



Beschlusskammer 5

BK5-24/003

Beschluss

In dem Verwaltungsverfahren

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

- Betroffene -

wegen

Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung ab 01.01.2025 für Universaldienstleistungen nach §16 Absatz 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 und Zugangsleistungen nach § 54 PostG.

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

durch

den Vorsitzenden Mario Lamoratta,

den Beisitzer Martin Balzer und

die Beisitzerin Stephanie Willemsen

am 11.11.2024 beschlossen:

1. Zusammenfassung von Dienstleistungen

Die der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Dienstleistungen werden aufgrund der Regelung des § 45 Abs. 1 PostG in drei Dienstleistungskörben zusammengefasst. Unterschieden werden die Dienstleistungskörbe Korb 1 „Brief“, Korb 2 „Teilleistungen“ und Korb 3 „Paket-C2X“ (Paketsendungen für Einzelversender). Die Zusammensetzung der Körbe kann den Anlagen 1 bis 3 entnommen werden.

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

Neue Dienstleistungen der Betroffenen können in die Price-Cap-Regulierung dann aufgenommen werden, wenn im Referenzzeitraum 01.01.2023 bis 31.12.2023 mindestens während des letzten halben Jahres dieses Zeitraumes aus einer marktbeherrschenden Stellung heraus auf dem relevanten Markt Umsätze erzielt worden sind.

Neue Produkte können abweichend vom Referenzzeitraum auch dann in einem der Körbe aufgenommen werden, wenn deren Umsätze aus anderen entgeltbegründenden Unterlagen der Betroffenen hinreichend bestimmt werden können.

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 nur unter der einschränkenden Bedingung des § 15 Abs. 3 PostG 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.

4. Ausgangsentgeltniveau

Das Ausgangsentgeltniveau ergibt sich als gewichteter Durchschnitt der Entgelte der im jeweiligen Price-Cap-Korb enthaltenen Dienstleistungen. Als Gewichte für die am 31.12.2024 von der Betroffenen erhobenen Entgelte werden die prognostizierten Absatzmengen der Jahre 2025 und 2026 verwendet.

5. Zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate – X-Faktor

Die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) der Betroffenen für den Zeitraum 01.01.2025 bis 31.12.2026 wird für die Price-Cap-Körbe auf folgende Werte festgelegt:

- a) Price-Cap-Korb Brief: -7,11 %
- b) Price-Cap-Korb Teilleistungen: -7,11 %
- c) Price-Cap-Korb Paket-C2X: -3,84 %

6. Gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate - Referenzindex I

Als Referenzindex I wird der Verbraucherpreisindex für Deutschland herangezogen.

Als Wert für den Referenzindex wird die erwartete Verbraucherpreisrate der Jahre 2024 und 2025 herangezogen.

Für den Zeitraum der Maßgrößenentscheidung beträgt der Wert für den Referenzindex I insgesamt 3,37 %.

7. Nebenbedingungen

- a) Entgelte und Entgeltermäßigungen innerhalb eines Korbes dürfen nicht missbräuchlich im Sinne von § 39 Abs. 1 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 Stückpreisanzeils und des Kilopreisanzeils 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.

8. Geltungsdauer

Die Maßgrößen der Price-Cap-Regulierung werden für den Zeitraum vom 01.01.2025 bis zum 31.12.2026 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 § 46 PostG sind diejenigen Unterlagen 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 01.01.2025 bis 31.12.2026 ist das Jahr 2023.

11. Genehmigungsfähigkeit (Price-Cap-Formel)

Die Genehmigungsfähigkeit genehmigungsbedürftiger Entgelte für Postdienstleistungen je Dienstleistungskorb 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 31.12.2024)
t-2	Referenzperiode, die für die Periode t relevant ist (das Jahr 2023)
i	Index für ein bestimmtes Angebot in einem Korb, i = 1, ..., 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 für Universaldienstleistungen nach § 16 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 und Zugangsleistungen nach § 54 PostG, die weder zu individuell vereinbarten Bedingungen erbracht werden noch für Sendungen zur Anwendung kommen, die werblichen Zwecken dienen, bedürfen der Genehmigung durch die Bundesnetzagentur, sofern der Anbieter auf dem betreffenden Markt marktbeherrschend ist.

Die derzeit gültigen Entgelte der Betroffenen für die Beförderung von Briefsendungen zum Einzelsendungstarif beruhen auf der Entscheidung der Beschlusskammer 5 (BK5-21-004) vom 23.11.2021 über die Zusammenfassung von Dienstleistungen und der Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für den Zeitraum 01.01.2022 bis 31.12.2024 sowie dem Beschluss der Beschlusskammer 5 (BK5-21/018) vom 29.04.2022 zur Genehmigung der Entgelte für lizenzpflichtige Postdienstleistungen nach § 19 PostG im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens. Die Genehmigung ist bis zum 31.12.2024 befristet.

Mit Datum vom 19.07.2024 ist das PostModG in Kraft getreten. Dieses bringt einige Änderungen mit sich. Abweichend vom alten PostG wurden neue Produkte in die Maßgrößenregulierung aufgenommen. Die Entgeltgenehmigungspflicht hängt nicht mehr von der Lizenzpflichtigkeit der Postdienstleistung ab. Das neue Regulierungsregime ist vielmehr universaldienstgeprägt. Neben den Briefdienstleistungen zum Einzelsendungstarif sind nunmehr auch Teilleistungen und Privatkundenpakete (sog. C2X-Pakete, „*consumer-to-everyone*“) in die Price-Cap-Regulierung aufzunehmen, §§ 40 Abs. 1 i.V.m. 16 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 PostG. Die Price-Cap-Regulierung ist der Regelfall, während die Einzelentgeltgenehmigung zukünftig die Ausnahme darstellt. Bei der Korbbildung ist nach der Wettbewerbsintensität der regulierten Produkte zu unterscheiden. Auch bei Bestimmung des anzuerkennenden Gewinns ist auf neue Regeln abzustellen. Die Lastenverteilung unterliegt ebenfalls neuen Regeln.

Das neu in das Postgesetz eingeführte Marktanalyseverfahren kommt vorliegend noch nicht zur Anwendung. Die Marktmachtfeststellung wird vielmehr nach den Übergangsbestimmungen des § 112 Abs. 6 und 8 PostG vorgenommen.

Mit Schreiben vom 05.02.2024 hat die Bundesnetzagentur der Betroffenen die Einleitung eines Verfahrens zur Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung mitgeteilt. Die Betroffene wurde aufgefordert, die für das Price-Cap-Maßgrößenverfahren erforderlichen Unterlagen vorzulegen. Sie hat mit Schreiben vom 25.04. und 15.05.2024 entgeltbegründende Unterlagen vorgelegt und zu Sachfragen Stellung genommen.

Dabei wies die Betroffene darauf hin, dass Grundlage für die vorgelegten Zahlen die operative und finanzielle Planung sei, die mit Blick auf das PostModG (in der Entwurfsfassung 20.12.2023) erstellt wurde.

Mit Schreiben vom 21.06. und 02.08.2024 hat die Kammer weitere Kostenunterlagen angefordert bzw. um Erläuterungen gebeten. Die Betroffene hat hierauf mit Schreiben vom 12.07., 17.07., 19.07. und 16.08.2024 geantwortet. In diesen Stellungnahmen hat die Betroffene nunmehr auch die Gesetzeslage nach Inkrafttreten des PostModG berücksichtigt.

Die Betroffene hat mit Schreiben vom 16.08.2024 auf die Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung verzichtet.

Die beabsichtigte Entscheidung wurde am 25.09.2024 auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur veröffentlicht. Eine weitere Veröffentlichung erfolgte im Amtsblatt 19/2024 vom 02.10.2024 als Vfg. 95. Zur Kommentierung setzte die Kammer eine Frist bis zum 18.10.2024.

Mit Schreiben vom 17.10.2024 und ergänzender Mail vom 24.10.2024 nimmt die Betroffene Stellung zur beabsichtigten Entscheidung. Der Entwurf der Entscheidung bedürfe einer Korrektur, weil dieser teilweise fehlerhaft und in Teilen rechtswidrig sei. Insbesondere seien die von der Kammer vorgenommenen Anpassungen der mit den entgeltbegründenden Unterlagen vorgelegten Daten weder rechtlich geboten noch sachgerecht.

Bei der Bestimmung des Ausgangsentgeltniveaus sei die Kammer zu Unrecht von der seitens der Betroffenen vorgenommenen Absatz- und Umsatzprognose abgewichen. Die Kammer gehe davon aus, dass die Wirkung einer einseitigen Mehrwertsteuerbefreiung der Betroffenen deutlich geringer ausfallen würde als vorgetragen. Dabei habe die Kammer die vorgelegte Mengenentwicklung nicht beanstandet, sondern lediglich aufsetzend auf der am 12.07.2024 vorgelegten Planung die vermeintliche Korrektur des Mehrwertsteuereffektes herabgesetzt. Dieses Vorgehen sei methodisch fehlerhaft und führe zu einer falschen Einschätzung der Mengenentwicklung. Die Korrekturen der Kammer führten dazu, dass der Mengenrückgang in Folge der beschleunigten Digitalisierung durch das Wachstumschancen-gesetz — entgegen ihrer erklärten Absicht, den Effekt allein aus den Wettbewerbswirkungen der Mehrwertsteuerbefreiung herzuleiten — deutlich unterschätzt werde.

Selbst wenn das Vorgehen der Kammer methodisch zulässig wäre, wäre es sachlich nicht gerechtfertigt. Der oben genannte Effekt von ██████████ % Sendungsmengenrückgewinnung in den Jahren 2020 bis 2023 sei im Wesentlichen auf die Erhöhung des Mindestlohnes zurückzuführen, der in diesem Zeitraum von 9,82 € auf 12,00 € angestiegen ist. Aufgrund der gestiegenen Kosten hätten Wettbewerber zum Teil ihre Zustellgebiete verkleinert und etwa wenig lukrative Regionen nicht mehr bedient, da die Sendungsmengen nicht ausreichend waren, um die notwendigen Lohnanpassungen zu erwirtschaften. Auf den Prognosezeitraum könne deshalb mit Blick auf die mögliche Wirkung einer alleinigen Mehrwertsteuerbefreiung der Betroffenen die Entwicklung in der Vergangenheit nicht übertragen werden. Auch sei die Abschätzung der Kammer zur angenommenen Rückgewinnungsquote aufgrund der Wirkung der Einführung der MwSt.-Befreiung von Wettbewerbern nicht zutreffend. Für die Abschätzung des Rückgewinnungspotentials sei von der Betroffenen ausschließlich auf die Sendungsmengen von End-to-End-Wettbewerbern abgestellt worden. Das Argument der Kammer, ein Großteil der Sendungen würde wieder als Teilleistung bei der Deutschen Post AG eingeliefert werden, trage daher nicht. Das mehrwertsteuerfreie Angebot habe darüber hinaus noch einen weiteren Effekt. Es sei zu erwarten, dass Wettbewerber sich vermehrt zu Verbänden zusammenschließen, um Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf die Universaldienstleistereigenschaft (Flächenabdeckung) zu minimieren. Dies führe zu sinkenden Teilleistungsmengen bei der Betroffenen.

Die Kammer habe für die Bewertung der Kostenunterlagen in der Gesamtschau und zur Ermittlung der Tragfähigkeit die Dienstleistungen im Rahmen der sog. Segmentierung zu Produktgruppen/Segmenten zusammengefasst. Mit der deutlichen Ausweitung der Genehmigungspflicht auf Teilleistungen Brief und Privatkundenpakete hätte die Segmentierung der

Produkte außerhalb der Price-Cap-Körbe nach Ansicht der Betroffenen zumindest einer erneuten Überprüfung auf Konsistenz bedurft. Gerade bei den bisherigen Segmenten im Paketbereich zeige sich, dass mit dem Herauslösen der nationalen und internationalen Privatkundenpakete aus den bisherigen Segmenten „Paket-C2X“ und „Paket Sonstige“ die Zusammenfassung der Dienstleistungen, die den Paketbereich betreffen, inkonsistent werde. Denn während bei den genehmigungspflichtigen Produkten in den Price-Cap-Körben Brief und Paket-C2X internationale und nationale Produkte richtigerweise zusammengefasst würden, sei dies bei den Geschäftskundenpaketen nicht der Fall. Die unterschiedliche Behandlung von Privat- und Geschäftskunden hinsichtlich der Segmentierung erschließe sich nicht. Im Segment „Paket Sonstige“ seien in den vorherigen Verfahren i. W. die internationalen Paketsendungen zusammengefasst worden. Mit dem durch die Ausweitung der Genehmigungspflicht bedingten Herauslösen der internationalen Privatkundenpakete enthalte das Segment nur noch Importpakete und Päckchen sowie die ILV-Kostenträger für die Bereiche Paket und Filiale. Die Segmentierung der Dienstleistungen diene nicht nur der Gesamtschau. Sie habe auch Einfluss auf die Berechnung der Tragfähigkeit und damit auf die Ermittlung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate selbst. Eine vermeintlich erschwerte Prüfung könne die Kammer deshalb nicht von ihrer Pflicht entbinden, sich inhaltlich damit auseinanderzusetzen, welche Dienstleistungen sinnvollerweise zusammenzufassen wären. Es sei insbesondere nicht verständlich, warum internationale Export-Geschäftskundenpakete – anders als die Privatkundenpakete – nicht mit den nationalen Sendungen, sondern mit Importsendungen und ILV-Kostenträgern zusammengefasst werden sollten.

Die Betroffene kann nicht nachvollziehen, warum die von ihr vorgenommene Verrechnung der Differenz zwischen marktüblicher Entlohnung und tatsächlichen Lohnkosten von der Kammer beanstandet wurde, nachdem sie im vergangenen Verfahren anerkannt worden sei. Die vorgenommene Verteilung der Leistungen des Kundenservices sollte eine wettbewerbsunübliche Belastung nachfragender Einheiten vermeiden. Dieser Verteilmechanismus sei der Kammer bekannt gewesen. Inhaltlich sei eine Verteilung der Kosten nach abgebenden Einheiten nicht zu beanstanden, denn der Kundenservice (CSC) beschäftige Mitarbeiter der Betroffenen. Ein



Die Argumentation der Kammer zur Verteilung der Universaldienstlasten aus der werktäglichen Zustellung erschlossen sich der Betroffenen nicht. Aus unternehmerischer Sicht sei mit dem Wegfall des weiterhin das größte Einsparpotential zu realisieren. Daran ändere auch die Anpassung der Laufzeitvorgaben nichts, denn die Anpassung der Laufzeitvorgaben und die Einführung des neuen Produktionskonzeptes — und folglich auch die Verteilung der Sendungsmengen auf die einzelnen Wochentage — seien bereits bei der

Ermittlung der Universaldienstlast berücksichtigt worden. [REDACTED]

[REDACTED] Die Anerkennung der Kosten eines durchschnittlichen Zustelltages als Last berücksichtige die Beschränkungen eines auf wirtschaftliches Handeln ausgerichteten Unternehmens nicht ausreichend. Seit vielen Jahren würden die zur Verfügung stehenden möglichen Steuerungseffekte genutzt, indem z.B. [REDACTED] keine Dialogpost zugestellt würde. Auch der [REDACTED] könne nicht entfallen, da dies sonst den Steuerungseffekt am [REDACTED] konterkarieren würde. Die Einbeziehung der Zustelltage [REDACTED], bei denen bereits eine weitgehende Optimierung über die Steuerung von Sendungsmengen erfolgen konnte, in die Berechnung der Universaldienstlast sei somit offensichtlich nicht sachgerecht. Allenfalls könne daher eine Durchschnittsbildung über die verbleibenden Werkstage erfolgen, was jedoch dazu führen würde, dass die Last in der geltend gemachten Größenordnung anzuerkennen sei.

Die Kammer habe die von der Betroffenen geltend gemachten Mehrkosten, die sich aus einem Vergleich des Ist-Netzes mit einem in Abwesenheit von Universaldienstvorgaben vorgehaltenen, aus betriebswirtschaftlicher Sicht optimierten Netz ergäben, zu Unrecht nicht als Lasten anerkannt. Dabei verkenne sie, dass das von der Betroffenen entwickelte Konzept einer, nach betriebswirtschaftlichen Kriterien optimierten, Annahmestruktur gerade den (fiktiven) Zustand abbilden solle, der sich in Ermangelung gesetzlicher Universaldienstvorgaben ergäbe. Es obliege allein der Betroffenen abzuwägen, inwieweit der Wegfall von Filialstandorten zu Absatzverlusten führe und wo damit die betriebswirtschaftlich sinnvollen Grenzen für eine Reduzierung des Flächenangebots zu ziehen seien. Die von der Betroffenen getroffenen Annahmen würden auch weiterhin eine bedarfsgerechte, gleichzeitig aber auch betriebswirtschaftlich sinnvolle Versorgung der Bevölkerung mit Postdienstleistungen gewährleisten. Auch sei die Kritik an der kostenrechnerischen Herleitung der Last nicht gerechtfertigt. Es sei zu bezweifeln, dass die Kunden in einem betriebswirtschaftlich optimierten Netz weitere Wege zurücklegen würden, nur um eine Paketsendung in einer Filiale abzugeben, anstatt einen nahegelegenen Automaten zu nutzen. Im Hinblick auf Briefdienstleistungen möge es sein, dass im Bereich der Briefzusatzleistungen (Einschreiben, Wertbrief) Kunden auch künftig eher eine Filiale aufsuchen als eine Poststation zu nutzen. Dies hänge allerdings mit dem erst beginnenden Hochlauf des Poststationsnetzes und damit einer noch fehlenden Gewöhnung der Bevölkerung an dieses Format zusammen. Allerdings sei der Briefbereich im Gegensatz zu Paket von einem deutlichen Mengenrückgang betroffen, dies betreffe auch die Briefzusatzleistungen. Insgesamt seien damit die Annahmen der Betroffenen zur Verteilung der Nachfrage an Brief- und Paketdienstleistungen zu [REDACTED] % auf automatisierte Einrichtungen und zu [REDACTED] % auf Filialen plausibel.

Neutrale Aufwendungen aus der Zustellung von Briefen an der Haustür seien als Universaldienstlast anzuerkennen. Die Aufzählung des § 44 Abs. 4 Nr. 2 PostG sei keinesfalls abschließend, wie aus dem Wort „insbesondere“ deutlich hervorgehe. Die Zustellung von Briefsendungen an der Haustür statt in einen Briefkasten an der Grundstücksgrenze sei ineffizient. Dies zeige auch ein Blick in andere Länder, in denen keine rechtliche Verpflichtung zur Haustürzustellung bestehe, um die Kosten der Zustellung deutlich zu reduzieren. Die Vorgabe zur Haustürzustellung treffe die Betroffene zudem ungleich härter als ihre Wettbewerber, da sie als einziges Unternehmen tatsächlich flächendeckend und werktätlich zustelle.

Die Betroffene hält die Feststellungen der Kammer bei der Ermittlung der Tragfähigkeit für nicht sachgerecht. Um sicherzustellen, dass die enthaltenen Dienstleistungen die ihnen zugerechneten neutralen Aufwendungen tatsächlich erwirtschaften könnten, seien mögliche Marktwirkungen zu berücksichtigen. Dabei sei die Höhe der Preis-Elastizitäten der Dienstleistungskörbe gemäß den Ansätzen der Betroffenen zu bestimmen.

Dem Ansatz der Kammer, dass der Postzustellungsauftrag künftig [REDACTED], sei nicht zu folgen. Die Betroffene gehe angesichts der Marktsituation davon aus, dass eine Erhöhung des Entgeltes aufgrund der aktuellen Marktsituation durchaus mit Mengenverlusten einhergehen und damit die Tragfähigkeit des Produktes geschmälert würde. Im Ausschreibungswettbewerb mit einem starken Preiskriterium, dem der Postzustellungsauftrag regelmäßig unterliegt, führten bereits geringe Preisabweichungen zu deutlichen Mengenverlusten.

Auch nehme die Kammer wegen einer vermeintlich geringen Wettbewerbsintensität im Markt für Privatkundenpakete und eines hohen Marktanteils der Betroffenen zu Unrecht eine äußerst geringe Preiselastizität an. Warum die Kammer bei einer um [REDACTED] höheren Preisanhebung im laufenden Maßgrößenverfahren die Elastizität gegenüber dem vergangenen Maßgrößenverfahren um [REDACTED] reduziert, sei nicht nachvollziehbar. In der mikroökonomischen Theorie werde die Preiselastizität aus der Nachfragekurve abgeleitet. Auch ein Monopolist könne seine Preise nicht in beliebiger Höhe festsetzen, da der Nachfrageeffekt sonst den Preiseffekt kompensiere. Bei vollkommenem Wettbewerb hingegen würde ein Anbieter sofort jegliche Nachfrage verlieren, sobald ein Konkurrent den Preis unterbieten könne. Selbst wenn in der Praxis die restriktiven Voraussetzungen für die Anwendung dieses Modells nur äußerst selten erfüllt sein dürften, und bei der Entwicklung der nachgefragten Menge Wettbewerbseinflüsse und sonstige Nachfragereaktionen nur sehr schwer zu trennen seien, mache der Rückgriff auf die theoretischen Fundamente doch deutlich, dass die Argumentation der Kammer, aufgrund mangelnden Wettbewerbs seien kaum Nachfragereaktionen zu erwarten, zu kurz gesprungen sei. Auch die - ausschließlich über den Marktanteil begründete Einschätzung der Kammer, die Kunden hätte keine hinreichenden Ausweichmöglichkeiten, sondern wären für den Versand von Paketen auf die Deutsche Post AG angewiesen, teile die Betroffene nicht. So würden Hermes und DPD zusammengenommen bundesweit über 24.500 Paketshops verfügen. Gerade die leichte Verfügbarkeit von Substitutionsmöglichkeiten führe dazu, dass Kunden in Folge von Preiserhöhungen auf Paketprodukte von Wettbewerbern ausweichen könnten und würden.

Die von der Kammer vorgenommene Lastenallokation sei nicht nachvollziehbar und mit Recht der Betroffenen auf Nachvollziehbarkeit der Entscheidung und Anhörung in der Sache nicht vereinbar.

Die Entscheidung sei rechtswidrig, weil beim Segment „Sonstige Postdienstleistungen Paket-nicht Universaldienst“ keine Reduktion der Tragfähigkeit von nicht genehmigungspflichtigen Paketprodukten gem. § 40 Abs. 7 PostG vorgenommen worden sei.

Auch sei § 44 Abs. 3 PostG fehlerhaft angewendet worden. Ausweislich der Gesetzbegründung solle durch diese Regelung gewährleistet werden, dass Brief- und Universaldienstbereich profitabel bleiben, um die erforderlichen Investitionen in eine nachhaltige Postlogistik tätigen zu können. Notwendige Voraussetzung für die Tätigung von Investitionen sei, dass das regulierte Unternehmen in die Lage versetzt werde, alle anfallenden Kosten, einschließlich der nicht wettbewerbsüblichen Aufwendungen gem. § 44 Abs. 4 PostG, zu erwirtschaften.

Daraus folge unmittelbar, dass die Prüfung inwieweit die angemessene Rendite von 6,56% erreicht werden könne, zwangsläufig unter Einbeziehung der neutralen Aufwendungen i.S.d. § 44 Abs. 4 PostG erfolgen müsse. Dies habe die Kammer unterlassen und stattdessen für die Ermittlung den Deckungsbeitrag I (EBIT nach KeL) herangezogen. Dies führe jedoch dazu, dass der von der Kammer ermittelte Gewinnsatz zu gering sei, was dem Willen des Gesetzgebers widerspreche und somit rechtswidrig sei. Ausweislich der Berechnung der Kammer würde sich für Brief- und Universaldienstleistungen selbst nach Preisanpassungen in den Price-Cap-Segmenten lediglich eine Rendite von [REDACTED] ergeben.

Die Kammer habe das Prinzip der Tragfähigkeit beim Korb Teilleistungen durchbrochen, indem sie die nach dem Verursachungsprinzip auf den Korb Teilleistungen zugerechneten, nicht getragenen Lasten nicht mehr umverteile, sondern auf diesem Segment belasse. Die Vorgehensweise führe zu einer überproportionalen Belastung des Teilleistungssegments.

Anders als in den vorangegangenen Verfahren berücksichtige die Kammer die auf die Nicht-Postdienstleistungen entfallenden Lasten bei der Verteilung nach Tragfähigkeit nicht, sondern lässt diese trotz mangelnder Tragfähigkeit auf den entsprechenden Segmenten stehen, weil es sich nicht um Postdienstleistungen i.S.d. PostG handele. Das Vorgehen der Kammer führe zu Fehlanreizen und widerspreche dem Willen des Gesetzgebers. Bei den sogenannten „Nicht-Postdienstleistungen“ handele es sich i. W. um nicht adressierte Sendungen, die im Postnetz produziert würden, weshalb ein Zurechnungszusammenhang gegeben sei. Die Zustellung unadressierter Sendungen sei mit deutlich geringeren Markteintrittsschranken verbunden. Die Vergütung für die Zustellung von unadressierten Sendungen liege signifikant unter dem Lohnniveau der Betroffenen und sei am Markt nicht durchsetzbar. Die nicht wettbewerbsüblichen Kosten, die den Nicht-Postdienstleistungen zugeordnet seien, würden mit Einstellung der Produktion von unadressierten Sendungen nicht entfallen. Vielmehr würden diese Aufwendungen dann den übrigen auf diesem Netz produzierten (Post-) Dienstleistungen zugerechnet und im Ergebnis dann soweit erforderlich nach Tragfähigkeit umverteilt werden.

Die Kammer weiche zu Unrecht bei der Bestimmung der Inflationsrate von ihrer bisherigen Beschlusspraxis ab, ausgehend vom Beginn des Maßgrößenzeitraum die Inflationsraten der letzten 1,5 Jahre ($t-1,5$) als relevant zu betrachten. Sie begründe die Abkehr von der bisherigen Beschlusspraxis mit der Zusammenfassung von nunmehr zwei statt drei Jahren zu einer Price-Cap-Periode. Bislang sei es üblich gewesen, soweit möglich — zumindest jedoch für den Zeitraum von 12 Monaten - auf die realisierten Inflationsraten zurückzugreifen. Durch die Verschiebung des Zeitraums um ein Jahr werde die Preissteigerungsrate nunmehr vollständig und im Unterschied zu allen vorangegangenen Verfahren auf der Basis von Prognosen ermittelt. Denn für das Jahr 2024 liege zum Entscheidungszeitpunkt nur eine Prognose der Inflationsrate vor, nicht aber der Ist-Wert. Es erschließe sich nicht, wie die Anpassung, durch welche für die Festsetzung der gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate jetzt vollständig Prognosedaten herangezogen würden, zu einer Reduzierung der Prognoseunsicherheit führen solle. Auch der Wortlaut des § 45 Abs. 2 PostG weise in Richtung der bisherigen Entscheidungspraxis der Kammer. Bestandteil der Maßstäbe sei nämlich ausdrücklich eine „gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate“ im Unterschied zu der ebenfalls festzusetzenden „zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate“. Der Gesetzgeber stelle also ausdrücklich nicht auf die zu erwartende Inflationsentwicklung ab. Die Heranziehung von Prognosedaten solle deshalb auf den geringstmöglichen Zeitraum beschränkt bleiben. Dies sei durch die Festsetzung von $t-1,5$ gewährleistet. Methodisch hätte die Beibehaltung der bisherigen Methode den Vorteil, dass auf die vom statistischen Bundesamt ermittelten Steigerungsrate des Verbraucherpreisindex zurückgegriffen würde und dies Transparenz schaffe.

Preisbestandteile des „Brief zum Kilotarif“ dürften gem. der Nebenbestimmung des Tenors zu 7. b) nur mit einer prozentual gleichen Änderung von Stückpreis und Kilopreis geändert werden, es sei denn es könne rechnerisch nachvollziehbar belegt werden, dass die Entgeltänderung weder missbräuchliche Abschläge noch Diskriminierungen enthielten.

Hintergrund dieser Nebenbestimmung sei im Verfahren BK1b-02/002 die Aufnahme in das Price-Cap-Verfahren gewesen, obwohl zum damaligen Zeitpunkt keine getrennten Daten für Stück- und Kilopreisanteil verfügbar gewesen seien. Die Regelung habe insofern gewährleisten sollen, dass die Einhaltung der Maßgrößen dennoch rechnerisch überprüft werden konnte. Mittlerweile könnten jedoch der Stück- und der Kilopreisanteil getrennt ausgewiesen werden. Die Vorgabe sei deshalb redundant und könne entfallen.

Am 17.10.2024 nahm die Monopolkommission Stellung. Sie begrüßt zunächst, dass die Bundesnetzagentur zügig nach dem Inkrafttreten des neuen Postgesetzes einen Entwurf für die Entscheidung im Maßgrößenverfahren veröffentlicht hat und regt eine zügige Bescheidung des auf das Maßgrößenverfahren folgenden Entgeltgenehmigungsantrags an, um Unsicherheiten auf dem Markt zu begegnen. Dabei seien aus ihrer Sicht einige Kritikpunkte zu berücksichtigen.

Im Interesse der Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs (§ 2 Abs. Nr. 2 PostG) solle die Anerkennung von Kosten als Lasten generell restriktiv erfolgen. Die Monopolkommission ist der Ansicht, dass unter der neuen Gesetzeslage die Kosten für die werktägliche Zustellung generell nicht mehr als Universaldienstlast anerkannt werden sollte, auch wenn das neue Postgesetz weiterhin eine werktägliche Zustellung vorsehe. Erstens nehme die Verbundzustellung von Briefen und Paketen zu und solle in Zukunft laut Deutsche Post AG 80 bis 90 % der Briefsendungen betreffen. Im Paketbereich sei die werktägliche Zustellung an sechs Tagen in der Woche auch bei Wettbewerbern üblich. Eine Reduzierung der Zustelltage auf fünf sei daher aus rein betrieblichen Interesse nicht sinnvoll. Zudem habe die Betroffene im Geschäftskundebriefbereich bereits die sog. „A/B-Zustellung“ eingeführt. Dieses Konzept werde voraussichtlich auch für den wesentlich kleineren Privatkundebriefbereich übernommen. Die Senkung der Laufzeitvorgaben durch den Gesetzgeber habe hierzu die Möglichkeit geschaffen. In den Regionen, wo Briefe noch separat von Paketen ausgeliefert würden, fände daher aus Briefempfängersicht zukünftig faktisch keine werktägliche Zustellung mehr statt. Die Realität sei, dass im Durchschnitt drei Tage pro Woche zugestellt werde.

Für eine Anerkennung von sog. Filiallasten empfiehlt die Monopolkommission zu prüfen, ob tatsächlich Post-Shop-Filialen existieren, die ausschließlich aufgrund der gesetzlichen Vorgaben und nicht aus betrieblichem Eigeninteresse betrieben werden. Dass Post-Shop-Filialen in der Vergangenheit aus betrieblichem Eigeninteresse betrieben wurden, zeige sich daran, dass die Betroffene die betreffenden Kosten bisher nicht als Universaldienstlast geltend gemacht habe. Es sei davon auszugehen, dass die Betroffene auch zukünftig zumindest den weit überwiegenden Teil ihrer Standorte aus betrieblichem Eigeninteresse unterhalte und nicht, weil sie dazu aufgrund der Universaldienstvorgaben verpflichtet sei. Zwar gingen die Briefmengen kontinuierlich zurück, zugleich stiegen jedoch die Paketmengen. Beide Sendungsmengen seien für die Wirtschaftlichkeit von Standorten relevant.

Bei der Prüfung könnten zwei Kriterien zugrunde gelegt werden: Erstens sollte die Wettbewerbssituation vor Ort in den Blick genommen werden. Befände sich in der gemäß § 17 Abs. 1 PostG relevanten Umgebung des Standortes auch der Standort mindestens eines weiteren Paket- oder Briefdienstleisters, könne davon ausgegangen werden, dass nicht nur dieser, sondern auch die Betroffene ihren Standort aus betrieblichem Eigeninteresse betreibe.

Darüber hinaus sollte die in der jeweiligen Filiale der Betroffenen anfallende Sendungsmenge berücksichtigt werden.

Die Monopolkommission spricht sich zudem gegen die Anerkennung von Mehrkosten (als Lasten) für Beschäftigte mit Besitzstand aus, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind. Die im Jahr 2003 bereits vorhandenen Beschäftigten erhielten im Rahmen einer tarifvertraglichen Besitzstandsregelung immer noch eine höhere (wettbewerbsunübliche) Vergütung, während seither neu eingestellte Beschäftigte eine niedrigere Vergütung erhielten. Berücksichtige die Bundesnetzagentur die so entstehenden Mehrkosten als Versorgungslast, bliebe unbeachtet, dass diese Besitzstandsregelung Teil der aktuellen Tarifvereinbarung und in unabhängigen Verhandlungen durch die Tarifparteien vereinbart worden sei. Eine Besitzstandsregelung sei bei Tarifvereinbarungen auch in anderen Wirtschaftsbereichen zu beobachten. Allerdings sei es nicht unüblich, dass solche Besitzstandsregelungen über die Zeit ganz oder zumindest teilweise abgeschmolzen würden. Dies erfolge schon deshalb, damit Ungleichheiten innerhalb der Belegschaft bei der Entlohnung nicht dauerhaft bestehen blieben. Bei der Betroffenen habe es eine solche Annäherung von neuen Tarifen und Alttarifen mit Besitzstandswahrung über lange Zeiträume offenbar nicht oder nur teilweise gegeben.

Die Monopolkommission empfiehlt, in allen Bereichen, in denen die Deutsche Post AG über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, die Kosten verursachungsgerecht zuzuordnen. Zwar sehe § 44 Abs. 5 PostG die Möglichkeit vor, dass Kosten, die im Rahmen von § 44 Abs. 4 PostG berücksichtigungsfähig seien, nicht verursachungsgerecht zugeordnet werden, wenn sie aufgrund der Marktgegebenheiten nicht getragen werden könnten. Tragfähigkeit im Sinne dieser Norm sei insbesondere dann anzunehmen und mithin eine rein verursachungsgerechte Kostenzuordnung vorzunehmen, wenn es hinreichend wahrscheinlich sei, dass die Betroffene in dem betreffenden Markt über eine marktbeherrschende Stellung verfüge. Es erscheine kaum denkbar, dass in einem Markt, in dem ein Unternehmen über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, Kosten bei einer verursachungsgerechten Zuordnung aufgrund der Marktgegebenheiten nicht getragen werden können. Der Sendungsmengenanteil der Betroffenen deute darauf hin, dass diese in den meisten, wenn nicht sogar in allen Märkten des Briefbereichs, inklusive des Bereichs Dialog Marketing, über eine solche marktbeherrschende Stellung verfüge.

Mit Schreiben vom 18.10.2024 nahm der Bundesverband Paket und Expresslogistik e.V. („BPEX“) Stellung zur beabsichtigten Entscheidung. Der BPEX hält die Zusammenfassung der dem C2X-Paket-Teilmarkt zuzuordnenden Produkte in einem eigenen, von den Briefprodukten getrennten Korb für richtig. Unklar bliebe jedoch die Abgrenzung zwischen B2X- und C2X-Produkten. Unklar bliebe auch, wie genau die Abgrenzung zur Warensendungen auch mit Blick auf die hohe Wettbewerbsrelevanz dieser Position erfolge.

Der BPEX regt weiterführend an, nach neuem PostG auch eine ex ante-Entgeltregulierung der DPAG-Entgelte für Produkte im B2X-Paketmarkt zu erwägen. Die Betroffene sei auch auf diesem (Teil-)Markt marktbeherrschend. Dass dies von der Bundesnetzagentur als ausreichend für eine Einbeziehung auch dieser Paketprodukte in das Price Cap-Verfahren angesehen werden sollte, werde durch die aktuellen Feststellungen der Monopolkommission zur Marktbeherrschung der Betroffenen auf dem B2X-Paketmarkt unterstrichen.

Der BPEX bittet die BNetzA die Vorgehensweise bei der Kostenzuschlüsselung nach Tragfähigkeit grundlegend auf den Prüfstand zu stellen, da diese nicht mit dem Effizienzkostenmaßstab des § 42 Abs. 1, § 44 Abs. 1 S. 1 PostG zu vereinbaren seien. Der Effizienzkostenmaßstab sei verfassungs- und unionsrechtlich fundiert, so dass die Kostenzuschlüsselung nach Tragfähigkeit auch gegen dieses höherrangige Recht verstoße.

Während § 20 Abs. 1 PostG a.F. noch vorgesehen habe, dass sich genehmigungsbedürftige Entgelte an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) „orientieren“ müssten, sehe § 42 Abs. 1 PostG n.F. nun ausdrücklich vor, dass diese nicht überschritten werden dürften. Der Entgeltmaßstab werde damit strenger. Dies müsse sich in der Anwendungspraxis der BNetzA widerspiegeln. Der Effizienzkostenmaßstab werde durch die Kostenzuschlüsselung nach Tragfähigkeit verletzt. Durch die im neuen PostG erstmalig vorgesehene Differenzierung der Zuschlüsselung für Universaldienstlasten und andere Lasten führe die Regelung in § 44 Abs. 5 PostG deutlicher hin zu einer verfassungs- und unionsrechtskonformen Anwendung unter Einhaltung des Effizienzkostenmaßstabs. Die Anwendung der Kammer sehe jedoch weiterhin die Schlüsselung von Filial- und Zustellkosten nach Tragfähigkeit vor. Diese Kosten entstünden Wettbewerbern ebenso und müssten daher unter den KeL ansatzfähig sein oder aber insgesamt gekürzt werden. Die Betroffene refinanziere ihr Netz über „Lasten“ außerhalb des Effizienzkostentests. Würden diese Kosten nun noch nach Tragfähigkeit anderen Segmenten zugeschlüsselt, verursache dies einen noch tiefgreifenderen Einschnitt in die Marktchancen der Wettbewerber auf den Paketmärkten.

Der BPEX begrüßt die Weiterentwicklung der Vergleichsmarktbetrachtung nachdrücklich, ermögliche sie doch nochmals klarer eine Anwendung der Methodik, die zu risikoangemessenen Werten führe. Dies setzt aber insbesondere voraus, dass der Korrekturfaktor, auch als Betafaktor bekannt, sein Ziel erreichen könne, nämlich die Durchschnittsrendite an das konkrete Risiko der Betroffenen anzupassen. Eben dies sei im aktuell vorliegenden Beschlussentwurf nicht hinreichend nachvollzogen. Es fehle ausweislich des Beschlussentwurfs jede eigene wirtschaftswissenschaftlich fundierte Ermittlung. Weder in der Gesetzesbegründung, noch im Maßgrößenbeschluss finde sich damit eine substantiierte Herleitung, welchem Wagnis die DPAG ausgesetzt sei und wie sich dies im Verhältnis zum EuroStoxx 50 verhalte. Der Ansatz, von einem derart breiten Index auszugehen, könne nur dann überzeugen und haltbar sein, wenn der Korrekturfaktor mit entsprechender Belastbarkeit ermittelt werde. Derzeit aber mache es den Eindruck, dass der Korrekturfaktor alleine ergebnisorientiert gewählt wurde; dies widerspreche jeglicher methodischer Vorgabe.

Durch den Gewinnzuschlag nach § 44 Abs. 3 PostG von bis zu 2,5%-Punkten, den „Zusatzgewinn“, entstünden weitere Wettbewerbsverzerrungen. Die Norm begegne aufgrund der Abweichung vom Effizienzkostenmaßstab bereits grundlegenden verfassungs- und unionsrechtlichen Bedenken. Durch den Zusatzgewinn erhalte die Betroffene einen regulatorisch gesicherten Gewinn oberhalb des (bei korrekter Anwendung) angemessenen Risikoausgleichs (Gewinnzuschlags), wodurch sie u.a. im stärkeren Wettbewerb stehende Produkte zu geringeren Preisen

anbieten könne. Diese Bedenken griffen in besonderem Maße für Korb 3 und den dort zugewiesenen Zusatzgewinn, da die für die als C2X-Produkte ausgewiesenen Angebote so einen erheblichen Gewinn regulatorisch abgesichert erzielen könnten, der unmittelbar für die Paketprodukte außerhalb des Price-Cap-Bereichs und die dafür benötigte Infrastruktur eingesetzt werden könne. Die Betroffene erhalte hier außerordentliche Beiträge zu Investitionen, deren Nutzen keineswegs dem Erhalt der C2X-Versorgung diene oder auf die operative Tätigkeit und Angebotsgestaltung dort begrenzt wäre, sondern weit darüber hinaus in sämtlichen Paketsegmenten wirke. Verschärft werde dies noch, nehme man überdies die nach Qualifikation des § 3 Nr. 20 PostG wohl dem Korb 1 zuzuordnenden Warensendungen in den Blick, die eine erhebliche Bedeutung für den Wettbewerb im Brief- und Paketsegment einnehmen. Bei Warensendungen bliebe unklar, in welchem Umfang Zusatzgewinne anerkannt würden.

Der Bundesverband Briefdienste e.V. (bbd) moniert in seiner Stellungnahme vom 18.10.2024, aus der beabsichtigten Entscheidung erschließe sich nicht, wie die Angaben in der Anlage 2 zu der beabsichtigten Entscheidung zu verstehen seien. Nach herkömmlicher Betrachtung gebe es keine „Teilleistungen Klassik“, „Teilleistung ID-Rabatt“ und „Teilleistung LZ-Rabatt“. Es sei auch nicht erkennbar, warum einzelne Unterkategorien (z.B. „BZA Standardbrief“) doppelt angegeben und einmal mit Fettdruck hervorgehoben und das andere Mal mit einfachem Druck angegeben worden seien. Auch die Bedeutung der „Stufen“ und der Kennzeichnungen mit „X“ sei nicht nachvollziehbar. Zu begrüßen sei demgegenüber, dass für Privatkundenpost einerseits und Geschäftskundenpost andererseits identische Preisänderungsspielräume vorgegeben werden sollen. Der bbd ginge davon aus, dass (auch) dadurch dem postgesetzlichen Konsistenzgebot zur Durchsetzung verholfen werden könne.

Mit Schreiben vom 18.10.2024 stellte das Bundeskartellamt (BKartA) auf der Grundlage des mitgeteilten Sachverhalts und für die Zwecke der Regulierung das Einvernehmen über die in der beabsichtigten Entscheidung getroffene Abgrenzung der sachlich und räumlich relevanten Märkte sowie der Feststellung von marktbeherrschenden Stellungen her. Das BKartA merkt inhaltlich an, es habe Bedenken, Amazon als marktstärksten Wettbewerber der Betroffenen bei B2X-Paketen zu bezeichnen. Amazon sei gegenüber Dritten (d.h. Händlern auf der Plattform) in erster Linie nicht als Anbieter vor (B2X-) Paketdienstleistungen tätig, sondern biete im Rahmen des Programms „Fulfillment by Amazon“ Fulfillment-Dienstleistungen an. Daher stelle sich die Frage, ob Amazon auf dem Markt für B2X-Paketdienstleistungen oder eher auf einem benachbarten oder vorgelagerten Markt für Fulfillment-Dienstleistungen tätig sei.

Nachdem die Kammer mit Schreiben vom 04.11.2024 dem BKartA Gelegenheit zur Stellungnahme zum überarbeiteten Entscheidungsentwurf gegeben hatte, stellte dieses mit Schreiben vom 07.11.2024 das beschriebene Einvernehmen auch hinsichtlich des überarbeiteten Entscheidungsentwurfs her und sah von einer weiteren Stellungnahme in der Sache ab.

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

II.

Die Entscheidung findet ihre Rechtsgrundlage in den §§ 40 Abs. 1, 16 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2, 54 Abs. 1, 42 Abs. 2 Nr. 2, 45 PostG.

1. Zuständigkeit und Verfahren

Die Zuständigkeit der Beschlusskammer ergibt sich aus §§ 98 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. 40 Abs. 1, 16 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2, 54 Abs. 1, 42 Abs. 2 Nr. 2, 45 PostG.

Aufgrund des Verzichts der Betroffenen mit Schreiben vom 16.08.2024 hat die Kammer nach § 100 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 PostG von der Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung abgesehen.

Der Betroffenen wurde Gelegenheit zur Stellungnahme gem. § 100 PostG gegeben.

Gemäß §§ 45 Abs. 6 i.V.m. 80 PostG hat die Bundesnetzagentur die beabsichtigte Maßgrößenentscheidung im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 19/2024, erschienen am 02.10.2024, als Verfügung Nr. 95/2024 sowie am 25.09.2024 auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur veröffentlicht und dem regulierten Unternehmen und Dritten die Möglichkeit gegeben, zum Entscheidungsentwurf Stellung zu nehmen.

Mit Schreiben vom 18.10.2024 stellte das BKartA auf der Grundlage des mitgeteilten Sachverhalts und für die Zwecke der Regulierung das Einvernehmen über die in der beabsichtigten Entscheidung getroffene Abgrenzung der sachlich und räumlich relevanten Märkte sowie der Feststellung von marktbeherrschenden Stellungen her und nahm auch inhaltlich Stellung. (vgl. Kapitel 2.2.) Dem BKartA wurde mit Schreiben vom 04.11.2024 erneut Gelegenheit gegeben, zum überarbeiteten Entscheidungsentwurf der Kammer Stellung zu nehmen. Daraufhin wiederholte das BKartA mit Schreiben vom 07.11.2024 die genannte Einvernehmensherstellung vom 18.10.2024 auch im Hinblick auf den überarbeiteten Entwurf der Maßgrößenentscheidung.

2. Marktbeherrschende Stellung

Entgelte, die ein Unternehmen, das auf einem Markt für Postdienstleistungen marktbeherrschend ist, für Universaldienstleistungen nach § 16 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 PostG und Zugangsleistungen nach § 54 PostG erhebt, bedürfen der Genehmigung durch die Bundesnetzagentur. Die Betroffene verfügt bei den genannten Universaldienstleistungen Beförderung von Briefsendungen bis 2 000 Gramm, deren Maße die im Weltpostvertrag und den entsprechenden Vollzugsverordnungen festgelegten Maße nicht überschreiten (Korb 1 „Brief“), einschließlich Teilleistungen im Sinne des § 54 Absatz 1 PostG, die aufgrund gesetzlicher Verpflichtung flächendeckend zu standardisierten Bedingungen angeboten werden (Korb 2 „Teilleistungen“) sowie Beförderung von adressierten Paketen, deren Einzelgewicht 20 Kilogramm nicht übersteigt und deren Maße die im Weltpostvertrag und den entsprechenden Vollzugsverordnungen festgelegten Maße nicht überschreiten (Korb 3 „Paket C2X“) über eine marktbeherrschende Stellung.

Im Einzelnen:

2.1. Körbe 1 (Brief) und 2 (Teilleistungen)

Bei den in den Körben 1 und 2 enthaltenen Produkten werden gemäß den Übergangsbestimmungen in § 112 Abs. 6 PostG die bisher bestehenden Marktabgrenzungen für Briefdienstleistungen zugrunde gelegt.

Zukünftig werden nach dem neuen PostG keine verfahrensbezogenen Marktabgrenzungen mehr erfolgen. Die Bundesnetzagentur legt dann gemäß Kapitel 5 Abschnitt 1 PostG regelmäßig alle drei Jahre (§ 38 PostG) sachlich und räumlich relevante Postmärkte fest, die für eine Regulierung in Betracht kommen können (§ 36 PostG) und prüft im Rahmen einer Marktanalyse, ob diese für eine Regulierung in Betracht kommen und welches oder welche Unternehmen auf diesen Postmärkten über eine marktbeherrschende Stellung verfügen.

Die bisher getroffenen oder mit der Übergangsregelung übernommenen fallbezogenen Marktabgrenzungen stellen somit kein Präjudiz für zukünftige Marktabgrenzungen dar.

Unter Berücksichtigung der in den folgenden Gliederungspunkten dargelegten Aspekte ist folgendes Ergebnis festzuhalten:

Die Betroffene verfügt auf dem für das Price-Cap-Maßgrößenverfahren relevanten Markt weiterhin über eine marktbeherrschende Stellung gemäß § 4 Nr. 6 PostG-alt i. V. m. § 18 Abs. 1 GWB und § 112 Abs. 6 PostG. Der relevante Markt in sachlicher und räumlicher Hinsicht entspricht dem bundesweiten Markt für inländische und in das Ausland abgehende Briefsendungen bis 2.000 Gramm.

2.1.1. Sachlich und räumlich relevanter Markt

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.

Da nach den Übergangsbestimmungen die vor dem 19. Juli 2024 getroffenen Feststellungen einer marktbeherrschenden Stellung fortgelten (§ 112 Abs. 6 PostG), wird auf eine Wiederholung der dort getätigten Abgrenzung verzichtet. Allerdings erfolgt eine sachlogische Erweiterung der relevanten Briefdienstleistungen von 1.000 auf 2.000 Gramm.

In früheren Price-Cap-Verfahren zählten zum sachlich relevanten Markt alle Postdienstleistungen, bei denen Briefe mit einem Einzelgewicht von bis zu 1.000 Gramm von gewerbsmäßigen Anbietern eingesammelt, weitergeleitet bzw. zugestellt wurden (lizenzpflichtige Briefdienstleistungen). Eine Briefsendung war definiert als adressierte schriftliche Mitteilung (§ 4 Nr.2, Satz 1 PostG-alt).

Mit dem neuen PostG haben sich die Marktzutrittsbedingungen geändert. Generell können Briefdienstleistungen von allen Unternehmen erbracht werden, die im Anbieterverzeichnis

bei der Bundesnetzagentur eingetragen sind (§ 4 Abs. 1 PostG). Eine gesonderte Lizenzpflicht für die Erbringung von Briefdienstleistungen bis 1.000 Gramm ist entfallen.

Nach dem neuen PostG ist eine Briefsendung auch weiterhin als adressierte schriftliche Mitteilung definiert (§ 3 Nr. 6 PostG). § 16 Abs. 1 S. 1 PostG definiert Universaldienst-Briefdienstleistungen als Beförderung von Briefsendungen bis 2.000 Gramm, deren Maße die im Weltpostvertrag und den entsprechenden Vollzugsverordnungen festgelegten Maße nicht überschreiten.

Dies entspricht den Angeboten auf dem Briefmarkt: Die in Deutschland tätigen Postdienstleister bieten keine Briefsendungen mit einem Gewicht von mehr als 2.000 Gramm an. Insofern können 2.000 Gramm als Höchstgrenze für den sachlich relevanten Markt festgehalten werden. Eine Unterteilung der Briefsendungen nach Gewicht ist weiterhin nicht angezeigt, da es für unterschiedliche Gewichtgruppen keinen anderen Bedarf gibt. Die bisherige Grenze von 1.000 Gramm war lediglich der rechtlichen Definition einer lizenzpflichtigen Dienstleistung geschuldet. Da diese normative Grenze entfallen ist, gibt es keinen Grund mehr, eine Abgrenzung für Briefe bis 1.000 Gramm vorzunehmen.

2.1.2. 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 keinem oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist oder eine im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern überragende Marktstellung hat.

Auf dem hier festgelegten relevanten Markt für inländische und in das Ausland abgehende Briefsendungen bis 2.000 Gramm hat die Betroffene auch weiterhin eine marktbeherrschende Stellung gemäß § 4 Nr. 6 PostG-alt i. V. m. § 18 Abs. 1 GWB und § 112 Abs. 6 PostG inne. Bei der Beurteilung der Marktstellung ist insbesondere der Marktanteil des betreffenden Unternehmens zu berücksichtigen (§18 Abs. 3 Nr. 1 GWB). Marktanteile werden oftmals als Marktmachtindikator verwendet, da sie am deutlichsten Erfolg und Leistungsfähigkeit eines Unternehmens ausweisen, vgl. Säcker/Körber/Heinen-Hosseini/Woesler, TKG/TTDSG, 4. Auflage 2023; § 11 Rn. 44.

Dabei versteht die Rechtsprechung den Marktanteil i. d. R. als den durch den Umsatz ausgedrückten Wertanteil eines Produktes am relevanten Markt und nicht als Mengenanteil. Bei homogenen Produkten ist auch der Mengenanteil aufschlussreich. Bei heterogenen Produkten und bei Dienstleistungen ist der Wertanteil der gebotene Indikator, vgl. Immenga/Mestmäcker/Fuchs GWB, 7. Aufl. 2024, § 18 Rn. 118. Dieser spiegelt die tatsächlichen Marktverhältnisse bzw. die Stellung der Anbieter am Markt besser wider als entsprechende Mengenanteile.

Zur Beurteilung der Marktverhältnisse stehen der Bundesnetzagentur die Ergebnisse ihrer Markterhebung zur Verfügung.

Die Betroffene hatte im Jahr 2023 im Briefbereich einen auf den Umsatz bezogenen Marktanteil im oben abgegrenzten Markt von gut 86 %. Dabei werden der Betroffenen auch die Umsatzanteile der mit ihr verbundenen Tochterunternehmen, die ebenfalls Briefdienstleistungen erbringen, zugerechnet. Das sind DP InHaus Services, DP E-Post Solutions, DP Dialog Solutions und DHL Express Germany GmbH. Folglich besitzt die Betroffene weiterhin eine herausragende Marktstellung.

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 in den Folgejahren beibehalten können, auch wenn es zu leichten Verschiebungen der Marktanteile kommen sollte. Die Daten für das Jahr 2023 werden jeweils mit dem vorläufigen Stand 16.09.2024 angegeben. Die Auswertungen zeigen, dass die Marktverhältnisse vergleichbar sind mit denen der Vorjahre.

Die restlichen knapp 14 % des Umsatzes verteilen sich im Jahr 2023 auf knapp 500 Wettbewerber, von denen aber nur ein kleiner Kreis von Unternehmen Umsätze von über 10 Mio. Euro erwirtschaftet hat. Keines der im Bereich der Briefdienstleistungen tätigen Unternehmen war bislang in der Lage, seine Position in größerem Umfang auszubauen. Der Wettbewerber mit dem größten Marktanteil kommt auf weniger als 5 %.

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

Hinzu kommt, dass der Markt für Briefdienstleistungen bis 2.000 Gramm in Deutschland aufgrund der zunehmenden Digitalisierung der Kommunikation insgesamt von tendenziell sinkenden Sendungsmengen geprägt ist, auch wenn die Rückgänge im Vergleich zu anderen europäischen Ländern bisher nur moderat ausgefallen sind.

Lediglich im Jahr 2020 sank die Sendungsmenge im Briefbereich im Vergleich zum entsprechenden Vorjahr deutlich um ca. 9 %. Dabei hatte es sich allerdings - aufgrund des gesamtwirtschaftlichen Einbruchs bedingt durch die Corona-Pandemie - um einen auf das Jahr 2020 beschränkten Effekt gehandelt. So hat die Betroffene Ende 2020 mitgeteilt, dass – ausgelöst durch die Wirtschaftskrise – insbesondere die Werbesendungen im entsprechenden Zeitraum stark rückläufig waren. Sie bezifferte den Rückgang im Bereich der Dialogpost mit 13 % im Vergleich zum Vorjahr, 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.

Tabelle 1: Mengenentwicklung Briefsendungen

Jahr	Gesamtmarkt	%VÄ	Wettbewerber		DP DHL	%VÄ
2017	14.929.382.627		2.067.900.644		12.861.481.983	
2018	14.192.412.369	-4,9%	2.033.798.383	-1,6%	12.158.613.986	-5,5%
2019*	13.586.003.170	-4,3%	1.895.635.565	-6,8%	11.690.367.605	-3,9%
2020	12.378.473.268	-8,9%	1.790.069.439	-5,6%	10.588.403.829	-9,4%
2021	12.206.624.735	-1,4%	1.807.235.400	1,0%	10.399.389.335	-1,8%
2022**	11.932.339.183	-2,2%	1.731.130.449	-4,2%	10.201.208.734	-1,9%
2023	10.916.640.246	-8,5%	1.404.638.383	-18,9%	9.512.001.863	-6,8%
2024 Prognose	10.336.893.180	-5,3%	1.292.277.348	-8,0%	9.044.615.832	-4,9

* Preisänderung zum 01.07.

** Preisänderung zum 01.01.

Auch wenn zur Beurteilung der Marktstellung der Betroffenen der Marktanteil bezogen auf die Sendungsmengen herangezogen würde, fielen das Ergebnis eindeutig aus. Die vorliegenden Daten aus der Markterhebung der Bundesnetzagentur beziffern den mengenmäßigen Marktanteil im Jahr 2023 auf knapp 87 %.

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 2023 noch gut 79 %. Auch in den Jahren davor hat er jeweils mehr als 75 % betragen. Denn lediglich ca. ██████████ % der Teilleistungen insgesamt werden von den Wettbewerbern bei der Betroffenen eingeliefert. Der weitüberwiegende Teil an Teilleistungssendungen wird von Endkunden direkt bei der Betroffenen eingeliefert (ca. ██████████ %). Die restlichen rund ██████████ % stammen von Konzernunternehmen. Wie die nachfolgende Grafik zeigt, sind die von Endkunden direkt eingelieferten Sendungenmen-

gen von 2017-2023 um ca. [REDACTED] % gesunken. Gleichzeitig sank der Anteil an der Gesamtmenge um gut [REDACTED] %. Die von Wettbewerbern bei der Betroffenen eingelieferten Sendungsmengen gingen im gleichen Zeitraum ebenfalls um gut [REDACTED] % zurück, während die Anteile an der Gesamtmenge zwischen 2017 und 2023 um ca. [REDACTED] % abnahmen. Im Gegensatz dazu sind die von Tochterunternehmen bei der Betroffenen eingelieferten Sendungsmengen von 2017 bis 2023 um gut [REDACTED] % gestiegen. Damit einhergehend erhöhte sich der Anteil an der eingelieferten Gesamtmenge um [REDACTED] %.

Abbildung 1: Teilleistungssendungen nach Art der Einlieferung 2017-2024p

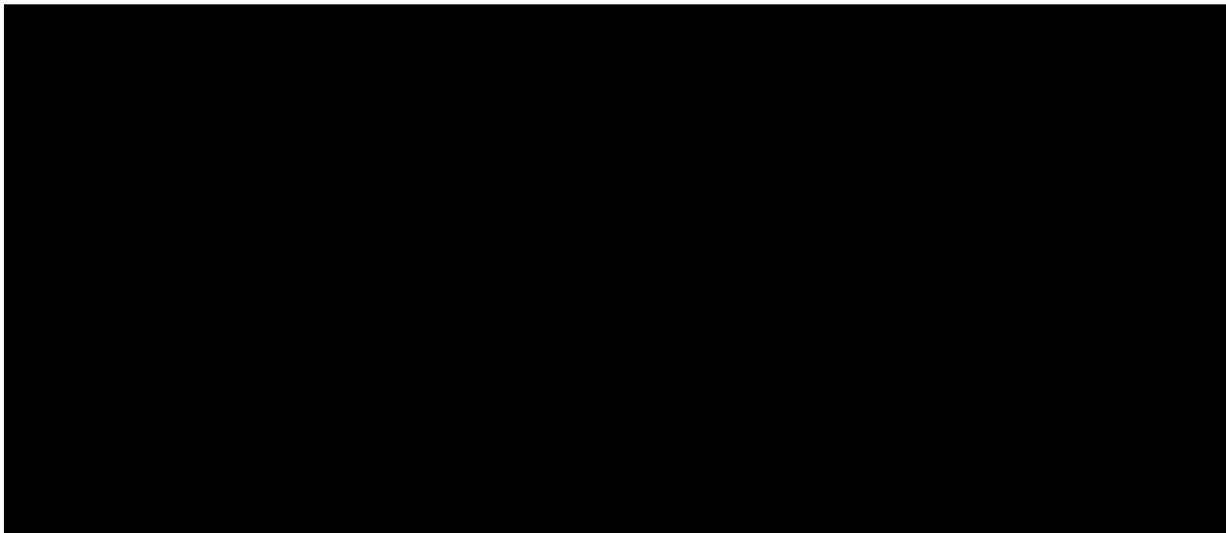
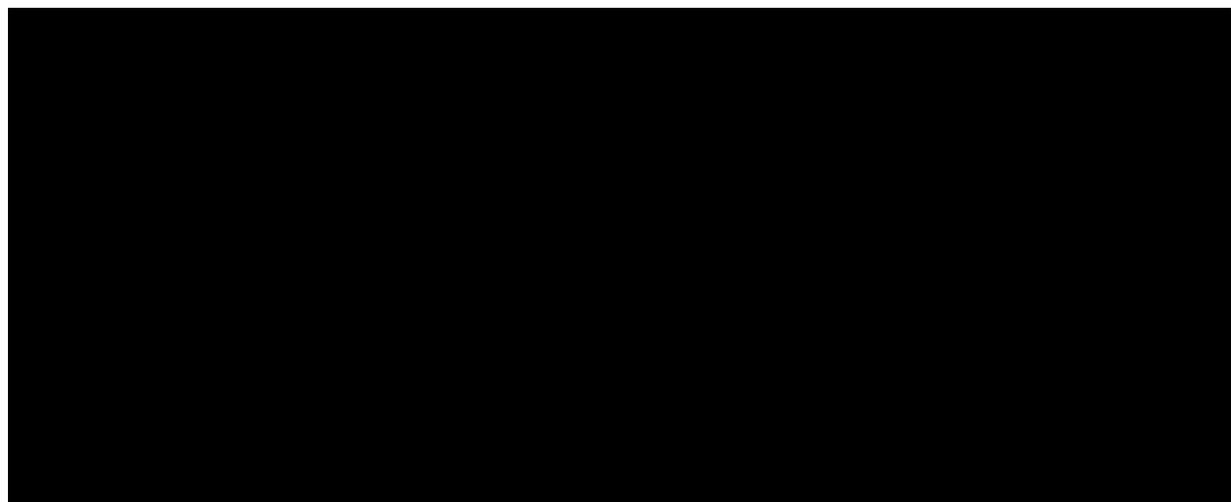
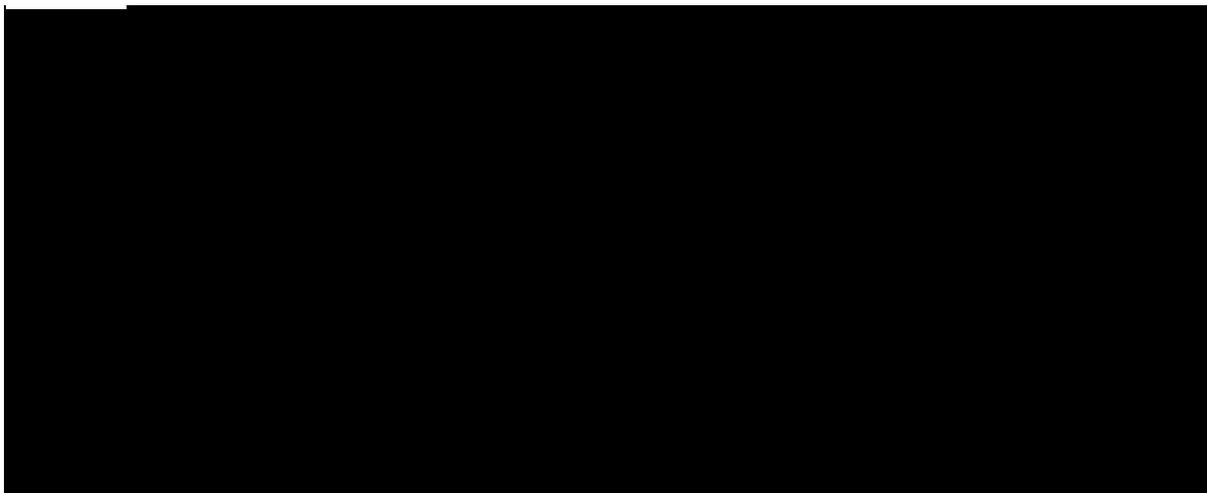


Abbildung 2: Entwicklung der Teilleistungssendungsmengen



Eine mögliche Abgrenzung eines Privat- und eines Geschäftskundenmarktes würde bei der Marktbeherrschung zu keinem anderen Ergebnis führen. Auch hier hätte die Betroffene auf beiden möglichen Submärkten eine überragende Marktstellung und wäre damit eindeutig marktbeherrschend. Da das Segment für Privatkunden im Verhältnis zum Geschäftskundensegment nur sehr geringe Sendungsmengen aufweist, sind die Marktanteile der Betroffenen auf dem Geschäftskundensegment nahezu identisch mit den Marktanteilen des Gesamtmarktes. Auf dem Privatkundensegment liegt der Marktanteil der Betroffenen noch deutlich höher, im Zeitraum von 2017-2023 bei mindestens [REDACTED] %.

Abbildung 3: Marktanteile für das Geschäftskunden- und das Privatkundensegment



Der größte Wettbewerber ist ausschließlich im Geschäftskundensegment tätig und hat dort, wie auch im Gesamtmarkt, einen Marktanteil nach Sendungsmengen von unter 5 %.

§ 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 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 Post & Paket lag im Jahr 2021 bei 1,75 Mrd. Euro und ist im Geschäftsjahr 2022 zwar deutlich auf 1,27 Mrd. Euro gefallen (das entspricht einem Rückgang von gut 27 %), vgl. Deutsche Post DHL Group, Geschäftsbericht 2022, S. 39. Dennoch lag das EBIT im Jahr 2022 noch über dem EBIT im Vor-Corona-Jahr 2019 mit 1,23 Mrd. Euro., vgl. Deutsche Post DHL Group, Geschäftsbericht 2020, S. 38. Im Jahr 2023 ist das EBIT um 31,5 % auf 870 Mio. Euro gefallen. Allerdings gab es im 4. Quartal eine leichte Erholung: das EBIT lag mit 402 Mio. Euro um 4,7 % höher als im 4. Quartal des Vorjahres (384 Mio. Euro), vgl. Deutsche Post DHL Group, Geschäftsbericht 2023, S. 47. Gleichwohl verfügt die Betroffene nach wie vor über eine überragende Finanzkraft, die sie in die Lage versetzt, 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 Briefdienstleistungen für die Beförderung und Zustellung ihrer Sendungen des Teilleistungszugangs der Betroffenen. Dies verstärkt ihre Mengenvorteile.

Zudem ist sie 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 Sortier- und Verteilzentren sowie bei der flächendeckenden Hauszustellung zusätzlich.

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 2.000 Gramm, gemäß § 4 Nr. 6 PostG-alt i. V. m. § 18 Abs. 1 GWB und § 112 Abs. 6 PostG über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Ausschlaggebend für dieses Ergebnis ist ihr herausragender Marktanteil (bezogen auf den Umsatz, aber auch auf die Sendungsmengen) 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 Betroffenen zusätzlich.

2.2. Korb 3 (Paket-C2X)

Die Betroffene verfügt auf dem relevanten Markt über eine marktbeherrschende Stellung gemäß § 4 Nr. 6 PostG-alt i. V. m. § 18 Abs. 1 GWB. Der relevante Markt in sachlicher und räumlicher Hinsicht entspricht dem bundesweiten Markt für inländische und in das Ausland abgehende Paketsendungen für Einzelversender (C2X-Paket) bis 31,5 kg. Hiervon abzugrenzen ist der Versand von Geschäftskundenpaketen (B2X). Ebenfalls nicht zum relevanten Markt zählen Express- und Kurierdienstleistungen sowie Briefsendungen.

In seiner Stellungnahme vom 18.10.2024 hat das BKartA Bedenken geäußert, Amazon als marktstärksten Wettbewerber der DPAG bei B2X-Paketen zu bezeichnen. Bei dem Angebot von B2X-Paketsendungen handele es sich nicht um eine hauptsächliche Dienstleistung von Amazon, denn das Angebot von Fulfillment-Dienstleistungen habe einen höheren Stellenwert. Insofern sollte die Bezeichnung als „zweitstärkster Anbieter“ auf diesem Markt eher vermieden werden, solange keine detaillierte Marktanalyse, die auch die benachbarten oder vorgelagerten Märkte in den Blick nimmt, vorliegt.

Zur Bewertung der Wettbewerbssituation auf dem Markt für B2X-Paketsendungen hat die Beschlusskammer die Marktabgrenzung nach der Übergangsregelung in §112 PostG berücksichtigt und zur Feststellung der marktbeherrschenden Stellung der Betroffenen vor allem die entsprechenden Sendungsmengen zugrunde gelegt. Hierbei entfällt der zweitgrößte Sendungsmengenanteil auf Amazon, das mit seiner Eigenzustellung im B2X-Paketsegment tätig ist. Da jedoch – wie vom BKartA dargestellt - eine detaillierte Marktanalyse unter Berücksichtigung der Einflüsse benachbarter und/oder vorgelagerter Märkte ansteht und diese zu anderen Ergebnissen führen kann, folgt die Beschlusskammer der Empfehlung des BKartA und vermeidet den Begriff des marktstärksten Wettbewerbers, der eine direkte Vergleichbarkeit mit der DPAG impliziert. Hieraus ergeben sich insofern begriffliche Anpassungen im Vergleich zum Beschlussentwurf.

2.2.1. Sachlich relevanter Markt

Zum sachlich relevanten Markt zählt die gewerbliche Beförderung von Paketsendungen mit einem Einzelgewicht von bis zu 31,5 kg, die hauptsächlich von Privatpersonen und Unternehmen mit geringen Sendungsmengen zu Einzelpreisen (C2X-Sendungen) beim Anbieter eingeliefert werden. Demgegenüber sind Paketsendungen, die von gewerblichen Versendern häufig in großen Mengen eingeliefert werden (B2X-Sendungen), sowie Kurier- und Expresssendungen abzugrenzen. Ebenfalls nicht zum relevanten Markt zählen Briefsendungen.

2.2.1.1. Grundsätze der sachlichen Marktabgrenzung

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 Ausgangspunkt 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 nahestehen, dass der verständige Verbraucher sie als für die Deckung eines bestimmten Bedarfs geeignet in berechtigter Weise abwägend miteinander vergleicht und als gegeneinander austauschbar ansieht, vgl. Immenga/Mestmäcker/Fuchs GWB, 7. Aufl. 2024, § 18 Rn. 24. Maßgeblich für den Verwendungszweck sind nicht physikalisch-technische Eigenschaften, sondern die funktionale Austauschbarkeit.

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 (Angebotsumstellungsflexibilität), vgl. Immenga/Mestmäcker/Fuchs GWB, 7. Aufl. 2024, § 18 Rn. 50. Gemäß den Leitlinien der EU-Kommission für die Marktdefinition im Telekommunikationsbereich stellt die Angebotssubstitution allerdings ein nachrangiges Kriterium dar, vgl. Leitlinien TK der EU-Kommission, 2018, Rn. 27, 28, 41. Daher wird im Folgenden hauptsächlich auf das Bedarfsmarktkonzept bzw. die funktionelle Austauschbarkeit abgestellt.

2.2.1.2. Bisherige Marktabgrenzungen

Im Rahmen von Vorermittlungen (vgl. BK5-11/069) zum Vorwurf kostenunterdeckender Paketentgelte der Deutschen Post DHL im Geschäftskundenbereich wurde festgestellt, dass der Standardpaketmarkt aus Sicht der Nachfrager in die beiden Segmente C2X und B2X zu untergliedern war. Maßgeblich für C2X-Paketsendungen als Bestandteil des Privatkundensegments (C2X) sind auch die nicht von den Versendern vorfinanzierten Retouren-Sendungen einzuordnen. Dies gilt allerdings nur für den Fall, dass bei der Rückbeförderung einer zuvor bestellten Ware durch den Endkunden ein Entgelt für die Retournierung zu entrichten

ist) ist, dass es sich um von Privatpersonen/Kleinversendern eingelieferte Sendungen handelt. Für diese Sendungen gelten die Allgemeinen Beförderungsbedingungen einschließlich der darin vorgesehenen Konditionen bzw. Entgelte und Entgeltermäßigungen (Einzeltarife). Zudem müssen Privatkunden die Pakete in der Regel bei einer entsprechenden Annahmestelle des Beförderungsunternehmens (Filiale, Paketshop oder Paketstation) einliefern. Demgegenüber ist das Geschäftskundensegment (B2X) dadurch gekennzeichnet, dass die Pakete primär vom Beförderungsunternehmen an den Geschäftsorten des Versenders abgeholt werden und an Großannahmestellen angeliefert werden. Zudem unterscheidet sich die Preis- und Tarifstruktur im Geschäftskundenbereich deutlich. Die Preise in diesem Segment weichen aufgrund der Einlieferungsmengen von den Preisen im C2X-Bereich ab. Im Ergebnis ist eine Substituierbarkeit zwischen B2X- und C2X-Leistungen nicht gegeben. Es ist davon auszugehen, dass Geschäftskunden keine Paketdienstleistungen für Kleinversender nachfragen. Außerdem können Kleinversender insbesondere aufgrund von Mindestversandmengen keine Dienstleistungen bzw. Tarife für Geschäftskunden in Anspruch nehmen.

Im Jahr 2020 leitete die Beschlusskammer ein Verfahren zur Überprüfung der Entgeltmaßnahmen der DP DHL im Privatkundenpaketsegment (C2X) hinsichtlich der Einhaltung der Entgeltmaßstäbe nach § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 PostG-alt ein (BK5-20/001).

In diesem Verfahren wurde als sachlich und räumlich relevanter Markt der bundesweit einheitliche Markt für die standardisierte Beförderung von Privatkundenpaketen bis 31,5 kg (C2X-Marktsegment) zugrunde gelegt. Dabei umfasste der sachlich relevante Markt offline sowie online zu Einzelpreisen frankierte Päckchen und Pakete sämtlicher Gewichtsstufen. Hiervon abzugrenzen war der Versand von Geschäftskundenpaketen. Bei Geschäftskunden kommt in der Regel eine individuell ausgehandelte Entgelt- und Konditionengestaltung zur Anwendung. Insbesondere die Mindestversandmengen stellen dabei eine Angebotsschranke für Privatkunden und geschäftliche Kleinversender dar. Zudem wurden Kurier- (ständige Begleitung und Zugriffsmöglichkeit, kein Umschlag/Direktfahrt) und Expressdienstleistungen (zeitdefinierte Zustellung mit garantierter Einhaltung der Zeitvorgabe) vom sachlich relevanten Markt abgegrenzt.

Ferner wurde festgestellt, dass die Betroffene auf diesem Markt über eine marktbeherrschende Stellung verfügt.

2.2.1.3. Produktbeschreibung und -vergleich

Relevant für das hier vorliegende Price Cap-Verfahren sind gemäß § 40 Abs. 1 i. V. mit § 16 Abs. 1 Nr. 2 PostG solche Paketdienstleistungen, die „die Beförderung von adressierten Paketen, deren Einzelgewicht 20 kg nicht übersteigt und deren Maße die im Weltpostvertrag und den entsprechenden Vollzugsverordnungen festgelegten Maße nicht überschreiten“, umfasst. Gemäß § 16 Abs. 2 Nr. 2 PostG zählen hierzu nicht solche Pakete, „die zu vom Einzelsendungstarif abweichenden Entgelten für bestimmte Kundengruppen, insbesondere für Geschäftskunden und Massenversender, befördert werden“. Dies entspricht den Paketprodukten, die die Betroffene Privatkunden und Unternehmen mit geringen Sendungsmengen zu Einzelkonditionen anbietet (C2X-Pakete).

In der Regel haben Pakete (anbieterseitig) eine Obergrenze von 31,5 kg (die Grenze von 31,5 kg besteht vorbehaltlich möglicher Produktänderungen der Betroffenen, die sich aus § 73 Abs. 2 PostG (2-Personen- Handling für Pakete mit einem Einzelgewicht von über 20 kg) ergeben), dies orientiert sich jedoch nicht an der Definition des Universaldienstes (vgl. Bender/Dieke/Junk, WIK Diskussionsbeitrag Nr. 402, Zur Marktabgrenzung bei Kurier-, Paket- und Expressdiensten, November 2015 (nachfolgend WIK (2015) Diskussionsbeitrag 402).

Die Betroffene bietet Paketprodukte in verschiedenen Kategorien an, die sich im Wesentlichen am Gewicht des Pakets orientieren: bis 2 kg, bis 5 kg, bis 10 kg, bis 20 kg und bis 31,5 kg. Kennzeichnende Produkteigenschaften sind ferner die enthaltene Haftung (bis 500 Euro), die Sendungsverfolgung sowie die Regellaufzeit von E+1 bis E+2 (ohne garantierten Zustellzeitpunkt). Die Preisspanne reicht von 5,49 Euro (Paket 2 kg) bis 18,99 Euro (Paket 20 kg). Diese Produkte sind aufgrund ihrer Zugehörigkeit zum Universaldienst von der Umsatzsteuer befreit. Das Paket bis 31,5 kg kostet 23,99 Euro, hierin ist die anfallende Umsatzsteuer enthalten.

Daneben bietet das Unternehmen zwei Päckchen-Produkte bis jeweils 2 kg mit einem Preis von 3,99 Euro bzw. 4,79 Euro (umsatzsteuerbefreit) an, die sich anhand der Größenmaße unterscheiden. Sie unterscheiden sich von den angebotenen Paketen dadurch, dass hier keine Haftung und keine Sendungsverfolgung enthalten sind.

Neben der Betroffenen bieten vor allem Hermes Germany GmbH (im Folgenden Hermes), DPD Deutschland GmbH (im Folgenden DPD), General Logistics Systems Germany GmbH & Co. OHG (im Folgenden GLS) und UNITED PARCEL SERVICE DEUTSCHLAND S.à r.l. & Co. OHG (im Folgenden UPS) C2X-Paketprodukte an. Im Folgenden werden die Produkte von der Betroffenen, Hermes und DPD miteinander verglichen. Die Produkte der weiteren Unternehmen (u. a. GLS und UPS) sind sowohl aufgrund ähnlicher Bedingungen als auch wegen ihrer geringen Mengen im Markt weniger relevant und werden daher nicht explizit aufgeführt.

Vergleicht man die Eigenschaften der im Markt befindlichen C2X-Paketprodukte der genannten Unternehmen, sind sowohl Unterschiede in der Produktausgestaltung als auch in der Preisstruktur festzustellen.

Grundsätzlich bewegt sich ein C2X-Paket bei allen anbietenden Unternehmen in unterschiedlich eingeteilten Gewichtsklassen zwischen 0 bis max. 31,5 kg. Die Einteilung der Paketkategorie und damit auch des Preises wird bei der Betroffenen nach Gewichtsklassen (in kg pro Paket) vorgenommen. Sowohl DPD als auch Hermes hingegen erlauben ein generelles Maximalgewicht (20 bzw. 25 kg) und differenzieren die jeweilige Zuordnung nach den Paketmaßen (Summe aus längster + kürzester Seite).

Die Höchstpaketmaße der einzelnen Produktkategorien im Angebot der Betroffenen zeigen sich in Teilen überschneidend, so kann ein Paket mit bis zu 5 kg Gewicht und eines mit bis zu 10 kg die gleiche Größe aufweisen. Der Preis unterscheidet sich dann u. a. durch die unterschiedliche Gewichtsklasse.

Eine Sendungsverfolgung (Track & Trace) und eine betragsmäßige Haftung bei Verlust sind zusätzliche Unterschiede, die bezogen auf die Produkteigenschaften auftreten. So bietet die Betroffene bei den sogenannten „Päckchen“ als Sonderfall weder eine Sendungsverfolgung noch eine Haftung in den Standardpaketen an. Diese sind auch nicht als Zusatzleistung zu erwerben. Bei Hermes und DPD sind hingegen diese Leistungsmerkmale in allen Produkten eingebunden. Was die Haftung betrifft, gewährt DPD eine generelle maximale Haftung von 520 Euro. Hermes bietet 500 Euro, außer bei der kleinsten Produktkategorie („Päckchen“), bei der die Haftung 50 Euro beträgt.

Die Regellaufzeiten aller anbietenden Unternehmen liegen für Standardpakete im nationalen Raum mit 1 bis 2 Werktagen im gleichen Rahmen, auch wenn diese Angabe unverbindlich ist und damit keine Garantieleistung darstellt.

Die Zustellung von C2X-Paketen erfolgt in der Regel an der Haustür des Empfängers (oder einer anderen entgegennehmenden Person bzw. Ablage an einem Wunschort). Daneben können bei Abwesenheit des Empfängers auch alternative Zustellungsmöglichkeiten genutzt werden, wie eine Paketstation (Betroffene, Hermes) sowie die Abholung in einer Postfiliale (Betroffene) bzw. einem Paketshop (Betroffene, DPD, Hermes).

Begründet durch die aufgeführten Unterschiede in den Produkteigenschaften und insbesondere durch die beiden grundlegenden Ansätze nach Gewichtsklasse sowie Höchstmaßen, lassen sich die Produkte hinsichtlich ihres Preises nicht eins zu eins vergleichen.

Die nationalen Brutto-Preise für den Standardpaketversand (inkl. Päckchen) liegen mit Stand März 2024 zwischen 3,99 Euro für die niedrigste Paketkategorie (bei der Betroffenen) und ca. 22,00 Euro für die höchste (bei GLS).

Hermes und DPD bieten die Zustellung in einen Paketshop günstiger an als an die Haustür. Online frankierte Pakete (mit Haustürstellung) sind bei Hermes günstiger als solche, die im Paketshop frankiert werden. Die Preisunterschiede variieren je nach Paketgröße (Höchstmaß) allerdings sehr stark. Bei DPD ist lediglich eine Online-Frankierung möglich. Die Betroffene bietet ohne einen Preisunterschied die Zustellung an die Haustür oder in eine Paketstation an. Es gibt keine separaten Online-Preise. Die Paketpreise für Päckchen und Pakete bis 20 kg werden von der Betroffenen umsatzsteuerfrei angeboten.

Einen Aufschlag für eine Lieferung auf eine nationale Insel („Inselzuschlag“) setzt DPD mit 12 Euro an, wohingegen Hermes sowie die Betroffene keinen Aufschlag erheben. Letztere arbeiten laut eigener Aussage mit einer Mischkalkulation.

Die Zusatzservices, die von allen Unternehmen angeboten werden, zählen zum eigentlichen Markt dazu, da sie keine eigenständigen Dienstleistungen darstellen und nur in Verbindung mit einem C2X-Paket in Anspruch genommen werden können, z.B. Abholung.

Von der Betroffenen und den Wettbewerbern werden verschiedene Zusatzservices zum Thema Nachhaltigkeit angeboten.

2.2.1.4. Substitutionsverhältnisse Nachfrageseite

Die zuvor beschriebenen Paketprodukte bis 31,5 kg werden von Privatpersonen sowie Geschäftskunden mit geringen Sendungsmengen nachgefragt.

Der Bedarf ist der Versand einer Ware (mit oder ohne Handelswert; Einzelsendung bzw. geringe Sendungsmenge), die mit einer Regellaufzeit von E+1/E+2 (ohne garantierten Zustellzeitpunkt) an Privatpersonen oder Unternehmen an der Privat- oder Geschäftsadresse (Haustürzustellung) zugestellt wird. Bei entsprechender Verfügung durch die empfangende Person ist auch eine Zustellung an eine automatisierte Paketstation oder an eine Filiale/Paketshop möglich. Bei Abwesenheit erfolgt die Ersatzzustellung in der Nachbarschaft, an eine automatisierte Paketstation oder in der Filiale/Paketshop. In der Regel werden solche C2X-Paketsendungen mit Sendungsverfolgung, Zustellnachweis und Haftung nachgefragt; bei geringem Warenwert ist auch die Nachfrage ohne diese Services denkbar.

Privatpersonen sowie Geschäftskunden mit geringen Sendungsmengen benötigen für die Einlieferung einer Sendung einen Zugangspunkt (z. B. Filiale/Paketshop oder automatisierte Paketstation), vgl. WIK (2015) Diskussionsbeitrag 402, S. 131.

Aus Sicht der nachfragenden Personen sind die C2X-Paketprodukte der einzelnen Anbieter (siehe oben) miteinander austauschbar. Zwar existieren geringfügige Unterschiede bezüglich der zulässigen Maße und des Gewichts sowie der Preise. Auch gibt es unterschiedliche Preismodelle, bei denen entweder das Gewicht oder die Abmessungen das entscheidende Kriterium sind. Alle Paketprodukte dienen aber der Deckung des gleichen Bedarfs (siehe oben). Die Nachfrageseite kann bundesweit aus mehreren Angeboten auswählen und das Produkt nachfragen, das ihren Bedürfnissen am besten entspricht.

Ebenfalls zum Markt zählen die Päckchen-Produkte der Betroffenen. Zwar beinhalten diese Produkte bei identischer Regellaufzeit weder Nachverfolgbarkeit und Zustellnachweis noch Haftung. Die anderen Paketdienste bieten jedoch preislich vergleichbare Paketprodukte an, die standardmäßig Nachverfolgbarkeit, Zustellnachweis und Haftung beinhalten. Zudem weisen die Päckchen-Produkte der Betroffenen die gleiche Regellaufzeit wie vergleichbare Paketprodukte auf. Aus den genannten Gründen ist von einer Austauschbarkeit auszugehen.

2.2.1.4.1. Substituierbarkeit zwischen C2X- und B2X-Paketsendungen

Es ist ferner zu betrachten, ob eine Austauschbarkeit zwischen C2X-Paketsendungen mit Paketsendungen, die zu gesondert ausgehandelten Konditionen von Geschäftskunden an Privatpersonen oder Unternehmen (B2X-Pakete) befördert werden, besteht. Der Bedarf der Geschäftskunden ist ebenfalls dadurch gekennzeichnet, dass Paketsendungen von einem Versender an einen Empfänger befördert werden müssen. Grundsätzlich handelt es sich hier somit um den gleichen Bedarf wie bei Privatkunden: nämlich die geschäftsmäßige Beförderung von Paketsendungen mit oder ohne Handelswert (§ 3 Nr. 11 PostG).

Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass Geschäftskunden mit großen Sendungsmengen, Verträge über die exakten Beförderungsbedingungen (u. a. Einlieferungsmengen, Tarife, Einlieferungs- und Abholzeiten) mit den Dienstleistern aushandeln bzw. abschließen. Privatkunden und Geschäftskunden mit geringen Sendungsmengen können dagegen aufgrund von Mindesteinlieferungsmengen keine Sondertarife erhalten, so dass diese somit nicht auf den B2X-Paketbereich ausweichen können.

Eine Substituierbarkeit aus Sicht der Geschäftskunden ist ebenfalls fraglich, da der Großteil der Geschäftskunden (insbesondere aus dem Bereich des Online-Handels) entsprechende Verträge mit den Dienstleistern abgeschlossen hat. Dadurch besteht aus deren Sicht kein Anreiz, auf Sendungen zu Einzeltarifen auszuweichen.

Bei Großversendern werden die Pakete im Paketzentrum (Großkundenannahmestellen) eingeliefert bzw. vom Dienstleister abgeholt. C2X-Sendungen werden in entsprechende Annahmestellen – Filialen, Paketshops oder automatisierte Paketstationen – durch die Versender eingeliefert. Einige Anbieter (z.B. die Betroffene und Hermes) bieten die (zahlungspflichtige) Beauftragung zur Abholung von Paketen auch für Privatkunden an. Die Betroffene bietet seit einiger Zeit auch die Möglichkeit an, bereits freigemachte Pakete und Retourensendungen von Privatkunden kostenlos ohne besonderen Abholauftrag durch die Zusteller mitnehmen zu lassen, sofern es im Zustellfahrzeug ausreichende Kapazitäten gibt.

Somit sprechen aus dem Blickwinkel der Nachfrageseite die überwiegenden Gründe für eine Abgrenzung eines separaten sachlich relevanten Marktes für C2X-Paketsendungen. Da es sich jedoch aus Nutzersicht grundsätzlich um den gleichen Bedarf handelt, ist eine abschließende Feststellung an dieser Stelle nicht möglich.

Die verfügbaren Zusatzleistungen (u.a. Transportversicherung, Nachnahme und Alterssichtprüfung) zählen ebenfalls zum selben Markt wie C2X-Paketdienstleistungen. Sie stellen keine trennbare Leistung dar, sondern sind immer Bestandteil der C2X-Paketsendung, für die sie in Anspruch genommen werden.

2.2.1.4.2. Abgrenzung zum Markt für Kurier-, Expressdienstleistungen und Briefsendungen

Auch Kurier- und Expressdienstleistungen sind vom Markt für C2X-Paketdienstleistungen abzugrenzen. Kurierdienste zeichnen sich dadurch aus, dass einzelne nachgewiesene Sendungen im Interesse einer schnellen und zuverlässigen Beförderung auf dem – unmittelbaren, d. h. nicht liniengebundenen – Weg vom Absender zum Empfänger ständig begleitet werden und die Begleitperson die Möglichkeit hat, jederzeit auf die einzelne Sendung zuzugreifen und erforderliche Dispositionen zu treffen (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 3 PostG). Der Bedarf aus Nutzersicht ist daher ein anderer als der von C2X-Paketsendungen. Dies spiegelt sich nicht zuletzt in deutlich höheren Beförderungsentgelten wider. Eine Austauschbarkeit besteht somit nicht.

Im Falle von Expressdienstleistungen liegt zwar genau wie bei C2X-Paketdienstleistungen eine liniengebundene Beförderung, über Hubs (Hauptumschlagsbasen) und Umschlagzentren vor. Jedoch zeichnen sich Expressdienstleistungen durch Garantie eines bestimmten Zustelltermins aus (mit Nachverfolgbarkeit und Zustellnachweis). Dies schlägt sich in deutlich höheren Preisen nieder. C2X-Paketdienstleistungen weisen dagegen eine Regellaufzeit (E+1 bis 2) auf. Ansprüche gegen den Paketdienstleister bei längeren Beförderungszeiten gibt es nicht. Daher ist hier von unterschiedlichen Bedarfen auszugehen und die Substituierbarkeit von C2X-Paketsendungen durch Expressdienstleistungen aus Nutzersicht zu verneinen.

Ebenfalls nicht zum relevanten Markt zählen Briefsendungen. Sie dienen hauptsächlich der Kommunikation und decken somit einen anderen Bedarf.

2.2.1.4.3. Angebotssubstitution/Angebotsumstellungsflexibilität

Wesentliche Voraussetzung für das Angebot von C2X-Paketdienstleistungen ist ein Netz mit Abgabepunkten (z. B. Shops oder Paketstationen). Unternehmen, deren Prozesse bislang auf B2B-Beförderung ausgerichtet sind, verfügen nicht über ein Netz von Abhol- und/oder Abgabepunkten. Die Errichtung eines solchen Netzes stellt eine signifikante Markteintrittsbarriere dar, da die Errichtung mit hohen Kosten verbunden ist.

Amazon ist mit seiner Eigenzustellung im B2X-Paketsegment bislang aber nicht im C2X-Bereich tätig, verfügt aber bereits über ein wachsendes Netz von Paketstationen und bietet Verbrauchern die Lieferung von Paketen an nahegelegene Abholpunkte (wie z. B. Shops) an. Die Umstellungskosten wären also deutlich geringer als für andere Wettbewerber. Allerdings gibt es bislang keine Beispiele aus anderen Ländern (insbesondere USA) dafür, dass Amazon seine Geschäftstätigkeit in den C2X-Bereich ausdehnt. Die Erfahrung hat zudem gezeigt, dass Amazon Geschäftsfelderweiterungen in der Regel zunächst auf dem Heimatmarkt USA vornimmt. Insofern erscheint der Markteintritt Amazons in das C2X-Segment in Deutschland zumindest in der näheren Zukunft nicht wahrscheinlich.

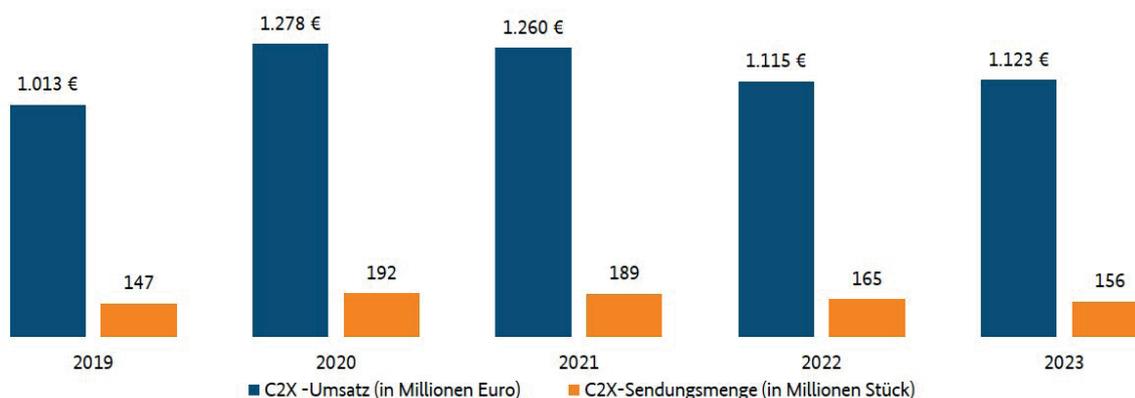
Alternative Briefdienstleister werden ebenfalls nicht in der Lage sein, ihre Netze ohne große zusätzliche Investitionen umzustellen, da ihre Sortieranlagen und Prozesse auf Briefe und briefähnliche Produkte zugeschnitten sind. Zudem eignen sich ihre Zustellstrukturen nicht per se für die Paketzustellung (vor allem Fahrräder und Fußtouren). Zwar nehmen einige Briefdienstleister - wie beispielsweise die PIN AG (siehe <https://pin-ag.de/versenden/pakete>, abgerufen am 29.05.2024) - Pakete von ihren Kunden an. Allerdings übergeben sie diese an einen der großen Paketdienstleister. Ferner sind die Briefdienstleister auf Kooperationspartner angewiesen, da sie nicht über ein bundesweit flächendeckendes Zustellnetz verfügen. Da das Postgesetz keinen Zugangsanspruch für Paketdienstleistungen nach § 3 Nr. 14 PostG vorsieht, wäre eine Ausweitung der Geschäftstätigkeit von Briefdienstleistern auf den Paketbereich ohnehin wirtschaftlich nicht attraktiv.

Aus den dargestellten Gründen lässt sich festhalten, dass eine Angebotsumstellungsflexibilität im vorliegenden Fall nicht gegeben ist.

2.2.1.4.4. Wettbewerbsverhältnisse

Die Bundesnetzagentur erhebt seit dem Referenzjahr 2019 Paketdaten aufgegliedert nach den Bereichen B2X und C2X. Die folgende Grafik stellt die Entwicklung der C2X-Umsätze und Sendungsmengen ab 2019 dar.

Abbildung 4: Entwicklung der C2X-Umsätze und Sendungsmengen



Im Jahr 2020 ist das C2X-Paketvolumen im Vergleich zum Vorjahr deutlich um ca. 30 % gestiegen. In den Folgejahren 2021 und 2022 sank die C2X-Paketmenge allerdings wieder um 1 bzw. 13 %. Im Jahr 2023 ging die Sendungsmenge um weitere 6 Prozent zurück. Damit hat sich die Paketmenge im C2X-Bereich anders als im B2X-Bereich entwickelt. Hier hat der boomende E-Commerce – zusätzlich verstärkt durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie – die Umsätze und Sendungsmengen in den Jahren 2020 und 2021 stark ansteigen lassen. Im Jahr 2022 kam es zu leichten Rückgängen, gefolgt von einem weiteren Anstieg im Jahr 2023. Die Umsätze und Sendungsmengen lagen in beiden Bereichen im Jahr 2023 immer jedoch deutlich über dem Niveau von 2019, Tätigkeitsbericht Post 2022/2023, S. 24.

Bis auf Amazon bieten alle großen, bundesweit tätigen Paketdienstleister auch C2X-Dienstleistungen an. Dies sind neben der Betroffenen DPD, GLS, Hermes und UPS. Jedoch haben DPD, GLS und UPS mit jeweils weniger als [REDACTED] % der Umsätze und Sendungsmengen keine für die Marktentwicklung und -struktur relevanten Marktanteile.

Die Betroffene hatte im Jahr 2023 bei einem Umsatzanteil von gut [REDACTED] % einen Sendungsmengenanteil von rund [REDACTED] %. Als zweitgrößter Anbieter kam Hermes im selben Jahr bei einem Umsatzanteil von knapp [REDACTED] % auf einen Sendungsmengenanteil von ca. [REDACTED] %. Damit hat die Betroffene im C2X-Paketbereich eine mit dem Briefbereich vergleichbar starke Marktstellung. Ein wesentlicher Unterschied ist allerdings, dass der zweitgrößte Anbieter auf einen Marktanteil kommt, der vergleichbar dem aller Wettbewerber im Briefbereich zusammengenommen ist. Es lässt sich zudem feststellen, dass die Marktanteile der einzelnen Anbieter über die verfügbaren Jahre hinweg relativ konstant geblieben sind (s. u.).

Im Unterschied zu den beschriebenen monopolistischen Strukturen im C2X-Paketbereich ist der (nationale) B2X-Bereich tendenziell wettbewerblicher geprägt. Hier existieren sechs Anbieter mit relevanten Marktanteilen. Die Betroffene weist im Jahr 2023 einen Marktanteil bezogen auf die Sendungsmenge von [REDACTED] % auf. Der nächstgrößte Sendungsmengenanteil entfällt mit [REDACTED] % auf Amazon. Die übrigen Wettbewerber haben Marktanteile von jeweils unter 15 %, vgl. Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2022/2023, S. 43. Zu beachten ist, dass der Marktanteil Amazons in den vergangenen Jahren stark angestiegen ist. Im Jahr 2017 lag er noch bei weniger als [REDACTED] %. Damit unterscheidet sich der C2X-Bereich hinsichtlich der Marktentwicklung und -struktur sowie der Wettbewerbsverhältnisse wesentlich vom B2X-Paketbereich.

Die skizzierten unterschiedlichen Wettbewerbsverhältnisse sowie die fehlende Austauschbarkeit aus Anbietersicht sprechen im Ergebnis für eine Abgrenzung zwischen einem C2X- und einem B2X-Markt.

Ebenfalls zum Markt für C2X-Paketdienstleistungen zählen solche Sendungen, die in das Ausland abgehen. Eine Nacherhebung von Daten zu diesem Bereich hat ergeben, dass sich bei in das Ausland abgehenden C2X-Paketendungen die Wettbewerbsverhältnisse nicht wesentlich von denen im Bereich der inländischen C2X-Sendungen unterscheiden (s. u.).

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass der sachlich relevante Markt der Markt für inländische und in das Ausland abgehende C2X-Paketdienstleistungen (inkl. Päckchen und Zusatzleistungen) bis 31,5 kg ist.

2.2.2. Räumlich relevanter Markt

Der räumlich relevante Markt bestimmt sich – ebenso wie der sachlich relevante Markt – nach den Austauschmöglichkeiten aus der Sicht der Nachfrager, vgl. Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 7. Auflage 2024, Rn. 58.

C2X-Paketsendungen werden grundsätzlich bundesweit zu einheitlichen Konditionen angeboten. Aus Sicht des Nachfragers ist es nicht von Bedeutung, an welchem Ort innerhalb des Bundesgebiets er seinen Bedarf an C2X-Paketdienstleistungen decken möchte und wo in Deutschland der Adressat ansässig ist. Dies gilt gleichermaßen für die in das Ausland abgehenden Briefsendungen bis 2.000 Gramm. Die geltenden Beförderungstarife sind je nach Ort der Zustellung für alle inländischen Versender identisch.

In räumlicher Hinsicht entspricht der hier relevante Markt folglich dem bundeseinheitlichen C2X-Paketmarkt für inländische und in das Ausland abgehende Sendungen.

2.2.3. 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 keinem oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist oder eine im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern überragende Marktstellung hat.

Auf dem hier festgelegten relevanten Markt für inländische und in das Ausland abgehende C2X-Paketsendungen mit einem Einzelgewicht von bis zu 31,5 kg verfügt die Betroffene über eine marktbeherrschende Stellung gemäß § 4 Nr. 6 PostG-alt i. V. m. § 18 Abs. 1 GWB. Um die Marktstellung eines Unternehmens im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern zu bewerten, ist insbesondere sein Marktanteil zu berücksichtigen.

Da die Produkte auf dem hier festgelegten Markt sehr homogen sind (siehe oben), sind die Sendungsmengenanteile der Anbieter vergleichbar mit den entsprechenden Umsatzanteilen. Aufgrund der besseren Datenverfügbarkeit werden im Folgenden hauptsächlich die Sendungsmengen zur Beurteilung der Marktanteile der einzelnen Marktteilnehmer herangezogen, vgl. Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht 7. Auflage 2024, Rn. 118.

Zur Beurteilung der Marktverhältnisse stehen der Bundesnetzagentur die Ergebnisse ihrer jährlichen Markterhebung zur Verfügung.

Von einer marktbeherrschenden Stellung ist gemäß §18 Abs. 4 GWB bereits ab einem Marktanteil von 40 % auszugehen. Die Betroffene hatte im Jahr 2023 im Bereich der Beförderung von inländischen und in das Ausland abgehenden C2X-Paketsendungen mit einem Einzelgewicht von bis zu 31,5 kg einen auf die Sendungsmenge bezogenen Marktanteil von [REDACTED] %. Auch in den Vorjahren lagen die Marktanteile deutlich über dem Schwellenwert von 40 %. Die Betroffene besitzt somit über die Jahre hinweg eine herausragende Marktstellung.

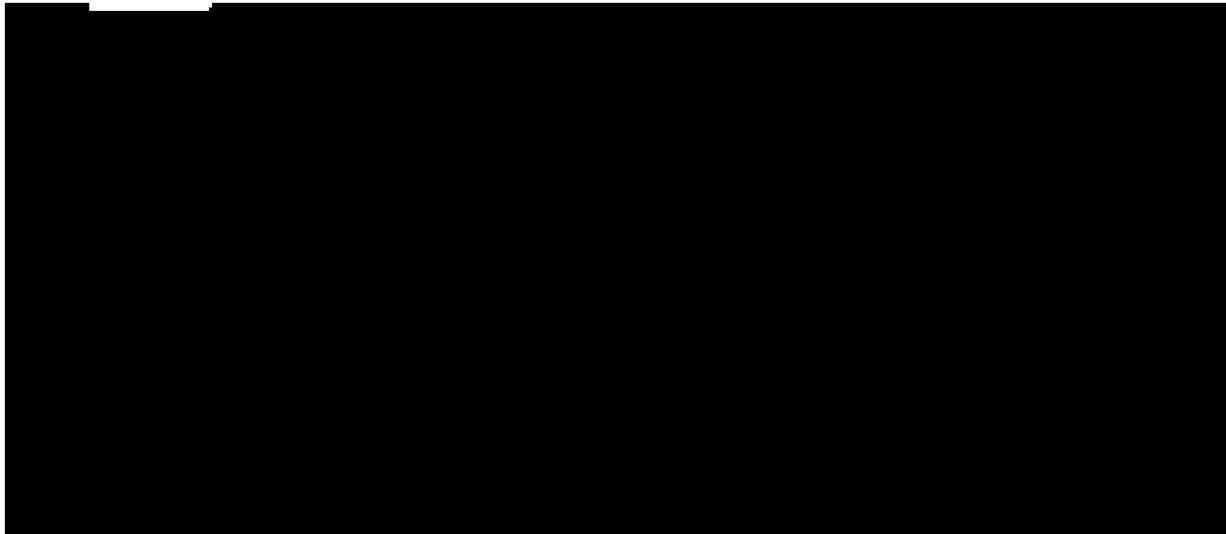
Im Jahr 2023 lag der Sendungsmengenanteil des zweitgrößten Anbieters Hermes bei [REDACTED] %. Der Marktanteilsvorsprung der Betroffenen ist damit deutlich und über Jahre hinweg stabil (s. u.). Die Betrachtung von Umsatzanteilen würde zu vergleichbaren Ergebnissen führen.

Im Markt existieren weitere Anbieter, deren Geschäftstätigkeiten allerdings auf andere Bereiche (u. a. B2X-Pakete, Expresssendungen) fokussiert sind. Für sie stellt die Beförderung von C2X-Paketen nur ein Nischenangebot dar, sodass ihre Marktanteile im C2X-Paketmarkt sehr gering sind.

Auch zum relevanten Markt zählen – neben den inländischen C2X Paketsendungen – die in das Ausland abgehenden C2X-Paketsendungen. Zur Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse und Marktanteile in diesem Bereich, wurden die entsprechenden Daten - soweit verfügbar - für das vorliegende Price-Cap-Verfahren nacherhoben. Da nicht alle Anbieter vollständige Daten übermittelt haben, liegt keine mit den inländischen C2X-Paketsendungen vergleichbare Zeitreihe vor. Nichtsdestotrotz zeigen die nacherhobenen Daten der in das Ausland abgehenden C2X-Paketsendungen, dass die Marktverhältnisse mit denen im Bereich der inländischen C2X-Sendungen vergleichbar sind. Die Marktstellung der Betroffenen fällt durch die Berücksichtigung der in das Ausland abgehenden C2X Paketsendungen mit einem Sendungsmengenanteil von [REDACTED] % im Jahr 2023 sogar noch stärker aus als bei alleiniger Betrachtung inländischer C2X Paketsendungen. Die herausragende Marktstellung der Betroffenen bei den in das Ausland abgehenden C2X-Paketsendungen verstärkt somit im Ergebnis die eindeutig marktbeherrschende Stellung im gesamten C2X-Paketmarkt.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Sendungsmengenanteile von 2018 bis 2023 (vorläufiges Ergebnis, Stand 16.09.2024) für inländische C2X-Pakete.

Tabelle 2: Sendungsmengenanteile C2X 2018-2022 (hier nur inländische Sendungen) in %

The table content is completely redacted with a solid black box.

§ 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. Das EBIT (Ergebnis vor Zinsen und Steuern) ist ein geeigneter Indikator für den Vergleich der Finanzkraft von Unternehmen, da es die operative Effizienz und die Fähigkeit zur Generierung von Gewinnen aus dem Kerngeschäft ohne Berücksichtigung von Finanzierungskosten und Steuereffekten widerspiegelt.

Die Betroffene besitzt im Vergleich zu anderen Anbietern im relevanten Markt eine überragende Finanzkraft. Im Bereich Post und Paket Deutschland betrug ihr EBIT im Jahr 2021 1,75 Milliarden Euro, vgl. Deutsche Post DHL Geschäftsbericht 2021, S. 38. Im Jahr 2022 sank das EBIT um gut 27 % auf 1,27 Milliarden Euro, vgl. Deutsche Post DHL Geschäftsbericht 2022, S. 39. Dennoch lag das EBIT noch über dem des Jahres 2019 (EBIT 2019: 1,23 Mrd. Euro), vgl. Deutsche Post DHL Group, Geschäftsbericht 2020, S. 38. Für das Jahr 2023 wurde ein EBIT von 0,87 Milliarden Euro berichtet, vgl. Deutsche Post DHL Geschäftsbericht 2023, S.47.

Im deutlichen Gegensatz dazu hat das zweitgrößte Unternehmen auf dem relevanten Markt, Hermes, erst kürzlich im Geschäftsjahr 2022 ein EBIT von [REDACTED] Euro erzielt, vgl. Hermes Germany GmbH, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.03.2022 bis zum 28.02.2023. Im Jahr 2022 war das EBIT der Betroffenen damit [REDACTED] höher als das von Hermes. In den Jahren zuvor hatte Hermes jeweils negative Ergebnisse erzielt. Im Geschäftsjahr 2023 ist das EBIT von Hermes mit [REDACTED] Euro erneut in den negativen Bereich gefallen, vgl. Hermes Germany GmbH, Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.03.2021 bis zum 28.02.2022. Die Diskrepanz der finanziellen Performance der beiden Anbieter – trotz des ähnlichen wirtschaftlichen Umfelds und der vergleichbaren Herausforderungen – unter-

streicht die dominante und überragende Finanzkraft der Betroffenen. Sie versetzt das Unternehmen in die Lage, die Wettbewerbsverhältnisse im relevanten Markt zu seinen Gunsten beeinflussen zu können und seine marktbeherrschende Stellung beizubehalten.

Zudem besitzt die Betroffene Wettbewerbsvorteile durch die Umsatzsteuerbefreiung ihrer dem Universaldienst unterliegenden Produkte. Dies trifft im C2X-Paketbereich auf alle Pakete und Päckchen bis zu 20 kg zu, die den Großteil der Pakete insgesamt darstellen. Daneben verfügt die Betroffene über erhebliche Vorteile, die aus der gemeinsamen Beförderung von Paketen und Briefsendungen (Verbundzustellung) resultieren.

Somit bleibt festzuhalten, dass die anderen Marktteilnehmer nur in sehr begrenztem Maße in der Lage sind, die Verhaltensspielräume der Betroffenen auf dem relevanten Markt entscheidend zu beeinflussen. Sie ist marktbeherrschend im Sinne von § 18 GWB.

3. Zusammenfassung von Dienstleistungen (Tenor zu 1.)

Die der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Dienstleistungen werden gemäß § 45 Abs. 1 PostG in drei Dienstleistungskörben zusammengefasst. Unterschieden werden die Dienstleistungskörbe Korb 1 „Brief“, Korb 2 „Teilleistungen“ und Korb 3 „Paket C2X“.

Die Zusammensetzung der Körbe kann den Anlagen 1 bis 3 entnommen werden.

3.1. Grundsätzliches

Freimachung und für Restmengen im Einzelfall auch die sog. DV-Freimachung. Entgelte, die ein Unternehmen, das auf einem Markt für Postdienstleistungen marktbeherrschend ist, für Universaldienstleistungen nach § 16 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 und Zugangsleistungen nach § 54 erhebt, bedürfen der Genehmigung durch die Bundesnetzagentur. Dies gilt nicht für Zugangsleistungen, die zu individuell vereinbarten Bedingungen erbracht werden oder für Sendungen, die werblichen Zwecken dienen, § 40 Abs. 1 PostG.

Gemäß § 42 Abs. 2 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 § 42 Abs. 3 PostG hat das Price-Cap-Verfahren Vorrang vor dem Einzelentgeltgenehmigungsverfahren. Letzteres kommt nur in Betracht, wenn eine Leistung nicht mit einer Mehrzahl von Leistungen zu einem Korb zusammengefasst werden kann. Wesentliches Kriterium ist ein Vergleich der einzubeziehenden Leistungen im Hinblick auf die zu erwartende Wettbewerbsintensität (vgl. Begründung zu § 45 Abs. 1 PostG, BT - Drs. 20/10283, S. 123 f.).

Würden Produkte aus einem wettbewerblich geprägten Postmarkt, die sich durch eine hohe Wettbewerbsintensität auszeichnen, mit solchen zusammengefasst, die eine geringere Wettbewerbsintensität aufweisen, hätte das regulierte Unternehmen die Möglichkeit, Preiserhöhungen innerhalb des Produktkorbs vornehmlich auf dem Markt mit geringerer Wettbewerbsintensität durchzusetzen. Gleichzeitig würden in den Märkten mit höherer Wettbewerbsintensität vergleichsweise geringere Entgeltänderungen umgesetzt.

Die Logik der Korbbildung greift durchaus auf das Konzept der Marktabgrenzung zurück. Die im Rahmen der Marktabgrenzung nach dem Bedarfsmarktkonzept vorgenommene Betrachtung ist notwendigerweise zu ergänzen. Zu nennen sind hier vor allem wettbewerbliche Aspekte, die stärker in den Vordergrund rücken. Bei der Zuordnung zu einem Korb ist stets darauf zu achten, dass nicht Produkte mit unterschiedlicher Wettbewerbsintensität in einem Korb zusammengefasst werden. Damit kann die Gefahr einer möglichen Quersubventionierung weitgehend ausgeschlossen werden. Sofern sich Produkte hinsichtlich ihrer Wettbewerbsintensität nicht unterscheiden, sind sie - weitgehend vergleichbare Kostenstrukturen vorausgesetzt - in einem Korb zusammenzufassen.

Aufgrund der jeweils vergleichbaren Wettbewerbsintensität sind die zu regulierenden Dienstleistungen vorliegend in drei Körben zusammenzufassen, einem Korb 1 mit Briefdienstleistungen für (überwiegend) Privatkunden im Einzelsendungstarif, einem Korb 2 mit postalischen Teilleistungen i.S.d. § 54 Abs. 1 PostG und einem Korb 3 mit Paketdienstleistungen i.S.d. § 16 Abs. 1 Nr. 2 PostG.

Unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsintensitäten ist daher innerhalb des Briefbereichs eine entsprechende Differenzierung der Briefprodukte nach Privatkunden (und gewerbliche Geringversender) und Geschäftskunden vorzunehmen.

3.2. Korb 1 (Brief)

Das hier betrachtete Marktsegment zeichnet sich dadurch aus, dass die zu erwartende Wettbewerbsintensität sehr gering ist und sich im Betrachtungszeitraum auch nicht wesentlich ändern wird. Dies liegt daran, dass nur die Betroffene über ein umfassendes Netz von Vertriebsstellen (z.B. Shops oder Agenturen) verfügt, über das sie Privatkundenprodukte anbietet. Der Aufbau einer vergleichbaren flächendeckenden Annahmefrastruktur stellt für Unternehmen, deren Prozesse bislang auf das Geschäftskundensegment ausgerichtet sind und die nicht über ein Netz von Abhol- und/oder Abgabestellen verfügen, eine erhebliche Markteintrittsbarriere dar.

Dieser Effekt wird dadurch verstärkt, dass die Betroffene zudem als einziges Unternehmen über eine bundesweite Zustellinfrastruktur mit materiellen und personellen Ressourcen verfügt. Die Wettbewerber der Betroffenen sind entweder nur lokal tätig oder nutzen für ihre Geschäftsprozesse die Zustellstrukturen der Betroffenen. Insgesamt ist festzustellen, dass der Markt nur eine sehr geringe Wettbewerbsintensität aufweist. Dies gilt umso mehr, als für die Kunden nahezu keine Wahlmöglichkeiten bestehen. Marktanteilsverluste zu Lasten der Betroffenen durch Abwanderung zu Wettbewerbern aufgrund von Preiserhöhungen sind daher nicht zu erwarten.

Auf dieser Grundlage sind die privaten Briefprodukte dem Korb 1 „Brief“ zuzuordnen. Dies sind die Basisprodukte Standardbrief, Kompaktbrief, Großbrief und Maxibrief sowie die Postkarte. Hinzu kommen die Zusatzleistungen und die entsprechenden abgehenden Auslandsendungen. Als Absender dieser Produkte kommen neben privaten Einzelversendern auch Kleinst- und Kleingewerbetreibende in Betracht.

Für diese Sendungen von Kleinst- und Kleingewerbetreibenden gelten die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für Privatkundenprodukte einschließlich der darin enthaltenen Bedingungen bzw. Entgelte und Entgeltermäßigungen (Einzeltarife). Darüber hinaus müssen Versender von Produkten, die diesem Price-Cap-Korb zugeordnet sind, diese in der Regel bei einer entsprechenden Annahmestelle des Beförderungsunternehmens (Filiale, Paketshop oder Paketstation) einliefern. Ein Teil dieser Kunden nutzt jedoch neben der Freimachung mit Briefmarken auch die sog. AFM

Klein- und Kleinstgewerbetreibende generieren in der Regel so geringe Sendungsmengen, dass sie weder für Ende-zu-Ende-Wettbewerber noch für Konsolidierer interessant sind. Somit besteht auch für diese Nachfrager keine Wahlmöglichkeit.

3.3. Korb 2 (Teilleistungen)

Der Dienstleistungskorb bezieht sich auf Geschäftskundenmärkte, die durch eine vergleichsweise hohe Wettbewerbsintensität gekennzeichnet sind. Dies zeigt sich daran, dass auf diesem Markt neben der Betroffenen als marktbeherrschendem Unternehmen eine Vielzahl von Wettbewerbsunternehmen ihre Geschäftstätigkeit auf die Bedürfnisse von Großversendern ausgerichtet haben.

Im Gegensatz zu Korb 1 zeichnet sich Korb 2 dadurch aus, dass er Produkte umfasst, die vor allem von Großversendern nachgefragt werden. Unter Teilleistungen sind somit die um teilleistungsrelevante Eigenleistungen des Nachfragers verminderten Teile der vom marktbeherrschenden Unternehmen ansonsten als Ganzes erbrachten Beförderungsleistung zu verstehen.

Versender, die AFM- oder DV-freigemachte Kleinsendungen einliefern, sind im Warenkorb nicht enthalten. Im engeren Sinne handelt es sich hierbei zwar um Teilleistungen, da auch insoweit wertschöpfende teilleistungsrelevante Vorleistungen erbracht werden. Letztere sind, wie bereits ausgeführt, typischerweise nicht die Zielgruppe der Wettbewerber.

Bei dem hier zu betrachtenden Kundensegment handelt es sich um Großversender, die gemäß den Verträgen über Teilleistungen BZA und BZE mit der Betroffenen vereinbarte Mindestmengen einliefern. Als Versender kommen sowohl Geschäftskunden als auch Wettbewerber in Betracht, die Konsolidierungsleistungen anbieten und ihre Sendungsmengen entweder selbst anliefern oder vereinbarungsgemäß (im Rahmen von Zusatzverträgen) von der Betroffenen abholen lassen.

3.4. Korb 3 (Paket-C2X)

Dem Dienstleistungskorb 3 werden gemäß § 40 Abs. 1 i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 PostG solche Paketdienstleistungen zugeordnet, die „*die Beförderung von adressierten Paketen, deren Einzelgewicht 20 kg nicht übersteigt und deren Abmessungen die im Weltpostvertrag und den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen festgelegten Abmessungen nicht überschreiten*“, beinhalten. Nicht zum Leistungskorb gehören jedoch Pakete, die zu vom Einzelsendungstarif abweichenden Entgelten für bestimmte Kundengruppen, insbesondere Geschäftskunden und Massenversender, befördert werden.

Die dem Korb 3 zugeordneten Produkte orientieren sich im Wesentlichen am Paketgewicht mit Differenzierungen nach Haftung, Sendungsverfolgung sowie Regellaufzeit. Darüber hinaus enthält Korb 3 zwei Päckchenprodukte bis jeweils 2 kg mit einem Preis von 3,99 Euro bzw. 4,79 Euro.

Das hier betrachtete Marktsegment zeichnet sich durch eine geringe Wettbewerbsintensität aus. Dies liegt daran, dass der Aufbau einer vergleichbaren flächendeckenden Annahmefraktur stellt für Unternehmen, deren Prozesse bislang auf den B2B-Transport ausgerichtet sind und die nicht über eine vergleichbare Annahmefraktur mit Abhol- bzw. Abgabestellen verfügen, eine erhebliche Markteintrittsbarriere darstellt.

Auch eine Zusammenfassung der Produkte der beiden Endkundenmärkte (Korb 1 und Korb 3) zu einem gemeinsamen Dienstleistungskorb verbietet sich aus wettbewerblicher Sicht und liefe somit § 45 Abs. 1 PostG zuwider. Zwar zeichnen sich die beiden Endkundenmärkte durch eine geringe Wettbewerbsintensität aus. Denn auf beiden Märkten verfügt die Betroffene über eine überragende Marktmacht. Wesentliche Unterschiede bestehen jedoch hinsichtlich der Wettbewerbsdynamik. Während der Briefmarkt durch rückläufige Sendungsmengen gekennzeichnet und daher für Wettbewerber wenig attraktiv ist, zeigt der hier im Fokus stehende C2X-Paketmarkt eine insgesamt positive Entwicklung mit Wachstumspotenzial für alternative Paketdienstleister. Für die bisher im Geschäftskundensegment tätigen Wettbewerber besteht die Perspektive, ihre Geschäftstätigkeit auf den Privatkundenbereich auszuweiten. Damit unterscheidet sich die zu erwartende Wettbewerbsintensität für die betroffenen Dienstleistungen in Korb 1 und Korb 3 wesentlich im Sinne des § 45 Abs. 1 PostG.

Eine Auflistung der der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Dienstleistungen inklusive deren Aufteilung auf die drei zuvor beschriebenen Dienstleistungskörbe findet sich im Anhang dieses Beschlusses, dort Anlagen 1 bis 3.

Der Anregung des BPEX, auch B2X-Paketprodukte in den Korb aufzunehmen kann aus zweierlei Gründen nicht aufgegriffen werden. § 40 Abs. 1 PostG beschränkt die Anwendung der ex-ante-Entgeltregulierung auf Entgelte, die ein Unternehmen, das auf einem Markt für Postdienstleistungen marktbeherrschend ist, für Universaldienstleistungen nach § 16 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 PostG und Zugangsleistungen nach § 54 PostG erhebt. § 16 Abs. 2 Nr. 2 PostG besagt jedoch, dass die Beförderung von Paketsendungen, die zu vom Einzelsendungstarif abweichenden Entgelten für bestimmte Kundengruppen, insbesondere für Geschäftskunden und Massenversender, befördert werden, keine Universaldienstleistungen darstellen. Zudem kann die Anregung nicht aufgegriffen werden, da Privat- und Geschäftskundenprodukte mit unterschiedlichen Wettbewerbsintensitäten in einen Korb zusammengefasst würden. Dies wäre nicht mit dem § 45 Abs. 1 PostG vereinbar.

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

Neue Dienstleistungen der Betroffenen können in die Price-Cap-Regulierung dann aufgenommen werden, wenn im Referenzzeitraum 01.01.2023 bis 31.12.2023 mindestens während des letzten halben Jahres dieses Zeitraumes aus einer marktbeherrschenden Stellung heraus auf dem relevanten Markt Umsätze erzielt worden sind.

Neue Produkte können abweichend vom Referenzzeitraum auch dann in einem der Körbe aufgenommen werden, wenn deren Umsätze aus anderen entgeltbegründenden Unterlagen der Betroffenen hinreichend bestimmt werden können.

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.

Die Bundesnetzagentur hat nach § 45 Abs. 5 Nr. 3 PostG zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen weitere Dienstleistungen in einen bestehenden Korb aufgenommen werden können.

Neue Dienstleistungen können in die Price-Cap-Regulierung 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 bereits seit Längerem auf dem Markt angeboten wurde, bevor sie in die Price-Cap-Regulierung aufgenommen wird.

Abweichend hiervon können neue Produkte in einem der Körbe auch dann aufgenommen werden, wenn deren Umsätze aus anderen entgeltbegründenden Unterlagen der Betroffenen hinreichend bestimmt werden können. Durch diese Einschränkung zum zuvor beschriebenen Grundsatz soll sichergestellt werden, dass Produkte oder einzelne Leistungskomponenten, die bereits – ggf. auch in vergleichbarer Form – am Markt angeboten werden, auch dann in das Maßgrößenverfahren aufgenommen werden können, wenn die Bedingung des Referenzzeitraums nicht erfüllt ist. Notwendige Voraussetzung hierfür ist, dass hinreichende Kenntnisse über das Nachfrageverhalten, Umsatzzahlen und Produktkosten vorliegen und deren Einbeziehung nicht zu einer Änderung des Leistungsrahmens und zu einer damit einhergehenden Änderung des Ausgangsentgeltlevels führt. Die Mengen der neu einzubeziehenden Produkte bzw. Dienstleistungen müssen sich hinsichtlich ihrer Struktur aus den Erlösnachweisen ableiten lassen. Dies gilt auch für Produkte, bei denen eine Laufzeitdifferenzierung stattgefunden hat. In diesen Fällen bietet die Durchführung eines Einzelentgeltgenehmigungsverfahrens keine erkennbaren Vorteile gegenüber dem Maßgrößenverfahren.

Denkbare Fälle können bspw. ein Neuzuschnitt von Zonenzuordnungen bei internationalen Sendungen oder Änderungen der Gewichtszuordnung sein, wenn die Betroffene über die entsprechenden vorgenannten Detailinformationen verfügt. Die Entscheidung, ob eine derartige Leistung aufgenommen werden kann, ist stets von der Prüfung des Einzelfalls abhängig.

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 4 des Tenors zu 2.).

Durch die Regelung in Absatz 3 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.

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.

Die in Korb 2 und 3 angebotenen Dienstleistungen sind nicht neu im Sinne der Vorschrift und im Sinne des Tenors zu 2. Sie werden bereits seit geraumer Zeit von der Betroffenen angeboten. Die erforderlichen Informationen zu diesen Produkten liegen der Kammer vor und können auch aus anderen Entgeltgenehmigungsverfahren herangezogen werden.

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

Die Herausnahme einzelner Dienstleistungen aus der Price-Cap-Regulierung ist nur unter der einschränkenden Bedingung des § 15 Abs. 3 PostG 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.

Die Bundesnetzagentur hatte bislang gem. § 4 Abs. 5 PEntgV zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen Dienstleistungen aus einem Korb herausgenommen werden können. Diese Vorschrift wurde mit der Novellierung des Postgesetzes aufgehoben. Durch die Neuausrichtung der Entgeltgenehmigungspflicht auf Universalsidienstleistungen ist es der Betroffenen nur noch im Ausnahmefall möglich, einzelne Produkte vom Markt zu nehmen.

§ 45 Abs. 5 Nr. 3 PostG besagt entsprechend auch nur noch: *Die Bundesnetzagentur bestimmt, (...) unter welchen Voraussetzungen der Inhalt von Körben geändert oder Preisdifferenzierungen innerhalb eines Korbes durchgeführt werden können.*

Dennoch besteht die Möglichkeit, dass die Betroffene gem. § 15 Abs. 3 PostG (mit einem Vorlauf von sechs Monaten) erklärt, einzelne Universaldienstleistungen künftig nicht mehr, nicht mehr in vollem Umfang oder zu ungünstigeren Bedingungen als den Universaldienstvorgaben entsprechend zu erbringen.

Die Beschlusskammer hatte in den vorangegangenen Verfahren entschieden, dass die Herausnahme einzelner Dienstleistungen aus der Price-Cap-Regulierung grundsätzlich möglich ist. Da diese Möglichkeit theoretisch fortbesteht, wird an dieser Bestimmung festgehalten. Vor einer Herausnahme 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 Universaldienstleistung, die unter die Price-Cap-Regulierung fällt, nach der in § 15 Abs.3 PostG enthaltenen Regelung 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 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.

6. Ausgangsentgeltniveau (Tenor zu 4.)

Das Ausgangsentgeltniveau je Price-Cap-Korb ergibt sich als gewichteter Durchschnitt der Entgelte der im Korb enthaltenen Dienstleistungen. Als Gewichte für die am 31.12.2024 von der Betroffenen erhobenen Entgelte werden die prognostizierten Absatzmengen der Jahre 2025 und 2026 verwendet.

Gemäß § 45 Abs. 2 PostG hat die Bundesnetzagentur zunächst das Ausgangsentgeltniveau der in einem Korb zusammengefassten Dienstleistungen festzustellen.

Das Ausgangsentgeltniveau im Tenor zu 4. ergibt sich als gewichteter Durchschnitt der Entgelte der im Korb enthaltenen Dienstleistungen. Zur Bestimmung der erwarteten Produktivitätsfortschrittsrate für den Briefbereich wird für die Körbe 1 und 2 ein aggregiertes Ausgangsentgeltniveau zugrunde gelegt. Für die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate des Bereichs Paket-C2X wird das Ausgangsentgeltniveau des Korbs 3 herangezogen. Dazu werden die am 31.12.2024 von der Betroffenen erhobenen und von den Bundesnetzagentur genehmigten Entgelte einer jeden Dienstleistung mit den erwarteten Absatzmengen des gesamten Price-Cap-Zeitraums 2025 bis 2026 gewichtet. Damit werden die zum Zeitpunkt der Festlegung der Maßgrößen erwarteten Absatzzahlen des Regulierungszeitraums zu Grunde gelegt.

Die Bestimmung des Ausgangsentgeltniveaus dient dazu, den Grad der Kostendeckung für den Price-Cap-Zeitraum abzuleiten. Daher muss sichergestellt sein, dass dieselbe Mengengrundbasis, also die erwarteten Mengen der Jahre 2025 bis 2026 als Referenz herangezogen werden. Die Mengenverhältnisse allein für das Jahr 2024 könnten nur dann herangezogen werden, wenn sie über den gesamten Entscheidungszeitraum stabil blieben. Dies ist aber nach der Prognose der Betroffenen nicht der Fall.

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 31.12.2024, der aktuell erwarteten Absatzzahlen des Regulierungszeitraums 2025 bis 2026 und der daraus ableitbaren Erlöse, ermitteln sich für die Price-Cap-Körbe Brief, Teilleistungen und Paket-C2X jeweils folgendes durchschnittliches Ausgangsentgeltniveau:

Tabelle 3a: Ermittlung des Ausgangsentgeltniveau – Price-Cap-Korb Brief

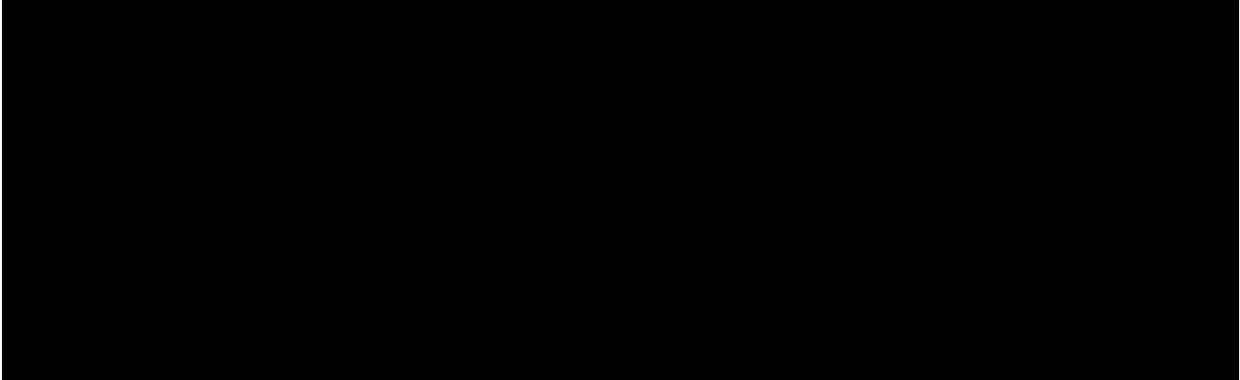
A large black rectangular redaction box covering the content of Table 3a.

Tabelle 3b: Ermittlung des Ausgangsentgeltniveau – Price-Cap-Korb Teilleistungen

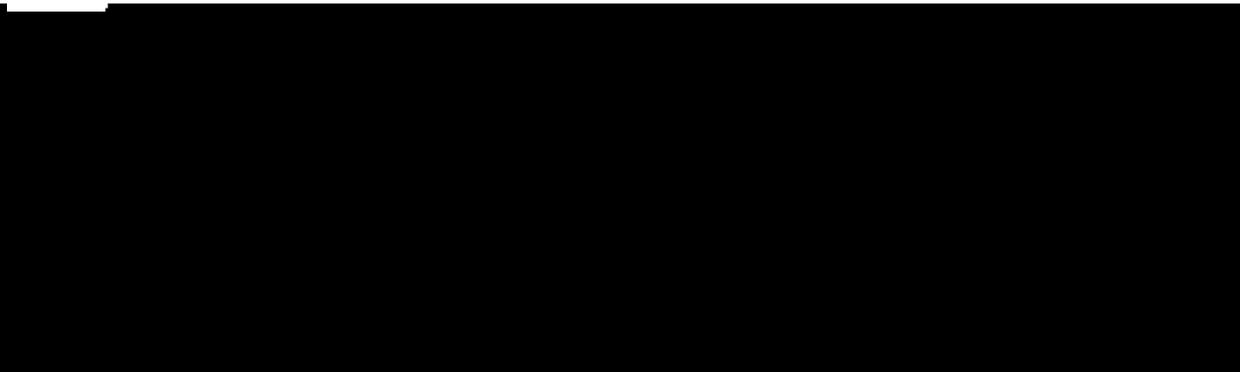
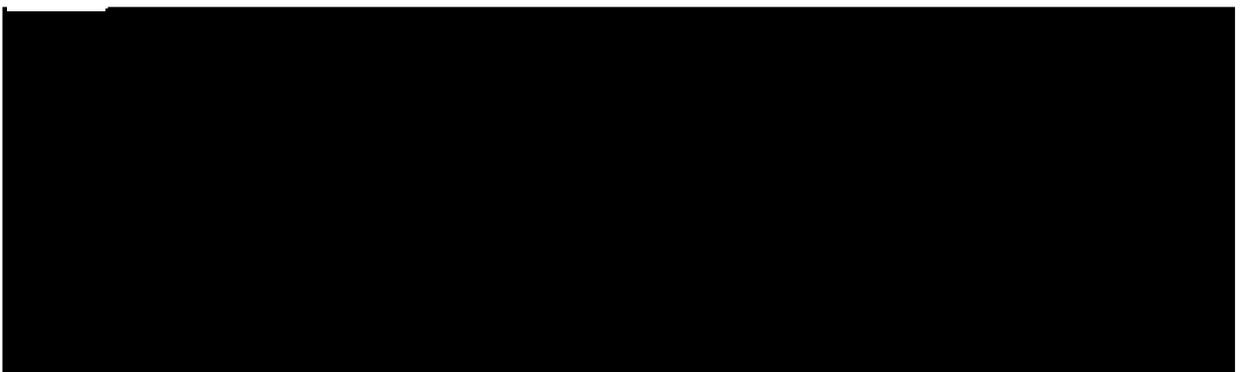
A large black rectangular redaction box covering the content of Table 3b.

Tabelle 3c: Ermittlung des Ausgangsentgeltniveau – Price-Cap-Korb Paket-C2X

A large black rectangular redaction box covering the content of Table 3c.

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

Die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) der Betroffenen für den Zeitraum vom 01.01.2025 bis 31.12.2026 wird für die Price-Cap-Körbe auf folgende Werte festgelegt:

- a) Price-Cap-Korb Brief: -7,11%**
- b) Price-Cap-Korb Teilleistungen: -7,11%**
- c) Price-Cap-Korb Paket-C2X: -3,84 %**

Für den Zeitraum vom 01.01.2025 bis zum 31.12.2026 wird für den Price-Cap-Korb Brief eine zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) von -7,11 % festgelegt. Für den Korb Teilleistungen beträgt der X-Faktor ebenfalls -7,11% und für den Korb Paket C2X -3,84%.

Die Werte stellen jeweils das Verhältnis zwischen dem ermittelten Ausgangsentgeltniveau (unter Punkt II. 6.) und den ermittelten Wertschöpfungs- und Gemeinkosten (Punkt II. 7.3.2.1) und dem Gewinnzuschlag (Punkt II. 7.3.2.2) als Bestandteil der KeL zuzüglich der in Ansatz gebrachten – die KeL übersteigenden – Aufwendungen (Punkt II. 7.3.3.) dar.

Nach § 45 Abs. 4 PostG ist bei der Vorgabe von Maßgrößen, insbesondere bei der Festlegung der erwarteten Produktivitätsfortschrittsrate, das Verhältnis des Ausgangsentgeltlevels zu den KeL nach § 44 PostG einschließlich der einzubeziehenden, KeL-übersteigenden Aufwendungen nach § 44 Abs. 4 PostG zu berücksichtigen.

7.1. Entgeltmaßstäbe

Genehmigungsbedürftige Entgelte dürfen die KeL nach § 44 PostG nicht übersteigen, § 42 Abs. 1 PostG.

Gemäß § 42 Abs. 2 Nr. 2 PostG genehmigt die Bundesnetzagentur Entgelte auf Grundlage von ihr vorgegebener Maßgrößen für die durchschnittlichen Änderungsraten der Entgelte für einen Korb zusammengefasster Dienstleistungen (Price-Cap-Verfahren) nach Maßgabe der §§ 45 und 46 PostG.

Gemäß § 42 Abs. 2 Nr. 2 i.V. m. Abs. 3 PostG kommen Einzelgenehmigungsverfahren nicht in Betracht, weil die im vorliegenden Verfahren einbezogenen Dienstleistungen in Körben zusammengefasst werden können, deren erwartete Wettbewerbsstärke sich nicht wesentlich unterscheidet (vgl. § 45 Abs. 1 PostG).

Für jeden der zu betrachtenden Körbe sind nach § 45 Abs. 3 PostG insbesondere die Preissteigerungsrate sowie die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate (sog. X-Faktor) der Betroffenen zu bestimmen. Letztgenannte Maßgröße leitet sich vornehmlich nach § 44 Abs. 1, Abs. 4 und 5 PostG aus den KeL und den die KeL übersteigenden neutralen Aufwendungen ab. Zu den zu berücksichtigenden neutralen Aufwendungen bei der X-Faktor-Bestimmung zählen vornehmlich Universaldienstlasten nach § 44 Abs. 4 PostG sowie Personal- und Versorgungslasten nach § 44 Abs. 5 PostG unter Berücksichtigung des Zurechnungszusammenhangs.

Die KeL setzen sich gem. § 44 Abs. 1 Satz 1 PostG aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengen-neutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines angemessenen Gewinnzuschlags, zusammen, soweit diese Kosten für die Leistungsbereitstellung notwendig sind. Somit sind bei der Festlegung der Maßgrößen ausschließlich die Kosten der Betroffenen relevant. Vor diesem Hintergrund verbietet sich insbesondere der Rückgriff auf Vergleichsbetrachtungen in Bezug auf Märkte, Unternehmen und sonstige Kennziffern.

Der angemessene Gewinnzuschlag als Bestandteil der KeL bestimmt sich gem. § 44 Abs. 2 PostG aus dem risikobereinigten Durchschnitt der Umsatzrenditen der zum Entscheidungszeitpunkt in einem repräsentativen europäischen Aktienindex geführten Unternehmen.

In einzelnen Segmenten darf der Gewinnzuschlag für regulierte Brief- und Universaldienstleistungen gemäß § 44 Abs. 3 PostG den nach § 44 Abs. 2 PostG ermittelten Gewinnsatz um bis zu 2,5 % übersteigen, wenn der Durchschnitt über alle Brief- und Universaldienstleistungen den nach § 44 Abs. 2 PostG ermittelten Gewinnsatz nicht überschreitet.

7.2. Grundsätze zur Zurechnung von KeL und berücksichtigungsfähigen Aufwendungen

Die Zuordnung der KeL sowie der berücksichtigungsfähigen Aufwendungen nach § 44 Abs. 4 PostG hat nach allgemein anerkannten betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu erfolgen.

Die KeL sind nach dem Kostenverursachungsprinzip den jeweiligen Dienstleistungen zuzuordnen. Der Grundsatz einer verursachungsgerechten Kostenzuordnung ist insbesondere auch auf die leistungsmengenneutralen Gemeinkosten sowie den nach § 44 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.

Nach § 44 Abs. 5 Satz 1 PostG sind auch die zu berücksichtigenden KeL-übersteigenden Aufwendungen nach § 44 Abs. 4 PostG zunächst immer verursachungsgerecht den jeweiligen Segmenten zuzuordnen.

Können die Aufwendungen nach § 44 Abs. 4 PostG bei einer verursachungsgerechten Zuordnung aufgrund der Marktgegebenheiten nicht getragen werden, ohne dass die Wettbewerbsfähigkeit der Dienstleistungen beeinträchtigt wird, können sie nach § 44 Abs. 5 Satz 2 PostG abweichend anderen Dienstleistungen zugeordnet werden, soweit die anderen Dienstleistungen diese Aufwendungen zusätzlich zu den verursachungsgerecht zugeordneten Aufwendungen nach § 44 Abs. 5 Satz 1 PostG tragen können (Tragfähigkeit).

Bei der Zuordnung von Aufwendungen nach § 44 Abs. 4 PostG auf Grundlage der Vorgaben nach § 44 Abs. 5 PostG sind gemäß § 44 Abs. 6 PostG auch Dienstleistungen zu berücksichtigen, die nicht der Entgeltgenehmigungspflicht nach § 40 Abs. 1 PostG unterliegen (Nicht-Price-Cap-Segmente). Für die Zuordnung von Aufwendungen nach § 44 Abs. 4 PostG werden für die Nicht-Price-Cap-Segmente die KeL nach § 44 Abs. 1 bis 3 PostG zugrundegelegt. Für Paketdienstleistungen im Nicht-Price-Cap-Segment wird gemäß § 44 Abs. 6 PostG die Regelung des § 44 Abs. 3 PostG (Zusatzrendite) nicht angewendet. Abweichend hiervon bleiben Nicht-Postdienstleistungen (Nicht-PDL) bei der Verteilung nach Tragfähigkeit im Sinne des § 44 Abs. 5 und 6 PostG unberücksichtigt, da es sich hierbei nicht um postalische Leistungen im Sinne des Postgesetzes handelt. D.h. es werden weder nicht-gedeckte KeL-übersteigende Aufwendungen der Nicht-PDL nach Tragfähigkeit verteilt noch werden positive Deckungsbeiträge der Nicht-PDL zur Deckung eben dieser Aufwendungen herangezogen.

Der Deckungsbeitrag einzelner Segmente wird in einem ersten Schritt aus der Differenz zwischen segmentspezifischen Erlösen und den segmentspezifischen KeL gebildet. Ein verbleibender positiver segmentspezifischer Deckungsbeitrag, d.h. ein positiver Differenzbetrag zwischen den Erlösen und den KeL, wird zur Deckung der in dem jeweiligen Segment verursachungsgerecht zugeordneten KeL-übersteigenden Aufwendungen herangezogen. Bei den Price-Cap-Segmenten bestimmt sich dieser Deckungsbeitrag vor Preisanpassungen und bei den Nicht-Price-Cap-Segmenten werden antizipierte Preismaßnahmen berücksichtigt. Sofern die Deckungsbeiträge in den jeweiligen Nicht-Price-Cap-Segmenten nicht ausreichen, werden die verbleibenden nicht gedeckten KeL-übersteigenden Aufwendungen nach Tragfähigkeit gemäß § 44 Abs. 5 PostG verteilt.

Dabei können nicht gedeckte KeL-übersteigende Aufwendungen für die Gewährleistung der flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen nach Kapitel 3 Abschnitt 2 (Universaldienstlasten) gemäß § 44 Abs. 5 Satz 3 PostG nur anderen Universaldienstleistungen im Sinne von § 16 PostG zugeordnet werden. Die vorhandenen positiven Deckungsbeiträge werden jahresbezogen in Summe mit den nicht gedeckten Universaldienstlasten der Nicht-Price-Cap-Segmente saldiert. Die verbleibenden nicht gedeckten Universaldienstlasten der Nicht-Price-Cap-Segmente werden anschließend auf die Price-Cap-Segmente nach Umsatzschlüssel (vgl. Punkt II. 7.3.6.) anteilig verteilt.

Grundsätzlich können Kosten nach § 44 Abs. 4 PostG gemäß § 44 Abs. 5 Satz 4 PostG nur dann anderen Dienstleistungen zugeordnet werden, wenn zwischen den Kosten und den Dienstleistungen ein konkreter Zurechnungszusammenhang besteht. Entsprechend § 44 Abs. 5 Satz 5 PostG besteht ein Zurechnungszusammenhang insbesondere dann, wenn bei der Beförderung der Sendungen Einrichtungen oder Personal gemeinsam genutzt werden.

Für die Bewertung des Zurechnungszusammenhangs im Sinne des § 44 Abs. 5 PostG ist eine Abgrenzung zwischen Infrastruktureinrichtungen und Personal, bei denen Postdienstleistungen ganz oder teilweise gemeinsam befördert werden (im Folgenden: Postnetz), sowie Infrastruktureinrichtungen und Personal, die ausschließlich der Beförderung von Paketen dienen (im Folgenden: Paketnetz), erforderlich.

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 (Korb 1 und Korb 2) die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften, adressierten Werbesendungen, warentragenden Sendungen wie Bücher-, Waren- und Paketsendungen sowie Katalogen. 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 ist 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.

Bei der Verteilung nicht gedeckter Personal- und Versorgungslasten ist daher zunächst zu ermitteln, in welchem Umfang Leistungen im Verbund (Postnetz) bzw. innerhalb des Paketnetzes befördert werden. Für diejenigen Paketmengen, die ausschließlich im Paketnetz befördert werden, können etwaige nicht gedeckte Personal- und Versorgungslasten nur auf Produktbereiche verteilt werden, die – unter Berücksichtigung ihres Anteils (mengenbezogen) – ebenfalls im Paketnetz befördert werden. Eine Verrechnung von Lasten des Paketnetzes auf Briefsegmente ist insoweit ausgeschlossen. Reichen etwaige Deckungsbeiträge der Paketsegmente zur Deckung der Personal- und Versorgungslasten nicht aus, erfolgt eine Weiterverteilung auf den genehmigungspflichtigen Paketbereich.

Überschreiten die nicht-gedeckten Personal- und Versorgungslasten von Nicht-Price-Cap-Produktbereichen, die gemeinsam mit anderen Sendungen im Verbund im Postnetz befördert werden, etwaige vorhandene Deckungsbeiträge, werden die nicht gedeckten Lasten anteilig (umsatzbezogen) auf die genehmigungspflichtigen Price-Cap-Segmente weiterverrechnet. Der Paket-Bereich C2X trägt dabei nur in Höhe seines Anteils Lasten anderer Brief- und Postsegmente, in dem C2X-Leistungen im Verbund (mengenbezogen) mit anderen Sendungen befördert und zugestellt werden (Verbundpaket).

§ 44 Abs. 7 PostG enthält Konkretisierungen für Geschäftskundenpakete (B2X-Pakete) zur Anwendung der Regelung des § 44 Abs. 5 PostG. Für Paketdienstleistungen in Nicht-Price-Cap-Segmenten gilt, dass Erlöse, die die KeL überschreiten und die für die Finanzierung deren verursachungsgerechten Aufwendungen nach § 44 Abs. 4 PostG zur Verfügung stehen, nur zu 80 % zur Deckung dieser Aufwendungen heranzuziehen sind. Die übrigen 20 % verbleiben beim Unternehmen. Diese 80-20-Regelung gilt nur für Erlöse, die erforderlich sind, um die verursachungsgerecht zugeordneten Aufwendungen nach § 44 Abs. 4 PostG vollständig zu decken, vgl. § 44 Abs. 7 Satz 2 PostG. Auf Erlöse, die über diese Schwelle hinausgehen, finden die Vorgaben des § 44 Abs. 5 Satz 2 bis 5 PostG mit der Maßgabe Anwendung, dass sich die Tragfähigkeit der Dienstleistungen im Sinne des § 44 Abs. 5 Satz 2

PostG bei der Zuordnung von Aufwendungen nach § 44 Abs. 5 Satz 4 und 5 PostG allein anhand des Anteils der Dienstleistung bestimmt, für den der festgestellte Zurechnungszusammenhang besteht, maximal aber anhand eines Anteils von 50 % der Dienstleistung.

Mit Blick auf die vorgenannten Vorgaben zur Heranziehung KeL-überschreitender Erlöse zur Finanzierung von Aufwendungen nach § 44 Abs. 4 PostG bei Nicht-Price-Cap-Segmenten verbietet sich die – von der Betroffenen in Ihrer Stellungnahme vom 17.10.2024 geforderte – Zusammenfassung nationaler und internationaler Geschäftskundenpakete. Die Überprüfungen der Kammer haben ergeben, dass die Erlöse der im Segment „Paket sonstige“ zusammengefassten internationalen Geschäftskundenleistungen die KeL übersteigen und – nach Berücksichtigung eines 20%-igen Abschlags nach § 44 Abs. 7 S. 1 PostG – zur Deckung nicht-gedeckter Lasten beitragen. Insoweit [REDACTED]

Eine Zusammenfassung ist daher weder sachgerecht noch mit den Vorgaben nach § 44 Abs. 4 bis 7 PostG zur Heranziehung KeL-übersteigender Erlöse zur Finanzierung der Lasten nach Tragfähigkeiten vereinbar. Die von der Kammer herangezogene Segmentierung stellt damit sicher, dass KeL-übersteigende Erlöse gemäß den postgesetzlichen Vorgaben zur Lastendeckung verwendet werden und Spielräume für eine Subventionierung der [REDACTED] nicht eröffnet werden.

Auch der von der Betroffenen gezogene Vergleich zu den in den Price-Cap-Körben Brief und Paket C2X enthaltenen nationalen und in das Ausland abgehenden Sendungen trägt nicht. Die Betroffene übersieht, dass für die in den Price-Cap-Körben zusammengefassten Dienstleistungen gesonderte produktspezifische Erlös-, Mengen-, Kosten- und Lastenaufstellungen vorzulegen waren. Eine vergleichbare detaillierte produktspezifische Darstellung war für die Geschäftskundenpakete nicht gefordert, sondern lediglich eine – wie in den vorangegangenen Maßgrößenverfahren – sachgerechte segmentäre Abgrenzung zwischen nationalen Geschäftskundenpaketleistungen und den restlichen Paketleistungen, um entsprechende Prüfungen vornehmen zu können. Das Vorgehen der Kammer ist auch insoweit konsistent zur bisherigen Beschlusspraxis.

Der BPEX bittet die Kammer in seiner Stellungnahme zur beabsichtigten Entscheidung, die Vorgehensweise bei der Kostenzuschlüsselung nach Tragfähigkeit grundlegend auf den Prüfstand zu stellen. Diese sei nicht mit dem Effizienzkostenmaßstab des § 42 Abs. 1, § 44 Abs. 1 S. 1 PostG zu vereinbaren. Der Effizienzkostenmaßstab sei verfassungs- und unionsrechtlich fundiert, so dass die Kostenzuschlüsselung nach Tragfähigkeit auch gegen dieses höherrangige Recht verstoße.

Durch die im neuen PostG erstmalig vorgesehene Differenzierung der Zuschlüsselung für Universaldienstlasten und andere Lasten führe die Regelung in § 44 Abs. 5 PostG deutlicher hin zu einer verfassungs- und unionsrechtskonformen Anwendung unter Einhaltung des Effizienzkostenmaßstabs. Die Anwendungspraxis der Kammer sehe jedoch weiterhin die Schlüsselung von Filial- und Zustellkosten nach Tragfähigkeit vor. Diese Kosten entstünden Wettbewerbern ebenso und müssten daher unter den KeL ansatzfähig sein oder aber insgesamt gekürzt werden. Die Betroffene refinanzieren ihr Netz über „Lasten“ außerhalb des Effizienzkostentest. Würden diese Kosten nun noch nach Tragfähigkeit anderen Segmenten zugeschlüsselt, verursache dies einen noch tiefgreifenderen Einschnitt in die Marktchancen der Wettbewerber auf den Paketmärkten.

Diese Meinung vermag nicht zu überzeugen: Das neue Postgesetz weist insoweit keinen strengeren Entgeltmaßstab auf.

Das neue Postgesetz sieht nunmehr in § 44 Abs. 5 PostG explizit eine Zuordnung von Aufwendungen nach Tragfähigkeit vor. Durch die neue Regelung erfolgt eine ausdrückliche Beschreibung des Verhältnisses von Tragfähigkeit und Verursachungsprinzip. Es erfolgt eine Konkretisierung dahingehend, dass Aufwendungen, die nicht bei einer verursachungsgerechten Zuordnung erlöst werden können, sodann nach Tragfähigkeit verrechnet werden dürfen. Hierdurch soll verhindert werden, dass das betroffene Unternehmen im Wettbewerbsumfeld Aufwendungen in seine Kalkulation einpreist, die in derartigen Wettbewerbssituationen nicht erlöst werden könnten. Unter Wettbewerbsbedingungen werden nur Preise erhoben, die sich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren. Bei Einbeziehung der KeL übersteigender Aufwendungen könnte das regulierte Unternehmen kein wettbewerbsfähiges Angebot abgeben.

Es ist jedoch statthaft, die die KeL übersteigenden Aufwendungen in anderen Bereichen zu verrechnen, soweit ein Zurechnungszusammenhang besteht. Der Begriff Zurechnungszusammenhang bezieht sich auf die Zuordnung zum Universaldienst einerseits und andererseits auf das Brief- oder Paketnetz, in dem die betreffende Sendung befördert wird.

Innerhalb des Universaldienstleistungsbereichs dürfen nicht gedeckte Aufwendungen nur auf andere Universaldienstleistungsbereiche verrechnet werden. Eine Verrechnung auf Produktgruppen außerhalb des Universaldienstes ist untersagt.

Bezogen auf Personal- und Sozialaufwendungen richtet sich die Verrechnung nach dem jeweiligen Netz, in dem das Produkt befördert wird. Hier darf nur bei gemeinsamen Netzbezug der Produkte eine Zuschlüsselung nicht gedeckter Aufwendungen erfolgen. Ausgehend davon dürfen Personal- und Soziallasten, die bei Produkten, die im Postnetz bzw. im Paketnetz befördert werden, anfallen, aufgrund des Netzzusammenhangs nur auf profitable Produkte im jeweiligen Netz verrechnet werden.

Dieser Zurechnungszusammenhang knüpft an das rechtliche Konzept der EU, das ausdrücklich zwischen Universaldienst und Nicht-Universaldienst einerseits und Brief- und Paketdiensten andererseits unterscheidet an. Die Kammer sieht daher keine Kollision mit unionsrechtlichen Vorgaben.

Die vom BPEX seit Jahren behauptete europarechtliche Problematik bzw. Verfassungswidrigkeit wurde bislang weder auf nationaler noch auf internationaler Ebene von Gerichten bestätigt. Die Kammer hält weiter an ihrer Auffassung und ihrem Verständnis vom Willen des Gesetzgebers bezüglich der Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips fest.

Verteilschlüssel

Die Verteilung der im Nicht-Price-Cap-Bereich nicht gedeckten KeL-übersteigenden Aufwendungen auf die Price-Cap-Segmente erfolgt anteilig anhand des Umsatzes der Price-Cap-Segmente. Der Schlüssel soll in der Lage sein, die Tragfähigkeit aller Price-Cap-Segmente abzubilden. Die Kammer sieht dies bei einem Verteilschlüssel „Umsatz“ als erfüllt an. Beim Umsatzschlüssel (als Wertschlüssel) handelt es sich um eine betriebswirtschaftlich anerkannte Verteilgröße zur Umlage allgemeiner Kosten. Als Schlüssel für die Verteilung der nicht gedeckten Aufwendungen setzt er den am Markt erzielten Gegenwert der erbrachten

Leistungen ins Verhältnis zum universaldienstbedingten Infrastrukturaufwand und allgemeinen Personalmehraufwand, der von der Betroffenen am Markt zu erwirtschaften ist. Je höher der Umsatzanteil, desto höher der Anteil des am Markt zu erwirtschaftenden Mehraufwands.

Bei der Verteilung von nicht gedeckten KeL-übersteigenden Aufwendungen nach § 44 Abs. 4 PostG werden alle Price-Cap-Segmente entsprechend ihrer Tragfähigkeit herangezogen. Kein Segment wird a priori von der Verteilung ausgeschlossen. Die Belastung der einzelnen Price-Cap-Segmente richtet sich nach der relativen Tragfähigkeit (siehe Punkt II. 7.3.6.3.. Der Verteilschlüssel „Umsatz“ berücksichtigt dies und zieht alle relevanten Segmente entsprechend ihrer relativen Tragfähigkeit zur Deckung nicht gedeckter KeL-übersteigender Aufwendungen heran.

Die sich nach der Verteillogik der Kammer ergebenden Lastenallokation führt zu einem Ergebnis, das den relativen Tragfähigkeiten der einzelnen Price-Cap-Segmente entspricht. Zur Aufteilung der in den Nicht-Price-Cap-Segmenten nicht gedeckten Lasten auf die einzelnen Price-Cap-Segmente ist deren Preisreagibilität entscheidend. Die Preisreagibilität drückt aus, in welchem Umfang die Nachfrage nach Beförderungsleistungen auf eine definierte Preisvariation bei den Beförderungsentgelten reagiert. Je stärker die nachgefragten Beförderungsleistungen auf eine Preisänderung reagieren desto geringer ist die Tragfähigkeit des betreffenden Segments und desto geringer ist der Beitrag des jeweiligen Price-Cap-Segments zur Abgeltung der im Nicht-Price-Cap-Bereich gedeckten Lasten.

7.3. Bewertung der Kostenunterlagen

7.3.1. Eingereichte Kostenunterlagen

Die von der Betroffenen zur Verfügung gestellten Informationen und 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 jeweils zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate für die drei Price-Cap-Körbe 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 25.04.2024, 15.05.2024, 10.07.2024, 12.07.2024, 17.07.2024, 19.07.2024 und 16.08.2024 Kostennachweise und Kostenunterlagen sowie Erläuterungen zur Kostenentstehung, -verteilung und -entwicklung vorgelegt.

Die Betroffene hat die Kosten für die drei Price-Cap-Produktbereiche Brief, Teilleistungen und Paket-C2X dargelegt sowie für die Nicht-Price-Cap-Segmente bzw. Teilsegmente Dialogpost, Presse, Paket B2X, sonstige Paketdienstleistungen (getrennt nach Universaldienst und Nicht-Universaldienst), Bücher- und Warensendungen, Warenpost, Importsendungen (getrennt nach Brief und Paket), sonstige Postdienstleistungen (getrennt nach Universaldienst und Nicht-Universaldienst) und die nichtpostalischen Bereiche. Sie hat zudem die Kosten für die einzelnen Price-Cap-Produkte vorgelegt. Darüber hinaus hat sie in ihren Unterlagen die bisherigen sowie die erwarteten Sendungsmengen und Erlöse für die vorgenannten Produkte und Produktbereiche beziffert und die hierfür ursächlichen Annahmen erläutert.

Die Betroffene hat Angaben gemäß § 51 PostG für das Jahr 2023 (Ist-Wert), für das Antragsjahr 2024 sowie die darauf folgenden vier Jahre (Planwerte) 2025 bis 2028 vorgelegt. Unterlagen für die Jahre vor 2023 hatte die Betroffene zuletzt auf Grundlage des bis 15.04.2024 gültigen Postgesetzes in den Verfahren BK5-21/004 sowie BK5-23/014 vorgelegt. Strukturelle Veränderungen, die sich aus Inkrafttreten des neuen Postgesetzes ergeben – insbesondere in Bezug auf die Ausweitung des Price-Cap-Bereichs auf Teilleistungen und Pakete-C2X – hat die Betroffene detailliert dargestellt. Die neuerliche Vorlage der Daten vor 2023 war insoweit nicht erforderlich.

Zum Nachweis ihrer Gesamtkosten hat die Betroffene ausgehend vom handelsrechtlichen Jahresabschluss des Jahres 2023 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 wesentlichen Produktbereichen dargestellt. Für jede Basis- und Zusatzleistung in den Segmenten Price-Cap Brief und Price-Cap Paket-C2X sowie für jede Mengenstaffel im Price-Cap-Korb Teilleistungen wurde eine separate 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 § 44 Abs. 4 PostG). Wertschöpfungskosten und verrechnete Gemeinkosten werden nach Personal- und Sachkosten, Abschreibungen sowie internen Belastungen untergliedert. Für jedes Segment bzw. Teilsegment hat die Betroffene einen einheitlichen kalkulatorischen Gewinnsatz (vgl. hierzu auch Punkt 7.3.2.2) ausgewiesen.

Die Betroffene hat den Kostenunterlagen eine Lastendokumentation beigelegt, mit der sie KeL-übersteigende Aufwendungen nach § 44 Abs. 4 PostG geltend macht und begründet. Aus der Lastendokumentation geht hervor, welche Aufwendungen nach Ansicht der Betroffenen angefallen sind bzw. anfallen werden und in welchem Umfang diese den einzelnen Segmenten zuzurechnen sind. 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 grundsätzlich leisten können. Die Betroffene 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-Maßgrößenverfahren, aber auch aus Einzelentgeltgenehmigungsverfahren umfassende Kostendokumentationen vor, die es erlauben, die absoluten Kostenbeträge, aber auch die Kostenstrukturen und -entwicklungen nachzuvollziehen, zu überprüfen und auch Korrekturrechnungen durchzuführen.

7.3.2. Einhaltung des KeL-Maßstabs

Nach § 44 Abs. 1 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-Maßstabs 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 ermittelten Kosten zur Festlegung der zu erwartenden jeweiligen Produktivitätsfortschrittsrate je Price-Cap-Korb entsprechen – nach den vorgenommenen Anpassungen – den KeL gemäß § 44 Abs. 1 PostG.

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

Tabelle 4a: KeL* – Price-Cap-Produkte Brief (in Mio. €)

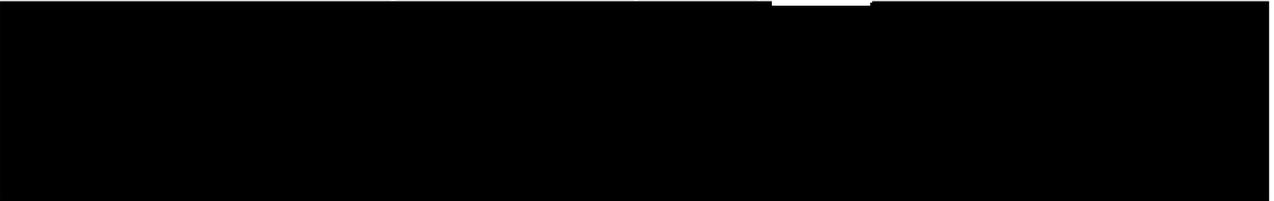


Tabelle 4b: KeL* – Price-Cap-Produkte Teilleistungen (in Mio. €)

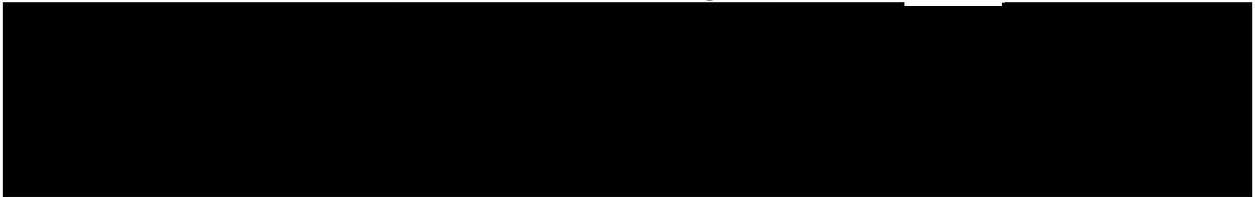
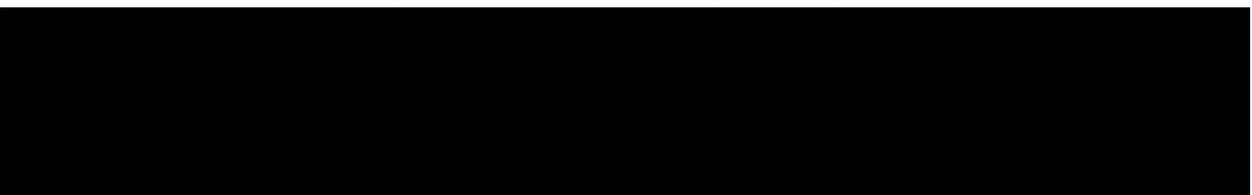


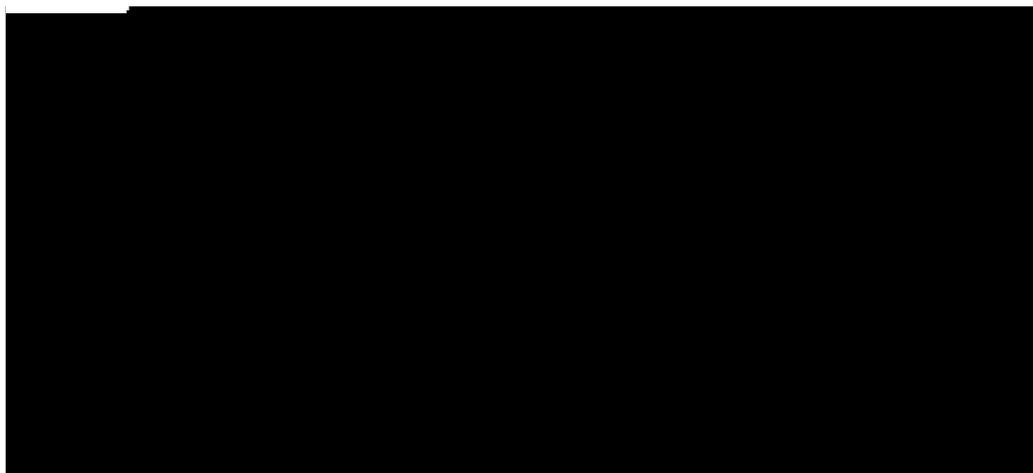
Tabelle 4c: KeL* – Price-Cap-Produkte C2X-Paket (in Mio. €)



7.3.2.1. Wertschöpfungs und Gemeinkosten

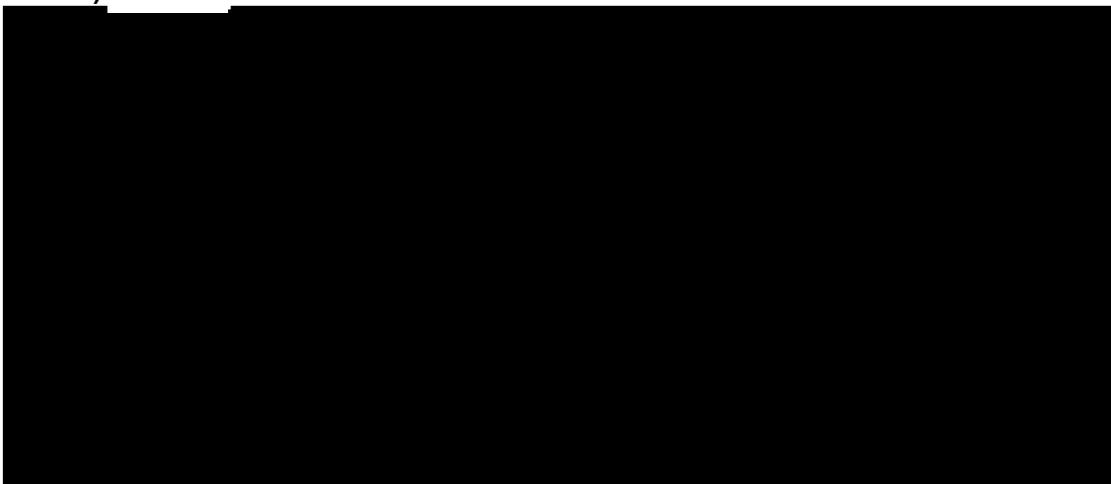
Für das Price-Cap-Segment Brief wurden zur Festlegung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate für den relevanten Zeitraum (2025-2026) nicht deflationierte Wertschöpfungskosten und Gemeinkosten in Höhe von [REDACTED] Mio. € anerkannt. Gegenüber dem Ansatz der Betroffenen (Datenstand 12.07.2024) ergeben sich Kostenänderungen in Höhe von [REDACTED] € für das Jahr 2025 und [REDACTED] € für das Jahr 2026. Die Erhöhung der KeL resultiert im Wesentlichen aus der Umwidmung von Universaldienstlasten zu KeL (vgl. hierzu Punkt II. 7.3.2.1.1. bis 7.3.2.1.3.).

Tabelle 5a: Wertschöpfungs- und Gemeinkosten - Price-Cap-Korb Brief (in Mio. €)



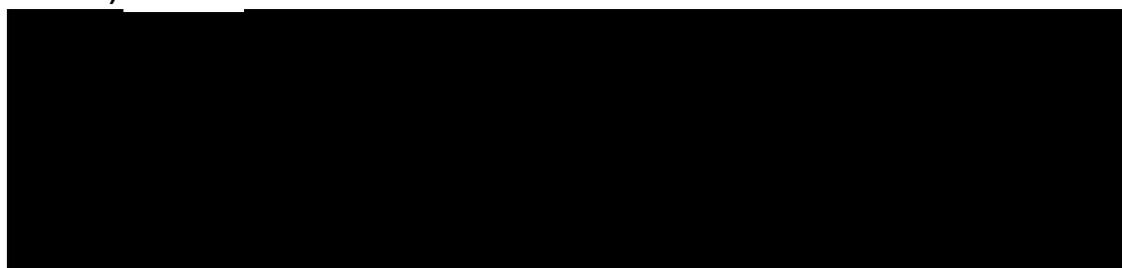
Für den Price-Cap-Bereich Teilleistungen wurden von der Kammer für den Maßgrößenzeitraum 2025-2026 Wertschöpfungs- und Gemeinkosten in Höhe von [REDACTED] € anerkannt. Gegenüber dem Ansatz der Betroffenen ergeben sich Kostenänderungen in Höhe von für 2025 [REDACTED] und [REDACTED] € für 2026, die im Wesentlichen aus der Umwidmung von Lasten in KeL (vgl. Punkt II. 7.3.2.1.1.) sowie dem Ansatz einer höheren prognostizierten Absatzmenge für die Jahre 2025 und 2026 zurück zu führen sind (vgl. Punkt II. 7.3.4.2.).

Tabelle 5b: Wertschöpfungs- und Gemeinkosten - Price-Cap-Korb Teilleistungen (in Mio. €)



Für das Price-Cap-Segment C2X-Paket wurden zur Festlegung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate für den relevanten Zeitraum (2025-2026) Wertschöpfungskosten und Gemeinkosten in Höhe von [REDACTED] Mio. € anerkannt.

Tabelle 5c: Wertschöpfungs- und Gemeinkosten - Price-Cap-Korb Paket-C2X (in Mio. €)



Zu den Auswirkungen auf Kosten und Erlöse, die sich bei einer konsolidierten Betrachtung mit der Tochtergesellschaft (ToGe) DHL Paket GmbH im Bereich Paket-C2X wie auch bei anderen Paket- und warentragenden Produktbereichen ergeben, hat die Betroffene mit Schreiben vom 12.07.2024, Anlage 9b, detaillierte Angaben vorgelegt. Die Ansätze waren nachvollziehbar dargelegt und wurden für den hier zu betrachtenden Zeitraum (2025-2026) entsprechend berücksichtigt. Für den Price-Cap-Korb Paket-C2X ergeben sich bei konsolidierter Betrachtung geringfügige [REDACTED] Effekte in Höhe von [REDACTED] € in 2025 und [REDACTED] € in 2026, die die Kammer bei der Ermittlung der Wertschöpfungs- und Gemeinkosten in Ansatz gebracht hat. Bei den übrigen Paketbereichen und warentragenden Bereichen wurde ebenso verfahren, mit Ausnahme der Bereiche [REDACTED], die nennenswerte Änderungen auf der Umsatzseite aufweisen. Bei diesen Segmenten erfolgt die Konsolidierung der DHL Paket GmbH sowohl auf der Umsatz- wie auch der Kostenseite.

Weitere Kürzungen bzw. Änderungen gegenüber den von der Betroffenen in ihrer Kostendokumentation ausgewiesenen Wertschöpfungs- und Gemeinkosten resultieren im Einzelnen aus Anpassungen bei folgenden Positionen:

- Umwidmung von Kosten für die Zustellung an der Haustür (hierzu unter Punkt II. 7.3.2.1.1)
- Umwidmung von Kosten des Filialnetzes (hierzu unter Punkt II. 7.3.2.1.2)
- Umwidmung von Kosten für den 6. Zustelltag (hierzu Punkt II. 7.3.2.1.3)
- Kostenansätze für den Bereich ILV Kundenservice (hierzu Punkt II. 7.3.2.1.4)
- Kostenansätze für den Bereich Real Estate (hierzu Punkt II. 7.3.2.1.5)
- Kostenansätze für Mehrmengen bei Teilleistungssendungen (hierzu Punkt II. 7.3.2.1.6)
- Kosteneinsparungen aufgrund niedrigerer Sendungsmengen in den Jahren 2025 und 2026 (hierzu Punkt II. 7.3.2.1.7.)
- Belastung aufgrund Mindermenge (hierzu Punkt II. 7.3.2.1.7)

Darüber hinausgehende Anpassungen bei Wertschöpfungs- und Gemeinkosten der Betroffenen waren nicht erforderlich. Sonstige Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen das Effizienzkriterium des § 44 Abs. 1 PostG waren nicht ersichtlich.

Die in Ansatz gebrachten Wertschöpfungskosten ergeben sich bei verursachungsgerechter Zuordnung von Kosten für wertschöpfende Prozesse wie bspw. Annahme, Abholung, stationäre Bearbeitung, Verkehr und Zustellung. Hierbei werden Kosten in Abhängigkeit von der tatsächlichen Inanspruchnahme und Nutzung durch die Kostenträger (Produkte und Produktgruppen) verteilt. Zum Nachweis der relevanten Wertschöpfungsprozesse und der Verteilung der Kosten auf die Kostenträger hat die Betroffene eine detaillierte Prozesskostenrechnung vorgelegt und – auf Nachfrage der Kammer – zu den Allokationsschlüssel vertieft Stellung genommen (vgl. Schriftsatz der Betroffenen v. 25.04.2024 und 19.07.2024). Aus den vorgelegten Prozesskostenübersichten geht hervor, dass die Betroffene weit überwiegend auf

Grundlage von [REDACTED] die Verteilung der Wertschöpfungskosten vornimmt. Zudem werden - [REDACTED] - Kosten nach [REDACTED] verteilt. Eine Allokation nach [REDACTED] wird von der Betroffenen vorgenommen, wenn für die Allokation der Kosten keine [REDACTED]

Im Bereich der Gemeinkosten hat die Betroffene u. a. Kosten für „General Management“, „Marketing/Vertrieb“, „Indirekte IT“, „Human Resources“, „Controlling/Finance“, „Procurement“, „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 bzw. 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. Für bestimmte, besonders werthaltige Gemeinkostenpositionen [REDACTED]

[REDACTED] hat die Betroffene auf Nachfrage der Kammer weitere erläuternde Informationen und Kostenübersichten zur Verfügung gestellt. Sie hat insbesondere die in den vorgenannten Gemeinkosten enthaltenen einzelnen Kostenpositionen und deren Verteilung auf Post- und Paketprodukte näher erläutert (vgl. Schriftsatz der Betroffenen v. 16.08.2024).

Die Beschlusskammer konnte die Verteilung nachvollziehen. Änderungen waren für den hier zu betrachtenden Maßgrößenzeitraum 2025-2026 nicht vorzunehmen. Die weitere Entwicklung der Postmengen, die deutliche Rückgänge beim Briefvolumen prognostiziert sowie weiter wachsende Paketmengen, wird auch die Verteilung von Overheadleistungen künftig weiter beeinflussen, mit einem entsprechend steigendem Anteil der auf Paketleistungen zu verrechnenden Gemeinkosten.

Die Wertschöpfungs- und Gemeinkosten untergliedern sich in Personal- und Sachkosten sowie Abschreibungen und interne Belastungen. Auch auf dieser Kostenebene waren – unter Berücksichtigung der o.g. Korrekturen – Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen den Effizienzmaßstab des § 44 Abs. 1 PostG nicht erkennbar.

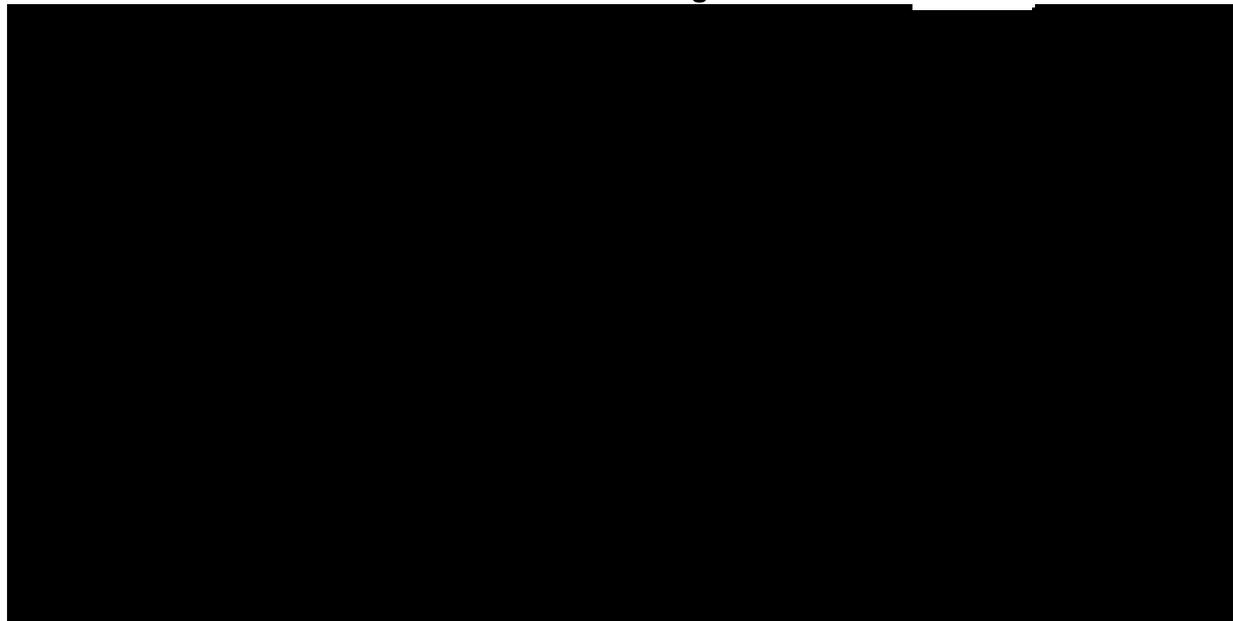
Ausgangspunkt für die Personalkosten – als die mit Abstand werthaltigste Kostenart im Gesamtkostengefüge der Betroffenen – ist der aktuelle Personalbestand in den Bereichen Postnetz, Paketnetz und Overhead, der durch Auszüge aus dem Personalinformationssystem der Betroffenen detailliert dargelegt wurde (vgl. Schriftsatz der Betroffenen v. 25.04.2024, Anlagen 35-37). Ausgehend hiervon hat die Betroffene den Personaleinsatz und die damit verbundenen Personalkosten für die kommenden Jahre fortgeschrieben. Die Entwicklung des Personals und der Personalkosten berücksichtigt dabei die rückgängigen Briefvolumina sowie die weiter steigenden Paketmengen. Insgesamt betrachtet, geht die Betroffene von [REDACTED] Beschäftigtenzahlen aus. Innerhalb der Gesamtzahl der künftig zu erwartenden Beschäftigten [REDACTED] der Personaleinsatz im Paketnetz bis zum Ende des relevanten Maßgrößenzeitraums an, während er sich im Postnetz und im Overheadbereich [REDACTED] entwickelt.

Tabelle 6: Entwicklung Beschäftigtenzahlen (in bwAN)

The content of this table is completely redacted with a black box.

Die Betroffene hat ferner die Annahmen für die künftige Entwicklung der Personalkosten je Beschäftigtem erläutert. Grundlage für die Entwicklung der prognostizierten Personalkosten sind nachfolgende Prämissen zur Tariflohnentwicklung:

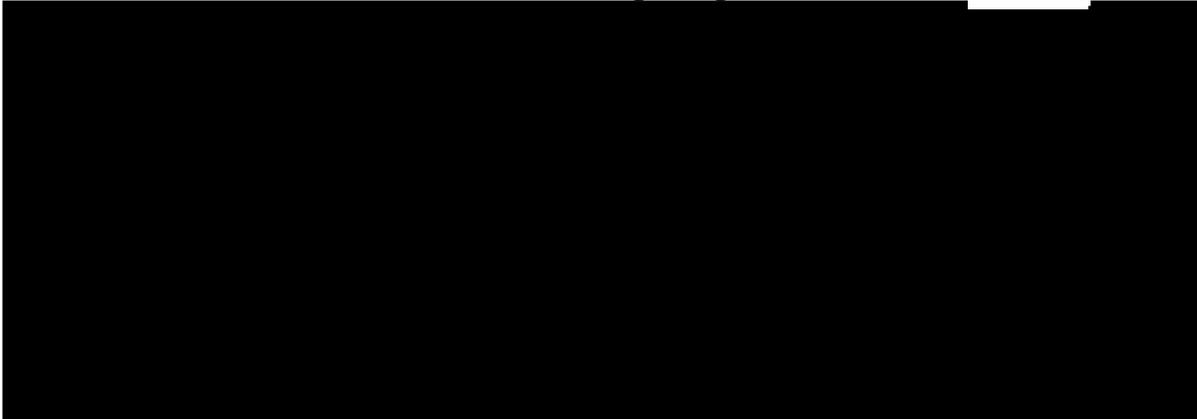
Tabelle 7: Annahmen für die Tariflohnentwicklung 2024 bis 2026

The content of this table is completely redacted with a black box.

Die Beschlusskammer konnte die Annahmen zur Entwicklung der Beschäftigtenzahlen und der Tariflohnentwicklung nachvollziehen. Sie sind plausibel. Hinweise für ineffiziente Entwicklungen waren nicht erkennbar. Die von der Kammer bei der Bewertung von Personal- und Versorgungslasten (vgl. Punkt II. 7.3.3.6.1.) angepasste Fluktuationsrate bei Tarifbeschäftigten mit Besitzstand hat auf die Annahmen zur Gesamtzahl der Beschäftigten und den dafür anerkennungsfähigen KeL im Wertschöpfungs- und Gemeinkostenbereich keinen Einfluss.

Die Betroffene hat des Weiteren die Prämissen der zu erwartenden Sachkostensteigerungen dargelegt (vgl. Schriftsatz der Betroffenen v. 15.05.2024, Anlage 11). Auf Nachfrage der Kammer hat sie weitere Erläuterungen und Anpassungen bei einzelnen segmentspezifischen Sachkostensteigerungen vorgelegt (vgl. Schriftsatz der Betroffenen v. 12.07.2024).

Tabelle 8: Annahmen für die Sachkostensteigerungen 2024 bis 2026

The table content is completely redacted with a solid black box.

Die Betroffene hat zudem dargelegt, nach welchen Konzernstandards externe Leistungen (Waren und Dienstleistungen) am Markt eingekauft werden (s. Schriftsatz der Betroffenen v. 12.07.2024, Anlage 35, „Corporate Procurement Policy“). Die Standards sollen insbesondere eine kosteneffiziente Beschaffung von Leistungen am Markt unter Einhaltung weiterer qualitativer Kriterien und rechtlicher Vorgaben sicherstellen. Dies berücksichtigend sowie mit Blick auf die aktuelle Inflationsentwicklung erscheinen die von der Betroffenen angenommenen Sachkostensteigerungssätze plausibel.

Ausgangspunkt für den Ansatz der Abschreibungen sind die gemäß internationaler Rechnungslegungs bzw. handelsrechtlicher Standards erfolgten Bewertungen zur Wertminderung von Vermögensgegenständen (vgl. Überleitungsrechnung 2023 der Betroffenen, Schriftsatz v. 25.04.2024, Anlage 2). Die Werte werden von der Betroffenen fortgeschrieben. Im Vergleich zum Ist-Wert 2023 in Höhe von [REDACTED] € (DPAG-Anteil UB P&P) sind bis zum Ende des Maßgrößenzeitraums 2026 [REDACTED]

Interne Belastungen, die sich aus der Verrechnung interner Leistungen ergeben, wurden mit Ausnahme der erforderlichen Anpassungen bei den Kostenansätzen für den Kundenservice (vgl. Punkt II. 7.3.2.1.4.) sowie der Filialkosten (vgl. Punkt II. 7.3.2.1.2.) von der Betroffenen nachvollziehbar dargelegt. Die interne Leistungsverrechnung dient der technischen Verrechnung von Kosten zwischen unterschiedlichen Profitcentern. Sie betrifft im Wesentlichen den Wertschöpfungsbereich. Die wesentlichen ILV-Positionen [REDACTED] hat die Betroffene detailliert dargestellt und einzelne Kostenansätze erläutert (vgl. Schriftsatz der Betroffenen v. 25.04.2024 und 12.07.2024). Die Filialverrechnung folgt im Wesentlichen [REDACTED] Anhaltspunkte für ineffiziente Filialstrukturen (vgl. hierzu auch Punkt II. 7.3.3.3.) oder überzogene Agenturnehmervergütungen sind für die Kammer nicht ersichtlich.

Soweit die Betroffene bei der Verrechnung konzerninterner Leistungen (service-level-agreements) aus steuerlichen oder betriebswirtschaftlichen Gründen zur Darstellung marktüblicher Verrechnungspreise markups erhebt und diese in der RER in Ansatz bringt, begegnet dies mit Blick auf die Gefahr etwaiger Doppelansätze von Gewinnzuschlägen zwar Bedenken der Kammer. Für die näher untersuchten Leistungsbereiche [REDACTED] kann es gleichwohl dahinstehen, ob die nur [REDACTED] markups – sofern sie erhoben werden – bei der regulatorischen Rechnung nicht berücksichtigt werden dürfen. Denn aufgrund der Verrechnungsmodalitäten führt der Ansatz von markups dazu, dass [REDACTED]

[REDACTED] sodass das Ergebnis des UB P&P insgesamt unverändert bleibt. Der Ansatz ist insoweit ergebnisneutral und führt zu keinem anderen Ergebnis, als bei Bereinigung der konzerninternen Leistungen um etwaige markups.

7.3.2.1.1. Umwidmung von Kosten für die Zustellung an der Haustür

Die von der Betroffenen geltend gemachten Kosten für die Zustellung von Briefsendungen an der Haustür des Empfängers werden vollständig als KeL berücksichtigt. Ein Ausweis der Kosten als KeL-übersteigende Aufwendungen (sog. Lasten), wie dies die Betroffene gefordert hat, ist hingegen nicht angezeigt.

Die Betroffene hat im Rahmen der vorgelegten Lastendokumentation erstmals Kosten für Wegeleistungen von der Grundstücksgrenze des Empfängers bis zum Hausbriefkasten des Empfängers als Lasten ermittelt und ausgewiesen (s. Anlage 8, Schriftsatz v. 15.05.2024). Sie begründet den Ansatz mit der gesetzlichen Verpflichtung zur Zustellung von Sendungen in ein dafür geeignetes Behältnis (§ 12 Abs. 1 PostG). Ohne diese gesetzliche Verpflichtung wäre nach Ansicht der Betroffenen vom Empfänger zu verlangen, Briefkästen an der Grundstücksgrenze aufzustellen. In anderen Ländern, wie etwa in Schweden oder den Niederlanden, bestehe eine derartige Pflicht. Die Kosten für die vorgenannten Wegeleistungen würden dann weitgehend entfallen. Unter Außerachtlassung von Sendungen, die auch bei einem Wegfall der Verpflichtung an der Haustür zugestellt werden müssten, wie z.B. Einschreiben, ermittelt die Betroffene folgende Mehrkosten:

Tabelle 9: Kosten für die Zustellung an der Haustür

[REDACTED]

Die Kammer folgt dem Ansatz der Betroffenen, Kosten für die Zustellung an der Haustür als KeL-übersteigende Aufwendungen auszuweisen, nicht.

Die sog. Grundregelung zur Zustellung von Briefen an der Wohn- oder Geschäftsadresse des Empfängers durch Einwurf in eine ausreichend aufnahmefähige Vorrichtung oder durch persönliche Aushändigung ist nicht neu (vgl. hierzu die ehemalige Regelung des § 2 Abs. 4 PUDLV) – sie besteht seit rund 25 Jahren und findet sich unverändert in § 12 Abs. 1 PostG wieder. Sie stellt insoweit keine Verschärfung der Zustellvorgaben dar, die sich aus dem novellierten Postgesetz ergeben. Zudem unterfällt diese Regel den allgemeinen Vorgaben zur Versorgungsqualität in Kapitel 3, Abschnitt 1 des PostG und richtet sich an alle Anbieter von Postdienstleistungen. Dies führt auch die Betroffene in ihrem Schriftsatz vom 12.07.2024 zutreffenderweise aus. Erst die Regelungen des Abschnitts 2 des Kapitel 3 beschäftigen sich mit den Besonderheiten des Universaldienstes. Die Grundregelung zur Zustellung enthält somit keine spezifischen rechtlichen Verpflichtungen für den Universaldienstleister, so dass eine Berücksichtigung von nunmehr bezifferten Wegekosten bei der Haustürzustellung, die die Betroffene hier erstmals geltend macht, nicht im Zusammenhang mit der Regelung des § 44 Abs. 4 PostG anerkannt werden können. Gem. § 44 Abs. 4 Satz 1 PostG, der die frühere Regelung des § 20 Abs. 3 Satz 2 PostG weiterführt, werden nachgewiesene Kosten, die die KeL übersteigen, im Rahmen der Entgeltgenehmigung nur berücksichtigt, wenn hierfür eine rechtliche Verpflichtung besteht oder das die Genehmigung beantragende Unternehmen

eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachweist. Eine entsprechende spezifische rechtliche Verpflichtung im Sinne der Norm vermag die Kammer vorliegend nicht zu erkennen.

Auch eine sonstige sachliche Rechtfertigung für eine Anerkennung als universaldienstgeprägte Last im Sinne des § 44 Abs. 4 Satz 1 PostG ist nicht ersichtlich. Jedenfalls kann eine solche im Hinblick auf Wettbewerbsunüblichkeit nicht unterstellt werden, da die Verpflichtung nach § 12 Abs. 1 PostG jeden Anbieter von Postdienstleistungen trifft. Zudem erfüllen nach Kenntnis der Kammer auch sämtliche Wettbewerber diese Zustellpflicht. Mit Blick auf die wettbewerbliche Situation ist somit für die Kammer nicht nachvollziehbar, welche wirtschaftlichen Nachteile der Betroffenen gegenüber anderen in Deutschland tätigen Postdienstleistern, die ebenfalls an der Haustür des Empfängers zustellen, entstehen. Die als Briefdienstleister tätigen Wettbewerber stellen ihre Sendungen nicht an den Grundstücksgrenzen, sondern der Grundregelung entsprechend an der Haustür zu. Der Kammer ist nicht bekannt, dass andere Postdienstleister lediglich an den Grundstücksgrenzen zustellen. Der Einwand der Betroffenen, anderen Briefdienstleistern entstünde diese Mehrbelastungen nicht, weil diese – anders als die Betroffene – kaum im ländlichen Bereich zustellten, führt zu keiner anderen Bewertung. Neben dem Umstand, wonach Wettbewerber der Betroffenen auch oftmals in ländlichen Regionen Deutschlands, wie z.B. Mecklenburg-Vorpommern oder dem Schwarzwald tätig sind, trifft die Vorgabe des § 12 Abs. 1 PostG auch diejenigen Wettbewerber, die in urbanen Gebieten tätig sind. Auch hier entstehen Wegeleistungen in Wohnsiedlungen und Mehrfamilienhäusern, die vom Zusteller zu erlaufen sind.

Die Betroffene lässt in Ihrer Einordnung zudem unberücksichtigt, dass es sich bei den Kosten für die Zustellung von Briefsendungen an der Haustür um Kosten handelt, die der Wertschöpfung für die Beförderung von Postsendungen vom Absender bis zum Empfänger zurechnen sind. Die Zustellung beim Empfänger wird bewirkt durch Einwurf in eine für den Empfänger bestimmte und ausreichend aufnahmefähige Vorrichtung für den Empfang von Briefsendungen an der in der Anschrift genannten Adresse oder durch Aushändigung an den Empfänger. Ist eine Zustellung nicht möglich, ist die Sendung nach Möglichkeit einem Ersatzempfänger auszuhändigen, soweit keine gegenteilige Weisung des Absenders oder des Empfängers vorliegt, § 12 Abs. 1 PostG. Die Zustellung als Teil des gesamten Beförderungsprozesses ist damit normativ abschließend geregelt. Anders als die Betroffene meint, bleibt hierbei kein Raum für alternative Zustellmodelle, die vom Empfänger verlangen, an der Grundstücksgrenze Empfangsvorrichtungen aufzustellen oder Briefe entgegenzunehmen. Die Betroffene hat zudem nicht dargelegt, auf Grundlage welcher Normen und Vorschriften derartige vom Empfänger verlangt werden könnten. Neben den Empfängern dürften auch die Versender von Briefsendungen und warentragenden Sendungen als Auftraggeber der Beförderungsleistung ganz selbstverständlich von einer zuverlässigen Zustellung ausgehen, die die gegebene Infrastruktur zum Empfang der Sendungen (also der Zustellung an Haustür und Hausbriefkasten) berücksichtigt.

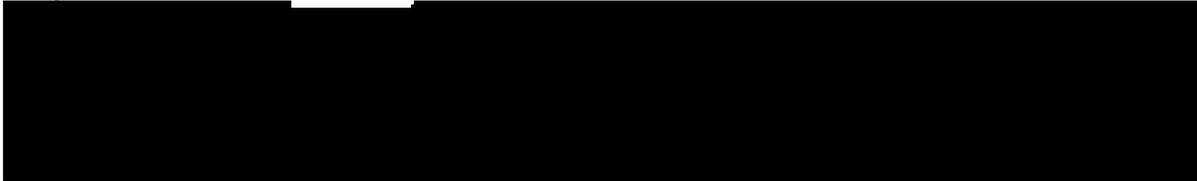
Die Betroffene beabsichtigt auch nicht, für die Dienstleistungserbringung außerhalb des Universaldienstes, wie z.B. adressierte und unadressierte Dialogpostsendungen, von den Empfängern zu fordern, geeignete Empfangs- oder Ablagemöglichkeiten an der Grundstücksgrenze einzurichten. Es ist ansonsten auch nicht ersichtlich, auf welcher Grundlage eine Handhabe bestehen könnte, an den etablierten Gegebenheiten, die eine Zustellung an bzw. in Haustürnähe vorsehen, etwas zu ändern.

Die Kammer hat daher die von der Betroffenen ausgewiesenen Kosten für die Zustellung an der Haustür (vgl. Schriftsatz der Betroffenen v. 12.07.2024, Anlage 14) den KeL zugeordnet.

Insofern geht auch der Hinweis der Betroffenen fehl, dass KeL-übersteigenden Kosten bei sachlicher Rechtfertigung anzuerkennen wären, auch wenn es sich nicht um universaldienstgeprägte Kosten handele. Dies sei am Wort „insbesondere“ in § 44 Abs. 4 Satz 2 PostG festzumachen. Die Kammer erkennt die nachgewiesenen Kosten der Betroffenen als KeL an. Das Wort „insbesondere“ besagt lediglich, dass auch nachgewiesene Lasten als Kosten anzuerkennen seien. Mit diesen anzuerkennenden Lasten wäre dann eine abweichende Zuordnung als bei den KeL nach der Regelung des § 44 Abs. 5 PostG möglich. Vorliegend handelt es sich – wie beschrieben – um anerkennungsfähige Kosten, jedoch nicht um universaldienstbedingte Lasten.

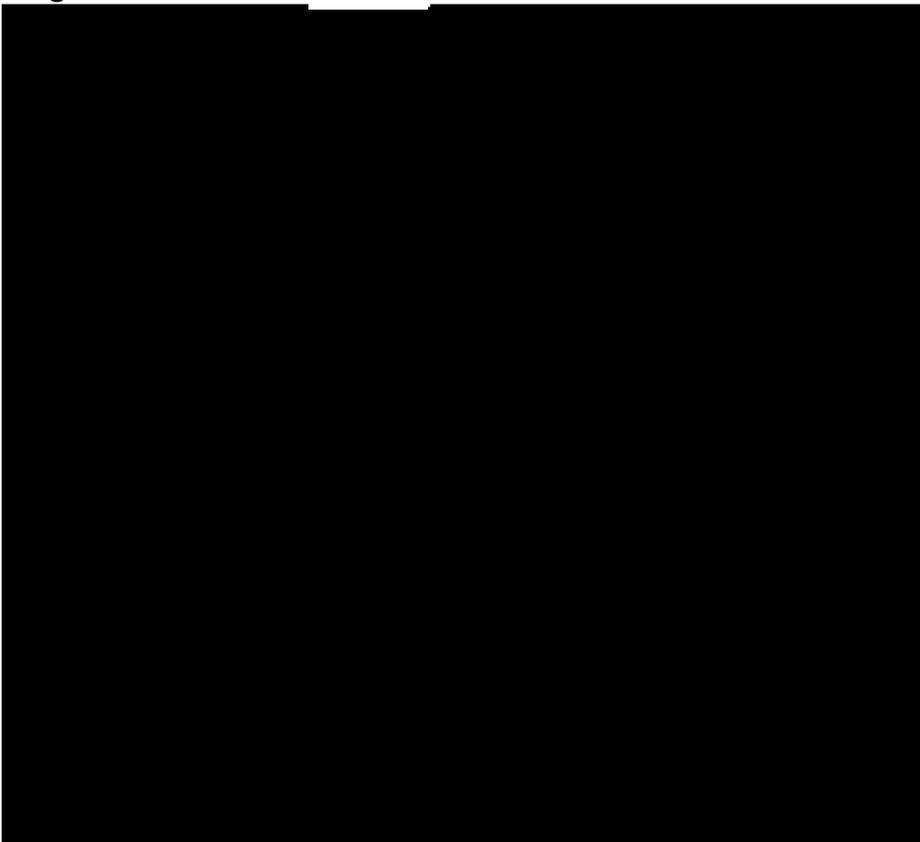
Für die Price-Cap-Körbe Brief, Teilleistungen und Paket-C2X erhöhen sich deshalb die KeL um folgende Beträge:

Tabelle 10: Als KeL anerkannte Kosten für die Zustellung an der Haustür je Price-Cap-Segment 2025-2026

A large black rectangular redaction box covering the content of Table 10.

Die KeL der Nicht-Price-Cap-Segmente ändern sich entsprechend:

Tabelle 11: Als KeL anerkannte Kosten für die Zustellung an der Haustür - sonstige Segmente 2025-2026

A large black rectangular redaction box covering the content of Table 11.

Der von der Betroffenen geltend gemachte Lastenausweis reduziert sich bei sämtlichen Segmenten um den gleichen Betrag. Es erfolgt somit keine Kostenkürzung, sondern lediglich eine betragsgleiche „Umbuchung“ von Kosten der Haustürzustellung zu den KeL der jeweiligen Segmente.

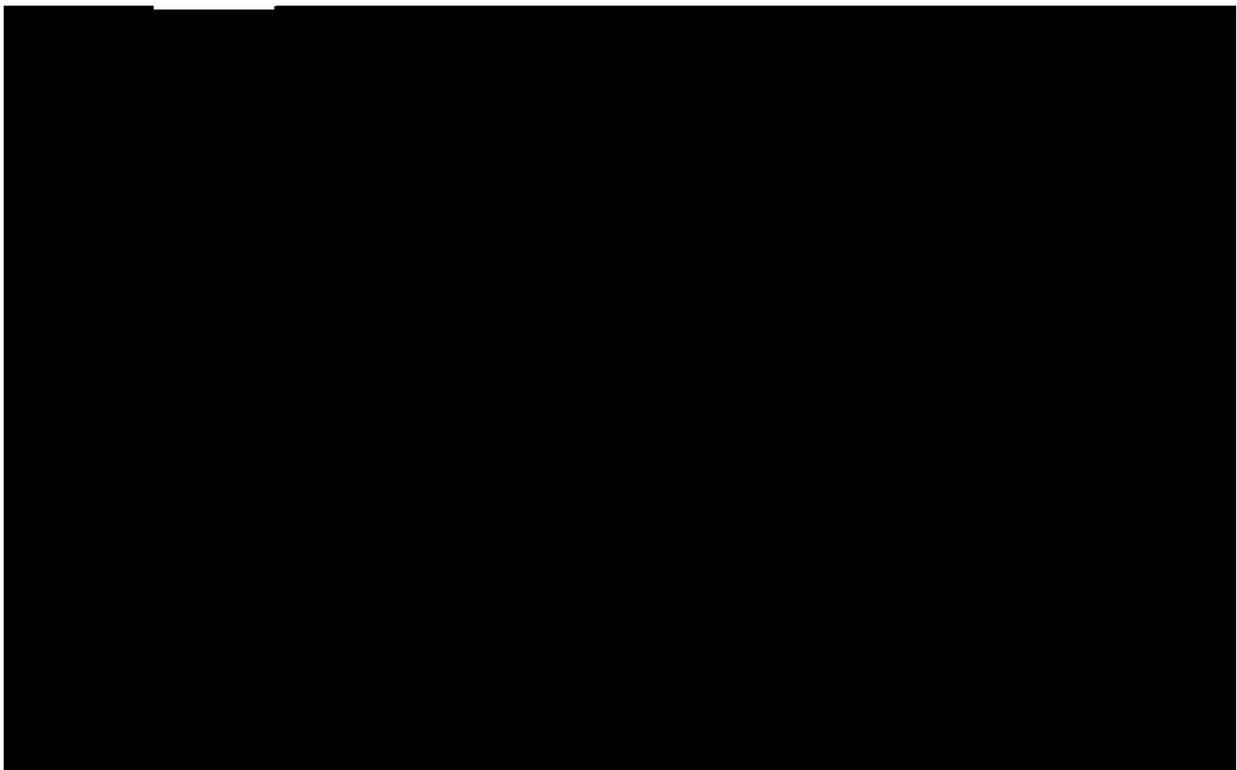
7.3.2.1.2. Umwidmung von Kosten des Filialnetzes

Die von der Betroffenen geltend gemachten Kosten für die Aufrechterhaltung des Filialnetzes werden als KeL berücksichtigt, mit Ausnahme der Mehrkosten, die ihr für den Betrieb von sog. DP-Shop-Filialen entstehen. Bei den Mehrkosten für DP-Shop-Filialen handelt es sich um KeL-übersteigende Aufwendungen, deren Ansatz als Last erfolgt (vgl. hierzu Punkt II. 7.3.3.3.). Im Einzelnen:

Mit der vorgelegten Lastendokumentation (s. Anlage 8, Schriftsatz der Betroffenen v. 15.05.2024) weist die Betroffene für die Jahre 2025 und 2026 [REDACTED] € KeL-übersteigende Mehrkosten für das Filialnetz aus. Sie begründet den Ansatz im Wesentlichen damit, dass im neuen Postgesetz die Vorgaben zur Aufrechterhaltung des Filialnetzes beibehalten, in Teilen sogar verschärft würden. Der Betroffenen werde es dadurch auf absehbare Zeit nicht möglich sein, das Filialnetz an der tatsächlichen örtlichen Nachfrage auszurichten. Für die Ermittlung der Filiallast geht sie davon aus, dass in einem optimalen Netz rund [REDACTED] entfallen könnten. Demgegenüber würde die Zahl der sog. Poststationen von derzeit [REDACTED] auf [REDACTED] Standorte steigen.

Die Betroffene ermittelt die Höhe der Mehrkosten für die Aufrechterhaltung des Filialnetzes wie folgt (vgl. Schriftsatz der Betroffenen v. 15.05.2024, Anlage 9):

Tabelle 12: Ansatz der Betroffenen zur Ermittlung der Mehrkosten für das Filialnetz 2024-2026



Die Betroffene stellt den durchschnittlichen Kosten für den Betrieb sämtlicher DP-Shop-Filialen sowie den durchschnittlichen Kosten für potentiell wegfallende Partnerfilialen diejenigen Kosten gegenüber, die sie für den ersatzweise Ausbau eines Poststations-Netzwerks aufzuwenden hätte. Die Kosten für die potentiell wegfallenden DP-Shop- und Partnerfilialen beziffert sie für den Maßgrößenzeitraum 2025-2026 auf [REDACTED] €. Diesen Kosten stellt sie die Kosten für die zusätzlich zu installierenden Poststationen in Höhe von [REDACTED] € in 2025 und [REDACTED] € in 2026 gegenüber.

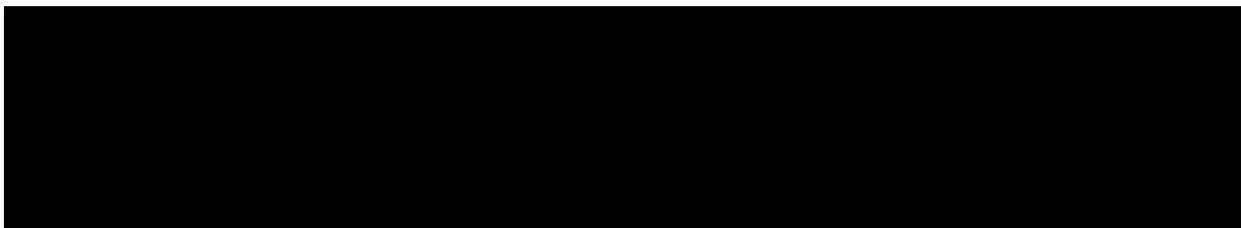
Die Kammer erkennt Mehrkosten für die Einrichtung und Betrieb von sog. DP-Shop-Filialen als KeL-übersteigende Aufwendungen in Höhe von insgesamt [REDACTED] an, die der Betroffenen gegenüber im Vergleich zu partnerbetriebenen Filialen entstehen (zur Herleitung des Lastenansatzes siehe Punkt II. 7.3.3.3.). Mehrkosten, die aus einem Vergleich von potentiell wegfallenden Partnerfilialen gegenüber einem Betrieb von Poststationen entstehen, werden demgegenüber nicht als Last, sondern als KeL anerkannt.

Bei den Kosten handelt es sich um Kosten der Wertschöpfung für die Prozesse Annahme / Ausgabe – Filiale (vgl. Prozesskostenrechnung, Schriftsatz d. Betroffenen v. 19.07.2024, Anlage). Die Kosten sind – entsprechend der gängigen Beschlusspraxis der Kammer – als KeL anererkennungsfähig (vgl. u.a. Beschluss BK5-21/004 v. 23.11.2021, Seite 76f.). Die Kammer hatte seinerzeit festgestellt, dass ein durch Agenturpartner betriebenes Filialnetz, das zu transaktionsabhängigen marktüblichen Konditionen vergütet wird, dem Effizienzmaßstab der KeL genügt. Die Kammer hat keine neuen Erkenntnisse, die an einer marktüblichen Konditionengestaltung zweifeln lassen. Bei den Kosten eines partnerbetriebenen Filialnetzes handelt es sich unverändert um Kosten für ein effizientes betriebswirtschaftlich organisiertes, flächendeckendes Netz.

Die von der Betroffenen als KeL-übersteigende Aufwendungen ausgewiesenen Kosten für das Filialnetz sind daher – unter Abzug der als Filiallast anerkannten Kosten (vgl. hierzu Punkt II. 7.3.3.3.) – als Wertschöpfungskosten anzuerkennen. Die von der Betroffenen geltend gemachten Filiallasten sind um den gleichen Betrag zu reduzieren.

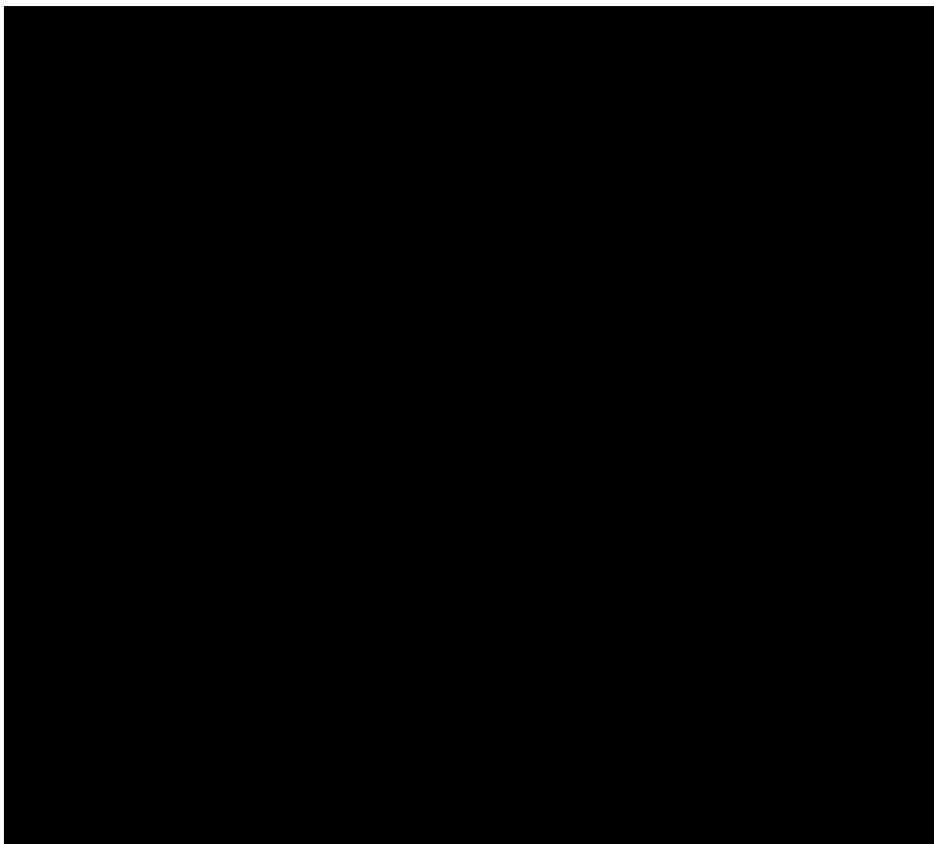
Für die Price-Cap-Körbe Brief, Teilleistungen und Paket-C2X erhöhen sich die KeL um folgende Beträge:

Tabelle 13: Erhöhung der KeL aufgrund Anerkennung von Filialkosten je Price-Cap-Segment 2025-2026



Die KeL der Nicht-Price-Cap-Segmente ändern sich entsprechend:

Tabelle 14: Erhöhung der KeL aufgrund Anerkennung von Filialkosten - sonstige Segmente 2025-2026



7.3.2.1.3. Umwidmung von Kosten für den 6. Zustelltag

Mehrkosten für die Zustellung von Postsendungen, die der Betroffenen für den 6. Zustelltag entstehen sind als KeL-übersteigende Aufwendungen anzuerkennen (vgl. zur Herleitung des Lastenansatzes Punkt II. 7.3.3.2.), soweit es sich um die durchschnittlichen Mehrkosten über alle Werktage hinweg handelt. Der darüber hinausgehende, von der Betroffenen geltend gemachte Kostenansatz für den 6. Zustelltag ist demgegenüber als KeL anzuerkennen. Hierzu im Einzelnen:

Die Kammer hat in ständiger Beschlusspraxis universaldienstbedingte Mehrkosten für die Zustellung von Postsendungen an sechs Werktagen anerkannt (vgl. u.a. Beschluss BK5-21/004 v. 23.11.2021, Seite 75f.). Die Ermittlung erfolgte bislang auf Grundlage eines Wegfallkostenansatzes, der auf der Annahme beruhte, dass

Werktag entfallen würde, gäbe es die Verpflichtung zur werktäglichen Zustellung nicht. Der Ansatz war bislang gerechtfertigt, da es der Betroffenen im Zusammenspiel mit den Laufzeitvorgaben E+1 (80%) und E+2 (95%) kaum möglich war, ihr Sendungsaufkommen so zu disponieren, dass eine gleichmäßigere Auslastung über alle Werktage hinweg hätte erreicht werden können.

Mit Inkrafttreten des neuen Postgesetzes hat die Betroffene nunmehr weitreichende Erleichterungen bei den Laufzeitvorgaben erhalten. Diese sehen eine Laufzeitvorgabe von E+3

(95%) und E+4 (99%) vor. Der Betroffenen wird hierdurch im erheblichen Umfang die Möglichkeit eingeräumt, ihr Mengenaufkommen so zu disponieren, dass Aufkommens- und Kostenspitzen an einzelnen Werktagen gemindert werden können. Die Fortführung des Ansatzes, einen [REDACTED] als potentiell wegfallenden Werktag zu identifizieren, erscheint insoweit nicht länger sachgerecht.

Bei den Kosten für die werktägliche Zustellung handelt es sich im Wesentlichen um Kosten der Wertschöpfung für die Beförderungsprozesse Abholung und Auslieferung – Brief sowie Verkehr - Vorlauf, Hauptlauf, Nachlauf Brief (vgl. Prozesskostenrechnung, Schriftsatz der Betroffenen v. 19.07.2024, Anlage). Kosten für die Zustellung, die nicht als KeL-übersteigende Aufwendungen nach § 44 Abs. 4 PostG anzuerkennen sind, sind insoweit als Wertschöpfungskosten den KeL zuzuordnen.

Aufgrund der Kostenaufstellungen der Betroffenen vom 16.08.2024, Anlage 6, ergeben sich folgende Kostenansätze:

Tabelle 15: Kosten für wegfallenden Zustelltag [REDACTED] je Price-Cap-Segment 2025-2026

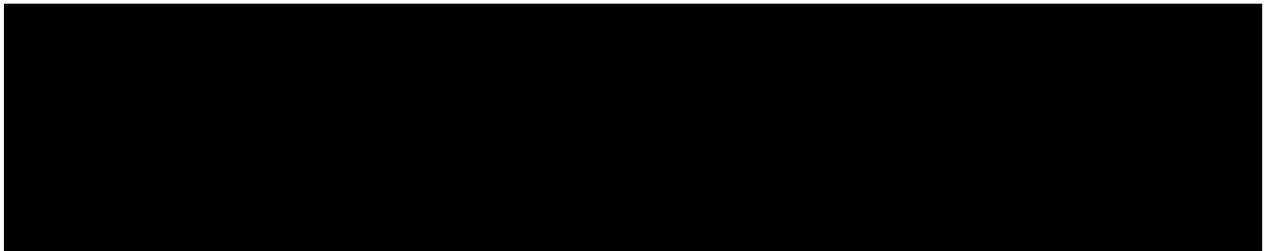


Tabelle 16: Kosten für wegfallenden Zustelltag – Durchschnitt Wochentage, je Price-Cap-Segment 2025-2026

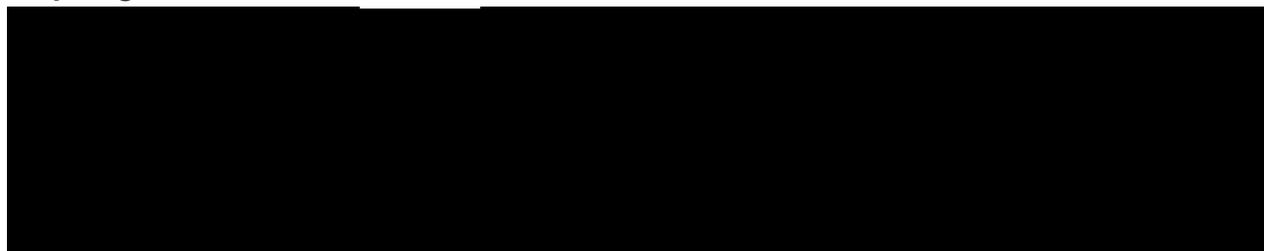
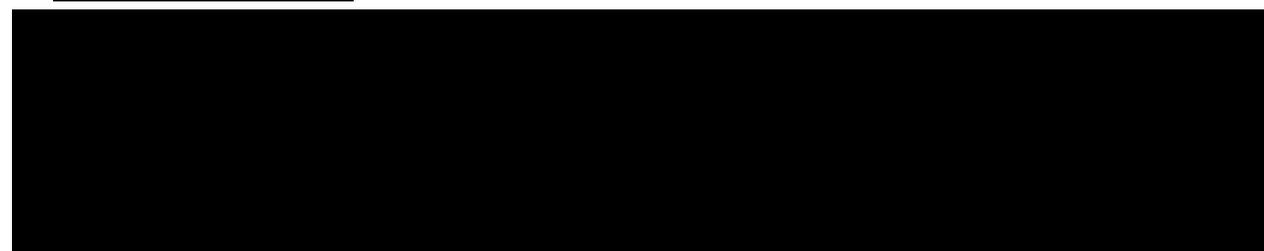
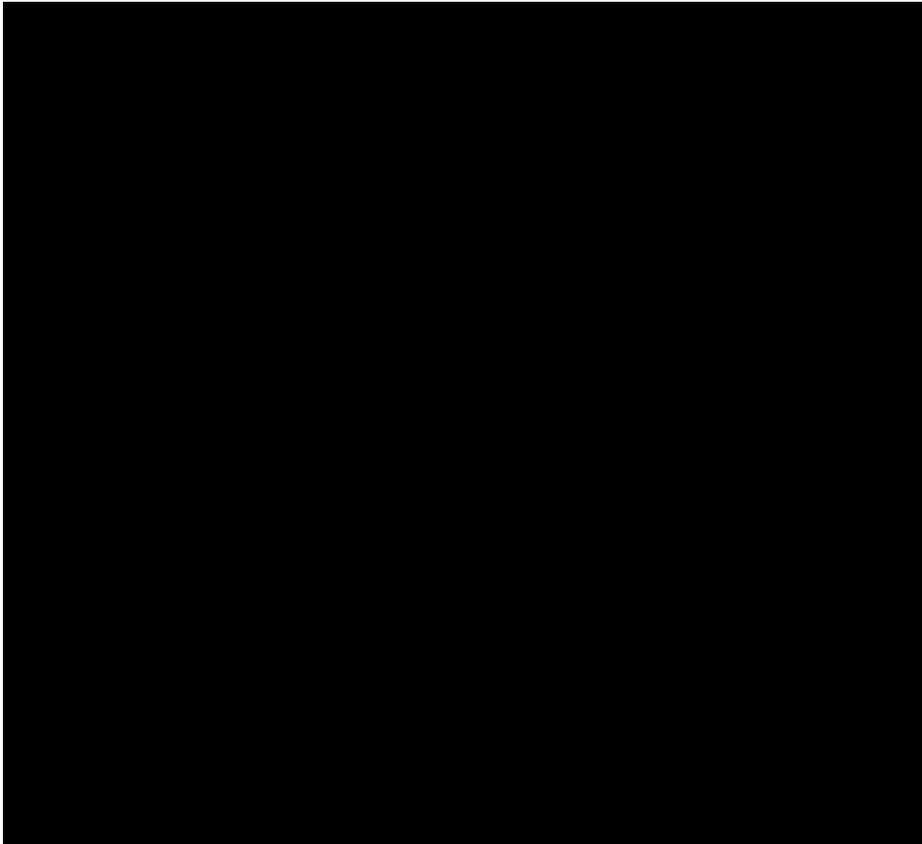


Tabelle 17: Kosten für wegfallenden Zustelltag – Differenz Durchschnitt Wochentage zu [REDACTED] je Price-Cap-Segment 2025-2026



Die KeL der Price-Cap-Segmente Brief, Teilleistungen und C2X-Paket erhöhen sich demgemäß um die in Tabelle 17 genannten Werte. Der Lastenansatz (vgl. Punkt II. 7.3.3.2.) reduziert sich um die gleichen Beträge. Die Anpassung der sonstigen Nicht-Price-Cap-Segmente erfolgt analog. Die KeL der sonstigen Segmente erhöhen sich somit um folgende Werte:

Tabelle 18: Kosten für wegfallenden Zustelltag – Differenz Durchschnitt Wochentage zu [REDACTED] sonstige Segmente 2025-2026



7.3.2.1.4. Kostenansätze für den Bereich ILV Kundenservice

Die von Betroffenen geltend gemachten Kosten für Kundenserviceleistungen, die im Rahmen der internen Leistungsverrechnung angesetzt werden, von jährlich rund [REDACTED] € sind der Höhe nach anerkennungsfähig. Die von der Betroffenen vorgenommene Verteilung auf die verschiedenen Price-Cap- und Nicht-Price-Cap-Segmente ist jedoch anzupassen.

Mit Schreiben vom 24.05.2024 hat die Betroffene die Kostenposition ILV Kundenservice erläutert. Der Ansatz ermittelt sich [REDACTED]

Die CSC ist zuständig für den Kundenservice, z.B. Kundentelefon, im Unternehmensbereich P&P. [REDACTED]

Die Quantifizierung der aus Sicht der Betroffenen

Bei der Verteilung dieser Kosten rekurriert die Betroffene auf

Diesen Ansatz sieht die Kammer als nicht sachgerecht an.

Die Verrechnung von ILV Kundenservice-Leistungen erfolgt in Höhe der Differenz zwischen

Wesentlicher Leistungsnehmer ist der Bereich „Post National“

. Im Sinne einer verursachungsgerechten Zuordnung der Kosten hat die Verteilung entsprechend der Inanspruchnahme der Serviceleistungen durch den jeweiligen Brief- oder Paketbereich bzw. anderer Bereiche im UB P&P zu erfolgen. Hierzu hat die Betroffene auf Nachfrage der Kammer entsprechende segmentspezifischen Kostenaufstellungen zur Verfügung gestellt (vgl. Schriftsatz der Betroffenen v. 12.07.2024, Anlage 36).

Tabelle 19: Neuverteilung ILV Kundenservice und Differenz zur bisherigen Verteilung je Price-Cap-Segment

In Höhe der in Tabellen 19 und 20 aufgeführten segmentbezogenen Differenzen ergeben sich sowohl bei den drei Price-Cap-Segmenten, wie auch bei den Nicht-Price-Cap-Segmenten entweder KeL-erhöhende (+) oder KeL-absenkende (-) Anpassungen. Für die sonstigen Nicht-Price-Cap-Segmente ergeben sich folgende Anpassungen:

Tabelle 20: Neuverteilung ILV Kundenservice und Differenz zur bisherigen Verteilung sonstige Segmente

Dem Hinweis der Betroffenen, bei einer Neuverteilung der Kosten für den ILV Kundenservice seien diese nicht mehr als KeL sondern als KeL-übersteigende Aufwendungen anzuerkennen, vermag die Kammer nicht zu folgen. Die Betroffene hat nicht nachvollziehbar dargelegt, weshalb bei einer Neuverteilung der Ansätze für die Position ILV Kundenservice, die Kosten als wettbewerbsunübliche Lasten zu berücksichtigen seien, bei Beibehaltung der ursprünglichen Verteilung jedoch als KeL.

Unabhängig von der fehlenden Begründung verweist die Kammer auf ihre langjährigen Feststellungen zur Anerkennungsfähigkeit von Personalkosten als Lasten, vgl. hierzu auch Punkt II. 7.3.3.6.1. Danach sind nur solche Mehraufwendungen anererkennungsfähig, die der Betroffenen als Rechtsnachfolgerin der „Deutschen Bundespost – Postdienst“ entstehen, weil sie deren gesamten Personalbestand unter Fortbestand der Beamtenvergütung und der Tarifverträge für Arbeiter und Angestellte übernommen hat. Deren Vergütung geht über die Vergütung nach dem in der Folgezeit mit den Gewerkschaften in freier Tarifautonomie wiederholt ausgehandelten Haustarifvertrag (ETV) der Betroffenen hinaus, dem sog. Besitzstand, der als Last im Sinne des § 44 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 PostG anerkannt wird, vgl. Punkt II. 7.3.3.6.1. Andere Entgeltgrenzen, wie z.B. Löhne auf Mindestlohnbasis, sind demgegenüber nicht geeignet, Personallasten zu begründen.

Die Betroffene wendet sich in ihrer Stellungnahme vom 17.10.2024 gegen die von der Kammer vorgenommenen Verteilung. Sie ist der Ansicht, dass eine Verteilung der Kosten nach abgebenden Einheiten gerechtfertigt sei, um Fehlanreize und Wettbewerbsnachteile zu verhindern. Die Kammer kann dem Ansinnen der Betroffenen nicht folgen. Die von der Betroffenen präferierte Vorgehensweise widerspricht den allgemein anerkannten betriebswirtschaftlichen Grundsätzen. Demnach sind Kostenbereiche grundsätzlich mit den Kosten zu belasten, die diese verursacht haben (Kostenverursachungsprinzip). Nur wenn eine kausale Beziehung zwischen angefallenen Kosten und einem Kostenbereich nicht feststellbar ist, kommen andere Zurechnungsprinzipien zur Anwendung. Inwieweit die Zuordnung nach dem Kostenverursachungsprinzip zu unwirtschaftlichen Ergebnissen führt oder Fehlanreize setzt, ist für die Frage einer sachgerechten Kostenzuordnung somit nicht relevant. Die Betroffene stellt einen kausalen Zusammenhang zwischen den ILV Kundenservice-Leistungen und den verursachenden Kostenbereichen auch nicht in Abrede. Sie verweist vielmehr darauf, dass sich auf diese Weise die Leistungen über das wettbewerbsübliche Niveau verteuern würden und [REDACTED] Auch in diesem Punkt folgt die Kammer der Einschätzung der Betroffenen nicht. Bei den Kosten für den ILV Kundenservice handelt es sich – unverändert – um KeL und damit um wettbewerbsübliche Kosten. Die Sorge der Betroffenen, die Kosten [REDACTED]

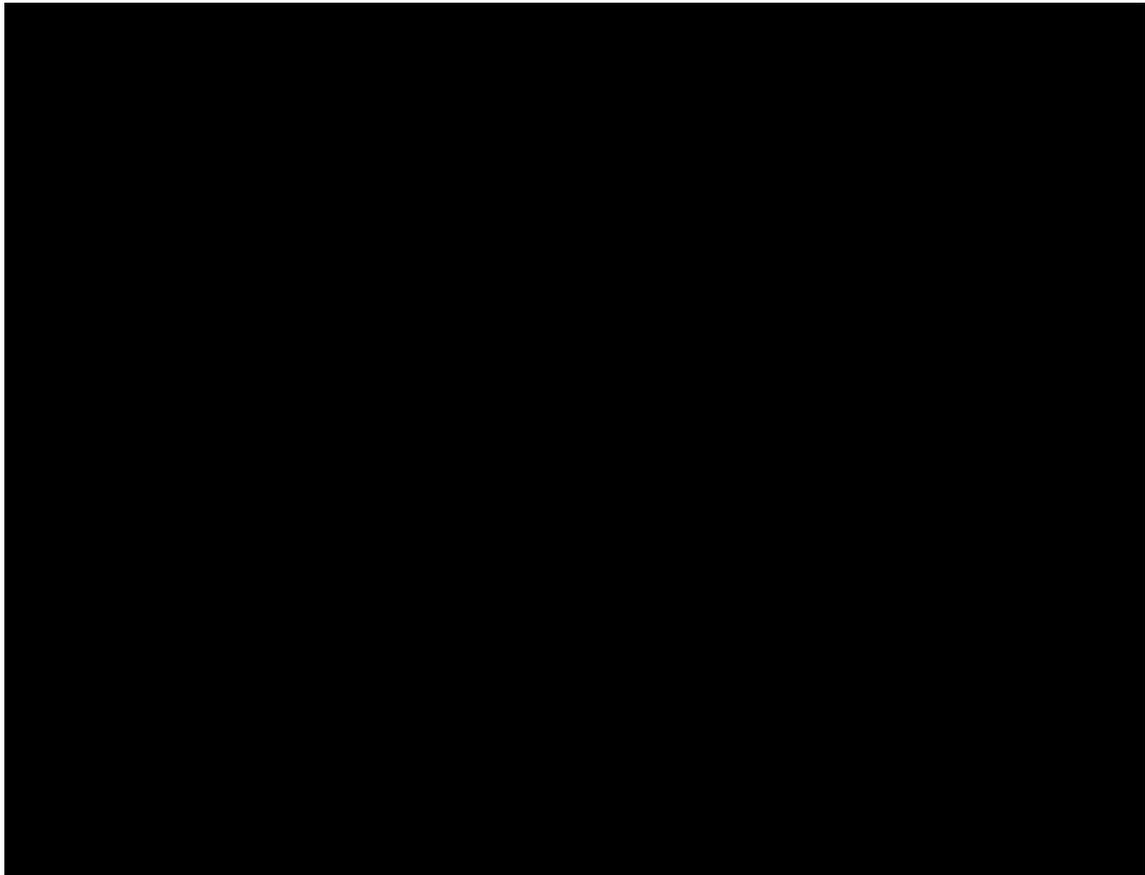
teilt die Kammer daher nicht. Insoweit sind die von der Betroffenen vorgenommenen Zuordnungen nach den abgebenden Einheiten in Abkehr von den allgemein anerkannten betriebswirtschaftlichen Grundsätzen dem Grunde nach nicht sachgerecht und abzulehnen.

7.3.2.1.5. Kostenansätze für den Bereich Real Estate

Die Kosten für die Verrechnung der Global-Business-Service-Bereiche sind um anteilige Kosten für die Postition Real Estate zu kürzen. Auf den UB P&P entfallen Kürzungen in Höhe von insgesamt [REDACTED] für das Jahr 2025 und [REDACTED] € für das Jahr 2026. Mit der Kürzung werden Doppelansätze von Immobilienkosten kostenrechnerisch bereinigt.

Die Betroffene hat auf Nachfragen der Kammer mit Schreiben vom 16.08.2024 die Kostenansätze der Global-Busines-Service-Bereiche überprüft und Doppelansätze [REDACTED] identifiziert. Die Doppelansätze sind zurückzuführen auf [REDACTED]

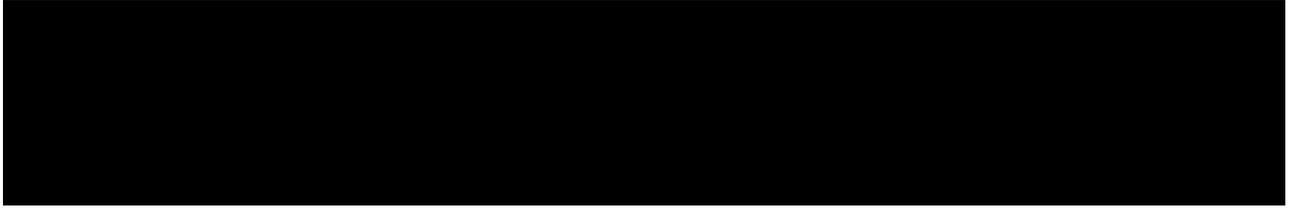
Die Betroffene führt hierzu wie folgt aus:



Die Betroffene hat mit gleichem Schreiben die hieraus abzuleitenden Kostenkorrekturen vorgelegt. Danach reduzieren sich bei sämtlichen Produktsegmenten des UB P&P die Gemeinkosten um insgesamt [REDACTED] €.

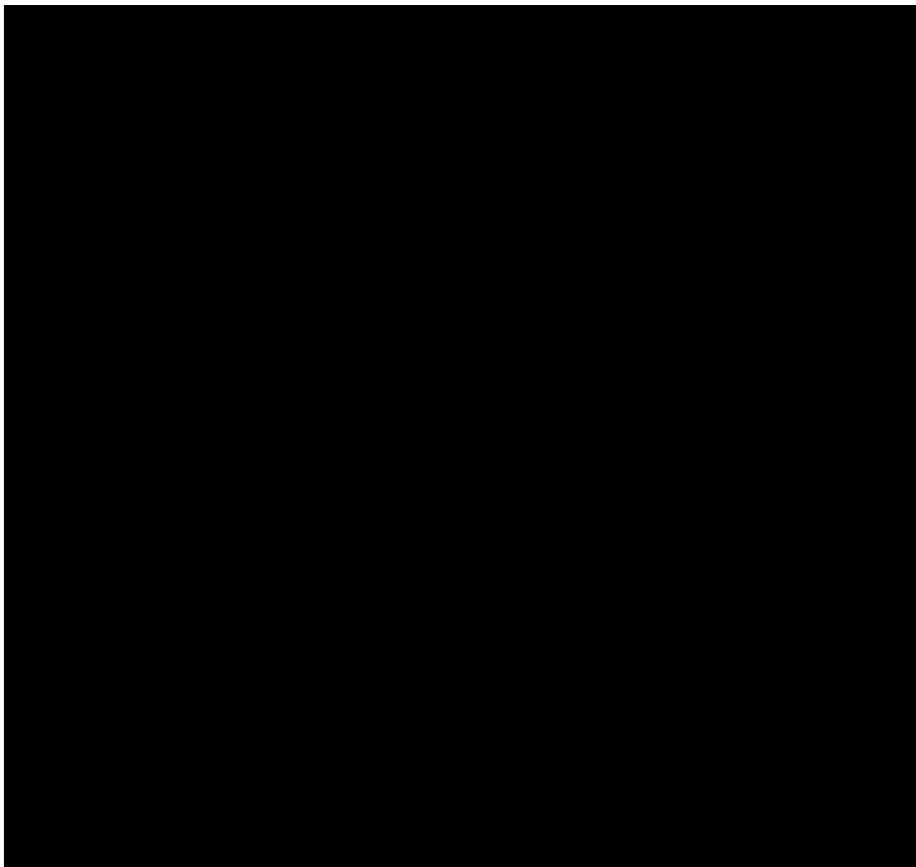
Für die drei Price-Cap-Körbe Brief, Teilleistungen und Paket-C2X ergeben sich folgende Änderungen:

Tabelle 21: Korrektur Kosten Real Estate je Price-Cap-Segment 2025-2026

A large black rectangular redaction box covering the content of Table 21.

Bei den sonstigen Nicht-Price-Cap-Segmenten ergeben sich folgende Kostenkorrekturen:

Tabelle 22: Korrektur Kosten Real Estate sonstige Segmente 2025-2026

A large black rectangular redaction box covering the content of Table 22.

7.3.2.1.6. Kostenansätze für Mehrmengen bei Teilleistungssendungen

Die von der Betroffenen prognostizierten Teilleistungsmengen für die Jahre 2025 und 2026 werden nach Bewertung der Kammer unterschätzt. Die Absatzmenge ist anzupassen (vgl. hierzu 7.3.4.2.1.2). Aus dem Ansatz höherer Teilleistungsmengen ergeben sich zugleich höhere Kosten, die die KeL des Price-Cap-Korbs Teilleistungen erhöhen.

Die Betroffene geht im Rahmen ihrer Deckungsbeitragsrechnungen von folgender Absatzentwicklung im Price-Cap-Korb Teilleistungen aus:

Tabelle 23: Prognose Absatzentwicklung* Price-Cap-Korb Teilleistungen 2023-2026 (in Mio. Sendungen)

Die Betroffene geht von einem beschleunigten Mengenrückgang ab dem Jahr 2025 aus. Sie begründet dies im Wesentlichen mit Auswirkungen des von der Bundesregierung verabschiedeten Wachstumschancengesetzes, das künftig eine verpflichtende E-Rechnung vorsieht sowie der Ausweitung der Umsatzsteuerbefreiung für standardisierte Geschäftskundenbriefe auch auf Wettbewerber der Betroffenen. Die Erwartung der Betroffenen

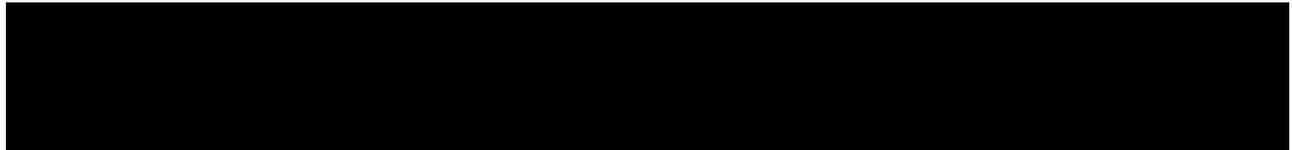
Die Effekte beziffert die Betroffene mit Rückgängen in Höhe von Sendungen infolge des Wachstumschancengesetzes sowie aufgrund der Umsatzsteuerbefreiung auch von Wettbewerbern der Betroffenen.

Die Kammer teilt die Prognose der Betroffenen mit Blick auf die möglichen Auswirkungen auf die Sendungsmengen infolge der Umsatzsteuerbefreiung der Wettbewerber nicht. Die von der Betroffenen erwarteten Rückgänge erscheinen mit Blick auf den bislang zu beobachtenden Einfluss der Wettbewerber auf die Mengenentwicklung im Segment Teilleistungen zu hoch angesetzt. In den vergangenen Jahren konnte die Betroffene (durchschnittlicher Effekt ca. in den Jahren 2020 bis 2023); dies bei gleichen umsatzsteuerlichen Verhältnissen im Bereich Teilleistungen. Nun erwartet die Betroffene, dass und beziffert diesen Effekt mit durchschnittlich bei den Teilleistungsmengen. Dies scheint mit Blick auf den in der Vergangenheit eher mäßigen Einfluss der Wettbewerber auf die Teilleistungsentwicklung überschätzt. Für die Kammer ist die Größenordnung jedenfalls nicht nachvollziehbar dargelegt. Bei der Bewertung berücksichtigt die Kammer auch, dass durch die gewährte Umsatzsteuerbefreiung der Wettbewerber sich gegenüber den bisherigen Verhältnissen nichts ändert. Beide, Betroffene und Wettbewerber, sind weiterhin gleichen umsatzsteuerlichen Bedingungen ausgesetzt – jetzt beiderseitige Befreiung, vormals beiderseitige Verpflichtung zur USt-Erhebung.

Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass etwaige letztlich zum großen Teil wieder bei der Betroffenen als Wettbewerber-Teilleistungsbriefe eingeliefert werden dürften. Die Kammer verfügt jedenfalls über keine Informationen, wonach im Zuge von Umsatzsteuerbefreiungen der Wettbewerber, deren Gebiete mit eigener Zustellung ausgeweitet werden. Die Wettbewerber sind für einen Großteil der überregionalen bzw. bundesweiten Sendungen weiterhin auf den Teilleistungszugang der Betroffenen angewiesen (vgl. hierzu auch 7.3.4.2.1.2). Die Kammer legt ihren weiteren Berechnungen daher eine angepasste Sendungsmengenentwicklung zugrunde, die für das Jahr 2025 um rund Sendungen und für das

Jahr 2026 um [REDACTED] Sendungen höher ausfällt. Die Kammer legt dieser Korrektur den bisherigen durchschnittlichen Einfluss der Wettbewerber auf die Teilleistungsentwicklung [REDACTED]-Punkte im Vergleich zu Schätzung der Betroffenen (Effekt: [REDACTED]) %-Punkte zugrunde. Die Kammer erkennt insoweit einen Rückgang in Höhe von [REDACTED] an, während im Umfang von [REDACTED] der betreffenden Sendungen die Prognose erhöhen.

Tabelle 24: Prognose der Beschlusskammer – Absatzentwicklung* Price-Cap-Korb Teilleistungen 2023-2026 (in Mio. Sendungen)



Bei Annahme einer höheren Sendungsmenge erhöhen sich zugleich die Wertschöpfungskosten im Price-Cap-Segment Teilleistungen. Die Kammer ermittelt für die angenommenen zusätzlichen Sendungsmengen für das Jahr 2025 Mehrkosten in Höhe von [REDACTED] [REDACTED] und für das Jahr 2026 von rund [REDACTED] €. Der Ermittlung der Mehrkosten wurde der im Teilleistungsbereich geltende variable Kostensatz in Höhe von [REDACTED] [REDACTED] zugrunde gelegt.

7.3.2.1.7. Kosteneinsparungen und Ergebnisveränderungen wegen Mindermengen

Im Rahmen der Kostenansätze der drei Price-Cap-Segmente 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 Brief, Teilleistungen und Paket C2X 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 2023 gewichtet. Die mengengewichteten variablen Kosten des Price-Cap-Korbs Brief betragen in 2023 rund [REDACTED] €, die mit der für den Zeitraum 2024 bis 2026 erwarteten Inflationsentwicklung fortgeschrieben werden. Für die Produkte des Price-Cap-Korbs Teilleistungen betragen die durchschnittlichen variablen Kosten rund [REDACTED] € und für die Produkte des Price-Cap-Korbs Paket-C2X durchschnittlich 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] für den Price-Cap-Korb Brief, [REDACTED] für den Price-Cap-Korb Teilleistungen und – von der Kammer ermittelt – einer Elastizität von [REDACTED] für den Price-Cap-Korb Paket-C2X (vgl. zur Herleitung Punkt 7.3.6.3) folgende Kostenanpassungen:

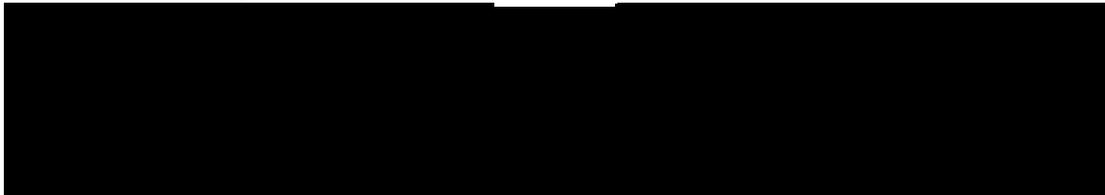
Tabelle 25a: Kosteneinsparungen nach Bereinigung um preisinduzierte Elastizitätseffekte – Price-Cap-Korb Brief



Tabelle 25b: Kosteneinsparungen nach Bereinigung um preisinduzierte Elastizitätseffekte – Price-Cap-Korb Teilleistungen



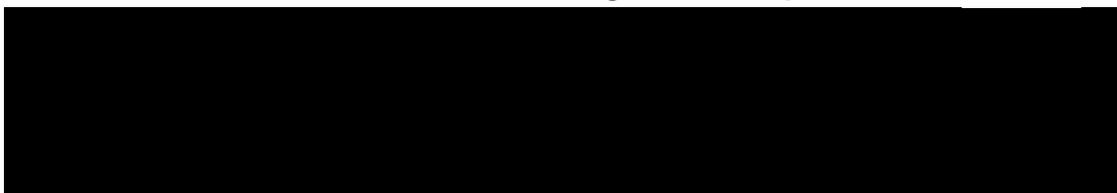
Tabelle 25c: Kosteneinsparungen nach Bereinigung um preisinduzierte Elastizitätseffekte – Price-Cap-Korb Paket-C2X



Neben Kosteneinsparungen führen preisinduzierte Mengeneffekte zu entsprechenden Erlösminderungen. Die Kammer legt ihren Berechnungen die Annahme zugrunde, dass sämtliche Price-Cap-Produkte von den für den jeweiligen Price-Cap-Korb ermittelten Preisänderungsvorgaben prozentual gleichmäßig betroffen sind.

Bei einer aufgrund des Prüfergebnisses zu erwartenden Preiserhöhung von etwa 10 % für den den Price-Cap-Korb Brief, ermitteln sich entsprechende Umsatzrückgänge für den Price-Cap-Zeitraum 2025-2026 wie folgt:

Tabelle 26a: Erwartete Umsatzschmälerungen Price-Cap-Korb Brief



Bei einer zu erwartenden Preiserhöhung von etwa 10 % für den den Price-Cap-Korb Teilleistungen, ermitteln sich entsprechende Umsatzrückgänge für den Price-Cap-Zeitraum 2025-2026 wie folgt:

Tabelle 26b: Erwartete Umsatzschmälerungen Price-Cap-Korb Teilleistungen



Bei einer zu erwartenden Preiserhöhung von etwa 7 % für den den Price-Cap-Korb Paket-C2X, ermitteln sich entsprechende Umsatzrückgänge für den Zeitraum 2025-2026 wie folgt:

Tabelle 26c: Erwartete Umsatzschmälerungen Price-Cap-Korb Paket-C2X



Eine Berücksichtigung der Preis-Mengen-Effekte unmittelbar bei der Bestimmung des Preiserhöhungsspielraums, wie von der Betroffene zuletzt im vorangegangenen Verfahren gefordert, ist nach Auffassung der Kammer nicht sachgerecht.

Es 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.

Ob die Preismaßnahmen aufgrund der letzten Maßgrößenentscheidung (Preisänderungsspielraum +4,6 % ab 2022) und der vorletzten Maßgrößenentscheidung (Preisänderungsspielraum +10,63% ab Juli 2019) im besonderen Maße zu Nachfragereaktionen auf Seiten der Verbraucher geführt haben, lässt sich aufgrund verzerrender Effekte infolge der Corona-Pandemie ab März 2020 nicht zweifelsfrei quantifizieren. Preisinduzierte Nachfrageeffekte müssen nach Auffassung der Kammer daher nicht zwangsläufig – insbesondere bei geringfügigen Preisänderungen – auch bei nachfolgenden Preisrunden auftreten. Im vorliegenden Maßgrößenverfahren geht die Kammer gleichwohl für die Price-Cap-Körbe Brief und Teilleistungen von  Nachfragereaktionen aus. Die von der der Betroffenen dargelegten Preiselastizitäten und deren Effekte bei einer rund 10 %-igen Preiserhöhung erscheinen mit Blick auf die allgemeine, rückläufige Sendungsmengenentwicklung plausibel. Im Gegensatz hierzu erwartet die Kammer bei Preiserhöhungen im Price-Cap-Segment Paket-C2X nur  Mengenreaktionen. Die Substitutionsmöglichkeiten sind begrenzt; ein Ausweichen auf andere Anbieter ist bei einer kostenbasierten, moderaten Preiserhöhung mithin kaum zu erwarten (vgl. hierzu 7.3.6.3).

7.3.2.1.8. Anpassung der Wertschöpfungs- und Gemeinkosten – Gesamteffekte

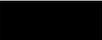
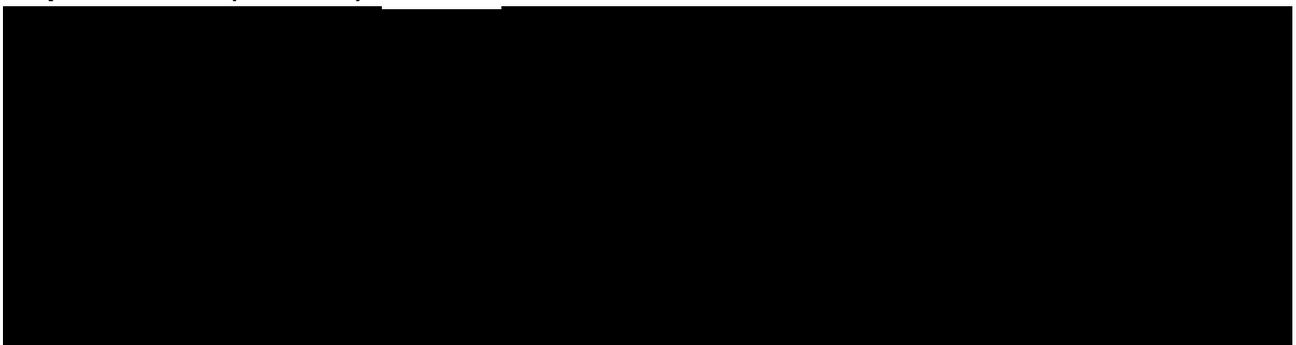
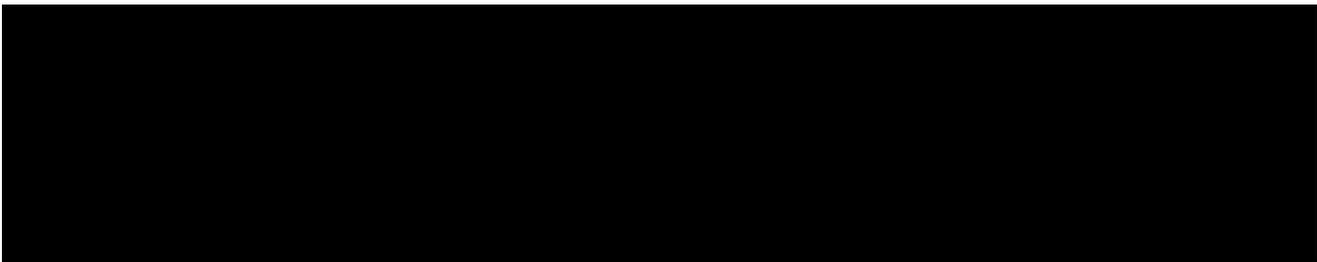
Aufgrund der o. g. Anpassungen erhöhen sich die Wertschöpfungs- und Gemeinkosten im Price-Cap-Korb Brief im Zeitraum 01.01.2025 bis 31.12.2026 in Summe um rund   €. Der Betrag setzt sich wie folgt zusammen (in Mio. €):

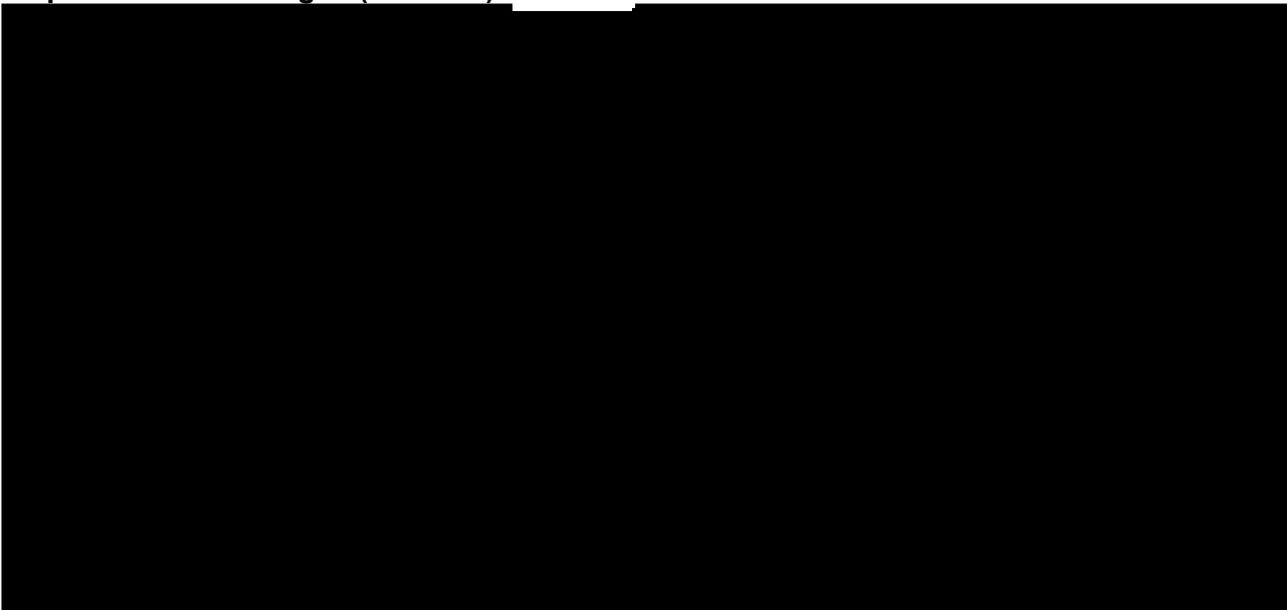
Tabelle 27a: Anpassung Wertschöpfungs- und Gemeinkosten – Einzeleffekte, Price-Cap-Korb Brief (in Mio. €)*





Für den Price-Cap-Korb Teilleistungen ergeben sich für die Jahre 2025-2026 aufgrund der oben genannten. Korrekturen höhere Wertschöpfungs- und Gemeinkosten in Summe von rund [REDACTED] €. Der Betrag setzt sich wie folgt zusammen (in Mio. €):

Tabelle 27b: Anpassung Wertschöpfungs- und Gemeinkosten – Einzeleffekte, Price-Cap-Korb Teilleistungen (in Mio. €)*



Für den Price-Cap-Korb Paket-C2X erhöhen sich im Zeitraum 2025-2026 aufgrund der oben genannten Anpassungen die Wertschöpfungs- und Gemeinkosten um insgesamt rund [REDACTED] €. Der Betrag setzt sich wie folgt zusammen (in Mio. €):

Tabelle 27c: Anpassung Wertschöpfungs- und Gemeinkosten – Einzeleffekte, Price-Cap-Korb Paket-C2X (in Mio. €)*

7.3.2.2. Gewinnzuschlag

Der angemessene Gewinnzuschlag beträgt 6,56 %.

Der angemessene Gewinnzuschlag bestimmt sich nach § 44 Abs. 2 PostG aus dem risikobereinigten Durchschnitt der Umsatzrenditen der zum Entscheidungszeitpunkt in einem repräsentativen europäischen Aktienindex geführten Unternehmen.

7.3.2.2.1. Repräsentativer europäischer Aktienindex

Es wird auf den Aktienindex Euro Stoxx 50 abgestellt. Von den im Euro Stoxx 50 aufgeführten Unternehmen werden zwölf Unternehmen ausgeschlossen, da diese dem Finanzdienstleistungssektor zuzuordnen sind.

§ 44 Abs. 2 Satz 1 PostG verweist für die Bestimmung des angemessenen Gewinnzuschlags auf die „[...] zum Entscheidungszeitpunkt in einem repräsentativen europäischen Aktienindex geführten Unternehmen.“ Die Begründung des Gesetzgebers zu § 44 Abs. 2 PostG konkretisiert die Bestimmung des repräsentativen europäischen Aktienindex. „Die Regelung zielt auf den europäischen Euro Stoxx 50-Index, der eine repräsentative Gruppe europäischer Unternehmen enthält.“ Die Beschlusskammer greift demgemäß auf den Euro Stoxx 50 zurück.

Der Euro Stoxx 50 setzt sich zusammen aus 50 Unternehmen verschiedener Branchen. § 44 Abs. 2 Satz 2 PostG stellt ergänzend klar, „Finanzdienstleister bleiben bei der Durchschnittsbetrachtung unberücksichtigt.“ Aus diesem Grund werden von den 50 im Aktienindex aufgeführten Unternehmen für die Bestimmung des angemessenen Gewinnzuschlags zwölf Unternehmen ausgeschlossen.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die für die Bestimmung des angemessenen Gewinnzuschlags herangezogenen Unternehmen des Euro Stoxx 50. Zur Information werden anschließend die ausgeschlossenen Finanzdienstleister aufgeführt.

Tabelle 28: herangezogene Unternehmen des Euro Stoxx 50

Lfd. Nr.	herangezogene Unternehmen	Lfd. Nr.	herangezogene Unternehmen	Lfd. Nr.	herangezogene Unternehmen
1	AB InBev	14	Eni	27	Prosus
2	Adidas	15	EssilorLuxottica	28	SAFRAN

3	Ahold Delhaize	16	Ferrari	29	Saint-Gobain
4	Air Liquide	17	Hermes	30	Sanofi
5	Airbus	18	Iberdrola SA	31	SAP
6	ASML NV	19	Inditex	32	Schneider Electric
7	BASF	20	Infineon	33	Siemens
8	Bayer	21	Kering	34	Stellantis
9	BMW	22	Loreal	35	TotalEnergis
10	Danone	23	LVMH Moet Hennessy Vuitton	36	VINCI
11	Deutsche Telekom	24	Mercedes-Benz Group	37	Volkswagen
12	DHL Group (Deutsche Post)	25	Nokia	38	Wolters Kluwer
13	Enel	26	Pernod Ricard		

Tabelle 29: ausgeschlossene Finanzdienstleister des Euro Stoxx 50

Lfd. Nr.	ausgeschlossene Finanzdienstleister	Lfd. Nr.	ausgeschlossene Finanzdienstleister
1	Adyen	7	ING Group
2	Allianz	8	Intesa Sanpaolo
3	AXA	9	Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft

4	BBVA	10	Nordea Bank Abp
5	BNP Paribas	11	Santander
6	Deutsche Börse	12	UniCredit

Entgegen der im Schriftsatz vom 12.07.2024 von der Betroffenen vertretenen Einschätzung sind die Unternehmen Adyen und Deutsche Börse AG als Finanzdienstleister einzuordnen und bleiben bei der Bestimmung der durchschnittlichen Umsatzrendite unberücksichtigt. Adyen ist ein Anbieter einer Zahlungsplattform und wickelt den Zahlungsverkehr zwischen verschiedenen Teilnehmern auf einer entsprechenden Plattform ab. Adyen bietet zudem Bankdienstleistungen an. In verschiedenen Ländern (u.a. Deutschland, Vereinigtes Königreich und Brasilien) verfügt Adyen über eine Lizenz als Kreditinstitut (vgl. bspw. Deutsche Bundesbank Verzeichnis der Kreditinstitute, Bank geschäftliche Informationen 2/2022), um ihre geschäftlichen Tätigkeiten auszuüben. Die Deutsche Börse AG bietet Finanzdienstleistungen über die komplette Prozesskette von Finanzmarkttransaktionen an. U.a. verfügen die Clearstream-Tochtergesellschaften der Deutschen Börse über Lizenzen als Kreditinstitute. Sie ist zudem Betreiberin der Frankfurter Wertpapierbörse.

7.3.2.2.2. Durchschnitt der Umsatzrenditen

Der Durchschnitt der Umsatzrenditen für die verbleibenden Referenzunternehmen des Euro Stoxx 50 beläuft sich auf 13,11 %.

Laut § 44 Abs. 2 Satz 3 PostG umfasst der Betrachtungszeitraum zur Verstetigung des Gewinnzuschlags die vergangenen zehn Jahre. Der Betrachtungszeitraum für die Durchschnittsbildung beschränkt sich folglich auf die Jahre 2014 bis 2023.

Gemäß § 44 Abs. 2 Satz 4 PostG ist für jedes Kalenderjahr die durchschnittliche Umsatzrendite aus den unternehmensspezifischen Umsatzrenditen zu bilden. Die Umsatzrendite ergibt sich aus dem Verhältnis von Gewinn zu den Umsatzerlösen (im Sinne einer EBIT-Marge). D.h. für jedes Unternehmen werden für ein Geschäftsjahr die im Abschluss ausgewiesenen Werte für Gewinn und Umsatzerlöse zusammengetragen und ins Verhältnis zueinander gesetzt. Anschließend wird für jedes Jahr das arithmetische Mittel der unternehmensspezifischen Umsatzrenditen gebildet. Über diese ermittelten Umsatzrenditen für die letzten zehn abgeschlossenen Jahre wird eine Durchschnittsrendite gebildet.

Die Anlagen 6 und 7 geben einen Überblick über die jeweiligen herangezogenen Werte für den Gewinn und den Umsatzerlös je Unternehmen für die Jahre 2014 bis 2023.

Die unternehmensspezifischen Umsatzrenditen für die Geschäftsjahre 2014 bis 2023 und die arithmetischen Mittel der unternehmensspezifischen Umsatzrenditen pro Jahr werden in Anlage 8 ausgewiesen.

7.3.2.2.3. angemessener Gewinnzuschlag

Der angemessene Gewinnzuschlag beträgt 6,56 %.

Bei der Bestimmung des angemessenen Gewinnsatzes ist ein Korrekturfaktor auf die durchschnittliche Umsatzrendite des Euro Stoxx 50 (siehe oben) anzuwenden. Dieser Korrekturfaktor berücksichtigt nach § 44 Abs. 2 Satz 5 PostG angemessen das geringere Risiko der regulierten Geschäftstätigkeit gegenüber den Risiken der Geschäftstätigkeit anderer im Aktienindex geführten Unternehmen.

Der Gesetzgeber hat in der Begründung zum Postgesetz einen Korrekturfaktor in Höhe von 50 % angenommen. Bei einer Anwendung dieses Korrekturfaktors ergibt sich ein Gewinnzuschlag in Höhe von 6,56 % ($13,11 \% \cdot 50 \% = 6,56 \%$). Die Kammer sieht vorerst keinen Anlass von dem Korrekturfaktor in Höhe von 50 % abzuweichen. Dem Gesetzgeber war durchaus bewusst, dass sich der in Bezug genommene Index bzw. dessen Zusammensetzung zukünftig ändern kann. Tritt ein solcher Fall ein, soll der Korrekturfaktor neu bestimmt werden, um den Gewinnsatz auf dem beschriebenen Niveau stabil zu halten (siehe Begründung des Gesetzesentwurfes der Bundesregierung zu § 44 Abs. 2 PostG, Seite 142, 143). Wie der Korrekturfaktor bestimmt werden soll, wird nicht weiter spezifiziert. Eine Neubestimmung des Korrekturfaktors ist wegen der unveränderten Indexwahl nicht erforderlich.

Die in diesem Kontext vom BPEX geäußerte Kritik an der Anwendung des Korrekturfaktors geht fehl. In der Stellungnahme des BPEX wird auf die detaillierten Regelungen zur Bestimmung des Risikofaktors in den Netzentgeltverordnungen Strom und Gas (§ 7 StromNEV bzw. GasNEV) Bezug genommen, wobei der Korrekturfaktor mit dem dort zu ermittelnden Risikofaktor (Betafaktor) gleichgesetzt wird. Daraus folge, dass der Korrekturfaktor ebenfalls mittels eines anerkannten wirtschaftswissenschaftlichen Modells zu ermitteln sei. Eine Gleichsetzung des Korrekturfaktors mit dem Betafaktor ist nicht sachgerecht. Der Korrekturfaktor soll bei der Bestimmung des Gewinnsatzes Abweichungen im Geschäftsrisiko der im herangezogenen Aktienindex vertretenen Unternehmen im Vergleich zum regulierten Unternehmen berücksichtigen. Der Korrekturfaktor berücksichtigt damit, dass die in den verschiedenen Branchen erzielten Umsatzrenditen aufgrund abweichender unternehmerischer Risiken nicht ohne weiteres miteinander vergleichbar sind. Darüber hinaus soll der Korrekturfaktor aber auch den im PostG verankerten Stabilisierungs- und Verstetigungsgedanken berücksichtigen. Damit handelt es sich beim Korrekturfaktor im Wesentlichen auch um eine Größe, die es ermöglicht, den Gewinnsatz über die einzelne Price-Cap-Periode hinaus zu stabilisieren bzw. zu verstetigen. Der Korrekturfaktor „atmet“ mit der Entwicklung des Durchschnitts der heranzuziehenden Umsatzrenditen, um das vorgenannte Stabilitätsziel zu erreichen.

Anders als im PostG geht es im Energiebereich um die Bestimmung von Kapitalkosten, wobei in § 7 StromNEV bzw. GasNEV speziell die Ermittlung der Eigenkapitalverzinsung geregelt wird. Der Eigenkapitalzinssatz setzt sich dabei aus einer risikolosen Komponente sowie einem „Zuschlag zur Abdeckung netzbetriebsspezifischer unternehmerischer Wagnisse“ zusammen. Der Wagniszuschlag wird mittels eines kapitalmarktorientierten Ansatzes, des sog. „Capital Asset Pricing Modell“ (CAPM), aus dem Produkt einer Marktrisikoprämie und eines Risikofaktors ermittelt. Die Marktrisikoprämie stellt die über den risikolosen Zinssatz hinausgehende, zusätzliche Rendite dar, die Anleger für Investitionen in ein vollständig diversifiziertes Portfolio erwarten. Der Betafaktor spiegelt das Finanzrisiko einer bestimmten Geldanlage

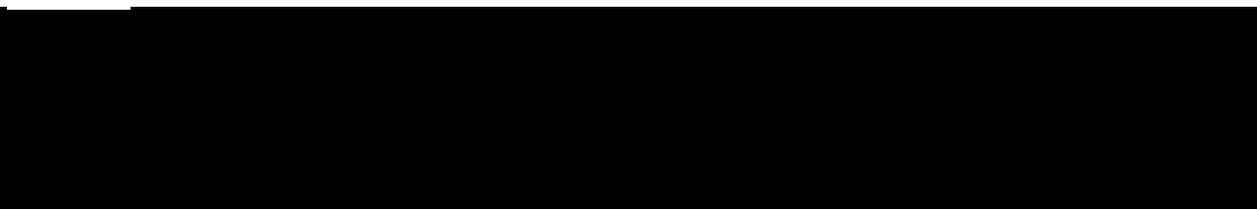
oder das Investitionsrisiko einer bestimmten Investition im Vergleich zum Gesamtmarkt wider. Damit handelt es sich beim Betafaktor um ein relatives – und nicht absolutes – Risikomaß. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Betafaktor lediglich das systematische Risiko betrifft. Dieses umfasst den Teil des Gesamtrisikos, der sich aus der Marktentwicklung ergibt (z.B. aus veränderten externen Marktdaten wie Preisniveau, Zinsniveau, Kursniveau, Konjunkturrisiken, Länderrisiken, volkswirtschaftliche Schocks, gesetzlichen Auswirkungen wie Verbraucherschutz, Steuern, aber auch politischen Risiken, Kriegen, Naturkatastrophen, demografischen Entwicklungen oder technologischem Fortschritt). Dem systematischen Risiko unterliegen alle Marktteilnehmer gleichermaßen. Es lässt sich durch die optimale Zusammenstellung eines Wertpapierportfolios nicht weiter diversifizieren. Das diversifizierbare oder unsystematische Risiko betrifft das individuelle Risiko z.B. eines speziellen Unternehmens, andere Unternehmen auf demselben Markt sind hiervon nicht betroffen. Hierzu gehören Faktoren, die das Unternehmen selbst beeinflussen kann, beispielsweise Fehlentscheidungen des Managements wie etwa falsche Produktpolitik oder schlechtes Kostenmanagement. Es lässt sich durch Portfoliobildung diversifizieren und wird daher im CAPM-Modell nicht berücksichtigt. Eine Gleichsetzung von Korrekturfaktor und Risikofaktor (Betafaktor) und damit eine Ableitung des Korrekturfaktors im Sinne eines Risikofaktors ist aufgrund der unterschiedlichen Sachverhalte nicht geboten.

Der Gewinnzuschlag in Höhe von 6,56 % ist angemessen. Entsprechend der Gesetzesbegründung ermöglicht ein Gewinnzuschlag dieser Größenordnung eine auskömmliche Finanzierung und Investitionen in einen modernen und nachhaltigen Universaldienst. Darüber hinaus wird das vom Gesetzgeber verfolgte Stabilitätsziel erreicht. In seiner Begründung zum § 44 Abs. 2 PostG wird die Bezugnahme auf einen Aktienindex durch den Gesetzgeber wie folgt begründet: „Die Bezugnahme auf einen Aktienindex dient zum einen der Stabilisierung der Höhe des Gewinnsatzes in etwa auf dem Niveau, das dem regulierten Unternehmen aktuell gewährt wird und [...]“. Das in Bezug genommene aktuelle Niveau des Gewinnsatzes ergibt sich aus der letzten Entscheidung der Kammer zu den Maßgrößen für die Regulierungsperiode vom 01.01.2022 bis zum 31.12.2024 und lag ebenfalls bei 6,56 %.

7.3.2.2.4. Berechnung des Gewinnzuschlags für die Price-Cap-Segmente

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

Tabelle 30: Gewinnzuschlag (ohne Zusatzgewinn) – Price-Cap-Produkte (in Mio €)

The table content is completely redacted with a solid black box.

7.3.2.3. Zusatzgewinn

Wenn der ermittelte Gewinnsatz nach § 44 Abs. 2 PostG im Durchschnitt über alle Brief- und Universaldienstleistungen nicht überschritten wird, darf der Gewinnzuschlag den nach § 44 Abs.2 PostG ermittelten Gewinnsatz in einzelnen Segmenten für regulierte Brief- und Universaldienstleistungen um bis zu 2,5 % gem. § 44 Abs. 3 PostG überschreiten.

Die Brief- und Universaldienstleistungen umfassen gemäß der Segmentstruktur der Betroffenen folgende Segmente und Teilsegmente:

- Price-Cap Brief
- Price-Cap Teilleistungen
- Price-Cap Paket-C2X
- Dialogmarketing
- Presse
- Paket Sonstige („Universaldienstleistungen“)
- Bücher und Warensendungen
- Import Brief
- Sonstige Postdienstleistungen („Brief / Universaldienstleistungen“)
- Sonstige Postdienstleistungen („Brief / nicht Universaldienstleistungen“)
- Sonstige Postdienstleistungen („nicht Brief / Universaldienstleistungen“)

In den Price-Cap-Segmenten wurden Zusatzgewinne nach § 44 Abs. 3 PostG anerkannt.

7.3.2.3.1. Ermittelter Gewinnsatz nach § 44 Abs. 2 PostG im Durchschnitt über alle Brief- und Universaldienstleistungen

Der kalkulierte Gewinn ermittelt sich unter Heranziehung der in den einzelnen Segmenten der Brief- und Universaldienstleistungen prognostizierten Umsätze in den Kalenderjahren 2025 und 2026 sowie dem Gewinnsatz nach § 44 Abs.2 PostG in Höhe von 6,56 %. Demnach ergibt sich für alle Segmente der Brief- und Universaldienstprodukte für das Kalenderjahr 2025 ein kalkulierter Gewinn von rd. [REDACTED] € und für das Kalenderjahr 2026 von rd. [REDACTED] €.

Der nach § 44 Abs. 2 PostG im Durchschnitt über alle Brief- und Universaldienstleistungen kalkulierte Gewinn stellt somit die Obergrenze des im Price-Cap-Bereichs zu erzielenden Gewinns nach den § 44 Abs. 2 und Abs. 3 PostG dar.

7.3.2.3.2. Tatsächlich zu erwirtschaftender Gewinn in den einzelnen Segmenten der Brief- und Universaldienstleistungen

Übersteigen die prognostizierten Erlöse die nach den § 44 Abs. 1 und Abs. 2 PostG ermittelten KeL (ohne Gewinn) für das einzelne Segment der Brief- und Universaldienstleistungen in einem Kalenderjahr, so kann der nach § 44 Abs. 2 PostG kalkulatorisch ermittelte Gewinn in dem einzelnen Segment teilweise oder vollständig erwirtschaftet werden. Die tatsächlich zu erwirtschaftenden Gewinne für alle Segmente der Brief- und Universaldienstprodukte betragen demnach für das Kalenderjahr 2025 rd. [REDACTED] € und für das Kalenderjahr 2026 rd. [REDACTED] €.

Der nach § 44 Abs. 2 PostG im Durchschnitt über alle Brief- und Universaldienstleistungen kalkulierte Gewinn kann somit nicht in voller Höhe erwirtschaftet werden. Ein Zusatzgewinn nach § 44 Abs. 3 PostG kann demzufolge dem Grunde nach anerkannt werden.

Der Verweis der Betroffenen darauf, dass bei der Ermittlung des tatsächlich zu erwirtschaftenden Gewinns die Aufwendungen i.S.d. § 44 Abs. 4 PostG zu berücksichtigen seien, geht fehl. Einen angemessenen Gewinnzuschlag für Aufwendungen nach § 44 Abs.4 PostG hat der Gesetzgeber nicht vorgesehen. Gemäß § 44 Abs. 1 PostG beinhalten lediglich die KeL einen

angemessenen Gewinnzuschlag. Dieser wird ermittelt – wie unter Punkt II, Nr. 7.3.2.2 aufgezeigt – als risikobereinigter Durchschnitt der Umsatzrenditen der zum Entscheidungszeitpunkt in einem repräsentativen europäischen Aktienindex geführten Unternehmen.

Nur wenn in einzelnen Segmenten für regulierte Brief- und Universaldienstleistungen der angemessene Gewinnsatz, als Teil der KeL, nicht erzielt werden kann, ist die Gewährung eines Zusatzgewinns möglich, soweit im Durchschnitt der angemessene Gewinnsatz gemäß § 44 Abs. 2 PostG nicht überschritten wird. Die Kammer hat hierbei für das Jahr 2026 den höchstmöglichen zulässigen Zusatzgewinn gewährt. Für das Jahr 2025 wurde der höchstmögliche zulässige Zusatzgewinn nur marginal unterschritten (s.u.). Die Forderung der Betroffenen nach noch höheren Gewinnansätzen in den Price-Cap-Segmenten ist mit den Vorgaben des Postgesetzes nicht vereinbar und auch in der Sache verfehlt. Denn die von der Betroffenen monierte zu niedrige Rendite in Höhe von [REDACTED] % kommt in erster Linie dadurch zustande, dass [REDACTED] Nicht-Price-Cap-Segmente, insbesondere auch die [REDACTED] die nach § 44 Abs. 2 PostG zu ermittelnden Gewinnzuschläge [REDACTED] erwirtschaften.

Einen Ausgleich für nicht oder nicht vollständig erwirtschaftete Gewinne außerhalb des Brief- und Universaldienstbereichs sieht das PostG nicht vor. Es obliegt allein der Betroffenen, in diesen Bereichen für die Erzielung hinreichender Renditen zu sorgen, um die Basis für die Tätigkeit erforderlicher Investitionen zu legen. Die Möglichkeiten der Gewinnerzielung der Price-Cap-Bereiche, die nur etwa 30 % der Umsätze des Unternehmensbereichs Post & Paket umfassen, sind hierbei im Rahmen des postrechtlich Zulässigen vollständig ausgeschöpft.

7.3.2.3.3. Kalkulierter Zusatzgewinn

Der kalkulierte Zusatzgewinn nach § 44 Abs. 3 PostG ermittelt sich unter Heranziehung der in den einzelnen Segmenten der Brief- und Universaldienstleistungen prognostizierten Umsätze in den Kalenderjahren 2025 und 2026 sowie dem Gewinnsatz nach § 44 Abs.3 PostG in Höhe von 2,5 %.

Demnach ergeben sich für alle Segmente der Brief- und Universaldienstprodukte, die in der Lage sind, einen Zusatzgewinn am Markt zu erwirtschaften, insgesamt kalkulierte Zusatzgewinne für das Kalenderjahr 2025 in Höhe von rd. [REDACTED] € und für das Kalenderjahr 2026 in Höhe von rd. [REDACTED] €.

Diese nach § 44 Abs.3 PostG kalkulierten Zusatzgewinne können jedoch nur dann in voller Höhe anerkannt werden, wenn die Summe der in dem jeweiligen Kalenderjahr kalkulierten Zusatzgewinne zuzüglich der unter Punkt 7.3.2.3.2. ausgewiesenen tatsächlich erwirtschafteten (erwirtschaftbaren) Gewinne im jeweiligen Kalenderjahr den jeweiligen unter Punkt 7.3.2.3.1. ausgewiesenen kalkulierten Gewinn nicht überschreiten.

Der nach § 44 Abs. 3 PostG kalkulierte Zusatzgewinn zuzüglich des erwirtschafteten Gewinns (siehe Punkt 7.3.2.3.2.) überschreitet jedoch den nach § 44 Abs.2 PostG im Durchschnitt über alle Brief- und Universaldienstleistungen ermittelten Gewinnsatz (siehe Punkt 7.3.2.3.1.) im Kalenderjahr 2025 um rd. [REDACTED] €. Im Kalenderjahr 2026 konnte keine nennenswerte Überschreitung festgestellt werden.

Der kalkulierte Zusatzgewinn war demzufolge für das Kalenderjahr 2025 zu korrigieren.

7.3.2.3.4. Anpassungsfaktor bei Überschreiten der Höchstgrenze

Aus dem Verhältnis des unter Punkt 3 kalkulierten Zusatzgewinns und des nicht erwirtschafteten Gewinns (gem. § 44 Abs.2 PostG ermittelter Gewinnsatz abzüglich des tatsächlich erwirtschafteten Gewinns) ergibt sich der auf den kalkulierten Zusatzgewinn anzuwendende Anpassungsfaktor. Mit dem auf diese Weise ermittelten Anpassungsfaktor wird sichergestellt, dass ein Zusatzgewinn anerkannt werden kann, ohne dass der ermittelte Gewinnsatz nach § 44 Abs. 2 PostG im Durchschnitt über alle Brief- und Universaldienstleistungen überschritten wird.

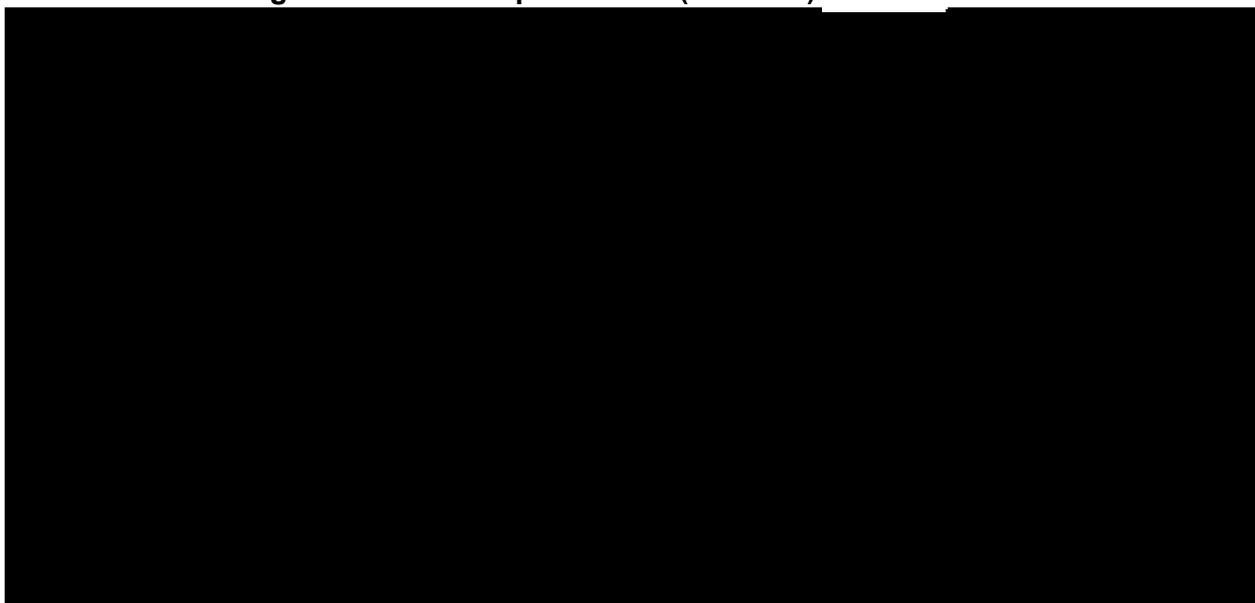
Hiernach war der kalkulierte Zusatzgewinn (siehe Punkt 7.3.2.3.3.) in den einzelnen Price-Cap-Körben im Kalenderjahr 2025 um den Faktor von [REDACTED] zu kürzen.

7.3.2.3.5. Anerkannter Zusatzgewinn

Im Price-Cap-Bereich waren Zusatzgewinne nach § 44 Abs. 3 PostG anzuerkennen.

Unter Anwendung des Anpassungsfaktors aufgrund der Überschreitung des ermittelten Gewinnsatzes nach § 44 Abs .2 PostG im Durchschnitt über alle Brief- und Universaldienstleistungen im Kalenderjahr 2025 werden folgende Zusatzgewinne nach § 44 Abs.3 PostG anerkannt:

Tabelle 31: Zusatzgewinn– Price-Cap-Produkte (in Mio. €)

The table content is completely redacted with a solid black box.

Im Kalenderjahr 2026 konnte der Zusatzgewinn nach § 44 Abs.3 PostG nahezu vollständig anerkannt werden.

7.3.3. Universaldienst-, Sozial- und Versorgungslasten

Bei der Festlegung des X-Faktors sind neben den KeL nach § 44 Abs. 4 PostG auch bestimmte – von der Betroffenen nachgewiesene – die KeL übersteigende Aufwendungen (sog. Lasten) zu berücksichtigen. Deren Berücksichtigung setzt eine rechtliche Verpflichtung bzw. sonstige sachliche Rechtfertigungsgründe voraus, vgl. § 44 Abs. 4 S. 2 PostG. Der Maßstab

der KeL-Bereitstellung wird um diese berücksichtigungsfähigen Aufwendungen somit erweitert (vgl. BVerwG, 6 C 8.14, Rn. 38).

Berücksichtigungsfähig nach § 44 Abs. 4 S. 2 PostG sind insbesondere Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, 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 nach § 44 Abs. 4 PostG geltend gemachten Aufwendungen konnten entweder bereits dem Grunde nach oder der Höhe nach nicht vollständig als Last anerkannt werden. Soweit Kosten nicht als Last anerkannt wurden, erfolgt deren Ansatz als Kosten der Wertschöpfung (vgl. Punkt II. 7.3.2.1.1. bis 7.3.2.1.3.).

Die Zurechnung der im Price-Cap-Bereich anerkannten KeL-übersteigenden Aufwendungen erfolgt nach den unter 7.2. dargestellten Grundsätzen.

Zur Darlegung der geltend gemachten Lasten hat die Betroffene mit Schreiben vom 15.05.2024 deren Ermittlung und Verteilung aufgezeigt. Auf Nachfrage der Beschlusskammer hat sie mit Schreiben vom 12.07.2024 und 16.08.2024 ergänzende Erläuterungen vorgelegt. Anhand dieser Unterlagen hat die Kammer die Höhe der Lasten sowie deren rechnerische Herleitung überprüft.

Von der Betroffenen 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)

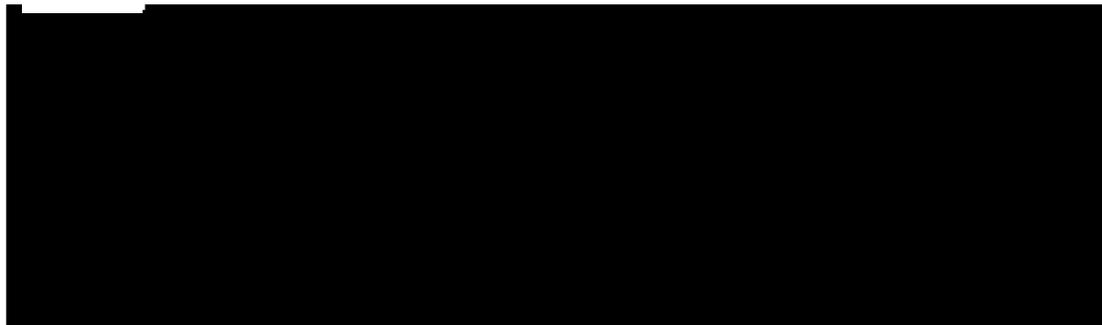
Nach § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 PostG sind Kosten der flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen zu berücksichtigen.

Die Verpflichtung der Betroffenen zur Erbringung des Universaldienstes folgt aus § 15 Abs. 2 Nr. 1 PostG. Die Betroffene erbringt auch tatsächlich diese Universaldienstleistungen. Die Bundesnetzagentur wird die tatsächliche Einhaltung der Universaldienstvorgaben nach § 17 ff. PostG überwachen.

Die Betroffene verfügt in den Bereichen Zustellung und Filialen über ein universaldienstgeprägtes Dienstleistungsangebot sowie Produktionsnetz. Im Vergleich zu einem betriebswirtschaftlich optimalen Netz können aus der Erbringung des Universaldienstes Mehrkosten resultieren, die nach § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 PostG als Kosten für die flächendeckende Versorgung anerkennungsfähig sein können.

Für die Jahre 2024 bis 2026 weist die Betroffene folgende Werte als Universaldienstlasten aus (vgl. Schriftsatz d. Betroffenen v. 12.07.2024, Anlage 12):

Tabelle 32: Ansatz der Betroffenen - Entwicklung Universaldienstlasten (in Mio. €)

The table content is completely redacted with a solid black rectangle.

7.3.3.1.1. Anerkennung der Universaldienstlasten

Die von der Betroffenen geltend gemachten Kosten für die flächendeckende Versorgung sind nur zum Teil als KeL-übersteigende Aufwendung anzuerkennen.

Die von der Betroffenen geltend gemachten Mehrkosten für die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen beinhalten die Positionen „Infrastrukturlast Brief“ (hierzu unter Punkt II. 7.3.3.2.), „Infrastrukturlast Filiale“ (hierzu unter Punkt II. 7.3.3.3.) und „Last aus Haustürzustellung“ (hierzu unter Punkt II. 7.3.3.4.).

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 Universaldienstleistung hat die Betroffene regelmäßig zu berichten (vgl. § 20 Abs. 1 PostG). Die Einhaltung der Laufzeitvorgaben wird nunmehr von der Bundesnetzagentur regelmäßig überprüft, vgl. § 20 Abs. 2 PostG.

Der Ansatz von Kosten für die flächendeckende Versorgung nach § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 PostG trägt der Vorgabe Rechnung, von der Betroffenen nachgewiesene Kosten, die über die KeL hinausgehen, im Rahmen von Entgeltgenehmigungen angemessen zu berücksichtigen.

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.

7.3.3.2. Infrastrukturlast Brief (werktägliche Zustellung)

Die Betroffene macht Mehrkosten für die Verpflichtung zur werktäglichen Zustellung geltend. Diese werden – unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Kosten über alle Werktag hinweg – als Lasten im Sinne des § 44 Abs. 4 PostG anerkannt.

Die Betroffene macht geltend, mit der Reform des Postgesetzes seien Zustellmodelle mit verzögerter Laufzeit möglich, dennoch hätte der Gesetzgeber an einer werktäglichen Zustellung an sechs Tagen festgehalten. Hieraus resultierten universaldienstbedingte Mehrkosten, da die Betroffene nach wie vor eine Zustellung an fünf Werktagen für ausreichend erachte. Ohne die faktische Universaldienstleistungsverpflichtung würde sie daher adressierte Brief-

sendungen nur noch an fünf Tagen zustellen. Die Betroffene verweist in diesem Zusammenhang erneut 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.

Der Ansatz universaldienstbedingter Mehrkosten für eine werktägliche Zustellung an sechs Tagen durch die Betroffene ist grundsätzlich nachvollziehbar. Die Kammer hatte sich mit dem Ansatz bereits in den vorangegangenen Maßgrößenverfahren auseinandergesetzt (vgl. u.a. Beschluss BK5-21/004, Seite 75f.).

Richtigerweise weist die Monopolkommission darauf hin, dass durch die Senkung der Laufzeitvorgaben im neuen Postgesetz der Gesetzgeber die Möglichkeit geschaffen hat, aktive Sendungsmengensteuerung („A/B-Zustellung“) auch auf den Privatkundenbriefbereich auszuweiten. Welche konkreten Auswirkungen sich daraus für die werktägliche Zustellung ergeben und ob tatsächlich zukünftig – wie von der Monopolkommission vorgetragen – faktisch keine werktägliche Zustellung mehr stattfinden werde, ist auf Basis der aktuellen Datenlage nicht ableitbar. Daher geht die Kammer weiterhin davon aus, dass eine werktägliche Zustellung an sechs Zustelltagen erfolgt.

Ohne die Vorgaben des PostG zur werktäglichen Zustellung würde die Betroffene nach ihrer Aussage den [REDACTED] als Zustelltag für Briefsendungen entfallen lassen.

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 [REDACTED] betrage für 2023 insgesamt [REDACTED] wovon [REDACTED] auf Kosten für Wegeleistungen, [REDACTED] auf Transportkosten und [REDACTED] auf Kosten für die stationäre Bearbeitung entfielen.

Keine Anerkennung des [REDACTED] als potentiell wegfallender Werktag

Die Kammer hat in ständiger Beschlusspraxis universaldienstbedingte Mehrkosten für die Zustellung von Postsendungen an sechs Werktagen anerkannt (vgl. u.a. Beschluss BK5-21/004 v. 23.11.2024, Seite 75f.). Die Ermittlung erfolgte bislang auf Grundlage Wegfallkostenansatzes, der auf der Annahme beruhte, dass [REDACTED] als Werktag

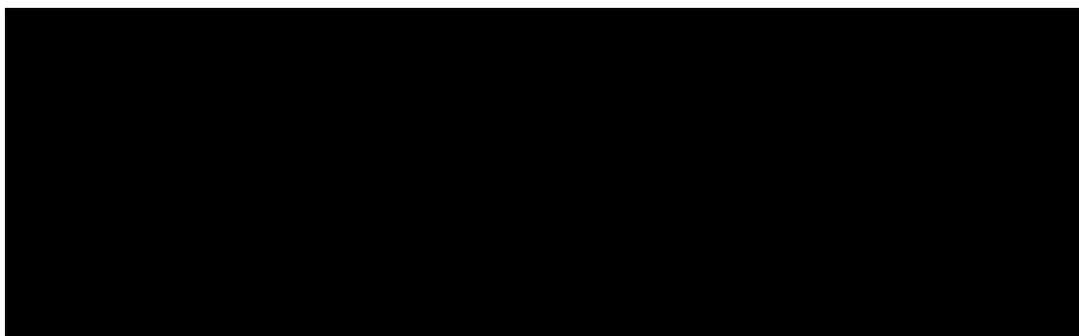
entfallen würde, gäbe es die Verpflichtung zur werktäglichen Zustellung nicht. Der Ansatz war bislang gerechtfertigt, da es der Betroffenen im Zusammenspiel mit den Laufzeitvorgaben E+1 (80%) und E+2 (95%) kaum möglich war, ihr Sendungsaufkommen so zu disponieren, dass eine gleichmäßigere Auslastung über alle Werkstage hinweg hätte erreicht werden können.

Mit Inkrafttreten des neuen Postgesetzes hat die Betroffene nunmehr weitreichende Erleichterungen bei den Laufzeitvorgaben erhalten. Diese sehen eine Laufzeitvorgabe von E+3 (95%) und E+4 (99%) vor. Der Betroffenen wird hierdurch im erheblichen Umfang die Möglichkeit eingeräumt, ihr Mengenaufkommen so zu disponieren, dass Aufkommen- und Kostenspitzen an einzelnen Werktagen gemindert werden können. Die Fortführung des Ansatzes, einen – bislang – [REDACTED] als potentiell wegfallenden Werktag zu identifizieren, erscheint insoweit nicht länger sachgerecht.

Die Kammer sieht infolgedessen bei der Berücksichtigung der Mehrkosten für eine werktägliche Zustellung an sechs Tagen eine Durchschnittsbetrachtung über alle Werkstage als gerechtfertigt an.

Die Betroffene begründet den Ansatz des [REDACTED] mit dem gegenüber anderen Werktagen erzielbaren hohen kostenseitigen Einsparpotential. Aus den von der Betroffenen vorgelegten Angaben zur Netzlast nach Wochentagen lässt sich allerdings herauslesen, dass auch an anderen Werktagen vergleichbare Einsparpotentiale bei den Kosten erzielbar wären, so dass dieses Argument vorliegend nicht überzeugen kann.

Tabelle 33: Last 6. Zustelltag je Werktag im UB P&P (in Mio. €)

The table content is completely redacted with a large black rectangle.

Die Angaben der Betroffenen in Anlage 5 zum Schreiben der Betroffenen vom 15.05.2024 geben vielmehr Hinweise darauf, dass bei Zugrundelegung eines bestimmten Werktages der Entfall des [REDACTED] naheliegender wäre. Mit einer Menge in der Zustellung in Höhe von insgesamt [REDACTED] ist der [REDACTED] deutlich schwächer ausgelastet als die anderen Zustelltage mit durchschnittlich [REDACTED] Sendungen pro Tag. Weiterhin lässt sich aus der Anlage 5 ableiten, dass unter Zugrundelegung der neuen Produktstruktur und der Ausweitung des Universaldienstes am [REDACTED] der Anteil an Universaldienstprodukten mit ca. [REDACTED] % am höchsten ist. Damit sind – wie von der Betroffenen im Schreiben vom 12.07.2024 selbst ausgeführt – [REDACTED] die Stückkosten bezogen auf die deutlich geringere Sendungsmenge besonders hoch, so dass hier deutliche Skalenerträge erzielt werden könnten. Eine ähnliche Sendungsmengenstruktur kann für den [REDACTED] aufgrund der als Anlage 6 zum Schreiben vom 16.08.2024 vorgelegten Einsparpotenziale angenommen werden. Die Einsparpotenziale verteilen sich der Höhe nach [REDACTED]

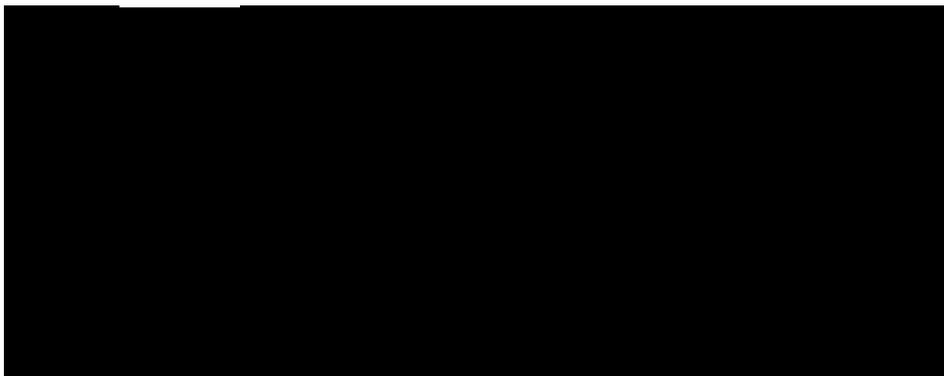
wie am scheinen daher ebenfalls die Sendungsmengen geringer auszufallen als an den restlichen Werktagen. Entlastungen der Stückkosten durch die zusätzliche Auslieferung anderer Postdienstleistungen fallen an beiden Tagen im Vergleich zu den restlichen Werktagen wesentlich geringer aus. Ein Wegfall des oder des würde die durchschnittliche Zustellmenge an den anderen Tagen erhöhen. Eine solche Verlagerung von Sendungsmengen dürfte gerade unter Berücksichtigung der Laufzeitvorgaben des PostG bzw. leichter fallen, da % der zugestellten Sendungen dem Universaldienst zuzurechnen sind und nicht am nächsten Werktag zugestellt werden müssen. Ein Wegfall eines der restlichen Werktage könnte durch eine Verlagerung auf den und/oder den mengenmäßig aufgefangen werden.

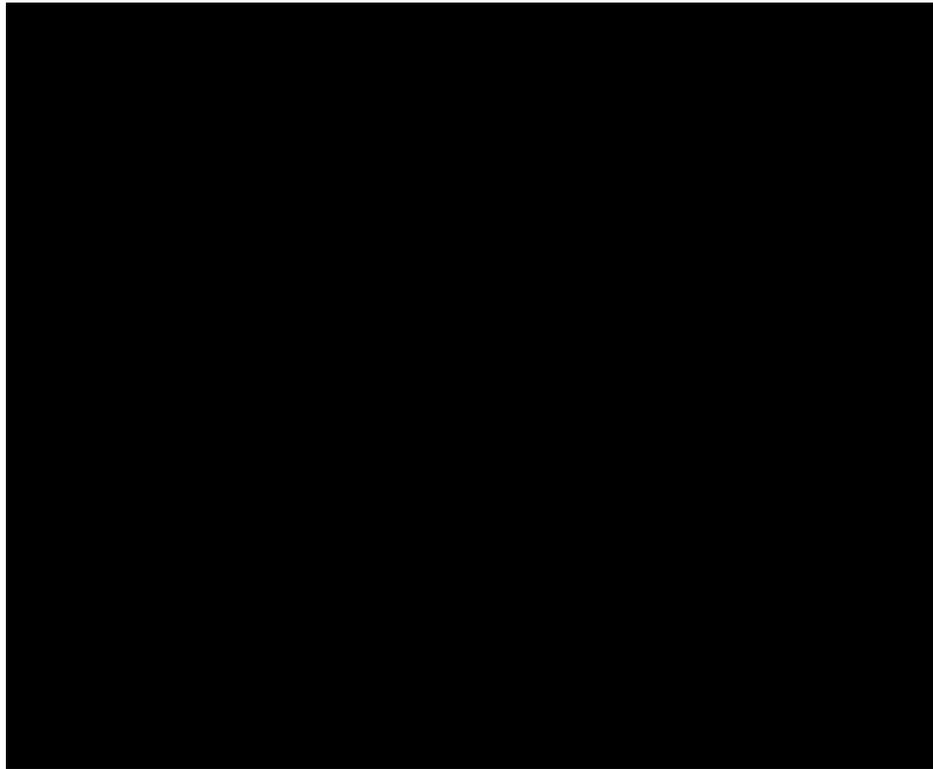
Auch wenn vieles dafür spricht – bei einer hypothetisch angenommen 5-Tage-Zustellung –, den oder den als Zustelltag entfallen zu lassen, ist zu berücksichtigen, dass hierdurch die Anreize zur Absenkung der Stückkosten im Universaldienst durch die Zustellung von Nicht-Universaldienst-Sendungen verloren gehen könnten. Um die Anreize für ein effizientes Verhalten der Betroffenen aufrechtzuerhalten, ist eine Durchschnittsbetrachtung über alle Zustelltage angebracht. Diesem Ergebnis steht der Vortrag der Betroffenen in ihrer Stellungnahme nicht entgegen. Mit der oben aufgeführten Begründung der Kammer zur Durchschnittsbetrachtung über alle Werktage hat sich die Betroffene nicht auseinandergesetzt. Insbesondere hat sie nicht berücksichtigt, dass die Kammer die neuen Laufzeitvorgaben, die von der Betroffenen aufgezeigten Sendungsmengenaufkommen und die Auswirkungen eines Wegfalls eines Werktags auf die jeweilige Sendungsmenge bereits in ihre Prüfung einbezogen hat. Dies gilt insbesondere auch für die an den einzelnen Tagen erzielbaren Einsparpotentiale.

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

Für die Jahre 2025 und 2025 hat die Betroffene in Anlage 6 zu ihrem Schreiben vom 16.08.20024 Durchschnittskosten über alle Werktage in Höhe von ausgewiesen. Diese verteilen sich auf die Price-Cap-Segmente Brief, Teilleistungen, Paket-C2X sowie auf die sonstigen Nicht-Price-Cap-Segmente wie folgt (vgl. Schriftsatz der Betroffenen v. 16.08.2024, Anlage 6).

Tabelle 34: Ansatz Last werktägliche Zustellung – Durchschnitt über alle Werktage (in Mio. €)

The table content is completely redacted with a large black rectangle.



Die von der Betroffenen darüber hinaus als Last für den 6. Zustelltag geltend gemachten Kosten werden demgegenüber nicht als KeL-übersteigende Aufwendungen im Sinne des § 44 Abs.4 PostG anerkannt, sondern als Teil der Wertschöpfungskosten (vgl. hierzu Punkt 7.3.2.1.3. Umwidmung von Kosten für den 6. Zustelltag). Es erfolgt für diesen Teil der Kosten insoweit keine Kürzung, sondern lediglich eine „Umbuchung“ zu den KeL der jeweiligen Price-Cap- und Nicht-Price-Cap-Segmente.

7.3.3.3. Infrastrukturlast Filiale

Die Betroffene macht zusätzliche Kosten für ein universaldienstgeprägtes Filialnetz geltend, die ihr im Vergleich zu einem betriebswirtschaftlich organisierten und strukturierten Netz entstünden. Der Ansatz als Last im Sinne des § 44 Abs. 4 PostG wird dem Grunde, nicht aber der Höhe nach anerkannt.

Der Ermittlung der Filiallast durch die Betroffene liegt ein theoretisches, optimiertes Netz zugrunde. Die Betroffene geht davon aus, dass die Nachfrage nach Brief- und Paketdienstleistungen in stationären Einrichtungen bundesweit mit insgesamt [REDACTED] so genannten „Touchpoints“, davon [REDACTED] Partner-Filialen und rund [REDACTED] Poststationen (automatisierte Einrichtungen), zuzüglich der weiteren Formate zur Abdeckung der Paketnachfrage (Paketshops und Packstationen) bei einer optimierten regionalen Verteilung, orientiert an der lokalen Nachfrage, abgedeckt werden könne. Die zu erwartende, fortlaufende Reduzierung nachgefragter Brieftransaktionen in den kommenden Jahren sei hierbei noch nicht mit berücksichtigt. Auch die konkreten Standorte in einem optimierten Netz seien neben der Nachfrage von der lokalen Verfügbarkeit der Standortgeber abhängig und könnten nur bedingt im Voraus geplant werden.

Die Betroffene geht davon aus, dass die Standorte, die derzeit zusammen [REDACTED] % der Kundennachfrage abdecken, den Kern des optimierten Touchpointnetzes darstellen würden. Dies entspreche [REDACTED] Partner-Filialen. Hinzu kämen ergänzend [REDACTED] Partner-Filialen, die zusätzlich in Regionen mit hoher Nachfrage angesiedelt seien,

und [REDACTED] Partner-Filialen zur Flächenabdeckung. In Summe handele es sich somit um [REDACTED] Partner-Filialen. Die rund [REDACTED] Poststationen kämen als ergänzendes Format in Regionen mit hoher Nachfrage ([REDACTED] Standorte) und zur Flächendeckung in Regionen mit geringerer Nachfrage ([REDACTED] Standorte) zum Einsatz. Das optimierte Netz umfasse somit [REDACTED] stationäre Einrichtungen. Die Betroffene geht zudem davon aus, dass aufgrund des Mengenrückgangs im optimierten Netz jährlich ca. [REDACTED]

Über den gewählten Ansatz sei sichergestellt, dass [REDACTED] % aller privaten Haushalte einen Standort mit Brief- und Paketdienstleistungen innerhalb von 5.000 Metern erreichen könnten (im Ist-Netz: [REDACTED] %).

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Ersetzen von Universaldienstfilialen durch automatisierte Stationen einem gesonderten Verfahren nach § 17 Abs. 2 PostG unterliegt. Im Benehmen mit der betroffenen Gebietskörperschaft kann die Bundesnetzagentur unter bestimmten Bedingungen automatisierte Stationen anstelle von Universaldienstfilialen zulassen. Für dieses Verfahren besteht keine Zuständigkeit der Kammer.

Die ersten 14 Anträge auf Zulassung von Automaten sind Mitte Oktober 2024 eingegangen. Die betroffenen Kommunen wurden kürzlich von der Bundesnetzagentur angeschrieben und um Stellungnahme gebeten. Deren Stellungnahmen werden in der Entscheidung der Bundesnetzagentur Berücksichtigung finden. Auch ein weiterer Austausch mit der Betroffenen wird vor der endgültigen Entscheidung über das Ersetzen von Universaldienstfilialen durch automatisierte Stationen gem. § 17 Abs. 2 PostG erfolgen.

Die Prüfung einer etwaigen Berücksichtigung möglicher Aufwendungen muss einem zukünftigen Verfahren vorbehalten bleiben.

Eine Vorwegnahme entsprechender Zulassungen, zumal in der von der Betroffenen vorliegend geltend gemachten Anzahl von Universaldienstfilialen ersetzenden automatisierten Stationen und im Zeitpunkt der Entscheidungsfindung im Maßgrößenverfahren, verbietet sich.

Das aktuelle Netz der Betroffenen setzte sich Ende 2023 aus rund [REDACTED] Filialen, davon rund [REDACTED] sog. DP-Shops, rund [REDACTED] Paketshops, rund [REDACTED] Poststationen und rund [REDACTED] Packstationen zusammen. Zur Erfüllung der Universaldienstvorgaben seien aus Sicht der Betroffenen 12.000 Filialen erforderlich. Das tatsächliche Netz liege damit über dem vorgegebenen Wert. Diese zusätzlichen [REDACTED] Filialen betreibe die Betroffene zur Abdeckung der Nachfrage z.B. in Ballungsgebieten. Aus dem aktuellen Filialnetz könnten [REDACTED]

Mit der vorgelegten Lastendokumentation (s. Anlage 8, Ss. v. 15.05.2024) weist die Betroffene für die Jahre 2025 und 2026 [REDACTED] KeL-übersteigende Mehrkosten für das Filialnetz aus.

Die Betroffene ermittelte die geltend gemachten Filiallasten, indem sie den durchschnittlichen Kosten für den Betrieb sämtlicher DP-Shop-Filialen sowie den durchschnittlichen Kosten für potentiell wegfallende Partnerfilialen denjenigen Kosten gegenüberstellt, die sie für den ersatzweise Ausbau eines Poststations-Netzwerks aufzuwenden hätte. Die Kosten für

die potentiell wegfallenden DP-Shop- und Partnerfilialen beziffert sie für den Maßgrößenzeitraum 2025-2026 auf [REDACTED] €. Diesen Kosten stellt sie die Kosten für die zusätzlich zu installierenden Poststationen in Höhe von [REDACTED] € in 2025 und [REDACTED] € in 2026 gegenüber.

Die Kammer erkennt Mehrkosten für die Einrichtung und Betrieb von sog. DP-Shop-Filialen als KeL-übersteigende Aufwendungen in Höhe von insgesamt [REDACTED] an, die der Betroffenen gegenüber im Vergleich zu partnerbetriebenen Filialen entstehen.

Mehrkosten, die aus einem Vergleich von potentiell wegfallenden Partnerfilialen gegenüber einem Betrieb von Poststationen entstehen, werden demgegenüber nicht als Lasten im Sinne des § 44 Abs. 4 PostG anerkannt. Bei diesen Kosten handelt es sich um Kosten der Wertschöpfung für die Prozesse „Annahme / Ausgabe – Filiale“ (vgl. Prozesskostenrechnung, Schriftsatz d. Betroffenen v. 19.07.2024, Anlage). Die Kosten sind – entsprechend der gängigen Beschlusspraxis der Kammer – als KeL anerkennungsfähig (vgl. u.a. Beschluss BK5-21/004 v. 23.11.2021, Seite 76f.). Die Kammer hatte seinerzeit festgestellt, dass ein durch Agenturpartner betriebenes Filialnetz, das zu transaktionsabhängigen marktüblichen Konditionen vergütet wird, dem Effizienzmaßstab der KeL genügt. Die Kammer hat keine neuen Erkenntnisse, die an einer marktüblichen Konditionengestaltung zweifeln lassen. Bei den Kosten eines partnerbetriebenen Filialnetzes handelt es sich unverändert um Kosten für ein effizientes betriebswirtschaftlich organisiertes, flächendeckendes Netz.

Die Betroffene hat nicht nachgewiesen, dass mit dem von ihr verfolgten Konzept eine adäquate, den Bedürfnissen der Nachfrager entsprechende, flächendeckende Annahmefraktur erreicht werden kann. Die Feststellung obliegt hierbei auch nicht der Betroffenen allein, sondern ist einer gesonderten Überprüfung vorbehalten, § 17 Abs. 2 PostG. Auch im Rahmen ihrer Stellungnahme sind durch die Betroffene keine weiteren Erläuterungen des von ihr verfolgten Konzepts erfolgt.

Das von der Monopolkommission empfohlene Vorgehen, bei der Prüfung der Filiallasten insbesondere die Wettbewerbssituation vor Ort, d.h. die Standorte der weiteren Paket- oder Briefdienstleister, in den Blick zu nehmen, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Die hierfür benötigten Informationen zu den jeweiligen Standorten der Wettbewerber liegen der Kammer bislang nicht vor. Der Gesetzgeber hat aber in § 11 PostG die Vorgabe zur Einführung eines digitalen Atlas zur Postversorgung ins PostG neu aufgenommen. Der digitale Atlas soll gem. § 11 Abs. 2 Nr. 1 PostG unter anderem Informationen über die den Nutzern zur Verfügung stehenden Netzzugangspunkte der jeweiligen Anbieter enthalten. Die aus dem digitalen Atlas gewonnenen Erkenntnisse zu Filialstandorten können allenfalls im Rahmen zukünftiger Prüfungen der Filiallast berücksichtigt werden.

Auch mit Blick auf die kostenrechnerische Ermittlung der Last folgt die Beschlusskammer dem Ansatz der Betroffenen nicht. Die Annahme, wonach [REDACTED] teilt die Kammer nicht. So ist bspw. die Zahl der auf Paketdienstleistungen entfallenden filialbezogenen Transaktionen in den vergangenen zehn Jahren [REDACTED] den Kunden zahlreiche alternative Annahme- und Abgabemöglichkeiten (Paketshops, Packstationen) zur Verfügung

standen. Von einer nur [REDACTED]

Neben Leistungen, für die auch künftig eher Filialen aufgesucht werden dürften, z.B. die Nachfrage nach Briefzusatzleistungen oder auch die Ausgabe von Briefen mit Zusatzleistungen, ist nicht notwendigerweise davon auszugehen, dass Kunden mit einfacher Nachfrage, z.B. nach Postwertzeichen, auf automatisierte Poststationen ausweichen. So wurde das jahrzehntlang betriebene Briefmarken-Automatennetz der Betroffenen unlängst wegen rückgängiger Nachfrage eingestellt.

Ebenfalls nicht plausibel nachgewiesen ist die Annahme der Betroffenen, wonach [REDACTED]

Auch hier gilt, dass nachgefragte Leistungen nach Brief- und Paketprodukten aufgrund der vorgenannten Erwägungen sich eher auf benachbarte Filialen verlagern, als auf automatisierte Stationen. Wie die Betroffene in diesem Zusammenhang in ihrer Stellungnahme nachvollziehbar ausführt, befindet sich das Poststationsnetz erst im beginnenden Hochlauf, so dass die Kunden an dieses Format noch nicht gewöhnt sind. Dass diese in einer vergleichsweise kurzen Zeitspanne – d.h. innerhalb der nächsten beiden Jahre – [REDACTED] ausweichen, ist nicht anzunehmen. Hier spielen auch Aspekte der Barrierefreiheit bzw. der grundsätzlichen Adaptionsfähigkeit von Kundengruppen an automatisierte Lösungen eine Rolle.

Anerkennungsfähig sind entgegen dem Ansatz der Betroffenen die Mehrkosten gegenüber Partnerfilialen, die der Betroffenen aufgrund des Betriebs von DP-Shop-Filialen entstehen. DP-Shop-Filialen sind eigenbetriebene Filialen, die die Betroffene in ländlichen Gebieten mangels anderer Partner (z.B. Einzelhändler) vor Ort einrichtet, um die Universaldienstvorgaben zu erfüllen. Die Beschlusskammer hat hierfür die Kosten für die DP-Shop-Filialen den Betriebskosten und Vergütungen für Partnerfilialen gegenübergestellt. Hieraus errechnet sich eine jährliche Last in Höhe von rund [REDACTED] € in 2025 und rund [REDACTED] € in 2026. Die über diese Werte hinausgehenden Lastenansätze der Betroffenen (s.o.) werden, da es sich um Wertschöpfungskosten der Annahme- und Ausgabeprozesse der Postbeförderung handelt, auf die KeL „zurückgebucht“ (vgl. Punkt II. 7.3.2.1.2.). Es erfolgt insoweit keine Kostenkürzung, sondern lediglich eine Reduktion des Lastenausweises bei gleichzeitig betragsgleicher Erhöhung der KeL.

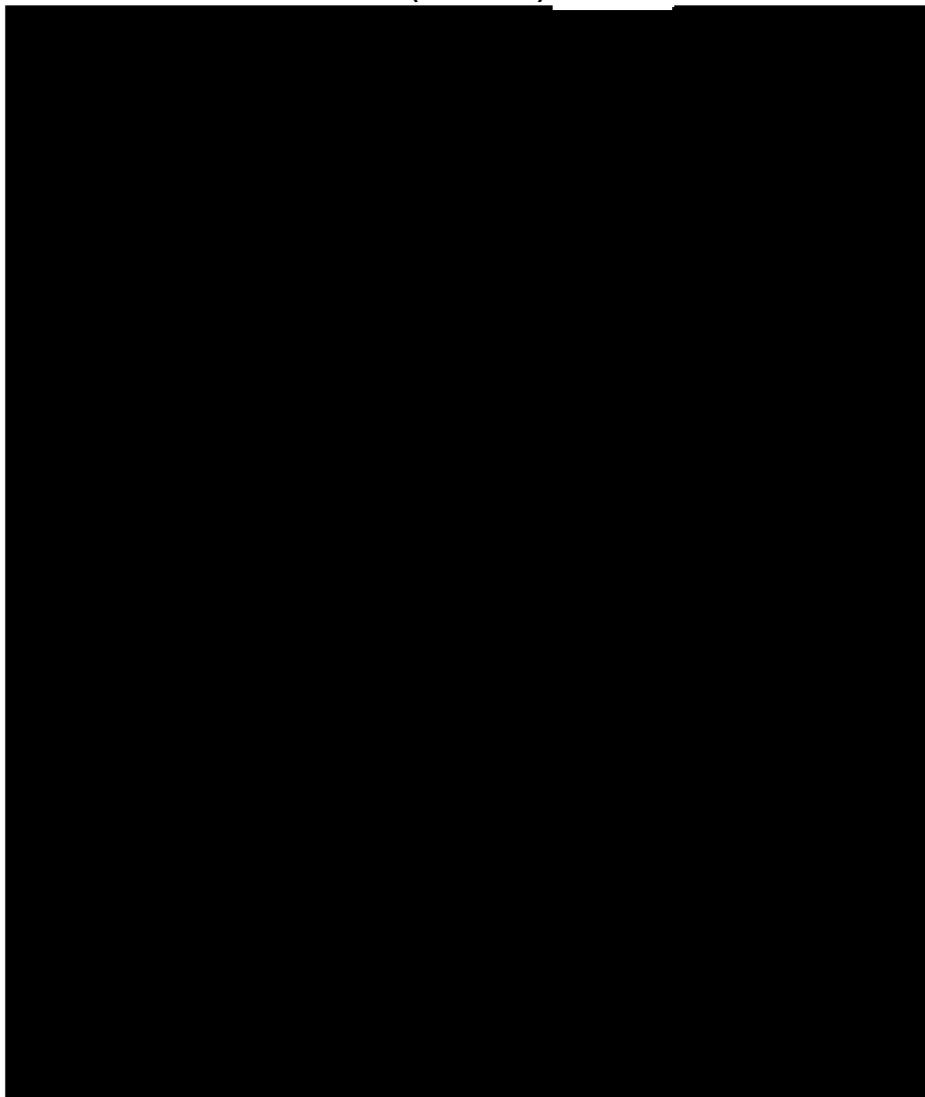
Die Mehrkosten der DP-Shop-Filialen ermitteln sich aus deren durchschnittlichen Kosten in Höhe von [REDACTED] € für das Jahr 2025 und [REDACTED] € für das Jahr 2026 abzüglich der durchschnittlichen Betriebskosten einer Partnerfiliale [REDACTED] sowie der pauschalen Vergütung, die die Betroffene auf [REDACTED] beziffert und der variablen Vergütung einer vergleichbaren Partnerfiliale. Diese beträgt nach Angaben der Betroffenen rund [REDACTED] € pro Monat, demnach rund [REDACTED] € im Jahr.

Tabelle 35: Höhe der Mehrkosten für DP-Shop-Filialen - Filiallast

[REDACTED]

Die anerkennungsfähige Filiallast verteilt sich auf die verschiedenen Price-Cap- und Nicht-Price-Cap-Segmente wie folgt:

Tabelle 36: Ansatz Filiallast (in Mio. €)



7.3.3.4. Last aus Haustürzustellung

Die Betroffene macht erstmalig Kosten für Wegeleistungen von der Grundstücksgrenze bis zum Hausbriefkasten des Empfängers als KeL-übersteigende Aufwendungen geltend. Sie begründet den Ansatz mit der gesetzlichen Verpflichtung des § 12 Abs. 1 PostG, wonach Anbieter Briefsendungen an der in der Anschrift genannten Adresse durch Einwurf in eine für den Empfänger bestimmte und ausreichend aufnahmefähige Vorrichtung für den Empfang von Briefsendungen oder durch Aushändigung an den Empfänger zuzustellen haben. Ohne diese gesetzliche Vorgabe wäre aus Sicht der Betroffenen unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten vom Empfänger zu verlangen, Briefkästen an der Grundstücksgrenze aufzustellen. In anderen Ländern wie z.B. Schweden oder den Niederlanden bestehe eine derartige Pflicht. Die mit der vorgenannten Wegeleistung verbundenen Kosten würden dann weitgehend entfallen.

Die Mehrbelastung durch die Zustellung an der Haustür hätte in früheren Verfahren nicht beziffert werden können, da die exakte Ermittlung der zusätzlich von den Zustellkräften von der Grundstücksgrenze bis zur Haustür des Empfängers zurückzulegenden Wegeleistungen bisher nicht möglich gewesen sei. Unter Außerachtlassung von Sendungen, die auch bei einem Wegfall der Verpflichtung nach § 12 Abs. 1 PostG weiterhin an der Haustür zuzustellen wären, wie z.B. Einschreiben oder Sendungen, die nicht in den Briefkasten passen würden, ermittelt die Betroffene universaldienstbedingte Mehrkosten in Höhe von [REDACTED]

Dem Ansatz der Betroffenen wird nicht gefolgt.

Die Regelung zur Zustellung von Briefsendungen an der Wohnadresse des Empfängers durch Einwurf in eine ausreichend aufnahmefähige Vorrichtung oder durch persönliche Aushändigung ist nicht neu in das Postgesetz aufgenommen worden. Sie war bereits in § 2 Abs. 4 PUDLV enthalten und findet sich im neuen PostG unverändert in § 12 Abs. 1 wieder. Die Zustellvorgaben wurden damit im neuen Postgesetz auch nicht verschärft. Auch die Vorgabe zur Zustellung von Paketen in § 13 Abs. 1 PostG, die als Regelfall die persönliche Aushändigung an den Empfänger vorsieht, ist im neuen Postgesetz weitgehend gleich geblieben.

Gem. § 44 Abs. 4 Satz 1 PostG werden nachgewiesene Kosten, die die KeL übersteigen, im Rahmen der Entgeltgenehmigung nur berücksichtigt, wenn hierfür eine rechtliche Verpflichtung besteht oder wenn das die Genehmigung beantragende Unternehmen eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachweist. Eine entsprechende rechtliche Verpflichtung im Sinne der Norm besteht – entgegen dem Vortrag der Betroffenen – nicht. Die Regelungen der §§ 12 und 13 PostG unterfallen den allgemeinen Vorgaben zur Versorgungsqualität, die in Kapitel 3 Abschnitt 1 des PostG enthalten sind. Damit richten sie sich an alle Anbieter von Postdienstleistungen und stellen gerade keine spezifische rechtliche Verpflichtung für den Universaldienstleister dar.

Auch eine sonstige sachliche Rechtfertigung gem. § 44 Abs. 4 Satz 1 PostG als universaldienstbedingte Last ist nicht ersichtlich. Mit Blick auf die wettbewerbliche Situation entstehen der Betroffenen keine wirtschaftlichen Nachteile gegenüber anderen in Deutschland tätigen Brief- und Paketdienstleistern, die ebenfalls an der Haustür des Empfängers zustellen. Dies gilt umso mehr, als auch die als Brief- und Paketdienstleister tätigen Wettbewerber ihre Sendungen nicht an den Grundstücksgrenzen, sondern – wie oben dargelegt – aufgrund der Regelungen des Postgesetzes ebenfalls an der Haustür zuzustellen haben. Neben den Empfängern dürften auch die Versender von Brief- und Paketsendungen als Auftraggeber der Beförderungsleistung ganz selbstverständlich von einer zuverlässigen Zustellung ausgehen, die die gegebene Infrastruktur zum Empfang der Sendungen (also die Zustellung an der Haustür und dem Hausbriefkasten) berücksichtigt. Anders als von der Betroffenen vorgetragen, kommt es auch nicht darauf an, ob in der Praxis aktuell auch andere Brief- und Paketdienstleister flächendeckend tätig sind. Wenn sie tätig werden, dann sind sie den gleichen Vorgaben in den §§ 12, 13 PostG unterworfen und müssen ebenfalls die aus der Haustürzustellung entstehenden Mehrbelastungen tragen.

Soweit die Betroffene in ihrer Stellungnahme zur beabsichtigten Entscheidung ausführt, neutrale Aufwendungen aus der Zustellung von Briefen an der Haustür seien als Universaldienstlast anzuerkennen, ist dies abzulehnen.

Sie ist der Auffassung, die Aufzählung des § 44 Abs. 4 Nr. 2 PostG sei keinesfalls abschließend, wie aus dem Wort „insbesondere“ deutlich hervorgehe. Die Zustellung von Briefsendungen an der Haustür statt in einen Briefkasten an der Grundstücksgrenze sei ineffizient. Dies zeige auch ein Blick in andere Länder, in denen keine rechtliche Verpflichtung zur Haustürzustellung bestehe, um die Kosten der Zustellung deutlich zu reduzieren. Die Vorgabe zur Haustürzustellung treffe die Betroffene zudem ungleich härter als ihre Wettbewerber, da sie als einziges Unternehmen tatsächlich flächendeckend und werktäglich zustelle. Bei den Mehrkosten in Folge der Zustellung von Briefen an der Haustür, statt in einen Briefkasten an der Grundstücksgrenze, handele es sich zweifelsfrei nicht um effiziente Kosten im Sinne des § 44 Abs. 1 PostG, sondern um neutrale Aufwendungen i. S. d. § 44 Abs. 4 PostG, die aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung (§ 12 PostG) als solche anzuerkennen sind.

Bei den Kosten für die Zustellung von Briefsendungen in Hausbriefkästen handelt es sich nach Auffassung der Kammer auch angesichts der letztgenannten Ausführungen der Betroffenen um effiziente Kosten. Bei der Qualifizierung als effiziente Kosten ist darauf abzustellen, ob diese Kosten auch unter Wettbewerbsbedingungen anfallen würden. Insoweit knüpft der Effizienzbegriff an die Wettbewerbsüblichkeit an. Da Wettbewerber, wie bereits ausgeführt, ebenfalls ihre Sendungen tatsächlich an den Empfänger übergeben oder an der Haustür in den Hausbriefkasten einwerfen, ist davon auszugehen, dass diese Kosten wettbewerbsüblich sind. Die insoweit abweichende Argumentation der Betroffenen geht ins Leere und ist abzulehnen.

Mangels einer gesetzlichen Verpflichtung, Briefkästen in der Bundesrepublik Deutschland an den Grundstücksgrenzen aufzustellen, ist eine Zustellung regelmäßig nur durch Einwurf der Sendung in den Hausbriefkasten möglich. Dies gilt für die Betroffene und für Wettbewerber gleichermaßen.

Diese Zustellung und die dafür anfallenden Kosten sind somit als effizient zu bewerten und werden von der Kammer als Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 44 Abs. 1 PostG anerkannt. Damit setzt die Kammer ihre Spruchpraxis zu dieser Fragestellung fort. Es bleibt schließlich anzumerken, dass die Betroffene vorliegend erstmals eine entgegenstehende Auffassung – und zwar trotz Fortbestehens der rechtlichen Rahmenbedingungen – vertritt. Ihre Ansicht überzeugt nicht.

Vorliegend besteht zwar eine gesetzliche Verpflichtung zur Zustellung im Hausbriefkasten (§ 12 PostG). Aus diesem Umstand alleine kann jedoch keine anzuerkennende Universaldienstlast hergeleitet werden. Die Anerkennung als Universaldienstlast knüpft nämlich an die Wettbewerbsunüblichkeit an. Lediglich Aufwendungen, die aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung nur bei der Betroffenen entstehen und eben nicht gleichermaßen bei den Wettbewerbern, sind geeignet, anererkennungsfähige Lasten gem. 44 Abs. 4 PostG darzustellen. Da es sich um Aufwendungen handelt, die, wie bereits ausgeführt, wettbewerbsüblich sind, handelt es sich um effiziente Kosten und entgegen der Ansicht der Betroffenen nicht um Universaldienstlasten.

Die von der Betroffenen geltend gemachten Kosten für Wegeleistungen von der Grundstücksgrenze bis zum Hausbriefkasten des Empfängers in Höhe von [REDACTED] € in 2025 und [REDACTED] € in 2026 stellen daher KeL im Sinne des § 44 Abs. 1 PostG dar. Zum Ansatz der Kosten als Wertschöpfungskosten vgl. Punkt 7.3.2.1.1. Umwidmung von Kosten für die Zustellung an der Haustür.

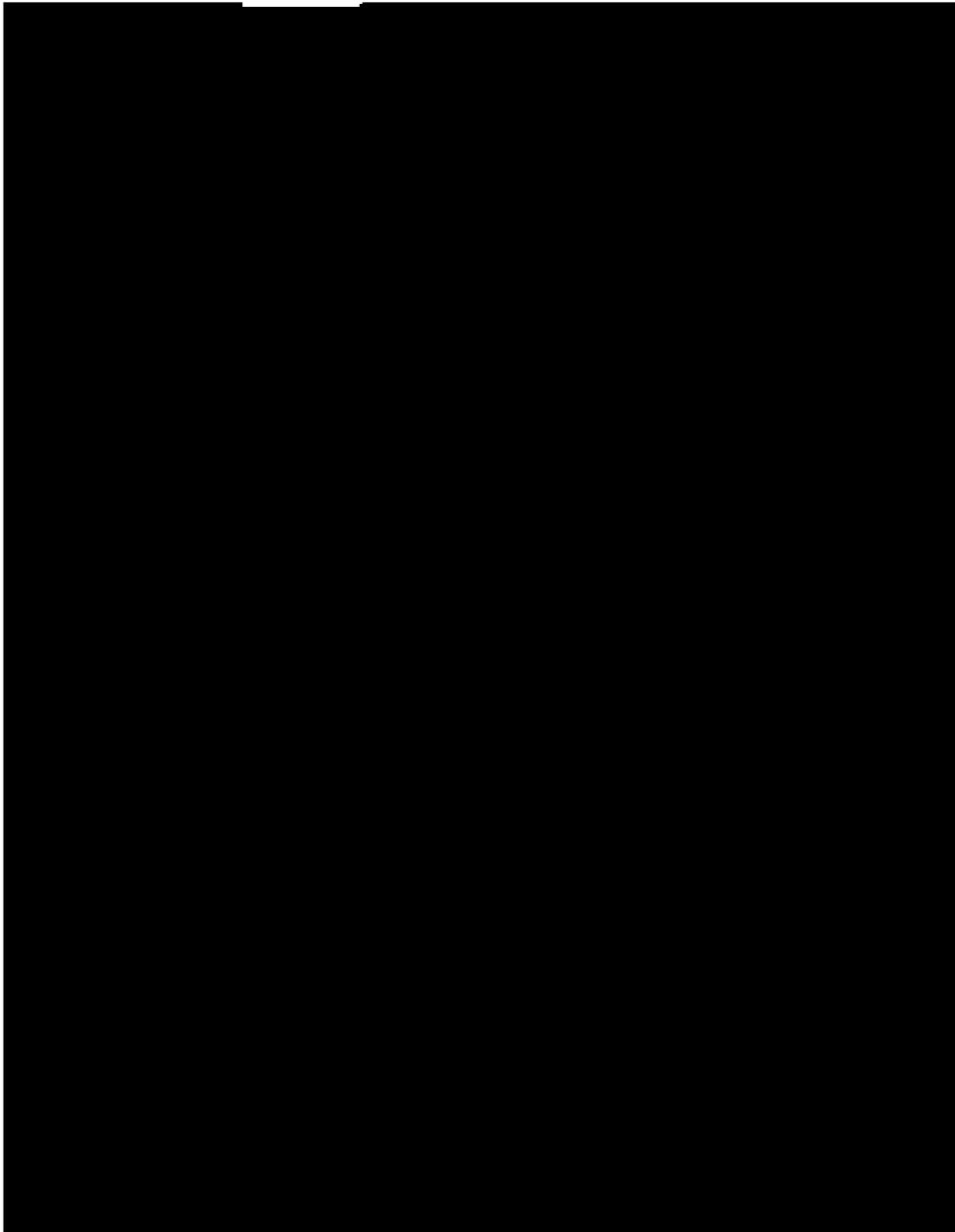
7.3.3.5. Gesamtbetrachtung

Die Betroffene hat die in der Regulierungsperiode der Jahre 2025 bis 2026 anfallenden Mehraufwendungen i. S.d. § 44 Abs. 4 PostG dargelegt.

Diese aus der flächendeckenden Versorgung resultierenden Kosten konnten – in Höhe der von der Kammer erfolgten Anpassung - als KeL-übersteigende Aufwandsposition berücksichtigt werden. Hierzu wurden die von der Betroffenen geltend gemachten segmentbezogenen Lastenansätze (vgl. Schriftsatz v. 12.07.2024, Anlage 8) um die unter Punkt II. 7.3.2.1.1. bis 7.3.2.1.3. ermittelten Anpassungen (Erhöhung der KeL) gekürzt.

Für die einzelnen Segmente und Produktbereiche ergibt sich bei verursachungsgerechter Zuordnung für die Jahre 2025 bis 2026 folgende Lastenverteilung:

Tabelle 37: Verursachungsgerecht zugerechnete Infrastrukturlasten – Price-Cap-Produkte (in Mio. €)



7.3.3.6. „Nicht wettbewerbsübliche Personal- und Personalnebenkosten“

Nach § 44 Abs. 4 PostG sind nachgewiesene Mehraufwendungen als 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 15.05.2024 und 12.07.2024 folgende Personal- und Soziallasten als KeL-übersteigende Aufwendungen i. S. d. § 44 Abs. 4 PostG geltend:

Tabelle 38: Entwicklung Personal- und Soziallasten (in Mio. €)



7.3.3.6.1. 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.

Die Ermittlung des Besitzstandes, der auf Beamte entfällt, erfolgt analog. Die Beamten werden in Abhängigkeit von der Bewertung des Arbeitspostens einer tariflichen Entgeltgruppe einzelfallbezogen zugeordnet. Danach erfolgt eine Bewertung mit den durchschnittlichen wettbewerbsüblichen Personalkosten der Entgeltgruppe. Der Besitzstand Beamte ergibt sich somit durch Gegenüberstellung der Beamtenbezüge inkl. Personalzusatzkosten (PZK) mit

den wettbewerbsüblichen Personalkosten des jeweiligen Arbeitspostens nach dem Entgelttarifvertrag der Betroffenen.

Der Unterschiedsbetrag zwischen Besitzstand für Arbeitnehmer und aktuell gültigem Entgelttarifvertrag wird als berücksichtigungsfähiger Aufwand i. S. d. § 44 Abs. 4 PostG aufgrund der aus der Rechtsnachfolge der Betroffenen eingegangenen Verpflichtungen gegenüber ihren Beschäftigten dem Grunde nach anerkannt.

Mit Blick auf die Annahmen zur Entwicklung des Besitzstand für Arbeitnehmer folgt die Kammer dem Ansatz der Betroffenen jedoch nicht.

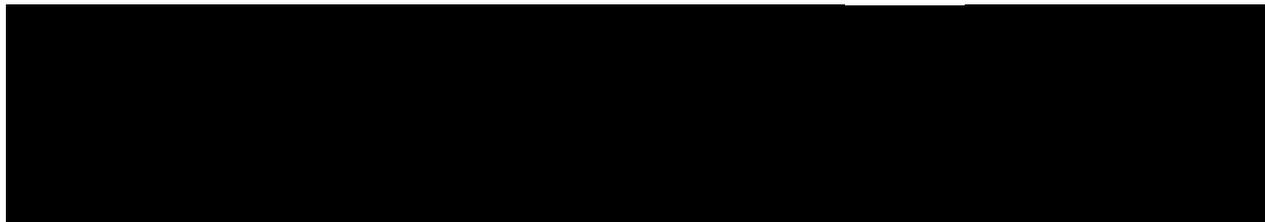
Die Betroffene geht bei ihrer Prognose zur Entwicklung der Besitzstands für Arbeitnehmer von einem Rückgang der Zahl der Beschäftigten im Jahr 2024 von [REDACTED] % p.a. und in den Jahren 2025 und 2026 von [REDACTED] % aus. Die Betroffene begründet die [REDACTED] der Rückgangsquote gegenüber den Vorjahren insbesondere mit Wirkungen, die sich aus der Anhebung des Renteneintrittsalter um jährlich 2 Monate ab 2025 ergeben.

Die Kammer folgt der sehr vorsichtigen Annahme der Betroffenen für die Prognose der Entwicklung der Beschäftigtenzahl nicht. Die von der Betroffenen vorgelegten Zahlen zum durchschnittlichen tatsächlichen Renteneintrittsalter zeigen, dass Arbeitnehmer der Betroffenen in den vergangenen vier Jahren mit [REDACTED] Jahren in den Ruhestand getreten sind – und damit stets um rund [REDACTED] Jahre früher, als dies die jeweilige jährliche Regelaltersgrenze vorsah. Die Annahme der Betroffenen, ausgehend von einem Ruhestandsalter von [REDACTED] die Zahl der Ruheständler in den Jahren 2024 bis 2026 abzuschätzen, lässt die langjährige Entwicklung des tatsächlichen Ruhestandsalters damit unberücksichtigt. Auch die aktuellen Angaben zur Beschäftigtenentwicklung von Januar bis Juli 2024 [REDACTED] zeigen, dass die Annahmen der Betroffenen zu konservativ ermittelt wurden.

Die Kammer geht daher für das Jahr 2024 von einem Rückgang der Arbeitnehmer mit Besitzstand von [REDACTED] % aus. Dies entspricht dem durchschnittlichen Rückgang in den Monaten Januar bis Juli 2024 gegenüber dem Vorjahr. Für die Jahre 2025 und 2026 sieht die Kammer eine Rückgangsquote von [REDACTED] % (Durchschnitt der Jahre 2022, 2023 und 01-07/2024) p.a. als sachgerechten Wert an. Zur Berücksichtigung des steigenden Renteneintrittsalters um 2 Monate p.a. ab 2025 nimmt die Kammer einen pauschalen Abschlag auf die Zahl der erwarteten Ruheständler um [REDACTED] an. Einen höheren Abschlag, wie dies die Betroffenen mit [REDACTED] ihren Berechnungen zugrunde gelegt hat, ist dagegen nicht anzunehmen. Die Betroffene lässt unberücksichtigt, dass auch die Rückgangsquoten der vergangenen Jahre bereits die jährliche Anhebung des allgemeinen Renteneintrittsalters um einen Monat abbilden. Der Ansatz der Betroffenen von [REDACTED] dürfte den Effekt der künftigen Anhebung um zwei Monate ab dem Jahr 2025 somit überschätzen.

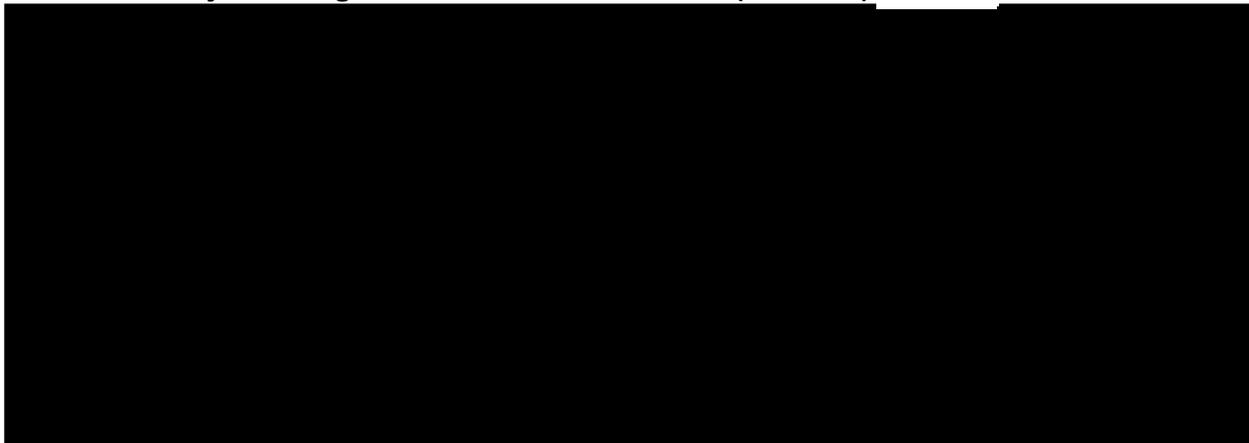
Die Kammer geht daher von folgender Entwicklung der Arbeitnehmer mit Besitzstand und der Zahl der in Ruhestand tretenden Beschäftigten aus:

Tabelle 39: Entwicklung der Arbeitnehmer mit Besitzstand



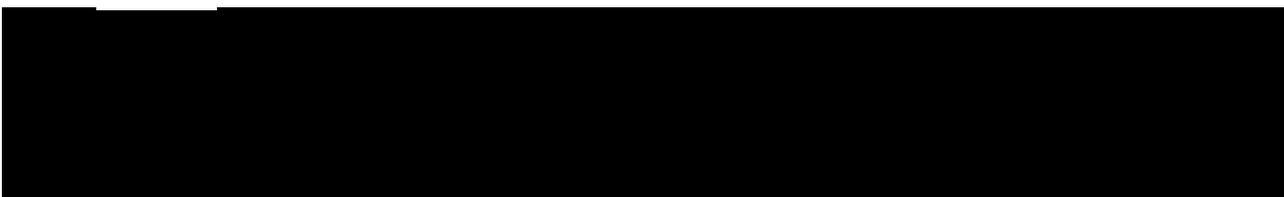
Der Lastenansatz der Betroffenen für den Besitzstand der Arbeitnehmer reduziert sich somit für den relevanten Price-Cap-Zeitraum um rund [REDACTED] für das Jahr 2025 und [REDACTED] für das Jahr 2026.

Tabelle 40: Adjustierung Besitzstand Arbeitnehmer (in Mio. €)



Gemessen an den gesamten Personal- und Versorgungslasten (einschließlich dem Restrukturierungsaufwand) der Betroffenen in Höhe von [REDACTED] im Jahr 2025 und [REDACTED] im Jahr 2026 reduziert sich der Lastenansatz um [REDACTED] % in 2025 und [REDACTED] % in 2026.

Tabelle 41: Kürzung der Personal- und Versorgungslasten je Price-Cap-Segment 2025-2026



Die KeL der Nicht-Price-Cap-Segmente ändern sich entsprechend. Die Ansätze für den auf Beamte entfallenden Besitzstand waren nicht anzupassen. Die von der Betroffenen mit Schreiben v. 12.07.2024 übermittelten Rückgangsquoten erscheinen der Höhe nach sachgerecht und konnten von der Kammer anhand eigener Plausibilitätsberechnungen nachvollzogen werden.

Kein Ansatz für den Unterschied zwischen ETV und TV Sped./Log.

Die Betroffene weist in ihrer Lastendokumentation 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 könnte. 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. § 44 Abs. 4 PostG anzuerkennen sei. Da die Kammer diese Kosten bereits in den vorangegangenen Verfahren nicht anerkannt hat, verzichtete die Betroffene jedoch auf einen entsprechenden Ausweis (vgl. Lastendokumentation der Betroffenen v. 15.05.2024).

Unabhängig davon, ob die Betroffene entsprechende Kosten ausweist, sieht die Kammer unverändert eine Anerkennungsfähigkeit dieser Kosten als Lasten im Sinne des § 44 Abs. 4 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.

7.3.3.6.2. Sozialkosten Beamte

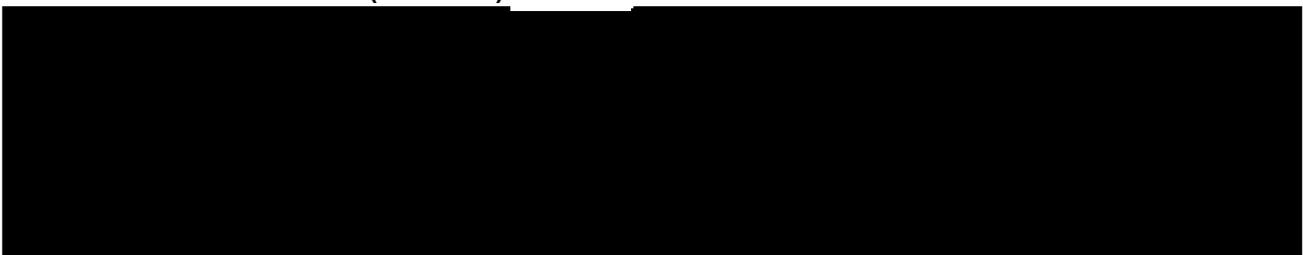
Die Sozialkosten für Beamte umfassen im Wesentlichen den Unternehmensbeitrag der Betroffenen zu den Beamtenpensionen in Höhe von 33 % der Bezüge der aktiven Beamten, Beihilfezahlungen sowie unüblich hohe Beiträge zur Unfallkasse. Die nicht wettbewerbsüblichen Sozialkosten für Beamte werden von der Betroffenen als Differenz der tatsächlichen Kosten und der wettbewerbsüblichen Sozialkosten ermittelt.

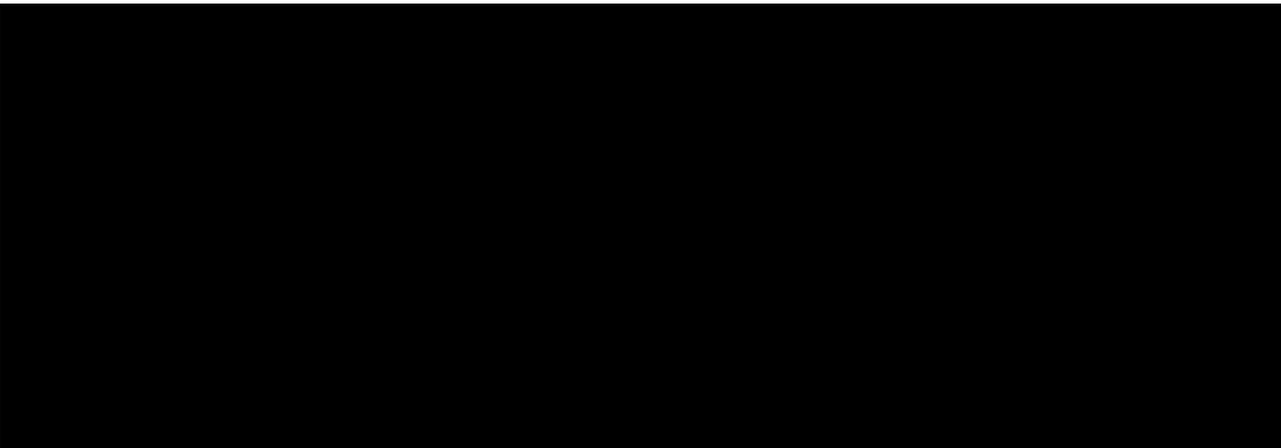
Als wettbewerbsüblich werden die für ein Großunternehmen der Dienstleistungsbranche üblichen Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Sozialversicherung (Renten-, Arbeitslosen-, Kranken-, Pflegeversicherung) sowie die Beiträge zur Unfallkasse und Betriebsrente angesehen.

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 2024 bis 2026 führt die Betroffene folgende Sozialkosten auf:

Tabelle 42: Soziallasten (in Mio. €)

The table content is completely redacted with a solid black box.



7.3.3.6.3. 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 (VAP) 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 2025 und 2026 macht sie Beträge in Höhe von [REDACTED] € jährlich geltend.

7.3.3.6.4. 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 2025 bis 2026 [REDACTED] € jährlich.

7.3.3.6.5. 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.

Die Höhe der Kostenübernahme für die BANstPT wird zu einem großen Teil von den Kosten für die Altersversorgung auf Seiten BANstPT beeinflusst. Wesentliche Einflussfaktoren dieser Kosten sind die Entwicklung der Pensionsrückstellung sowie des Pensionsportfolios.

Für die Jahre 2025 und 2026 werden durch die Betroffene Kostenübernahmen in Höhe von [REDACTED] € in Ansatz gebracht.

7.3.3.6.6. Leistungen für die Versorgungsanstalt Post

Daneben macht die Betroffene Kosten für Leistungen gegenüber der 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 2025 und 2026 auf [REDACTED]

7.3.3.6.7. Personalüberkapazitäten/Restrukturierung

Die Betroffene ist nach § 44 Abs. 4 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.

Für die Jahre 2025 und 2026 werden hierfür Aufwendungen in Höhe von [REDACTED] € in Ansatz gebracht.

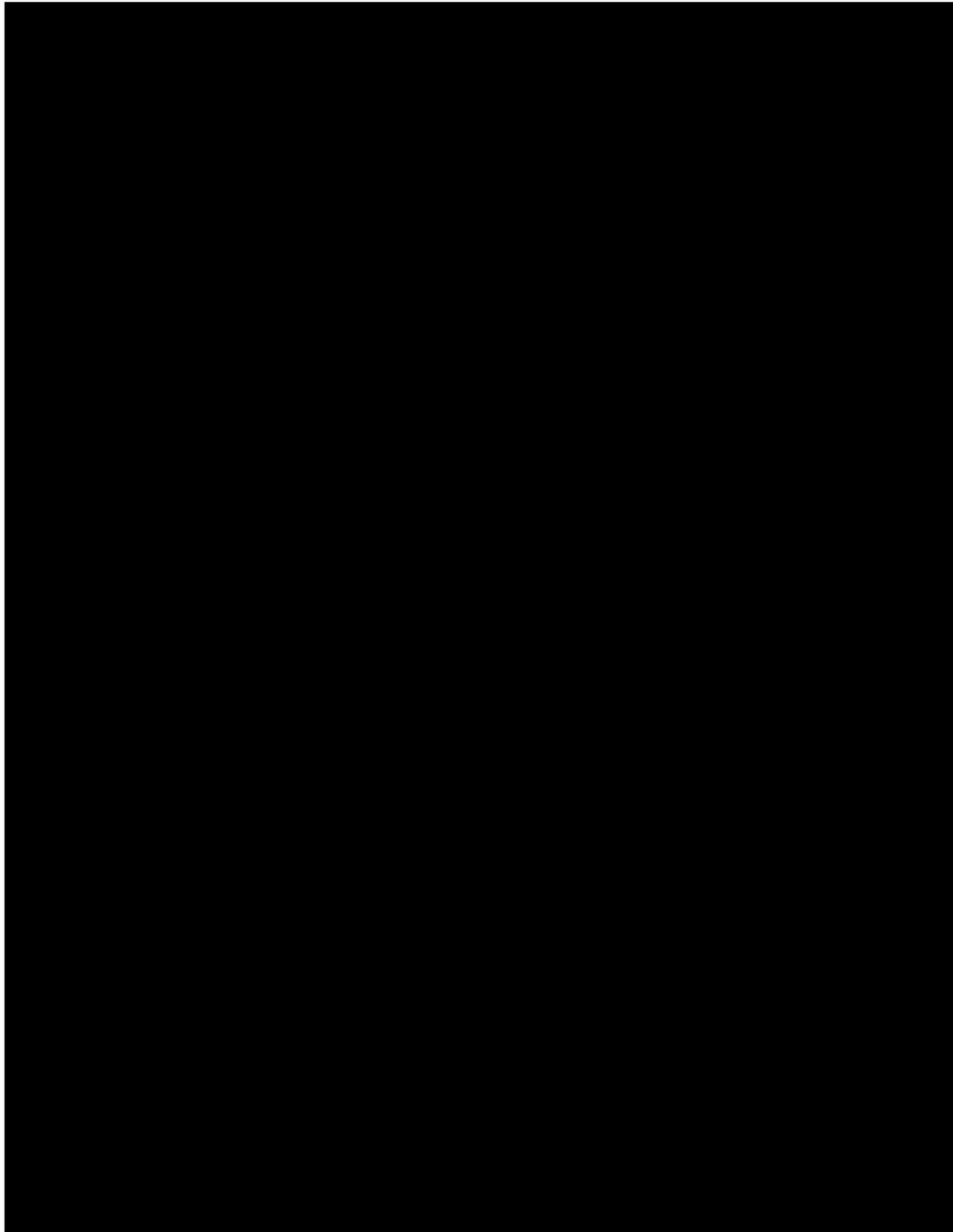
7.3.3.6.8. Gesamtbetrachtung

Die Betroffene hat dargelegt, dass die vorgenannten Regelungen, Verpflichtungen und Kostenübernahmen im Vergleich zu anderen Großunternehmen in der Dienstleistungsbranche zu erheblich höheren Personal-, Sozial- und Versorgungskosten führen.

Die Betroffene hat ausweislich der Lastenaufstellung vom 15.05.2024, aktualisiert mit Schreiben vom 12.07.2024, die Höhe der zu berücksichtigenden Kosten beziffert. Für die Kammer sind derzeit keine Anhaltspunkte ersichtlich, die gegen eine Anerkennung dieser Kosten als KeL-übersteigender Aufwand sprechen.

Diese Mehraufwendungen wurden daher gemäß § 44 Abs. 4 PostG als Kosten aus der Übernahme von Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind, dem Grunde wie auch – nach Anpassung der Kostenansätze für den Besitzstand für Arbeitnehmer – der Höhe nach anerkannt.

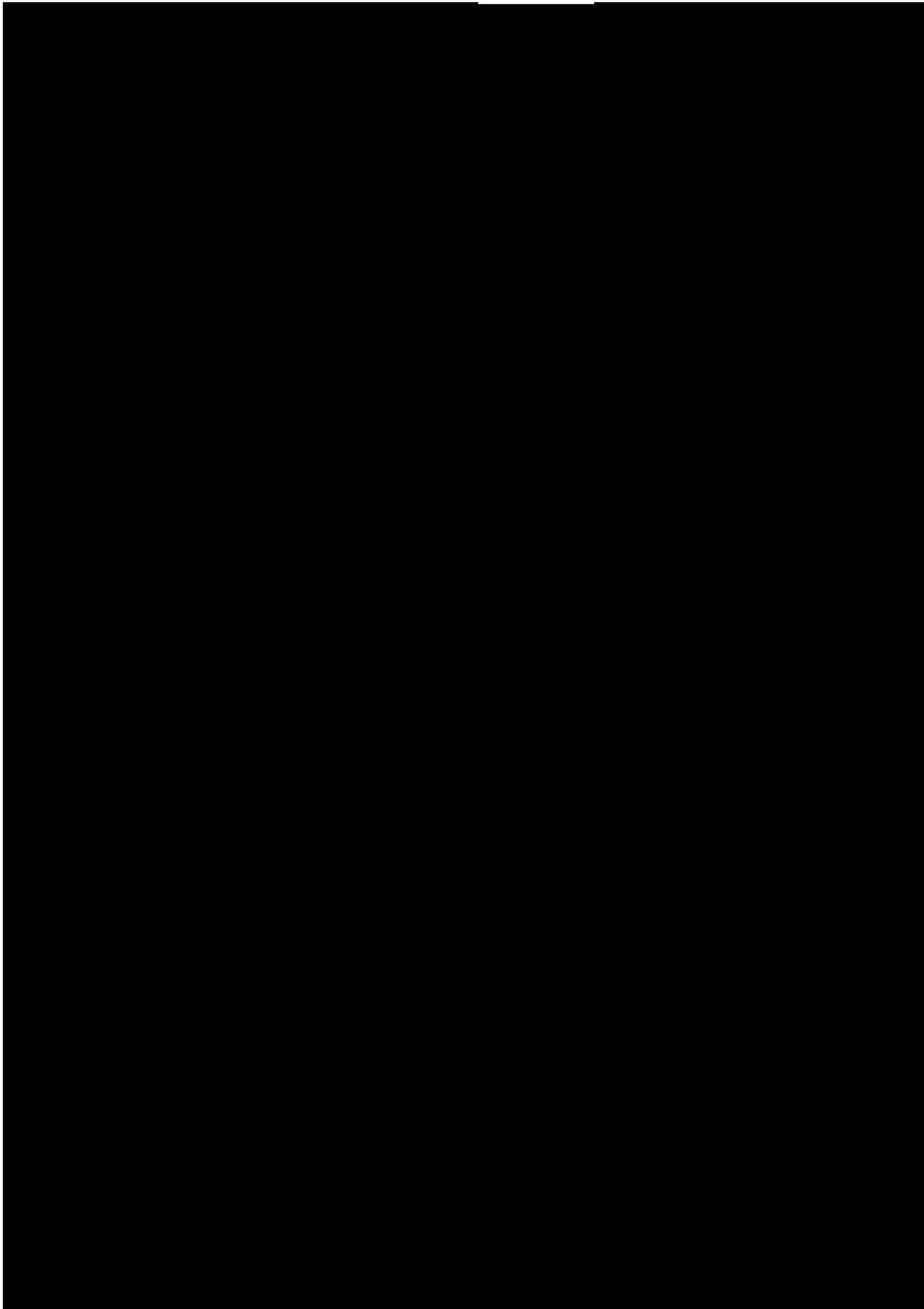
**Tabelle 43: Verursachungsgerecht zugerechnete Personal-, Sozial- und Versorgungs-
lasten (in Mio. €)**



**7.3.3.7. Summe der verursachungsgerecht zugerechneten KeL-übersteigenden
Aufwendungen**

Für die drei Price-Cap-Segmente sowie die sonstigen Produktsegmente ergeben sich bei verursachungsgerechter Verteilung der o. g. KeL-übersteigenden Aufwendungen (Punkt II. 7.3.3.5. und 7.3.3.6.8.) folgende Werte:

Tabelle 44: Verursachungsgerecht zugerechnete Universaldienst-, Personal-, Sozial- und Versorgungslasten (in Mio. €)



7.3.4. Sendungsmengen für die Price-Cap-Segmente

Der für die Prognose über die Entwicklung der Sendungsmengen relevante 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 und hierauf aufbauend die für die drei Körbe relevanten Sendungsmengen bestimmt.

Anknüpfend an dieses Vorgehen werden zunächst die Sendungsmengenentwicklungen der Vergangenheit für die verschiedenen Körbe betrachtet und als Grundlage für die Prognose der jährlichen Sendungsmengen für die Jahre 2024 und die Price-Cap-Prognose für die Jahre 2025 und 2026 herangezogen.

Als Grundlage für die Prognose dienen die für die Jahre 2020 bis 2023 festgestellten Mengenänderungen. Für die Körbe 1 und 2 wurde für den abgelaufenen Zeitraum von 2020 bis 2023 analysiert, in welchem Umfang E-Substitutions- und Migrationsprozesse die Sendungsmengen beeinflusst haben. Letzere umfassen Mengenverluste aufgrund der Abwanderung in Richtung Teilleistungen sowie Wettbewerb. Für Korb 3 beschränkte sich die Analyse auf mögliche Verschiebungen von Paketmengen hin zu Wettbewerbern. Der Aspekt der E-Substitution war insoweit zu vernachlässigen.

Zum Nachweis der Entwicklung der Sendungsmengen im abgelaufenen Genehmigungszeitraum hat die Betroffene mit Schreiben vom 15.05.2024 und ergänzend mit Schreiben vom 12.07.2024 detaillierte Angaben zur Entwicklung der oben genannten Körbe gemacht. Hierzu hat die Betroffene für jeden der Körbe die in den Jahren 2020 bis 2023 zu verzeichnenden Sendungsmengenänderungen beziffert. Die Betroffene hat hierzu eine umfangreiche Dokumentation vorgelegt, in der sie ihre Annahmen zu Ursachen und Umfang der zukünftigen Brief- und C2X-Paketmengen ausführlich begründet.

Im Rahmen der Fortschreibung der Sendungsmengenentwicklung hat die Beschlusskammer neben den zu erwartenden Mengenveränderungen durch die E-Substitution im Briefbereich auch Effekte im Zusammenhang mit der Verlagerung von Sendungsmengen zum Wettbewerb (Korb 1 und 2 alternative Briefdienstleister; Korb 3 Paketdienstleister und ggf. Briefdienstleister) berücksichtigt.

7.3.4.1. Korb 1 (Brief)

7.3.4.1.1. Entwicklung im Bereich Brief National

7.3.4.1.1.1. Untersuchung der zurückliegenden Sendungsmengenentwicklung National

Der durchschnittliche Sendungsmengenrückgang der nationalen Sendungen in den Jahren 2020 bis 2023 lag bei [REDACTED] % p. a..

Die Betroffene hat in Abhängigkeit von der Versendergruppe und dem Frankierverhalten folgende Abgrenzung innerhalb des Bereiches National sowie nachfolgende Segmentierung vorgenommen:

Briefkommunikation (BK) vollbezahlt

Privatkundensegment (C-to-X)

Kleinst-Geschäftskunden (B_{Kleinst}-to-X)

Briefkommunikation (BK) Frankiermaschinen

Kleine Geschäftskunden (B_{Klein}-to-X)

Briefkommunikation (BK) DV-Frankiert

Zum Nachweis der Sendungsmengenentwicklung im abgelaufenen Genehmigungszeitraum wurden von der Betroffenen detaillierte Angaben zur Entwicklung der o. g. Freimachungsarten und Versendergruppen gemacht.

Unter Heranziehung von Unternehmensstatistiken der Betroffenen wurde für jede Versendergruppe und für jede Freimachungsart die Entwicklung der tatsächlichen Sendungsmengen im abgelaufenen Zeitraum von 2020 bis 2023 analysiert.

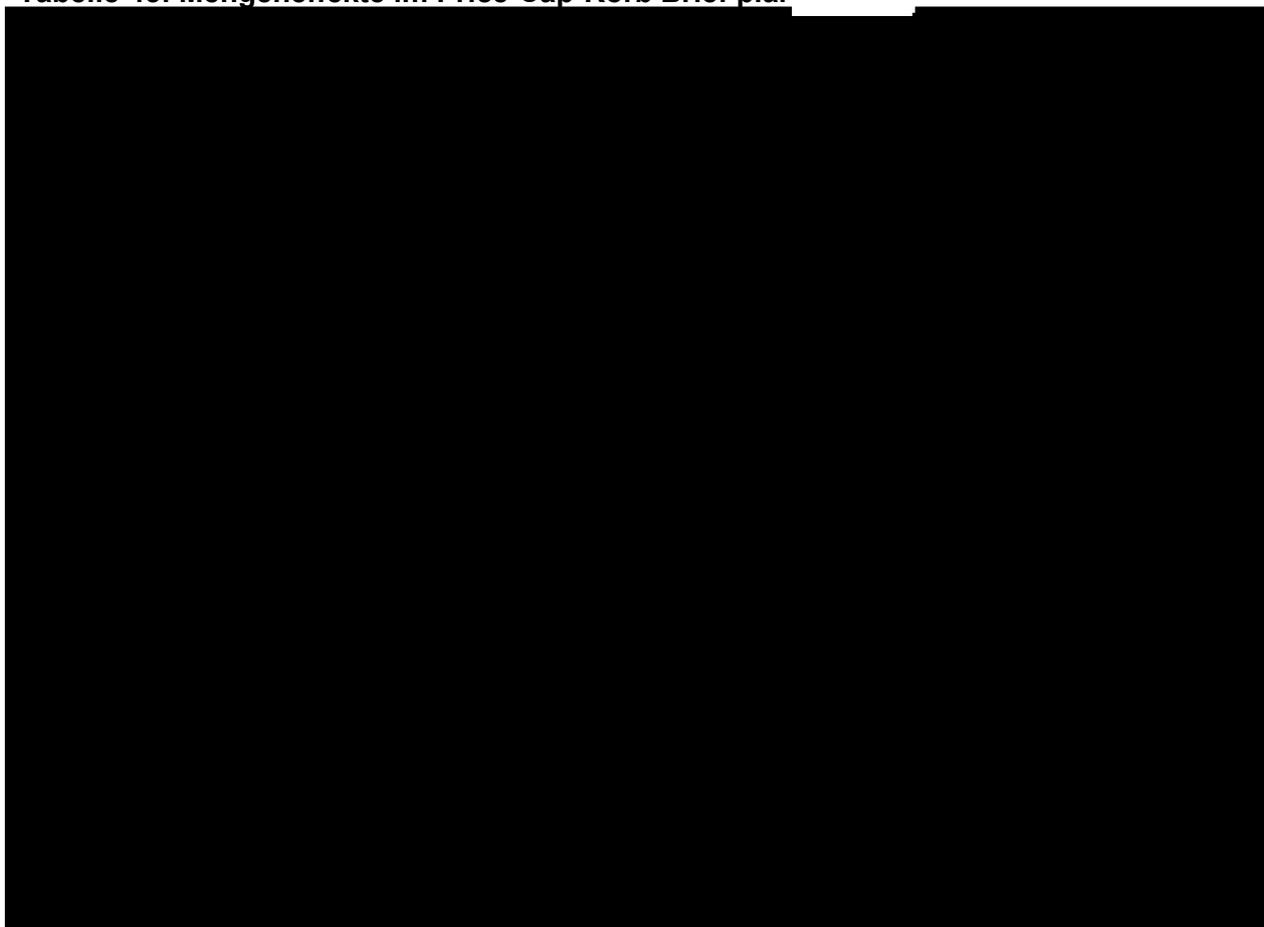
In der Versendergruppe C2X war der Rückgang über den gesamten Beobachtungszeitraum stets [REDACTED]

[REDACTED] Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass Geschäftskunden in diesen Frankiersegmenten aus wirtschaftlichen Gründen, insbesondere unter dem Aspekt der Kosteneffizienz, ihre Briefmengen stets auf das notwendige Maß reduziert haben. In der Versendergruppe [REDACTED]

[REDACTED] anhält. In der Versendergruppe B(klein)2X waren dagegen [REDACTED] zu verzeichnen. Dies dürfte sich in Zukunft ändern, da durch das Wachstumschancengesetz auch kleinste Geschäftskunden ihre Rechnungen auf elektronische Formate umstellen müssen. Dann ist auch in der Versendergruppe [REDACTED] zu rechnen.

Nach Bereinigung der tatsächlichen Sendungsmengen um Einmaleffekte ergibt sich folgendes Bild der für die Absatzentwicklung relevanten Effekte:

Tabelle 45: Mengeneffekte im Price-Cap-Korb Brief p.a.



Für die Hochrechnung zur Ermittlung der relevanten Sendungsmengen in der Price-Cap-Periode wurde die um Sondereffekte bereinigte historische Datenbasis herangezogen. In diesem Zusammenhang sind Mengeneffekte durch Wahlen und die SARS-CoV2-Pandemie zu nennen. Diese dürfen bei der Abschätzung zukünftiger Sendungsmengen nicht berücksichtigt werden.

Der stärkste Mengenrückgang ist bei der Versendergruppe der [REDACTED] zu verzeichnen, was auf deren hohe Akzeptanz der elektronischen Kommunikation und IT-Ausstattung zurückzuführen ist. Dies zeigt sich in der höchsten E-Substitutionsrate für die Versendergruppe C2X von [REDACTED] % in Korb 1 im Vergleich zu den Substitutionsraten für die Versendergruppen [REDACTED] in Höhe von [REDACTED] %.

[REDACTED] Bei der Freimachungsart DV-Freimachung sind die einzelnen Sendungsmengen naturgemäß stark schwankend. Aus den Statistiken der Beteiligten geht hervor, dass [REDACTED]

[REDACTED] Weder bei [REDACTED] konnten Mengenverluste an Wettbewerber festgestellt werden.

7.3.4.1.1.2. Prognose der Betroffenen zu Brief National

Basis der Prognose sind die um Einmaleffekte bereinigten Briefmengen der Jahre 2020 bis 2023. Für jede Frankierart wurde für den zurückliegenden Zeitraum 2020 bis 2023 analysiert, inwieweit elektronische Substitutions- und Migrationsprozesse die Sendungsmengen beeinflusst haben und sich in den Folgejahren fortsetzen. Letztere umfassen Mengeneffekte durch Migration auf Teilleistungen sowie wettbewerbsbedingte Mengenveränderungen. Die durch Hochrechnung ermittelte bereinigte durchschnittliche extrapolierte Basismenge wurde um Mengen aufgrund von Sondereffekten erhöht. Hierzu zählen Mengenverluste durch das Wachstumschancengesetz sowie Mengenzuwächse im Zusammenhang mit Wahlen.

Auf der Basis dieser Ermittlungen werden für die inländischen Sendungsmengen folgende Sendungsmengen als Berechnungsgrundlage für die Bestimmung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) verwendet:

Tabelle 46: Prognose der Sendungsmengenentwicklung im Bereich Brief national

[REDACTED]

Durch die Substitution der physischen Briefpost durch elektronische Kommunikationsmittel wie E-Mail oder Messenger-Dienste (Nutzung von Smartphones) wird ein weiterer Rückgang der Sendungsmengen erwartet. Als Folge der weiter steigenden Breitbandpenetration werden Privatkunden auch für ihre private Korrespondenz verstärkt elektronische Kommunikationsmittel nutzen. Eine Sättigung dieses Trends zeichnet sich derzeit noch nicht ab.

Die Abschätzung der zukünftigen Sendungsmengen basiert auf der von der Betroffenen mit Schreiben vom 15.05.2024 erstellten Prognoserechnung sowie den von ihr mit Schreiben vom 12.07.2024 ergänzend vorgelegten Erläuterungen zu den Sondermengeneffekten. Die aus den bereinigten Vergangenheitswerten abgeleiteten, die Mengenentwicklung beeinflussenden Effekte dienen der prognostischen Bewertung der Sendungsmengenentwicklung für den Geltungszeitraum des Maßgrößenbeschlusses. Für jede Versendergruppe wurden die Briefmengen für die Jahre 2025 und 2026 entsprechend ihrem Mengenanteil an der Gesamt-sendungsmenge des Dienstleistungskorbes 1 unter Verwendung der jeweiligen Rückgangs-quoten infolge von E-Substitution, Migration und Abwanderung zu Wettbewerbern abgeleitet.

7.3.4.1.2. Entwicklung im Bereich Brief International

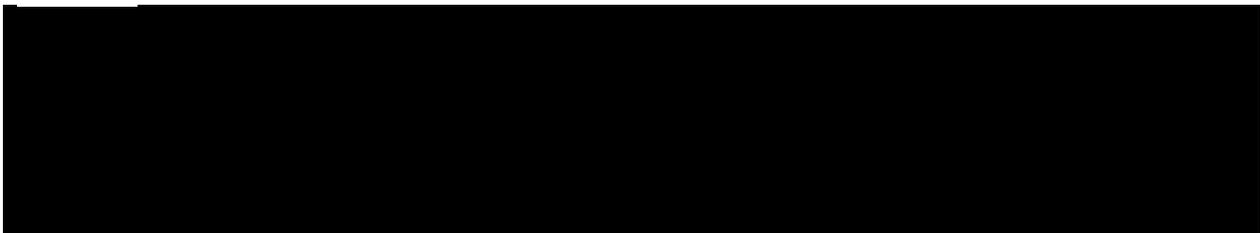
7.3.4.1.2.1. Untersuchung der zurückliegenden Sendungsmengenentwicklung Brief International

Der durchschnittliche Sendungsmengentrückgang der internationalen Sendungen in den Jahren 2020 bis 2023 lag bei [REDACTED] p. a.. Damit setzte sich der Rücklauf der Sendungsmengen fort. Im Dokumentenversand haben zwei Jahre Lockdown-Modus die Digitalisierung sowohl in der geschäftlichen wie auch in der privaten Kommunikation beschleunigt.

7.3.4.1.2.2. Prognose Brief International

Für die internationalen Sendungsmengen werden die nachfolgenden Sendungsmengen als Kalkulationsgrundlage zur Bestimmung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) zugrundegelegt:

Tabelle 47: Prognose der Sendungsmengenentwicklung im Bereich Brief International

A large black rectangular redaction box covers the content of Table 47, which would otherwise show the forecast of mail volume development in the international mail sector.

Für den Bereich Brief International wird für die Price-Cap-Periode ein durchschnittlicher Rückgang von [REDACTED] angenommen. Innerhalb des Bereichs Brief International wird für das Teilsegment „Brief Export“ ein durchschnittlicher Rückgang von [REDACTED] und für das Teilsegment „Brief zum Kilotarif“ ein Rückgang von [REDACTED] erwartet.

Die Entwicklung der Sendungsmengen bleibt auch ab dem Jahr 2024 rückläufig. Die Beschlusskammer folgt der Argumentation der Betroffenen, dass die Digitalisierung durch die beiden Lockout-Jahre sowohl in der geschäftlichen als auch in der privaten Kommunikation beschleunigt wurde, so dass auch der internationale Briefversand weiter rückläufig ist.

7.3.4.2. Korb 2 (Teilleistungen)

7.3.4.2.1. Entwicklung im Bereich Teilleistungen

Für die Price-Cap-Periode von 2025 bis 2026 wird in Anlehnung an die Mengenentwicklung in den vergangenen Jahren für die Price-Cap-Periode für 2025 eine jährliche Sendungsmenge von [REDACTED] Mio. und für 2026 eine jährliche Sendungsmenge von [REDACTED]

■ Mio. zugrunde gelegt. Diese beruht auf einer Schätzung der Teilleistungsmengen basierend auf der Entwicklung der Sendungsmengen für die Jahre 2020 bis 2023 und einer anschließenden Extrapolation. Als Ausgangsbasis für die X-Faktorbestimmung dient die von der Betroffenen mit Schreiben vom 15.05.2024 vorgelegte Prognoserechnung.

7.3.4.2.1.1. Untersuchung der zurückliegenden Sendungsmengenentwicklung Teilleistungen

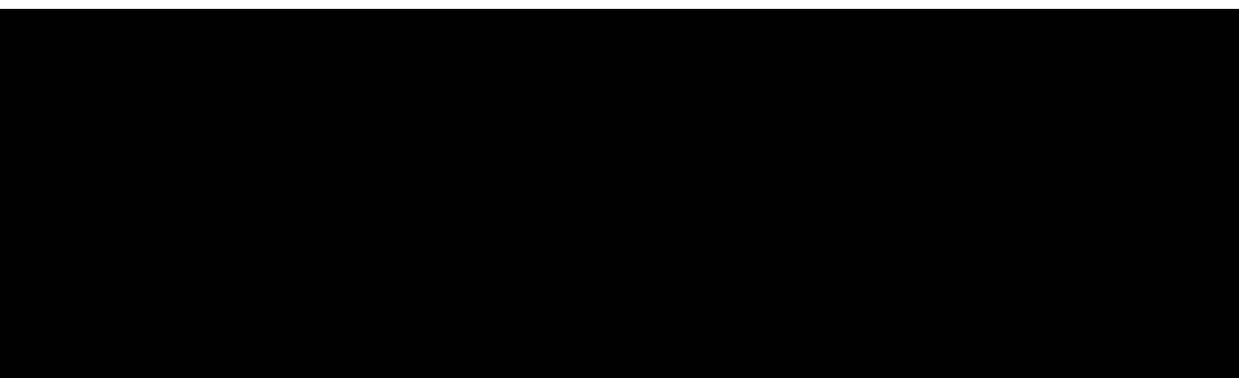
Mit o.g. Schreiben werden die Faktoren benannt, welche sich maßgeblich auf die Sendungsmengen im Teilleistungsbereich ausgewirkt haben. Die in den Jahren 2021 und 2022 zu verzeichnenden ■ waren Folge der im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie stehenden Sendungsanlässe. Ein weiterer prägnanter Sondereffekt war im Jahr 2022 die durch die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs erforderliche Versendung von Zustimmungserklärungen von Bankkunden zu AGB-Änderungen. Der Mengenrückgang ■

Seit 2023 gewährt die Betroffene bei den Teilleistungen eine Rabattierung für die Möglichkeit, Sendungen in der Zustellung zu steuern, so dass diese entweder mit einer Laufzeit E+1 oder E+2 zugestellt werden können. Die ausgewiesene Gesamtsendungsmenge ■

Bei Betrachtung der die Sendungsmenge beeinflussenden Faktoren dominiert die Substitution des physischen Briefversands durch elektronische Mitteilungsformen. Der vergleichsweise geringe Wert erklärt sich daraus, dass die Digitalisierung der Geschäftskommunikation mit einem erheblichen Umstellungsaufwand verbunden ist. Dieser Befund deckt sich auch mit der Einschätzung der Betroffenen. Die im Vergleich zu Privatpersonen insgesamt geringere ausfallende E-Substitutionsrate sieht die Betroffene darin begründet, dass Privatpersonen sich schneller auf digitale Alternativen umstellen können, weil eine entsprechende Infrastruktur mit Smartphone und Internetverbindung vorhanden ist.

Zusammenfassend ergibt sich folgendes Bild der Einflussfaktoren auf die bereinigte Absatzmenge für die Jahre 2020 bis 2023:

Tabelle 48: Einflussfaktoren der Sendungsmengenentwicklung im Korb 2

The table content is completely redacted with a large black rectangle.

7.3.4.2.1.2. Prognose Teilleistungen

Die Prognose der Kammer beruht auf einer Schätzung der Teilleistungsmengen basierend auf der Entwicklung der Sendungsmengen für die Jahre 2020 bis 2023 und einer anschließenden

Extrapolation. Als Ausgangsbasis für die X-Faktorbestimmung dient die von der Betroffenen mit Schreiben vom 15.05.2024 vorgelegte Prognoserechnung.

Aus diesem Schreiben geht hervor, dass es auch in Zukunft aufgrund gesetzlicher Vorgaben Sonderversendungen geben wird, die zu positiven Effekten im Bereich der Teilleistungen führen werden. In diesem Zusammenhang verweist die Betroffene auf zusätzliche Sonderversendungen im Zusammenhang mit der elektronischen Patientenakte. Dem stehen jedoch auch negative Effekte gegenüber, wie z.B. die Umstellung von Papierrechnungen auf elektronische Rechnungen als Folge des Wachstumschancengesetzes. Die Weiterentwicklung des Teilleistungsportfolios zum 01.01.2023, mit der neben der kostenlosen Sendungsverfolgung auch eine rabattierte alternative Laufzeitoption E + 1/ 2 eingeführt wurde, führte zu einer Attraktivitätssteigerung der Teilleistungsprodukte für Geschäftskunden, mit der Folge, dass der Sendungsmengenrückgang [REDACTED] werden konnte. Aufgrund der vorgenannten Sondereffekte in Verbindung mit dem veränderten Portfolio geht die Betroffene davon aus, dass die Sendungsmengen im Segment TL im Prognosezeitraum um [REDACTED] zurückgehen werden.

Aufgrund der vorgenannten Sondereffekte in Verbindung mit dem geänderten Portfolio geht die Betroffene davon aus, dass die Sendungsmengen im TL-Segment im Prognosezeitraum um [REDACTED] zurückgehen werden.

Mit Schreiben vom 12.07.2024 legte die Betroffene eine aktualisierte Hochrechnung vor und prognostizierte für die Price-Cap-Periode einen Rückgang der Sendungsmengen im Bereich der Teilleistungen von durchschnittlich [REDACTED] % p. a.. Dieser resultiert nach ihrer Einschätzung vornehmlich aus den Folgen der Umsatzsteuerbefreiung. Der Mengenrückgang liege demzufolge mit [REDACTED] %, etwa [REDACTED] % über der am 15.05.2024 vorgelegten Planung. Die Betroffene beziffert die Mengenverluste mit [REDACTED] Mio. im Jahr 2025 und [REDACTED] Mio. im Jahr 2026. Zur Begründung verweist sie [REDACTED] werden.

Soweit die Betroffene einen [REDACTED] bei der Beförderung standardisierter Briefsendungen für Geschäftskunden behauptet, kann die Kammer diesem Ansatz nur eingeschränkt folgen. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Mit Schriftsatz vom 15.05.2024 hat die Betroffene im Zusammenhang mit der Entwicklung der Sendungsmengen im Teilleistungsbereich für den Zeitraum von 2020 bis 2023 festgestellt, dass die durch E-Substitution hervorgerufenen Sendungsmengenverluste in Höhe von [REDACTED] % zum Teil durch einen gegenläufigen Sendungsmengenzuwachs von [REDACTED] % abgemildert wurden. Den Zuwachs von [REDACTED] % begründet sie mit der Rückgewinnung von Kunden, deren Sendungen vormals von Wettbewerbern befördert wurden.

Vor diesem Hintergrund ist der neuerliche Vortrag der Betroffenen mit Schreiben vom 12.07.2024 für die Kammer nicht nachvollziehbar. Insbesondere erschließt sich der Kammer nicht, woher die zusätzlich von der Betroffenen in der aktualisierten Stellungnahme behaupteten [REDACTED] % Sendungsmengenverluste resultieren, die immerhin eine [REDACTED] der möglichen Sendungsmengen, die von Wettbewerbern zurückgewonnen werden könnten, implizieren.

Nach Ansicht der Kammer überschätzt die Betroffene die möglichen Auswirkungen der Umsatzsteuerbefreiung von Wettbewerbsunternehmen. Nicht jede Kundengruppe wird gleichermaßen von diesem Umstand betroffen sein. Für vorsteuerabzugsberechtigte Versender wird sich durch die Umsatzsteuerbefreiung von Wettbewerbsunternehmen keine materielle Verschlechterung gegenüber der aktuellen Situation ergeben. Etwaige positive Auswirkungen beschränken sich ausschließlich auf diejenigen Versender, die nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind. Diese könnten einen Anlass haben, das Beförderungsunternehmen zu wechseln. So könnten Versender, weil das Beförderungsentgelt nunmehr um den Betrag der vormaligen Mehrwertsteuer abgesenkt wird, geneigt sein, beim Wettbewerbsunternehmen zu verbleiben. Wegen des niedrigeren umsatzsteuerbefreiten Beförderungsentgelts der Wettbewerbsunternehmen könnten Versender zudem vereinzelt zu anderen Wettbewerbern abwandern. Letztlich kann es dahinstehen, ob und in welchem Umfang nicht vorsteuerabzugsberechtigte Kunden zu Wettbewerbsunternehmen abwandern. Denn im überwiegenden Fall verbleiben deren Sendungen jedenfalls im Briefbeförderungsnetz der Betroffenen, selbst unter Nutzung des Teilleistungszugangs. Dies folgt aus dem Umstand, dass die Wettbewerber für ihre Briefbeförderungsleistung auch weiterhin mangels einer bundesweiten Zustellinfrastruktur auf den Teilleistungszugang der Betroffenen angewiesen sind.

EBIT-relevante Effekte für die Betroffene können sich durch Marktanteilsverluste allenfalls in geringem Umfang infolge der Umsatzsteuerbefreiung ergeben. Sendungsmengenverluste resultieren insoweit möglicherweise aus der Abwanderung von Sendungsmengen hin zu den infrastrukturbasierten Wettbewerbern. Folglich könnten hierdurch geringe Sendungsmengen dem Briefnetz der Betroffenen verloren gehen. Infrastrukturbasierte Wettbewerber verfügen über eine eigene Zustellinfrastruktur und sind nicht auf die Nutzung des Teilleistungszugangs bei der Betroffenen angewiesen. Jedoch stellen diese eine verschwindend kleine Gruppe der auf dem relevanten Markt tätigen Unternehmen dar. Hinzu kommt, dass sie nur lokal tätig sind und nicht über ein bundesweites Zustellnetz verfügen.

Da die den Teilleistungszugang in Anspruch nehmenden Wettbewerber im Verhältnis zu den infrastrukturbasierten Wettbewerbern zahlenmäßig und hinsichtlich ihres Sendungsmengenaufkommens überwiegen, führt eine steuerliche Begünstigung in Form der Umsatzsteuerbefreiung auf Seiten der Wettbewerber eher zu einer Abwanderung zu Konsolidierern und in geringerem Umfang zu einer Abwanderung zu infrastrukturbasierten Wettbewerbern.

Selbst wenn die von Geschäftskunden zu entrichtenden Entgelte der Wettbewerber umsatzsteuerbefreit und damit niedriger wären, würden die Sendungsmengen jedenfalls im Briefnetz der Betroffenen verbleiben. Ein Verlust von Sendungsmengen, verbunden mit einer nennenswert geringeren Auslastung des Brieflogistiknetzes, ist daher nicht zu erwarten.

Nach Gesamtwürdigung des Vortrags der Betroffenen unter Zugrundelegung der Marktverhältnisse und der daraus zu erwartenden EBIT-Effekte geht die Kammer davon aus, dass der Umfang der zu prognostizierenden Abwanderungen deutlich geringer ausfällt, als von der Betroffenen mit Schreiben vom 12.07.2024 behauptet. In Anknüpfung an die mit Schreiben vom 15.05.2024 vorgenommene Analyse der Einflussfaktoren für den zurückliegenden Zeitraum unterstellt die Kammer die von der Betroffenen ihrerseits empirisch festgestellte Abwanderungsquote für die Jahre 2020 bis 2023. So wird vorliegend für den relevanten Price-Cap-Zeitraum eine Abwanderungsquote von [REDACTED] % unterstellt. Die Kammer sieht die zu erwartenden Sendungsmengenrückgänge weniger pessimistisch und sieht sich veranlasst, die entsprechende Prognose zu korrigieren.

Der Vortrag der Betroffenen, die Prognose unterschätze den zukünftigen Rückgang der Sendungsmengen infolge der E-Substitution, greift nicht durch. Die Kammer legt ihrer Berechnung die Prognosedaten der Betroffenen mit Datenstand zum 15.05.2024 zugrunde. Hinsichtlich der Entwicklung der Sendungsmengen stützt sich die Kammer auf die Ausführungen der Betroffenen zu den mit der E-Substitution verbundenen Effekten, die von der Kammer nicht in Zweifel gezogen werden. Dies betrifft insbesondere auch den Rückgang der Sendungsmengen aufgrund des Wachstumschancengesetzes. Die Datenbasis für die Prognose der Betroffenen zum 15.05.2024 berücksichtigt explizit den Rückgang der Sendungsmengen infolge des Wachstumschancengesetzes. Insofern folgt die Kammer der Einschätzung der Betroffenen mit Datenstand zum 15.05.2024.

Die von der Kammer angenommene Rückgangsquote von [REDACTED] % lässt sich aus den mit Schreiben vom 15.05.2024 zur Verfügung gestellten Daten ableiten. Die Betroffene hat ihrerseits für den Prognosezeitraum nur Veränderungsdaten in der Größenordnung von [REDACTED] % angenommen. Diese liegen für das Jahr 2025 nur bei [REDACTED] % und für das Jahr 2026 bei [REDACTED] % und damit deutlich niedriger als im Schreiben vom 12.07.2024 dargelegt. Diese Veränderungsdaten berücksichtigen die in den vergangenen Jahren beobachtete und von der Betroffenen angenommene E-Substitutionsrate von [REDACTED] %. Die im Vergleich zum vergangenen Zeitraum niedrigere Änderungsrate resultiert aus der Berücksichtigung von Sondereffekten im Prognosezeitraum. Mit der angenommenen E-Substitutionsrate sind die Effekte des Wachstumschancengesetzes vollständig berücksichtigt.

Die Kammer übernimmt in ihre Prognose alle Prognosewerte, die die Betroffene auf Seite 30 ihres Schreibens vom 15.05.2024 in der Tabelle „2.3 Absatzentwicklung Teilleistungen 2024 - 2028“ ausweist. Wie die Betroffene selbst ausführt, ergeben sich die Werte für 2025 und 2026 aus einer Fortschreibung der entsprechenden Werte der Vergangenheit nach Bereinigung um Einmaleffekte der Vorjahre und unter Berücksichtigung zukünftiger Einmaleffekte. Die Prognosewerte aus dem Schreiben vom 12.07.2024 unterscheiden sich von den Ansätzen aus dem Schreiben vom 15.05.2024 lediglich dadurch, dass deren Prognosewerte um den Effekt der Umsatzsteuerbefreiung reduziert wurden. Die durch das Wachstumschancengesetz verursachten Sendungsmengenverluste werden zwar in der Tabelle gemäß Schreiben vom 12.07.2024 beziffert, sind aber bereits in der Mengenbasis der anerkannten Prognose vom 15.05.2024 enthalten. Daraus lässt sich zweifelsfrei ableiten, dass die Kammer die durch das Wachstumschancengesetz verursachten Mengenverluste vollständig berücksichtigt hat.

Vor diesem Hintergrund ist für die Kammer nicht nachvollziehbar, wie sich ohne Berücksichtigung des Effekts der Umsatzsteuerbefreiung Veränderungsdaten von [REDACTED] % für 2025 und [REDACTED] % für 2026 ergeben. Vor dem Hintergrund, dass die ursprüngliche Mengenplanung mit Schreiben vom 15.05.2024 bereits die Auswirkungen der Digitalisierung und insbesondere die Effekte des Wachstumschancengesetzes berücksichtigt, besteht daher kein Anlass, die Prognose der Kammer unter dem Gesichtspunkt einer erhöhten E-Substitution anzupassen. Das Ansinnen der Betroffenen, die bisher aus der unterstellten Umsatzsteuerbefreiung resultierenden Mengeneffekte nunmehr als Effekte aus der E-Substitution darzustellen, ist zurückzuweisen. Ungeachtet dessen ist festzuhalten, dass eine über die mit Schreiben vom 15.05.2024 hinausgehende E-Substitution realistischerweise nicht zu erwarten ist. Dies gilt insbesondere für die Auswirkungen des Wachstumschancengesetzes.

Mit dem am 22.03.2024 vom Bundesrat verabschiedeten Wachstumschancengesetz sollen Unternehmen in Deutschland von bürokratischen Hemmnissen entlastet und gleichzeitig Investitionsanreize geschaffen werden. Integraler Bestandteil der Entlastung ist die Einführung der elektronischen Rechnung. Nach den Regelungen des Wachstumschancengesetzes sollen Rechnungen zwischen Unternehmen ab dem 01.01.2025 grundsätzlich in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt werden. Das Wachstumschancengesetz sieht jedoch Übergangsregelungen vor. Bis zum 31.12.2027 dürfen Rechnungen noch in Papierform versandt werden.

In Anlehnung an die Berechnungen der Betroffenen geht auch die Kammer davon aus, dass innerhalb des maßgeblichen Price-Cap-Zeitraums im Teilleistungsbereich im Jahr 2025 ca. [REDACTED] und im Jahr 2026 ca. [REDACTED] Sendungen wegfallen werden.

Der Vortrag der Betroffenen, die Kammer habe das Rückgewinnungspotenzial unterschätzt, greift nicht durch. Ausgehend von den in Tabelle 1 auf Seite 19 dargestellten Sendungen und einem nach internen Auswertungen auf nicht vorsteuerabzugsberechtigte Versender entfallenden Sendungsmengenanteil von [REDACTED] % sowie einer Rückgewinnungsquote von [REDACTED] % im Jahr 2025 und [REDACTED] % im Jahr 2026 errechnet die Betroffene einen weiteren Rückgang um [REDACTED] Sendungen im Jahr 2025 und einen Rückgang um [REDACTED] Sendungen im Jahr 2026. Der ermittelte Sendungsmengenrückgang wird von der Betroffenen überschätzt. Zwar gehen die Betroffene und die Kammer bei der Ermittlung des Rückgewinnungspotenzials von der gleichen Ausgangsbasis der von den Wettbewerbern zugestellten Sendungsmengen aus. Die Daten, auf die sich die Betroffene bezieht, umfassen zwar 1,3 Mrd. Sendungen der Wettbewerber. Dieser Wert kann jedoch nicht ohne Weiteres für die Abschätzung des Rückgewinnungspotenzials herangezogen werden. Die Betroffene hat aufgrund der fehlenden Kenntnisse über die Zusammensetzung der angegebenen Sendungsmenge - hierbei handelt es sich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Wettbewerber - keine Möglichkeit diese Zahl richtig einzuschätzen. Die Sendungsmenge der Wettbewerber ist um die Mengen zu bereinigen, die [REDACTED] D.h. nur die von Wettbewerbern selbstzugestellten Sendungen bzw. die von Wettbewerbern mittels Verbundnetzwerke [REDACTED] zugestellten Sendungen werden als Basis zur Bestimmung des Rückgewinnungspotenzials herangezogen.

[REDACTED] Die Prognose der BNetzA über die von den Wettbewerbern potenziell zurückzugewinnenden Sendungen fällt unter Zugrundelegung der von der Betroffenen angesetzten Rückgewinnungsquoten niedriger aus und liegt damit in der Größenordnung der in der Entscheidung angesetzten Prognose.

7.3.4.3. Korb 3 (Paket C2X)

7.3.4.3.1. Entwicklung im Bereich Paket C2X

7.3.4.3.1.1. Untersuchung der zurückliegenden Sendungsmengenentwicklung C2X

Der durchschnittliche Sendungsmengenrückgang des Korbes Paket C2X in den Jahren 2020 bis 2023 lag bei [REDACTED] p. a..

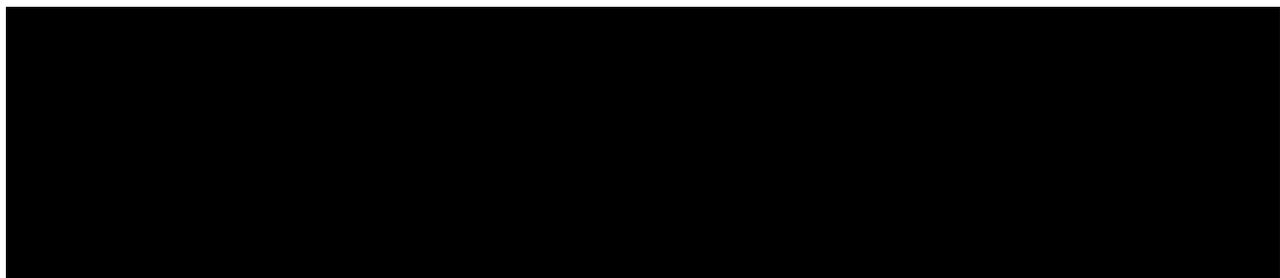
Während die Mengen im Privatkundensegment bis einschließlich 2019 [REDACTED]. Die pandemiebedingten Einschränkungen sowie die deutlich reduzierte Mobilität der Menschen hatten zusätzliche Versandanlässe geschaffen. Dies galt hauptsächlich für Feiertage (Weihnachten, Ostern), aber auch für weitere private Versandanlässe wie Geburtstage, Jubiläen u. ä. Zusätzlich führten private Verkäufe auf Plattformen zu einem [REDACTED]. Mit der Verfügbarkeit von Impfstoffen, der wieder ansteigenden Mobilität der Menschen sowie dem nahezu kompletten Wegfall von (versandgetriebenen) Einschränkungen hat sich dieser Effekt zunehmend abgeschwächt. Demzufolge konnte ab dem Jahr 2022 ein deutlicher Rückgang der Versandmengen festgestellt werden, der sich auch im Jahr 2023 zeigte. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass [REDACTED]

[REDACTED] Die im Jahr 2023 weiter gesunkene Nachfrage kann einerseits, wie bereits ausgeführt, auf den kompletten Wegfall von pandemiebedingten Einflüssen zurückgeführt werden. Andererseits ist sie durch die enorm hohen Inflationsraten beginnend im Jahr 2022 bis Ende 2023 induziert. Auch die Sendungsmengenrückgänge im internationalen Bereich sind durch das Auslaufen der Covid 19-Pandemie begründbar. Verstärkt wurde dieser [REDACTED]

7.3.4.3.1.2. Prognose Paket C2X gemäß Planung der Betroffenen

Für die Sendungsmengen Paket C2X werden die nachfolgenden Sendungsmengen als Kalkulationsgrundlage zur Bestimmung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) zugrundegelegt:

Tabelle 49: Prognose der Sendungsmengenentwicklung im Bereich Brief C2X



Durch die sich abschwächende Kostensteigerung (Inflation) bei gleichzeitiger Steigerung des Gehaltsniveaus durch zahlreiche Tarifabschlüsse sowie Zahlungen der Inflationssonderausgleichsprämie geht die Betroffene für das Jahr 2024 von einer [REDACTED]

[REDACTED] Um den (künftigen) Anforderungen an die

Kennzeichnung schwerer Pakete Rechnung zu tragen, wurde in 2024 eine neue Gewichtsstufe von 20 kg eingeführt. Dies wird zur Folge haben, dass der überwiegende Mengenanteil aus dem 31,5 kg Paket in die neue Gewichtsstufe migrieren wird. Eine Veränderung des Gesamtabsatzes wird nicht erwartet. Die Beschlusskammer folgt insoweit der Begründung der Betroffenen.

7.3.5. Absatz- und Umsatzentwicklung in den Nicht-Price-Cap-Segmenten

Der Berechnungsansatz zur Ermittlung des X-Faktors der Kammer basiert zudem auf den Angaben der Betroffenen zur Umsatzentwicklung in den Nicht-Price-Cap-Segmenten, die sie mit Schreiben vom 15.05.2024 und 12.07.2024 übermittelt hat. Hinsichtlich der Umsatzentwicklung in den Nicht-Price-Cap-Segmenten hat die Betroffene nachvollziehbar vorgetragen. Zur Begründung hat sie ihre Prognose der Sendungsmengen sowie die geplanten Entgeltmaßnahmen und die daraus resultierenden Umsätze umfassend dargelegt. Im Einzelnen:

7.3.5.1. Absatzentwicklungen der übrigen Segmente

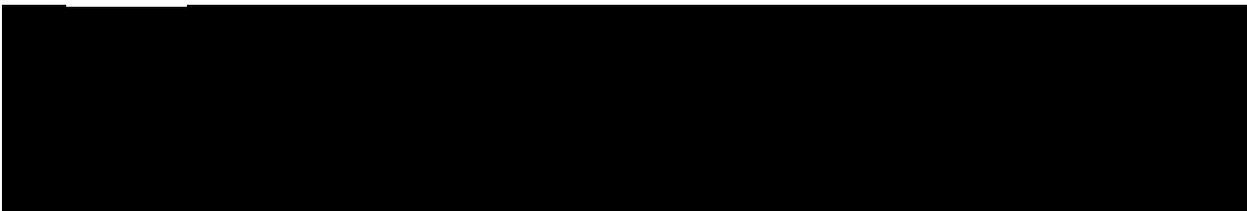
Die Betroffene hat mit Schreiben vom 15.05.2024 sowie mit Schreiben vom 12.07.2024 die Entwicklung der Sendungsmengen in den einzelnen Nicht-Price-Cap-Segmenten nachvollziehbar dargelegt. Für jedes Nicht-Price-Cap-Segment hat sie für den Zeitraum von 2020 bis 2028 die Sendungsmengen prognostiziert und deren Ansatz begründet. 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.

7.3.5.1.1. Dialogmarketing

Das Segment Dialog Marketing ist weiterhin durch einen deutlichen Mengenrückgang in Folge einer zunehmenden E-Substitution gekennzeichnet, Ab dem Jahr 2024 unterstellt die Planung [REDACTED]

In Anbetracht dieser Umstände in Verbindung mit der fortschreitenden E-Substitution entwickeln sich die Absatzmengen wie folgt:

Tabelle 50: Prognose der der Sendungsmengenentwicklung im Bereich Dialogmarketing

The content of the table is completely redacted with a large black box.

7.3.5.1.2. 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 informieren sich nicht mehr über die klassische Tageszeitung, sondern über News-Seiten im Internet. Es sei von einer dauerhaften Fortsetzung des Substitutionstrends auszugehen.

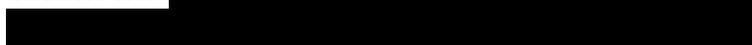
Für das Segment Pressedistribution wird folgende Mengenentwicklung unterstellt:

Tabelle 51: Prognose der der Sendungsmengenentwicklung im Bereich Pressedistribution



7.3.5.1.3. B2X-Paketsegment

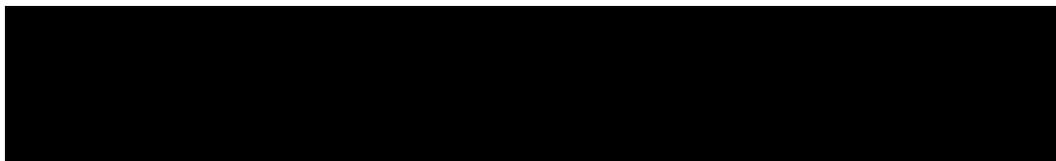
Für den maßgeblichen Price-Cap-Zeitraum geht die Betroffene davon aus, dass der durch die Pandemie geprägte Entwicklung nicht nachhaltig sei. Bereits ab dem Jahr 2022 entwickelten sich 



Aufgrund der Erfahrungen aus 2023 und der ersten Monate im Jahr 2024 geht die Betroffene aktuell davon aus, 

 Für das B2X-Segment wird folgende Mengenentwicklung angenommen:

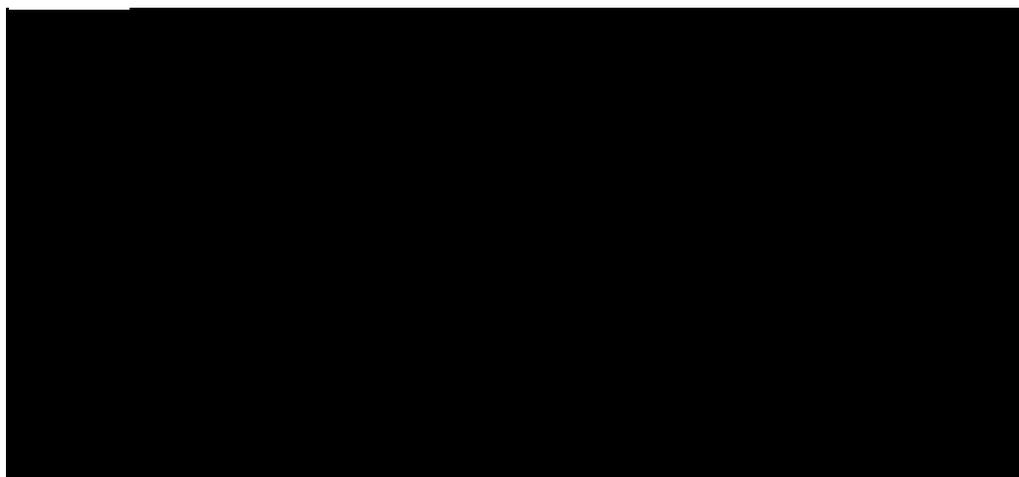
Tabelle 52: Prognose der der Sendungsmengenentwicklung B2X

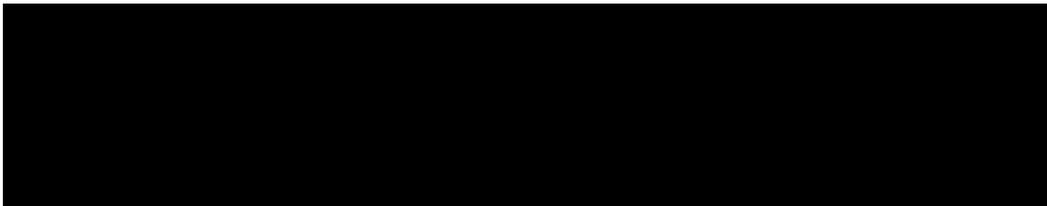


7.3.5.1.4. Übrige Segmente

Für die übrigen Nicht-Price-Cap-Segmente werden für die Bestimmung der Tragfähigkeit folgende prognostizierte Sendungsmengen zugrunde gelegt:

Tabelle 53: Prognose der der Sendungsmengenentwicklung – übrige Segmente





7.3.5.2. Preisentwicklungen der übrigen Segmente

Der Berechnungsansatz der Kammer berücksichtigt die umsatzseitigen Effekte aufgrund von Nachfrageverschiebungen und aufgrund geplanter Entgeltmaßnahmen gemäß Schreiben vom 12.07.2024. Die Betroffene hat mit o.g. Schreiben umfassend die geplanten Entgeltmaßnahmen dargestellt.

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

7.3.5.2.1. Kleinformatiger Warenversand

Beim kleinformatigen Warenversand unterscheidet die Betroffene zwischen Warensendungen (ehemals Bücher- und Warensendungen; BüWa) als Universaldienstprodukt und der Warenpost (jetzt Kleinpaket). Letzteres richtet sich primär an Geschäftskunden .

Warenpost: Im Rahmen der strategischen Planung ist die Betroffene von einer rund [REDACTED] [REDACTED] Steigerung p.a. im Durchschnittserlös für das zum Zeitpunkt der Planung gültige Portfolio auf Basis von preislichen Anpassungen für den kleinformatigen Warenversand ausgegangen. Am 20.06.2024 hat die Betroffene die Kammer über die geplanten Änderungen beim Produkt Warenpost zum 01.01.2025 in Kenntnis gesetzt. Der Preis des neu einzuführenden Produkts DHL Kleinpaket wird dabei oberhalb des Preises für die (eingestellte) Warenpost liegen. Grund hierfür sind die geänderten Produkteigenschaften wie z.B. die Anpassung der maximalen Höhe von bisher 5cm (Warenpost) auf 8cm (DHL Kleinpaket) und die Integration der Haftung bis zu einem Warenwert von 20 EUR.

7.3.5.2.2. B2X-Paketsegment

Das Geschäftskundenportfolio besteht aus Produkten für kleinere Geschäftskunden mit Mengen bis 5.000 Stück, die über so genannte mengenabhängige Ratecards abgerechnet werden, und Geschäftskundenprodukten für größere Versender. Die Entgelte für letztere werden individuell kalkuliert. Grundsätzlich plant die Betroffene, die Entgelte für die „Kernprodukte“ (DHL Paket National/International, DHL Retoure National/International, DHL Europa-ket) im Jahr 2025 um durchschnittlich [REDACTED] anzupassen. Die Anpassung erfolgt

[REDACTED] Für Ratecard-Kunden erfolgt die Preisanpassung in der Regel zum [REDACTED]. Bei Einzelvertragskunden richtet sich der Anpassungszeitpunkt nach der Vertragslaufzeit. Darüber hinaus fließen weitere Faktoren in die [REDACTED]

[REDACTED] eine Rolle spielen, die im Vorfeld nur schwer planbar sind. Spezifische Kostensteigerungen wie [REDACTED]

[REDACTED] werden gesondert an die Kunden weitergegeben. Starke Schwankungen der Energiepreise finden ihren Niederschlag im [REDACTED]

[REDACTED] (vgl. hierzu z.B. unser Schreiben vom 24.03.2024, Az. BK5-23/004). Derzeit geht die Betroffene davon aus, dass sich der [REDACTED] in der

prognostizierten Größenordnung von [REDACTED] bewegen wird und somit keine Anpassung erforderlich ist. Für das Jahr 2025 plant die Betroffene [REDACTED] auf [REDACTED]. Für das Jahr 2026 plant die Betroffene [REDACTED]. Eine weitere Konkretisierung ist aufgrund der oben beschriebenen Unsicherheiten hinsichtlich der Zuschlagsentwicklung nicht möglich.

7.3.5.2.3. Dialogmarketing

Für den Bereich Dialogmarketing legt die Betroffene mit Schreiben vom 15.05.2024 für die Jahre 2025 bis 2028 Preiserhöhungen von ca. [REDACTED] über alle Formate vor. Die Preismaßnahme setzt sich aus verschiedenen Maßnahmen zusammen. Zum einen über eine Erhöhung der [REDACTED]. Darüber hinaus werden die Rabatte für die Vorsortierung unter Berücksichtigung der [REDACTED]. Darüber hinaus ist eine Erhöhung [REDACTED] vorgesehen. Für das Jahr 2025 rechnet die Betroffene - über die ohnehin negative Marktentwicklung hinaus - mit preisinduzierten Mengenverlusten von ca. [REDACTED] Sendungen. Für die Jahre ab 2026 sind [REDACTED] Maßnahmen geplant.

7.3.5.2.4. Pressedistribution

Um den Mengenrückgang zu kompensieren, werden die Entgelte 2025 stärker als ursprünglich angehoben. Danach sieht die konkrete Preismaßnahme für das Jahr 2025 eine Preiserhöhung von [REDACTED] für das weit überwiegende Hauptprodukt "Postvertriebsstück" und von [REDACTED] für das Zusatzprodukt „Presseendung“ vor. Für die Pressepost insgesamt ergibt sich eine konkrete Preissteigerung von [REDACTED] für das Jahr 2025. Angenommen wurde eine Elastizität von [REDACTED]. Hierbei handelt es sich um eine Expertenschätzung. Aufgrund des kompetitiven Marktumfeldes ist davon auszugehen, [REDACTED].

7.3.5.2.5. Förmliche Zustellung

Für den Bereich der förmlichen Zustellung innerhalb des Segments „Sonstige Postdienstleistungen innerhalb des Universaldienstes“ (SPDL nBf & UD) wurde kalkulatorisch eine Erhöhung der Erlösbasis um [REDACTED] für 2025 und [REDACTED] € für 2026 vorgenommen. Diesem Berechnungsansatz liegt die Annahme zugrunde, dass diese Produktgruppe [REDACTED].

Die Betroffene wendet sich in ihrer Stellungnahme vom 17.10.2024 gegen die von der Kammer vorgenommene Erhöhung der Erlösbasis. Sie falle zu hoch aus, die [REDACTED].

Die Kammer teilt die Sorge [REDACTED] nach erfolgter Preiserhöhung der förmlichen Zustelleistungen nicht. Wie die Betroffene richtigerweise feststellt, hat sich die Kammer bei der vorgenommenen Anpassung von der Genehmigungsfähigkeit des Produktentgelts leiten lassen. Nach § 62 PostG hat das Entgelt alle vom Anbieter erbrachten Leistungen einschließlich der hoheitlichen Beurkundung und der Rücksendung der Beurkundungsunterlagen an die auftraggebende Stelle abzugelten. Dies betrifft zunächst auch [REDACTED], die bei der Erbringung der förmlichen Zustelleistungen bei der Betroffenen anfallen. Gründe dafür, dass die Marktgegebenheiten [REDACTED] bei dem Produkt förmliche Zustellung ungünstiger sein sollen, als bei anderen im Wettbewerb und / oder unter Substitutionsdruck stehenden Produkten, sind für die Kammer nicht erkennbar. Anders als die „herkömmlichen“ Briefprodukte unterliegt die förmliche Zustellung derzeit keinem Druck durch elektronische Substitution. Zudem ist von einer deutlich geringeren Elastizität der Nachfrage auszugehen. Die Gerichte und öffentlichen Verwaltungen werden nicht weniger fristauslösende Verfahren führen, weil der Preis für die förmliche Zustellung steigt. Auch ist nicht zu erwarten, dass Gerichte und Verwaltungen sich wieder eigener Justizboten bedienen. Etwaige Mengenverlagerungen an Wettbewerber sind gleichwohl nicht auszuschließen. Die Kammer hat jedoch keine Anhaltspunkte dafür, dass Preiserhöhungen bei förmlichen Zustellungen zu einem stärkeren Mengenrückgang führen könnten als bei den Briefdienstleistungen, die auf Märkten mit vergleichbarer Wettbewerbsintensität erbracht werden. Erhebliche Änderungen sind aufgrund der nahezu monopolistischen Marktstellung der Betroffenen in diesem Teilssegment (Umsatzanteil der Betroffenen (in 2022) : Rd. 88%, Wettbewerber rd. 12%), die somit sogar stärker ausfällt als auf dem gesamten Briefmarkt, nicht zu erwarten.

7.3.6. Lastenverteilung nach § 44 Abs. 5 PostG

Die Kammer hat gemäß § 44 Abs. 4 PostG die Höhe der anerkennungsfähigen KeL-übersteigenden Aufwendungen (Lasten) festgestellt sowie deren verursachungsgerechte Zuordnung auf die einzelnen Dienstleistungen überprüft, § 44 Abs. 5 Satz 1 PostG.

Nach den Ermittlungen der Kammer sind nicht alle Dienstleistungen in der Lage, die ihnen zugeordneten Lasten zu tragen. § 44 Abs. 5 Satz 2 PostG sieht für diesen Fall vor, dass Aufwendungen (iSd. § 44 Abs. 4 PostG), die aufgrund der Marktgegebenheiten nicht getragen werden können, ohne dass die Wettbewerbsfähigkeit der Dienstleistungen beeinträchtigt wird, anderen Dienstleistungen zugeordnet werden können, soweit die anderen Dienstleistungen diese Aufwendungen zusätzlich zu den eigenen KeL-übersteigenden Aufwendungen tragen können (Tragfähigkeit).

Die Tragfähigkeit eines Produktsegments errechnet sich, wie bisher, aus der Differenz zwischen dem segmentspezifischen Umsatz und den segmentspezifischen KeL. Die KeL bilden dabei auch dann für diejenigen Dienstleistungen die relevante Kosten- und Ausgangsgröße, wenn die Dienstleistung nicht der Genehmigungspflicht unterliegt, § 44 Abs. 6 PostG. Die KeL umfassen demnach 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 sowie eines etwaigen Zusatzgewinns gem. § 44 Abs. 3 PostG. Ein Zusatzgewinn ist nicht zu berücksichtigen, wenn Paketdienstleistungen nicht der Genehmigungspflicht nach § 40 Abs. 1 PostG unterliegen.

Ergibt sich für ein Segment ein positiver Deckungsbeitrag, d.h. die Umsätze übersteigen die KeL, wird dieser zunächst zur Deckung der originären (verursachungsgerechten) Lasten (vgl. Punkt II. 7.3.3.7.) herangezogen. Ein nach Verrechnung verbleibender positiver Deckungsbeitrag dient der Abgeltung von Lasten im Sinne des § 44 Abs. 5 Satz 2 PostG, die in anderen Segmenten nicht oder nicht vollständig gedeckt werden können. Hierbei unterscheidet das neue PostG – im Gegensatz zur bisherigen Regelung – danach, ob es sich bei den nicht gedeckten Aufwendungen um Universaldienstlasten handelt oder um andere Lasten, § 44 Abs. 5 Satz 3 u. 4 PostG. Nicht gedeckte Lasten des Universaldienstes eines Produktsegments können nur dann auf andere Dienstleistungen weiterverrechnet werden, wenn es sich bei diesen um Universaldienstleistungen gemäß § 16 PostG handelt. Nicht gedeckte sonstige Lasten eines Produktsegments können auf andere Dienstleistungen nur dann weiterverrechnet werden, wenn ein Zurechnungszusammenhang zwischen den Dienstleistungen besteht.

Bei der Tragfähigkeitsbetrachtung nach § 44 Abs.5 Satz 4 und 5 PostG wird mit Hinweis auf den Zurechnungszusammenhang auf die verschiedenen Netze abgestellt (vgl. hierzu Punkt II. 7.2.). Daher ist bei Zurechnung von sonstigen Lasten sicherzustellen, dass keine Lasten aus dem Paketnetz in das Post(Verbund)netz transferiert werden.

Mit Stellungnahme vom 17.10.2024 wendet sich die Betroffene gegen die Nichtberücksichtigung der auf die sog. Nicht-Postdienstleistungen (NPDL) entfallenden Lasten bei der Verteilung nach Tragfähigkeit durch die Kammer. Trotz nicht vorhandener Tragfähigkeit in einem NPDL- Subsegment DM (unadressierte und teiladressierte Werbesendungen) habe die Kammer keine Weiterverrechnung auf die im Beschluss benannten Postdienstleistungssegmente vorgenommen. Dies laufe dem Gedanken des Zurechnungszusammenhangs zuwider. Insbesondere die nichtgedeckten Lasten im Bereich der unadressierten und teiladressierten Werbesendungen müssten wegen des von der Betroffenen behaupteten Zurechnungszusammenhangs auf die Postdienstleistungen des betreffenden Netzes und somit auch auf die Price-Cap-Produkte umverteilt werden.

Mit dieser Auffassung vermag die Betroffene die Kammer nicht zu überzeugen.

Während nach alter Rechtslage nur auf den Netzzusammenhang abgestellt wurde, ist nach der neuen Regelung über den Netzzusammenhang hinaus zusätzlich zu prüfen, ob eine Zugehörigkeit zum Universaldienst gegeben ist. § 44 PostG Abs. 4 und 5 PostG n.F. weicht inhaltlich durchaus von der alten Regelung in § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG a.F. ab und enthält eine Konkretisierung hinsichtlich des Anwendungsbereichs und des Inhalts des Zurechnungszusammenhangs. Diese Konkretisierung hat vorliegend zur Folge, dass die Kammer sich gegen eine Verteilung von NPDL-Lasten auf postalische Bereiche entschieden hat. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Zwar werden in der beschriebenen Konstellation tatsächlich die genannten Werbesendungen unter Nutzung derselben Infrastruktur befördert wie Briefsendungen. Jedoch übersieht die Betroffene, dass die Neuregelung des § 44 Abs. 5 PostG n.F. nunmehr den Anwendungsbereich des Zurechnungszusammenhangs inhaltlich auf sog. Postdienstleistungen beschränkt.

Dies ergibt sich für Universallasten jedenfalls aus dem Sinn und Zweck der Regelung. Die Worte „nur Universaldienstleistungen“ in Abs. 5 Satz 2 der Regelung machen deutlich, dass die neugefasste Norm bewusst die genannten Nicht-Universaldienstleistungen – hier unadressierte Werbesendungen gem. § 16 Abs. 2 Nr. 3b PostG - nicht mitumfasst, soweit es um

die Umverteilung von Universaldienstlasten geht. Soweit Universaldienstlasten vom NPDL-Bereich nicht getragen werden können, ist daher eine Weiterverrechnung auf postalische Brief- und Paket-Segmente mangels Zurechnungszusammenhangs abzulehnen.

Die Bezugnahme der in der Norm genannten Produktkategorien in § 44 Abs. 6 PostG bringt ebenfalls zum Ausdruck, dass NPDL nicht in den Anwendungsbereich des Zurechnungszusammenhangs fallen. Der erste Satz stellt die ex ante Entgeltgenehmigungspflicht gem. § 40 Abs. 1 PostG in den Vordergrund. Durch das Hervorheben der Entgeltgenehmigungspflicht als relevantes Kriterium für den Anwendungsbereich des Zurechnungszusammenhangs wird deutlich, dass hiermit eine Abgrenzung hinsichtlich ex post regulierter Dienstleistungen erfolgt. NPDL kommen in der Regelung bereits deshalb nicht vor. Für dieses Auslegungsergebnis spricht auch die Tatsache, dass der Gesetzgeber auf das Benennen der Regelungsbedürftigkeit als relevantes Abgrenzungskriterium für den Zurechnungszusammenhang verzichtet hat. Nicht unter § 40 Abs. 1 PostG fallen nicht-genehmigungspflichtige Postdienstleistungen, nicht aber alle anderen NPDL. Um NPDL als vom Anwendungsbereich des Zurechnungszusammenhangs nach § 44 Abs. 6 PostG umfasst ansehen zu können, hätte in der Regelung Erwähnung finden müssen, dass sogar Dienstleistungen gemeint sind, die gänzlich außerhalb der Regulierung des PostG stehen.

Nur durch dieses Verständnis der Regelung wird verhindert, dass Aufwendungen aus dem NPDL-Bereich für nicht regulierte Dienstleistungen in den postalischen Bereich verrechnet werden. Eine mögliche Quersubventionierung des postalischen Bereichs wird unterbunden.

Die selektive Argumentation der Betroffenen unter Benennung defizitärer Werbesendungen blendet zudem aus, dass es innerhalb des NPDL-Bereichs auch hochprofitable NPDL-Segmente gibt, die nach Maßgabe des Zurechnungszusammenhangs innerhalb des betreffenden Segments zur Lastentragung herangezogen werden müssten. Diese profitablen Segmente blendet die Betroffene vorliegend im Rahmen der von ihr geforderten Allokation aus. Ausgehend von ihrer eigenen Kontrollüberlegung müssten die profitablen NPDL-Bereiche nicht nur die defizitären NPDL-Bereiche kompensieren, sondern zusätzlich zur Abgeltung im Postbereich nicht gedeckter Lasten herangezogen werden.

Würde die Kammer vorliegend – entgegen ihrer Überzeugung - der Argumentation der Betroffenen folgen, dann müsste sie sich nicht nur mit den nicht gedeckten Lasten defizitärer NPDL-Bereiche befassen, sondern vor allem die profitablen Subsegmente im Zusammenhang mit der Lastenallokation betrachten, sofern ein Zurechnungszusammenhang bejaht werden kann.

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

7.3.6.1. Tragfähigkeit der Nicht-Price-Cap-Segmente / Lastenverteilung

Abweichungen gegenüber den Tragfähigkeitsberechnungen 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 ihr vorgenommenen Anpassungen im Produktsegment Sonstige Postdienstleistungen (nBf / UD) (siehe Punkt II. 7.3.5.2.5.) berücksichtigt hat,
- den Lastenansatz für Filiale und werktäglicher Zustellung nur zum Teil anerkannt hat (vgl Punkt II. 7.3.3.2. und 7.3.3.3.),
- den Ansatz einer Last für die Haustürzustellung abgelehnt hat (vgl. Punkt II. 7.3.3.4.) sowie
- den Lastenansatz für Personal- und Versorgungslasten korrigiert hat (vgl. Punkt II. 7.3.3.6.1.).

Hiernach tragen

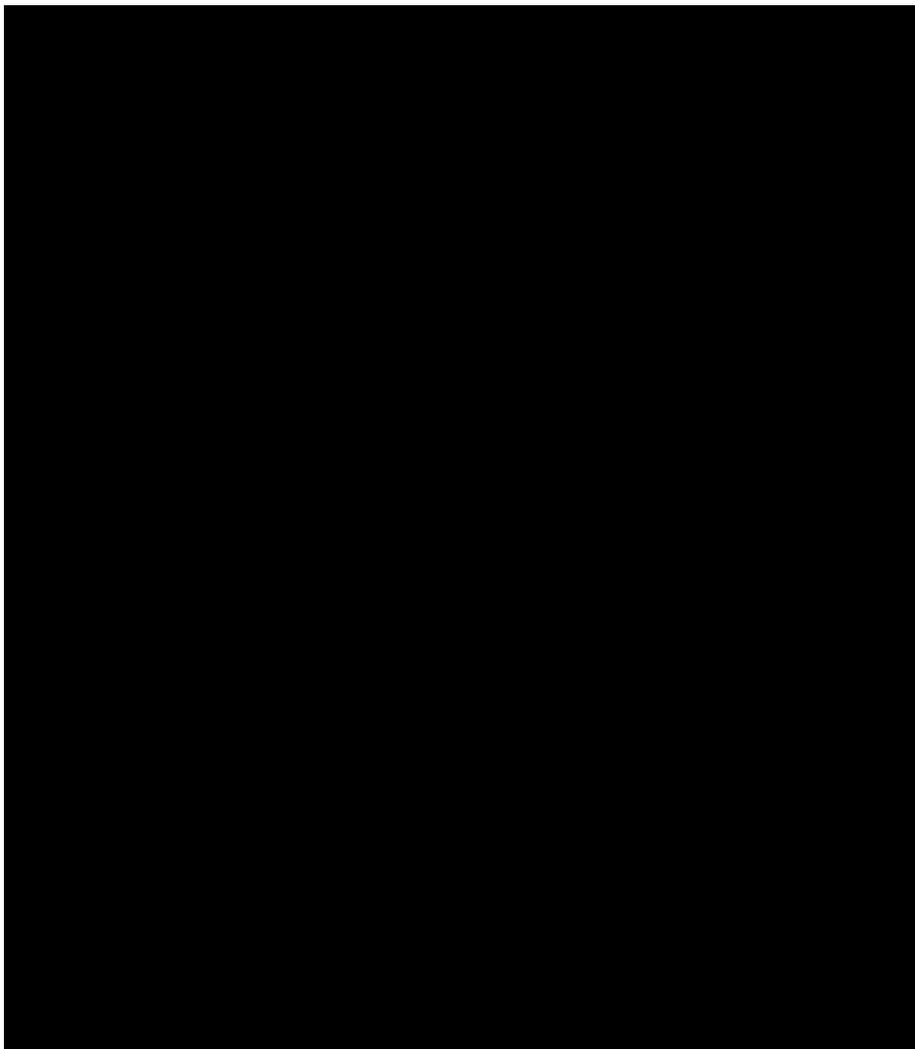
[REDACTED]

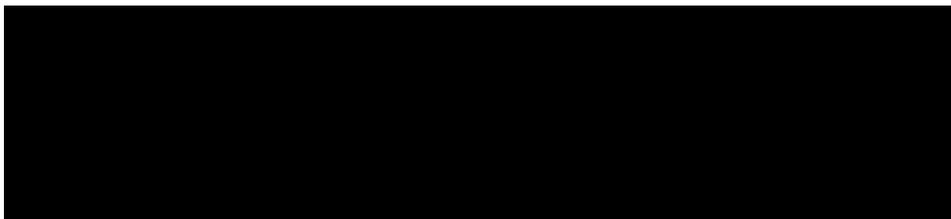
zur

Lastdeckung eigener und – partiell – zur Deckung von Lasten anderer Bereiche bei. Die restlichen Nicht-Price-Cap-Segmente sind demgegenüber nicht in der Lage, ihre KeL-übersteigenden Aufwendungen zu decken.

Für den Bereich der Universaldienstlasten ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 54: Nicht-gedeckte Universaldienstlasten (in Mio. €) – Nicht-Price-Cap-Segmente





Den nicht gedeckten Universaldienstlasten in Höhe von [REDACTED] € in 2025 und [REDACTED] € in 2026 (jeweils ohne Lastenanteile der Nicht-PDL, vgl. hierzu Punkt II. 7.2.) stehen positive Deckungsbeiträge des [REDACTED] gegenüber. Andere Universaldienstleistungen des Nicht-Price-Cap-Bereichs sind nicht in der Lage entsprechende Beiträge zur Deckung zu leisten. Die verbleibenden ungedeckten Universaldienstlasten [REDACTED] sind auf die drei Price-Cap-Segmente Brief, Teilleistungen und Paket C2X zu verteilen. Bei den in den Price-Cap-Segmenten zusammengefassten Dienstleistungen handelt es sich um Universaldienstleistung im Sinne des § 16 PostG. Grundlage für die angemessene Berücksichtigung ist ein umsatzbezogener Verteilschlüssel (vgl. Punkt II. 7.2.). Es ergibt sich folgende Aufteilung:

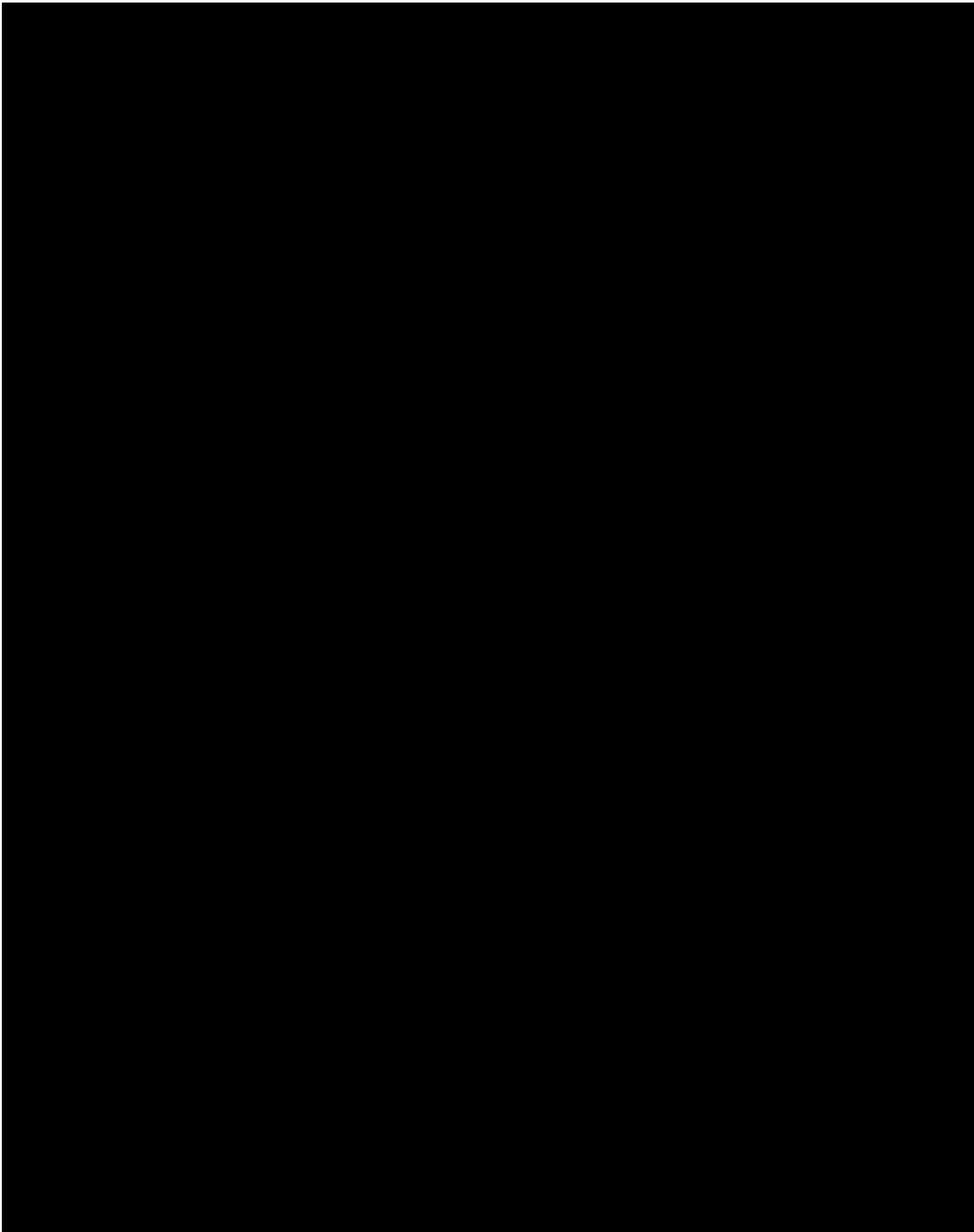
Tabelle 55: Verrechnung nicht-gedeckte Universaldienstlasten (in Mio. €) auf Price-Cap-Segmente

A large black rectangular redaction box covering the content of Table 55.

Für den Bereich der nicht gedeckten weiteren Lasten (Personal-, Sozial- und Versorgungs-lasten) ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 56: Nicht-gedeckte Personal-, Sozial- und Versorgungs-lasten (in Mio. €) – Nicht-Price-Cap-Segmente

A large black rectangular redaction box covering the content of Table 56.

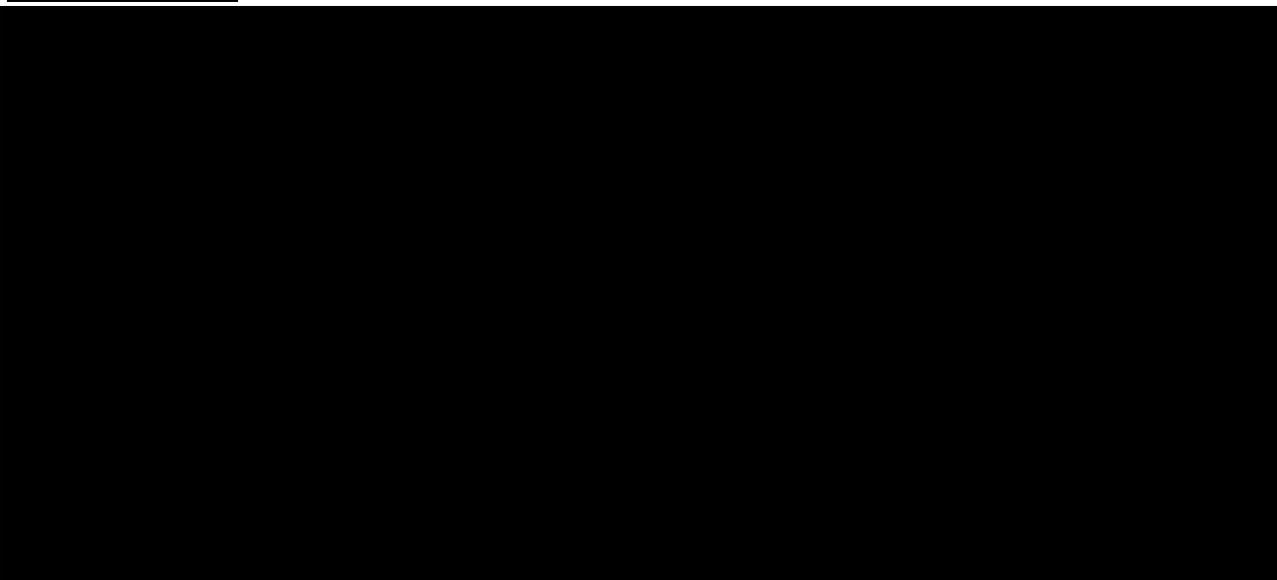


Die nicht gedeckten Personal-, Sozial- und Versorgungslasten betragen insgesamt [REDACTED] für das Jahr 2025 und [REDACTED] € für das Jahr 2026 (jeweils ohne Lastenanteile der Nicht-PDL, vgl. Punkt II. 7.2.). Diese nicht-gedeckten Lasten fallen sowohl bei Produkten an, die im Postnetz befördert werden als auch bei Produkten, die im Paketnetz befördert werden.

Den nicht gedeckten Personal-, Sozial- und Versorgungslasten, die auf Produkte entfallen, die im Postnetz gemeinsam befördert werden (bei Paketen anteilig) in Höhe von [REDACTED] € in 2025 und [REDACTED] € in 2026 stehen positive Deckungsbeiträge der Segmente [REDACTED] gegenüber.

Der Deckungsbeitrag für das Paketsegment [REDACTED] ermittelt sich gemäß § 44 Abs. 7 PostG wie folgt:

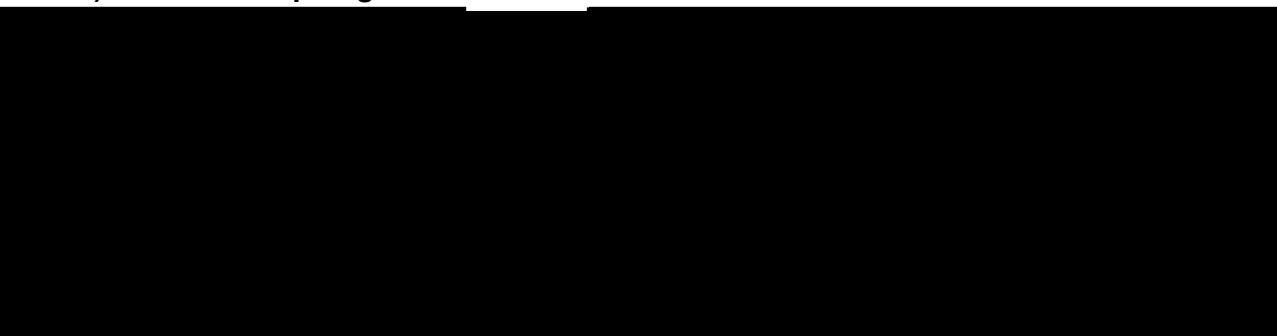
Tabelle 57: Deckungsbeitrag – Nicht-Price-Cap-Segment [REDACTED]

The content of Table 57 is completely redacted with a large black box.

Die verbleibenden ungedeckten Personal-, Sozial- und Versorgungslasten, die auf Produkte entfallen, die im Postnetz gemeinsam befördert werden (bei Paketen anteilig, d.h. nur Verbundpakete), betragen [REDACTED]. Sie sind auf die drei Price-Cap-Segmente Brief, Teilleistungen und Paket C2X zu verteilen. Bei den Price-Cap-Dienstleistungen handelt es sich um Produkte, die gemeinsam mit den vorgenannten Produkten im Postnetz befördert werden. Bei den C2X-Paketen erfolgt eine Verteilung nur in dem Umfang, wie diese im Postnetz befördert werden (angenommener durchschnittlicher Mengenanteil im Price-Cap-Zeitraum rund [REDACTED] %).

Grundlage für die angemessene Berücksichtigung ist ein umsatzbezogener Verteilschlüssel (C2X-Pakete nur anteilig, s.o.), vgl. Punkt II. 7.2. Es ergibt sich folgende Aufteilung:

Tabelle 58: Verrechnung nicht-gedeckte Personal-, Sozial- und Versorgungslasten (in Mio. €) auf Price-Cap-Segmente

The content of Table 58 is completely redacted with a large black box.

Eine Verrechnung von nicht-gedeckten Personal-, Sozial- und Versorgungslasten, die auf Produkte entfallen, die im Paketnetz befördert werden, auf den Price-Cap-Korb C2X-Paket erfolgt nicht. Die Deckungsbeiträge des Paketsegments [REDACTED] in Höhe von [REDACTED] siehe Tabelle 57 übersteigen die

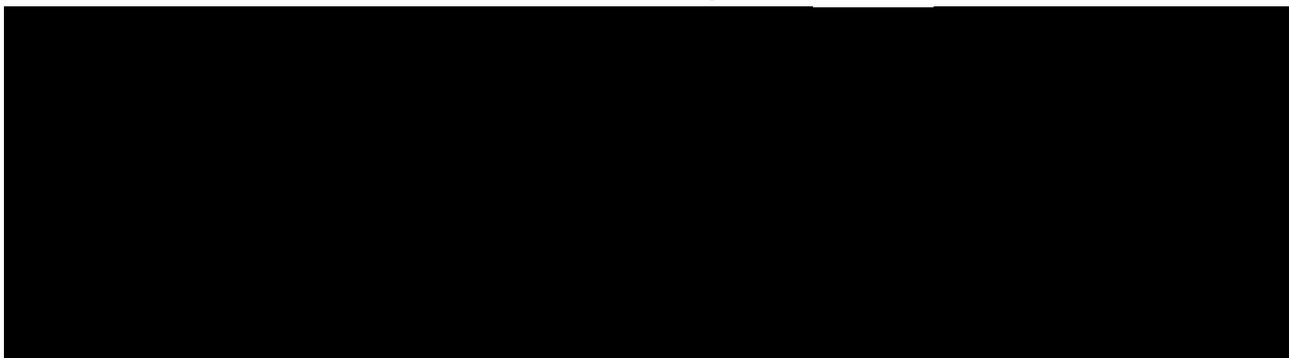
auf das Paketnetz entfallenden ungedeckten Personal-, Sozial- und Versorgungslasten der anderen Paketprodukte [REDACTED]. Weder die Price-Cap-Segmente, noch andere Briefprodukte tragen somit nicht gedeckte Personal-, Sozial- und Versorgungslasten des Paketnetzes.

Hieran ändert auch die Reduktion der Tragfähigkeit gemäß § 44 Abs. 7 PostG bei dem Segment „Sonstige Postdienstleistungen Paket – nicht Universaldienst“, auf die die Betroffene in ihrer Stellungnahme vom 17.10.2024 hinweist, nichts. Die Absenkung der Tragfähigkeit von jeweils [REDACTED] € führt unverändert dazu, dass bereits die Deckungsbeiträge des Paketsegments [REDACTED] die nicht gedeckten Personal-, Sozial und Versorgungslagen der im Paketnetz beförderten Produkte übersteigen. Eine Belastung der Price-Cap-Segmente folgt hieraus nicht.

7.3.6.2. Ergebnis der Lastenverteilung

Für die drei Price-Cap-Segmente ermitteln sich nach Verrechnung der nicht-gedeckten Universaldienstlasten sowie der Personal-, Sozial- und Versorgungslasten folgende Lastenansätze:

Tabelle 59: Lastenansatz (in Mio. €) Price-Cap-Segmente

The table content is completely redacted with a solid black box.

Demnach entfallen auf die drei Price-Cap-Segmente rund [REDACTED] % der anerkannten KeL-übersteigenden Lasten der Betroffenen. Die beiden Price-Cap-Körbe Brief und Teilleistungen tragen dabei im nahezu betragsgleichem Maße zur Deckung der gesamten Lasten der Betroffenen bei.

7.3.6.3. Lastenallokation innerhalb des Price-Cap-Bereichs nach Maßgabe der relativen Tragfähigkeit

Innerhalb des Price-Cap-Segments sind die ungedeckten neutralen Aufwendungen auf die Produkte der Körbe 1 und 2 entsprechend ihrer relativen Tragfähigkeit zu verteilen. Danach ist der Beitrag zur Lastendeckung des jeweiligen Price-Cap-Segments umso höher anzusetzen, je mehr am Markt in Form von Preiserhöhungen durchsetzbar ist. Die relative Tragfähigkeit wird nicht nur durch die zu erwartende Wettbewerbsintensität bestimmt, sondern hängt bei den hier betrachteten Produktkörben auch davon ab, in welchem Umfang die Kunden bei Preiserhöhungen auf Substitute ausweichen. Mit der relativen Tragfähigkeit werden Mengenreaktionen erfasst und quantifiziert, die sich durch Preismaßnahmen ableiten. Legt man die beschriebene Substitutionsrate und die Wettbewerbsintensität als Kriterien zugrunde, so

zeigt sich, dass sich die Körbe 1 und 2 hinsichtlich ihrer Tragfähigkeit nicht wesentlich unterscheiden.

Der Korb für Einzelbriefsendungen zeichnet sich zwar im Vergleich zum Geschäftskundenkorb durch eine geringere Wettbewerbsintensität aus, da die Wettbewerber ihre Geschäftstätigkeit, wie bereits ausgeführt (vgl. Punkt II. 3.2.), nicht auf dieses Kundensegment ausgerichtet haben. Dieser Aspekt, der sich positiv auf die Tragfähigkeit auswirkt, wird jedoch durch die im Privatkundensegment besonders ausgeprägte Tendenz zur Substitution physischer Medien durch elektronische Kommunikationsformen abgeschwächt. Letzteres mindert die Tragfähigkeit. Darauf weist auch die Betroffene mit Schreiben vom 15.05.2024, Seite 24, hin. Sie führt aus, dass die E-Substitution von Privaten mit minus [REDACTED] % stärker ausfällt, als im Geschäftskundensegment mit [REDACTED] %. Weiter führt sie aus, dass der geringste Effekt durch E-Substitution bei DV- Frankierung und Teilleistungssendungen besteht. Dieser Effekt wird nur geringfügig durch den Versand elektronischer Rechnungen infolge des Wachstumschancengesetzes gemildert. In der Gesamtschau überwiegt letztlich die E-Substitutionsrate bei Korb 1.

Demgegenüber ist das Geschäftskunden-Briefsegment deutlich wettbewerbsintensiver.

In diesem Segment ist die Dominanz der Betroffenen zwar nicht ganz so stark ausgeprägt wie im Privatkundensegment, dennoch vereint die Betroffene zusammen mit ihren Tochtergesellschaften auch in diesem Bereich [REDACTED] % aller Umsätze auf sich.

Der wesentliche Grund für die Dominanz der Betroffenen ist, dass sie nach wie vor als einziges Unternehmen über ein bundesweites Zustellnetz für Briefe verfügt. Den Wettbewerbern ist es trotz Kooperationen bisher nicht gelungen, ein flächendeckendes Zustellnetz aufzubauen. Dennoch bieten viele Wettbewerber eine bundesweite Zustellung von Briefsendungen an. Dies ist ihnen möglich, indem sie den so genannten Teilleistungszugang der Betroffenen nutzen. Der Wettbewerber übernimmt Teilleistungen wie das Einsammeln, Sortieren und Frankieren der Briefe und liefert diese über den Teilleistungszugang bei einem Briefzentrum der Betroffenen ein. Die Betroffene stellt diese Briefsendungen dann bundesweit über ihr Zustellnetz zu. Dies ist in Regionen der Fall, in denen Wettbewerber weder selbst zustellen noch auf einen Kooperationspartner zurückgreifen können.

Dies würde zwar für sich genommen eine höhere Tragfähigkeit im Vergleich zum Privatkundensegment begründen. Allerdings wirken sich die im Vergleich zum Privatkundensegment deutlich geringere E-Substitutionsneigung der Geschäftskunden und die besonderen Marktstrukturen tragfähigkeitsmindernd aus. Letzteres resultiert aus der hohen vertikalen Integration des Geschäftskundenmarktes und der Fokussierung auf den Teilleistungszugang. Preisänderungen des regulierten Unternehmens führen zwangsläufig auch zu Preisanpassungen bei den Wettbewerbern. Eine Abwanderung zu Wettbewerbern und somit ein verlustbehafteter Marktanteilsverlust für die Betroffene ist nicht zu erwarten. Diese Konstellation erklärt auch den Umstand, dass Preismaßnahmen im Geschäftskundensegment zu vergleichbaren Mengenreaktionen führen wie Preisanpassungen im Privatkundenbereich.

Dieses Ergebnis deckt sich auch mit den Feststellungen der Betroffenen. Sie geht in ihren Tragfähigkeitsberechnungen von nahezu identischen Elastizitäten aus. Dementsprechend wird - angesichts vergleichbarer Tragfähigkeiten - für die Körbe 1 und 2 dieselbe Produktivitätsfortschrittsrate festgelegt.

Relative Tragfähigkeit des C2X-Segments

Die relative Tragfähigkeit des C2X-Segments ist höher einzuschätzen als von der Betroffenen angenommen. Als Indikator für die relative Tragfähigkeit wird die direkte Preiselastizität herangezogen. Die Betroffene geht in ihren Berechnungen von einer elastischen Nachfrage im C2X-Segment aus und unterstellt einen Elastizitätswert von [REDACTED] was angesichts der geringen Wettbewerbsintensität deutlich überhöht ist. Da die Wettbewerbsintensität angesichts der marktbeherrschenden Stellung der Betroffenen im C2X-Segment gering ist, ist eher von einer unelastischen Nachfrage auszugehen. Für die Tragfähigkeitsberechnungen sowie für die Ermittlung der preisinduzierten Mengeneffekte wird eine Elastizität von 0,1 zugrunde gelegt.

Für eine hohe relative Tragfähigkeit spricht, dass die Betroffene auf dem hier abgegrenzten relevanten Markt für C2X-Paketsendungen mit einem Einzelgewicht von bis zu 31,5 kg im Inland und ins Ausland über eine marktbeherrschende Stellung gemäß § 4 Nr. 6 PostG a.F. i.V.m. § 18 Abs. 1 GWB verfügt.

Wie unter Punkt II. 2.2.1.4.4. ausgeführt, wird die Betroffene im Jahr 2022 bei einem Umsatzanteil von gut [REDACTED] % über einen Sendungsmengenanteil von rund [REDACTED] % verfügen. Als zweitgrößter Anbieter kommt Hermes im selben Jahr bei einem Umsatzanteil von knapp [REDACTED] % auf einen Sendungsmengenanteil von rund [REDACTED] %. Mit Ausnahme von Amazon bieten zwar alle großen bundesweit tätigen Paketdienstleister auch C2X-Dienste an. Neben der Betroffenen sind dies DPD, GLS, Hermes und UPS. DPD, GLS und UPS haben jedoch mit jeweils weniger als [REDACTED] % der Umsätze und Sendungsmengen keine für die Marktentwicklung und -struktur relevanten Marktanteile. Daher ist von einer vergleichsweise hohen relativen Tragfähigkeit des C2X-Segments auszugehen.

Die Betroffene wendet sich gegen diese Einschätzung der Kammer. Die - ausschließlich auf den Marktanteil gestützte - Einschätzung der Kammer lasse keine Rückschlüsse auf den Elastizitätswert zu. Soweit die Betroffene argumentiert, dass die Versender von Privatkundenpaketen eine Ausweichmöglichkeit hätten, so ist dies grundsätzlich zu bejahen. Hierbei übersieht die Betroffene jedoch, dass die Versender trotz bestehender alternativer Versandmöglichkeiten davon faktisch kaum Gebrauch machen. Zwar ist Hermes in Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte mit Paketshops stark vertreten. Zugleich verfügt Hermes über das höchste Sendungsmengenpotenzial in räumlicher Nähe der Betroffenen. Die Mehrzahl der Versender greift aber nach wie vor auf die Transportdienstleistungen der Betroffenen zurück. Auch die Online-Präsenz der Wettbewerber trägt nicht dazu bei, dass potentielle Versender zu den Wettbewerbern wechseln. Die vergleichsweise geringe Wechselbereitschaft lässt sich auch daraus ableiten, dass Kunden trotz Preiserhöhungen nicht zu Wettbewerbern wechseln. Dieser Befund lässt sich auch empirisch untermauern.

Die Einschätzung der Kammer, wonach von einer vergleichsweise geringen Elastizität auszugehen ist, wird gestützt durch den Umstand, dass die Wechselbereitschaft der Kunden angesichts der Preisführerschaft von DHL nach wie vor gering ist. Dieser Effekt lässt sich auch aus dem von der Bundesnetzagentur durchgeführten Paketpreisvergleich herleiten (siehe Bericht der BNetzA: Paketpreisvergleich für Deutschland: nationale Paketsendungen 2023, abrufbar unter www.bnetza.de).

Im Rahmen des Vergleichs wurden für die relevanten Produktgruppen die Preise von DHL und den im C2X-Segment tätigen alternativen Paketdienstleistern für C2X-Pakete gegenübergestellt. Aus Gründen der Vergleichbarkeit werden die Nettopreise von DHL betrachtet, da es sich bei den betrachteten Paketprodukten um Universaldienstprodukte handelt. Diesen werden die Bruttopreise der Wettbewerber gegenübergestellt. Da sich die in den Paketpreisvergleich einbezogenen Produkte der betrachteten Anbieter hinsichtlich Gewicht und Abmessungen unterscheiden, wurde aus Gründen der Vergleichbarkeit eine Einteilung der Produkte nach dem Kriterium „Summe aus längster und kürzester Seite“ vorgenommen. Während die Betroffene bei großformatigen C2X-Paketsendungen im Vergleich zu ihren Wettbewerbern am günstigsten abschneidet, hat der Versender bei Ausschöpfung der durch die beabsichtigte Maßgrößenentscheidung ermöglichten Preiserhöhung im C2X-Bereich keine Möglichkeit, auf günstigere Angebote anderer Paketdienstleister auszuweichen.

Im Bereich der kleinformatigen C2X-Sendungen stellt sich die Situation völlig anders dar. Denn für kleinformatige C2X-Sendungen verlangt die Betroffene derzeit teilweise höhere Preise als die günstigsten Paketdienstleister. Würden diese von den Versendern als alternative Versandoptionen wahrgenommen, hätte dies eine Abwanderung zu den alternativen Paketdienstleistern zur Folge, verbunden mit deutlichen Marktanteilsverlusten für die Betroffene. Genau dies ist nicht zu beobachten.

Innerhalb der Produktgruppe 1 (Pakete bis 35 cm) verlangt DHL für das Paket S einen Nettopreis von 5,49 EUR für online frankierte Sendungen. Der Mittelwert der Bruttopreise der betrachteten Vergleichsprodukte alternativer Wettbewerber beträgt 4,68 EUR und ist damit 17 % günstiger als das DHL-Produkt. Trotz dieser Preisdifferenz verbleibt ein Großteil der Kunden bei DHL. Auch innerhalb der Produktgruppe 2 (Pakete > 35 cm bis 50 cm) liegt der Nettopreis von DHL für online frankierte C2X-Pakete um 0,54 Euro über den Bruttopreisen der günstigsten betrachteten alternativen Paketdienstleister.

Zusammenfassend kann die geringe Wechselbereitschaft der Versender im C2X-Bereich als Indiz für eine geringe Elastizität gewertet werden. Warum die Betroffene angesichts fehlender Nachfragereaktionen und der im C2X-Bereich anzunehmenden geringen Wechselbereitschaft dennoch von einer hohen Elastizität ausgeht, erschließt sich der Kammer nicht.

Bei der Ermittlung der Elastizität im C2X-Bereich stützt sich die Einschätzung der Kammer auf preisinduzierte Mengenreaktionen. Die von der Beschlusskammer ermittelten preisinduzierten Mengenänderungen basieren auf Ist-Daten, die von der Betroffenen im Rahmen des laufenden Maßgrößenverfahrens zur Verfügung gestellt wurden. Die Mengendokumentation der Betroffenen zeigt für die Jahre 2021 und 2022 einen überproportionalen pandemiebedingten Anstieg der Paketmengen und für die Folgejahre ein moderates Wachstum der Paketmengen. Da sich die Mengeneffekte in den Jahren 2021 und 2022 ausweislich der vorgelegten Daten nicht fortsetzen, können die Mengensteigerungen jedoch mangels Repräsentativität nicht für die Ermittlung der Elastizität herangezogen werden. Mögliche Mengeneffekte durch die in 2022 durchgeführte Preismaßnahme können nicht von den Mengenrückgängen durch die in 2024 durchgeführte Preismaßnahme getrennt werden. Die Tatsache, dass trotz der in 2022 durchgeführten Preismaßnahme die Mengen ab 2023 kontinuierlich, aber auf niedrigerem Niveau ansteigen, ist ein Indiz für die vergleichsweise geringe Preiselastizität. Besonders deutlich wird dies bei Betrachtung des Jahres 2024. Trotz einer Preiserhöhung um 12 Cent im Jahr 2024 steigen die C2X-Mengen in diesem Jahr um [REDACTED] Sendungen. Dies entspricht einer Steigerung von [REDACTED] % (Mengenannahme 2023: [REDACTED]).

██████████ Mengenannahme 2024: ██████████ und liegt damit sogar über den Mengen in den Prognosejahren. Diese ausbleibende Mengenreaktion belegt die äußerst geringe Wechselbereitschaft der C2X-Kunden.

Der Einwand, die Kammer habe inzident die höhere Elastizität der Betroffenen akzeptiert, greift nicht durch. Richtig ist, dass nicht die Elastizität, sondern die Auswirkungen der Pandemie im Vordergrund standen. Dementsprechend hat sich die Beschlusskammer mit der Frage befasst, inwieweit sich das von ihr beobachtete Mengenwachstum im Bereich C2X auch in den Folgejahren fortsetzt. Der Aspekt einer durch die geplanten Preismaßnahmen gedämpften Mengenreaktion spielte nur eine untergeordnete Rolle.

Die von der Betroffenen vorgelegten Berechnungen basieren auf veralteten Prognosewerten, die die Betroffene im Rahmen des letzten Maßgrößenverfahrens der Beschlusskammer vorgelegt hatte. Sie basieren auf den erwarteten Mengenreaktionen zweier geplanter Preismaßnahmen. Infolge dieser Preisanpassungen sank das prognostizierte Mengenwachstum von ██████████ % auf ██████████ %, was Elastizitätswerten von ██████████ bzw. ██████████ entspricht.

Im letzten Maßgrößenverfahren hatte die BNetzA die von den Betroffenen zugrunde gelegten Mengenentwicklungen und Preiselastizitäten mangels besserer Prognose akzeptiert. Diese Effekte sind jedoch - wie oben dargestellt - bei Betrachtung der Ist-Zahlen nicht zu beobachten. Bei der Betrachtung liegen die Beobachtungen der Vorperiode nach Preissteigerungen in den Jahren 2022 und 2024 zugrunde. Der Mengenrückgang im Jahr 2022 kann zudem nicht (nur) auf Preiseffekte zurückgeführt werden; der Rückgang ist im Wesentlichen auch auf einen Rückgang der Online-Bestellungen nach der Pandemie zurückzuführen, ist also kein Preis-, sondern ein Struktureffekt. Dies wird auch von der Betroffenen selbst so gesehen:

In ihrem Geschäftsbericht für das Jahr 2022 weist die Betroffene selbst auf pandemie- und strukturbedingte Mengeneffekte für 2022 hin:

„Der sukzessive Wegfall von pandemiebedingten Einschränkungen im stationären Handel, der anhaltende Ukraine-Krieg und die stark gestiegenen Lebenshaltungskosten dämpften das Klima im Online-Handel und führten zu rückläufigen Paketmengen.“ (DPDHL Geschäftsbericht 2022, Seite 38)

Die Elastizitätsbestimmung berücksichtigt die Preismaßnahmen im Bereich DHL Paket national und international mit Wirkung zum 1. Januar 2024. Diese betreffen das DHL Paket bis 10 kg und das Paket bis 31,5 kg. Darüber hinaus werden im Bereich DHL Paket international in allen Zonen und Gewichtsklassen pauschale Preisanpassungen in Höhe von ██████████ % durchgeführt. Trotz dieser Maßnahmen ist kein signifikanter Mengenrückgang zu beobachten. Im Bereich C2X-international ist trotz einer durchschnittlichen Steigerung von ██████████ % gegenüber dem Vorjahr ein leichtes Wachstum von ██████████ % zu verzeichnen.

Fehlende Tragfähigkeit des Price-Cap-Segments Teilleistungen

Der Vorwurf der Betroffenen, dem Korb 2 „Teilleistungen“ seien neutrale Aufwendungen zugeordnet worden, die bei verursachungsgerechter Zuordnung aufgrund der Marktgegebenheiten nicht getragen werden könnten, geht fehl. Soweit die Betroffene weiter ausführt, das

Tragfähigkeitsprinzip sei beim Korb Teilleistungen durchbrochen worden, ist dies unzutreffend. Das im Postgesetz verankerte Tragfähigkeitsprinzip wird durch die von der Kammer angewandte Zuordnungsmethode nicht verletzt. Entgegen der Behauptung werden dem Teilleistungskorb - im Vergleich zur Vorgehensweise im vorangegangenen Verfahren - Lasten in geringerem Umfang zugewiesen. Im vorangegangenen Verfahren (BK5-21/004) betragen die auf das Teilleistungssegment nach Tragfähigkeit entfallenden Lasten [REDACTED]. Demgegenüber werden dem Teilleistungskorb im aktuellen Verfahren nur Lasten nach Tragfähigkeit in der Größenordnung von [REDACTED] (vgl. Tabelle 59) zugeordnet. Eine überproportionale Belastung des Teilleistungskorbes findet somit nicht statt.

Der Vorwurf der fehlenden Tragfähigkeit ist auch deshalb nicht nachvollziehbar, weil die Betroffene mit Schreiben vom 15.05.2024 im Rahmen ihrer X-Faktor-Berechnung selbst von einem Wert von [REDACTED] % für zwei Jahre bzw. von einem Wert von [REDACTED] % für drei Jahre ausgeht. Letzterer Wert zeigt, dass die Betroffene selbst von einer deutlich höheren Tragfähigkeit ausgeht. Unter Berücksichtigung der von der Betroffenen angenommenen Inflationsrate wären durchschnittliche Preiserhöhungen im Teilleistungssegment nach Angaben der Betroffenen am Markt durchsetzbar. Vor diesem Hintergrund greift das Argument, die Belastungen könnten nicht vollständig über die Preise weitergegeben werden, nicht durch. Zwar kommt es bei Ausnutzung des im Maßgrößenbeschluss festgelegten Preiserhöhungsspielraums zu Sendungsmengenverlusten, diese werden sich aber entgegen dem Vortrag nicht ergebnisbelastend auswirken. Bei einer von der Betroffenen selbst angenommenen Elastizität für den Geschäftskundenbereich von [REDACTED] sind die preisinduzierten Mengenreaktionen so gering, dass weiterhin eine auskömmliche Rendite erwirtschaftet werden kann.

Ohnehin erschließt sich der Kammer nicht, worauf die Betroffene ihren Vorwurf der mangelnden Tragfähigkeit stützt. Für die Frage der Tragfähigkeit kommt es letztlich nur darauf an, ob sich unter Zugrundelegung des ermittelten X-Faktors und der damit verbundenen vollständigen Ausschöpfung des Preiserhöhungsspielraums Preiserhöhungen ergeben, die am Markt wettbewerbsfähig und damit durchsetzbar sind. Solange die daraus resultierenden Preismaßnahmen insgesamt zu einer Ergebnisverbesserung beitragen, ist ihre Tragfähigkeit zu bejahen. Im Hinblick darauf, dass der von der Kammer der Betroffenen zugestandene Preiserhöhungsspielraum eine am Markt erzielbare Rendite von 6,56 % ermöglicht, wäre auch dies mit dem Tragfähigkeitskonzept vereinbar.

7.4. Deflationierung

Zur Bestimmung des X-Faktors für die Jahre 2025 bis 2026 ist die Berechnungsbasis um die darin enthaltenen Kostensteigerungen zu bereinigen, da nach § 45 Abs. 3 Nr. 1 PostG über die 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 Personalkostensteigerungen aufgrund von Erhöhungen der Gehälter und Bezüge in Höhe von [REDACTED] % ab 01.01.2025 und [REDACTED] % ab dem 01.01.2026 für Tarifkräfte sowie für Beamte in Höhe von [REDACTED] % ab dem 01.01.2025 und [REDACTED] % ab dem 01.01.2026 veranschlagt (vgl. Punkt II. 7.3.2.1.).

Hinsichtlich der Sachkosten geht die Betroffene je nach Budgetart (Transport, Leiharbeiter, Treibstoffe, Mieten, Instandhaltung etc.) von jährlichen Steigerungen zwischen [REDACTED] % und [REDACTED] % für die Jahre 2025 und 2026 aus (vgl. Punkt II. 7.3.2.1.).

Für die Ermittlung des X-Faktors wurden Preis- und Faktorkostensteigerungen entsprechend herausgerechnet. Personal- und Sachkosten werden insoweit ab dem Jahr 2025 auf Grundlage konstanter Faktorpreise berücksichtigt. Für die Deflationierung der Price-Cap-Erlöse werden die Mengen der Jahre 2024 bis 2026 mit den genehmigten bzw. verlangten Preisen des Jahres 2024 bewertet. Zugerechnete Lasten sind gleichsam um Faktorkostensteigerungen bereinigt.

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

Für den Price-Cap-Zeitraum vom 01.01.2025 bis 31.12.2026 errechnet sich ein X-Faktor von jeweils -7,11 % für die Price-Cap-Körbe Brief und Teilleistungen und -3,84 % für den Korb Paket-C2X.

Die Ermittlung des X-Faktors stellt sich – analog zur Vorgehensweise in den Price-Cap-Maßgrößenverfahren 2013 bis 2021 – 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 2025 und 2026 zusammengefasst. Die so ermittelten Kosten wurden sodann auf die prognostizierten Sendungsmengen bezogen. Die Berechnungen ergeben das Kostenniveau je Sendung.

Dem für den Zeitraum 2025 bis 2026 ermittelten durchschnittlichen Ausgangsentgeltniveau wurde das durchschnittliche Kostenniveau (deflationiert) für 2025 bis 2026 gegenübergestellt. Anschließend wurde zur Bestimmung des X-Faktors der in der allgemeinen Preissteigerungsrate enthaltene gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt abgezogen. Als Maß für die gesamtwirtschaftliche Produktivität wurde – 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 Jahren 0,3 % p.a. betragen und somit auf dem niedrigen Niveau der Vorjahre verbleiben, vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – Frühjahrsgutachten 2024, vom 15. Mai 2024, - Seite 53. Dieser Wert wurde der Ermittlung der in Abzug zu bringenden gesamtwirtschaftlichen Produktivität zugrunde gelegt.

Die Bereinigung um die für den Zeitraum 2025 bis 2026 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 2024 beträgt die indizierte Entwicklung der TFP 100,3 in 2025 und ~100,60 in 2026. Der durchschnittliche Ansatz für den Zeitraum 2025 bis 2026 beträgt somit ~0,45 % (Rechenschritt: $[(100 * 1,003 + 100 * 1,003 * 1,003) / 2 - 100]$).

Für den Zeitraum der Maßgrößenentscheidung ergibt sich auf Grundlage der vorgenannten Ausführungen und Kostenaufstellungen eine durchschnittliche Produktivitätsfortschrittsrate von jeweils -7,11 % für die Körbe Brief und Teilleistungen sowie -3,84 % für den Korb C2X-Paket:

Tabelle 60: Berechnung des X-Faktors für den Korb Brief und den Korb Teilleistungen

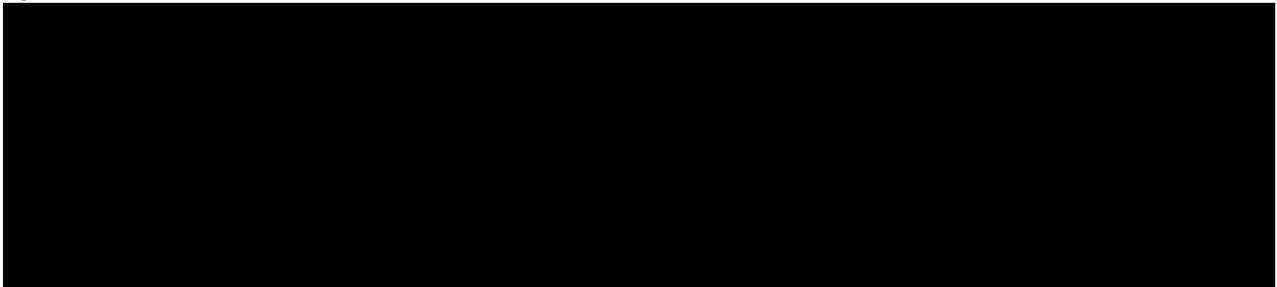


Tabelle 61: Berechnung des X-Faktors für den Korb C2X-Paket



Die abgeleiteten X-Faktoren erfassen 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.

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

Als Referenzindex I wird der Verbraucherpreisindex für Deutschland herangezogen.

Als Wert für den Referenzindex werden die erwarteten Werte für die Jahre 2024 und 2025 herangezogen.

Für den Zeitraum 2025-2026 beträgt der Wert für den Referenzindex I 3,37 %

Nach § 45 Abs. 3 PostG 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 § 45 Abs. 3 Nr. 1 PostG ist als Referenzindex eine gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate zu verwenden. Unter den möglichen gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsraten 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 § 45 Abs. 3 Nr. 1 PostG 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 und dieses Vorgehen im Maßgrößenverfahren 2021 fortgeführt. Die Zusammenfassung zu einer Genehmigungsperiode hat sich bewährt. Die damit verbundenen Vorteile, insbesondere die Planungssicherheit für die Betroffene, für die Verbraucher und auch für die Wettbewerber der Betroffenen, gelten fort (vgl. dazu auch Punkt II. 10.1.).

In dem vorliegenden Verfahren wird eine zweijährige Genehmigungsperiode (2025 bis 2026) festgelegt. Die vormals für die Zusammenfassung einer dreijährigen Genehmigungsperiode aufgeführten Vorteile treffen auch auf eine zweijährige Genehmigungsperiode zu. 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.

Der Referenzindex I soll die Kostenentwicklung im Genehmigungszeitraum 01.01.2025 bis 31.12.2026 abbilden. Als Näherungsgröße dient der Referenzindex I dazu, Tariflohnsteigerungen und sonstige Kostensteigerungen wie z.B. Energiepreisanhebungen und Preissteigerungen für Fremdleistungen zu erfassen. Dies setzt eine Prognose der zukünftigen Inflationsentwicklung voraus, optimalerweise sowohl für 2025 als auch für 2026. Mit dem Referenzindex werden hingegen nicht per se besondere Effekte der Vergangenheit in die Zukunft projiziert. Vergangenheitswerte sind zulässigerweise nur insoweit zu berücksichtigen als diese hinsichtlich der Kostenentwicklung in der Zukunft weiter Relevanz aufweisen. Letzteres ist bereits Gegenstand von Prognoseberechnungen namhafter Forschungsinstitute, auf die die Kammer vorliegend zurückgreift.

Um die Prognoseunsicherheit zu begrenzen und dennoch der Betroffenen eine zeitnahe Abbildung der zu erwartenden Kostenentwicklung im Rahmen ihrer eigenen Preisveränderungsspielräume zu ermöglichen, soll der Referenzindex I daher für einen Zeitraum t-1 festgelegt werden. Damit weicht die Kammer zwar von ihrem Ansatz in der vorhergehenden Maßgrößenentscheidung (BK5-21/004) ab. In Kontinuität zu den bisherigen Maßgrößenentscheidungen insgesamt setzt sie ihre Spurchpraxis insoweit jedoch fort, als sie den jeweiligen Price-Cap-Zeitraum als relevant für den Betrachtungszeitraum bei der Bestimmung des Referenzindex I betrachtet. Konsequenterweise wird im vorliegenden Fall für eine zweijährige Price-Cap-Entscheidung auch ein zweijähriges Betrachtungsintervall zugrunde gelegt. Angesichts des Genehmigungszeitraums, der sich auf die Jahre 2025 und 2026 erstreckt, ist es unter Berücksichtigung der nachfolgenden Aspekte sachgerecht, einen zweijährigen Zeitraum für die Ermittlung des Referenzindex heranzuziehen. Hierfür wurden die Inflationswerte für die Jahre 2024 und 2025 zugrunde gelegt. Zwar besitzen diese weitestgehend prognostischen Charakter, aber sie zeichnen sich durch ein Höchstmaß an Aktualität hinsichtlich der Kostenentwicklung des zu betrachtenden Maßgrößenzeitraums aus. Ein Rückgriff auf einen

weniger aktuellen Zeitraum, wie dies die Betroffene fordert, verbietet sich mangels Repräsentativität in Bezug auf die Beurteilung der künftigen Entwicklung. Zudem gibt es für die Heranziehung veralteter Daten keine sachliche Notwendigkeit. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die Daten des 2. Halbjahres 2023. Zwar handelt es sich um Ist-Zahlen, aber ihre Aussagekraft und Eignung für eine Fortschreibung ist eingeschränkt. Die ökonomische Situation in 2023 war maßgeblich von den Nachwirkungen der Pandemie und den geopolitischen Ereignissen in der Ukraine sowie den damit einhergehenden starken Energiepreissteigerungen geprägt. Letztere waren ursächlich für die hohe Inflationsrate in 2023. Bei der Bestimmung des Referenzindex hat die Kammer die Berechnungen namhafter Wirtschaftsinstitute herangezogen. Diese haben sich im Rahmen ihrer Prognosen für die zu betrachtenden Jahre auch mit den Sondereffekten aus 2023 auseinandergesetzt und diese entsprechend in ihre Prognosen einbezogen. Sie kommen übereinstimmend zu der Einschätzung, dass sich die hohen Inflationswerte, insbesondere auch die hohen Werte für die Energiekomponente aus 2023, in den nächsten beiden Jahren nicht einstellen werden (siehe z.B. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2024; S. 52 und Tabelle 2.7, S. 38).

Wenn man – wie von der Betroffenen gefordert – auf den Betrachtungszeitraum des vorherigen Maßgrößenverfahrens abstellen und somit einen Zeitraum von $t-1,5$ heranziehen würde, müsste neben den veralteten Daten aus 2023 konsequenterweise auch die Prognose für das Jahr 2026, also auch $t+1,5$, in Betracht gezogen werden. Hiergegen spricht grundsätzlich jedoch die von Jahr zu Jahr steigende Prognoseunsicherheit in Bezug auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Dieses Argument wird auch dadurch untermauert, dass nicht alle der herangezogenen Forschungsinstitute Schätzungen für das Jahr 2026 veröffentlichen. Die Erläuterungen zu den Werten für 2026 sind – wenn sie überhaupt gemacht werden – allenfalls sehr vage. Zudem spricht gegen eine Ausweitung des Prognosezeitraums auf 2026 auch die aktuelle geopolitische Unsicherheit, die gemäß des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (kurz: Sachverständigenrat für Wirtschaft) ein erhebliches Risiko für die wirtschaftliche Entwicklung und die Inflation darstelle (siehe Pressemitteilung "Kräftige Konjunkturerholung lässt weiter auf sich warten" vom 15.05.2024 auf der Internetseite des Sachverständigenrats für Wirtschaft, www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de).

Ein Rückgriff auf die Werte des Jahres 2023 verbietet sich auch deshalb, weil sich die dem Maßgrößenbeschluss zugrunde liegende Kostenbasis auf die Kostensituation des Jahres 2024 bezieht und Personalkostensteigerungen aufgrund von Tariflohnsteigerungen sowie Erhöhungen der Sachkosten aufgrund von überproportionalen Energiepreissteigerungen in den Jahren 2023 und 2024 vollständig in der KeL- und Belastungsbasis zur Ermittlung des X-Faktors berücksichtigt sind. Der am 10.03.2023 von der Betroffenen mit dem Sozialpartner abgeschlossene Tarifvertrag sowie die für die Beamten geltende Besoldungsanpassung sind Bestandteil der Kostenkalkulation. Weshalb die Betroffene hier eine Lücke sieht, erschließt sich der Kammer nicht. Vielmehr würde die Einbeziehung des Inflationswertes für das 2. Halbjahr 2023 dazu führen, dass die kostensteigernden Effekte bei den Sach- und Personalkosten doppelt abgegolten würden. Die auf das Jahr 2024 entfallenden Kosteneffekte würden sowohl über den Referenzindex I als auch über den X-Faktor berücksichtigt.

Die Auffassung der Betroffenen, bei der Ermittlung des Referenzindex I sei auf historische Inflationswerte abzustellen, greift nicht durch. Sie führt hierzu aus, dass § 45 Abs. 2 PostG ausdrücklich auf eine gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate abstelle. Demgegenüber

stelle der Faktor X auf die erwartete Produktivitätsfortschrittsrate ab. Daraus folgert die Betroffene, dass bei einer Auslegung des § 45 Abs. 3 Nr. 1 PostG nach dem Wortlaut für den Referenzindex I nur historische Daten herangezogen werden könnten.

Diese sehr verengte Sichtweise widerspricht bereits dem Gedanken und der Systematik der Price-Cap-Regulierung, die der Gesetzgeber mit einem in die Zukunft gerichteten Fokus gestaltet hat. Hier greift das in der Regulierungsökonomie allgemein anerkannte Konzept des „forward-looking“ Ansatzes. Im Kern geht es darum, künftige Entwicklungen unter Berücksichtigung des Effizienzbegriffs zu antizipieren.

Letztlich kann die Frage, ob historische oder prognostische Daten bei der Bestimmung des Referenzindex zugrundezulegen sind, vorliegend dahinstehen. Auch bei Heranziehung historischer, repräsentativer Daten ergäbe sich eine in der Höhe vergleichbare Inflationsrate.

Folgt man hilfsweise der Argumentation der Betroffenen und greift auf historische Inflationswerte zurück, so können diese nicht unreflektiert für die Price-Cap-Periode übernommen werden, ihre Eignung bedarf einer eingehenden Analyse. Im Sinne einer Fortschreibung sollten nur solche - inflationswirksamen - Umstände der Vorjahre berücksichtigt werden, die sich auch in den Folgejahren fortsetzen. Vor diesem Hintergrund sollten Zeiträume, in denen die wirtschaftliche Entwicklung durch einmalige Sondereffekte beeinflusst wurde, bei der Ermittlung des Referenzindex I unberücksichtigt bleiben. Dies gilt insbesondere – wie bereits oben ausgeführt – für die im Jahr 2023 durch die geopolitische Lage ausgelöste Energiekrise und die damit verbundenen Energiepreissteigerungen. Da sich diese Effekte in den Folgejahren jedoch deutlich abschwächen, wäre eine Berücksichtigung des 2. Halbjahreswertes des Jahres 2023 bei der Ermittlung des für die Zukunft zu bestimmenden Referenzindex nicht sachgerecht. Der dann anteilig in die Ermittlung des Referenzindex einfließende Halbjahreswert aus 2023, der maßgeblich von der Energiepreissteigerungsrate beeinflusst ist, würde die Kostensituation in der jeweiligen Price-Cap-Periode nicht adäquat widerspiegeln. Dies gilt umso mehr, als die überproportionalen Energiepreissteigerungen der Jahre 2023 und 2024 bereits in der Kosten- und Erlösbasis 2024 enthalten sind.

Die Herangehensweise bei der Ermittlung des Referenzindex entspricht im Übrigen der geübten Praxis in den anderen Kalkulationsbereichen (u.a. Mengen, Kosten, Erlöse). Im Rahmen der Ermittlung des X-Faktors werden Ist-Daten zu Mengen, Kosten, Aufwendungen und Erlösen nur insoweit hochgerechnet, als sie für die zukünftige Price-Cap-Periode relevant sind. Die Einbeziehung von Daten aus den Jahren 2020 und 2021 ist vor dem Hintergrund der pandemiebedingten wirtschaftlichen Restriktionen nicht sinnvoll. Das Jahr 2023 ist aufgrund der in diesem Jahr bestehenden Energiekrise für den Referenzindex nicht geeignet, da dessen Berücksichtigung den für die Price-Cap-Periode relevanten Referenzindex verfälschen würde. Würde man den Referenzindex aus einer historischen Datenbasis ableiten, müsste dies unter weitestgehender Nichtberücksichtigung der durch exogene Schocks beeinflussten Jahre erfolgen. Nur dann würden die Vergangenheitswerte einen adäquaten Schätzwert für die zukünftige Price-Cap-Periode darstellen.

Die Kammer berücksichtigt daher bei der Ermittlung des Referenzindex I die Prognosewerte für das aktuelle Jahr 2024 und das Folgejahr 2025. Für diese beiden Jahre liegen zahlreiche Schätzungen von wissenschaftlichen Forschungsinstituten vor. Dabei sind in den Prognosen der Forschungsinstitute für 2024 auch die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Ist-

Werte für den Verbraucherpreisindex aus 2024, zumindest bis zum dritten Quartal 2024, enthalten. Die von der Betroffenen dargestellten methodischen Vorteile eines Rückgriffs auf die Daten des Statistischen Bundesamtes gelten daher auch bei einem zweijährigen Betrachtungszeitraum.

Zur Ermittlung der Veränderungsraten für die Jahre 2024 und 2025 wird auf die Prognosen folgender Institutionen abgestellt:

- DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: DIW Wochenbericht Nr. 36/2024, S. 562, Veröffentlichung im September 2024
- Bundesregierung, Jahresprojektion 2024, Online-Version vom 01.03.2024
- HWWI Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut: HWWI-Prognose Nr. 3/2024, Tabelle 1, S. 8, Veröffentlichung im September 2024
- ifo Institut: Konjunkturprognose Herbst 2024, ifo Schnelldienst digital 7/2024, Tabelle 3, S. 4, Veröffentlichung am 05.09.2024
- IfW Institut für Weltwirtschaft: Kieler Konjunkturberichte Nr. 117 (2024/Q3), Tabelle 3, S. 6, Erscheinungsdatum 09/2024
- IMK Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung: IMK-Report Nr. 192, Tabelle 2, S. 4, Veröffentlichung am 24.09.2024
- IW Institut der deutschen Wirtschaft Köln: IW Prognose Frühjahr 2024, Tabelle A-1, S. 34 und IW-Kurzbericht Nr. 68/2024, Veröffentlichung am 11.09.2024
- IWH Leibniz - Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Konjunktur aktuell - Jg. 12 (3), S. 94, Veröffentlichung am 24.09.2024
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2024; S. 52, Veröffentlichung am 26.09.2024
- RWI - Leibniz - Institut für Wirtschaftsforschung (vormals Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung): RWI Konjunkturbericht Jahrgang 75 (2024) Heft 3, Tabelle 1, S. 6, Veröffentlichung am 05.09.2024
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Frühjahrgutachten 2024 "Erholung der deutschen Wirtschaft verzögert sich weiter", Abbildung 22, S. 46 f., Veröffentlichung am 15.05.2024
- ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim: Konjunkturtableau Deutschland, Stand 16.09.2024

Die herangezogenen Studien wurden gegenüber der beabsichtigten Entscheidung aktualisiert. Den im September veröffentlichten Einschätzungen der Inflationsentwicklung liegt damit methodisch ein einheitlicher Datenstand zugrunde. Lediglich der Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung sowie das Frühjahrgutachten des Sachverständigenrates sind zu einem früheren Zeitpunkt veröffentlicht worden. Die dort enthaltenen Prognosen weichen – trotz des früheren Prognosezeitpunkts – aber nicht signifikant von den anderen Prognosen ab.

Durch die erfolgte Mittelwertbildung gehen alle Prognosen gleichgewichtet in die Betrachtung ein. Entgegen dem Vortrag der Betroffenen stellt die Kammer hiermit sicher, dass alle relevanten Experteneinschätzungen und damit ein möglichst breites Spektrum an belastbaren Prognosen gleichermaßen bei der Ermittlung des Referenzindex berücksichtigt werden.

Demnach ermittelt sich aus dem Durchschnitt aller Prognosen für das Jahr 2024 eine Preissteigerungsrate in Höhe von 2,3 %. Für das Jahr 2025 liegt der durchschnittliche Prognosewert zur Entwicklung der Verbraucherpreise bei 2,1 %. Die Durchschnittswerte bewegen sich damit im Rahmen der aktuellen Inflationsentwicklung. Die tatsächliche Inflation liegt – bis September 2024 – bei 2.2 % (Durchschnittswert der bis September vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Monatswerte in %: $(2,9+2,5+2,2+2,2+2,4+2,2+2,3+1,9+1,6)/9$).

Für den gesamten Referenzzeitraum ergibt sich folglich eine Veränderung des Verbraucherpreisniveaus um ca. 4,45 % (Rechenschritt $[(100 * 1,023 * 1,021) - 100]$). Um die Effekte aus der Inflationsentwicklung für etwaige Preismaßnahmen der Betroffenen in Bezug auf die Jahre 2025 und 2026 nicht zu überschätzen, ist eine Durchschnittsbildung der Veränderungsrate 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 3,37 % (Rechenschritt: $[(100 * 1,023) + (100 * 1,023 * 1,021)] / 2 - 100$).

Somit beträgt der Wert für den Referenzindex I für den Zeitraum 2025 bis 2026 insgesamt 3,37 %.

9. Nebenbedingungen (Tenor zu 7.)

Gemäß § 45 Abs. 3 Nr. 3 PostG umfassen die Maßgrößen für die Genehmigung im Price-Cap-Verfahren Nebenbedingungen, die geeignet und erforderlich sind, einen Missbrauch im Sinne des § 39 PostG zu verhindern. Diesem Zweck entsprechen die von der Beschlusskammer festgelegten Nebenbedingungen.

9.a) Entgelte und Entgeltermäßigungen innerhalb eines Korbes dürfen nicht missbräuchlich im Sinne von § 39 Abs. 1 PostG sein.

Diese Nebenbedingung trägt als grundsätzliche und übergeordnete Nebenbedingung umfassend § 45 Abs. 3 Nr. 3 PostG Rechnung, wonach die von der Bundesnetzagentur festzulegenden Maßgrößen im Price-Cap-Verfahren Nebenbedingungen umfassen, die geeignet und erforderlich sind, einen Missbrauch im Sinne des § 39 PostG zu verhindern. Die Entgelte dürfen keine Aufschläge und keine Abschläge enthalten und zudem nicht diskriminierend wirken. Die Begründung zu § 45 PostG verweist auf die Begründung zu dem durch die Postgesetznovellierung überholten § 4 PEntgV. Diese benennt als maßgeblichen Zweck der Vorschrift ausdrücklich, dass das Price-Cap-Verfahren so ausgestaltet werden muss, dass ein Preismissbrauch entsprechend § 20 Abs. 3 PostG-alt unterbunden werden kann, so dass keine unzulässigen Aufschläge oder Abschläge auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sowie keine diskriminierenden Elemente enthalten sein dürfen. Dem entspricht die Vorschrift des § 39 Abs. 1 PostG (neu). Anknüpfungspunkt für eine Überprüfung der o.g. Entgeltmaßstäbe sind die KeL. Jede einzelne im Price-Cap enthaltene Basis- und Zusatzleistung hat sich daher an den konkreten KeL-Werten zu orientieren.

Die Betroffene ist 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 § 49 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 § 40 Abs. 1 PostG der Umsatzsteuer unterliegen, nicht durch das Postgesetz geregelt wird und daher auch nicht Gegenstand der Entscheidung der Beschlusskammer ist. Auch wenn die der Entgeltgenehmigungspflicht unterliegenden Entgelte ausschließlich Universaldienstleistungsprodukte der Betroffenen darstellen, wird diese Frage 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.

10. Geltungsdauer (Tenor zu 8.)

Die Maßgrößen der Price-Cap-Regulierung werden für den Zeitraum vom 01.01.2025 bis zum 31.12.2026 festgelegt. Der Zeitraum wird zu einer einzigen Price-Cap-Periode zusammengefasst.

Die Anordnung einer Geltungsdauer von zwei 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 Ordnungsgeber hatte in der amtlichen Begründung zur Ersten Verordnung zur Änderung der PEntgV festgelegt, dass die Bundesnetzagentur „im Fall des Wiederaufgreifens (...) die zeitlichen Preissetzungsintervalle innerhalb des Price-Cap-Verfahrens unter Berücksichtigung der während der Laufzeit der Maßgrößenentscheidung insgesamt zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate zu einem Preisgenehmigungszeitraum zusammenfassen“ soll.

Es sollte also nach der Anregung des Ordnungsgebers nicht jährlich eine Anpassung der Entgelte stattfinden. Der gesamte Preisänderungsspielraum sollte vielmehr bereits zu Beginn der Laufzeit der Maßgrößenentscheidung genutzt werden können. Dieser Anregung des Ordnungsgebers kam die Kammer nach, indem ein einziger sich über die gesamte Laufzeit erstreckender Preisgenehmigungszeitraum festgelegt wurde.

Die Regelung hat sich nach Ansicht der Kammer grundsätzlich bewährt. 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 auch die neue 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. Der Gesetzgeber hat im Rahmen der Novellierung des PostG keine Regelung hierzu getroffen.

Die Zusammenlegung führt für die Betroffene zu einem Flexibilitätsverlust, da sie Entgeltänderungen bereits zu Beginn der Regulierungsperiode festlegen muss und während der – allerdings kurzen, nur zweijährigen – 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. wurde bereits im Maßgrößenverfahren 2018, BK5-18/003, um einen entsprechenden Gewichtungsfaktor erweitert, der die jeweilige Laufzeit sukzessiver Entgeltänderungen ins Verhältnis zum gesamten Genehmigungszeitraum stellt (vgl. auch Punkt 13. Genehmigungsfähigkeit).

Die zweijährige 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 aber 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 – insbesondere wegen der kurzen Laufzeit der Maßgrößenfestlegung – für sinnvoll. Nicht zuletzt führt die Maßnahme zu einer Verschlankung des Verwaltungshandelns.

Es ist im folgenden Maßgrößenverfahren jedoch zu erwägen, ob wegen der von der Betroffenen angeführten Prognoseunsicherheiten hinsichtlich der Entwicklung der Inflationsrate (auch aufgrund der geopolitisch eher instabilen Lage) in einem Maßgrößenverfahren mit längerer Laufzeit wieder auf das alte Verfahren einjähriger Genehmigungsperioden zur Berücksichtigung eben der Inflationsentwicklung zurückgegriffen werden sollte. Bei einer nur zweijährigen Laufzeit ist das Risiko einer unvorhergesehen volatilen Inflationsentwicklung jedoch hinnehmbar.

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 zweijährige Laufzeit der Maßgrößenentscheidung, beginnend am 01.01.2025 und endend am 31.12.2026 ist angemessen und sachgerecht. Die Kammer hatte in der jüngeren Vergangenheit üblicherweise dreijährige Laufzeiten festgelegt.

Die Betroffene regt für dieses Verfahren eine zweijährige Laufzeit an, da eine dreijährige Periode dem regulierten Unternehmen zu wenig Flexibilität ließe, auf aktuell eintretende Ereignisse zu reagieren. Angesichts der großer Volatilität unterliegenden weltweiten Entwicklungen müsse dem regulierten Unternehmen eine gewisse Flexibilität zu Preisanpassungen gewährt werden. Darüber hinaus sei zu berücksichtigen, dass die Ausweitung der Entgeltgenehmigungspflicht auf Privatkundenpakete und Teilleistungen eine zusätzliche erhebliche Einschränkung der unternehmerischen Freiheit der Betroffenen darstelle. Insbesondere im Teilleistungsbereich sei sie bisher in der Lage

gewesen, auf Sendungsmengeneinbrüche oder technische Neuerung mit Preisveränderungen oder neuen Rabattstrukturen relativ kurzfristig zu reagieren. Unter Wettbewerbsgesichtspunkten wäre es ebenfalls nicht zielführend, es der Betroffenen zu verwehren, zum Zeitpunkt des Maßgrößenbeschlusses nicht vorhergesehene Kostensteigerungen mehr als zwei Jahre nicht an den Markt weitergeben zu dürfen. Auch die Anpassung des Produkt- und Produktionskonzepte infolge des neuen Postgesetzes sprächen für eine kürzere Laufzeit, da zunächst Erkenntnisse über die tatsächliche Marktwirkung gewonnen werden müssten, vgl. Schreiben der Betroffenen vom 15.05.2024, S. 50f..

Die Kammer schließt sich im Ergebnis der Anregung der Betroffenen an; allerdings basiert dies im Wesentlichen auf Imponderabilien, die sich aus der ersten Anwendung des neuen PostG ergeben. Neben der Ausweitung der Maßgrößenregulierung auf neue Produkte und der Schaffung neuer Körbe sprechen vor allem die Änderungen der Universaldienstvorgaben, die zu neuen Laufzeitprodukten führen, und die damit verbundenen Kosteneffekte, die bislang nur abgeschätzt werden konnten, für eine Verkürzung der üblichen Laufzeit.

Auch der Umstand, dass die Marktabgrenzung auf den Übergangsvorschriften des § 112 Abs. 6 und 8 PostG beruht und noch nicht das nunmehr gesetzlich vorgesehene Marktanalyseverfahren zur Anwendung kommen konnte, spricht für eine Verkürzung des Anwendungszeitraums.

Weniger sprechen jedoch das „Gewährenmüssen einer höheren Flexibilität“ oder die Einbeziehung weiterer bislang nicht der Entgeltregulierung unterliegenden Produkte unter dem Gesichtspunkt einer Einschränkung der unternehmerischen Freiheit für eine Verkürzung der Laufzeit des Maßgrößenverfahrens.

Die Geltungsdauer der Maßgrößen einer Price-Cap-Entscheidung ist gesetzlich nicht 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 § 45 Abs. 5 Nr. 1 PostG 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. Unter den Aspekt der Prognoseunsicherheiten lässt sich die von der Betroffenen angemahnte Flexibilität subsumieren, die bei der Abwägung einer angemessenen Laufzeit auch zu berücksichtigen ist. 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 gegenüber der Flexibilität des regulierten Unternehmens aber auch 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 wegen der sich aus der Anwendung einer neuen Gestzeslage ergebenden Unsicherheiten in diesem Verfahren 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. Die weitreichenden Änderungen, die sich für den Briefbereich vor allem aus der Einführung eines neuen Laufzeitkonzepts ergeben, für welches die Betroffene erst Erfahrungen hinsichtlich der Akzeptanz ihrer Kunden sammeln muss, sprechen für die Erforderlichkeit einer eher kurzfristigen Ermöglichung von Kosten- und Produktpassungen.

Wegen der Notwendigkeit unternehmerischer Umstrukturierungen aufgrund der Gesetzesänderung ist eine Verkürzung der Laufzeit auf zwei Jahre erforderlich, um auf ggf. fehlprognostizierte Kostenentwicklungen angemessen reagieren zu können. Sowohl zum Schutz der Kunden als auch des betroffenen Unternehmens müssen eventuelle Fehlprognosen kurzfristig revisibel sein.

Es wird aufgrund des vergleichsweise kurzen Genehmigungszeitraums eine einheitliche Genehmigungsperiode vorgegeben. Eine auf zwei Jahre angelegte Laufzeit ist für die Betroffene hinnehmbar, ermöglicht sie ihr doch die Zusammenfassung eines Erhöhungspotentials und der Marktgegenseite die Sicherheit über mittelfristige Entgelthöhen und eine damit verbundene Planbarkeit eigener Marktaktivitäten. Der Beginn der Laufzeit der Maßgrößenentscheidung wird auf den 01.01.2025 festgelegt. Das Datum schließt sich an die Befristung der letzten Maßgrößenfestlegung an, deren Laufzeit am 31.12.2024 endet.

Die Laufzeit der hier festgelegten Maßgrößenentscheidung endet am 31.12.2026.

11. Voraussetzungen für die Überprüfung der Maßgrößen (Tenor zu 9.)

Mit dem Antrag der Betroffenen auf Entgeltgenehmigung nach § 42 Abs. 2 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 § 46 Abs. 1 Satz 2 PostG bei einem Entgeltantrag nach § 42 Abs. 2 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 der Nebenbestimmung (vgl. Tenor 7. b) des Beschlusstexts) beschrieben, geändert werden.

Die Angaben sind in EDV-fähigem Format zur Verfügung zu stellen, § 46 Abs. 1 Satz 1 PostG. 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 Tenor zu 1 und 2 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 01.01.2025 bis 31.12.2026 ist das Jahr 2023.

Die Bundesnetzagentur hat nach § 45 Abs. 5 Nr. 2 PostG zu bestimmen, welcher Referenzzeitraum für die Mengengewichtung herangezogen wird. Der Referenzzeitraum umfasst das letzte abgeschlossene Jahr vor dem Jahr der Antragsstellung. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass die aktuell verfügbare Sendungsmengenstruktur der Betroffenen für ein vollständiges Jahr der Gewichtung zugrunde gelegt wird. Etwaige saisonale Schwankungen sind damit berücksichtigt.

13. Genehmigungsfähigkeit (Price-Cap-Formel) (Tenor zu 11.)

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

$T_{i,k}$	Zeitpunkt der k-ten Preisänderung des Angebots i
$t-1$	Periode, mit den aktuellen Tarifen (Preise zum 31.12.2024)
$t-2$	Referenzperiode, die für die Periode t relevant ist (das Jahr 2023)
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 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 Tenor zu 7. des Beschlusstextes aufgeführten Nebenbestimmungen.

Der Betroffenen ist es möglich, zu Beginn des Genehmigungszeitraums Entgeltänderungen zu beantragen, die erst zu einem späteren Zeitpunkt sukzessiv Wirkung entfalten (vgl. Punkt II. 10.1). Die Price-Cap-Formel beinhaltet daher – wie auch in der vorangegangenen Entscheidung – 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.

Der Gebührenbescheid nach den Regeln des BGebG i. V. m. den Regeln der BNetzABGebV wird zu einem späteren Zeitpunkt mit gesondertem Bescheid ergehen.

Bonn, den 11.11.2024

Lamoratta
- Vorsitzender -

Balzer
- Beisitzer -

Willemsen
- Beisitzerin -

Anlage 1: Price-Cap-Produkte im Korb Brief

BK Basisprodukte	vollbezahlt	Freistempelung (AFM)	DV-Freimachung	
Standardbrief	X	X	X	
Kompaktbrief	X	X	X	
Großbrief	X	X	X	
Maxibrief	X	X	X	
Postkarte	X	X	X	
BK Zusatzleistungen				
Maxibrief Überschreitung Höchstmaße	X	X	X	
Einschreiben	X	X	X	
Einschreiben Einwurf	X	X	X	
Eigenhändig	X	X	X	
Rückschein	X	X	X	
Wert National	X			
DPI Basisprodukte und Einzelsendungen	vollbezahlt	Freistempelung (AFM)	DV-Freimachung	
Standardbrief International	X	X	x	
Kompaktbrief International	X	X	X	

Großbrief International	X	X	X	
Maxibrief International < 1.000 Gramm	X	X	X	
Maxibrief International > 1.000 Gramm	X	X	X	
Postkarte International	X	X	X	
Internationaler Antwortschein	X	X	X	
Werbeantwort/Response International	X	X	X	
DPI Zusatzleistungen	vollbezahlt	Freistempelung (AFM)	DV-Freimachung	
Einschreiben International	X	X	X	
Rückschein International	X	X	X	
Wertangabe International Mengenkomponente	X			
Wertangabe International Versicherungskomponente	X			
DPI Brief zum Kilotarif Stückpreis & Preis pro kg (Gewicht nachrichtlich)	bis 1.000 Sendungen / Monat	ab 1.000 Sendungen / Monat	ab 2.000 Sendungen / Monat	ab 5.000 Sendungen / Monat
Mengenkomponente vollbezahlt	X	X	X	X
Gewichtskomponente vollbezahlt	X	X	X	X

Mengenkomponente Freistempelung (AFM)	X	X	X	X
Gewichtskomponente Freistempelung (AFM)	X	X	X	X
Mengenkomponente DV-Freimachung	X	X	X	X
Gewichtskomponente DV-Freimachung	X	X	X	X

Anlage 2: Price-Cap-Produkte im Korb Teilleistungen

Teilleistungen						
Klassik (E+1 ohne ID- und LZ- Rabatt)						
BZA Standardbrief	BZE	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4	Stufe 5
BZA Standardbrief		X	X	X	X	X
BZE Standardbrief						
BZE Standardbrief	X					
BZA Kompaktbrief						
BZA Kompaktbrief		X	X	X	X	X
BZE Kompaktbrief						
BZE Kompaktbrief	X					
BZA Großbrief						
BZA Großbrief		X	X	X	X	X
BZE Großbrief						
BZE Großbrief	X					
BZA Maxibrief						
BZA Maxibrief		X	X	X	X	X
BZE Maxibrief						

BZE Maxibrief	X					
BZE Postkarte						
BZE Postkarte	X					
Teilleistung ID-Rabatt (E+1 mit ID-Rabatt)	BZE ID	ID Stufe 1	ID Stufe 2	ID Stufe 3	ID Stufe 4	ID Stufe 5
BZA Standardbrief						
BZA Standardbrief ID		X	X	X	X	X
BZE Standardbrief						
BZE Standardbrief ID	X					
BZA Kompaktbrief						
BZA Kompaktbrief ID		X	X	X	X	X
BZE Kompaktbrief						
BZE Kompaktbrief ID	X					
BZA Großbrief						
BZA Großbrief ID		X	X	X	X	X
BZE Großbrief						
BZE Großbrief ID	X					
BZA Maxibrief						

BZA Maxibrief ID		X	X	X	X	X
BZE Maxibrief						
BZE Maxibrief ID	X					
BZA Postkarte						
BZA Postkarte ID		X	X	X	X	X
BZE Postkarte						
BZE Postkarte ID	X					
Teilleistung LZ-Rabatt (E+1 bis 2 mit ID- und LZ-Rabatt)	BZE LZ Stufe	LZ Stufe 1	LZ Stufe 2	LZ Stufe 3	LZ Stufe 4	LZ Stufe 5
BZA Standardbrief						
BZA Standardbrief		X	X	X	X	X
BZE Standardbrief						
BZE Standardbrief	X					
BZA Kompaktbrief						
BZA Kompaktbrief		X	X	X	X	X
BZE Kompaktbrief						
BZE Kompaktbrief	X					
BZA Großbrief						
BZA Großbrief		X	X	X	X	X

BZE Großbrief						
BZE Großbrief	X					
BZA Maxibrief						
BZA Maxibrief		X	X	X	X	X
BZE Maxibrief						
BZE Maxibrief	X					
BZA Postkarte						
BZA Postkarte		X	X	X	X	X
BZE Postkarte						
BZE Postkarte	X					

Anlage 3: Price-Cap-Produkt im Korb Paket-C2X

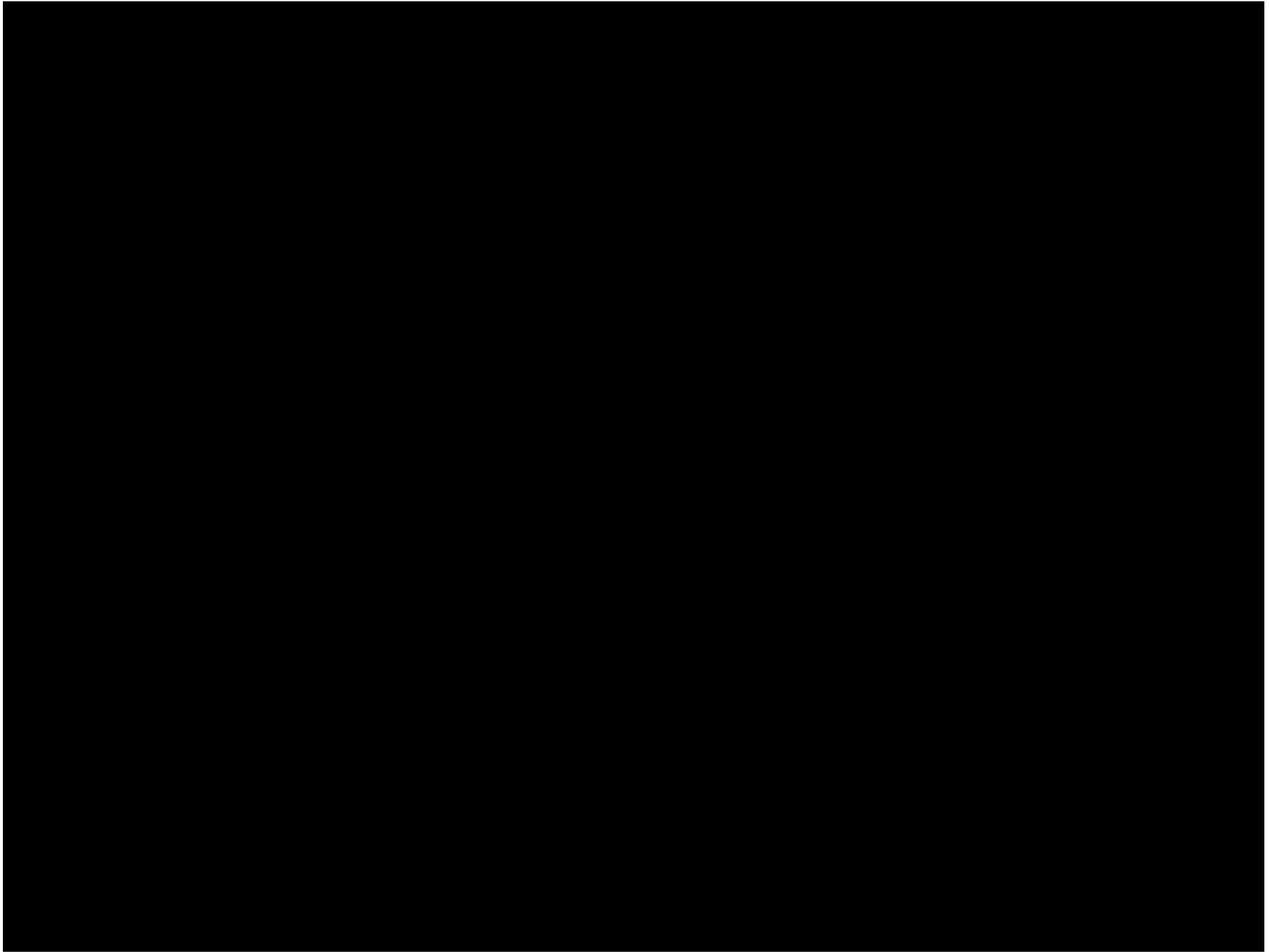
Paket/Päckchen national	Normalpreis	Sparset 10er	Sparset 5x 10er	Sparset 10x 10er		
Paket bis 2 kg	X	X	X	X		
Paket 2 bis 5 kg	X	X	X	X		
Paket 5 bis 10 kg	X	X	X	X		
Paket 10 bis 20 kg	X	X	X	X		
Paket Blindensendung	X					
Päckchen S bis 2 kg	X	X	X	X		
Päckchen M bis 2 kg	X	X	X	X		
Päckchen Sondereditionen bis 10 kg	X					
Transportversicherung	bis 2.500 EUR	bis 25.000 EUR				
Transportversicherung	X	X				
Paket/Päckchen international	Paket bis 2 kg	Pa. 2 - 5 kg	Pa. 5 - 10 kg	Pa. 10 - 20 kg	Pä. XS - 2 kg	Pä. M - 2 kg
Normalpreis:						
Zone 1, Filial-Freimachung	X	X	X	X		X

Zone 1, Online-Frankierung		X	X	X	X	X
Zone 2, Filial-Freimachung		X	X	X		X
Zone 2, Online-Frankierung		X	X	X	X	X
Zone 3, Filial-Freimachung		X	X	X		
Zone 3, Online-Frankierung		X	X	X		
Zone 4, Filial-Freimachung		X	X	X		
Zone 4, Online-Frankierung		X	X	X		
Zone 5, Filial-Freimachung		X	X	X		
Zone 5, Online-Frankierung		X	X	X		
Zone 6, Filial-Freimachung		X	X	X		
Zone 6, Online-Frankierung		X	X	X		
Zone 7, Filial-Freimachung		X	X	X		
Zone 7, Online-Frankierung		X	X	X		
Zone 8, Filial-Freimachung		X	X	X		

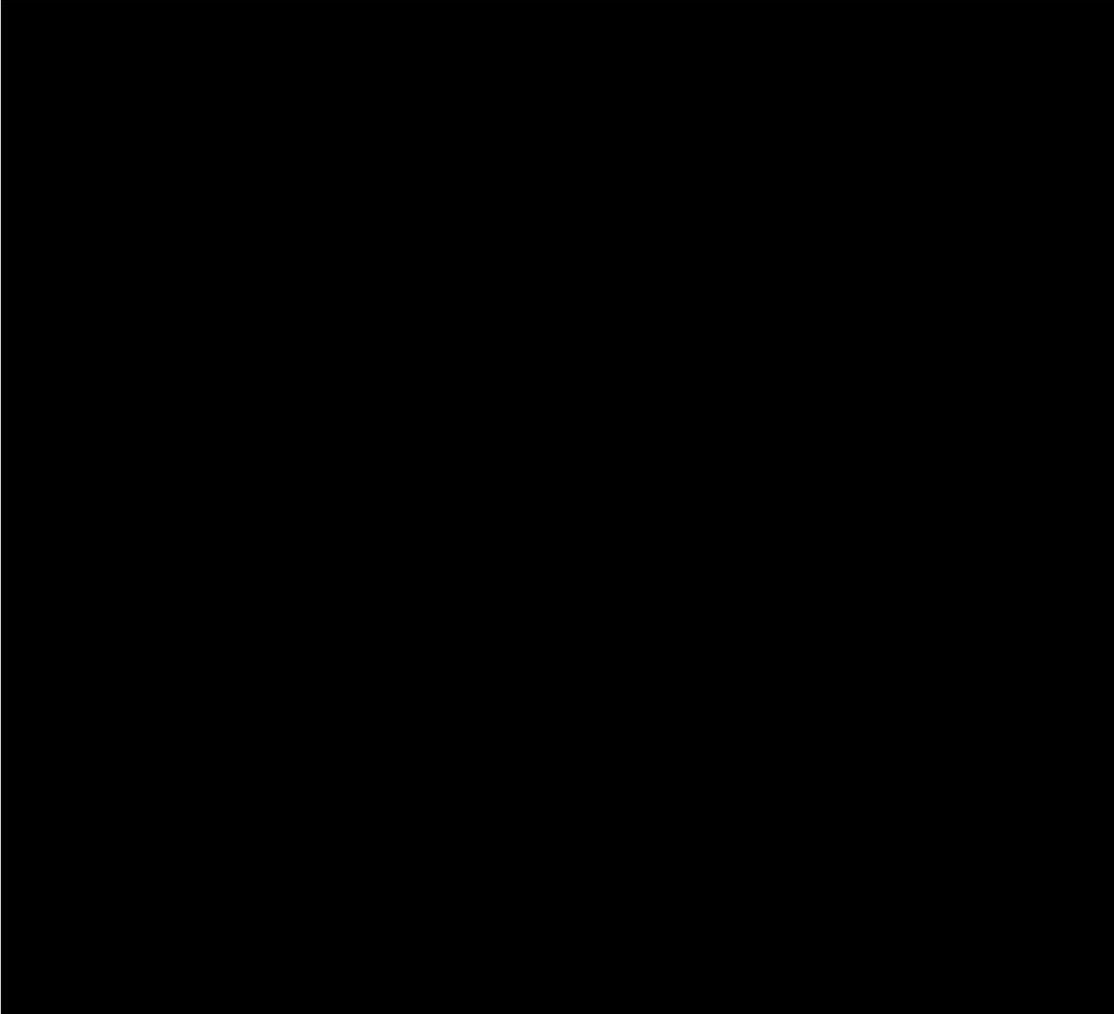
Zone 8, Online-Frankierung		X	X	X		
Zone 3-8, Filial-Freimachung						X
Zone 3-8, Online-Frankierung					X	X
Sparset 3er						
Zone 1, Online-Frankierung						
Sparset 10er:						
Zone 1, Online-Frankierung		X	X	X		X
Sparset 5x10er						
Zone 1, Online-Frankierung		X	X	X		X
Sparset ab 10x 10er:						
Zone 1, Online-Frankierung		X	X	X		X
Services international	Service Premium 2 bis 5 kg	Service Premium 5 bis 10 kg	Service Premium 10 bis 20 kg	Versicherung bis 50 € (nur Päckchen)		
Zone 2	X	X	X	X		
Zone 3	X	X	X			
Zone 4	X	X	X			

Zone 5	X	X	X			
Zone 6	X	X	X			
Zone 7	X	X	X			
Zone 8	X	X	X			
Zone 3-8				X		
Vorausverfügung	Straße- /Bahn-Transport					
	Flug-Transport					
Höherversicherung International	Höherversicherung					

Anlage 4: Ermittlung X-Faktor – Kostenbasis



Anlage 5: Ermittlung X-Faktor 2025 – 2026



Anlage 6: Gewinn je Unternehmen

Gewinn in Mio. €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AB InBev	15,3	13,9	12,9	17,2	16,4	16,1	9,6	13,8	14,5	14,0
Adidas	0,9	1,1	1,6	2,1	2,4	2,7	0,7	2,0	0,7	0,3
Ahold Delhaize	0,4	1,3	1,6	2,2	2,6	2,7	2,2	3,3	3,8	2,8
Air Liquide	2,6	2,9	3,0	3,4	3,4	3,8	3,8	4,2	4,9	5,1
Airbus	4,0	4,1	2,3	2,7	5,0	1,3	-0,5	5,3	5,3	4,6
ASML NV	1,5	1,9	1,9	2,5	2,9	2,7	4,2	7,0	7,3	9,5
BASF	7,6	6,2	6,3	7,6	6,0	4,2	-0,2	7,7	6,5	2,2
Bayer	5,4	6,2	5,7	5,9	3,5	4,2	-16,2	3,4	7,0	0,6
BMW	9,1	9,6	9,4	9,9	8,9	7,4	4,8	13,4	14,0	18,5
Danone	2,2	2,2	2,9	3,7	2,7	3,2	2,8	2,3	2,1	2,0
Dt. Telekom	7,2	7,0	9,2	9,4	8,0	9,5	12,8	13,1	16,2	20,8
DHL Group	3,0	2,4	3,5	3,7	3,2	4,1	4,8	8,0	8,4	6,3
Enel	3,1	7,7	8,9	9,8	9,9	6,9	8,5	7,6	11,2	10,8
Eni	9,0	-3,1	2,2	8,0	10,0	6,4	-3,3	12,3	17,5	8,3
EssilorLux.	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,7	0,5	2,3	3,2	3,2
Ferrari	0,4	4,4	0,6	0,8	0,8	0,9	0,7	1,1	1,2	1,6
Iberdrola SA	3,9	3,8	4,6	2,7	5,4	5,9	5,5	7,3	8,0	9,0
Inditex	3,2	3,7	4,0	4,3	4,4	4,8	1,5	4,3	5,5	6,8
Infineon	0,5	0,6	0,8	1,0	1,5	1,2	0,6	1,5	2,8	3,9
Kering	1,6	1,3	1,4	2,5	3,7	4,6	3,3	4,8	5,4	4,7
Loreal	3,9	4,4	4,5	4,7	4,9	5,5	5,2	6,2	7,5	8,1
LVMH	5,4	6,4	6,9	8,1	9,9	11,3	8,0	1,7	21,0	22,6
Mercedes-Benz	10,8	13,2	12,9	14,3	11,1	4,3	6,1	16,0	20,5	19,7
Nokia	1,4	1,7	-1,1	0,0	-0,1	0,5	0,9	2,2	2,3	1,7
Pernod Ricard	2,1	2,2	2,3	2,4	2,4	2,6	2,3	2,4	3,0	3,3
Prosus				-0,8	-0,6	-0,4	-0,6	-1,0	-1,0	-1,3
SAFRAN	1,4	2,1	3,3	2,4	2,2	3,8	0,9	0,9	2,0	2,8
Saint-Gobain	2,5	2,6	2,8	3,0	3,2	3,4	2,9	4,5	5,3	5,3
Sanofi	6,1	5,6	6,5	5,8	4,7	3,1	14,1	8,1	10,7	7,9
SAP	4,3	4,3	5,1	4,9	5,7	4,5	6,6	6,3	6,1	5,8
SE	2,9	2,2	3,0	3,2	3,4	3,4	3,1	4,3	4,9	5,9
Siemens	5,3	5,3	5,4	6,0	5,1	5,1	4,2	5,6	4,4	8,5
Stellantis	0,1	2,0	2,6	3,1	4,4	3,7	3,0	15,9	20,3	22,4
TotalEnergis	9,1	2,7	5,5	7,8	16,0	16,3	-6,3	24,8	38,2	24,7
VINCI	4,2	3,7	4,1	4,6	4,9	5,7	2,5	4,4	6,5	8,1
Vivendi	0,5	0,5	0,9	0,3	0,4	0,3	0,2	0,4	0,8	0,8
Volkswagen	12,7	-4,1	7,1	13,8	13,9	17,0	9,7	19,3	22,1	22,6

Wolters Kluwer	0,6	0,7	0,8	0,8	1,0	0,9	1,0	1,0	1,3	1,3
----------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Anlage 7: Umsatz je Unternehmen

Umsatz in Mrd.€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AB InBev	47,1	43,6	45,5	56,4	53,0	52,3	46,9	54,3	57,8	59,4
Adidas	14,5	16,9	18,5	21,2	21,9	23,6	18,4	21,2	22,5	21,4
Ahold Delhaize	21,4	38,2	49,7	62,9	62,8	66,3	74,7	75,6	87,0	88,6
Air Liquide	15,4	15,8	18,1	20,3	21,0	21,9	20,5	23,3	29,9	27,6
Airbus	60,7	64,5	66,6	59,0	63,7	70,5	49,9	52,1	58,8	65,4
ASML NV	5,9	6,3	6,8	9,0	10,9	11,8	14,0	18,6	21,2	27,6
BASF	74,3	70,4	57,6	61,2	60,2	59,3	59,1	78,6	87,3	68,9
Bayer	41,3	46,1	34,9	35,0	36,7	43,5	41,4	44,1	50,7	47,6
BMW	80,4	92,2	94,2	98,3	96,9	104,2	99,0	111,2	142,6	155,5
Danone	21,1	22,4	21,9	24,8	24,7	25,3	23,6	24,3	27,7	27,6
Deutsche Telekom	62,7	69,2	73,1	74,9	75,7	80,5	99,9	107,8	114,4	112,0
DHL Group	56,6	59,2	57,3	60,4	61,6	63,3	66,7	81,7	94,4	81,8
Enel	75,8	75,7	70,6	74,6	75,6	80,3	66,0	85,7	140,5	95,6
Eni	99,3	73,5	56,7	71,0	76,9	71,0	44,9	77,8	133,7	93,7
EssilorLux.	7,7	8,8	9,1	9,2	10,8	17,4	14,4	19,8	24,5	25,4
Ferrari	2,8	2,9	3,1	3,4	3,4	3,8	3,5	4,3	5,1	6,0
Iberdrola SA	30,0	31,4	29,2	31,3	35,1	36,4	33,1	39,1	53,9	49,3
Inditex	18,1	20,9	23,3	25,3	26,1	28,3	20,4	27,7	32,6	35,9
Infineon	4,3	5,8	6,5	7,1	7,6	8,0	8,6	11,1	14,2	16,3
Kering	10,0	11,6	12,4	10,8	13,7	15,9	13,1	17,6	20,4	19,6
Loreal	22,5	25,3	25,8	26,0	26,9	29,9	28,0	32,3	38,3	41,2
LVMH	30,6	35,7	37,6	42,6	46,8	53,7	44,7	64,2	79,2	86,2
Mercedes-Benz	129,9	149,5	153,3	164,2	167,4	172,7	121,8	133,9	150,0	153,2
Nokia	11,8	12,6	23,6	23,1	22,6	23,3	21,9	22,2	24,9	22,3
Pernod Ricard	7,9	8,6	8,7	9,0	8,7	9,2	8,4	8,8	10,7	12,1
Prosus				1,8	2,3	2,7	3,3	5,1	5,2	5,8
SAFRAN	15,0	16,2	16,5	16,4	21,0	25,1	16,6	15,1	19,5	23,7
Saint-Gobain	38,3	39,6	39,1	40,8	41,8	42,6	38,1	44,2	51,2	47,9
Sanofi	31,4	34,1	33,8	35,1	34,5	36,1	36,0	37,8	43,0	43,1
SAP	17,6	20,8	22,1	23,5	24,7	27,6	27,3	27,0	29,5	31,2
SE	24,9	26,6	24,5	24,7	25,7	27,2	25,2	28,9	34,2	35,9
Siemens	71,2	75,6	79,6	82,9	55,3	56,8	55,3	62,3	72,0	77,8
Stellantis	51,6	54,7	54,0	62,3	74,0	59,0	47,7	149,4	179,6	189,5
TotalEnergis	236,1	165,4	149,7	171,5	209,4	200,3	140,7	205,9	263,3	218,9
VINCI	38,7	38,5	38,1	40,2	43,5	48,1	43,2	49,4	61,7	68,8
Vivendi	10,1	10,8	10,8	6,8	7,9	8,1	7,9	8,7	9,6	10,5

Volkswagen	202,5	213,3	217,3	229,6	235,8	252,6	222,9	250,2	279,1	322,3
Wolters Kluwer	3,7	4,2	4,3	4,4	4,3	4,6	4,6	4,8	5,5	5,6

Anlage 8: Unternehmensspezifische Umsatzrenditen

UR in %	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AB InBev	32,53	31,89	28,30	30,39	30,95	30,76	20,52	25,46	25,12	23,52
Adidas	6,08	6,26	8,56	9,76	10,81	11,25	4,05	9,35	2,97	1,25
Ahold Delhaize	1,98	3,45	3,19	3,54	4,18	4,02	2,93	4,39	4,33	3,21
Air Liquide	17,15	18,06	16,67	16,53	16,42	17,31	18,50	17,83	16,24	18,36
Airbus	6,57	6,30	3,39	4,52	7,92	1,90	-1,02	10,24	9,06	7,03
ASML	26,02	29,60	27,94	28,02	26,35	22,98	30,36	37,85	34,58	34,52
BASF	10,26	8,87	10,90	12,39	9,92	7,08	-0,32	9,77	7,50	3,25
Bayer	13,05	13,54	16,42	16,86	9,40	9,56	-39,06	7,61	13,82	1,28
BMW	11,34	10,41	9,97	10,07	9,22	7,11	4,88	12,05	9,82	11,89
Danone	10,17	9,86	13,32	15,03	11,12	12,80	11,85	9,30	7,75	7,39
Dt. Telekom	11,48	10,12	12,59	12,55	10,57	11,80	12,81	12,15	14,16	18,57
DHL	5,24	4,07	6,09	6,19	5,14	6,52	7,27	9,76	8,93	7,76
Enel	4,07	10,16	12,64	13,12	13,10	8,56	12,81	8,81	7,97	11,33
ENI	9,03	-4,18	3,80	11,29	12,98	9,05	-7,29	15,87	13,10	8,81
EssilorLux.	15,13	14,46	14,81	14,67	12,91	9,65	3,13	11,64	12,89	12,51
Ferrari	14,10	15,57	19,16	22,69	24,16	24,35	20,70	25,17	24,08	27,09
Hermes	31,54	31,83	32,62	34,64	34,78	33,98	31,01	39,30	40,48	42,08
Iberdrola	13,12	12,19	15,59	8,68	15,51	16,13	16,70	18,77	14,80	18,19
Inditex	17,65	17,59	17,25	17,03	16,66	16,87	7,39	15,45	16,95	18,94
Infineon	12,15	9,58	11,79	13,92	19,33	14,46	6,78	13,29	20,01	24,21
Kering	15,46	10,82	11,14	23,36	27,23	29,02	25,18	27,19	26,51	24,26
L'Oreal	17,27	17,37	17,57	17,97	18,27	18,57	18,61	19,08	19,49	19,77
LVMH	17,73	17,90	18,36	19,03	21,09	21,00	17,85	26,71	26,52	26,19
Mercedes-Benz	8,28	8,82	8,42	8,74	6,65	2,50	5,00	11,97	13,64	12,83
Nokia	12,02	13,51	-4,65	0,07	-0,26	2,08	4,05	9,72	9,31	7,58
Pernod Ricard	25,88	26,15	26,23	26,57	27,04	28,11	26,75	27,46	28,26	27,59
Prosus				-44,58	-26,70	-15,89	-17,81	-20,33	-18,20	-23,21
Safran	9,26	12,80	20,26	14,83	10,30	15,29	5,57	5,71	10,46	11,83
Saint Gobain	6,58	6,65	7,21	7,42	7,68	7,96	7,49	10,21	10,42	10,95
Sanofi	19,32	16,51	19,32	16,55	13,57	8,45	39,16	21,52	24,78	18,28
SAP	24,66	20,45	23,28	20,80	23,08	16,23	24,23	23,40	20,63	18,54
Schneider	11,61	8,37	12,16	12,97	13,20	12,52	12,27	14,98	14,43	16,53
Siemens	7,43	7,07	6,78	7,29	9,19	8,91	7,52	9,05	6,13	10,95
Stellantis	0,24	3,61	4,83	4,94	5,94	6,20	6,32	10,62	11,29	11,81
Total Energies	3,84	1,63	3,71	4,52	7,65	8,12	-4,49	12,06	14,51	11,27

Vinci	10,96	9,64	10,82	11,30	11,31	11,79	5,69	8,98	10,52	11,72
Volkswagen	6,27	-1,91	3,27	6,02	5,90	6,71	4,34	7,70	7,92	7,01
WoltersKluwer	15,55	15,85	17,87	19,00	22,70	19,69	21,12	21,21	24,45	23,69
Jahresspezifische Mittelwerte	13,00	12,29	13,29	12,60	13,30	12,72	9,81	14,77	14,89	14,44