 3 PostG). 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, mit der sie die nach § 20 Abs. 3 Satz 2 und 3 PostG KeL-übersteigenden Aufwendungen geltend macht und begründet. Aus der Lastendokumentation geht hervor, welche Aufwendungen angefallen sind bzw. anfallen werden und in welchem Umfang diese den einzelnen Segmenten zugerechnet werden. 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 berücksichtigungsfähigen, die KeL übersteigenden Aufwendungen leisten können. Sie hat zudem die Kosten und Lasten der Produktbereiche netzbezogen dargestellt.

Die Beschlusskammer konnte auf Basis dieser detaillierten Kostendaten 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. Zur Plausibilisierung hat die Kammer zudem eine Vergleichsbetrachtung mit der Effizienzentwicklung anderer Post- bzw. KEP-Dienstleister durchgeführt (vgl. Punkt II 7.6).

7.3.2. Einhaltung des KeL-Maßstabes

Nach § 20 Abs. 2 PostG 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 für die Leistungsbereitstellung notwendig sind.

Um die Einhaltung des KeL-Maßstabes sicherzustellen waren Anpassungen bezüglich der angesetzten Wertschöpfungs- und Gemeinkosten (hierzu unter Punkt II 7.3.2.1.) sowie des Gewinnsatzes (hierzu unter Punkt II 7.3.2.2.) erforderlich.

Die für die Festlegung der erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate für die Jahre 2022 bis 2024 ermittelten Kosten orientieren sich - nach den vorgenommenen Anpassungen - an den KeL gemäß § 20 Abs. 1 und 2 PostG.

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. €)

2022	2023	2024

*nach Deflationierung (vgl. Punkt II. 7.4), Anpassungen bei WSK und GK (vgl. Punkt II. 7.3.2.1.), inklusive Gewinn (vgl. Punkt II. 7.3.2.2.), inkl. EBIT-Effekt wegen Elastizität

Auf dieser Grundlage hat die Kammer die KeL für jedes einzelne Price-Cap-Produkt bestimmt (siehe Anhang 1; vgl. BVerwG 6 C 8.14 vom 05.08.2015, Rn.37).

7.3.2.1. Wertschöpfungs und Gemeinkosten

Für das Price-Cap-Segment wurden zur Festlegung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate für den relevanten Zeitraum von der Betroffenen nicht deflationierte Wertschöpfungskosten und Gemeinkosten in Höhe von [REDACTED] Mio. € in Ansatz gebracht. Diese waren in Höhe von [REDACTED] Mio. € anerkennungsfähig.

Tabelle 3: Wertschöpfungs- und Gemeinkosten - Price-Cap-Produkte (in Mio. €)

	2022	2023	2024	gesamt
Ansatz der Betroffenen	[REDACTED]			
<i>Wertschöpfungskosten*</i>				
<i>Gemeinkosten*</i>				
Korrektur**				
Ansatz Beschlusskammer				
<i>Wertschöpfungskosten</i>				
<i>Gemeinkosten</i>				

* vor Deflationierung (vgl. Punkt II. 7.4.), Rundungsdifferenzen

** inkl. EBIT-Effekt

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, vgl. hierzu Maßgrößenentscheidung vom 03.06.2019, BK5-18/003, Seite 41 ff.

Als Gemeinkosten werden u. a. Kosten für „Marketing/Vertrieb“, „Indirekte IT“, „Human Resources“, „Controlling/Finance“, „Legal“ und andere Overheadleistungen in Ansatz gebracht. 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, vgl. hierzu Maßgrößenentscheidung vom 03.06.2019, BK5-18/003, Seite 59 ff.

Kürzungen bzw. Änderungen gegenüber den von der Betroffenen in ihrer Kostendokumentation ausgewiesenen Wertschöpfungs- und Gemeinkosten resultieren aus Anpassungen folgender Positionen:

- Kosten für den Einsatz von Streetscooter-Fahrzeugen (hierzu unter 7.3.2.1.1.)
- Kosten für die Berücksichtigung von Gemeinkosten im Bereich Human Resources (hierzu unter 7.3.2.1.2.)
- Kosten für grenzüberschreitende Sendungen (hierzu 7.3.2.1.3.)
- Aufwand für Postbank-Filialen (hierzu 7.3.2.1.4.)
- Kostenansätze für die Corporate Brand Allocation (hierzu 7.3.2.1.5.)

- Kosten aus der Implementierung der aktiven Sendungsmengensteuerung (hierzu 7.3.2.1.6.)
- Kosteneinsparungen aufgrund niedrigerer Sendungsmengen in den Jahren 2022 bis 2024 (hierzu 7.3.2.1.7.)
- Belastung aufgrund Mindermenge (hierzu 7.3.2.1.7)

7.3.2.1.1. Streetscooter

Die von der Betroffenen geltend gemachten Kosten für den Einsatz von Streetscooter-Fahrzeugen bei der Zustellung werden dem Grunde, nicht aber der Höhe nach anerkannt.

Die Kammer hat aus Gründen der Einhaltung des Effizienzkriteriums Kürzungen vorgenommen, die einzelne Bestandteile des Dienstleistungsvertrags zwischen der Streetscooter GmbH und der Betroffenen sowie die Verrechnung [REDACTED] der Streetscooter GmbH betreffen.

Von der Betroffenen wurden für den Zeitraum 2022 bis 2024 folgende Kosten geltend gemacht:

Tabelle 4: Kosten Streetscooter - Ansatz der Betroffenen - gesamt (in Mio. €)

	2022	2023	2024
Verrechnete Fleetkosten (FSÜ)	[REDACTED]		
Bestands AfA			
Sonstige Service/Dienstleistungen davon: StS Dienstleistungsvertrag davon: Gewährleistung Fleet			
Nicht verrechnete Kosten / [REDACTED]			
Gesamtbelastung			

Die Betroffene begründet den Kostenansatz damit, dass der Einsatz von Streetscootern in der Zustellung zur Erreichung der Klimaziele des Konzerns als Bestandteil der GoGreen-Strategie unabdingbar sei. Die damit verbundenen Kosten und [REDACTED] seien zu berücksichtigen. Weil der Streetscooter nicht mehr an Dritte vermarktet, sondern ausschließlich im Unternehmensbereich P&P eingesetzt werde, seien die bei der Streetscooter GmbH anfallenden Kosten ab dem Jahr 2020 ausschließlich vom Unternehmensbereich P&P zu tragen.

Auf Nachfrage der Kammer erklärte die Betroffene ferner, dass der Einsatz des Streetscooters sowie sämtliche damit verbundenen Kosten ihrer Ansicht nach mit dem Effizienzkriterium des Postgesetzes vereinbar seien. Der Einsatz neuer Technologien und Produkte, die am Anfang des Entwicklungszyklus stünden, sei erfahrungsgemäß mit zunächst höheren Kosten verbunden. Der Einsatz umweltfreundlicher Technologien, gerade auch in der Post- und Logistikbranche, sei zur Erreichung der politisch / gesellschaftlich vereinbarten klimapolitischen Ziele unumgänglich, auch wenn dies kurzfristig aufgrund von höheren Produktions- und Betriebskosten zu einem vermeintlichen Wettbewerbsnachteil gegenüber Unternehmen führen sollte, die keine oder im geringen Umfang umweltfreundliche Technologien einsetzen. Ziel des postrechtlichen Effizienzkriteriums sei es, den optimalen Einsatz von Ressourcen sicherzustellen. Die Umweltverschmutzung finde in der Ressourcenbewertung jedoch noch keine oder nur geringe Berücksichtigung. Dadurch werde lediglich ein Teil der Kosten internalisiert.

Mit Blick auf den Streetscooter sei es unerheblich, so die Betroffene weiter, ob die Abrechnung auf Basis wettbewerbsüblicher Raten erfolge und anschließend ggf. [REDACTED] [REDACTED] allokiert würden oder ob eine kostendeckende Rate kalkuliert werden könne.

Die Betroffene nutze die von der Streetscooter GmbH, die sie im Jahr 2014 übernommen hat, hergestellten Fahrzeuge, weil bis heute weltweit kein anderer Hersteller in der Lage sei, ein über den Probetrieb hinaus für die Zustellung nutzbares Fahrzeug anzubieten. Die Vermarktung der Fahrzeuge an Dritte sei im Jahr 2020 eingestellt worden, weil der Drittvertrieb sich nicht als wirtschaftlich tragfähig erwiesen habe. Dies deshalb, weil aufgrund der geringen Margen die am Markt erzielbaren Erlöse [REDACTED] [REDACTED]. Perspektivisch werde auch die Produktion des Fahrzeugs selbst eingestellt. Die Betroffene bzw. das Tochterunternehmen DP Fleet GmbH seien damit einzige Bezieher der Streetscooter-Fahrzeuge, die [REDACTED] sowie die mit Dienstleistungsverträgen vereinbarten produktionsnahen Kosten, z. B. für die [REDACTED], daher ausschließlich von der Betroffenen, insbesondere von den in der Verbundzustellung zugestellten Postprodukten zu tragen.

Die Kammer kann dem Ansatz der Betroffenen nur zum Teil folgen.

Mit der Betroffenen stimmt die Kammer darin überein, dass der postgesetzliche Effizienzmaßstab dem Einsatz neuer Technologien einer effizienten Leistungsbereitstellung von Postdienstleistungen nicht entgegen stehen kann. Die Bereitstellung postalischer Leistungen unterliegt, wie andere Güter und Dienstleistungen auch, dem technologischen Wandel, der fortdauernd auf das regulierte Unternehmen und die von diesem in Anspruch genommenen Ressourcen einwirkt. Dem Unternehmen kann mit Blick auf seine Leistungserbringung nicht verwehrt werden, Investitionen zu tätigen, um Abläufe und Prozesse zu modernisieren, zu automatisieren, zu digitalisieren, oder – wie vorliegend – seine Zustellflotte zu elektrifizieren.

Die Kammer sieht es aber – entgegen der Auffassung der Betroffenen – nicht als gerechtfertigt an, Kosten zu berücksichtigen, die über die wettbewerbsüblichen Bereitstellungsgebühren und Nutzungskosten der E-Fahrzeuge hinausgehen und zudem die postfremde Sphäre der Herstellung und Weiterentwicklung der Fahrzeuge betreffen.

Die Berücksichtigung weiterer über die Überlassungsrate, Gewährleistungskosten und Abschreibungen hinausgehenden Kosten der Streetscooter GmbH können nicht allein deshalb bei der Ermittlung der Price-Cap-Kostenbasis berücksichtigt werden, weil sich die Betroffene im Jahr 2014 entschieden hat, den Fahrzeughersteller zu übernehmen. Ohne den Kauf der Streetscooter GmbH wäre die Betroffene ebenfalls nur mit den für E-Fahrzeuge marktüblichen Überlassungsraten und etwaigen Abschreibungswerten belastet, nicht aber mit Entwicklungs- und Produktionskosten sowie [REDACTED] von anderen, mit ihr nicht verbundenen Unternehmen. Die getroffene „Make-or-buy“-Entscheidung der Betroffenen führt nicht dazu, dass nicht wettbewerbsübliche Kosten als KeL berücksichtigt werden können. Die Betroffene hat zudem weder vorgetragen noch begründet, dass diese Kosten als KeL-übersteigende Aufwendungen (Lasten) im Sinne des § 20 Abs. 3 Satz 2 und 3 PostG zu berücksichtigen sind. Sachliche Rechtfertigungsgründe, die eine Anerkennung begründen könnten, sind für die Kammer nicht ersichtlich.

Die Kammer wertet die von der Betroffenen geltend gemachten Fleetkosten (FSÜ) als die für Bereitstellung und Nutzung von Streetscooter-Fahrzeugen marktübliche Überlassungsrate.

Die Betroffene hat dargelegt, dass die Kalkulation der FSÜ nach den gleichen Kriterien erfolge, wie bei herkömmlichen Fahrzeugen. Die FSÜ spiegelt insoweit die üblichen Kosten der Bereitstellung und Nutzung wider, die – würde der Streetscooter weiterhin an Dritte vermarktet – auch anderen potentiellen Kunden in Rechnung gestellt werden würden. Höhere FSÜ bzw. Vermarktpreise, die die Kosten der Streetscooter GmbH vollständig gedeckt hätten, konnten am Markt offenbar nicht durchgesetzt werden.

Die von der Betroffenen geltend gemachten Fleetkosten (FSÜ) werden als wettbewerbsübliche Kosten der Wertschöpfung in Höhe von [REDACTED] Mio. € vollständig anerkannt. Ebenso vollständig anerkannt wird die mit gesondertem Vertrag vereinbarte Verrechnung von Gewährleistungskosten zwischen DP Fleet GmbH und der Betroffenen in Höhe von insgesamt [REDACTED] Mio. € für den Zeitraum 2022 bis 2024. Die Betroffene hat nachgewiesen, dass diese Kosten nicht bereits in den vorgenannten FSÜ enthalten sind.

Für die im Bestand der Betroffenen befindlichen Streetscooter macht sie über die FSÜ hinaus Abschreibungen geltend. Diese werden von der Betroffenen entsprechend der zugrunde gelegten AfA-Werte ermittelt. Die Kammer berücksichtigt für die bei der Betroffenen im Bestand befindlichen Streetscooter – wie bei anderen Fahrzeugen auch – die ermittelten Abschreibungswerte in der geltend gemachten Höhe.

Nicht berücksichtigungsfähig sind demgegenüber die [REDACTED] der Streetscooter GmbH sowie die mit Dienstleistungsvertrag abgerechneten Kosten [REDACTED]. Hierbei handelt es sich um herstellungsbezogene Kosten der Streetscooter GmbH, die von der Bereitstellung und Nutzung der Fahrzeuge für die Zustellung von Postsendungen bei der Betroffenen zu trennen sind.

Bei den [REDACTED] der Streetscooter GmbH handelt es sich zudem um offenkundig nicht wettbewerbsübliche Kosten. Das Argument der Betroffenen, nicht wettbewerbsübliche Kosten seien zumindest in der Anfangsphase hinnehmbar, trägt vorliegend nicht, da die Produktion der Streetscooter GmbH nach Angaben der Betroffenen eingestellt werden wird. Insoweit handelt es sich hierbei gerade nicht um [REDACTED], sondern um andere, eher strukturelle Defizite. Eine Anerkennung im Rahmen der KeL ist bereits aus diesen Gründen nicht möglich.

Die mit dem Dienstleistungsvertrag abgerechneten Kosten für die [REDACTED] schlagen sich – falls die Produktion nicht eingestellt wird – ggf. in künftigen „höheren“ Anschaffungskosten, FSÜ bzw. Abschreibungen nieder und würden dann auch in diesem Umfang grundsätzlich berücksichtigungsfähig sein. Auf Grundlage des jetzigen Fahrzeugbestands sind diese Aufwendungen jedoch nicht anerkennungsfähig.

Der Umfang der Kosten für den Einsatz von Streetscooter-Fahrzeugen stellt sich damit wie folgt dar:

Tabelle 5: Anpassung der Streetsooter-Kosten – Price-Cap (in Mio. €)

	2022	2023	2024
Verrechnete Fleetkosten (FSÜ)			
Bestands AfA			
Sonstige Service/Dienstleistungen davon: StS Dienstleistungsvertrag davon: Gewährleistung Fleet			
Nicht verrechnete Kosten /			
Gesamtbelastung			

Im Genehmigungszeitraum werden für den Einsatz des Streetscooters bei der Betroffenen somit Kosten in Höhe von insgesamt Mio. € berücksichtigt und damit der Großteil der von der Betroffenen geltend gemachten Kosten.

Für den Price-Cap-Bereich ergeben sich hieraus anteilig, geringfügige Kürzungen bei den Wertschöpfungskosten.

Tabelle 6: Kürzung der Wertschöpfungskosten Streetsooter – Price-Cap (in Mio. €)

	2022	2023	2024
Dienstleistungsvertrag mit StS			

Kürzungen ergeben sich zudem bei anderen Nicht-Price-Cap-Produktbereichen, in denen der Streetscooter zur Zustellung eingesetzt wird.

Tabelle 7: Kürzung der Wertschöpfungskosten Streetsooter – Nicht-Price-Cap-Segmente (in Mio. €)*

	Teil- leist. BZA	Teil- leist. BZE	Dia- log- mar- keting	Press e-post	Paket B2X	Paket C2X	Paket sonst.	Wa- ren- trag. Send.	Im- port	Übrige Post DL	NPDL UB PeP

* Rundungsdifferenzen

Dem Ansatz der Betroffenen in ihrer Stellungnahmen vom 20.09.2021 zum Entwurf der beabsichtigten Entscheidung, dass - unabhängig vom konzerninternen Verrechnungsmodell - sämtliche Kosten des Streetscooters zu berücksichtigen seien, wird nicht gefolgt.

Anders als die Betroffene geht die Kammer davon aus, dass für den hier zu betrachtenden Zeitraum (2022 bis 2024) andere Möglichkeiten und Angebote Dritter an elektrifizierten Zustellfahrzeugen bestehen. Bereits jetzt werden innerhalb des Konzerns der Betroffenen neben Streetscootern auch andere elektrische Zustellfahrzeuge (z.B. E-Sprinter) eingesetzt, vgl. Pressemitteilung der DP DHL vom 06.07.2021. Mit Blick auf den hier zu betrachtenden Price-Cap-Zeitraum 2022 bis 2024 dürften die Möglichkeiten, andere E-Fahrzeuge als den Streetscooter für die Zustellung einzusetzen, weiter zunehmen. Für die Anerkennung der von der Betroffenen geltend gemachten Kosten als KeL im Sinne des § 20 Abs. 2 PostG ist dies gleichwohl nicht von Bedeutung. Leitend für die Anerkennung der Kosten als KeL ist, ob Leistungen effizient erbracht oder – wie vorliegend – bei Leistungen, die von anderen Unternehmen / Konzernunternehmen eingekauft werden, diese auf Grundlage marktüblicher Konditionen bzw. zu wettbewerbsanalogen Preisen bezogen werden. Die Kammer hatte zur Prüfung der geltend gemachten Streetscooter-Kosten die Betroffene aufgefordert, die Bildung der Verrechnungspreise/Nutzungsentgelte und deren Marktüblichkeit zu erläutern. Auch wurde die Betroffene aufgefordert, etwaige Vergleichsangebote von alternativen Elektrofahrzeuganbietern vorzulegen. Die Betroffene hatte daraufhin dargelegt, dass die Verrechnung über die Full-Service-Überlassungsrate (FSÜ) erfolge, die nach den gleichen Kriterien der FSÜ-Kalkulation für herkömmliche Fahrzeuge gebildet werde. Diese sei jedoch höher, weil E-Fahrzeuge höhere Einkaufspreise, geringere Restwerte und höhere Wartungs- und Reparaturkosten aufwiesen. Vergleichsangebote anderer Anbieter anhand derer die Kammer einen Benchmark hätte vornehmen können, hat die Betroffene nicht vorgelegt. Zuletzt mit Schreiben vom 07.10.2020 hatte die Betroffene erläutert und mit Vorlage entsprechender Unterlagen belegt, nach welchen Grundsätzen Leistungen Dritter bzw. von Konzernunternehmen bezogen werden. Danach ist bei allen Einkaufsaktivitäten innerhalb des Konzerns sicherzustellen, dass marktgerechte sowie wettbewerbsfähige Konditionen Grundlage für die Beschaffung sind. Der Einkauf habe insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Kosteneffizienz zu erfolgen.

Sofern die Betroffene in ihrer Stellungnahme vom 20.09.2021 nunmehr vorträgt, die FSÜ sei nicht wettbewerbsüblich, weil sie Aufwand für die [REDACTED] nicht berücksichtige, trifft die Darlegungslast zur Wettbewerbsüblichkeit der FSÜ – insbesondere da der Vortrag nicht im Einklang zu den bisherigen Angaben zur Verrechnungspreisbildung stehen – die Betroffene. Diesbezügliche Auskünfte und weitere Darlegungen zur Marktüblichkeit der FSÜ hat die Betroffene, trotz Nachfrage der Kammer, nicht abgegeben.

Zudem lässt die Betroffene unberücksichtigt, dass mit dem Aufwand für Gewährleistungsarbeiten bereits in erheblichem Umfang Kosten für Reparaturen und Wartung der Fahrzeuge, insbesondere auch der Batterien, anerkannt wurden, sodass die Einsatzfähigkeit der (Bestands-)Fahrzeuge im relevanten Price-Cap-Zeitraum gegeben ist. Die darüber hinausgehende Anerkennung von [REDACTED] der Streetscooter GmbH wäre – neben den o. g. Gründen – daher auch aus Gründen der Gefahr der Doppelabgeltung nicht sachgerecht. Denn die Reparatur, Wartung und Ersatz von Batterien und Bauteilen lässt zu, auch qualitativ verbesserte Teile zu verbauen. Für den ggf. damit verbundenden Mehraufwand, der auch etwaige technische Verbesserungen abdeckt, wird der Betroffenen mit der gewährten gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate zuzüglich des Ausgleichs zur gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung (TFP) eine entsprechende Kompensation bereits zugestanden, vgl. Punkt II. 7.5 und 8.

Den Ausführungen und Schlußfolgerungen der Betroffenen zur Pfadabhängigkeit der Kosten mit Blick auf die Übernahme der [REDACTED] der Streetscooter GmbH kann die Kammer ebenfalls nicht folgen. Für die Anerkennung der [REDACTED] der Streetscooter GmbH als KeL ist nicht ausschlaggebend, welche unternehmerischen Entscheidungen getroffen oder unterlassen wurden. Würde man dem Ansatz der Betroffenen folgen, wären derartige Kosten bzw. [REDACTED] dann schlichtweg nur „durchzureichen“ und bei der Kostenbasis eins-zu-eins zu berücksichtigen. Der Kostenansatz wäre den Entgelt- und Kostenmaßstäben des § 20 PostG von vornherein entzogen. Insoweit ist dem Ansinnen der Betroffenen bereits aus grundsätzlichen Erwägungen nicht zu folgen. Die Anerkennung von Kosten der Streetscooter GmbH für die Zurverfügungstellung von Postzustellfahrzeugen erfolgt – wie bei anderen von Dritten oder Konzerunternehmen bezogenen Leistungen auch – auf Grundlage von Verrechnungspreisen, die auf Basis marktgerechter Konditionen gebildet werden sollen. Die Betroffene hat hierfür Anschaffungskosten bzw. entsprechende Abschreibungswerte sowie die FSÜ in Ansatz gebracht, die Grundlage für die Verrechnung der Leistungen der Streetscooter GmbH sind. Den [REDACTED] der Streetscooter GmbH stehen keine Leistungsvereinbarungen gegenüber.

Wenn die Streetscooter GmbH mit ihren Verkaufs- und Mietpreisen [REDACTED], unterliegt dies dem unternehmerischen Risiko der Streetscooter GmbH bzw. dem Konzern der Betroffenen. Dem Hinweis der Betroffenen, wonach bei einer etwaigen Finanzierung dieses Risikos aus der Gewinnmarge eher auf die Renditen der Automobilindustrie abzustellen sei, ist mit Blick auf die Vorgaben zur Gewinnermittlung in § 20 Abs. 2 PostG nicht zu folgen. Die Ermittlung des Gewinnzuschlags nach § 20 Abs. 2 PostG sieht einen Benchmark der Umsatzrenditen europäischer Postdienstleister vor. Auch an diesem Punkt wird deutlich, dass die [REDACTED] der Streetscooter GmbH nicht der Sphäre der Kosten-, Gewinn- und Risikosituation der Beförderung lizenzpflichtiger Briefsendungen zuzuordnen sind.

7.3.2.1.2. Gemeinkosten Human Resources

Die von der Betroffenen geltend gemachten Gemeinkosten für den Overheadbereich Human Resources werden nach Anpassung des Verteilschlüssels vollständig anerkannt.

Von den rund [REDACTED] Mio. €, die unter der Funktion „Human Resources“ verrechnet werden, entfallen ab 2021 ca. [REDACTED] Mio. € auf Kosten, die nach einem festen [REDACTED] auf die verschiedenen Produktbereiche verrechnet werden. Bei diesen nach einem festen [REDACTED] zugerechneten Positionen handelt es sich im Wesentlichen um Verrechnung von Aufwendungen aus der Serviceniederlassung HR Deutschland, aus der Serviceniederlassung HR Operations sowie um Kosten für Betriebsrat und Schwerbehindertenvertretung und die Servicegruppe Personal. Basis des [REDACTED] ist die Verteilung der [REDACTED]. Der Aufteilmaßstab wurde seit dem Jahr 2016 nicht mehr angepasst. Die Betroffene begründet dies damit, dass eine flexible Hinterlegung [REDACTED] als Verteilschlüssel technisch nicht möglich sei.

Bei Berücksichtigung der Personalveränderungen bei der Betroffenen in den letzten Jahren, insbesondere mit Blick auf den Personalaufwuchs im Bereich Paket und der Integration der DHL Delivery Gesellschaften im Jahr 2020, ergibt sich ein veränderter, aktualisierter Aufteilmaßstab für die o. g. Gemeinkosten, die die Betroffene mit Schreiben vom 30.07.2021 vorgelegt hat.

Die Anwendung des aktualisierten Aufteilmaßstabs führt im Ergebnis zu einem geringeren Gemeinkostenansatz im Price-Cap-Bereich gegenüber den von der Betroffenen ursprünglich vorgelegten Planungswerten.

Für den Zeitraum 2022 bis 2024 ermitteln sich Minderungen bei der Gemeinkostenposition in Höhe von [REDACTED] Mio. € jährlich.

Tabelle 8: Minderung der Gemeinkostenposition HR – Price-Cap (in Mio. €)

	2022	2023	2024
Gemeinkosten HR	[REDACTED]		

Änderungen gegenüber den ursprünglichen Planwerten ergeben sich zudem bei anderen Nicht-Price-Cap-Produktbereichen. Dabei werden die Briefsegmente tendenziell entlastet (Minderung (-) der Gemeinkosten HR), die Paketbereiche belastet (Erhöhung (+) der Gemeinkosten HR). Die Betroffene geht davon aus, dass dieser Effekt im weiteren Zeitverlauf weiter ansteigen wird.

Tabelle 9: Änderung der Gemeinkostenposition HR – Nicht-Price-Cap-Segmente (in Mio. €)

	Teil-leist. BZA	Teil-leist. BZE	Dia-log-mar-keting	Presse-post	Pa-ket B2X	Pa-ket C2X	Paket Sonst.	Wa-ren-trag. Send.	Im-port	Üb-rige Post-DL	NPDL UB PeP
2022	[REDACTED]										
2023	[REDACTED]										
2024	[REDACTED]										

* Rundungsdifferenzen

7.3.2.1.3. Grenzüberschreitende Sendungen

Die Aufwendungen für die Beförderung grenzüberschreitender Sendungen (Import- und Exportsendungen) werden vollständig anerkannt, jedoch gemindert um die durchschnittlichen betrieblichen Erträge, die sich aus der nachträglichen Abrechnung ergeben.

Die Abrechnung internationaler Sendungen erfolgt im Rahmen der Verträge des Weltpostvereins. Von der Betroffenen und anderen ausländischen Postgesellschaften werden für die Beförderung ins Ausland bzw. für die Zustellung im Inland während des laufenden Jahres zunächst Abschlagszahlungen geleistet. Die endgültige Abrechnung (Spitzabrechnung) erfolgt erst Jahre später. Die Betroffene verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die Abrechnungsverfahren äußerst komplex seien, da hinsichtlich der Höhe der abzurechnenden Mengen oder Entgeltbeträge [REDACTED].

Bei Importsendungen besteht zunächst immer eine Forderung gegenüber der ausländischen Postgesellschaft. Stellt sich die Forderung als zu hoch heraus, ist die Korrektur mit einem Aufwand verbunden. War die ursprüngliche Forderung der Betroffenen zu gering, ergibt sich aus der nachträglichen Abrechnung ein zusätzlicher Erlös.

Bei Exportsendungen bestehen zunächst Verbindlichkeiten der Betroffenen gegenüber der Postgesellschaft der Zieldestination. Zeigt die nachträgliche Abrechnung, dass die ursprüngli-

che Verbindlichkeit zu gering bemessen war, ist eine Nachzahlung durch die Betroffene erforderlich. War die ursprüngliche Verbindlichkeit zu hoch bemessen, erhält die Betroffene im Rahmen der Spitzabrechnung eine Rückzahlung von der ausländischen Postgesellschaft.

Die Entwicklung der betrieblichen Erträge und Aufwendungen aus der nachträglichen Abrechnung internationaler Briefsendungen stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 10: Entwicklung Erträge und Aufwendungen aus nachträglichen Abrechnung int. Sendungen (in Mio. €)

	2017	2018	2019	2020
Export				
Aperiodische Erlöse				
Aperiodischer aufwand				
Summe				
Import				
Aperiodische Erlöse				
Aperiodischer Aufwand				
Summe				

* Rundungsdifferenzen

Die Entwicklung zeigt, dass insbesondere bei den Exportsendungen die Spitzabrechnung durchweg zu zusätzlichen Erlösen bei der Betroffenen führt. Bei den Importsendungen halten sich aperiodische Erlöse und Aufwendungen weitgehend in der Waage.

Die im Zuge der nachträglichen Abrechnung erzielten Erträge mindern die ursprünglich von der Betroffenen geltend gemachten Aufwendungen bzw. erhöhen die ursprünglich (zu niedrig) festgestellten Erlöse für diese Sendungen. Dabei ist unbeachtlich, dass die Spitzabrechnung erst mit Zeitversatz erfolgt und aperiodische Erträge und Aufwendungen nicht im jeweiligen Jahr berücksichtigt werden (können), in denen die grenzüberschreitenden Sendungen befördert wurden.

Die Betroffene weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Erträge oder Aufwendungen aus aperiodischen Abrechnungen nicht planbar seien, da anderenfalls die Abschlagszahlungen bereits in der korrekten Höhe hätten festgelegt werden können. Eine weitergehende Abrechnung würde sich dann erübrigen. Da es sich bei den Erträgen und Aufwendungen aus den Spitzabrechnungen um periodenfremde Erträge und Aufwendungen handelt, würden diese nicht auf die Marktprodukte allokiert.

Den Ansatz der Betroffenen, die Entwicklung bei den aperiodischen Erträge und Aufwendungen bei der Ermittlung der Planwerte unberücksichtigt zu lassen, teilt die Kammer nicht.

Die von der Betroffenen vorgelegten Abrechnungswerte für die Jahre 2017 bis 2020 zeigen, dass bei den Exportsendungen durchweg der Aufwand für die Zustellung dieser Sendungen durch die Auslandspostgesellschaften zu hoch geplant ist. Die Kammer hält es für sachgerecht, bei der Ermittlung der Planwerte im Rahmen der regulatorischen Rechnung die Entwicklung der Jahre 2017 bis 2020 – als zusätzliche Erkenntnisquelle zur Festlegung der Planwerte – mit einfließen zu lassen. Der Betroffenen war es zudem unbenommen, ggf. Angaben über

einen längeren Zeitraum vorzulegen. Der Umstand, dass dies nach dem Vortrag der Betroffenen mit vertretbarem Aufwand nicht möglich sei, da die relevanten Daten für weiter zurückliegende Jahre nicht unmittelbar verfügbar seien, entbindet sie nicht von ihrer Nachweispflicht für die geltend gemachten Kosten.

Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2020 hat die Betroffene mit dem Export von Briefsendungen rund [REDACTED] € jährlich mehr eingenommen, als ursprünglich geplant. Bei den Importsendungen hat sie im gleichen Zeitraum durchschnittlich [REDACTED] € jährlich zusätzlich aufwenden müssen, als dies den ursprünglichen Werten zugrunde gelegt war.

Die durchschnittlichen Mehrerlöse bzw. Mehraufwendungen bei grenzüberschreitenden Sendungen werden bei der Ermittlung der Kostenbasis für die Jahre 2022 bis 2024 als zusätzliche Planungsgrößen berücksichtigt. Die Exportsendungen sind im Wesentlichen dem Price-Cap-Korb zugeordnet. Der Aufwand für die Beförderung von Exportbriefen reduziert sich damit um jährlich [REDACTED] €.

Tabelle 11: Minderung Wertschöpfungskosten – Price-Cap – Spitzabrechnung Exportsendungen (in Mio. €)

2022	2023	2024
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

Erträge und Aufwand für Importsendungen sind im Wesentlichen dem Nicht-Price-Cap-Segment „Import“ zugeordnet. Die sich aus der nachträglichen Spitzabrechnung ergebenden zusätzlichen Aufwendungen betragen im Durchschnitt der Jahre 2017 - 2020 rund [REDACTED] € jährlich.

Bei Ansatz dieses durchschnittlich zu erwartenden Mehraufwands erhöhen sich die Plankosten des Segments für die Jahre 2022 bis 2024 wie folgt:

Tabelle 12: Erhöhung Wertschöpfungskosten – Segment Import – Spitzabrechnung Importsendungen (in Mio. €)

2022	2023	2024
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

7.3.2.1.4. Aufwand Postbank-Filialen

Die von der Postbank an die Betroffene zu zahlende [REDACTED] der Filialstandorte wird für den Zeitraum 2022 bis 2024 in Höhe von [REDACTED] Mio. € kostenmindernd berücksichtigt.

Zwischen der Betroffenen und der Postbank besteht seit dem Jahr 2006 eine Kooperation zur gemeinsamen Nutzung großer Filialstandorte. Im Rahmen dieser Kooperation, die mit der Übernahme von ursprünglich 850 Deutsche-Post-Filialen durch die Postbank verbunden war, zahlt die Betroffene an die Postbank eine Vergütung für die Erbringung von Postdienstleistungen. Eine Vereinbarung zwischen der Betroffenen und der Postbank vom 12.10.2017 sieht vor, die im Jahr 2006 begonnene Kooperation mindestens bis zum [REDACTED] fortzusetzen. Die Vereinbarung sieht ferner vor, [REDACTED].

Nach Angaben der Betroffenen plane die Postbank [REDACTED]. So werde die Postbank die Zahl ihrer Filialstandorte bis Ende 2023 auf die vertraglich vorgesehene Anzahl von [REDACTED] reduzieren. Die Schließung der Postbankfilialen führe dazu, dass die Betroffene zur Kompensation eine oder ggf. mehrere Partnerfilialen neu einrichten müsse, um die hohe Frequenzierung der Postbank-Filialen aufzufangen.

Durch den Aufbau zusätzlicher Filialstandorte fallen bei der Betroffenen Kosten an, die in der ursprünglichen Planung nicht enthalten waren. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Kosten für [REDACTED]. Die Betroffene weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Schließung der Postbank-Filialen nicht zu einer Reduzierung der Gesamtzahl der Postfilialen führt. Die bisherige Entwicklung (Stand: Juni 2021) zeige, dass der Rückgang der Anzahl der Postbank-Filialen durch die Neueinrichtung von Partnerfilialen überkompensiert wurde.

Als Ausgleich für [REDACTED] €. Unter Berücksichtigung aller zusätzlichen Kosten für [REDACTED], den wegfallenden Kosten für die Postbank-Filialen sowie der [REDACTED] ermitteln sich für den Price-Cap-Zeitraum 2022 bis 2024 entlastende Effekte auf Seiten der Betroffenen von insgesamt [REDACTED] € gegenüber dem bisherigen Planansatz.

Die Verteilung der Einsparungen auf die Segmente erfolgt auf Basis der [REDACTED]. Auf den Price-Cap-Bereich sowie den sonstigen Segmenten entfallen dabei folgende Werte:

Tabelle 13: Reduzierung der Filialkosten – Price-Cap-Bereich und sonstige Segmente (in Mio. €)

	Price-Cap	Teil-leist. BZA	Teil-leist. BZE	Dialog-marke-ting	Pres-se-post	Pa-ket B2X	Pa-ket C2X	Paket Sonst.	Waren-trag. Send.	Im-port	Üb-rige DL	NPDL UB PeP
2022	[REDACTED]											
2023												
2024												

* Rundungsdifferenzen

7.3.2.1.5. Corporate Brand-Allocation

Die gemeinsamen Kosten des Konzerns Deutsche Post DHL, die über die sog. „Corporate Brand Allocation“ (CBA) mittels einer Pauschale allen Unternehmensbereichen des Konzerns zugerechnet werden, sind dem Grunde nach aner kennungs-fähig. Der Höhe der aner kennungs-fähigen CBA-Kosten für den Unternehmensbereich Post & Paket ermittelt sich unter Zugrun-delegung eines aktualisierten Verteilschlüssels.

Die CBA löste im Jahr 2016 die bisherige Global Charge ab, mit dem Ziel die komplexen konzerninternen Verrechnungen zu vereinfachen. Mit der CBA werden Aufwendungen des Global

Business Service für Markenkampagnen sowie Kosten des Vorstandsbereichs zu einer Verrechnung zusammengefasst. Die Verteilung auf die einzelnen Konzerndivisionen erfolgt nach einem allgemeinen, festen Schlüssel.

Grundlage bilden dabei die Verhältnisse der einzelnen Unternehmensbereiche untereinander. Auf die Divisionen P&P und Express entfiel seinerzeit ein Anteil von [REDACTED] an den globalen Nettoumsätze, auf die Divisionen DGFF und DSC jeweils ein Anteil von [REDACTED]. Die Anteile waren Grundlage für die bisherige Verteilung der CBA.

Auf den Bereich UB P&P entfällt insoweit ein Anteil von [REDACTED] % an den verrechneten CBA. Für das Jahr 2020 wurden nach den Planzahlen der Betroffenen dem UB P&P damit [REDACTED] € zugeschlüsselt. Die Betroffene hatte aus Vereinfachungsgründen von einer jährlichen [REDACTED].

Der Verteilansatz der Betroffenen lässt unberücksichtigt, dass zwischenzeitlich mit dem UB eCommerce Solution ein fünfter Unternehmensbereich im Konzern etabliert wurde. Ebenso unberücksichtigt bleibt die tendenziell sinkende Bedeutung des UB P&P – gemessen an Umsatz (Anteil P&P im Jahr 2020 rund 24 %) und EBIT – im Vergleich zu den sonstigen Konzern-Unternehmensbereichen.

Als aktualisierter Verteilschlüssel, der die wachsende Bedeutung der DHL-Divisionen des Konzerns widerspiegelt, wird der Anteil der jeweiligen Division, gemessen am Anteil der Marktumsätze der Division am Gesamtumsatz angesehen (Basis: Angaben für das Jahr 2020). Dabei ermitteln sich folgende Anteile:

Tabelle 14: Anteil Marktumsätze der Konzerndivisionen (2020)

	P&P	Express	Global Forwarding	Supply Chain	eCommerce	Corp. Functions
Umsatz (in Mio. €)	[REDACTED]					
Anteil UB						

Gegenüber dem bisherigen Planansatz der Betroffenen reduziert sich bei Anwendung eines aktualisierten Verteilschlüssels, der für den Zeitraum 2022 - 2024 einen Anteil des UB P&P in Höhe von [REDACTED] % vorsieht, der Kostenansatz wie folgt:

Tabelle 15: Anteil CBA für den UB P&P – Veränderung ggü. Planansatz (in Mio. €)

	2022	2023	2024
Anteil CBA (nach Umsatz 2020)	[REDACTED]		
Veränderung ggü. Plan			

Durch Anwendung eines aktualisierten Verteilschlüssels reduziert sich der im UB P&P verrechnete Anteil der CBA um rund [REDACTED] € jährlich. Bezogen auf den Price-Cap-Bereich sowie die sonstigen Nicht-Price-Cap-Segmente ergeben sich dadurch folgende Kostenentlastungen:

Tabelle 16: Absenkung CBA – Price-Cap-Bereich und sonstige Segmente (in Mio. €)*

Jahr	Price-Cap	Teilleist. BZA	Teilleist. BZE	Dialogmarketing	Pressepost	Paket B2X	Paket C2X	Paket Sonst.	Warentrag. Send.	Import	Übr. Post DL	NPDL UB PeP
2022												
2023												
2024												

* Rundungsdifferenzen

7.3.2.1.6. Aktive Sendungsmengensteuerung

Die Kostenwirkungen der von der Betroffenen im Jahr 2020 erstmals implementierten aktiven Sendungsmengensteuerung werden dem Grunde nach anerkannt. In der Höhe werden allerdings die konkreten Kostenänderungen für das Price-Cap-Segment und den sonstigen betroffenen Segmenten für den Zeitraum 2022 bis 2024 lediglich in Höhe des Planungsstands für das Jahr 2021 berücksichtigt. Die Kammer trägt damit dem noch frühen Planungsstand und damit verbundenen Unsicherheiten zum erwartbaren roll-out des erst im Jahr 2020 pilotierten Projekts Rechnung.

Die Betroffene macht erstmals Kosteneffekte geltend, die aus der Implementierung einer aktiven Steuerung der Sendungsmenge resultieren. Sie bezweckt mit der aktiven Sendungsmengensteuerung den für den Briefbereich langfristig zu erwartenden Mengenrückgang und die damit verbundene Stückkostensteigerungen abzufedern. Ziel ist es, auch bei sinkenden Briefmengen eine optimale Netzauslastung zu gewährleisten. Mit der aktiven Sendungsmengensteuerung strebt die Betroffene somit ein alternatives flächendeckendes Zustellkonzept an, mit dem durch intelligente Steuerung der Briefmengen im Bereich der Zustellung deutliche Kosteneinsparungen für den Briefbereich in Gänze erreicht werden sollen.

Bei der aktiven Sendungsmengensteuerung wird jeder Zustellbezirk in zwei ähnlich große Teile aufgeteilt (sog. A- und B-Teil). Mittels Anpassung der Transport- und Sortierprozesse sollen künftig alle steuerbaren Sendungen im Rahmen ihrer Laufzeitvorgaben so gesteuert werden, dass sie nur in einem Teil des Zustellbezirks (dem A-Teil) zugestellt werden, während im anderen Teil (dem B-Teil) lediglich die Sendungen zugestellt werden, die nicht gesteuert werden können. Steuerbare Sendungen werden somit nicht mehr an jedem Werktag, sondern nur noch jeden zweiten Tag zugestellt. Dadurch werden täglich abwechselnd in einem Teil des Zustellbezirks mehr Sendungen und im anderen Teil weniger Sendungen zugestellt. Infolgedessen steigt im jeweils aufkommensstarken A-Teil der Berührgrad der Haushalte an, während dieser im sendungsschwächeren B-Teil absinkt, weil nicht mehr alle Haushalte angelaufen werden müssen. Da im A-Teil zudem die Anzahl der Sendungen pro berührtem Hauseingang ansteigt, ermitteln sich nach Angaben der Betroffenen Einspareffekte bei den Wegen im Bezirk, der Zustellung der Sendungen und teilweise in der Vorbereitung.

Aktiv steuerbare Sendungen sieht die Betroffene im Bereich Dialogpost sowie bei den Pressepunkten. Die Betroffene geht davon aus, dass nach einem vollständigen roll-out des Projekts [REDACTED] % der Dialogpostmengen und ca. [REDACTED] % der Pressepunkten aktiv gesteuert und nach dem A-/B-Konzept zugestellt werden können.

Als nicht steuerbar sieht die Betroffene sämtliche sonstigen Briefsendungen an, also insbesondere die Price-Cap-Produkte sowie die Teilleistungen. Auch Paketsendungen und sonstige warentragende Sendungen werden als nicht steuerbar gesehen. Diese Sendungen werden – wie bisher – an jedem Werktag innerhalb des Zustellbezirks im A- und B-Teil zugestellt.

Die Betroffene hat eine erste Pilotierung der aktiven Sendungsmengensteuerung im Jahr 2020 vorgenommen. Nach ihrer Abschätzung konnte hierdurch ein Einsparpotential in Höhe von [REDACTED] € gegenüber der herkömmlichen werktäglichen Zustellung erreicht werden. Die Betroffene beabsichtigt ein rasches roll-out der A-/B-Zustellung. Eine vollständige Umsetzung soll bis 2025 erfolgen. Bei vollständiger Umsetzung erwartet die Betroffene jährliche Einspareffekte in Höhe von [REDACTED] €.

Tabelle 17: Zeitplan Realisierung des Projekts / erwartete Einsparungen – Ansatz der Betroffenen (in Mio. €)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Anteil Zustellbezirke mit aktiver Sendungsmengensteuerung in %	[REDACTED]					
Kosteneffekte bei aktiver Sendungsmengensteuerung	[REDACTED]					

Zur Herleitung der Einspareffekte hat die Betroffene Planungsrechnungen vorgelegt, die die Kostenwirkungen auf steuerbare und nicht steuerbare Sendungsmengen im Einzelnen angeben. In den Berechnungen werden ausschließlich die von Dienstag bis Samstag zugestellten Mengen berücksichtigt. Dies deshalb, weil Dialogpostsendungen und ein Teil der Pressensendungen bereits jetzt schon an Montagen in der Regel nicht zugestellt werden und sich daher hieraus kein zusätzlicher Einspareffekt erzielen lässt.

Die o.g. Auswirkungen auf den Berührgrad der Hauseingänge hat die Betroffene auf Grundlage einer allgemeinen Bemessung erhoben und statistisch abgesichert. Nach den Erhebungen der Betroffenen beträgt der Anteil der berührten Eingänge ohne Sendungsmengensteuerung rund [REDACTED] %. Durch die Verlagerung der steuerbaren Dialogpost- und Press-epostsendungen bei der A-/B-Zustellung steigt der Anteil der berührten Eingänge im A-Teil auf rund [REDACTED] % an, während er im B-Teil auf ca. [REDACTED] % absinkt. Bezogen auf den gesamten Zustellbezirk sinkt der durchschnittliche Berührgrad auf rund [REDACTED] %. Infolgedessen sinkt die Anzahl der berührten Eingänge und damit die Zustellwege um ca. [REDACTED] %.

Eine insgesamt geringere Anzahl an Zustellwegen führt nach den Berechnungen der Betroffenen zur Absenkung der gesamten Wegekosten um rund [REDACTED] € jährlich. Innerhalb des A- und des B-Teils ergeben sich jedoch unterschiedliche Kostenwirkungen. Weil die Zahl der berührten Eingänge im aufkommensstärkeren A-Teil deutlich höher liegt als bei Zustellungen ohne aktive Sendungsmengensteuerung, steigen auch die Wegekosten im A-Teil an. Den höheren Wegekosten stehen im Rahmen der A-Zustellung allerdings auch höhere Zustellmengen gegenüber, sodass im Ergebnis die Wegekosten pro Stück im A-Teil bei aktiver Sendungsmengensteuerung unterhalb der Stückkosten bei herkömmlicher Zustellung liegen.

Im aufkommensschwächeren B-Teil reduzieren sich demgegenüber die durchschnittlichen Wegekosten gegenüber der bisherigen ungesteuerten Zustellung. Aufgrund einer deutlich

niedrigeren Zustellmenge im B-Teil gegenüber dem status quo ergeben sich rechnerisch höhere Wegekosten je Stück. Die unterschiedlichen Mengen- und Kosteneffekte in A- und B-Teilen führen insgesamt dazu, dass die steuerbaren Sendungen entlastet werden (aufgrund niedriger Stückkosten im A-Teil), während die nicht steuerbaren Sendungen in Summe belastet werden, weil die Stückkostensteigerungen im Bereich der B-Zustellung die Stückkosteneinsparungen im A-Teil überwiegen.

Tabelle 18: Kosteneffekte aktive Sendungsmengensteuerung 2020 bis 2025 (in Mio. €, in € je Stück)*

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Wegekosten (in Mio. €)						
ohne aktive Sdg.mengensteuerung						
mit aktive Sdg.mengensteuerung						
Differenz gesamt						
Wegekosten (Stückkosten)						
ohne aktive Sdg.mengensteuerung						
mit aktiver Sdg.mengenst. A-Teil						
mit aktiver Sdg.mengenst. B-Teil						

* Rundungsdifferenzen

Die aktive Sendungsmengensteuerung führt zudem zu Mehrkosten in der stationären Bearbeitung. Steuerbare Sendungen, die erst am Folgetag zugestellt werden, werden durch eine sog. [REDACTED]

[REDACTED]. Die Betroffene beziffert auf Grundlage zeitwirtschaftlicher Bemessungen die sich hieraus ergebenden Mehrkosten auf ca. [REDACTED] bei kleinformatigen Sendungen und [REDACTED] bei großformatigen Sendungen. Die Betroffene geht davon aus, dass aufgrund fortlaufender Optimierung und Anpassung der Sortiertechnik die vorgenannten Mehrkosten tendenziell sinken. Insgesamt erwartet die Betroffene aus der Sortierung Mehrkosten in Höhe von durchschnittlich rund [REDACTED] €. Diese Mehrkosten hat sie in den o.g. Planungsrechnungen berücksichtigt.

Daneben kann die aktive Sendungsmengensteuerung dazu führen, dass Sendungen in den Briefzentren zwischengelagert werden müssen. Derzeit entstehen der Betroffenen hierfür noch keine Zusatzkosten, da für das derzeitige Mengenaufkommen noch ausreichende Lagerfläche vorhanden ist. Mit zunehmender Menge (im Zuge des weiteren roll-outs des Projekts) sind Engpässe denkbar, die dann zur [REDACTED] führen. Die Betroffene kalkuliert hierfür jährliche Zusatzkosten in Höhe von weniger als [REDACTED] €.

Die Implementierung der aktiven Sendungsmengensteuerung begegnet keinen Bedenken der Kammer hinsichtlich des postgesetzlichen Effizienzmaßstabs.

Durch das Projekt versucht die Betroffene, eine Optimierung ihrer Zustellprozesse bei sinkenden Mengen zu erreichen, um damit Einsparungs- und Rationalisierungseffekte zu heben. Das Projekt zielt darauf ab, die Gesamtkosten der Zustellung bei Briefsendungen dauerhaft zu senken. Die Implementierung der aktiven Sendungsmengensteuerung stellt insoweit wirtschaftlich

nachvollziehbares Handeln dar und führt mit Blick auf die Gesamtprozesse der Briefzustellung zu einer Steigerung der Effizienz. Zwar steigen im Zuge der aktiven Sendungsmengensteuerung die Wegekosten je Stück bei den nicht steuerbaren Sendungen an, zu denen insbesondere die Price-Cap-Mengen gehören. Jedoch würden auch bei Unterlassen der Maßnahme – unter Erwartung sinkender Briefmengen – die Wegekosten je Stück in den kommenden Jahren weiter ansteigen.

Im Gegensatz zur Betroffenen hat die Kammer jedoch Zweifel daran, dass ein flächendeckendes roll-out der Maßnahme in dem von ihr erwarteten Zeithorizont umgesetzt werden kann. Die Betroffene geht davon aus, dass bereits ein Jahr nach erster Pilotierung des Projekts in mehr als [REDACTED] aller Zustellbezirke die aktive Sendungsmengensteuerung eingesetzt wird. Bereits im Jahr 2022 schätzt die Betroffene den Anteil der Zustellbezirke mit aktiver Sendungsmengensteuerung auf mehr als [REDACTED] %. Bis zum Ende des Price-Cap-Zeitraums in 2024 sehen die Planungen der Betroffenen ein [REDACTED].

Angesichts der grundlegenden Neuerung des Konzepts der A-/B-Zustellung im Vergleich zum herkömmlichen Zustellprozedere benötigt die vollständige Umsetzung des Projekts möglicherweise längere Zeit als von Betroffenen geplant. Die Kammer sieht zudem begründete Anhaltspunkte dafür, dass die Annahmen, die den Einspareffekten in den Jahren bis 2025 zugrunde liegen, möglicherweise zu optimistisch gewählt wurden. Insbesondere mit Blick auf den Umfang der steuerbaren Sendungsmenge hat die Betroffene positivere Entwicklungen zugrunde gelegt, als dies durch die aktuelle Entwicklung sowie den Planungsannahmen im Kostentabellau zu erwarten ist. Offen bleibt auch, ob sämtliche Kunden der steuerbaren Sendungen, weitere Laufzeitverzögerungen durch die A-/B-Zustellung akzeptieren, wenn diese Sendungen mit Zusatzleistungen versehen sind, bei Dialogpost z. B. „TRACK AND MATCH“, die die Erwartungshaltung an eine schnellstmögliche Zustellung ggf. steigern. Zudem sieht die Kammer das Erfordernis, dass die zum Teil [REDACTED] Einsparpotentiale, die die Betroffene bei vollständigem roll-out erwartet, empirisch unterlegt werden können.

Die Kammer hat sich daher entschieden, die Kostenwirkungen für die steuerbaren und nicht steuerbaren Sendungen infolge der Einführung der aktiven Sendungsmengensteuerung zunächst nur im Umfang des Planungsstands des aktuellen Jahres (2021) dem Price-Cap-Zeitraum als Planwert zugrunde zu legen.

Danach ergeben sich gegenüber dem bisherigen Planwerten folgende Kostenwirkungen bei den steuerbaren und nicht steuerbaren Sendungen:

Tabelle 19: Kostenwirkungen steuerbare / nicht steuerbare Sendungen auf Grundlagen Planwerte 2021 (in Mio. €)*

	2021	2022	2023	2024
Kostenreduktion steuerbare Sendungen	[REDACTED]			
Planwert 2021				
Differenz (Belastung)				
Mehrkosten nicht steuerbare Sendungen				
Planwert 2021				
Differenz (Entlastung)				

* Rundungsdifferenzen

Die belastenden bzw. entlastenden Effekte teilen sich auf die steuerbaren und nicht steuerbaren Sendungen des Price-Cap-Bereichs und die sonstigen Nicht-Price-Cap-Bereiche anhand eines mengenbezogenen Verteilsschlüssels auf. Für den Price-Cap-Bereich ergeben sich für den Zeitraum 2022 bis 2024 Entlastungen in Höhe von [REDACTED] €.

Tabelle 20: Kosteneffekte (Entlastung) – Price-Cap-Segment (in Mio. Stück)*

	2022	2023	2024
Entlastung nicht steuerbare Sendungen gesamt	[REDACTED]		
Mengen nicht steuerbare Sdg.			
Anteil PC			
Entlastung PC-Segment			

* Rundungsdifferenzen

Bezogen auf die Nicht-Price-Cap-Segmente ergeben sich folgende Kostenwirkungen:

Tabelle 21: Kosteneffekte (Entlastung (+), Belastung (-) sonstige Segmente (in Mio. €)*

Jahr	Teileist. BZA	Teileist. BZE	Dialogmarketing***	Pressepost**	Paket B2X	Paket C2X	Paket Sont.	Warentrag. Sendungen	Import	Übrige Post DL	NPDL UB PeP
2022	[REDACTED]										
2023											
2024											

* Rundungsdifferenzen, ** in Klammern: Entlastung für nicht steuerbare Pressesendungen; *** Abweichungen bei Belastungen aufgrund von Mengenunterschieden

Die Betroffene wendet sich in ihrer Stellungnahme vom 20.09.2021 gegen die von der Kammer vorgenommenen Änderungen zur Anpassung der Planwerte für die Jahre 2022 bis 2024. Sie sieht angesichts der bislang planmäßigen Umsetzung des Projekts keinen Grund für eine Anpassung. Die Einwände der Kammer zur mangelnden Kundenakzeptanz hätten nach ihrer Ansicht dazu führen müssen, auf die geplante Sendungsmengenentwicklung, nicht jedoch auf die betriebliche Umsetzung der aktiven Sendungsmengensteuerung abzustellen.

Die Betroffene übersieht in ihrer Argumentation, dass die Kammer ihre Entscheidung zur Anpassung des Umsetzungspfades insbesondere wegen bestehender Zweifel zum Umfang der steuerbaren Sendungen im relevanten Zeitraum getroffen hat. Nach Angaben der Betroffenen beträgt der Umfang der steuerbaren Sendungen im Jahr 2024 rund [REDACTED] Sendungen. Nach den Planwerten des Kostentableaus ist demgegenüber für das Jahr 2024 mit rund [REDACTED] Sendungen zu rechnen. Hinzu kommen etwaige preisinduzierte Mengeneffekte aufgrund der [REDACTED]. Je geringer die Anzahl der steuerbaren Sendungen, desto geringer fallen die Kostenvorteile gegenüber einer Zustellung ohne aktive Sendungsmengensteuerung aus. Dem hat die Kammer mit der Anpassung auf den Planungsstand 2021 Rechnung getragen. Die Kammer hat ihre Bewertung insbesondere auch damit begründet, dass die von der Betroffenen geltend gemachten [REDACTED] Kosteneffekte nicht durch Ist-Werte plausibilisiert werden konnten. Dies wird angesichts des aktuellen Umsetzungsstands erst in einem künftigen Maßgrößenverfahren erfolgen können.

7.3.2.1.7. Kosteneinsparungen und Ergebnisveränderungen wegen Mindermengen

Im Rahmen des Kostenansatzes sind Kosten- und Ergebnisveränderungen als Folge preisinduzierter Mengeneffekte zu berücksichtigen.

Die Bewertung der Mengenveränderungen als Folge preisinduzierter Mengeneffekte erfolgte anhand der variablen Kosten der Price-Cap-Dienstleistungen 2020 basierend auf dem Zahlenwerk der Betroffenen.

Zur Herleitung der mit preisinduzierten Mengeneffekten einhergehenden Kostenveränderungen hat die Betroffene die Kostensätze für jedes einzelne Price-Cap-Produkt mit deren jeweiligen Mengenanteilen in 2020 gewichtet. Die mengengewichteten variablen Kosten des Price-Cap-Korbs betragen in 2020 rund [REDACTED] €. Für die zu erwartenden Mengenrückgänge in Folge von Preismaßnahmen der Betroffenen ermitteln sich insoweit Kosteneinsparungen je Stück in Höhe der vorgenannten variablen Kosten.

Bei Anwendung des mengengewichteten variablen Kostensatzes auf die zu erwartende Sendungs-Mindermenge ergeben sich auf Basis des von der Betroffenen dargelegten Elastizitätswerts von [REDACTED] die folgenden Kostenanpassungen:

Tabelle 22: Kosteneinsparungen nach Bereinigung um preisinduzierte Elastizitätseffekte

	2022	2023	2024
erwartete Mindermengen (in Mio. Stück)	[REDACTED]		
Kosteneinsparung variable Kosten (in Mio. €)			

Neben Kosteneinsparungen führen preisinduzierte Mengeneffekte zu entsprechenden Erlösminderungen. Die Kammer legt ihren Berechnungen die Annahme zugrunde, dass sämtliche Price-Cap-Produkte von den Preismaßnahmen prozentual gleichmäßig betroffen sind. Bei einer aufgrund des Prüfergebnisses zu erwartenden Preiserhöhung von etwa 4 %, ermitteln sich entsprechende Umsatzrückgänge für den Price-Cap-Zeitraum 2022 bis 2024 wie folgt:

Tabelle 23: Erwartete Umsatzschmälerungen

	2022	2023	2024
Mengenrückgang (in Mio. Stück)	[REDACTED]		
Umsatzrückgang (in Mio. €)			

Soweit die Betroffene fordert, Preis-Mengen-Effekte unmittelbar bei der Bestimmung des Preiserhöhungsspielraums mittels Anpassung der Price-Cap-Formel zu berücksichtigen, kann die Kammer dem nicht folgen.

Anders als die Betroffene meint, besteht keine Zwangsläufigkeit bezüglich der Berücksichtigung etwaiger Preis-Mengen-Effekte. Diese sind vielmehr am konkreten Einzelfall zu bewerten. Denn nicht jede Preismaßnahme muss zwangsläufig zu einem Nachfragerückgang führen. Die Angaben der Betroffenen zeigen nämlich auch, dass diverse Preis-Cap-Produkte weitgehend unelastisch auf etwaige Preismaßnahmen reagieren.

Die Kammer geht zudem davon aus, dass insbesondere die letzte Maßgrößenentscheidung, die zum 01.07.2019 zu einer durchschnittlichen Preisänderung der Price-Cap-Dienstleistungen

in Höhe von 10,63 % führte, im besonderen Maße zu Nachfragereaktionen auf Seiten der Verbraucher geführt hat. Dieser Effekt muss nach Auffassung der Kammer nicht zwangsläufig – vor allem bei geringfügigen Preisänderungen – auch bei anderen Preisrunden auftreten.

Im Übrigen sind die durch Preisanpassungen infolge des Price-Cap-Beschlusses hervorgerufenen preisinduzierten Mengenrückgänge bereits vollumfänglich in der Kosten- und Erlösbasis enthalten (vgl. Tabellen 3, 22 und 23) und werden als EBIT-Effekt beim X-Faktor endogenisiert. Eine Berücksichtigung über eine erweiterte Price-Cap-Formel würden eben diesen EBIT-Effekt im Ergebnis unzulässigerweise doppelt abgelenken.

7.3.2.1.8. Anpassung der Wertschöpfungs- und Gemeinkosten – Gesamteffekt

Aufgrund der o. g. Maßnahmen verringern sich die Wertschöpfungs- und Gemeinkosten im Price-Cap-Bereich im Zeitraum 01.01.2022 bis 31.12.2024 in Summe um rund [REDACTED] €. Der Betrag setzt sich wie folgt zusammen (in Mio. €):

Tabelle 24: Anpassung Wertschöpfungs- und Gemeinkosten – Einzeleffekte (in Mio. €)*

	2022	2023	2024	Σ 2022 - 2024
Streetscooter – [REDACTED] (Entlastung)	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
Streetscooter – Dienstleistungsvertrag StS (Entlastung)				
Gemeinkosten HR (Entlastung)				
Spitzabrechnung grenzüberschreitende Sendungen (Entlastung)				
Aufwand Postbank-Filialen (Entlastung)				
Reallokation Corporate Brand Allocation (Entlastung)				
Kosteneffekte aktive Sendungsmengensteuerung (Entlastung)				
Kosteneinsparungen wegen Mindermenge (Entlastung)				
Ergebnisveränderungen wg. Mindermenge (Belastung)**				
Summe p.a. *				

* Rundungsdifferenzen, ** exklusive Kosteneinsparungen

7.3.2.2. Gewinnzuschlag

Für die Bestimmung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate wird eine durchschnittliche Umsatzrendite von 6,56 % gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 und 3 PostG (n.F.) zugrunde gelegt.

Die bisher in § 3 Abs. 2 PEntgV normierte Vorgabe zur Bestimmung des angemessenen Gewinnzuschlags ist mit dem am 09.03.2021 verabschiedeten Gesetz zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit inkriminierte Gütern unter Nutzung von Postdienstleistern in das Postgesetz überführt und teilweise neu gefasst worden.

Mit der Novellierung wird zunächst die bisherige Regelung des § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV wortgleich als § 20 Abs. 2 Satz 2 in das Postgesetz übernommen. Der Gesetzgeber hat also die Regelungen zur Gewinnbemessung und zur durchzuführenden Vergleichsmarktbetrachtung nahezu wortgleich übernommen, so dass die seinerzeit in der Ersten und Zweiten Verordnungsänderung ausgeführten Erwägungen und Begründungen sinngemäß unverändert fortgelten. Insbesondere ist dies für die makro- und mikroökonomischen Analysen relevant.

Dadurch, dass sich die Regeln zu Gewinnermittlungsmethode und Gewinnzuschlag jetzt im PostG selbst statt in der PEntgV finden, ergeben sich keine Unterschiede hinsichtlich der Gewinnermittlungsmethode und auch nicht hinsichtlich des Gewinnsatzes. Zwar wurde die bisherige Regelung mit Blick auf den hierbei zu betrachtenden Zeitraum ergänzt. So bleiben nach § 20 Abs. 2 Satz 3 PostG solche Zeiträume unberücksichtigt, in denen die wirtschaftliche Entwicklung in einer erheblichen Anzahl der Vergleichsländer durch außergewöhnliche Umstände beeinflusst wurde. Denkbar sind hier Umstände wie z. B. die seit März 2020 grassierende Covid-19-Pandemie, die erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen mit sich brachte.

In materieller Hinsicht bleiben die neugefassten Regelungen des Postgesetzes hinsichtlich der Vorgaben zur Gewinnbemessung, auf deren Grundlage die Beschlusskammer die Gewinnmarge im Wege der Vergleichsmarktbetrachtung festgelegt hatte, insoweit unvermindert bestehen. Die von der Beschlusskammer in der Vergangenheit durchgeführte makroökonomische Analyse im Hinblick auf die Vergleichstauglichkeit der einzubeziehenden europäischen Briefmärkte und die hierauf aufbauende - betriebliche Faktoren berücksichtigende - mikroökonomische Analyse zur Beurteilung der strukturellen Besonderheiten der als Vergleichsunternehmen herangezogenen Postunternehmen behalten ebenso ihre Gültigkeit wie die Herleitungsschritte der daraus abgeleiteten Gewinnmarge.

Strukturell vergleichbar im Sinne der Vorschrift sind somit im Wesentlichen auch weiterhin 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.

Im Folgenden werden zunächst die Anforderungen an eine Vergleichsmarktbetrachtung dargelegt, die die Beschlusskammer bei der Bestimmung des Gewinnzuschlags zugrunde legt (hierzu unter 7.3.2.2.1.). Aufgrund der Vorgaben zur Bestimmung der Gewinnmarge 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 7.3.2.2.2.). 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 7.3.2.2.6.). 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 Vergleichsmarktbe-

trachtung einzubeziehenden Unternehmen bestimmt. Diese bilden die Grundlage für die rechnerische Ermittlung des für das Price-Cap-Verfahren maßgeblichen Gewinnzuschlags (hierzu unter 7.3.2.2.9.).

Das Unionsrecht steht der Gewinnermittlung auf Grundlage der beschriebenen Vergleichsmarktbetrachtung nicht entgegen.

Mit Schriftsatz vom 15.03.2021 führt auch die Betroffene zutreffenderweise hierzu aus, dass Art. 12, 2. Spiegelstrich der Postdienste-Richtlinie 97/67/EG auf Kostenorientierung und Anreize für eine effiziente Univeraldienstleistungserbringung abstellt. Es mangelt an einer Präzisierung des Begriffs Kostenorientierung. Die Kostenorientierung im TK-Recht stellt bei der Gewinnbemessung auf eine angemessene Investitionsrendite ab. Ein Rückgriff auf diese Präzisierung im TK-Recht verbietet sich jedoch, da auch in der neu gefassten Postdienste-Richtlinie der Unionsgesetzgeber keine Anpassung an die bestehende telekommunikationsrechtliche Regelung vorgenommen hat.

Bereits das Verwaltungsgericht Köln führte 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 Verwaltungsänderung, (entspricht § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG n.F.) 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.

7.3.2.2.1. Anforderungen an eine Vergleichsmarktbetrachtung

Die Beschlusskammer orientiert sich bei der in § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG 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 § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG 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. Noth-

durft, in: Langer/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 § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG. 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 § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG, 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 überprüft 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.).

7.3.2.2.2. Vergleichbarkeit mit dem lizenzierten Bereich – makroökonomische Analyse

Gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG 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 so dann die weitere mikroökonomische Bewertung zur strukturellen Vergleichbarkeit mit der Betroffenen (vgl. Punkt 7.3.2.2.6.).

Als eine wesentliche strukturelle Herausforderung für den Postmarkt sieht der Gesetzgeber die Gewährleistung der flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen und den Sendungsmengentrückgang als Folge der Substitution durch elektronische Medien (Begründung zu § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG). Den genannten Herausforderungen sind sowohl die Betroffene als auch andere europäische Postdienstleister ausgesetzt. Demnach ist auf solche europäischen Märkte abzustellen, welche hinsichtlich des Sendungsmengentrückgangs und der regulatorischen Rahmenbedingungen mit dem lizenzierten Bereich vergleichbar sind. Diese Voraussetzung trifft auf sämtliche europäischen Briefmärkte zu.

7.3.2.2.3. Vergleichbarkeit der Marktentwicklungen

Aus makroökonomischer Sicht wären alle der bislang betrachteten europäischen Briefmärkte als vergleichbar anzusehen (vgl. Maßgrößenentscheidung BK5-18/003, Seite 68 ff.).

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

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, die Breitbandpenetration und die Verfügbarkeit breitbandiger Kommunikationsdienste.

Eine Begrenzung der Vergleichsgruppe auf diejenigen Ländern, in denen ein ähnlicher Sendungsmengentrückgang wie in Deutschland zu verzeichnen ist, drängt sich nicht auf. Es ist zwar zutreffend, dass der Rückgang der Briefsendungsmengen in Deutschland bislang relativ moderat verlief, während in anderen Ländern wie Italien oder Dänemark die Briefmengen besonders stark zurückgingen. Die für den Sendungsmengentrückgang 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.

7.3.2.2.4. 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 zu-meist ehemaligen Staatsunternehmen einem einheitlichen europäischen Regulierungsregime aufgrund der dritten Postdiensterrichtlinie unterworfen sind.

Entgegen der Auffassung der Betroffenen ist Großbritannien in die Vergleichsbetrachtung ein-zubeziehen. Auch nach Ausscheiden Großbritanniens aus der Europäischen Union unterliegt Royal Mail als reguliertes Unternehmen faktisch weiterhin einem Universaldienst- und Entgelt-regulierungsregime, welches an den Regelungen der Postdiensterrichtlinie anknüpft. Wie dem von Ofcom veröffentlichten Dokument „review of postal regulation“ vom 11.03.2021 zu entneh-men ist, orientieren sich die dem Incumbent auferlegten Bedingungen wie Qualitätsstandards für Universaldienstleistungen und Kostenorientierung auch nach dem Ausscheiden an den Vorgaben der Postdienste-Richtlinie. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass Royal Mail ak-tuell zu einer – wie in der Postdienste-Richtlinie verlangten - getrennten Rechnungslegung verpflichtet ist.

Somit handelt es sich bei den europäischen Incumbents ausnahmslos um etablierte Postun-ternehmen, welche auf ihren nationalen Briefmärkten über eine überragende Marktstellung verfügen. Die historischen Postunternehmen können als Anbieter von Universaldienstleistun-gen keine die tatsächlichen Briefbeförderungskosten übersteigenden Entgelte erheben, da sie in den betreffenden Mitgliedsstaaten einem kostenbasierten Entgeltregulierungsregime unter-liegen, dessen Grundsätze und konkrete Ausgestaltung auf den Vorgaben der Europäischen Postdienste-Richtlinie 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 Tarifierungs-grundsätzen gelten für alle etablierten Postunternehmen. Eine herausragende Rolle spielen hierbei die qualitativen und quantitativen Anforderungen an die Erbringung des Universal-dienstes. 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 Postdiensterrichtlinie (97/67/EG über die gemeinsamen Vorschriften der Gemein-schaft und die Verbesserung der Dienstqualität; zuletzt geändert durch die Änderungsrichtli-nie 2008/6/EG vom 20.02.2008, „dritte Postdiensterrichtlinie“) den für sämtliche Mitgliedsländer maßgeblichen materiell-rechtlichen Rahmen dar. Ein wesentlicher Gegenstand der dritten Postdiensterrichtlinie ist die vollständige Öffnung des Briefmarktes.

Die EU-Mitgliedsstaaten haben nach der dritten Postdiensterrichtlinie 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 Postdiensterrichtlinie natio-nale Postgesetze verabschiedet, welche zum Teil über die EU-Vorgaben hinausgehende Uni-versaldienstleistungsbestandteile 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.

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

Die Vorgaben, die die Postdienstrichtlinie 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 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, 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 in der öffentlich-mündlichen Verhandlung vorgetragenen Monopolgewinne bei der Gewinnbemessung keine Rolle.

7.3.2.2.5. Vergleichbarkeit trotz unterschiedlicher Zeitpunkte der Marktöffnung

Eine Beschränkung der Vergleichsmarktbetrachtung nur auf Briefmärkte solcher Mitgliedsstaaten, die einen zeitlichen und auf die Marktöffnung bezogenen vergleichbaren Entwicklungsstand erreicht haben, drängt sich nicht auf.

Anhand des vorliegenden Datenmaterials lässt sich empirisch kein Zusammenhang zwischen dem **Zeitpunkt der vollständigen Marktöffnung 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 Großbritannien und den EU-Mitgliedsstaaten Estland, Finnland, Deutschland, Schweden 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 % und nahezu 100 %. 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 bereits 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.

7.3.2.2.6. Strukturelle Vergleichbarkeit mit der Betroffenen – mikroökonomische Analyse

Auf Grundlage des § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG 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.

Das Kriterium der „strukturellen Vergleichbarkeit“ enthält einen über die allgemeine Vergleichsmarktbetrachtung hinausgehenden, einschränkenden Prüfschritt. Zur Bestimmung der als angemessen zu betrachtenden Umsatzrendite ist 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 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 § 20 Abs. 2 Satz 3 PostG (vgl. auch Begründung zur 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 § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG denselben Gewinnermittlungsansatz. In der Norm 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.

7.3.2.2.6.1. 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 Leistungserstellung 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.

7.3.2.2.6.2. Begrenzung der Vergleichsbetrachtung auf börsennotierte Unternehmen

Die Vergleichsgruppe ist gem. § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG 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. Aus Vergleichsgründen ist es 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. Dieser Druck der Kapitalmärkte wird auch nicht dadurch simuliert, dass ein „Staats“-Unternehmen in der Form einer Aktiengesellschaft geführt wird. 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 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.

Auch wenn das PostG nicht zwischen einer Ausrichtung auf einen Markt für Eigenkapital (Börse) und Fremdkapital (Rentenmarkt, Kredite) differenziert, 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.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, 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 tendenziell gegenüber den nicht-börsennotierten Postunternehmen eine höhere durchschnittliche Rendite aus.

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. Maßgrößenbeschluss BK5-18/003 vom 03.06.2019, S. 81 f.).

7.3.2.2.6.3. Begrenzung der Vergleichsbetrachtung auf Postunternehmen mit Umsatzrenditen auf IFRS-Basis

In die Vergleichsgruppe gem. § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG sind diejenigen Postunternehmen einzubeziehen, die ihre Geschäftsergebnisse auf der Basis des internationalen Rechnungslegungsstandards IFRS (International Financial Reporting Standard) veröffentlichen. Der angewandte Rechnungslegungsstandard stellt ein geeignetes strukturelles Kriterium dar, das die Vergleichbarkeit im Sinne der Gesetzesänderung begründet.

Durch eine Bezugnahme auf die 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 IFRS. Sofern nicht-börsennotierte Postunternehmen ebenfalls nach IFRS berichten, rechtfertigt dies nicht deren Einbeziehung in die Vergleichsgruppe, da sie nicht dem durch die Kapitalmarktanforderungen hervorgerufenen Effizienzdruck ausgesetzt sind.

7.3.2.2.6.4. 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. Betrachtet man die produktivitätssteigernden Maßnahmen nicht börsennotierter 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.

Durch die Neuregelungen zur Gewinnbemessung 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 Betroffenen 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.

Eine vollständige Vergleichbarkeit der zu betrachtenden Märkte und Unternehmen wird nach dem Regulierungsrecht für eine Vergleichsbetrachtung 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 Gewichtsanteil zur Anwendung.

7.3.2.2.6.5. Keine Einbeziehung alternativer Briefdienstleister in die Vergleichsgruppe

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

Die vom Postgesetz 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 Annahmefrastruktur 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.

7.3.2.2.7. 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 in den Maßgrößenverfahren 2015 und 2018 hilfsweise auf die Gesamtumsatzrendite zurückgegriffen.

Der Gesetzgeber 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 Gesetzes, 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 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 in der öffentlich mündlichen Anhörung forderte, ausschließlich Gewinnzuschläge solcher Unternehmen heranzuziehen, welche ihre Erträge im Wettbewerb – wie im Paketmarkt – erzielen, lässt sich dies dem geänderten Postgesetz 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 abgegolten werden sollen. Da diese Risiken den Bereich des universaldienstleistungsgeprägten Brieflogistiksystems der etablierten Unternehmen betreffen, ist von einer Einengung der Gewinnbetrachtung auf ausschließlich wettbewerbsgeprägte Bereiche abzusehen. Vielmehr ist der Wortlaut von § 20 Abs. 2 S. 2 PostG n.F., a.E. („dem Wettbewerb geöffneten Märkte“) dahingehend zu verstehen, dass nur liberalisierte Märkte in die Vergleichsmarktbetrachtung einzubeziehen sind. Es sind ausschließlich Incumbents zu betrachten, die einem potentiellen Marktanteilsverlust an alternative Briefdienstleister tatsächlich ausgesetzt sind.

Zudem können weder Paketmärkte noch andere Postmärkte als der Briefmarkt als Vergleichsmarkt herangezogen werden

7.3.2.2.8. Relevanter Zeitraum für die Extrapolation

Angesichts der Sondersituation im Jahre 2020 wird der Gewinnzuschlag anhand der Ergebnisse der Vergleichsunternehmen in den Jahren 2015 bis 2019 bestimmt.

§ 20 Abs. 2 Satz 3 PostG n.F. bestimmt, dass bei der Vergleichsbetrachtung Zeiträume unberücksichtigt bleiben, in denen die wirtschaftliche Entwicklung in eine erheblichen Anzahl von Vergleichsländern durch außergewöhnliche Umstände beeinflusst wurden. Dies trifft auf das Jahr 2020 zu, in dem aufgrund der Corona-Pandemie große Verwerfungen auf den Postmärkten zu beobachten waren. So hatten fast alle in die Vergleichsbetrachtung einbezogenen Incumbents deutliche Umsatz- und Gewinnrückgänge zu verzeichnen. Dies ist vornehmlich darauf zurückzuführen, dass infolge der Kontaktbeschränkungen und der Einschränkungen der Geschäftstätigkeiten die Briefsendungsmengen (sowohl bei den Einzelbriefsendungen als auch bei der Geschäftspost kleiner und großer Gewerbetreibender) zum Teil dramatisch eingebrochen sind.

Pandemiebedingt boomte infolge der Mobilitätsbeschränkungen sowie der Geschäftsschließungen hingegen europaweit der Paketbereich sowohl im C2X-Segment als auch im B2X-Segment. Die damit einhergehenden Verluste konnten jedoch nicht durch das gestiegene Paketaufkommen kompensiert werden.

Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wurden die Ergebnisdaten der Incumbents für das Jahr 2020 im Rahmen der Gewinnermittlung nicht berücksichtigt.

7.3.2.2.9. 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 6,56 %.

Diese errechnet sich als gewogenes sendungsmengengewichtetes arithmetisches Mittel der veröffentlichten EBIT-Umsatzrenditen der Jahre 2015 bis 2019. 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 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 25: Bestimmung der sendungsmengewichteten Umsatzrendite

Vergleichsland / Unternehmen	Menge USP (in Mio.)	Gewichtung USP-Menge	Rendite	Sendungsmengen-gewichtete anteilige Rendite
AT	1.543,0	9,2 %	17,76 %	1,64 %
BE	1.369,5	8,2 %	19,58 %	1,60 %
IT	1.418,0	8,5 %	-5,58 %	-0,47 %
NL	1.742,0	10,4 %	7,48 %	0,78 %
PT	619,0	3,70 %	14,32 %	0,53 %
UK	10.047	60,0 %	4,14 %	2,48 %
Durchschnittliche Umsatzrendite:	6,56 %			

Zur Bestimmung der Umsatzrendite wurde für alle Unternehmen der Vergleichsgruppe bis auf Royal Mail auf das EBIT abgestellt. Diese Ergebnisgröße ist am ehesten geeignet, das operative Ergebnis des Leistungserstellungsprozesses abzubilden. Für Royal Mail war aufgrund besonderer Umstände im Vergleichszeitraum die Heranziehung einer anderen Kenngröße als das EBIT, nämlich die „Operating profit after transformation costs“ sachgerecht.

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.

Entgegen dem Vortrag der Betroffenen im Schreiben vom 20.09.2021 ist das Unternehmen Poste Italiane nicht aus dem Benchmark herauszunehmen. Poste Italiane erfüllt sämtliche Anforderungen an die strukturelle Vergleichbarkeit, vgl. Punkt II 7.3.2.2.6. Die strukturelle Vergleichbarkeit mit der Betroffenen wird jedenfalls nicht dadurch gemindert, dass Poste Italiane für den betrachteten Zeitraum eine negative Renditeentwicklung aufweist. Wenn in das Benchmark zur Ermittlung einer angemessenen Rendite nur Unternehmen mit vergleichbaren Renditen einbezogen werden dürften, würde sich die Bildung eines Benchmarks von vornherein erübrigen.

Die Rendite stellt kein Parameter für die Bewertung der strukturellen Vergleichbarkeit dar, sondern ergibt sich vielmehr als Outputgröße, welche rechnerisch erst durch eine makro- und daran anschließende mikroökonomische Betrachtung der verschiedenen im Rahmen der Benchmarkuntersuchung analysierten Parameterwerte hergeleitet wird. Im Sinne eines selbstreferentiellen Systems die Rendite anderer Incumbents selbst als Parameter im Rahmen dieser Vergleichsbetrachtung einzubeziehen, welche ihrerseits der Festlegung der angemessenen Rendite dient, scheidet jedoch aus grundsätzlichen Erwägungen aus. Die Betroffene erkennt, dass Rendite kein Parameter zur Beurteilung der strukturellen Vergleichbarkeit darstellt.

Die Betroffene lässt zudem unbeachtet, dass nicht allein die Rendite der Poste Italiane Grundlage der Vergleichsbetrachtung ist oder dies künftig werden könnte. Vielmehr bildet sie als Bestandteil einer Durchschnittsbetrachtung die Bandbreite der ausgewählten Unternehmen ab. Eben diese Durchschnittsbetrachtung einer ausreichend großen Vergleichsgruppe, die sowohl hohe als auch niedrige Renditen aufweisen kann, stellt sicher, dass das Gesamtergebnis nicht durch einzelne Ausreißer nach "oben oder unten" verzerrt wird. Eine Benchmarkbetrachtung geht denklogisch davon aus, dass die in den Vergleich einbezogenen Unternehmen vergleichbar, aber nicht hinsichtlich sämtlicher zu vergleichender Parameter identisch mit der Betroffenen sind.

Die Kammer hat bereits im vorangegangenen Maßgrößenverfahren deutlich gemacht, dass bei einer zu geringen Anzahl an Vergleichsunternehmen eine valide statistisch belastbare Vergleichsbetrachtung nicht durchgeführt werden kann. Eine weitere Verengung der Vergleichsgruppe durch Herausnahme der Poste Italiane oder auch der Royal Mail (vgl. Vortrag der Betroffenen, Punkt II 7.3.2.2.4.) ist insoweit nicht angezeigt.

Auch der Gesetzeszweck, der Betroffenen eine angemessene Rendite (oberhalb der Kapitalverzinsung) zuzusichern, schließt die Einbeziehung einzelner strukturell vergleichbarer Unternehmen nicht aus. Es sollte lediglich eine Bemessung des angemessenen Gewinns von der Kapitalverzinsung hin zur Bildung einer Umsatzrendite anhand einer Vergleichsbetrachtung erfolgen. Der Ausschluss einzelner Unternehmen aus der Vergleichsbetrachtung, die bestimmte Parameter nicht (mehr) erfüllen, hätte ausdrücklich erfolgen müssen.

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

Bei einem Gewinnsatz von 6,56 % errechnen sich für den gesamten Price-Cap-Zeitraum folgende Kostenansätze:

Tabelle 26: Gewinnansatz – Price-Cap-Produkte

2022	2023	2024

7.3.3. Universaldienst-, Sozial- und Versorgungslasten

Bei der Festlegung des X-Faktors waren neben den KeL nach § 20 Abs. 1 und 2 PostG auch bestimmte – von der Betroffenen nachgewiesene – die KeL übersteigende Aufwendungen (sog. Lasten) i.S.d. § 20 Abs. 3 PostG zu berücksichtigen. Deren Berücksichtigung setzt eine rechtliche Verpflichtung bzw. sonstige sachliche Rechtfertigungsgründe voraus, vgl. § 20 Abs. 3 Satz 2 PostG. Der Maßstab der KeL-Bereitstellung wird um diese berücksichtigungsfähigen Aufwendungen somit erweitert (vgl. BVerwG 6 C 8.14, Rn. 38).

Berücksichtigungsfähig nach § 20 Abs. 3 Satz 3 PostG sind insbesondere Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, Kosten einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen sowie Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für die Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind.

Die von der Betroffenen geltend gemachten, die KeL übersteigenden Aufwendungen konnten dem Grunde und - nach geringfügiger Anpassung - auch der Höhe nach anerkannt werden.

Die Zurechnung der im Price-Cap-Bereich anerkannten, die KeL übersteigenden Aufwendungen nach dem Maßstab der Tragfähigkeit erfolgte unter Berücksichtigung der mit Änderung des Postgesetzes veränderten Vorgaben (vgl. hierzu Punkt II 7.1. und 7.2.). Danach können dem Price-Cap-Bereich als genehmigungspflichtigem Bereich die vorgenannten Aufwendungen nur dann zugeordnet werden, wenn zwischen den Price-Cap-Dienstleistungen und den nach Tragfähigkeit zu verrechnenden Aufwendungen ein konkreter Zurechnungszusammenhang besteht. Ein solcher Zurechnungszusammenhang besteht insbesondere dann, wenn bei der Beförderung der Sendungen Einrichtungen oder Personal gemeinsam genutzt werden, § 20 Abs. 3 Satz 5 und 6 PostG.

Eine Modifizierung bei der Verteilung der Lasten auf den Price-Cap-Bereich war erforderlich, weil nach Berechnungen der Kammer der Umfang der nach Tragfähigkeit grundsätzlich berücksichtigungsfähigen Aufwendungen etwas geringer ausfiel, als von der Betroffenen prognostiziert. Im Ergebnis sind dem Price-Cap-Bereich für den Zeitraum 2022 bis 2024 daher weniger Lasten nach Tragfähigkeit zuzuordnen, als von der Betroffenen geltend gemacht (vgl. II. Punkt 7.3.3.2.).

Zur Darlegung der geltend gemachten Lasten hat die Betroffene mit Schreiben vom 15.03.2021 deren Ermittlung und Verteilung aufgezeigt. Auf Nachfrage der Beschlusskammer hat sie mit Schreiben vom 14.06.2021 ergänzende Erläuterungen zur Kostenentwicklung vorgelegt. Anhand dieser Unterlagen hat die Kammer die Höhe der Lasten sowie deren rechnerische Herleitung überprüft.

Mit der Lastendokumentation im Schreiben vom 15.03.2021 und den nachgereichten Erläuterungen wurden Kosten für die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen (Universaldienstlasten), Personal- und Soziallasten sowie Aufwendungen aufgrund von personellen Restrukturierungsmaßnahmen dargelegt.

7.3.3.1. Kosten für die flächendeckende Versorgung (Universaldienstlasten)

Nach § 20 Abs. 3 Satz 2 PostG sind Kosten der flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen angemessen zu berücksichtigen. Die Anerkennung stellt allein auf den Umstand ab, dass eine flächendeckende Versorgung durch die Betroffene tatsächlich erbracht wird. Eine vorausgegangene (förmliche) 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, vgl. hierzu Maßgroßenentscheidung vom 14.11.2011, BK5b-11/018, Seite 20 f.

Die Betroffene begründet den Ansatz der Universaldienstlasten damit, dass sie auch nach Auslaufen der Exklusivlizenz zum 01.01.2008 weiterhin faktisch zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet und an dessen Erbringung rechtlich gebunden ist, 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. 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 könnte, § 13 Abs. 2 PostG.

Die Betroffene verfügt deshalb in den Bereichen Zustellung und Filialen über ein universaldienstgeprägtes Dienstleistungsangebot sowie Produktionsnetz. Im Vergleich zu einem betriebswirtschaftlich optimalen Netz resultierten aus der Erbringung des Universaldienstes Mehrkosten, die nach § 20 Abs. 3 S. 2 PostG als Kosten für die flächendeckende Versorgung anzuerkennen seien.

Für die Jahre 2022 bis 2024 macht die Betroffene folgende Werte als Universaldienstlasten geltend:

Tabelle 27: Entwicklung Universaldienstlasten (in Mio. €) - DPAG gesamt

	2022	2023	2024
Universaldienstlasten			
davon Infrastrukturlast Brief			
davon Infrastrukturlast Filiale			

- **Anerkennung der Universaldienstlasten**

Die von der Betroffenen geltend gemachten Kosten für die flächendeckende Versorgung sind dem Grunde und der Höhe nach gerechtfertigt.

Die Betroffene hat nachvollziehbar dargelegt, dass ihr über den Ansatz der effizienten Kosten hinaus Mehrkosten für die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen in der geltend gemachten Höhe entstehen. Sie beinhalten zum einen die Position „Infrastrukturlast Brief“, hierzu unter Punkt II 7.3.3.1.1. und zum anderen die Position „Infrastrukturlast Filiale“, hierzu unter Punkt II 7.3.3.1.2.

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. Über die wesentlichen Informationen zum Umfang und Qualität der Universaldiensterbringung hat die Betroffene regelmäßig zu berichten (vgl. hierzu Punkt II 9.e). Die Beschlusskammer sieht keine Anhaltspunkte dafür, dass sich innerhalb des Price-Cap-Zeitraums am universaldienstgeprägten Dienstleistungsangebot und Produktionsnetz in den Bereichen „Filiale“ und „Brief“ (Zustellung) relevante Änderungen ergeben. Diesbezügliche Mehrkosten sind entsprechend anzuerkennen.

Für eine Anerkennung der geltend gemachten Mehrkosten bedarf es nach Ansicht der Kammer keiner 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.

Der Ansatz von Kosten für die flächendeckende Versorgung nach § 20 Abs. 3 S. 2 PostG 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 nicht um hypothetische Mehrkosten, sondern um Kosten, die der Betroffenen tatsächlich entstehen.

Die von der Betroffenen vorgelegten Kosten für die flächendeckende Versorgung werden im Rahmen der Kostenprüfung dahingehend bewertet, ob diese den KeL zuzuordnen sind oder

zu denjenigen Kosten, die die KeL übersteigen. Es erfolgt eine effizienzbezogene Betrachtung bei der Kostenzuordnung.

7.3.3.1.1. Infrastrukturlast „Brief“

Die Vorgaben der PUDLV zur Zustellfrequenz und -häufigkeit (§ 2 PUDLV) sehen eine Zustellung an sechs Werktagen vor. Die Betroffene bietet auch nach Auslaufen der Exklusivlizenz flächendeckend eine Zustellfrequenz an sechs Werktagetagen pro Woche an. Sie weist jedoch darauf hin, dass sie ohne die faktische Universaldienstverpflichtung adressierte Briefsendungen nur noch an fünf Tagen zustellen würde. 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 zur werktäglichen Zustellung würde die Betroffene den [REDACTED] als Zustelltag für Briefsendungen entfallen lassen.

Der Ansatz der Betroffenen ist nachvollziehbar. Die Kammer hatte sich bereits in den vorangegangenen Maßgrößenverfahren mit dem Ansatz universaldienstbedingter Mehrkosten im Bereich der flächendeckenden Zustellung befasst. Die der Kammer vorliegenden Untersuchungen des WIK sowie eine im Auftrag der Bundesnetzagentur in 2017 durchgeführte Verbraucherbefragung stützen den Ansatz der Betroffenen.

Eine vom WIK durchgeführte empirische Untersuchung zu den Geschäftsmodellen und Leistungsmerkmalen der zehn größten Briefzustellunternehmen zeigte 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 Montagzustellung nicht lohnend.“ (WIK Consult GmbH, „Nachfrage nach Postdienstleistungen von Geschäftskunden“, Studie im Auftrag der Bundesnetzagentur, 2009).

Die im Auftrag der Bundesnetzagentur in 2017 durchgeführte Verbraucherbefragung kam 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.

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 oder mengenabhängig sind und sich deshalb auf andere Zustelltage verlagern lassen. Die Berechnungen basieren auf der Annahme, dass Sachkosten und Abschreibungen am wegfallenden Tag nicht entfallen würden.

Entfallen würden demgegenüber Kosten bei Wegfall des Werktags [REDACTED]

Die mögliche Einsparung bei Wegfall der Briefzustellung am Werktag setzt sich in 2020 wie folgt zusammen:

Tabelle 28: Einspareffekte bei Wegfall des sechsten Zustelltags

Kosten für Wegeleistungen	
Transportkosten	
Stationäre Bearbeitung	
Einsparung insgesamt (Ansatz Infrastrukturlast Brief)	

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 2022 bis 2024 hat die Betroffene in ihrer Lastendokumentation hierfür folgende Kosten ausgewiesen:

Tabelle 29: Aufwendungen Infrastrukturlast Brief - DPAG gesamt

2022	2023	2024

7.3.3.1.2. Infrastrukturlast Filiale

Die Betroffene hat in früheren Verfahren zusätzliche Kosten für ein universaldienstgeprägtes Filialnetz geltend gemacht, die ihr im Vergleich zu einem betriebswirtschaftlich organisierten und strukturierten Netz entstehen. Grund war hierfür, dass ihr gegenüber einem durch Agenturpartner betriebenen effizienten Filialnetz, das ausschließlich zu transaktionsabhängigen marktüblichen Konditionen vergütet wird, Mehraufwendungen entstanden sind, die im Zusammenhang mit den von der Postbank – Tochter der Deutschen Bank AG – betriebenen Filialen stehen.

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

. Mit der Angleichung der Postbank-Vergütungen reduziert sich die als zusätzlicher Mehraufwand in Ansatz zu bringende Infrastrukturlast Filiale auf . Die Verrechnung der Kosten für Postbank-Filialen erfolgt seitdem vollständig verursachungsgerecht auf die Marktprodukte, vgl. hierzu Maßgrößenentscheidung vom 03.06.2019, BK5-18/003, Seite 96 f.

Die Betroffene hat ferner mitgeteilt,

Die Betroffene hat dargelegt, dass künftige Schließungen von Postbankfilialen durch die Deutsche Bank AG keine Auswirkungen auf die erwarteten bzw. geplanten Kosten des Filialnetzes

haben werden. Veränderungen durch Schließungen von Postbankfilialen werden durch andere Partnerfilialen kompensiert. Weil die Vergütung der Agenturpartner und der Postbankfilialen [REDACTED], sind Änderungen an der Gesamthöhe der Filialvergütungen nicht zu erwarten. Die Zahl der Filialen soll im Wesentlichen unverändert bleiben.

Wie bereits im vorangegangenen Maßgrößenverfahren werden von der Betroffenen auch für den maßgeblichen Price-Cap-Zeitraum 2022 bis 2024 keine Filiallasten geltend gemacht. Kosten für Postbank- wie auch Partner-Vergütungen werden demnach als Bestandteil der KeL verursachungsgerecht auf die einzelnen Segmente verrechnet.

7.3.3.1.3. Gesamtbetrachtung

Die Betroffene hat die in der Regulierungsperiode der Jahre 2022 bis 2024 anfallenden Mehraufwendungen i. S.d. § 2 Abs. 2 PEntgV i. V. m. § 20 Abs. 3 Satz 2 und 3 PostG 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 ergibt sich bei verursachungsgerechter Zuordnung für die Jahre 2022 bis 2024 folgende Lastenverteilung:

Tabelle 30: Verursachungsgerecht zugerechnete Infrastrukturlasten – Price-Cap-Produkte (in Mio. €)

Segment	2022	2023	2024
Price-Cap	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
Teilleistungen			
Dialog Marketing			
Presse			
Pakete C2X			
Pakete B2X			
Sonst. Paket-DL			
BüWa			
Import			
Sonst. PDL			
Nicht-PDL			
Summe			

7.3.3.2. „Nicht wettbewerbsübliche Personal- und Personalnebenkosten“

Nach § 20 Abs. 3 Satz 2 PostG sind nachgewiesene Mehraufwendungen als die KeL übersteigende 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 mit Schreiben vom 15.03.2021 folgende Personal- und Soziallasten als neutrale Aufwendungen i. S. d. § 20 Abs. 3 Satz 2 Post G geltend:

Tabelle 31: Entwicklung Personal- und Soziallasten (in Mio. €) - DPAG gesamt

	2022	2023	2024
Nicht wettbewerbs-übliche Personalkosten			
davon gemäß ETV DPAG (Besitzstand)			
davon gemäß Tarifvertrag Spedition und Logistik			
Nicht wettbewerbsübliche Personalnebenkosten			
davon Sozialkosten (Beamte)			
davon Zinsaufwendungen für betriebl. Altersvorsorge			
davon Remeasurement			
davon Kostenübernahmen BAnstPT			
davon Leistungen für die Versorgungsanstalt Post			

7.3.3.2.1. Nicht wettbewerbsübliche Personalkosten gemäß ETV DPAG (Besitzstand)

Die von der Betroffenen als „nicht wettbewerbsübliche Personalkosten gemäß ETV DPAG (Besitzstand)“ bezeichneten Mehraufwendungen 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 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 berücksichtigungsfähiger Aufwand i. S. d. § 20 Abs. 3 Satz 2 PostG aufgrund der aus der Rechtsnachfolge der Betroffenen eingegangenen Verpflichtungen gegenüber ihren Beschäftigten dem Grunde wie auch der Höhe nach anerkannt.

Anders als in den bisherigen Verfahren weist die Betroffenen keine Kostenansätze aus, die sich aus dem Unterschied zwischen dem ETV der Betroffenen und dem Entgeltniveau auf Grundlage von Tarifverträgen für das Spedition- und Logistikgewerbe ergeben. Die Betroffene hatte in früheren Maßgrößenverfahren 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.

Die Betroffene vertritt auch weiterhin die Auffassung, dass die Differenz zwischen den Löhnen nach ETV und dem Lohnniveau auf Grundlage des Tarifvertrags für das Speditions- und Logistikgewerbe (TV Sped./Log.) als berücksichtigungsfähiger Aufwand i. S. v. § 20 Abs. 3 Satz 2 PostG anzuerkennen sei. Da die Kammer diese Kosten bereits in den vorangegangenen

Verfahren nicht anerkannt hat, verzichtete die Betroffene jedoch auf einen entsprechenden Ausweis.

Unabhängig davon, ob die Betroffene entsprechende Kosten ausweist, sieht die Kammer unverändert einer Anerkennungsfähigkeit dieser Kosten als Lasten im Sinne des § 20 Abs. 3 Satz 2 PostG nicht gegeben. Der Sachverhalt resultiert insbesondere nicht aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost, da der ETV erst nach Privatisierung der Betroffenen ausgehandelt wurde, vgl. hierzu Maßgrößenentscheidung vom 03.06.2019, BK5-18/003, Seite 100 f.

Sozialkosten Beamte

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.

Als wettbewerbsüblich werden die für ein Großunternehmen der Dienstleistungsbranche üblichen Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Sozialversicherung (Renten-, Arbeitslosen-, Kranken-, Pflegeversicherung) sowie die Beiträge zur Unfallkasse und Betriebsrente angesehen.

Die nicht wettbewerbsüblichen Sozialkosten werden als Differenz zwischen den **tatsächlichen Sozialkosten** und den wettbewerbsüblichen Sozialkosten ermittelt. Die wettbewerbsüblichen Sozialkosten 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.

Für die Jahr 2022 bis 2024 macht die Betroffene folgende Sozialkosten geltend.

Tabelle 32: Soziallasten (in Mio. €)

	2022	2023	2024
Sozialkosten Beamte			
Davon Bundes-Pensions-Service			
Beihilfe			
Nachversicherung			
Versorgungsrücklage			
Unfallkasse			
abzgl. Wettbewerbsübl. Sozialkosten			
abzgl. Soziallast Beamte Rentenservice			
zzgl. Soziallast Arbeitnehmer			
Soziallast			

Die Betroffene geht bei ihrer Prognose zur Entwicklung der „Soziallasten Beamte“ von einem Rückgang der Zahl der Beamten ab dem Jahr 2022 von durchschnittlich [REDACTED] % p.a. aus, bzw. nach Berücksichtigung zusätzlicher Abgänge im Zuge des Vorruhestandsprogramms eVR 2021 von einem Rückgang im Jahr 2022 in Höhe von [REDACTED] % und in den

Folgenjahren von [REDACTED] %. Die Betroffene begründet die [REDACTED] gegenüber den Vorjahren insbesondere mit Wirkungen der Vorruhestandsprogramme in den Jahren 2019 und 2020.

Die Kammer folgt der sehr vorsichtigen Annahme der Betroffenen für die Prognose der Entwicklung der Beamtenanzahl nicht. Die von der Betroffenen vorgelegte Altersstruktur zeigt, dass die Zahl der Beamten (mit Stand 31.12.2020) über 60 Jahre rund [REDACTED] und die Zahl der Beamten über 58 mehr als [REDACTED] beträgt.

Im Durchschnitt scheiden Beamte von Bund, Länder und Kommunen mit 63 Jahren und 8 Monaten aus dem aktiven Dienst aus, wobei nur ein geringer Teil die gesetzliche Altersgrenze erreicht, vgl. Stat. Bundesamt, Pressemitteilung vom 18.12.2019. Im Jahr 2018 erhielten Beamte (ohne Soldaten) und Richter des Bundes im Durchschnitt mit 62,5 Jahren erstmals ein Ruhegehalt. Das Pensionsalter der Postbeamten lag mit 58,8 Jahren darunter, vgl. demografieportal Bund – Länder des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, <https://www.demografieportal.de/DE/Fakten/pensionsalter.html>.

Angesichts der Altersstruktur der bei der Betroffenen beschäftigten Beamten, wonach mehr als [REDACTED] % über dem bzw. nahe am durchschnittlichen Pensionalter liegen sowie den von der Betroffenen zuletzt aufgelegten Vorruhestandsprogrammen, die sich eher auf jüngere Jahrgänge beziehen, geht die Kammer für den relevanten Price-Cap-Maßgrößenzeitraum von einem etwas höheren Rückgang der Beamtenanzahl aus. Der Entwicklung der Soziallast legt sie dabei ein Rückgang in Höhe von [REDACTED] % ab dem Jahr 2021 zugrunde. Die Kammer schreibt damit den Prognosewert der Betroffenen für das Jahr 2021 auch für die nachfolgenden Jahre 2022 bis 2024 fort.

Tabelle 33: Adjustierung Soziallasten und Besitzstand (in Mio. €)

	2022	2023	2024
Soziallast / Besitzstand gem. Lastendokumentation v. 15.03.2021	[REDACTED]		
Soziallast bei Prognose [REDACTED]			
Differenz			
abzgl. Planänderung, Ss. Betroffene v. 14.06.2021			
Ergebnis			

* Rundungsdifferenzen

Der Ansatz der Betroffenen für die Soziallast Beamte reduziert sich somit für den relevanten Price-Cap-Zeitraum um rund [REDACTED] €.

- **Zinsaufwendungen für betriebliche Altersvorsorge**

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 Betroffene hat hierfür entsprechende Rückstellungen gebildet, für die jährliche Zinsaufwendungen anfallen.

Die Höhe der Zinsaufwendungen wird jährlich im Finanzergebnis der Betroffenen ausgewiesen. Für die Jahre 2022 bis 2024 macht sie Beträge zwischen [REDACTED] € jährlich geltend.

- **Versicherungsmathematische Verluste (sog. Remeasurement)**

Die Betroffene macht daneben Kosten aufgrund versicherungsmathematischer Verluste aus der Neubewertung ihrer Pensionsverpflichtungen gegenüber Angestellten und Arbeitern geltend. Die Neubewertungen stehen im Zusammenhang mit gestiegenen Barwerten ihrer Verpflichtungen infolge eines gesunkenen Zinsniveaus. Neubewertungen, die zu einer Reduzierung des Aufwands führen, werden entsprechend berücksichtigt. Die Betroffene hat diesbezüglich aktuelle Werte sowie Projektionen auf Basis von Berechnungen der Firma Heubeck vorgelegt.

Die Betroffene differenziert den Aufwand nach dem Verhältnis der Zinsaufwendungen in einen wettbewerbsüblichen und einen nicht wettbewerbsüblichen Anteil. Der nicht wettbewerbsübliche Anteil sinkt ab dem Jahr 2020 in den Folgejahren deutlich ab.

Der nicht wettbewerbsübliche Aufwand beträgt im Zeitraum 2022 bis 2024 zwischen [REDACTED] € jährlich.

- **Kostenübernahme Bundesanstalt für Post und Telekommunikation**

Die Betroffene ist ferner zur Übernahme von Kosten der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation (BAnstPT) verpflichtet.

Die BAnstPT nimmt auf Basis gesetzlicher Regelungen für die Betroffene sowie die anderen Nachfolgeunternehmen der deutschen Bundespost dienstrechtliche und soziale Aufgaben wahr. Die hieraus erwachsenden Verwaltungskosten, insbesondere Kosten für Personal und Altersversorgung sind von der Betroffenen mit zu tragen.

Für die Jahre 2022 bis 2024 wurden durch die Betroffene zunächst Kostenübernahmen in Höhe von [REDACTED] € in Ansatz gebracht.

Mit Schreiben vom 30.07.2021 weist die Betroffene auf Änderungen des Gesetzes zur Änderung des Bundesschuldenwesengesetzes (verabschiedet vom Bundesrat am 11.06.2021) hin. Die Änderungen betreffen u. a. den anzuwendenden Zinssatz sowie Vorgaben zum Pensionsportfolio. Demnach erlauben die vorgenannten Anpassungen eine längerfristige Anlagestrategie mit einer höheren Verzinsung. Nach den Berechnungen der Betroffenen resultieren aus diesen Änderungen Einsparungen in Höhe von [REDACTED] € im Vergleich zum aktuellen Finanzierungsmodell.

Diese Einsparungen verteilen sich auf den Price-Cap-Bereich und die anderen Nicht-Price-Cap-Segmente wie folgt:

Tabelle 34: Korrektur Kostenübernahmen BAnstPT – Price-Cap und andere Segmente (in Mio. €)

Segment	2022	2023	2024
Price-Cap			
Teilleistungen BZA			
Teilleistungen BZE			
Dialog Marketing			
Presse			
Pakete B2X			
Pakete C2X			
Sonst. Paket-DL			
BüWa			
Import			
Sonst. PDL			
Nicht-PDL			
Summe*			

* Rundungsdifferenzen

• Leistungen für die Versorgungsanstalt Post

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 2022 bis 2024 auf [REDACTED] €.

7.3.3.2.2. Gesamtbetrachtung

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 15.03.2021 die Höhe der zu berücksichtigenden Kosten beziffert. Für die Kammer sind derzeit keine Anhaltspunkte ersichtlich, die gegen eine Anerkennungen dieser Kosten als KeL-übersteigender Aufwand sprechen.

Diese Mehraufwendungen wurden daher gemäß § 20 Abs. 3 Satz 2 PostG als Kosten aus der Übernahme von Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind, dem Grunde wie auch – nach Anpassung bei den Sozialkosten für Beamte und den Kosten für die BAnstPT – der Höhe nach anerkannt.

Tabelle 35: Verursachungsgerecht zugerechnete Personal- und Soziallasten (in Mio. €)

Segment	2022	2023	2024
Price-Cap			
Teilleistungen BZA			
Teilleistungen BZE			
Dialog Marketing			
Presse			
Pakete C2X			
Pakete B2X			
Sonst. Paket-DL			
BüWa			
Import			
Sonst. PDL			
Nicht-PDL			
Summe			

* Rundungsdifferenzen

7.3.3.3. Personalüberkapazitäten/Restrukturierung

Die Betroffene ist nach § 20 Abs. 3 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 sowie diesbezügliche Rückstellungsbildungen. Grundlage hierfür sind tarifvertragliche bzw. beamtenrechtliche Verpflichtungen.

Der Ansatz dieser Kosten erfolgt unabhängig von sonstigen aktuellen Vorruhestandsregelungen der Betroffenen (vgl. Punkt II 7.3.3.2.1.).

Die Betroffene hat die für die Regulierungsperiode der Jahre 2022 bis 2024 geltend gemachten Aufwendungen für die Position plausibel dargelegt und damit den Nachweis eines Mehraufwands i. S. d. § 2 Abs. 2 i. V. m. § 20 Abs. 3 Satz 2 PostG erbracht.

Tabelle 36: Verursachungsgerecht zugerechnete Kosten für Personalüberkapazitäten/Restrukturierung (in Mio. €)

Segment	2022	2023	2024
Price-Cap			
Teilleistungen			
Dialog Marketing			
Presse			

Pakete C2X	
Pakete B2X	
Sonst. Paket-DL	
BüWa	
Import	
Sonst. PDL	
Nicht-PDL	
Summe	

7.3.3.4. 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 7.3.3.1. bis 7.3.3.3.) folgende Werte:

Tabelle 37: Verursachungsgerecht zugerechnete neutrale Aufwendungen je Segment gesamt (in Mio. €)

Segment	2022	2023	2024
Price-Cap			
Teilleistungen BZA			
Teilleistungen BZE			
Dialog Marketing			
Presse			
Pakete C2X			
Pakete B2X			
Sonst. Paket-DL			
BüWa			
Import			
Sonst. PDL			
Nicht-PDL			
Summe			

* Rundungsdifferenzen

7.3.4. Sendungsmengen für das Price-Cap-Segment

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

Tabelle 38: Prognose der Sendungsmengenentwicklung im Price-Cap-Bereich (in Mio. Stück)

	2022	2023	2024
Sendungsmengen national			
BK vollbezahlt			
BK Frankiermaschinen			

Der für die Prognose über die Entwicklung der Sendungsmengen maßgebliche Maßstab ergibt sich aus der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Köln (vgl. Urteil vom 15.05.2008, Az. 1 K 6817/05; Sachverständigengutachten von Prof. Schefczyk, Analyticum GmbH vom 31.12.2007). In diesem Sinne wurden – ausgehend von empirischen Daten der vergangenen Jahre unter Berücksichtigung des in der Vergangenheit festgestellten Trends – die Änderungsraten für die künftigen Jahre bestimmt.

Anknüpfend an dieses Vorgehen werden zunächst die Sendungsmengenentwicklungen der Vergangenheit für die verschiedenen Segmente untersucht. In einem nachfolgenden Schritt werden für diese Segmente die Sendungsmengen für die Jahre 2022 bis 2024 prognostiziert.

Die Einschätzung der Sendungsmengen beruht auf der von der Betroffenen mit Schreiben vom 15.03.2021 erstellten Prognoserechnung sowie auf den ergänzend von ihr mit Schreiben vom 14.06.2021 vorgelegten Ausführungen zu den Einmal- und Struktureffekten. Die Darstellung der Mengenentwicklung folgt der von der Beschlusskammer mit Schreiben vom 13.08.2020 erbetenen Segmentierung. Zur prognostischen Beurteilung der Sendungsmengenentwicklung für die Geltungsdauer der Maßgrößenentscheidung war insbesondere das Nachfrageverhalten verschiedener Nutzergruppen nach Briefdienstleistungen zu bestimmen. Es bedurfte hierzu einer differenzierten Betrachtung verschiedener Sendungsströme (C2X, B(Kleinst)X und B(Klein)X). Die Betroffene merkt an, dass eine Aufteilung der Segmentströme nur anhand der Freimachungsart der Sendungen und mittels statistischer Erhebungen vorgenommen werden konnte.

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

Die von der Betroffenen zur Auswertung der Sendungsmengenänderungen vorgenommene Segmentierung innerhalb des Price-Cap-Bereichs entspricht der Vorgehensweise der Beschlusskammer in den Price-Cap-Maßgrößenentscheidungen BK 5b-11/017, BK5b-13/001, BK5-15/012 und BK5-18/003.

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_{Kleinst}-to-X)
- Briefkommunikation (BK) AFM-frankiert
 - Kleine Geschäftskunden (B_{Klein}-to-X)

Als Grundlage für die Prognose dienen die für die Jahre 2017 bis 2020 festgestellten Mengenänderungen. Für jedes Segment wurde für den abgelaufenen Zeitraum von 2017 bis 2020 analysiert, in welchem Umfang E-Substitutions- und Migrationsprozesse die Sendungsmengen beeinflusst haben. Letzere umfassen Mengeneffekte aufgrund der Abwanderung in Richtung Teilleistungen sowie Wettbewerb.

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 2017 bis 2020 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 39: Mengeneffekte im Price-Cap-Bereich p.a.

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

7.3.4.1. Untersuchung der zurückliegenden Sendungsmengenentwicklung

7.3.4.1.1. Entwicklung im Bereich BK vollbezahlt

7.3.4.1.1.1. Betrachtungen des Segments C-to-X

Der durchschnittliche Sendungsmengenrückgang der vollbezahlten Sendungen im Price-Cap-Segment in den Jahren 2017 bis 2020 lag bei [REDACTED] % p. a.. Der Rückgang im C-to-X-Segment ist geringer als der Rückgang im Price-Cap-Bereich mit insgesamt [REDACTED] %.

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 (<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/44304>). Unter Hinweis auf die Digitalisierung der Schriftkommunikation wird dort detailliert ausgeführt, wie sich die Sendungsmengen bei den anderen europäischen Postdienstleistern entwickelt haben und entwickeln werden.

7.3.4.1.1.2. Betrachtungen des Segmentes B_{Kleinst-to-X}

Für das Segment B_{Kleinst-to-X} 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.

7.3.4.1.2. BK: mit Frankiermaschinen frankierte Briefsendungen

Für das Segment BK AFM-freigemacht wurde von der Betroffenen für den zurückliegenden Zeitraum von 2018 bis 2020 ein durchschnittlicher Sendungsmengenrückgang von [REDACTED] % p. a. angegeben.

Der Vortrag der Betroffenen zu den Ursachen des Sendungsmengenrückgangs ist für die Kammer nachvollziehbar.

Der zu verzeichnende Rückgang erklärt sich insbesondere aus einer verstärkten elektronischen Substitution und der verstärkten Verlagerung von Sendungsmengen durch Konsolidierung in das Segment Teilleistungen als Folge der Einführung des Infrastrukturrabatts im Jahr 2018. Zudem sind die Sendungen dieses Price-Cap-Segments auch für End-to-End-Wettbewerber interessant.

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

Tabelle 40: Mengeneffekte im Bereich BK: Mit Frankiermaschinen frankierte Briefsendungen)

Elektronische Substitution	[REDACTED]
Migration	
Wettbewerb	

7.3.4.2. Prognose gemäß Planung der Betroffenen

Mit Schreiben vom 15.03.2021 und ergänzend mit Schreiben vom 14.06.2021 hat die Betroffene eine umfangreiche Dokumentation vorgelegt, in der sie ihre Annahmen zu Ursachen und Umfang des künftigen 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. Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur 2018/2019, Seite 16 ff.; ERGP Report (20) 23); Seite 41 ff., Dezember 2020).

Im Rahmen der Fortschreibung der Sendungsmengenentwicklung hat die Beschlusskammer neben erwarteten Mengenveränderungen aufgrund der E-Substitution sowie Effekten im Zusammenhang mit der Verlagerung in Richtung Teilleistungen und Mengenverlusten an alternative Zustellunternehmen insbesondere auch Mengeneffekte im Zusammenhang mit SARS-CoV2-Pandemie berücksichtigt. Letzere wurden allerdings nur in dem Umfang einbezogen, wie diese sich auf die Sendungsvolumina im Prognosezeitraum auswirken.

In Übereinstimmung mit der Betroffenen geht auch die Beschlusskammer davon aus, dass die Sendungsmengen als Folge der E-Substitution in den Segmenten „BK vollbezahlt“ und „BK Frankiermaschinen“ auch im Price-Cap-Zeitraum im gleichen Umfang zurückgehen werden wie im Zeitraum von 2017 bis 2019.

Die Analyse der Mengeneffekte bedarf einer differenzierten Betrachtung der einzelnen Price-Cap-Segmente hinsichtlich der trendbeeinflussenden Faktoren. Im Vordergrund der Analyse steht die Frage, ob die in der Vergangenheit festgestellten Veränderungen auch für die Zukunft Gültigkeit besitzen.

Im Rahmen der Extrapolation sind insbesondere die Corona-Effekte gesondert zu betrachten. Durch das Auftreten des SARS-CoV2-Virus und den damit einhergehenden Beschränkungen des gesellschaftlichen Lebens sind die Privatkundensendungen angestiegen, wohingegen bei den Geschäftskunden ein deutlicher Einbruch zu verzeichnen war. Es ist davon auszugehen, dass die Auswirkungen der Pandemie in 2021 fortbestehen und sich erst in 2022 wieder abschwächen werden. Mit Blick auf die Prognose bedarf es für jedes zu betrachtende Price-Cap-Segment einer Einschätzung, ob die pandemie-bedingten Mengeneffekte eher als Einmaleffekte einzustufen sind oder ob es sich vielmehr um nachhaltige, die Sendungsmengenentwicklung langfristig beeinflussende Struktur- und Niveaueffekte handelt.

7.3.4.2.1. Entwicklung im Bereich BK vollbezahlt

Der Sendungsmengenrückgang im Bereich BK vollbezahlt in den Jahren 2022 bis 2024 wird mit durchschnittlich [REDACTED] prognostiziert.

Grundlage der Hochrechnung der Sendungsmengenentwicklung für die Jahre 2022 bis 2024 ist die tatsächliche Sendungsmengenentwicklung der letzten Jahre bereinigt um Sondereffekte. Die bereinigten Vergangenheitswerte werden hierbei unter Berücksichtigung trendbeeinflussender Faktoren fortgeschrieben. Im Rahmen der Extrapolation waren zusätzlich Mengeneffekte aufgrund von Einmaleffekten zu berücksichtigen.

Die Betroffene macht insoweit die zusätzlichen Mengen im Zusammenhang mit Wahlen sowie Mengenrückgänge aufgrund der Einführung der elektronischen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung geltend. Die Bereinigung um diese Einmaleffekte führt im Ergebnis dazu, dass sich für das Segment „BK vollbezahlt“ im Planungszeitraum ein durchschnittlicher Mengenrückgang von [REDACTED] anstatt der für den zurückliegenden Zeitraum von 2018 bis 2020 zuvor

errechneten [REDACTED] ergibt. Dieser liegt somit nahezu auf dem gleichen Niveau wie in den Jahren 2017 bis 2020.

Im Einzelnen:

Wahleffekte

Die von der Betroffenen angesetzten zusätzlichen Sendungsmengen im Zusammenhang mit Wahlen decken sich mit den Erkenntnissen der Bundesnetzagentur. Wegen der im relevanten Zeitraum von 2022 bis 2024 stattfindenden Wahlen (Europawahlen, Landtags- und Kommunalwahlen) ist mit zusätzlichen Briefmengen in der Größenordnung von [REDACTED] Mio. Sendungen zu rechnen.

Elektronische Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung (eAU)

Die von der Betroffenen vorgetragenen Mengenrückgänge resultieren daraus, dass mit Wirkung zum 1. Juli 2022 die physische Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung durch ein elektronisches Übermittlungsverfahren ersetzt wird.

Bezogen auf den für den Prognosezeitraum anzusetzenden Mengeneffekt „elektronische AU“ bedeutet dies, dass als Folge des verpflichtenden elektronischen Arbeitsunfähigkeitsnachweises im relevanten Price-Cap-Zeitraum von 2022 von 2024 ein durchschnittlicher jährlicher Rückgang von [REDACTED] Sendungen zu verzeichnen sein wird.

7.3.4.2.2. BK: Mit Frankiermaschinen frankierte Briefsendungen.

Für das genannte Segment wird für den Price-Cap-Zeitraum eine durchschnittliche Änderungsrate von [REDACTED] prognostiziert und der Hochrechnung zugrunde gelegt. Die ermittelte Änderungsrate basiert auf den für den abgelaufenen Zeitraum ermittelten Substitutions- und Migrationseffekten. Hinsichtlich des Umfangs und der Ausprägung der einzelnen Effekte kann sich die Kammer den Ausführungen der Betroffenen inhaltlich anschließen.

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 fortsetzen wird.

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 in dem genannten Segment erklärt sich zusätzlich daraus, dass über den Substitutionseffekt hinaus ein verstärkter

Migrationseffekt aufgrund einer Verlagerung von Briefsendungen vom Price-Cap-Bereich in Richtung Teilleistungssektor zu erwarten ist. Diese Erwartung wird seitens der Betroffenen sowohl mit dem höheren Konkurrenzdruck durch Konsolidierer als auch 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.

- **Brief International**

Für das Price-Cap-Segment Brief International wird für den Price-Cap-Zeitraum ein durchschnittlicher Rückgang von [REDACTED] unterstellt. Innerhalb dieses Price-Cap-Segments „Post International“ wird für das Price-Cap-Subsegment „Standard/ Kompaktbrief/ Postkarte“ ein durchschnittlicher Rückgang [REDACTED], für das Price-Cap-Subsegment „Groß/Maxibrief“ ein Rückgang von [REDACTED] und für das Subsegment „Brief zum Kilotarif“ ein Rückgang von [REDACTED] erwartet.

Zwar war für das Price-Cap-Segment „Post International“ im abgelaufenen Zeitraum ein Sendungsmengentrückgang in Höhe von [REDACTED] zu verzeichnen. Dies beruht auf einem einmaligen Effekt dergestalt, dass die Betroffene 2018 das neue Produkt Warenpost International eingeführt hatte. In den Jahren 2022 bis 2023 wird sich der Trend deutlich beruhigen. Nach Vortrag der Betroffenen wird der dramatische Absatzverlust nach Verlagerung der warentragenden Produkte in die Warenpost und Päckchen nicht weiter voranschreiten. Die Betroffene geht vielmehr davon aus, dass die Produkte Standard- und Kompaktbrief sich ähnlich entwickeln werden wie Groß- und Maxibrief. Ausgehend von den Werten in 2021 wird ein durchschnittlicher Sendungsmengenverlust von [REDACTED] per anno angenommen. Beim Brief zum Kilotarif indes erwartet die Betroffene wegen der Einführung des neuen Produkts Briefe 50+ - und der damit einhergehenden Migration aus dem Price-Cap-Bereich - einen deutlich stärkeren Sendungsmengentrückgang in der Größenordnung von [REDACTED] per anno.

7.3.5. 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 Lasten, auch Lasten anderer weniger profitabler Nicht-Price-Segmente bzw. Sub-Segmente tragen. Nach den Regelungen des § 20 Abs. 3 Satz 6 PostG ist bei der Verrechnung innerhalb des Nicht-Price-Cap-Bereichs unbeachtlich, ob ein konkreter Zurechnungszusammenhang zwischen den einzelnen Segmenten und Produktbereichen besteht.

Die Tragfähigkeit eines Segments errechnet sich wie bisher 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.

Ergibt sich für ein Segment ein positiver Deckungsbeitrag, wird dieser zunächst zur Deckung der originären Lasten (vgl. Punkt II. 7.3.3.4.) 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, sofern gem. § 20 Abs. 3 Satz 6 PostG ein Zurechnungszusammenhang besteht (vgl. Punkt II. 7.2.).

Bei der Tragfähigkeitsbetrachtung nach § 20 Abs. 3 PostG n.F. wird mit Hinweis auf den Zurechnungszusammenhang auf die verschiedenen Netze abgestellt. Daher ist bei Zurechnung von Lasten in den Price-Cap-Bereich sicherzustellen, dass keine Lasten aus dem Paketnetz in das Briefnetz transferiert werden.

Da im vorliegenden Verfahren originäre Lasten des Paketnetzes vollumfänglich im Paketnetz erlösfähig sind, ergeben sich auf die genannte Neufassung der Regelung zur Tragfähigkeit keine Konsequenzen hinsichtlich des Lastenansatzes und der Lastenverrechnung.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen unter Punkt II. 7.1 und 7.2 zu den Grundsätzen der Lastenallokation verwiesen.

Tabelle 41: Lasten Gesamt und Nicht-Price-Cap-Segmente 2022 – 2024 (in Mio. €)

	2022	2023	2024	2022 - 2024 gesamt
Lasten gesamt				
davon Lasten Nicht-PC				
davon Lasten PC				

Von den dem Nicht-Price-Cap-Segment zugerechneten Lasten von insgesamt [REDACTED] € für den Zeitraum 2022 - 2024 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 2022 - 2024 auf den Price-Cap-Bereich gemäß § 20 Abs. 3 Satz 5 PostG ist angemessen und wird von der Kammer nicht beanstandet, weil durch die Lastenverhältnisse im Nicht-Price-Cap-Segment sichergestellt ist, dass nur Lasten des Postnetzes verrechnet werden. Lasten der Paketsegmente werden nicht in das Price-Cap verrechnet. Die Lastendeckung – Über- bzw. Unterdeckung – der einzelnen Segmente stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 42: Höhe der Lastenüberdeckung (+) /Lastenunterdeckung (-) je Nicht-Price-Segment (in Mio. €)

	2022	2023	2024
Teilleistungen			
BZA			
BZE			
DM			
Presse			
Paket			
C2X			
B2X			
sonst. Pak.			
Sonstige PDL			

Warentragende PDI	
Import	
Rest SPDL	
Nicht-PDL	
NPDL Bf.	
NPDL. DM	
NPDL. Presse	
NPDL DPI	
NPDL Rest UB PeP	
Summe noch zu verrechnende Lasten	

Die von der Kammer ermittelte Tragfähigkeit der Nicht-Price-Cap-Segmente i.H.v. [REDACTED] € für die Jahre 2022 – 2024 überschreitet die von der Betroffenen selbst ermittelte Tragfähigkeit. Nach den Berechnungen der Betroffenen (ohne die Änderungen bei den Kosten für die BAnstPT) hätten rund [REDACTED] € dem Price-Cap via Tragfähigkeit zugerechnet werden müssen.

Abweichungen gegenüber der Tragfähigkeitsberechnung der Betroffenen resultieren daraus, dass die Kammer

- bei den Nicht-Price-Cap-Segmenten Kosten im Bereich der Wertschöpfungs- und Gemeinkosten nach dem Kostenverursachungsprinzip zugerechnet hat bzw. Korrekturen vorgenommen hat (siehe oben, Punkt II. 7.3.2.1.),
- die umsatzseitigen Auswirkungen der von der Kammer vorgenommenen Anpassungen bei Teilleistungen und C2X (siehe Punkt II. 7.3.5.1.1.) berücksichtigt hat, sowie
- den Lastenansatz für die BAnstPT sowie Soziallasten Beamte korrigiert hat (vgl. Punkt II. 7.3.3.2.1.).

Netzbezug

Die Lastenverhältnisse im Paketbereich zeigen, dass die Paketprodukte im Zeitraum 2022 bis 2024 in der Lage sind, sämtliche Lasten der Paketsegmente zu tragen. Getragen werden somit sämtliche Lasten des Paketnetzes, die „restlichen“ Lasten der Paketprodukte sowie Lasten des Postnetzes für die im Verbund zugestellten Pakete. Zudem verbleiben aufgrund der Überdeckungen in den Bereichen [REDACTED] zusätzliche Deckungsbeiträge in Höhe von rund [REDACTED] €, die zur Deckung der Lasten anderer Nicht-Price-Cap-Segmente herangezogen werden.

Tabelle 43: Lastendeckung / zusätzlicher DB - Paketbereich (in Mio. €)

	2022	2023	2024
Paket			
C2X			
B2X			
sonst.Pak.			
Zusätzlicher Deckungsbeitrag			

Neben diesen zusätzlichen Deckungsbeiträgen aus den Paketsegmenten stehen weitere Deckungsbeiträge anderer profitabler Nicht-Price-Cap-Segmente, insbesondere Beiträge der Segmente [REDACTED] zur Lastentragung zur Verfügung. Diesen Deckungsbeiträgen stehen ungedeckte Lasten der Nicht-Price-Cap-Segmente gegenüber. Diese Lasten teilen sich in „Lasten des Postnetzes“ und „restliche Lasten“ auf. Bezogen auf die Segmente, die ihre Lasten nicht oder nicht vollständig tragen können, beträgt der Anteil der „Lasten des Postnetzes“ rund [REDACTED] % und der Anteil der „restlichen Lasten“ ca. [REDACTED] % (auf Grundlage der IST-Daten 2020). Die Korrektur der Kostenansätze für die BAnstPT verändert diese Verhältnisse nur geringfügig.

Tabelle 44: Lastendeckung Nicht-Price-Cap-Segmente – Höhe der zu verrechnenden Lasten (in Mio. €)

	2022	2023	2024
Zusätzlicher Deckungsbeitrag Paket			
DB sonstige Nicht Price-Cap-Segmente			
[REDACTED]			
Summe			
Lastenunterdeckung sonstige Segmente			
[REDACTED]			
[REDACTED]			
[REDACTED]			
[REDACTED]			
[REDACTED]			
[REDACTED]			
Summe			
davon „restliche Lasten“			
davon „Lasten des Postnetzes“			

Anhand dieser Lastenverhältnisse wird deutlich, dass nach Deckung der restlichen Lasten in Höhe von insgesamt ca. < [REDACTED] € rund [REDACTED] € zur Deckung der Lasten des Postnetzes verbleiben. Diese betragen für den Zeitraum 2022 – 2024 für die o. g. Segmente ca. [REDACTED] €. Als Differenz verbleiben damit rund [REDACTED] € Lasten des Postnetzes für den Zeitraum 2022 - 2024, die von den Nicht-Price-Cap-

Segmenten nicht getragen werden können. Der Betrag wird gemäß § 20 Abs. 3 Satz 5 PostG in den Price-Cap-Bereich übertragen.

Ob eine etwaige Verrechnung „restlicher Lasten“ der Nicht-Price-Cap-Segmente ebenfalls zulässig wäre, kann aufgrund der vorgenannten Verhältnisse dahinstehen. Die restliche Lasten entstehen der Betroffenen unabhängig von den angebotenen Dienstleistungen und bestehen der Netzinfrastrukturen und sind insbesondere auf Kostenübernahmen der BAnstPT und des VAP-Rentenservice zurückzuführen.

7.3.5.1. Segmentspezifischer Umsatz in den Nicht-Price-Cap-Segmenten

Der Berechnungsansatz der Kammer basiert auf den Angaben der Betroffenen zur Umsatzentwicklung mit Planungsstand 15.03.2021. Mit Schreiben vom 15.03.2021 sowie vom 14.06.2021 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. Im Einzelnen:

7.3.5.1.1. Absatzentwicklungen der übrigen Segmente

Die Betroffene hat mit Schreiben vom 15.03.2021 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 2022 bis 2024 die Sendungsmengen prognostiziert und deren Ansatz begründet. Darüber hinaus hat die Betroffene mit Schreiben vom 15.03.2021 und vom 14.06.2021 ihre Sendungsmengenentwicklung für die Nicht-Price-Cap-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, mit Ausnahme der Annahmen für Teilleistungen und C2X-Pakete (s. zugleich).

• Teilleistungen

Für den in Rede stehenden Price-Cap-Zeitraum von 2022 bis 2024 wird anknüpfend an die Mengenentwicklung in den abgelaufenen Jahren eine Änderungsrate von [REDACTED] % p. a. angenommen. Die Betroffene prognostiziert dagegen für den Price-Cap-Zeitraum eine rückläufige Sendungsmenge im Bereich der Teilleistungen von durchschnittlich [REDACTED] % p.a.

Die Abweichung begründet die Betroffene mit Einmaleffekten. Zu nennen seien Veränderungen aufgrund der Verlagerung von Sendungsmengen aus dem Bereich der Freimachung mit Frankiermaschinen und von Sendungen ohne werblichen Charakter aus dem Bereich der Dialogpost in das Teilleistungssegment sowie Mengenrückgänge infolge der Corona-Pandemie. Schließlich sieht sie als zusätzlichen Treiber für den Rückgang der Sendungsmengen unverändert den Trend zur Digitalisierung der Kommunikation und das steigende Bedürfnis der Kunden nach sicherer elektronischer Kommunikation.

Ebenso wie die Betroffene geht zwar auch die Beschlusskammer davon aus, dass die Corona-Pandemie bei staatlichen Verwaltungen und in der Wirtschaft einen zusätzlichen Digitalisierungsschub auslösen wird, welcher in den Folgejahren zu einem Abwärtstrend bei den Sendungsmengen führen wird. Nach Auffassung der Kammer werden die von der Betroffenen für den Price-Cap-Zeitraum erwarteten nachhaltigen Mengeneffekte in ihren Auswirkungen jedoch überschätzt. Spürbare Effekte als Folge der Pandemie dürften sich zeitlich erst später und möglicherweise erst nach dem in Rede stehenden Price-Cap-Zeitraum ergeben.

Soweit die Betroffene in ihrer Prognose davon ausgeht, dass pandemiebedingt eine Vielzahl von Geschäftsprozessen digitalisiert wird, was ohne das Pandemiegeschehen so nicht der Fall gewesen wäre, ist festzuhalten, dass die notwendigen aufwändigen IT-Prozesse wegen des mit der Umstellung einhergehenden Test- und Probetriebs frühestens in der zweiten Hälfte des Price-Cap-Zeitraums realisiert werden könnten. Somit würden die von der Betroffenen vorge-tragenen Sockeleffekte erst deutlich verzögert eintreten und zu einem Sendungsmengenrückgang führen. Nicht auszuschließen ist, dass wesentliche Umstellungen auch erst nach Ablauf des Price-Cap-Zeitraums realisiert werden könnten.

Der von der Betroffenen behauptete Sendungsmengenrückgang beruht weiterhin auf der An-nahme einer verstärkt voranschreitenden Digitalisierung in der Veranstaltungs- und Reisebran-che. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen. Insbesondere durch das Online-Ticketing und die da-mit verbundene Sicherstellung der Kontaktverfolgung mittels QR-Code wird die Akzeptanz digi-taler Kommunikationsformen in der Bevölkerung erhöht. Jedoch ist in den Folgejahren mit einem Nachholeffekt dergestalt zu rechnen, dass die Kunden verstärkt Beratungsleistungen von Rei-severanstaltern und Reisebüros in Anspruch nehmen sowie kulturelle und sportliche Veranstal-tungen buchen werden. Trotz beschleunigter E-Substitution in diesen Branchen samt des ent-sprechenden Sendungsmengenverlustes ist von einer Erholung verbunden mit einem überpro-portionalen, zumindest teilweise kompensatorischen Sendungsmengenzuwachs zu rechnen. Die Betroffene führt mit Schreiben vom 20.09.2021 aus, die Kammer habe bezüglich des Nach-holeffektes nur unzureichend gewürdigt, dass Briefsendungen für bestimmte Sendungsanlässe unwiederbringlich für den Briefmarkt verloren gegangen seien. Sie übersieht dabei, dass die Kammer durchaus einen erhöhten Substitutionsdruck unterstellt hat. Dieser wird nach Auffas-sung der Kammer und entgegen der Meinung der Betroffenen jedoch durch eine gestiegene Nachfrage im Ergebnis überkompensiert. Für die Annahme eines gegenteiligen Effektes fehlt es zudem an empirischer Datengrundlage. Insbesondere mangelt es an einer nachvollziehba-ren, schlüssigen Begründung für einen überproportionalen Sendungsmengenrückgang im Be-reich der Veranstaltungs- und Reisebranche. Warum die pandemiebedingte Digitalisierung in diesen Sektoren deutlich höher ausfallen sollte als in anderen Dienstleistungsbranchen, er-schließt sich nicht.

Der von der Betroffenen vorgetragene überproportionale Sendungsmengenrückgang bei in-haltsgleichen Transaktionssendungen wird überschätzt. Die Ergebnisse des 2. Quartals 2021 verifizieren ihre Ansicht nicht.

Zwar hat die Verlagerung von nicht-werblichen Sendungen aus dem Segment Dialogpost in das Segment Teilleistungen ab dem Jahr 2020 zu einem deutlichen Sendungsmengenanstieg ge-führt. Dies ist Folge der in Rechtskraft erwachsenen Entscheidung des VG Köln vom 26.03.2019 (25 K 3396/12) auf die Klage der Betroffenen gegen den Beschluss der Kammer in Sachen Infopost vom 30.04.2012 (BK5a-11/024). Seit dem 01.01.2020 schließt die Betroffene den Ver-sand von nicht werblich veranlassten inhaltsgleichen Sendungen als Dialogpost aus. Dies be-trifft inhaltsgleiche Transaktionssendungen wie Rechnungen, Kundenmitteilungen, Wahlbe-nachrichtigungen etc. Aufgrund dieses Sondereffektes hat sich die Absatzmenge der Teilleis-tungen im Jahr 2020 um [REDACTED] erhöht und ist in den Folgejahren entsprechend fortzuschreiben.

Im Rahmen ihrer aktuellen Hochrechnung geht die Betroffene jedoch davon aus, dass die Ab-satzmengen bei den inhaltsgleichen Transaktionssendungen im Prognosezeitraum um nahezu [REDACTED] zurückgehen. Die durchschnittliche jährliche Änderungsrate liegt sogar deutlich über derjenigen für die übrigen, nicht-inhaltsgleichen Transaktionssendungen.

Für die Kammer ist nicht erkennbar, weshalb inhaltsgleiche Sendungen einem höheren Substitutionsdruck durch elektronische Kommunikationsmittel ausgesetzt sein sollten als nicht-inhaltsgleiche.

Daran vermag auch der neuerliche Vortrag der Betroffenen vom 20.09.2021 nichts zu ändern. Das ergibt sich aus Folgendem: Die von der Betroffenen vorgetragenen generischen Eigenschaften wie gute Adressqualität und starke Standardisierung sind nicht ausdrücklich an das Kriterium der Inhaltsgleichheit geknüpft, sondern betreffen die Gesamtheit der Transaktionssendungen. Da davon auszugehen ist, dass die gesamte Korrespondenz mit Kunden unter Zuhilfenahme derselben Adressdatenbanken- und EDV-Systeme auf der Basis von Dokumentenmanagementsystemen abgewickelt wird, ist für die Kammer nicht ersichtlich, warum inhaltsgleiche Teilleistungssendungen in besonderem Maße einem höheren Digitalisierungsdruck ausgesetzt sein sollten.

Selbst unter Annahme des hypothetischen Falls, dass inhaltsgleiche Sendungen leichter substituierbar wären, müsste – da bereits seit dem 01.01.2020 der Versand inhaltsgleicher Sendungen als Dialogpost ausgeschlossen ist – für diese Sendungsanlässe der Prozess der Digitalisierung bereits abgeschlossen sein. Die daraus resultierenden Mengeneffekte wären bereits in dem zurückliegenden Zeitraum eingetreten. Bezogen auf den in der Zukunft liegenden Price-Cap-Zeitraum kann daraus kein höherer Abbaupfad resultieren.

Auch das von der Betroffenen wiederholt vorgetragene Argument der Preissensitivität vermag nicht zu überzeugen. Wie im vorangegangenen Schriftsatz verweist sie darauf, dass die inhaltsgleichen Teilleistungssendungen leicht substituierbar seien. Selbst für den Fall, dass diese von der Kammer nicht geteilte Einschätzung zuträfe, wäre davon auszugehen, dass preissensitive Geschäftskunden ihre inhaltsgleichen Transaktionssendungen längst digitalisiert hätten. Damit einhergehende Mengeneffekte hätten sich dann bereits in der Vergangenheit ausgewirkt und somit keine Relevanz für den künftigen Price-Cap-Zeitraum.

Inhaltsgleichheit per se steht in keinem Zusammenhang zum Ausmaß der Substituierbarkeit. Die Frage, ob und inwieweit physische Sendungen durch andere Medien - insbesondere auch elektronische Medien - ersetzt werden, hängt vielmehr maßgeblich vom Sendungsanlass ab. Hierbei macht eine Abgrenzung zwischen inhaltsgleichen und nicht-inhaltsgleichen Sendungen keinen Sinn.

Die inhaltsgleichen Transaktionssendungen waren zwar vormals nach der Produktlogik der Betroffenen dem Dialogpostsegment zugeordnet. Das bedeutet aber nicht, dass diese hinsichtlich der Nachfragesituation und der Wettbewerbsverhältnisse mit den nunmehr im Dialogpostsegment verbleibenden Produkten vergleichbar sind. Bei letzteren handelt es sich ausschließlich um adressierte Werbesendungen, welche einem deutlich höheren Substitutionsdruck ausgesetzt sind als Transaktionssendungen. Ebenso wenig ist anzunehmen, dass - gemessen an der Gesamtzahl von Transaktionssendungen bei den inhaltsgleichen Sendungen - ein vergleichsweise höherer Anteil an Sendungen an den Wettbewerb verloren gegangen ist.

Anders als Werbetreibende, welche Dialogpostprodukte in Anspruch nehmen, sind Versender von inhaltsgleichen und individualisierten Transaktionssendungen zum einen aufgrund gesetzlicher und vertraglicher Regelungen zum Versand von Mitteilungen mit informatorischem Gehalt verpflichtet. Mit Blick auf Geschäftspost ist zudem davon auszugehen, dass deren Versender weiterhin den physischen Weg als vorrangigen Kommunikationskanal nutzen und – verglichen mit der Werbebranche – eher zögerlich den traditionellen Briefversand durch elektronische Medien ersetzen werden.

Umstände, welche möglicherweise den Abwärtstrend bei den adressierten Sendungsmengen in der Werbewirtschaft beschleunigt haben, gelten eben nicht gleichermaßen für die inhaltsgleichen Transaktionssendungen. Die in Verbindung mit der Corona-Pandemie durch die Infektionsschutzverordnungen der Länder auferlegten Beschränkungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens betreffen zwar auch den Bereich der Transaktionssendungen, unabhängig davon, ob es sich um inhaltsgleiche oder individualisierte Sendungen handelt. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass inhaltsgleiche Sendungen hiervon stärker betroffen sein sollten als übrige Transaktionssendungen.

Die von der Betroffenen für einen beschleunigten Sendungsmengenrückgang während des Price-Cap-Zeitraums vorgebrachten Argumente vermögen nicht zu überzeugen. Die nach der Entscheidung der Kammer und Bestätigung durch das Verwaltungsgericht Köln erforderlich gewordene Verlagerung inhaltsgleicher Sendungen nichtwerblichen Inhalts vom Dialogpostsegment in das Teilleistungssegment ist für die Nachfrager und Versender mit erheblichen Preiserhöhungen von [REDACTED] verbunden. Wegen der Kurzfristigkeit der notwendig gewordenen Umstellung nutzten die Versender vorerst weiterhin den physischen Versandweg. Ein Rückgang der Sendungsmengen trat nicht ein. Die Betroffene erwartet eine kurzfristige Umgestaltung der Kommunikationsprozesse vom physischen Brief hin zu digitalen Übermittlungsformen. Dies gestalte sich nach Auffassung der Betroffenen bei inhaltsgleichen Sendungen besonders einfach.

Die Kammer teilt diese Einschätzung lediglich hinsichtlich einer möglichen Umstellung hin zur Nutzung digitaler Kanäle. Anders als die Betroffene geht die Kammer davon aus, dass die vorgetragenen Umstellungsprozesse hin zu Portallösungen angesichts ihrer Komplexität frühestens zum Ende des Price-Cap-Zeitraums realisiert werden können. Insbesondere mit Blick auf Aspekte der Datensicherheit und des Datenschutzes, etwa im Bereich Banken und Versicherungen, dürften vor einer Realisierung noch viele offene Fragen, auch im Kundenverhältnis, zu klären und zu regeln sein.

Zusätzlich vertritt die Betroffene die Ansicht, dass Versender aus Gründen der Portooptimierung inhaltsgleiche Transaktionssendungen, zu deren Versand sie gesetzlich verpflichtet sind, nicht mehr separat, sondern zusammen mit Sendungen individuellen Inhalts verschicken. Dies ist zwar grundsätzlich vorstellbar, wird von der Betroffenen aktuell empirisch aber in keiner Form belegt. Aktuell sind keine Mengeneffekte konkret auf diese Ursache zurückzuführen.

Eine Sichtung der aktuellen Quartalswerte für das Teilleistungssegment zeigt [REDACTED]

[REDACTED]. Ausweislich der Planung der Betroffenen mit Schreiben vom 14.06.2021 lag die gesamte Sendungsmenge BZA/BZE bei [REDACTED] und somit um [REDACTED] als im Jahr 2020. Die mit Schreiben vom 30.07.21 übermittelten Quartalswerte (Anlage14) weisen für die ersten beiden Quartale [REDACTED] auf. Dies gilt auch nach Bereinigung der von der Betroffenen vorgetragenen Mengeneffekte im Zusammenhang mit dem Versand von Maskengutscheinen und Impfbenachrichtigungen sowie einer weiteren Korrektur [REDACTED].

Dieser Befund deutet darauf hin, dass weder der corona-bedingte Digitalisierungsschub noch die verstärkte Substitution inhaltsgleicher Transaktionssendungen kurzfristig einen überproportionalen Mengenrückgang bei den Teilleistungsmengen im relevanten Price-Cap-Zeitraum hervorrufen. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass der vorgetragene digitalisierungs- und pandemiebedingt beschleunigte Rückgang verzögert eintreten wird.

Für die Extrapolation wird daher angenommen, dass die Transaktionssendungen ab dem Jahr 2021 bis zum Jahr 2024 lediglich um [REDACTED] zurückgehen. Erst ab dem Jahr 2025 wird die höhere Änderungsrate von [REDACTED] erwartet. Dementsprechend ist für das Jahr 2021 von einem Sendungsvolumen für BZA i.H.v. [REDACTED] bzw. für BZE i.H.v. [REDACTED] Sendungen auszugehen, auf den die Änderungsrate in Höhe von [REDACTED] Anwendung findet.

Für den Price-Cap-Zeitraum werden folgende Sendungsmengen BZA und BZE zugrunde gelegt:

Tabelle 45: Änderungen Sendungsmenge – Teilleistungen BZA und BZE (in Mio. Stück)

Teilleistungen	2021	2022	2023	2024
BZA	[REDACTED]			
BZE				

Damit verbunden sind im gleichen Maße Steigerungen der Umsatzerlöse sowie der Kosten:

Tabelle 46: Änderungen Umsatzerlöse und Kosten – Teilleistungen BZA und BZE (in Mio. €)*

	2022	2023	2024
BZA			
Erlössteigerung (ggü. Planwert)	[REDACTED]		
Kostensteigerung (ggü. Plan)			
EBIT-Effekt			
BZE			
Erlössteigerung (ggü. Planwert)	[REDACTED]		
Kostensteigerung (ggü. Plan)			
EBIT-Effekt			

* Rundungsdifferenzen

• Dialogmarketing

Das Segment Dialog Marketing ist weiterhin durch einen deutlichen Mengenrückgang in Folge einer zunehmenden E-Substitution gekennzeichnet, der in 2019 durch den Versand von Wahlbenachrichtigungen für die Europawahlen abgemildert werden konnte. Die damit einhergehenden Mengeneffekte konnten jedoch den Rückgang im Bereich der Neukundengewinnung nicht kompensieren. Der starke Rückgang im Jahr 2020 beruht auf zwei Sondereffekten. Zum Einen können seit dem 01.01.2020 nur noch Sendungen mit werblichen Charakter als Dialogpost (s. zuvor) versandt werden. Allein dieser Umstand hat zu einer Verlagerung von [REDACTED] in den Bereich Teilleistungen geführt. Zum anderen haben die in Verbindung mit der Corona-Pandemie durch die Infektionsschutzverordnungen der Länder auferlegten Beschränkungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens zu einem deutlichen Einbruch der Sendungen mit werblichem Charakter geführt. Der Abwärtstrend wird schließlich auch durch Insolvenzen als Folge der Corona-Pandemie verstärkt.

In Anbetracht dieser Umstände in Verbindung mit der fortschreitenden E-Substitution geht die Betroffene davon aus, dass sich die Mengen [REDACTED]

- **Pressedistribution**

Nach Aussage der Betroffenen sind die Absatzmengen der Pressepost national (wesentliches Produkt ist das Postvertriebsstück) [REDACTED].

Die Entwicklung der Absatzmengen sei ganz überwiegend bedingt durch die zunehmende Substitution der Printmedien durch elektronische 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.

Über den allgemeinen Trend rückläufiger Sendungsmengen hinaus kam es aufgrund der Coronakrise und [REDACTED]

- **C2X-Paketsegment**

Die Beschlusskammer legt ihrer Prognose für das C2X-Segment für das Jahr 2021 einen Mengenansatz in Höhe von [REDACTED] Sendungen als Ausgangswert für die Hochrechnung zugrunde. Zur Bestimmung der Sendungsmengen für die Jahre 2022 bis 2024 werden die von der Betroffenen in ihrer Price-Cap-Planung angenommenen jährlichen Änderungsraten für die künftigen Perioden herangezogen.

Während die Mengen für das Segment (C2X) bis einschließlich 2019 [REDACTED]

[REDACTED]. Ebenso wie die Betroffene sieht auch die Kammer, dass sich das Mengenwachstum abschwächen wird. Die im Jahr 2020 bestehenden pandemiebedingten Einschränkungen und die damit einhergehende verminderte Mobilität haben zusätzliche Versandanlässe geschaffen. So war insbesondere ab März 2020 ein deutliches Mengenwachstum zu verzeichnen. Weder die Coronabeschränkungen noch die Mobilitätsbeeinträchtigungen vermögen jedoch allein ursächlich den Sendungsmengenanstieg in 2020 zu erklären.

Die Datenauswertung für die ersten beiden Quartale in 2021 deutet ebenfalls auf nachhaltige Nachfrageveränderungen hin, die auch einen gewissen Coroneffekt nahelegen. Allerdings werden diese Effekte überlagert durch weitere Faktoren, die sich ursächlich auf die Nachfrage im C2X-Segment auswirken. Zu nennen ist beispielhaft die verstärkte Nutzung der Online-Plattformen (z.B. eBay oder kalaydo), über die Privatversender gebrauchte Artikel verkaufen. Infolge der Kontaktbeschränkungen und der Einschränkung von Präsenzveranstaltungen (z.B. Flohmärkten) boomen entsprechende Privatverkäufe über Online-Marktplätze. Es ist zu erwarten, dass Privatpersonen für derartige Transaktionen auch während der Erholungsphase und darüber hinaus derartige Verkaufskanäle nutzen werden. Dies gilt umso mehr, als sie nunmehr geübt und erfahren bei der Nutzung entsprechender Verkaufskanäle sind. Es ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend auch nach Corona fortsetzen wird. Dass die coronabedingten Kontaktbeschränkungen dauerhafte Nachfrageveränderungen mit sich gebracht haben, lässt sich auch empirisch durch die aktuellen Quartalsergebnisse bestätigen.

Ausweislich der mit Schreiben vom 30.07.2021 über [REDACTED], wäh- rend das kaum von Einschränkungen betroffene Q3 2020 bezüglich der Mengen [REDACTED]. Die Betroffene ist der Auffassung, dass auch Q1 2021 vom Pandemiegeschehen beeinflusst sei und daher nicht für die Hochrechnung herangezogen werden dürfe. Die Kammer teilt diese Ansicht.

Ursächlich für [REDACTED] bei den Paketmengen in Q1 2021 ist nach Einschätzung der Kammer maßgeblich der Coroneffekt. Daher bleibt dieser Mengenansatz bei der Beurteilung der künftigen Paketmengen unberücksichtigt.

Ausgehend davon sind ausschließlich Q1 2020, Q3 2020 und Q2 2021 für Zwecke der Hochrechnung heranzuziehen, da diese Quartale am Besten die Nachfragesituation im C2X-Segment in der Nach-Pandemiezeit widerspiegeln.

Bei Betrachtung der Sendungsmengen im 1. und 3. Quartal 2020 gegenüber den Vergleichs quartalen im Jahr 2019 ergibt sich eine durchschnittliche Änderungsrate in Höhe von [REDACTED]. Diese erhebliche Diskrepanz lässt sich nicht alleine auf Cov2- Beschränkungen zurückführen.

Aufgrund dieses Ergebnisses ist nicht von einem mit Corona-Beschränkungen in Verbindung stehenden Einmaleffekt auszugehen. Der beobachtete Mengenzuwachs dürfte auf zusätzliche Faktoren jenseits des sog. Coroneffekts zurückzuführen sein. Die Mengen in Q2 2021 in Verbindung mit den Veränderungsraten in Q1 und Q3 in 2020 lassen in der Gesamtschau darauf schließen, dass die in diesen Quartalen beobachteten Mengeneffekte einen nachhaltigen Niveaueffekt darstellen und sich, wenn auch in abgeschwächter Form, in den Folgejahren fortsetzen werden. Für die Hochrechnung wird daher eine aus der Quartalsberichterstattung abgeleitete Änderungsrate für die anschließende Hochrechnung zugrunde gelegt. Auf diesen Referenzwert sind sodann die von der Betroffenen in ihrer Price-Cap-Planung ermittelten Änderungsraten für die Folgejahre anzuwenden.

Unter Berücksichtigung der Änderungsraten für den zurückliegenden Zeitraum von 2017 bis 2019 in Verbindung mit den Änderungsraten derjenigen Quartale, die im Vergleich zum Vorjahr weniger von Corona beeinflusst wurden, geht die Kammer von einem Sockeleffekt aus und unterstellt einen Sendungsmengensanstieg von [REDACTED] gegenüber dem Vorjahr. Hieraus ergibt sich für das Jahr 2021 eine Sendungsmenge von [REDACTED] Sendungen, auf die die von der Betroffenen angenommenen Änderungsraten der Jahre 2022 bis 2024 angewandt werden.

Für den maßgeblichen Price-Cap-Zeitraum werden folgende C2X-Paketmengen zugrunde gelegt:

Tabelle 47: Absatzmengen – C2X (in Sendungen)*

Absatz C2X	2021	2022	2023	2024
in Mio.Stück	[REDACTED]			

* Rundungsdifferenzen

Damit verbunden sind im gleichen Maße Steigerungen der Umsatzerlöse sowie der Kosten:

Tabelle 48: Änderungen Umsatzerlöse und Kosten – C2X (in Mio. €)*

	2022	2023	2024
Erlössteigerung (ggü. Planwert)			
Kostensteigerung (ggü. Plan)			
EBIT-Effekt			

* Rundungsdifferenzen

• B2X-Paketsegment

Für den maßgeblichen Price-Cap-Zeitraum prognostiziert die Betroffene für das Jahr 2022 einen Sendungsmengenzuwachs von [REDACTED], welcher sich in den beiden Folgejahren auf durchschnittlich [REDACTED] erhöht. Die Kammer legt im Rahmen der Ermittlungen des X-Faktors diesen Mengenansatz zugrunde.

Die Mengenentwicklung in 2020 wird maßgeblich durch die Pandemie und die Geschäftsaktivitäten von Amazon beeinflusst. [REDACTED]

In den letzten Jahren ist der Umsatzanteil von Amazon am gesamten Online-Markt stetig gestiegen und lag im Jahr 2020 bei über 50 %. Folglich nimmt auch die Anzahl der bei der Betroffenen eingelieferten Sendungen im Zeitablauf zu. Im Jahr 2018 lag der Anteil Amazons an der Gesamtsendungsmenge der Betroffenen bei über [REDACTED]. Mit der Eigenzustellung durch Amazon Delivery ist dieser Anteil ab dem Jahr 2020 kontinuierlich zurückgegangen.

Bis Ende 2021 wird Amazon voraussichtlich bis zu 17 weitere Distributionscenter in Betrieb nehmen, über die die Zustellung von Paketsendungen organisiert wird. Die Betroffene geht davon aus, dass Amazon im Jahresverlauf etwa [REDACTED]

Daraus folgt, dass die durch Amazon eingelieferten Mengen mit [REDACTED]

[REDACTED]. Es sind die Sendungsmengen vorliegend zugrunde zu legen, die die Betroffene mit Schreiben vom 15.03.2021 vorgelegt hat.

Hinsichtlich der Bewertung der Pandemieeffekte teilt die Kammer die Ansicht der Betroffenen. In Übereinstimmung mit der Betroffenen geht die Kammer davon aus, dass der in 2020 und 2021 festgestellte Nachfrageanstieg nur partiell von nachhaltiger Natur ist und sich in den Folgejahren nicht in vergleichbarem Umfang fortsetzen wird.

Durch die nicht in der Planung berücksichtigte monatelange Schließung des stationären Handels auch in 2021 sind die Mengen gegenüber der am 15.03.2021 vorgelegten Planung [REDACTED]. Für das Jahr 2022 geht die Betroffene jedoch davon aus, dass der derzeitige Nachfrageschub im Online-Handel in dieser Größenordnung [REDACTED]

Nach Bereinigung um die durch Amazon eingelieferten Mengen liegt das Mengenwachstum mit [REDACTED] in der extern kommunizierten Größenordnung.

In ihrer Stellungnahme vom 22.06.2021 benennt die Betroffene nachfrageseitige Faktoren, weshalb sich nach Ende der Pandemie der starke Paketmengenanstieg nicht fortsetzen wird.

Mit zunehmenden Lockerungen und sinkender Inzidenz entfällt für Kunden ein Teil der Gründe, weiterhin online einzukaufen. Dies betrifft Kunden, die während der Pandemie bewusst Kontakt zu anderen Menschen vermieden oder wegen des Lockdowns Artikel ausschließlich online erworben haben. In diese Richtung weist die von der Betroffenen vorgelegte Studie „Re:Start“ von Horn & Company zum Kaufverhalten. Nach diesen aktuellen Erhebungen wollen nur 30 % der Befragten ihr geändertes Kaufverhalten auch nach Corona beibehalten, 70 % der Befragten bestätigten, nach Corona wieder vermehrt stationär einzukaufen bzw. beide Kanäle nutzen zu wollen.

Mit Click & Collect bzw. Click & Meet wurden während der Pandemie neue Online-Bestelloptionen etabliert. Der von der Betroffenen angeführte Onlinemonitor 2021 des HDE belegt, dass diese neuen Optionen auch nach der Pandemiephase weiter nachgefragt und Artikel entsprechend erworben werden. Diese neue Form des Einkaufsverhaltens online führt als Alternative zum Vorgang der klassischen Onlinebestellung zu einem Rückgang der zu befördernden Paketsendungen.

Gestützt auf Untersuchungen von KPMG geht die Betroffene davon aus, dass Kunden nach einer Phase geminderter Konsum-Möglichkeiten während der Coronaphase nach Corona das Volumen ihrer online-Einkäufe zugunsten von Reisen, Kulturveranstaltungen und Restaurantbesuchen etc. reduzieren werden (s.a. KPMG, Online Shopping – Wer kauft was, wann, wie).

Schließlich erwartet die Betroffene eine Veränderung der Nachfrage nach bestimmten Konsumgütern nach der Pandemie. Gestützt auf Ergebnisse der Studie „Re:Start“ von Horn & Company geht sie davon aus, dass Kunden nach einer Phase der Abstinenz während der Coronabeschränkungen das Volumen ihrer Onlinekäufe zu Gunsten von Reise- und Tourismusangeboten sowie von Restaurant- und Barbesuchen bzw. Anschaffung hochwertiger Konsumgüter einschränken werden. Im Ergebnis dämpft dieser Trend die Menge der beförderten Paketsendungen.

Aufgrund der vorgenannten Aspekte werden die Paketmengen in 2021 gegenüber der nunmehr für 2022 erwarteten Paketmenge [REDACTED].

Für den Price-Cap-Zeitraum werden folgende Paketmengen und Änderungsraten zugrunde gelegt:

Tabelle 49: Absatzmengen – B2X (in Sendungen)*

Paket B2X	2021	2022	2023	2024
Absatz in Mio. Stück	[REDACTED]			
Veränderung				

Demgegenüber schätzt BIEK mit Schreiben vom 29.07.2021 die Entwicklung der Paketmengen optimistischer ein als die Betroffene. Der Verband prognostiziert für den Gesamtmarkt der Kurier-, Express- und Paketsendungen ein jährliches Wachstum von 7,0 %. Für das Paketsegment rechnet der Verband sogar mit einem jährlichen Wachstum von 7,5 % und liegt somit

oberhalb der Einschätzung der Betroffenen. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass die vom BIEK genannten Wachstumsraten sich auf den Gesamtmarkt der Standardpaketsendungen beziehen, wohingegen die Betroffene in ihrer Prognose lediglich auf die Änderungsrate der von ihr beförderten Paketsendungsvolumina abstellt. Diese Diskrepanz bei den Wachstumsraten ist maßgeblich darauf zurückzuführen, dass die Sendungsmengen bei der Betroffenen aufgrund des fortschreitenden Netzausbaus von Amazon nicht in dem Umfang wachsen wie der Gesamtmarkt für Standardpaketsendungen. Wie zuvor ausgeführt, ist der [REDACTED]

[REDACTED]. Daher ist der Vortrag des BIEK nicht geeignet, die von der Kammer getroffene Bewertung zur Sendungsmengenentwicklung im B2X-Segment zu entkräften.

Die dargelegten nachfrageseitigen Effekte wurden vom BIEK offenbar in der getroffenen Hochrechnung außer Acht gelassen, die daher naturgemäß zu optimistisch ausfällt.

In der Gesamtschau erklären der Marktanteilsverlust wegen der vermehrten Eigenzustellung bei Amazon als auch die skizzierten Nachfrageveränderungen den Umstand, dass die B2X-Sendungsmengen der Betroffenen im Price-Cap-Zeitraum nicht in dem Maße anwachsen werden, wie dies der Verband prognostiziert hat.

- **Paket Sonstige**

Das Segment „Paket Sonstige“ enthält im Wesentlichen Export- und Importsendungen. Export und Import sind unterschiedlich von der Pandemie betroffen. Im Export war ein [REDACTED] zu verzeichnen.

Ebenso wie die Betroffene geht auch die Kammer davon aus, dass [REDACTED]

[REDACTED] zu beobachten sein wird. Für die Folgejahre erwartet die Betroffene getrieben durch eCommerce wieder ein [REDACTED].

Im Import hingegen werden sich die Beschränkungen im internationalen Güterverkehr [REDACTED] auswirken.

[REDACTED] gerechnet.

- **Sonstige Postdienstleistungen – Warenversand**

Für das Subsegment „Sonstige Postdienstleistungen – Warenversand“ prognostiziert die Betroffene für den relevanten Price-Cap-Zeitraum [REDACTED].

Zum 01.07.2019 wurde das Produktportfolio für Bücher- / Warensendungen neu gestaltet. Von ursprünglich sechs Produkten wurde das Portfolio auf zwei Produkte reduziert, das ursprüngliche Angebot jedoch übergangsweise bis Ende 2019 beibehalten. Zu Beginn des Jahres 2020 erfolgte die vollständige Umstellung. In der Folge sind die Mengen bei der Warensendung [REDACTED] ist. Dieser Effekt wurde durch die corona-bedingte starke Nachfrage nach kleinformatigem Warenversand im Jahr 2020 [REDACTED].

Die Betroffene geht davon aus, dass die Nachfrage in 2021 bei einer Normalisierung der Situation gegenüber dem Vorjahr [REDACTED]. Für die Folgejahre rechnet die Betroffene mit Wachstumsraten von [REDACTED].

- **Sonstige Postdienstleistungen – Brief Import**

Für das Subsegment „Sonstige Postdienstleistungen – Brief Import“ prognostiziert die Betroffene einen Mengenrückgang in der Größenordnung von [REDACTED] p.a.

Der Vortrag der Betroffenen zur Mengenprognose ist nachvollziehbar und plausibel.

Der [REDACTED], so dass die Betroffene die Geschäftsentwicklung als [REDACTED] einstuft. Der Wegfall der De-Minimis-Regel zur Verzollung von eingeführten Gütern zum 01.07.2021 beschleunigt den [REDACTED].

- **Sonstige Postdienstleistungen – Rest**

Das Subsegment „Sonstige Postdienstleistungen – Rest“ beinhaltet im Wesentlichen DV-freigemachte Produkte aus den Bereichen Brief Kommunikation, Postzustellungsauftrag sowie Direct Entry Produkte. Letzere umfassen im Ausland akquirierte Produkte, die mit deutscher Freimachung in Deutschland eingeliefert werden.

Pandemiebedingt ergeben sich deutliche Einbrüche in den Jahren 2020 und 2021. Für die Folgejahre rechnet die Betroffene mit [REDACTED].

- **Nicht-Postdienstleistungen**

Dem Segment „Nicht-Postdienstleistungen“ sind die Produkte zugeordnet, die postrechtlich keine Postdienstleistungen sind. Mengenmäßig am bedeutsamsten sind unadressierte Werbesendungen. Ebenso wie bei Postdienstleistungen zeigt sich corona-bedingt ein [REDACTED].

7.3.5.1.2. Preisentwicklungen der übrigen Segmente

Der Berechnungsansatz der Kammer berücksichtigt die umsatzseitigen Effekte aufgrund von Nachfrageverschiebungen und aufgrund geplanter Entgeltmaßnahmen gemäß Schreiben vom 15.03.2021. Die Betroffene hat mit o.g. Schreiben umfassend die geplanten Entgeltmaßnahmen dargestellt.

Die Entgeltmaßnahmen betreffen im Einzelnen die nachfolgenden Segmente bzw. Subsegmente:

- **Teilleistungen**

Für das Segment Teilleistungen plant die Betroffene [REDACTED].

- **Dialogmarketing**

Im Jahr 2021 führte die Betroffene keine Preismaßnahmen durch. [REDACTED] geht auf den [REDACTED].

zurück.

. Ge-
genüber der am 15.03.2021 vorgelegten Planung wird der Durchschnittsnettopreis für 2022

Aufgrund der Ergebnissituation der Dialogpost hat diese Planungsabweichung keinen Einfluss auf die Tragfähigkeit des Segments. Auswirkungen auf das laufende Price-Cap-Verfahren ergeben sich somit nicht.

- **Presse**

Für die Jahre ab 2021 sind . Die Betroffene geht davon aus, dass dies

- **Sonstige Postdienstleistungen – Warenpost**

Für die Warenpost ist eine geplant.

- **Sonstige Postdienstleistungen – Brief Import**

Der deutliche . Für die Folgejahre erwartet die Betroffene einen

- **Sonstige Postdienstleistungen – Rest**

Die

- **Segment C2X**

Im Privatkundensegment Paket (C-to-X) ist in den ersten Monaten des Jahres 2020

. Dies ist teilweise auf

zurückzuführen. Für das Jahr 2022 ist

geplant.

. Für 2023 ist

unterstellt. Bedingt durch

. Die nächste

stattdessen. Ab diesem Jahr erwartet die Betroffene auch eine

- **Segment B2X**

Im Geschäftskundensegment B2X geht die Betroffene davon aus, dass angesichts

sein werden.

- **Segment Paket Sonstige**

Für die dem Segment „Paket Sonstige“ zugeordneten Import-Paketsendungen erwartet die Betroffene

. Auch für die Export-Paketsendungen geht die Betroffene von einer

7.3.5.2. 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 (vgl. Punkt II 7.1. und II 7.2.) 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 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. 3 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 Wettbewerbsgesichtspunkten 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 segmentbezogenen Tragfähigkeit. Der Umfang der rechnerisch einbezogenen Gewinne entscheidet darüber, in welchem Umfang die einzelnen Segmente zur Lastentragung herangezogen werden können.

7.4. Deflationierung

Zur Bestimmung des X-Faktors für die Jahre 2022 bis 2024 ist die Berechnungsbasis um die darin enthaltenen Kostensteigerungen zu bereinigen, da nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 PEntgV über

die sog. gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate als eine der beiden wesentlichen Maßgrößen für die Festlegung der zulässigen Entgeltänderungsrate die allgemeinen Personal- und Sachkostensteigerungen bereits 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 01.01.2022, [REDACTED] % zum 01.01.2023 und [REDACTED] % ab dem 01.01.2024 für Tarifkräfte sowie für Beamte in Höhe von [REDACTED] % ab dem 01.04.2022, [REDACTED] % ab dem 01.04.2023 und [REDACTED] % ab dem 01.04.2024 veranschlagt.

Hinsichtlich der direkten Sachkosten geht die Betroffene je nach Budgetart (Transport, Leiharbeiter, Treibstoffe, Mieten, Instandhaltung etc.) von jährlichen Steigerungen zwischen [REDACTED] % und [REDACTED] % für die Jahre 2022 bis 2024 aus. Bei den indirekten Sachkosten wird eine jährliche Preissteigerung von [REDACTED] % unterstellt.

Für die Ermittlung des X-Faktors wurden Preis- und Faktorkostensteigerungen entsprechend herausgerechnet. Personal- und Sachkosten werden insoweit ab dem Jahr 2022 auf Grundlage konstanter Faktorpreise berücksichtigt. Für die Deflationierung der Price-Cap-Erlöse werden die Mengen der Jahre 2022 bis 2024 mit den genehmigten Preisen des Jahres 2021 bewertet. Zugerechnete Lasten sind gleichsam um Faktorkostensteigerungen bereinigt.

7.5. Berechnung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor)

Für den Price-Cap-Zeitraum vom 01.01.2022 bis 31.12.2024 errechnet sich ein X-Faktor von insgesamt -1,35 %.

Die Ermittlung des X-Faktors stellt sich – analog zur Vorgehensweise in den Price-Cap-Maßgrößenverfahren 2013 bis 2018 – wie folgt dar:

Zunächst wurden die von der Kammer anerkannten, deflationierten KeL und die berücksichtigungsfähigen die KeL übersteigenden Aufwendungen für den Bereich der Price-Cap-Produkte der Jahre 2022, 2023 und 2024 zusammengefasst. Die so ermittelten Kosten wurden sodann auf die prognostizierten Sendungsmengen bezogen. Die Berechnungen ergeben das Kosten-niveau je Sendung für das Price-Cap-Segment.

Das für den Zeitraum 2022 bis 2024 ermittelte durchschnittliche Ausgangsentgelt-niveau beträgt insgesamt [REDACTED] € (siehe Punkt II. 6.). Dem wurde das durchschnittliche Kostenniveau je Sendung für 2022 bis 2024 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. Nach der Mittelfristprognose des Sachverständigenrats der Bundesregierung wird das durchschnittliche jährliche Trendwachstum der TFP in den nächsten fünf Jahren 0,5 % p.a. betragen und somit auf dem niedrigen Niveau der Vorjahre verbleiben, vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – Jahresgutachten 2020/2021, „CORONA-KRISE GEMEINSAM BEWÄLTIGEN, RESILIENZ UND WACHSTUM STÄRKEN“ – Jahresgutachten 2020/21; erschienen im November 2020, Seiten 66ff., 286ff. Dieser Wert wird der Ermittlung der in Abzug zu bringenden gesamtwirtschaftlichen Produktivität zugrunde gelegt.

Die Bereinigung um die für den Zeitraum 2022 bis 2024 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 2021 beträgt die indizierte Entwicklung der TFP 100,5 in 2022, ~101,0 in 2023 und ~101,5 in 2024. Der durchschnittliche Ansatz für den Zeitraum 2022 bis 2024 beträgt somit ~1,0 % (Rechenschritt: $[(100 * 1,005 + 100 * 1,005 * 1,005 + 100 * 1,005 * 1,005 * 1,005) / 3 - 100]$).

Für den Zeitraum der Maßgrößenentscheidung ergibt sich auf Grundlage der vorgenannten Ausführungen und Kostenaufstellungen eine durchschnittliche Produktivitätsfortschrittsrate von insgesamt -1,35 % für den Zeitraum 2022 bis 2024:

Tabelle 50: Berechnung des X-Faktors

	2022	2023	2024
Sendungsmengen (in Mio. Stück)			
KEL PC-Produkte (in Mio. €)*			
davon Gewinnsatz (6,56 %)			
Neutraler Aufwand PC-Produkte (in Mio.€) – verursachungsgerecht			
Neutraler Aufwand PC-Produkte (in Mio. €) – nach Tragfähigkeit			
Neutraler Aufwand PC-Produkte gesamt (deflationiert, in Mio. €)			
Ausgangsentgeltniveau 2022 - 2024			
Kostenniveau 2022 – 2024			
Differenz			
abzgl. gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung / TFP (durchschnittlich)	1,0 %		
X-Faktor	-1,35 %		

* ohne Personal- und Sachkostensteigerungen

Wie in den 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. Zum Zwecke der Plausibilisierung des X-Faktors i.S.d. § 4 Abs. 4 PEntgV greift die Kammer gleichwohl auf Benchmarkbetrachtungen nationaler und europäischer KEP- und marktbeherrschender Postunternehmen zurück (siehe Punkt II. 7.6.).

Der Vorrang der Kostenprüfung bei der Bestimmung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate ergibt sich aus § 3 Abs. 2 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. Ausgehend von diesem Verständnis wäre eine vorrangig 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 -1,35 % 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.

7.6. Vergleichsmarktbetrachtung (§ 4 Abs. 4 PEntgV)

§ 4 Abs. 4 PEntgV verlangt, bei der Vorgabe der Produktivitätsfortschrittsrate der Betroffenen (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 PEntgV) die Produktivitätsfortschrittsraten von Unternehmen auf vergleichbaren Märkten mit Wettbewerb zu berücksichtigen. In den beiden letzten Maßgrößenverfahren hat die Kammer auf der Basis einer Preisvergleichsbetrachtung anderer Incumbents den auf Kostendaten der Betroffenen basierenden X-Faktor plausibilisiert.

Der bisherigen Vergleichsbetrachtung lag die Annahme zugrunde, dass Briefpreissteigerungen in den Vergleichsländern auf entsprechende Kostensteigerungen und Produktivitätsveränderungen der Postunternehmen zurückzuführen sind, sodass die beobachtbare Entwicklung der Preisveränderungsraten gegenüber der allgemeinen Verbraucherpreisentwicklung als ein Indiz für negative Produktivitätsfortschrittsraten gewertet wurde. Um weitere Möglichkeiten zur Plausibilisierung zu eruieren, hat das Grundsatzreferat der Postabteilung der Bundesnetzagentur das WIK beauftragt, die vorhandenen und in anderen Sektoren bereits angewandten Tools zur Produktivitätsmessung darzustellen. Die vom WIK dargestellten Berechnungstools können allenfalls zur groben Abschätzung des X-Faktors herangezogen werden. Die Ergebnisse des Gutachtens und der von WIK bereitgestellten Tools zur Bewertung KEP- und postmarktspezifischer Produktivitätsentwicklungen zeigen allerdings, dass sich die unter Ziff. II 7.5. ermittelte Produktivitätsfortschrittsrate in Höhe von -1,35 % in Rahmen vergleichbarer Produktivitätsentwicklungen anderer KEP- und Postunternehmen bewegt. Im Einzelnen:

Die Spannbreite der im Rahmen der Vergleichsbetrachtung mit den herangezogenen Berechnungstools führt zu ermittelten Produktivitätsfortschrittsraten von -2,96 % bis -0,006 %.

Zur Plausibilisierung der kostenanalytisch ermittelten Produktivitätsfortschrittsrate greift die Kammer aus Gründen der Datenverfügbarkeit und der Sachnähe auf folgende Indexzahlen zurück:

- Totale Faktorproduktivität und Arbeitsproduktivität für deutsche Post-, Kurier- und Expressdienste (Berechnungstool 1)
- Arbeitsproduktivität für Post-, Kurier- und Expressdienste in anderen europäischen Ländern (Berechnungstool 2)
- Totale Faktorproduktivität und Arbeitsproduktivität auf Basis eines synthetischen Branchenindex für die Deutsche Post AG (Berechnungstool 3)
- Totale Faktorproduktivität und Arbeitsproduktivität auf Basis von Unternehmensdaten europäischer marktbeherrschender Postunternehmen (Berechnungstool 4)

Die Produktivitätsentwicklung im Briefbereich kann auf Grundlage von im Paketmarkt tätigen **nationalen** und **europäischen** KEP-Unternehmen (Berechnungstool 1 und 2) abgeschätzt werden. Die KEP-Branche ist im Hinblick auf die logistischen Wertschöpfungsprozesse mit den Prozessen in der Briefbeförderung vergleichbar. Wie in der KEP-Branche werden in der

Briefbeförderung zu handhabende Objekte in einem physischen, personalintensiven Transportnetzwerk mit weitgehend standardisierten Prozessen sortiert und zugestellt.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Briefmärkte im nationalen und europäischen Ausland im Gegensatz zu den Paketmärkten einem stetigen und zum Teil erheblichen Rückgang des Mengenaufkommens als Folge der Digitalisierung (E-Substitution) und damit einhergehenden, produktivitätsmindernden Marktschrumpfungsprozessen ausgesetzt sind.

Ein Vergleich mit Produktivitätskennzahlen von 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 im Briefsegment wiedergeben und wäre daher nicht sachgerecht. Die Produktivität im Briefbereich wird in erster Linie durch den Sendungsmengenrückgang bestimmt.

Die besonderen Marktumstände wurden bei Betrachtung der etablierten europäischen Postunternehmen erfasst. Zwar handelt es sich um ehemalige Monopolisten. Ebenso wie die Betroffenen sind diese als etablierte Briefdienstleister durch die Mengenrückgänge mit spezifischen Herausforderungen konfrontiert, wie z. B. der Kostendeckung für die Vorhaltung von Infrastruktureinrichtungen des Universaldienstes, Kapazitätsauslastungsrisiken und Produktivitätsverschlechterungen.

Letztlich sind alle genannten Berechnungstools – abhängig von den durch sie generierten Werten – grundsätzlich geeignet, den Rahmen für einen einerseits wettbewerblich geprägten dynamischen Markt und andererseits einem ehemals monopolisierten - von der Sondersituation (Sendungsmengenrückgang; Universaldienst, etc.) geprägten - Briefmarkt abzubilden.

Im Gutachten erfolgt die Ermittlung von Produktivitätsfortschrittsraten im Rahmen so genannter „Anwendungsbeispiele“. Die von den Gutachtern im Rahmen der „Anwendungsbeispiele“ ausgewählten Spezifikationen sind jeweils als Hinweise und nicht als abschließende Empfehlung für die konkrete Berechnung der Produktivitätsfortschrittsraten zu verstehen. Die Ermittlung der Produktivitätsfortschrittsraten für die herangezogene Spannbreite basiert auf den „Anwendungsbeispielen“ des WIK-Gutachtens.

Die Spannbreite von -2,96 % bis -0,006 % für die Produktivitätsfortschrittsrate ergibt sich aus den folgenden vier „Anwendungsbeispielen“.

- **„Anwendungsbeispiel 1“ (Berechnungstool 1):**

Zur Bestimmung der Produktivitätsentwicklung im Briefbereich wurde als Vergleich die Produktivität der nationalen KEP-Unternehmen im Zeitraum von 2010 bis 2015 herangezogen. Es ergibt sich eine durchschnittliche Produktivitätsfortschrittsrate von -0,736 % (TFP)

Im Rahmen von „Anwendungsbeispiel 1“ werden die Veränderungsrate der TFP und die Veränderungsrate der Arbeitsproduktivität für Post-, Kurier- und Expressdienste in Deutschland ermittelt.

Als Datenquelle wird vorliegend auf die Datenbank von EU KLEMS zurückgegriffen, da als Outputgröße sowohl die Bruttowertschöpfung als auch der Produktionswert herangezogen werden können. Die Berechnung erfolgt daher sowohl auf Grundlage des (deflationierten) Produktionswertes als auch auf Grundlage der (deflationierten) Bruttowertschöpfung als Outputgröße. Als Inputgrößen werden die Zahl der Erwerbstätigen (Faktor Arbeit), das preisbereinigte Nettoanlagevermögen (Faktor Kapital) und die preisbereinigten Vorleistungen herangezogen.

Die Änderungsrate des gesamten Inputs für die TFP wird auf der Grundlage des Törnqvist-Index berechnet. Die mathematische Herleitung des TFP und der Arbeitsproduktivität kann dem WIK-Gutachten entnommen werden (siehe WIK-Gutachten, S. 88-89).

- **„Anwendungsbeispiel 2“ (Berechnungstool 2):**

Bei Rückgriff auf die Produktivitätskennwerte europäischer KEP-Unternehmen errechnet sich bei Betrachtung der Arbeitsproduktivität eine durchschnittliche Produktivitätsfortschrittsrate von -1,476 % für den Zeitraum von 2011 bis 2017.

Im Rahmen von „Anwendungsbeispiel 2“ wird die Veränderungsrate der Arbeitsproduktivität für Post-, Kurier- und Expressdienste in anderen europäischen Ländern bestimmt.

Wie in „Anwendungsbeispiel 1“ wird vorliegend auch auf die Daten des WZ 53, d.h. auf Post-, Kurier und Expressdienste zurückgegriffen, diesmal allerdings für andere europäische Staaten (ohne Deutschland). Die verwendeten Daten sind den „National Accounts“ der EU KLEMS-Datenbank entnommen. Für die Gewichtungsfaktoren der Länder (z.B. Einwohnerzahl) wurden Daten der europäischen Statistikbehörde (Eurostat)¹ herangezogen, nicht aber für die eigentliche Berechnung der Produktivitätsfortschrittsraten. Die eingeschränkte Datenverfügbarkeit erlaubt hier nur die Berechnung der Arbeitsproduktivität.

Die EU KLEMS-Daten erlauben die Berechnung von drei Kenngrößen für die Arbeitsproduktivität, wobei auch hier auf die Zahl der Erwerbstätigen und nicht Arbeitnehmer abgestellt wird.

Die Veränderungsrate der Arbeitsproduktivität, die als Indikator für die Produktivitätsfortschrittsrate dienen soll, wird als Durchschnittsgröße über alle Länder ermittelt. Als Gewichtungsfaktor wird vorliegend die Einwohnerzahl für das Jahr 2020 herangezogen.

¹ Die europäische Statistikbehörde Eurostat erhebt Daten zu verschiedensten Lebens- und Wirtschaftsbereichen in allen Mitgliedsländern der Europäischen Union. Ein direkter Ausweis der TFP für verschiedene Wirtschaftszweige ist nicht erhältlich. Vielmehr werden Daten der VGR ausgewiesen. Die für eine Berechnung der TFP benötigten Daten gehen nicht über die Daten des Statistischen Bundesamtes hinaus.

Für die Gewichtung mittels Einwohnerzahl spricht, dass die Einwohnerzahl als Indikator für die Netzgröße eines flächendeckend agierenden Postunternehmens dienen kann. Die Verwendung der Einwohnerzahl als Gewichtungsfaktor hat zur Folge, dass die Ergebnisse großer Länder wie Spanien und Italien stärker gewichtet werden als die Ergebnisse kleiner Länder, z.B. Dänemark, Estland oder Slowenien.

- **„Anwendungsbeispiel 3“ (Berechnungstool 3):**

Die Anwendung des synthetischen Index führt zu einer Produktivitätsfortschrittsrate in Höhe von durchschnittlich -0,006 % für den Zeitraum von 2012 bis 2018.

Im Rahmen von „Anwendungsbeispiel 3“ werden die Veränderungsraten der TFP und der Arbeitsproduktivität auf der Grundlage eines synthetischen Branchenindex für die Betroffene ermittelt.

Bei einem synthetischen Index werden Daten anderer Wirtschaftszweige der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) für Deutschland genutzt, um die Aktivitäten des regulierten Unternehmens zur Erbringung von Briefdienstleistungen „nachzubauen“. Im Ergebnis gelangt man zu einer Berechnung der TFP bzw. der Arbeitsproduktivität. Für die Berechnung der Veränderungsrate der TFP wird als Referenz die Törnqvist-Methode auf alle als Vergleichsbranchen ausgewählten Wirtschaftszweige angewandt. Diese Vergleichsbranchen gehen mit einer vorher festgelegten Gewichtung in die Berechnung der TFP ein. Als Gewichtungsfaktoren dienen die angenommenen Kostenanteile, die die jeweilige Aktivität an den Gesamtkosten der Betroffenen hat. Als Datenquelle wird für die ausgewählten Wirtschaftszweige Destatis herangezogen (siehe WIK-Gutachten, S. 104).

Für alle Wirtschaftszweige wird vorliegend ein TFP- bzw. Arbeitsproduktivitätsindex auf Basis der Bruttowertschöpfung ermittelt, der mit der berechneten Gewichtung in die Kalkulation eines synthetischen Index eingeht.

Die Veränderungsrate der TFP basierend auf dem synthetischen Index kann eher als Indikator für den technologischen Fortschritt verwendet werden, nicht aber um die Auswirkungen der Nachfrageveränderungen im Briefmarkt auf die Skalenerträge abzubilden (WIK-Gutachten, S. 115).

- **„Anwendungsbeispiel 4“ (Berechnungstool 4):**

Bei Betrachtung der Produktivitätsentwicklungen sämtlicher europäischer Incumbents ergibt sich eine durchschnittliche TFP-Veränderungsrate von -2,960 % für den Zeitraum von 2011 bis 2020.

Werden dagegen auf die Produktivitätswerte börsennotierte europäische Incumbents abgestellt, ergibt sich für den Zeitraum von 2011 bis 2020 eine durchschnittliche TFP-Veränderungsrate von -1,76 %.

Im Rahmen von „Anwendungsbeispiel 4“ werden die Veränderungsraten der TFP (auf Opex-Basis) und der Arbeitsproduktivität auf der Grundlage von Unternehmensdaten europäischer Postunternehmen ermittelt.

Statt auf Branchendaten wird vorliegend auf Daten von 30 europäischen Postunternehmen zurückgegriffen. Gemeinsam ist allen betrachteten nationalen Postunternehmen, dass sie verpflichtet sind, flächendeckend Postdienstleistungen an mindestens fünf Tagen pro Woche zu erbringen. Damit besteht zwischen der Betroffenen und den europäischen Postunternehmen

eine große Ähnlichkeit hinsichtlich des Dienstleistungsportfolios im Zusammenhang mit dem postalischen Universaldienst.

Die herangezogenen Daten stammen aus den jährlich veröffentlichten Jahres- und Finanzberichten dieser Unternehmen. Das WIK-Gutachten (S. 116) enthält eine Auflistung der nationalen Postunternehmen, die in die Betrachtung eingegangen sind. Zudem werden Informationen zur Börsennotierung, Rechnungslegung und dem Dienstleistungsumfang der Unternehmen (mit Stichtag 2018) aufgeführt. Die zugrundeliegenden Zeitreihen umfassen einen Zeitraum von 2011 bis 2020.

Vorliegend wird sowohl auf börsennotierte als auch auf nicht börsennotierte Unternehmen abgestellt, und zwar unabhängig vom angewandten Rechnungslegungsstandard und dem angebotenen Produktportfolio.

Berechnungsperiode (WIK-Gutachten, S. 122-123):

Für die Berechnungen wird auf den Betrachtungszeitraum von 2011 bis 2020 abgestellt.

Grundsätzlich wurden Unternehmensdaten ab 2010 (nach Abklingen der Finanzkrise) bis 2020 erhoben. Die erste verfügbare Veränderungsrate bezieht sich daher auf das Jahr 2011. Diese Periode wurde gewählt, weil (1) in früheren Jahren der Rechnungslegungsstandard IFRS noch deutlich weniger verbreitet war, und (2) die Wahrscheinlichkeit für unternehmensindividuelle Strukturbrüche durch Veränderungen in den Segmentabgrenzungen bei längeren Zeitreihen weiter zunimmt. Die maximale Datenbasis ohne Strukturbrüche erhält man mit der Berechnungsperiode 2015-2018 bzw. 2020.

Gewichtung

Die Unternehmensergebnisse werden mit der Landesgröße, gemessen über die Einwohnerzahl, gewichtet. Dies hat den Vorteil, dass die Einwohnerzahl als Indikator für die Netzgröße des nationalen Postunternehmens dient. Auf diese Weise fließt jedes Postunternehmen in Abhängigkeit seiner Größe ein (ähnlich wie bei einer Branchenbetrachtung) (siehe WIK-Gutachten, S. 123).

• Ergebnis

In der Gesamtschau sind sämtliche Berechnungstools geeignet, die Produktivitätsentwicklung in dem in Rede stehenden Sektor zu plausibilisieren. Die mittels dieser Berechnungstools makroökonomisch hergeleiteten Produktivitätswerte deuten darauf hin, dass der kostenanalytisch ermittelte X-Faktor die tatsächliche Produktivitätsänderung in einem Brieflogistiknetz im relevanten Price-Cap-Zeitraum widerspiegelt.

8. Gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate - Referenzindex I - (Tenor zu 6.)

Als Referenzindex I wird der Verbraucherpreisindex für Deutschland herangezogen.

Als Wert für den Referenzindex wird das arithmetische Mittel der tatsächlichen Werte von Juli 2020 bis Juni 2021 sowie die erwarteten Werte für den Zeitraum Juli 2021 bis Juni 2022 und Juli 2022 bis Juni 2023 herangezogen.

Für den Zeitraum 2022 bis 2024 beträgt der Wert für den Referenzindex I insgesamt 3,25 %.

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.

Im Maßgrößenverfahren 2015 hat die Beschlusskammer erstmals den Price-Cap-Zeitraum 2016 bis 2018 zu einer einzigen Genehmigungsperiode zusammengefasst. 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 10.1.). Weder die Betroffene noch von Seiten der Wettbewerber wurden in den vergangenen Verfahren durchgreifende 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 $t-1,5$ festgelegt werden.

Bei einem dreijährigen Genehmigungszeitraum vom 01.01.2022 bis 31.12.2024 umfasst der relevante Zeitraum für die Ermittlung der zugrunde zu legenden Inflationsrate somit den Zeitraum 01.07.2020 bis 30.06.2023.

Die tatsächliche Veränderungsraten für den Zeitraum Juli 2020 bis Juni 2021 liegen nach den Feststellungen des Statistischen Bundesamtes vom 11.08.2021 vor und bedürfen keiner Abschätzung (vgl. Stat. Bundesamt, Fachserie 17, Reihe 7, Verbraucherpreisindizes für Deutschland, Monatsbericht Juli 2021).

Die Veränderungsrate für den Zeitraum Juli 2020 bis Juni 2021 wird als arithmetisches Mittel aus den 12 Monatswerten des statistischen Bundesamtes berechnet. Die Veränderungsrate für den Zeitraum Juli 2020 bis Juni 2021 beträgt demnach **0,808 %** (Rechenschritt: $[(-0,1 + 0,0 - 0,2 - 0,2 - 0,3 - 0,3 + 1,0 + 1,3 + 1,7 + 2,0 + 2,5 + 2,3) / 12]$).

Zur Ermittlung der Veränderungsraten Juli 2021 bis Juni 2023 wird auf die Prognosen wissenschaftlicher Forschungsinstitute zurückgegriffen. Im Einzelnen werden die Prognosen folgender Institutionen zur Ermittlung bzw. Plausibilisierung herangezogen:

- DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung , DIW Wochenbericht Nr. 37/2021, S. 620
- Deutsche Bundesbank: Monatsbericht, Juni 2021, S. 15, 29
- Bundesregierung, Frühjahrsprojektion 2021, Pressemitteilung vom 27.04.2021
- HWWI Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut, Aktuelle HWWI-Konjunkturprognose: Pressemitteilung vom 01.09.2021
- ifo Institut: Konjunkturprognose Herbst 2021, ifo-Schnelldienst vom 22.09.2021, S. 5
- IfW Institut für Weltwirtschaft, Kieler Konjunkturberichte, Mittelfristprojektion für Deutschland, Nr. 84 (2021|Q3) vom 23.09.2021, S. 12
- IMK Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung: Die konjunkturelle Lage in Deutschland zur Jahresmitte 2021, IMK-Report Nr. 169, Seite 4
- IW Institut der deutschen Wirtschaft Köln: IW-Trends 01/2021, S. 26
- IWH Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Konjunktur aktuell, Pressemitteilung vom 14.09.2021,
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Gutachten „Pandemie verzögert Aufschwung – Demografie bremst Wachstum“ (im Auftrag des BMWi), Frühjahr 2021, Seite 39
- RWI Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Konjunkturberichte, Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland und im Inland zur Jahresmitte 2021, Heft 3/2021, S. 52
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Konjunkturprognose 2021 und 2022 vom 17.03.2021, Seite 25
- ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim: Konjunkturtableau Deutschland, Stand 01.09.2021

Demnach ermittelt sich aus dem Durchschnitt aller Prognosen für das Jahr 2021 eine Verbraucherpreisrate in Höhe von 2,596 %. Für das Jahr 2022 liegt der durchschnittliche Prognosewert zur Entwicklung der Verbraucherpreise bei 1,985 % und für das Jahr 2023 bei 1,70 %.

Für die Ermittlung der kalenderjahrübergreifenden Zeiträume werden die o.g. Werte zeitanteilig berücksichtigt.

Für die anteilige Berechnung des Zeitraumes Juli 2021 bis Juni 2022 wird die bereits vom Statistischen Bundesamt festgestellte Inflation für den Zeitraum Januar 2021 bis Juli 2021 in Höhe von 1,8 % (Rechenschritt: $1 + 1,3 + 1,7 + 2 + 2,5 + 2,3$) / 6) bei dem prognostizierten Jahreswert in Höhe von 2,596 % für das gesamte Jahr 2021 entsprechend berücksichtigt. Somit ermittelt sich für den Zeitraum Juli 2021 bis Dezember 2021 eine anteilige Inflationsrate in Höhe von 1,696 % (Rechenschritt: $6/12 * 2,596 + 6/12 * (2,596 - 1,8)$).

Für den Zeitraum Juli 2021 bis Juni 2022 ermittelt sich demnach eine Veränderungsrate von **2,688 %** (Rechenschritt: $(1,696 + (1,985 * 6/12))$).

Für den Zeitraum Juli 2022 bis Juni 2023 ermittelt sich eine Veränderungsrate von **1,842 %** (Rechenschritt: $(1,985 * 6/12) + (1,70 * 6/12)$).

Für den gesamten Referenzzeitraum ergibt sich folglich eine Veränderung des Verbraucherpreisniveaus um ca. 5,4 % (Rechenschritt $[(100 * 1,00808 * 1,02688 * 1,01842) - 100]$). Um die Effekte aus der Inflationsentwicklung für etwaige Preismaßnahmen der Betroffenen in Bezug

auf die Jahre 2022 und 2023 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 3,25 % (Rechenschritt: $[(100 * 1,00808) + (100 * 1,00808 * 1,02688) + (100 * 1,00808 * 1,02688 * 1,01842)] / 3 - 100$).

Somit beträgt der Wert für den Referenzindex I für den Zeitraum 2022 bis 2024 insgesamt 3,25 %.

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. 3 PostG zu gewährleisten. Diesem Zweck entsprechen die von der Beschlusskammer festgelegten Nebenbedingungen.

9.a) Vollbezahlte sowie ermäßigte Einzelentgelte innerhalb eines Korbes dürfen nicht missbräuchlich im Sinne von § 20 Abs. 3 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. 3 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. 3 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 1).

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. 3 Nr. 2 und 3 PostG auf eine Offenkundigkeitsprüfung beschränkt. Auch gelten hinsichtlich der Aufschläge bei Einhaltung der Maßgrößen die Anforderungen des § 20 Abs. 3 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.

9.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. 9 a). Bezug genommen.

9.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 Price-Cap-Verfahrens nur Nettoentgelte.

9.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.

9.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. 3 Satz 1 Nr.1 PostG als erfüllt anzusehen sind, kann im Fall einer Leistungsrückführung 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 VerbraucherInnen für eine qualitativ schlechtere Leistung dasselbe Entgelt wie zuvor zahlen müssen.

Dieser Gedanke liegt ebenfalls den Regelungen des § 27 PostG (hier aufgegriffen in der Nebenbedingung 9. 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, erscheint weiterhin 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 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 Leistungsmerkmale (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 im vergangenen Maßgrößenverfahren 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 kann seitens der Beschlusskammer 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.

Zwar haben die bisherigen Auskünfte eine deutliche, von vielen Bürgern (subjektiv) wahrgenommene und vor allem kostenrelevante Leistungsrückführung nicht bestätigt. Die Kammer hält dennoch an der Nebenbestimmung zur Meldepflicht von Angaben zur werktäglichen Zustellung fest, um Bürgereingaben, die sich gegen Entgelterhöhungen bei gleichzeitiger (zumindest gefühlter) Serviceverschlechterung wenden, gerecht werden zu können und Serviceeinbußen ausschließen zu können.

Dies scheint insbesondere angesichts der seitens der Betroffenen geplanten und bereits eingeführten „aktiven Sendungsmengensteuerung“ angezeigt. Hier muss ausgeschlossen werden können, dass sich statt vorgesehener effizienzsteigernder Wirkungen eine Serviceverschlechterung zulasten der Price-Cap-Produkte ergibt.

Die Prüfergebnisse aus den Meldepflichten im vergangenen Maßgrößenverfahren haben bestätigt, dass sich aus den von der Betroffenen angekündigten Neueinstellungen – vor allem im Zustellbereich – Qualitätsverbesserungen ergeben haben. Die Kammer hatte angekündigte Kosten für Neueinstellungen anerkannt, sich diese jedoch mittels einer eigens dafür auferlegten Meldepflicht (Tenor zu 9 f) der Maßgrößenentscheidung BK5-18/003 vom 03.06.2019) nachweisen lassen. Dieser Nachweis ist zukünftig nicht mehr erforderlich, weshalb auf die Fortsetzung der Meldeverpflichtung verzichtet werden kann.

Die Vorlagepflicht im Tenor zu 7. f) konnte daher auf die erforderlichen Angaben zu den im Postnetz zugestellten Sendungsmengen und der allgemeinen Personalentwicklung im Zustellbereich zurückgeführt werden (vgl. sogleich).

9.f) Jeweils zum 31.07. eines Jahres sind die relevanten Sendungsmengen – aufgeschlüsselt nach den der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Produkten – sowie Daten zur Gesamtzahl der in der Zustellung tätigen Personen, getrennt nach Brief- und Verbundzustellung vorzulegen. Im Falle einer entscheidungserheblichen, kostenrelevanten Abweichung der tatsächlichen von der – dieser Entscheidung zugrunde liegenden – prognostizierten Sendungsmengenentwicklung 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 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 Sendungsmengenentwicklung, 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. 7.3.4.

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.

9.g) Keine Aufnahme einer Nebenbestimmung zu Geschäftskundenentgelten (Teilleistungsentgelten)

In der Stellungnahme des BBD vom 30.07.2021 wird wiederholt 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 und bezieht sich in seiner Stellungnahme vom 30.07.2021 auch auf seinen Vortrag im letzten Maßgrößenverfahren. Die Beschlusskammer hat sich im Ergebnis erneut gegen die Aufnahme der geforderten Nebenbestimmung entschieden. Diese Entscheidung beruht auf folgenden (unveränderten) 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. 3 Satz 1 Nrn. 2 und 3 PostG entsprechen. Die Aufnahme einer Nebenbestimmung 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. 3 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. 3 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 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 beruhen 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. 3 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 vornehme, 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 zulasten der Price-Cap-Produkte gehen und der Einzelversender 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 verkennt 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 – 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 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. 3 Satz 1 Nrn. 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.

Auch die Argumentation des BBD mit Schreiben vom 20.09.2021 führt zu keiner anderen Bewertung. Die Richtigkeit des Vortrags – man habe Kenntnis von Preiserhöhungen für die Basisprodukte bei gleichbleibenden Teilleistungsentgelten – unterstellt, hätte dies keine Auswirkungen auf die Price-Cap-Produkte. Selbst wenn die Teilleistungsentgelte (eine Erhöhung der Teilleistungsrabatte unterstellt) gleich blieben, würde dies allenfalls zu der Frage führen, ob diese weiterhin kostendeckend und nicht wettbewerbsbeeinträchtigend wären. Diese Frage wäre jedoch in einem Entgeltüberprüfungsverfahren nach § 25 PostG die Teilleistungsentgelte betreffend zu klären.

Eine verminderte Lastentragfähigkeit der Teilleistungsentgelte würde – wie zuvor schon ausführlich beschrieben – nicht dazu führen, dass die Price-Cap-Produkte weitere Lasten tragen müssten. Die Lastensituation ist mit Abschluss des Maßgrößenverfahrens geklärt. Zukünftige (bislang unberücksichtigte) Entgeltmaßnahmen, die dazu führen, dass einzelne Produkte die ihnen zugedachten Lasten nicht mehr tragen könnten, würden dazu führen, dass die Betroffene diese Lasten nicht mehr decken kann und die verminderte Lastentragfähigkeit sich auf den Gewinn auswirkt. Soweit die Produkte aufgrund der Preismaßnahmen ihre Kosten dann nicht mehr decken könnten, wäre das in einem auf das Produkt bezogenen Verfahren zu überprüfen.

10. Geltungsdauer (Tenor zu 8.)

Die Maßgrößen der Price-Cap-Regulierung werden für den Zeitraum vom 01.01.2022 bis zum 31.12.2024 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.

10.1 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 Verordnungsgeber 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. In der öffentlichen mündlichen Verhandlung wurden ebenfalls keine Bedenken gegen diese Regelung geäußert, wenn die Laufzeit sich in dem hier festgelegten Rahmen hält. Eine längere Laufzeit würde wegen der erforderlichen Prognose über die Entwicklung des Referenzindex I zu Unsicherheiten führen, denen mit jährlichen Entgeltgenehmigungen, die aktuelle Inflationsentwicklungen berücksichtigen, zu begegnen wäre.

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 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.

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.

Zur Höhe der zusammengefassten gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate vgl. Punkt II. 8.

10.2. Laufzeit

Die festgelegte 3-jährige Laufzeit der Maßgrößenentscheidung, beginnend am 01.01.2022 und endend am 31.12.2024 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 gestattet. Außerdem verhindert 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.

Den nach wie vor unvermeidlich verbleibenden Unsicherheiten, z.B. hinsichtlich einer validen Abschätzung der Sendungsmengenentwicklung, soll – um unvermeidbare Nachteile für die be-

troffenen Wirtschaftskreise auszuschließen – bereits durch die in Tenor zu 7. f) normierten Revisionsklausel Rechnung getragen werden. Eine übermäßige Belastung der Betroffenen, wie auch von deren Kunden und Wettbewerbern aufgrund signifikanter Prognoseabweichungen wird damit vermieden. Gerade in Zeiten unternehmerischer Umstrukturierungen dient der angenommene 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.

Dennoch eintretenden, unvorhergesehenen Entwicklungen 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. Dies hat die Betroffene in der öffentlichen mündlichen Verhandlung vom 09.07.2021 bestätigt.

Die Laufzeit der Maßgrößenentscheidung wird auf den 01.01.2022 festgelegt. Das Datum schließt sich an die Befristung der letzten Maßgrößenfestlegung an, deren Laufzeit am 31.12.2021 endet.

Die Laufzeit der hier festgelegten Maßgrößenentscheidung endet am 31.12.2024.

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 (siehe Tenor zu 10.) 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 Beschlusstexts) beschrieben, geändert werden.

Die Angaben sind in EDV-fähigem Format zur Verfügung zu stellen. Sie sind in elektronischer Form so aufzubereiten, dass eine Überprüfung mittels gängiger Tabellenkalkulationsprogramme möglich ist.

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 01.01.2022 bis 31.12.2024 ist das Jahr 2020.

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.

Die im Jahr 2020 um sich greifende COVID-19-Pandemie hat dabei keine Auswirkung auf die Festlegung des Referenzzeitraums. Zwar haben Lockdown-Maßnahmen im Jahr 2020 die Entwicklung der Sendungsmengen mit beeinflusst, allerdings nicht in einem Maße, die die Struktur der Mengen im Price-Cap-Bereich grundlegend verändert. Mengenrückgänge trafen und treffen grundsätzlich sämtliche Price-Cap-Produkte. Der Gewichtung der Basisprodukte national [REDACTED]. Mit Blick auf die Entwicklung der Planwerte ab 2021 bei den Basisprodukten national sowie den sonstigen Leistungen weisen die Verhältnisse in 2020 jedoch keine außergewöhnlichen Strukturveränderungen auf, die bei der Auswahl des Referenzzeitraumes zu berücksichtigen wären.

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:

$$\sum_{i=1}^n \sum_{k=1}^K \frac{q_{i,t-2} \times p_{i,t-1}}{\sum_i q_{i,t-2} \times p_{i,t-1}} \times \frac{(p_{i,T_{i,k}} - p_{i,t-1}) \times \frac{m_{i,k}}{L}}{p_{i,t-1}} \leq I_t - X_t$$

$T_{i,k}$	Zeitpunkt der k-ten Preisänderung des Angebots i
$t-1$	Periode, mit den aktuellen Tarifen (Preise zum 31.12.2021)
$t-2$	Referenzperiode, die für die Periode t relevant ist (das Jahr 2020)
I	Index für ein bestimmtes Angebot in einem Korb, $i = 1, \dots, n$
n	Anzahl der Angebote in dem spezifischen Korb
K	Anzahl der Preisänderungen
$m_{i,k}$	Anzahl der Monate, in der der Preis $p_{i,T_{i,k}}$ für das Angebot i gilt
L	Länge der Price-Cap-Periode in Monaten
$p_{i,T_{i,k}}$	Entgelt pro Stück des Angebots i nach der Preisänderung zum Zeitpunkt k
$p_{i,t-1}$	Entgelt pro Stück des Angebotes i in der Periode unmittelbar vor der Periode t

$q_{1,t-2}$	Absatzmenge des Angebots i in der Referenzperiode t-2
X_t	zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate für die Price-Cap-Periode t
I_t	gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate (Referenzindex I) für die Periode t

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 Beschlusstexts aufgeführten Nebenbestimmungen.

Der Betroffenen ist es möglich, zu Beginn des Genehmigungszeitraums Entgeltänderungen zu beantragen, die erst zu einem späteren Zeitpunkt sukzessiv Wirkung entfalten (vgl. 10.1). Die Betroffene weist in ihrer Stellungnahme vom 20.09.2021 zum Entwurf der beabsichtigten Entscheidung zurecht darauf hin, dass eine entsprechende Ergänzung der Price-Cap-Formel erforderlich ist. Die Price-Cap-Formel wurde daher – wie auch in der vorangegangenen Entscheidung – um einen entsprechenden zeitlichen Gewichtungsfaktor erweitert ($m_{i,k} / L$), der die jeweilige Laufzeit sukzessiver Entgeltänderungen eines Produkts ins Verhältnis zum gesamten Genehmigungszeitraum stellt.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Beschluss kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Klage bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, erhoben werden.

Vergebührung: Der Gebührenbescheid nach den Regeln des BGebG i. V. m. BKGebV i.V.m. der Verwaltungsvorschrift VwVBKGebV ergeht mit gesondertem Bescheid.

Bonn, den __.__.2021

Balzer
-Beisitzer als Vorsitzender-

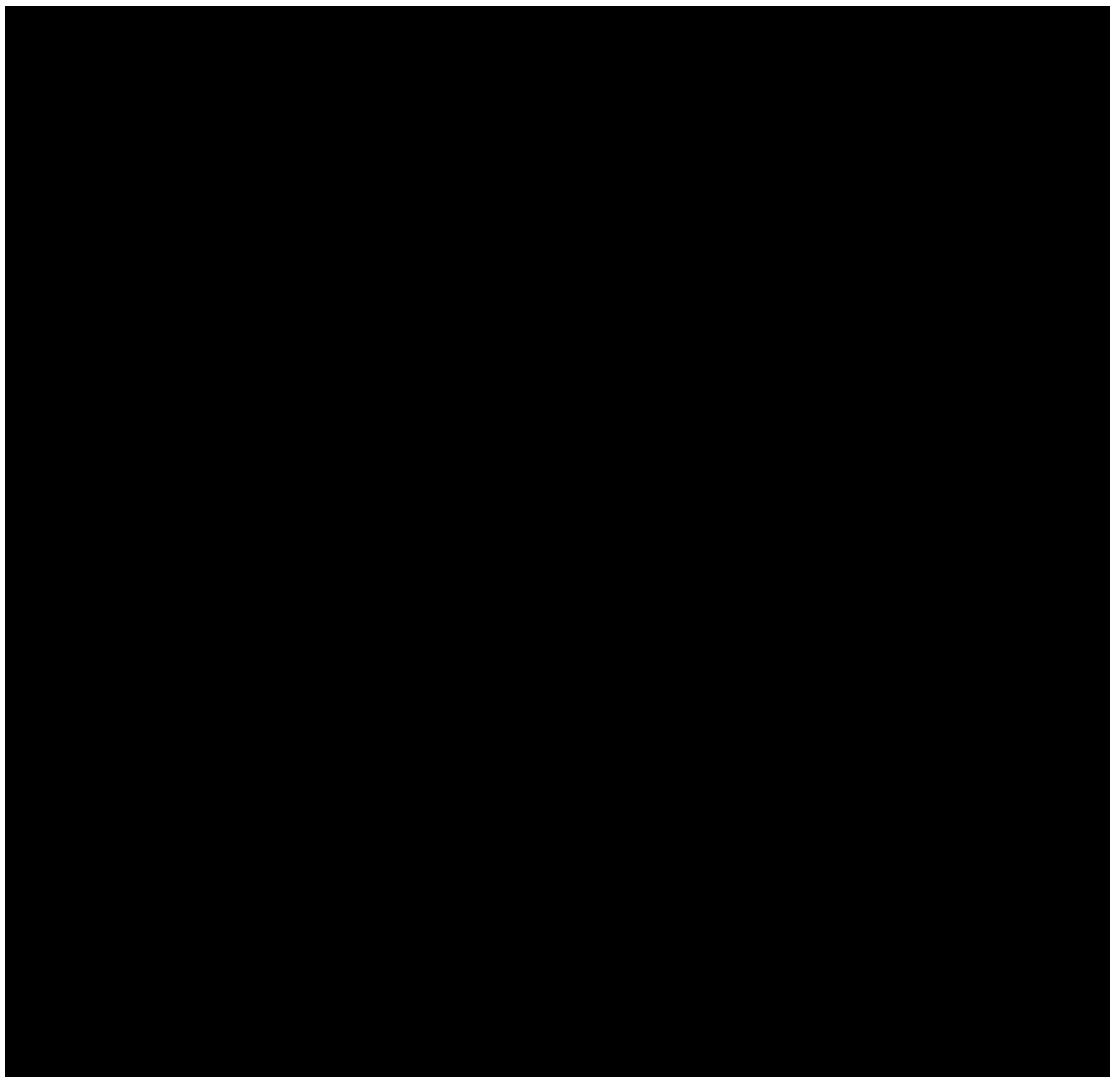
Meyerding
-Beisitzer-

Willemsen
-Beisitzerin-

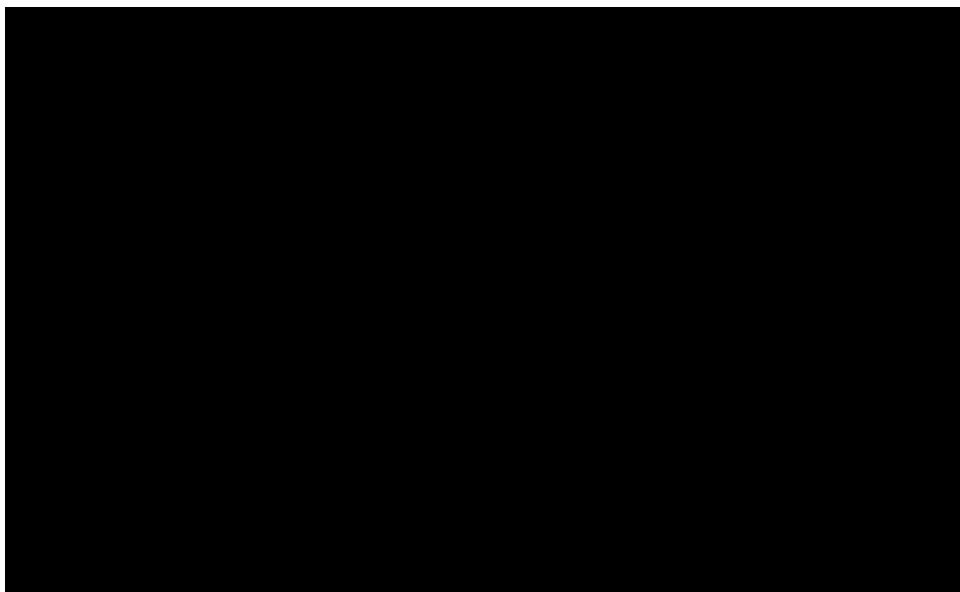
Anhang 1: Bestimmung der KeL je Price-Cap-Produkt im Zeitraum 2022-2024

	WSK + GK	Korrektur WSK / GK / Inflationie- rung	WSK /GK ange- passt	Gewinn- zuschlag	KeL	KeL / Sendung
Standardbrief (vollbe- zahlt u. AFM)						
Kompaktbrief (vollbe- zahlt u. AFM)						
Großbrief (vollbezahlt u. AFM)						
Maxibrief (vollbezahlt u. AFM)						
Postkarte (vollbezahlt u. AFM)						
Einschreiben (vollbe- zahlt u. AFM)						
Einschreiben Einwurf (vollbezahlt u. AFM)						
Eigenhändig (vollbezahlt u. AFM)						
Rückschein (vollbezahlt u. AFM)						
Nachnahme (vollbezahlt u. AFM)						
Wertbrief						
Prio PK						
Werbeantwort						
Rücksendung Dialogpost						
Standardbrief internati- onal (vollbezahlt u. AFM)						
Kompaktbrief internati- onal (vollbezahlt u. AFM)						
Großbrief international (vollbezahlt u. AFM)						
Maxibrief international <1.000 g (vollbezahlt u. AFM)						
Postkarte international (vollbezahlt u. AFM)						
Internationaler Ant- wortschein (vollbezahlt u. AFM)						
Response international						
Einschreiben internatio- nal (vollbezahlt u. AFM)						
Eigenhändig internatio- nal (vollbezahlt u. AFM)						
Rückschein internatio- nal (vollbezahlt u. AFM)						
Nachnahme internatio- nal (vollbezahlt u. AFM)						
Wertbrief international (Mengen- u. Versiche- rungskomponente) (vollbezahlt u. AFM)						
Brief international zum Kilotarif						
Summe						

Anhang 2: Ermittlung X-Faktor - Kostenbasis



Anhang 3: Ermittlung X-Faktor 2022 - 2024



Anhang 4:

Der Price-Cap-Regulierung unterliegende Dienstleistungen:

BK Basisprodukte
Standardbrief vollbezahlt Freistempelung (AFM)
Kompaktbrief vollbezahlt Freistempelung (AFM)
Großbrief vollbezahlt Freistempelung (AFM)
Maxibrief vollbezahlt Freistempelung (AFM)
Postkarte vollbezahlt Freistempelung (AFM)
BK Zusatzleistungen
Maxibrief Überschreitung Höchstmaße (< 1.000 Gramm) vollbezahlt Freistempelung (AFM)
Einschreiben Einwurf vollbezahlt Freistempelung (AFM)
Einschreiben vollbezahlt Freistempelung (AFM)
Eigenhändig vollbezahlt Freistempelung (AFM)
Rückschein vollbezahlt Freistempelung (AFM)
Nachnahme vollbezahlt
Wert National vollbezahlt
Prio vollbezahlt
DM Einzelsendungen
Rücksendung Dialogpost Werbeantwort
BI Basisprodukte und Einzelsendungen
Standardbrief International vollbezahlt Freistempelung (AFM)
Kompaktbrief International vollbezahlt

Freistempelung (AFM)
Großbrief International
vollbezahlt
Freistempelung (AFM)
Maxibrief Int. <1.000 Gramm
vollbezahlt
Freistempelung (AFM)
Postkarte International
vollbezahlt
Freistempelung (AFM)
Internationaler Antwortschein
vollbezahlt
Freistempelung (AFM)
Werbeantwort/Response International
vollbezahlt
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)
Brief International zum Kilotarif
Brief zum Kilotarif Europa
(Stückpreis + Preis pro kg)
Mengenkomponte International
Gewichtskomponte International