

Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 5
Postfach 80 01
53105 Bonn

Seite 1 von 1

Ihr Zeichen BK5-24/003
Unser Zeichen 073
Telefon [REDACTED]
E-Mail [REDACTED]
Datum 17.10.2024

Betrifft **Price-Cap-Maßgrößenverfahren**
Stellungnahme zum Entwurf der beabsichtigten Entscheidung

Sehr geehrter Damen und Herren,

im Verfahren BK5-24/003 haben Sie mit Schreiben vom 25.09.24 den Entwurf der beabsichtigten Maßgrößenentscheidung übersandt und Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt.

Dem kommen wir mit der diesem Schreiben beigefügten Stellungnahme und deren Anlagen gerne nach.

Die Stellungnahme und deren Anlagen enthalten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Deutsche Post AG, die Dritten nicht zugänglich gemacht werden dürfen. Eine um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bereinigte Fassung stellen wir Ihnen gesondert zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

[REDACTED]
i.V. [REDACTED]
Wolfgang Bodenbach

Anlagen

Stellungnahme der Deutschen Post AG zum Entwurf der beabsichtigten Entscheidung im Price-Cap-Maßgrößenverfahren (BK5-24/003)

Im Price-Cap-Maßgrößenverfahren hat die Beschlusskammer 5 der Bundesnetzagentur mit Schreiben BK5-24/003 vom 25.09.2024 den Entwurf der beabsichtigten Entscheidung übersandt, zu dem wir hiermit Stellung nehmen.

Der Entwurf der Entscheidung bedarf einer Korrektur, weil dieser teilweise fehlerhaft und in Teilen rechtswidrig ist. Insbesondere sind die von der Kammer vorgenommenen Anpassungen der von uns mit den entgeltbegründenden Unterlagen vorgelegten Daten weder rechtlich geboten noch sachgerecht.

So nimmt die Kammer (1) bei der Bestimmung des Ausgangsentgeltniveaus eine nicht sachgerechte Anpassung der Absatz- und Umsatzprognose der Deutschen Post AG im Bereich Teilleistungsbriefe vor, (2) erhöht die Erlöse bei der Dienstleistung Förmliche Zustellung/Postzustellungsauftrag in einer nicht marktgerechten Größenordnung, (3) reduziert im Bereich Privatkundenpaket die Elastizität der Nachfrage deutlich unter das im letzten Maßgrößenverfahren anerkannte Niveau bei gleichzeitiger Anordnung deutlich größerer Preiserhöhungen als in der Vergangenheit realisiert, (4) ordnet das Geschäftskundenpaket Export einem falschen Segment zu, (5) weicht in der Zurechnung der Kosten des Kundenservices auf Produkte von der in den bisherigen Maßgrößenentscheidungen bekannten und anerkannten Methode ohne erkennbaren Grund ab, (6) erkennt mit einer nicht sachgerechten Begründung Lasten aus der Bereitstellung des universaldienstkonformen Filialnetzes teilweise nicht an, (7) erkennt durch die Zustellung von Briefsendungen an der Haustür und die werktägliche Zustellung aufgrund rechtlicher Verpflichtungen entstehende ineffiziente Kosten nicht bzw. nur teilweise als neutrale Aufwendungen an, (8) wendet die Verteilung von neutralen Aufwendungen nach Tragfähigkeit rechtswidrig an und (9) bestimmt die relevante Inflationsrate abweichend von der bisherigen Entscheidungspraxis falsch.

1. Zusammenfassung von Dienstleistungen (Tenor zu 1.)

Die Kammer führt die in den jeweiligen Körben zusammengefassten Dienstleistungen in den Anlagen 1 bis 3 der beabsichtigten Maßgrößenentscheidung einzeln auf. Ein Abgleich der Anlagen mit den uns vorgelegten Erlösnachweisen und den dort einzeln aufgeführten Produkten und Tarifen hat die nachstehenden Abweichungen ergeben, die korrigiert werden müssen.

Korb Teilleistungen

Bei den Teilleistungen Klassik ist die Tabelle um eine Spalte verschoben, so dass unter BZE kein Angebot ausgewiesen wird. Zudem fehlt die BZA-Postkarte. Eine korrigierte Version der Tabelle fügen wir dieser Stellungnahme bei.

Korb Paket-C2X

Die Deutsche Post AG hat mit Blick auf die gesetzlichen Bestimmungen zur Kennzeichnung von Paketen über 20 kg am 12.07.2024 eine neue Gewichtsstufe für Privatkundenpakete eingeführt. Es werden nunmehr Pakete mit einem Gewicht zwischen 10 kg und 20 kg und solche mit einem Gewicht zwischen 20 kg und 31,5 kg angeboten. Diese Unterscheidung findet sich in der Anlage 3 der beabsichtigten Maßgrößenentscheidung jedoch nicht wieder. Hier werden lediglich Pakete zwischen 10 kg und 31,5 kg aufgeführt.

Es handelt sich hierbei wahrscheinlich lediglich um ein redaktionelles Versehen der Kammer, da wir dieses Produkt in dieser Form (Paket 10 kg bis 31,5 kg) seit dem 12.07.2024 nicht mehr am Markt anbieten. Bei der Beförderung von Paketen über 20 kg handelt es sich zudem nicht um eine Universaldienstleistung, weshalb dieses Produkt nicht der Entgeltgenehmigungspflicht unterliegt.

In den von uns eingereichten Unterlagen haben wir deshalb Absatzmengen, Erlöse und Kosten für Pakete über 20 kg ab dem Jahr 2025 nicht mehr im Korb Paket-C2X ausgewiesen. Dies geht aus unserem Schreiben vom 15.05.2024 (Anlagen 1 und 7) eindeutig hervor. Die Umsätze sind somit hinreichend bestimmt (vgl. Tenor zu 2. der beabsichtigten Maßgrößenentscheidung), so dass das Produkt in den Korb Paket-C2X aufgenommen werden kann. Die Anlage 3 der beabsichtigten Maßgrößenentscheidung ist somit entsprechend anzupassen.

Bei den internationalen Paketen ist die erste Produktzeile doppelt dargestellt. Auch dies ist vermutlich ein redaktionelles Versehen. Zudem werden auch Pakete zwischen 10 kg und 20 kg für die Zone 8 angeboten. Hier fehlt in der Übersicht ein Kreuz. Der Service Premium wird hingegen nicht für die Zone 1 angeboten. Hier müssten die entsprechenden Kreuze entfernt werden.

2. Ausgangsentgeltniveau (Tenor zu 4.)

Korrektur der Absatz- und Umsatzprognose Teilleistungsbriefe

Die Bestimmung des Ausgangsentgeltniveaus dient der Ermittlung des Kostendeckungsgrades der Entgelte. Bei der Bestimmung des Ausgangsentgeltniveaus ist die Kammer von der von uns vorgenommenen Absatz- und Umsatzprognose abgewichen.

Die Kammer geht von einem geringeren Mengenrückgang als von uns mit Datenstand vom 12.07.2024 prognostiziert aus. Nach Ansicht der Kammer wurde der Einfluss der Einführung einer Mehrwertsteuerbefreiung für Wettbewerbersendungen [REDACTED] überschätzt. Sie begründet dies damit, dass in den Jahren 2020 bis 2023 Sendungen von Wettbewerbern [REDACTED] zurückgewonnen werden konnte. Die Kammer erkennt deshalb - als Folge der [REDACTED] eine Abwanderungsquote von Kunden der Wettbewerber zur Deutschen Post AG in Höhe von [REDACTED] anstatt der von uns angenommenen [REDACTED]. Die Kammer sieht den Wert [REDACTED]

auch für die Zukunft als sachgerecht an, da durch die Einführung der MwSt.-Befreiung von Wettbewerbern wieder ein Level-Playing-Field geschaffen würde und weiterhin mit

Die Kammer geht in ihren Überlegungen in mehrfacher Hinsicht fehl.

a) Fehlerhafte Methode zur Korrektur des Mehrwertsteuereffektes

Die Kammer geht davon aus, dass die Wirkung einer einseitigen Mehrwertsteuerbefreiung der Deutsche Post AG geringer ausfallen würde als von uns vorgetragen. Dabei hat die Kammer die am 15.05.2024 von uns vorgelegte Mengenentwicklung nicht beanstandet, sondern lediglich aufsetzend auf der von uns am 12.07.2024 vorgelegten Planung die vermeintliche Korrektur des Mehrwertsteuereffektes. Dieses Vorgehen ist methodisch fehlerhaft und führt zu einer falschen Einschätzung der Mengenentwicklung.

Die Feststellung einer vermeintlichen Überschätzung des Mehrwertsteuereffektes führt nämlich faktisch zu dem Rückschluss, dass die ursprüngliche Mengenplanung zu war. Dies ist nicht zutreffend.

Die Mengenplanung vom 15.05.2023 geht für den Betrachtungszeitraum 2025 bis 2028 von einem Mengenrückgang aus,

. Bei der Mengenplanung mit Stand vom 15.05.2024 konnten wir noch von einer alleinigen Mehrwertsteuerbefreiung der Deutsche Post AG ausgehen. Dieser Effekt zeigt sich deutlich darin, dass sich

ist i. W. auf Mengenverluste in Folge des Wachstumschancengesetzes zurückzuführen. Hierzu haben wir am 12.07.2024 vorgetragen und die von uns erwarteten Effekte in absoluter Höhe einzeln quantifiziert. Diese Effekte werden von der Kammer nicht bezweifelt.

Die Korrekturen der Kammer führen nun dazu, dass der Mengenrückgang in Folge der beschleunigten Digitalisierung durch das Wachstumschancengesetz – entgegen ihrer erklärten Absicht, den Effekt allein aus den Wettbewerbswirkungen der Mehrwertsteuerbefreiung herzuleiten – unterschätzt wird. Dies zeigt eine einfache Kontrollüberlegung. Nach den Korrekturen der Kammer liegen die jährlichen Mengenrückgänge bezogen auf den Marktabsatz bei

Auch unter Würdigung der in den Jahren 2020 bis 2023 realisierten Mengeneffekte bei Teilleistungen (S. 24 unseres Schriftsatzes vom 15.05.2024) ist die von der Kammer insgesamt angenommene Mengenentwicklung bei Teilleistungen unrealistisch. Hier gehen wir davon aus, dass der auf E-Substitution zurückzuführende Mengenverlust bei Teilleistungen in den Jahren 2020 bis 2023 lag. Der tatsächliche Mengenrückgang lag. Dies lag daran, dass

[REDACTED]
[REDACTED] Mit beiden Effekten ist künftig nicht mehr zu rechnen. Zum einen ist [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Zum anderen ist [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Der von der Kammer angenommene Mengenrückgang von [REDACTED] für 2025 liegt damit noch deutlich unter dem Mengenrückgang, der durch elektronische Substitution in der Vergangenheit realisiert wurde. Die Annahme, dass sich die Effekte aus elektronischer Substitution gegenüber der Vergangenheit und entgegen den Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern nicht beschleunigen wird, ist jedoch unrealistisch; zumal mit dem zu erwartenden deutlichen Anstieg des Preisniveaus zum 01.01.2025 der Substitutionsdruck zunehmen und sich der Sendungsmengenrückgang beschleunigen wird.

Realistisch ist hingegen die nachstehend dargestellte Mengenplanung der Deutschen Post AG vom 12.07.2024, bei der davon ausgegangen wird, dass nahezu alle Anbieter von der Mehrwertsteuer befreit sind. Diese zeigt in den Jahren 2025 und 2026 einen Mengenrückgang zum Vorjahr von [REDACTED]. Der Anstieg ist – wie vorstehend bereits ausgeführt – darauf zurückzuführen, dass der Mengenrückgang durch die elektronische Substitution in Folge zunehmender Digitalisierung der Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung deutlich zunehmen wird und nicht mehr in dem Umfang wie in der Vergangenheit Sendung vom Wettbewerb zurückgewonnen werden können.

Teilleistungsbriefe	2023	2024	2025	2026
Menge (Mio. Stück)				
Differenz z. Vorjahr				

b) Undifferenzierte Übertragung vergangener Effekte auf den Prognosezeitraum

Selbst wenn das Vorgehen der Kammer – anders als oben ausgeführt – methodisch zulässig wäre, ist es jedoch sachlich nicht gerechtfertigt. Der oben genannte Effekt von [REDACTED] Sendungsmengenrückgewinnung in den Jahren 2020 bis 2023 ist i. W. auf die Erhöhung des Mindestlohnes zurückzuführen, der in diesem Zeitraum von 9,82€ auf 12,00€ angestiegen ist. Aufgrund der gestiegenen Kosten haben die 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. Einige Unternehmen mussten sogar ihren Betrieb einstellen.

Diese Entwicklungen sollten der Kammer aus den eigenen Marktbeobachtungen der Behörde bekannt sein. Auf den Prognosezeitraum kann mit Blick auf die mögliche

Wirkung einer alleinigen Mehrwertsteuerbefreiung der Deutsche Post AG die Entwicklung in der Vergangenheit offensichtlich nicht übertragen werden.

c) Fehlerhafte Abschätzung des Rückgewinnungspotentials

Zur Abschätzung der Wirkung der Einführung der MwSt.-Befreiung von Wettbewerbern ist die von der Kammer angenommene Rückgewinnungsquote nicht zutreffend. Etwaige Überlegungen müssen sich vielmehr auf das Marktpotential stützen. Auch geht die Kammer fehl in der Annahme, durch die Mehrwertsteuerbefreiung von Wettbewerbern würde eine Marktsituation geschaffen, die der Situation ohne jegliche Mehrwertsteuerbefreiung entspricht.

Hierzu wie folgt:

Die alleinige MwSt.-Befreiung der Deutsche Post AG wirkt bei den vorsteuerabzugsberechtigten Kunden wie eine Preissenkung von 16%. Unter der Annahme, dass die Wettbewerber mit ihren Preisen bisher [REDACTED] unterhalb der Preise der DPAG liegen, würde in diesem Fall für nichtvorsteuerabzugsberechtigte Kunden eine [REDACTED] eintreten. Dies ist die Situation, die wir bei unsere Mengenplanung mit Stand vom 15.05.2024 unterstellt haben.

Anders ist die Situation zu würdigen, bei der die Wettbewerber ebenfalls mehrwertsteuerfrei anbieten können. Ausgehend von der Annahme einer [REDACTED] (siehe oben) wirkt die Einführung einer Mehrwertsteuerbefreiung von Wettbewerbern (im Vergleich zur Planungssituation vom 15.05.2024) wie eine Preissenkung. Wie die Kammer grundsätzlich richtig erkannt hat, stellt sich deshalb die Frage, wie viele Sendungen im Falle einer alleinigen Mehrwertsteuerbefreiung der Deutsche Post AG vom Wettbewerb hätten zurückgewonnen werden können. Oder anders ausgedrückt, welche Sendungsmengen den beschleunigten Trend zur E-Substitution hätten kompensieren können.

Für die Abschätzung des Rückgewinnungspotentials stellen wir dabei ausschließlich auf die Sendungsmengen von End-to-End-Wettbewerbern ab. Das Argument der Kammer, ein Großteil der Sendungen würde wieder als Teilleistung bei der Deutsche Post AG eingeliefert werden, trägt somit nicht.

Nach internen Auswertungen entfielen in den Jahren 2017 bis 2019 [REDACTED] [REDACTED] auf nicht vorsteuerabzugsberechtigte Versender (öffentlicher Sektor, gemeinnützige Organisationen und Finanzdienstleister). Mangels anderer Erkenntnisse gehen wir davon aus, dass bei den Wettbewerbern ebenfalls [REDACTED] der Sendungen von nicht vorsteuerabzugsberechtigten Kunden eingeliefert werden. Ausgehend von rd. 1,3 Mrd. Sendungen (siehe Tabelle 1 der beabsichtigten Maßgrößenentscheidung BK5-24/003), die durch Wettbewerber selbst zugestellt werden, sind das rd. [REDACTED] Sendungen. Das theoretische Rückgewinnungspotential von Briefen, die von nichtvorsteuerabzugsberechtigten Versendern durch unsere Wettbewerber selbst befördert und zugestellt werden, beträgt folglich [REDACTED] Sendungen.

Realistischerweise könnte die Deutsche Post AG in einer Situation, in der nur die Briefe der Deutsche Post AG von der Mehrwertsteuer befreit sind, aufgrund der besseren Qualität etwa [REDACTED] der Sendungsmengen vom Wettbewerb zurückgewinnen. Dies entspricht einem Rückgewinnungspotential von ca. [REDACTED] Sendungen. In der am 12.07.2024 vorgelegten Planung haben wir für das Jahr 2025 einen Rückgewinnungseffekt von [REDACTED] Sendungen ausgewiesen. Im Jahr 2026 liegt der Effekt bei [REDACTED] Sendungen und damit immer noch unter dem oben abgeschätzten Wert von [REDACTED] Sendungen. Dies entspricht einer Rückgewinnungsquote [REDACTED]

Das mehrwertsteuerfreie Angebot hat darüber hinaus noch einen weiteren Effekt. Es ist nämlich zu erwarten, dass Wettbewerber sich vermehrt zu Verbänden zusammenschließen, um Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf die Universaldienstleistereigenschaft (Flächenabdeckung) zu minimieren. Dies führt ebenfalls - anders als von der Kammer angenommen - zu (im Vergleich zum Planstand 15.05.2024) sinkenden Teilleistungsmengen bei der Deutsche Post AG.

Diese Überlegungen zeigen, dass die von uns angenommenen Werte keinesfalls unrealistisch hoch sind. Im Gegenteil wird deutlich, dass die von der Kammer unterstellten Werte deutlich zu gering sind. Nach der Abschätzung der Kammer könnten [REDACTED] Sendungen in 2025 und [REDACTED] Sendungen in 2026 in Folge einer ausschließlichen Mehrwertsteuerbefreiung der Deutsche Post AG vom Wettbewerb zurückgewonnen werden. Dies entspricht lediglich [REDACTED] des potenziellen Marktvolumens. Die Kammer unterschätzt die Rückgewinnungsquote damit deutlich.

Aufgrund der oben aufgezeigten methodischen und inhaltlichen Mängel sind die von der Kammer vorgenommen Mengenkorrekturen bei den Teilleistungsbriefen nicht sachgerecht und müssen zurückgenommen werden.

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

Die Kammer hat bei der Berechnung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate wesentliche Anpassungen bei den von uns vorgelegten Kostenunterlagen vorgenommen. Diese betreffen die Zusammenfassung der Dienstleistungen in Segmente, die Höhe und Allokation von Kosten und neutralen Aufwendungen sowie die prognostizierte Mengenentwicklung. Diese Anpassungen sehen wir als nicht sachgerecht an. Hierzu im Einzelnen:

Zusammenfassung von Dienstleistungen in Segmente

Wie in den vergangenen Verfahren hat die Kammer für die Bewertung der Kostenunterlagen in der Gesamtschau und zur Ermittlung der Tragfähigkeit die Dienstleistungen im Rahmen der sog. Segmentierung zu Produktgruppen/Segmenten zusammengefasst. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Segmentierung erfolgte offensichtlich nicht.

Mit der deutlichen Ausweitung der Genehmigungspflicht auf Teilleistungen Brief und Privatkundenpakete hätte die Segmentierung der Produkte außerhalb der Price-Cap-Körbe zumindest einer erneuten Überprüfung auf Konsistenz bedurft.

Gerade bei den bisherigen Segmenten im Paketbereich zeigt sich deutlich, 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 wird. Denn während bei den genehmigungspflichtigen Produkten in den Price-Cap-Körben Brief und Paket-C2X internationale und nationale Produkte richtigerweise zusammengefasst werden, ist dies bei den Geschäftskundenpaketen nicht der Fall. Das Segment Paket-B2X enthält nach der beabsichtigten Maßgrößenentscheidung ausschließlich nationale Geschäftskundenpakete.

Die unterschiedliche Behandlung von Privat- und Geschäftskunden hinsichtlich der Segmentierung erschließt sich nicht. Im Segment „Paket Sonstige“ waren in den vorherigen Verfahren i. W. die internationalen Paketsendungen zusammengefasst. Mit dem durch die Ausweitung der Genehmigungspflicht bedingten Herauslösen der internationalen Privatkundenpakete enthält das Segment nur noch Importpakete und Päckchen sowie die ILV-Kostenträger für die Bereiche Paket und Filiale. Eine innere Logik, warum gerade diese Produkte zusammengefasst werden, ist nicht zu erkennen.

Wir haben deshalb die Ausweitung der Genehmigungspflicht zum Anlass genommen, die Zusammenfassung von Dienstleistungen in Segmente außerhalb der Price-Cap-Körbe inhaltlich zu überprüfen und in konsistenter Weise zusammenzufassen. Ausgangspunkt bildete dabei die von der Kammer vorgenommene Zusammenfassung von Dienstleistungen in den Price-Cap-Körben sowie die innere Logik der bisherigen Segmentierung nach alter Rechtslage. So haben wir analog zum Price-Cap-Korb Paket-C2X auch nationale und internationale Geschäftskundenpakete in einem Segment zusammengefasst. Die Importsendungen Päckchen und Paket haben wir analog bei den Importsendungen Brief getrennt ausgewiesen. Die ILV-Produkte haben wir schließlich in einem getrennten Segment zusammengefasst, wodurch zusätzliche Transparenz hinsichtlich der internen Leistungsverrechnung geschaffen wurde. Die Anpassungen haben wir graphisch und in Form von Überleitungsmatrizen mit Schreiben vom 25.04.2024 transparent und detailliert gegenüber der Kammer dokumentiert.

Diesem Vorschlag ist die Kammer nicht gefolgt, sondern forderte mit Schreiben vom 21.06.2024 die Unterlagen in der oben beschriebenen „alten“ Struktur an (Segment „Paket-B2X“ nur nationale Geschäftskundensendungen, „Paket Sonstige“ Importpakete und -päckchen sowie ILV). Sie verwies lediglich darauf, dass die von uns vorgenommenen Anpassungen aus ihrer Sicht nicht notwendig wären und die Prüfung erschwerten. Beide Argumente sind nicht stichhaltig. Wir verweisen diesbezüglich auch auf unseren Vortrag vom 12.07.2024.

Die Zusammenfassung von Dienstleistungen in Segmente ist unter zwei Aspekten relevant.

Sie soll es der Behörde ermöglichen, im Rahmen einer Gesamtschau die Höhe und Allokation der Kosten zu überprüfen. Die zusammengefassten Dienstleistungen sollten deshalb weitgehend vergleichbar sein. Aus diesem Grund hat die Kammer die Segmente in vergangenen Verfahren über die ursprüngliche Segmentierung hinaus teilweise auch weiter unterteilt. Dies betraf etwa den Ausweis von DV-freigemachten Sendungen oder auch von warentragenden Sendungen.

Durch die Anpassung der Strukturen (Auflösung des Segmentes „Paket Sonstige“ und stattdessen getrennter Ausweis von „Import Paket und Päckchen“ sowie „ILV P&P“) wird im Vergleich zur bisherigen Struktur eine höhere Transparenz geschaffen. Die Anpassungen sind im Detail dokumentiert. Zudem haben wir der Kammer stets die angeforderten Unterlagen in „alter“ sowie in der unserer Ansicht nach sachgerechten neuen Struktur vorgelegt. Inwieweit diese sachgerechten Anpassungen die Prüfung erschweren sollen, können wir nicht nachvollziehen; zumal wir auch alle anderen äußerst detaillierten Nachfragen der Kammer vollumfänglich beantwortet haben.

Die Segmentierung der Dienstleistungen dient jedoch nicht nur der Gesamtschau. Sie hat auch Einfluss auf die Berechnung der Tragfähigkeit und damit auf die Ermittlung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate selbst. Eine vermeintlich erschwerte Prüfung kann die Kammer deshalb nicht von ihrer Pflicht entbinden, sich inhaltlich damit auseinanderzusetzen, welche Dienstleistungen sinnvollerweise zusammenzufassen sind. Dies ist offensichtlich nicht geschehen. Es ist insbesondere nicht verständlich, warum internationale Export-Geschäftskundenpakete - anders als die Privatkundenpakete - nicht mit den nationalen Sendungen, sondern mit Importsendungen und ILV-Kostenträgern zusammengefasst werden sollen. Eine auf dieser Grundlage vorgenommene Berechnung des X-Faktors ist aufgrund der oben dargestellten Inkonsistenzen methodisch fehlerhaft.

Segmentierung Price-Cap 2022/24
gem. Maßgrößenbeschluss (BK5-21/004)

Segmente	Price-Cap 2022 - 2024			
	Korb Brief	Segment Paket C2X	Segment Paket B2X	Segment Paket Sonstiges
Brief National	X			
Brief Export	X			
C2X-Paket National		X		
C2X-Paket Export				X
B2X-Paket National			X	
B2X-Paket Export				X
Paket Import				X

Segmentierung Price-Cap 2025/26
gem. Kostennachweise DP

Segment	Price-Cap 2025 - 2026			
	Korb Brief	Korb Paket C2X	Segment Paket B2X	Segment Paket Import
Brief National	X			
Brief Export	X			
C2X-Paket National		X		
C2X-Paket Export		X		
B2X-Paket National			X	
B2X-Paket Export			X	
Paket Import				X

Segmentierung Price-Cap 2025/26
gem. beabsichtigter Maßgrößenentscheidung BNetzA vom 25.09.24

Segment	Price-Cap 2025 - 2026			
	Korb Brief	Korb Paket C2X	Segment Paket B2X	Segment Paket Sonstiges
Brief National	X			
Brief Export	X			
C2X-Paket National		X		
C2X-Paket Export		X		
B2X-Paket National			X	
B2X-Paket Export				X
Paket Import				X

B2X-Pakete Export sollen nicht mit den nationalen B2X-Paketen in einem Segment zusammengefasst werden, obwohl diese nach den Vorgaben der BNetzA bei Briefen und C2X-Paketen der Fall ist

Anpassung der Wertschöpfungskosten

Folgende Korrekturen der Wertschöpfungskosten durch die Kammer sind nicht sachgerecht und müssen zurückgenommen werden:

- a) Anpassung der Wertschöpfungskosten in Folge höherer Teilleistungsmengen
- b) Anpassung der internen Leistungsverrechnung Kundenservice
- c) Anpassung der Wertschöpfungskosten wegen Nichtanerkennung von Lasten (neutrale Aufwendungen)

a) Teilleistungsmengen

Hinsichtlich der Entwicklung der Teilleistungsmengen verweisen wir auf unsere vorstehenden Ausführungen. Zu den übrigen Punkten siehe wie folgt:

b) ILV-Kundenservice

Die vorgenommene Verrechnung der Differenz zwischen marktüblicher Entlohnung und tatsächlichen Lohnkosten ist der Kammer seit dem Verfahren BK5-20/036 bekannt (unser Schreiben vom 07.10.2020). Die entsprechenden Informationen hatte die Kammer mit Schreiben vom 13.08.2020 in Folge des Urteils des BVerwG (BVerwG 6 C.119 vom 27.05.2020) angefordert. Unsere Ausführungen vom 25.04.2024 im Verfahren BK5-24/003 entsprechen nahezu wortgleich unserem Vortrag vom 07.10.2020.

Die vorgelegte Kostennachweise und Ausführungen hat die Kammer dann im Maßgrößenverfahren BK5-21/004 intensiv geprüft (siehe Eröffnungsschreiben zu den Datenanforderungen vom 21.02.2024) und nicht beanstandet (Beschluss BK5-21/004 vom 23.11.2024). Die Kammer schreibt vielmehr

„Die Beschlusskammer konnte auf Basis der detaillierten Kostendaten die Einhaltung des Effizienzkriteriums überprüfen.“

Eine Korrektur in der nunmehr von der Kammer vorgenommenen Weise sah die Kammer damals offensichtlich nicht für notwendig an. Es erschließt sich uns nicht, warum der exakt gleiche Sachverhalt dem Effizienzmaßstab plötzlich nicht mehr genügen soll.

Dem kann die Kammer auch nicht entgegenhalten, sie hätte in diesem Verfahren erstmals Erkenntnisse darüber erlangt, welche Produkte Leistungen des Kundenservices in Anspruch nehmen. Denn die von uns vorgenommene Verteilung sollte, wie dies aus unserem ursprünglichen Vortrag auch klar hervorgeht, eine wettbewerbsunübliche Belastung nachfragender Einheiten vermeiden (siehe hierzu weiter unten). Der Verteilungsmechanismus war der Kammer bereits bekannt. Sie hat in diesem Verfahren lediglich Erkenntnisse über die Wirkung eines alternativen Verteilungsmechanismus gewonnen. Es scheint so zu sein, dass die von der Kammer vorgenommene Umverteilung nicht auf grundsätzlichen methodischen Überlegungen in

Bezug auf bereits lange bekannte Tatsachen und Allokationsmechanismen beruht. Vielmehr sollte hierdurch ein aus ihrer Sicht unerwünschtes Allokationsergebnis korrigiert werden.

Auch inhaltlich ist eine Verteilung der Kosten nach [REDACTED] gerechtfertigt:

Der Kundenservice (CSC) beschäftigt Mitarbeiter der Deutsche Post AG. [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Die von der Kammer vorgenommene Reallokation führt demnach zu Fehlanreizen und ist nicht sachgerecht.

c) Anpassung der Neutralen Aufwendung

Netzlaut

Die Last resultiert aus der Universaldienstverpflichtung zur werktäglichen Zustellung. Anders als nach ihrer bisherigen Beschlusspraxis erkennt die Kammer den [REDACTED] als potenziell wegfallenden Werktag nicht mehr an. Stattdessen berücksichtigt die Kammer die Kosten eines durchschnittlichen Zustelltages. Sie begründet dies mit der lapidaren Aussage, die Deutsche Post AG hätte mit der Anpassung der Laufzeitvorgaben nunmehr die Möglichkeit, ihr Sendungsvolumen besser zu steuern. Zudem seien die Einsparpotentiale für die einzelnen Tage nicht so unterschiedlich, weshalb nicht einzusehen sei, dass gerade der [REDACTED] entfallen sollte.

Die Argumentation der Kammer erschließt sich nicht. Aus unternehmerischer Sicht ist mit dem Wegfall des [REDACTED] weiterhin das größte Einsparpotential zu realisieren. Daran ändert 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 – sind bereits bei der Ermittlung der Universaldienstlast berücksichtigt. Dies zeigt sich daran, dass die

wegfallenden Kosten der einzelnen Wochentage [REDACTED]. Eine darüber hinausgehende Angleichung mit einer noch längeren Laufzeit halten wir in der aktuellen Marktsituation für nicht realistisch. Diese würde [REDACTED] werden können. Diese Ansicht scheint im Übrigen auch die Kammer zu teilen, die unseren Vortrag zu Mengen und Kosten des neuen Produktionskonzeptes insgesamt als plausibel und nachvollziehbar bewertet hat.

Umso weniger ist verständlich, weshalb die Möglichkeit zur Mengensteuerung und die [REDACTED] dazu führen soll, dass die universaldienstbedingten Mehrkosten nunmehr über den vollständigen Wochendurchschnitt zu ermitteln wären.

Wir nutzen seit vielen Jahren die zur Verfügung stehenden möglichen Steuerungseffekte, indem wir [REDACTED] würden wir deshalb aus betrieblicher Sicht nicht weglassen. Auch [REDACTED] kann dann nicht entfallen, da dies sonst [REDACTED] konterkarieren würde. Die Einbeziehung der [REDACTED], bei denen bereits eine weitgehende Optimierung über die Steuerung von Sendungsmengen erfolgen konnte, in die Berechnung der Universaldienstlast ist somit offensichtlich nicht sachgerecht.

Unklar ist in diesem Zusammenhang insbesondere auch, weshalb ein auf wirtschaftliches Handeln ausgerichtetes Unternehmen darauf verzichten soll, das maximal möglich Einsparpotential zu realisieren. Ein effizient agierendes Unternehmen würde nur an fünf Werktagen Sendungen zustellen und – wenn es bisher eine werktägliche Zustellung durchgeführt hat – den Zustelltag streichen, mit dem die höchste Kostenersparnis zu realisieren ist.

Selbst wenn man der Argumentation der Kammer folgt, dass die Möglichkeit zur gleichmäßigen Auslastung sowie die Angleichung der wegfallenden Kosten für eine Durchschnittsbetrachtung sprächen, so kann sich dies – auch in der Logik der Kammer – ausschließlich auf die Zustelltage [REDACTED] beziehen. Dies führt jedoch dazu, dass die Last in der von uns geltend gemachten Größenordnung anzuerkennen ist.

Filiallast

Die Mehrkosten im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung des Filialnetzes werden von der Beschlusskammer nur zu einem Teil als Lasten anerkannt, und zwar nur in Höhe der Mehrkosten für die DP-Shop-Filialen im Vergleich zu den Kosten für Partnerfilialen. 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 ergeben, werden dagegen zwar als KeL, nicht aber als Lasten berücksichtigt. Die Beschlusskammer führt hierzu aus, dass die Betroffene nicht nachgewiesen habe, dass mit dem von ihr verfolgten optimierten Filialkonzept eine adäquate Flächenversorgung sichergestellt werden könne, wobei

diese Feststellung nach § 17 Abs. 2 PostG auch nicht der Betroffenen, sondern der Bundesnetzagentur obliege. Soweit die Betroffene zudem in solch einem Netz Partnerfilialen oder DP-Shops durch Poststationen ersetzen wolle, sei dies nicht ohne Zulassung durch die Bundesnetzagentur möglich, für die es ein Benehmen mit den örtlichen Gebietskörperschaften bedürfe. Konkrete Zulassungsanträge seien der Beschlusskammer bislang noch nicht bekannt.

Diese Ausführungen verkennen, dass das von der Betroffenen entwickelte Konzept einer, nach betriebswirtschaftlichen Kriterien optimierten, Annahmestruktur gerade den (fiktiven) Zustand abbilden soll, der sich in Ermangelung gesetzlicher Universaldienstvorgaben ergäbe. Wäre die Betroffene nicht zum Universaldienst verpflichtet, sondern könnte ihr Netz frei ohne gesetzliche Restriktionen gestalten, würde es allein ihr obliegen, anhand betriebswirtschaftlicher Kriterien zu bestimmen, wo und in welcher Form ein Annahmernetz vorgehalten würde. Das in § 17 Abs. 2 PostG normierte Beurteilungsrecht der Bundesnetzagentur bestünde in diesem Fall nicht. Auch bestünde keine Notwendigkeit, Anträge auf Zulassung von Poststationen als Ersatz von Universaldienstfilialen zu stellen, da keine Universaldienstverpflichtung bestünde. Eine Universaldienstlast ergibt sich definitionsgemäß gerade aus der Differenz zwischen den betriebswirtschaftlich optimalen Kosten und solchen Kosten, die aufgrund einer Universaldienstverpflichtung, wie hier der in § 17 PostG normierten Verpflichtung zum Vorhalten eines flächendeckenden Filialnetzes, entstehen.

Die Bundesnetzagentur bezweifelt weiter, dass das aus betriebswirtschaftlicher Sicht optimierte Netz den Kundenbedürfnissen entsprechen würde. Es obliegt allerdings der Betroffenen abzuwägen, inwieweit der Wegfall von Filialstandorten zu Absatzverlusten führen würde und wo damit die betriebswirtschaftlich sinnvollen Grenzen für eine Reduzierung des Flächenangebots zu ziehen sind. Bei der Berechnung des betriebswirtschaftlich optimierten Netzes ist die Betroffene sehr konservativ vorgegangen. So liegt der Rechnung die Annahme zugrunde, dass auch in Abwesenheit von Universaldienstvorgaben den Kunden bundesweit noch [REDACTED] und Poststationen zur Verfügung stehen würden, so dass immerhin [REDACTED] der Haushalte in Deutschland das volle Angebot an Brief- und Paketdienstleistungen in einer maximalen Entfernung von [REDACTED] stationär in Anspruch nehmen könnten. Dies berücksichtigt nicht, dass der Bevölkerung zusätzlich ca. [REDACTED] (2025) bzw. [REDACTED] (2028) Packstationen und DHL-Paketshops für die Inanspruchnahme von Paketdienstleistungen zur Verfügung stünden. Dabei wird angenommen, dass dort, wo nicht mehr als [REDACTED] Transaktionen am Tag zu erwarten sind, vorzugsweise Poststationen eingerichtet würden, die diese Nachfrage abdecken könnten und günstiger im Betrieb als eine Partnerfiliale wären. [REDACTED]

[REDACTED]. Die von der Betroffenen getroffenen Annahmen würden auch weiterhin eine bedarfsgerechte, gleichzeitig aber auch betriebswirtschaftlich sinnvolle Versorgung der Bevölkerung mit Postdienstleistungen gewährleisten.

Auch kostenrechnerisch sei der Ansatz der Last nach Auffassung der Beschlusskammer nicht ausreichend begründet. So teilte die Beschlusskammer die Ansicht nicht, dass im Falle eines optimierten Netzes [REDACTED], während die weiteren [REDACTED] abwandern würden. Denn die Anzahl der in den Partnerfilialen in Anspruch genommenen Paketdienstleistungen sei in den letzten Jahren angestiegen, obwohl den Kunden zahlreiche weitere automatisierte Lösungen zum Versand und Empfang von Paketen zur Verfügung stünden (Packstationen, Poststationen). Auch im Hinblick auf Briefdienstleistungen sei nicht einfach davon auszugehen, dass Kunden auf Poststationen ausweichen würden, denn die Einstellung des Briefmarken-Automatennetzes der Betroffenen zeige, dass im Briefbereich automatisierte Lösungen wenig Nachfrage fänden. Die in DP-Shop-Filialen angebotenen Leistungen würden sich ebenfalls wahrscheinlich nicht auf Poststationen, sondern auf andere Filialen verlagern.

Dieser Kritik an der kostenrechnerischen Herleitung der Last ist nicht gerechtfertigt. Die Anzahl der Paketdienstleistungen in Filialen ist in den letzten Jahren vor allem deshalb angestiegen, weil die Paketsendungsmengen insgesamt stark gestiegen sind. Die Zahl der Transaktionen, die über automatisierte Lösungen wie Packstationen und Poststationen abgewickelt werden, ist in den letzten Jahren [REDACTED] (von [REDACTED] als die Zahl der Transaktionen in Filialen. Automaten haben sich als Einrichtungen nicht nur für die Abholung, sondern auch für den Versand von Paketen etabliert. Pakete werden heute von den Versendern in aller Regel im Internet freigemacht, so dass die Sendung nur noch eingeliefert werden muss. Es ist 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 mag es sein, dass im Bereich der Briefzusatzleistungen (Einschreiben, Wertbrief) Kunden auch künftig eher eine Filiale aufsuchen als eine Poststation zu nutzen. Dies hängt allerdings mit dem erst beginnenden Hochlauf des Poststationsnetzes und damit einer noch fehlenden Gewöhnung der Bevölkerung an dieses Format zusammen. Allerdings ist der Briefbereich im Gegensatz zu Paket von einem deutlichen Mengenrückgang betroffen, dies betrifft auch die Briefzusatzleistungen. So ist der Umsatz bei Briefdienstleistungen insgesamt im personenbedienten Netz von 2019 bis 2023 um [REDACTED] zurückgegangen. Der Anteil des Online-Umsatzes am Gesamtumsatz (Online + Filial-Umsatz) für Briefdienstleistungen im Privatkundengeschäft liegt mittlerweile bei rund [REDACTED] und steigt jährlich. Dass die Betroffene ihr Briefmarkenautomatennetz abgebaut hat, muss dabei außer Betracht bleiben, denn die Aufgabe der Briefmarkenautomaten war es einzig, ein zusätzliches Angebot zum Briefmarkenkauf in vorwiegend unmittelbarer, räumlicher Nähe zu Postfilialen zu bieten. Nicht aber, eine zusätzliche Versorgung an Standorten ohne Filiale sicherzustellen.

Insgesamt sind damit die Annahmen der Betroffenen zur Verteilung der Nachfrage an Brief- und Paketdienstleistungen zu ■■■■ auf automatisierte Einrichtungen und zu ■■■■ auf Filialen plausibel.

Neutrale Aufwendungen aus der Zustellung von Briefen an der Haustür

Die Kammer ordnet die Kosten, die aus der Zustellung an der Haustür entstehen nicht den neutralen Aufwendungen, sondern den effizienten Kosten zu. Die Kammer stützt sich dabei (vgl. Auskunftersuchen vom 21.06.2024) auf folgende Argumente:

Die Regelung sei nicht neu, sondern wäre bereits im alten PostG enthalten gewesen. Die Regelung betreffe die allgemeinen Vorgaben zur Versorgungsqualität. Sie richte sich damit an alle Anbieter von Postdienstleistungen und stelle folglich keine spezifische rechtliche Verpflichtung für den Universaldienst dar.

Die Argumente der Kammer, zu denen wir bereits am 12.07.2024 ausführlich Stellung genommen hatten, verfangen auch weiterhin nicht.

Aus der Tatsache, dass eine solche neutrale Aufwendung in der Vergangenheit nicht quantifiziert werden konnten, folgt nicht die Unmöglichkeit diese in späteren Verfahren anzuerkennen. Die sachliche Rechtfertigung der Aufwendungen kann allein aufgrund des aktuellen Vortrags geprüft werden. Auch im Hinblick auf die zahlreichen Punkte, in denen die Kammer selbst von ihrer Entscheidungspraxis abgewichen ist, kann ein solcher Vortrag nur verwundern.

Auch der Hinweis, es handele sich bei den Aufwendungen nicht um Universaldienstleistungen nach Kapitel 3 Abschnitt 2 PostG kann nicht überzeugen. Wie wir bereits mit Schreiben vom 12.07.2024 vorgetragen haben, ist die Aufzählung des § 44 Abs. 4 Nr. 2 PostG keinesfalls abschließend, wie aus dem Wort „insbesondere“ deutlich hervorgeht.

Die Zustellung von Briefsendungen an der Haustür statt in einen Briefkasten an der Grundstücksgrenze ist ineffizient. Dies zeigt auch ein Blick in andere Länder, in denen keine rechtliche Verpflichtung zur Haustürzustellung besteht, um die Kosten der Zustellung deutlich zu reduzieren. Die Vorgabe zur Haustürzustellung trifft die Deutsche Post AG zudem ungleich härter als etwaige Wettbewerber, da sie als einziges Unternehmen tatsächlich flächendeckend und werktäglich zustellt und anders als ihre Wettbewerber nicht die Möglichkeit hat, ihre Zustellung auf lukrative und kostengünstige Zustellgebiete einzuschränken.

Bei den Mehrkosten in Folge der Zustellung von Briefen an der Haustür, statt in einen Briefkasten an der Grundstücksgrenze, handelt es sich demnach zweifelfrei nicht um effiziente Kosten im Sinne des § 44 Abs.1 PostG, sondern um neutrale Aufwendungen i. S. d. § 44 Abs. 4, die aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung (§ 12 PostG) als solche anzuerkennen sind.

Ermittlung der Tragfähigkeit

Gemäß § 44 Abs. 5 können neutrale Aufwendungen, wenn sie die Wettbewerbsfähigkeit einer Dienstleistung beeinträchtigen, anderen Dienstleistungen zugerechnet werden, soweit diese die zusätzlichen Aufwendungen tragen können.

Für Produkte außerhalb der Price-Cap-Körbe prüft die Kammer deshalb, inwieweit zu erwarten ist, dass die entsprechenden Aufwendungen über die Entgelte am Markt weitergegeben werden können. Hierfür haben wir der Kammer umfangreiche Informationen zur erwarteten Mengen- und Umsatzentwicklung zur Verfügung gestellt.

Bei den Produkten in den Price-Cap-Körben wird zunächst ein konstantes Preisniveau unterstellt. Um sicherzustellen, dass die enthaltenen Dienstleistungen die ihnen zugerechneten neutralen Aufwendungen tatsächlich erwirtschaften können, sind mögliche Marktwirkungen zu berücksichtigen. Diesbezüglich haben wir zur Höhe der Preis-Elastizitäten der Dienstleistungskörbe vorgetragen.

In beiden Aspekten ist die Kammer in Teilen von unserem Vortrag abgewichen. Dies ist nicht sachgerecht. Hierzu wie folgt:

Anpassung Erlöse für förmliche Zustellung

Die Kammer geht in ihren Berechnungen davon aus, dass der Postzustellungsauftrag künftig [REDACTED] erwirtschaften könne und erhöht entsprechend kalkulatorisch den Preis bzw. Umsatz des Produktes. Eine Begründung, warum dies der Fall sein sollte, liefert die Kammer nicht.

Zwar wäre ein Entgelt, welches [REDACTED] genehmigungsfähig. Dies entbindet die Kammer jedoch nicht von ihrer Pflicht, sich im Rahmen der Tragfähigkeitsbetrachtung damit auseinanderzusetzen, ob [REDACTED] am Markt tatsächlich erwirtschaftet werden können. Denn tatsächlich wäre auch ein Entgelt genehmigungsfähig, welches [REDACTED].

Wir gehen anders als die Kammer angesichts der Marktsituation davon aus, dass eine Erhöhung des Entgeltes [REDACTED]

Wettbewerber der Deutsche Post AG im Bereich PZA sind bundesweit oder regional in erheblicher Anzahl aktiv. Zu nennen sind hier insbesondere PIN AG, CITIPOST, BWPOST, LVZ Post, biberpost/ Marketing Service Magdeburg. Eine hohe Wettbewerbsintensität rührt zudem daher, dass die Aufträge für PZA in regelmäßigen Abständen von öffentlichen Auftraggebern ausgeschrieben werden. Hierdurch kommt es zwangsläufig zu einer Wettbewerbssituation auch unabhängig davon, ob der Nachfrager grundsätzlich einen Anbieterwechsel anstreben würde oder nicht. Der Preis hat zudem entscheidendes

Gewicht bei der Vergabe von PZA-Aufträgen. Häufig dient der Preis sogar als alleiniges Bewertungskriterium, so dass bereits der Preisunterschied von einem Cent den Ausschlag über den Gewinn oder Verlust eines Auftrags gibt.

So haben wir im Zeitraum von 2020 [REDACTED]

Dem kann die Kammer auch nicht entgegenhalten, wir hätten für das Produkt hinsichtlich der Elastizität nicht entsprechend vorgetragen, denn im Ausschreibungswettbewerb mit einem starken Preiskriterium führen bereits geringe Preisabweichungen zu deutlichen Mengenverlusten (siehe oben).

Die Annahme der Kammer, der Postzustellungsauftrag könnte [REDACTED] vollständig erwirtschaften, ist unzutreffend. Wir gehen vielmehr davon aus, dass [REDACTED]

Elastizität C2X

Die Kammer sieht anders als von uns vorgetragen (vgl. unsere Ausführungen vom 25.04.2025), und durch empirische Studien belegt, für Privatkundenprodukte nur eine äußerst geringe Preiselastizität. Sie begründet das mit der vermeintlich geringen Wettbewerbsintensität im Markt für Privatkundenpakete und einem hohen Marktanteil der Deutsche Post AG. Die Kunden hätten nur sehr wenige Ausweichmöglichkeiten am Markt, weshalb in Folge von Preismaßnahmen kaum mit Sendungsmengenverlusten zu rechnen wäre. Eine weitergehend fundierte Ableitung der Elastizität, z. B. auf Basis von Absatzmengenentwicklungen oder mit Verweis auf etwaige andere als die von uns vorgelegte empirische Studie, nimmt die Kammer nicht vor.

Der Argumentation der Kammer liegt ein grundsätzliches Missverständnis des ökonomischen Konzeptes von (Eigen-) Preiselastizitäten vor. In der mikroökonomischen Theorie wird die Preiselastizität aus der Nachfragekurve abgeleitet. Auf die Wettbewerbssituation kommt es hier zunächst also gar nicht an. Auch ein Monopolist kann seine Preise nicht in beliebiger Höhe festsetzen, da der Nachfrageeffekt sonst den Preiseffekt kompensiert. Bei vollkommenem Wettbewerb hingegen würde ein Anbieter sofort jegliche Nachfrage verlieren, sobald ein Konkurrent den Preis unterbieten kann.

Selbst wenn in der Praxis die restriktiven Voraussetzungen für die Anwendung des Modells nur äußerst selten erfüllt sein dürften, und bei der Entwicklung der nachgefragten Menge Wettbewerbseinflüsse und sonstige Nachfragereaktionen nur sehr schwer zu trennen sind, macht der Rückgriff auf die theoretischen Fundamente doch deutlich, dass die Argumentation der Kammer, aufgrund mangelnden Wettbewerbs seien kaum Nachfragereaktionen zu erwarten, zu kurz gesprungen ist.

Preisinduzierte Mengenrückgänge können zu einem nicht unwesentlichen Teil dadurch bedingt sein, dass die Nachfragenden vollständig auf den Versand verzichten. So kann eine Preiserhöhung dazu führen, dass sich der Versand von (gebrauchten) Waren über Online-Plattformen für Privatleute oder noch stärker kleinere Gewerbetreibende ohne Geschäftskundenvertrag aufgrund des geringen Warenwertes nicht mehr lohnt und der Verkauf von einem Teil der Waren nur noch an sogenannte Selbstabholer lukrativ ist. Auch private Versandanlässe – der Versand von Geschenken, gebrauchter Kleidung etc. – können in Folge einer Preiserhöhung wegfallen.

Anders als etwa bei Medikamenten, deren Nachfrage als äußerst preisunelastisch einzustufen sein dürfte, handelt es sich bei der Nachfrage nach Privatkundenpaketen nicht um ein Grundbedürfnis. Ein starkes Indiz hierfür sind die Nachfragereaktionen auf die coronabedingten Beschränkungen. Aus der eingeschränkten Mobilität folgte ein höheres Versandbedürfnis. Die Nachfragekurve verschob sich derart, dass die Nachfrage bei gleichem Preis anstieg. Mit dem Wegfall der Beschränkungen sank auch das erhöhte Versandbedürfnis. Die Nachfrager reagierten deutlich stärker auf die vorgenommenen Preismaßnahmen. Tatsächlich ergäben sich anhand einer (unbereinigten) Absatzmengenbetrachtung Elastizitäten die noch deutlich über den von uns angenommenen Beträgen liegen.

Wir teilen auch nicht 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. So verfügen Hermes und DPD zusammengenommen bundesweit über 24.500 Paketshops. Zwar ist Hermes mit seinen Paketshops nicht flächendeckend präsent. In Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte, also denen mit dem höchsten Sendungsmengenpotential, ist Hermes jedoch in der Regel in räumlicher Nähe zu unseren Filialen vertreten. Darüber hinaus bedarf es eigentlich keiner gesonderten Erwähnung, dass die starke Online-Präsenz unserer Wettbewerber den Kunden einfach erreichbare Ausweichmöglichkeiten („nur ein Klick entfernt“) bietet. Gerade die leichte Verfügbarkeit von Substitutionsmöglichkeiten führt, entgegen der pauschalen Annahme der Kammer, dazu, dass Kunden in Folge von Preiserhöhungen auf Paketprodukte von Wettbewerbern ausweichen.

All dies hat die Kammer in keiner Weise bei der Beurteilung der Höhe der Elastizität gewürdigt. Die von der Kammer angenommene Reduzierung der von uns angenommenen Elastizität für den Korb C2X ist deshalb in keiner Weise gerechtfertigt.

Das Vorgehen der Kammer ist auch nicht nachvollziehbar, weil sie im Maßgrößenverfahren 2021 (BK5-21/004) einen Elastizitätseffekt in ähnlicher Größenordnung, wie von uns im laufenden Maßgrößenverfahren (BK5-24/003) vorgetragen, akzeptiert hat.

Zwar hat die Kammer die Mengenentwicklung für C2X-Pakete damals als zu pessimistisch erachtet und deshalb eine etwas positivere Mengenentwicklung unterstellt. Sie führt dies jedoch rein auf einen Sockeleffekt im Jahr 2021 (Überschätzung des Coronaeffektes) zurück. Die relative Mengenentwicklung für die

Folgejahre hat die Kammer jedoch ausweislich ihrer Ausführungen in der Begründung vollständig übernommen. Gleiches gilt für die Umsatzentwicklung, die nach Aussage der Kammer in gleichem Maße wie die Absatzentwicklung angepasst wurde. Mit anderen Worten hat die Kammer die relative Umsatz- und Absatzentwicklungen, welche unserer Planung zugrunde lagen, unverändert übernommen. Dies bedeutet auch, dass die Kammer die in der Planung unterstellte Preis-Mengen-Wirkung für plausibel gehalten hat. Sie schreibt hierzu:

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

Damit verbunden sind im gleichen Maße Steigerungen der Umsatzerlöse sowie der Kosten: [...] [Hervorhebung durch Deutsche Post AG]

Dass die im Verfahren BK5-21/004 von uns am 15.03.2021 vorgelegte Planung einen Elastizitätseffekt in der von uns vorgetragenen Größenordnung (██████████) enthalten hat, lässt sich sehr einfach anhand der vorgetragenen Mengen- und Umsatzentwicklung plausibilisieren: Für die Jahre 2022 und 2024 waren Preisanpassungen in Höhe von █████ (2022) respektive █████ (2024) geplant (siehe Seite 31 f. unseres Schriftsatzes vom 15.03.2021). Dies entspricht bezogen auf den Durchschnittspreis von █████ (2021) bzw. █████ € (2023) einer relativen Preisänderungen von █████ resp. █████ Von möglichen Struktureffekten wird durch diese Vorgehensweise abstrahiert. In Folge der Preisanpassungen sinkt das prognostizierte Mengenwachstum von █████ auf █████, was einer relativen Mengenänderung in Folge der Preismaßnahme von █████ entspricht. Hieraus ergeben sich Elastizitäten █████ (2022) bzw. █████ (2024).

Weshalb die Kammer die Elastizität im aktuellen Verfahren auf █████ und damit auf weniger als ein Viertel des bisherigen Wertes, den die Kammer im Verfahren BK5-21/004 noch für plausibel gehalten hat, reduziert, ist völlig unverständlich. Insbesondere auch unter dem Aspekt, dass die beabsichtigte Maßgrößenentscheidung beim C2X-Paket mit 7,2 % eine deutlich höhere Preissteigerung vorsieht als bei der letzten Maßgrößenentscheidung mit █████ geplant. Warum bei einer um den Faktor █████ höheren Preisanhebung die Elastizität um den █████ reduziert werden soll, ist nicht nachvollziehbar und wird von der Kammer nicht dargelegt.

Es sei noch erwähnt, dass die Kammer interessanterweise an anderer Stelle durchaus in der Lage zu sein scheint, differenzierter vorzugehen, indem sie nämlich bei ihren

Ausführungen zur Tragfähigkeit von Briefeinzelsendungen und Teilleistungsbriefen zwischen Wettbewerbsintensität und Preisreaktionen in Folge von Preiserhöhungen deutlich differenziert. Anders ist jedenfalls nicht logisch nachvollziehbar, weshalb einerseits aufgrund der unterschiedlichen Wettbewerbsintensität für Brief-Einzelsendungen und Teilleistungsbriefe getrennte Dienstleistungskörbe erforderlich sind, andererseits die Tragfähigkeit beider Körbe (Brief und Teilleistung) aufgrund der nahezu übereinstimmenden Elastizitäten als gleich angenommen wird, was die Bestimmung eines einheitlichen X-Faktors begründet.

Lastenallokation

Grundsätzliches

Die von der Kammer vorgenommene Lastenallokation konnten wir allein auf Basis der Ausführungen in der beabsichtigten Entscheidung rechnerisch nicht nachvollziehen. Die Kammer hat uns deshalb am 02.10.2024 die entsprechenden Berechnungen elektronisch zur Verfügung gestellt. Diese Datei enthielt, – mit dem Verweis auf das Vorgehen bei anderen regulierter Netzindustrien keinerlei Formeln –, was die Nachvollziehbarkeit der Berechnungen im Rahmen der gesetzten Frist zumindest deutlich erschwert hat. Anhand der Ausführungen sowie der uns zur Verfügung gestellten Informationen konnten wir die Berechnungen grundsätzlich nachvollziehen. Wir gehen davon aus, dass etwaige weitere Abweichungen zu unseren Berechnungen auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen sind, da uns die Berechnung der Kammer, etwa zu den vorgenommenen Anpassungen der KeL, nur in Teilen in elektronischer Form zur Verfügung stehen. Dieses Vorgehen ist mit unserem Recht auf Nachvollziehbarkeit der Entscheidung und Anhörung in der Sache nicht vereinbar.

Methodisches Vorgehen

Fehlerhafte Anwendung § 40 Abs. 7 PostG

Beim Segment „Sonstige Postdienstleistungen Paket-nicht Universaldienst“ wurde keine Reduktion der Tragfähigkeit von nicht genehmigungspflichtigen Paketprodukten gem. § 40 Abs. 7 PostG vorgenommen. Die Entscheidung ist deshalb rechtswidrig.

Fehlerhafte Anwendung § 44 Abs. Abs. 3 PostG

Gem. § 44 Abs. 3 PostG kann der ermittelte Gewinnzuschlag in einzelnen Segmenten um bis zu 2,5% überschritten werden, wenn dieser im Durchschnitt über alle Brief- und Universaldienstleistungen nicht überschritten wird. Ausweislich der Gesetzgebung soll 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 Tätigkeit von Investitionen ist es, dass das regulierte Unternehmen in die Lage versetzt wird, alle anfallenden Kosten

einschließlich der nicht wettbewerbsüblichen Aufwendungen gem. § 44 Abs. 4 PostG zu erwirtschaften.

Daraus folgt unmittelbar, dass die Prüfung inwieweit die angemessene Rendite von 6,56% erreicht werden kann, zwangsläufig unter Einbeziehung der neutralen Aufwendungen i.S.d. § 44 Abs. 4 PostG erfolgen muss. Dies hat die Kammer unterlassen, und stattdessen für die Ermittlung den Deckungsbeitrag I (EBIT nach KeL) herangezogen. Dies führt dazu, dass der von der Kammer ermittelte Gewinnsatz zu gering angesetzt wird. Dieses Vorgehen widerspricht klar dem Willen des Gesetzgebers und ist somit rechtswidrig.

Ausweislich der Berechnung der Kammer ergibt sich für Brief- und Universaldienstleistungen selbst nach Preisanpassungen in den Price-Cap-Segmenten lediglich eine Rendite von [REDACTED] (siehe Anlage).

Fehlerhafte Anwendung des Hybridmodells gem. § 44 Abs. 5 PostG

Neutrale Aufwendungen, die bei einer verursachungsgerechten Zuordnung aufgrund von Marktgegebenheiten nicht getragen werden, können anderen Dienstleistungen zugeordnet werden, soweit diese Dienstleistungen die anderen Aufwendungen zusätzlich tragen können.

Dieses Prinzip der Tragfähigkeit hat die Kammer beim Korb Teilleistungen durchbrochen. Sie hat vielmehr die nach dem Verursachungsprinzip auf den Korb Teilleistungen zugerechneten, nicht getragenen Lasten nicht mehr umverteilt, sondern auf diesem Segment belassen.

Die Vorgehensweise führt zu einer überproportionalen Belastung des Teilleistungssegments. Dies widerspricht offensichtlich dem gesetzlich vorgegebenen Tragfähigkeitsprinzip. Es ist nicht erkennbar, warum den Teilleistungen nun im Vergleich zu vorangehenden Verfahren ein höherer Lastenanteil zuzurechnen sein sollte. Denn das Segment wird nicht allein dadurch tragfähiger, dass es nun der Genehmigungspflicht unterliegt.

Das Problem der überproportionalen Belastung des Segments Teilleistung versucht die Kammer dann dadurch zu umgehen, dass sie - nachdem sie die Lastenallokation durchgeführt hat - für die Berechnung des X-Faktors die Körbe BRIEF und TEILLEISTUNGEN zusammenfasst und eine einheitliche Produktivitätsfortschrittsrate für beide Körbe festlegt.

Der von der Kammer angewandte Mechanismus der Lastenverteilung auf die Price-Cap-Körbe ist nicht sachgerecht und widerspricht dem Tragfähigkeitsprinzip und ist damit rechtswidrig.

Lasten Nicht-Postdienstleistungen (NPD)

Anders als in den vorangegangenen Verfahren (BK5-18/003 und BK5-21/004) berücksichtigt die Kammer die auf die Nicht-Postdienstleistungen entfallenden Lasten bei der Verteilung nach Tragfähigkeit nicht, sondern lässt diese vielmehr trotz mangelnder Tragfähigkeit auf den entsprechenden Segmenten stehen. Sie begründet dies damit, dass es sich nicht um Postdienstleistungen i.S.d. PostG handele. Dies ist in mehrfacher Hinsicht nicht sachgerecht:

Zum einen weicht die Kammer auch in diesem Punkt ohne weitere tragfähige Begründung von ihrer bisherigen Entscheidungspraxis ab, obwohl sich die einschlägigen Vorschriften im Wortlaut nahezu nicht geändert haben. § 44 Abs. 5 PostG entspricht vielmehr im Wortlaut nahezu der Regelung des § 20 Abs. 3 PostG a.F. vom 18.03.2021. Der Gesetzgeber hat lediglich klarstellend ergänzt, dass eine Zuordnung nach dem Tragfähigkeitsprinzip nur in Frage kommt, soweit die anderen Dienstleistungen diese Aufwendungen tragen können. Die von der Kammer behauptete und von ihr in diesem Verfahren neu eingeführte Beschränkung auf Postdienstleistungen lässt sich daraus eindeutig nicht ableiten.

Das Vorgehen der Kammer führt zu Fehlanreizen und widerspricht klar dem Willen des Gesetzgebers. Im Ergebnis führt es faktisch dazu, dass die derzeit den Nicht-Postdienstleistungen nach dem sogenannten Verursachungsprinzip zugerechneten Aufwendungen nur erwirtschaftet werden können, wenn die Deutsche Post AG die Produktion dieser Sendungen einstellt.

Dies zeigt folgende Kontrollüberlegung:

Bei den sogenannten „Nicht-Postdienstleistungen“ handelt es sich i. W. um nicht adressierte Sendungen, die im Postnetz produziert werden. Ein Zurechnungszusammenhang ist also klar gegeben. Die Zustellung unadressierter Sendungen ist – wie der Kammer bekannt sein dürfte – mit deutlich geringeren Markteintrittsschranken verbunden. Die Vergütung für die Zustellung von unadressierten Sendungen liegt signifikant unter dem Lohnniveau der Deutsche Post AG. Häufig werden für die Zustellung Schüler eingesetzt, für die die Vorgaben zum Mindestlohn nicht greifen. Aufschläge, die noch über das tarifliche Lohnniveau hinausgehen, sind deshalb keinesfalls am Markt durchsetzbar.

Andererseits entfallen die nicht wettbewerbsüblichen Kosten, die den Nicht-Postdienstleistungen zugeordnet sind, mit Einstellung der Produktion von unadressierten Sendungen nicht. Vielmehr werden diese Aufwendungen dann den übrigen auf diesem Netz produzierten (Post-) Dienstleistungen zugerechnet und würden im Ergebnis dann soweit erforderlich nach Tragfähigkeit umverteilt. Hieran wird deutlich, dass die Absicht der Kammer, die den Nicht-Postdienstleistungen zugerechneten Lasten nicht mehr umzuverteilen, zu absurden Ergebnissen führt.

Anstatt diese Lasten nun gar nicht mehr umzuverteilen, sollte sich die Kammer eher die Frage stellen, ob die Zurechnung von neutralen Aufwendungen auf diese Produkte grundsätzlich als sachgerecht anzusehen ist oder diese von vorherein bei der Allokation

gar nicht erst zu berücksichtigen wären. Dies widerspräche auch nicht dem gesetzlich vorgegebenen Verursachungsprinzip, welches ausweislich der Ausführungen der Kammer nur auf Postdienstleistungen anzuwenden ist.

4. Gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate – Referenzindex I (Tenor zu 6.)

Die Kammer weicht 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 begründet die Abkehr von der bisherigen Beschlusspraxis mit der Zusammenfassung von nunmehr zwei statt drei Jahren zu einer Price-Cap-Periode. Sie schreibt hierzu:

„Um die Prognoseunsicherheit zu begrenzen und dennoch der Betroffenen eine zeitnahe Abbildung der erwartbaren Inflationsentwicklung zu ermöglichen, soll der Verbraucherpreisindex für einen Zeitraum von $t-1$ festgelegt werden. Damit weicht die Kammer von ihrem bisherigen Ansatz ab, einen Zeitraum von $t-1,5$ heranzuziehen. Dies resultiert daraus, dass im vorliegenden Maßgrößenverfahren nur eine zweijährige Genehmigungsperiode zugrunde gelegt wird und nicht wie bisher ein dreijähriger Zeitraum.“

Diese Begründung scheint vorgeschoben und trifft nicht den Kern der Sache. Insbesondere lässt sich das Argument, die Verkürzung des Genehmigungszeitraums auf nunmehr zwei statt drei Jahre erfordere die Verschiebung des Betrachtungszeitraum – anders als die Kammer dies suggeriert – nicht aus der bisherigen Entscheidungspraxis ableiten. Zur Verdeutlichung sei im Folgenden noch einmal das Vorgehen der Kammer in den vorangehenden Verfahren im Einzelnen aufgeführt (vgl. Anlage).

In den Verfahren BK1b-02/002 und BK5-07/068 wurde bei zwei jährlichen Price-Cap-Perioden der vom statistischen Bundesamt ermittelte Verbraucherpreisindex für das zum Zeitpunkt der Entscheidung abgeschlossene Jahr, also $t-2$, herangezogen. Im Verfahren BK5-11/017 hat die Kammer auf Anregung der Deutsche Post AG sowie eines Wettwerbers (PIN MAIL AG) den Zeitraum auf $t-1,5$ verschoben, da dies die Nutzung aktuellerer Daten gewährleiste. Die Geltungsdauer dieser Entscheidung wurde auf den Zeitraum vom 01.01.2012 bis zum 31.12.2013 (2 Jahre) festgelegt. Bereits zu diesem Zeitpunkt wäre es also möglich gewesen, bei einer zweijährigen Laufzeit der Maßgrößenentscheidung für den gesamten Zeitraum auf Prognosewerte umzustellen, wenn die Kammer dies als sachgerecht angesehen hätte. Die Tatsache jährlicher Price-Cap Perioden ändert hieran bezogen auf die Argumentation der Kammer inhaltlich nichts. Einzig die rechnerische Zusammenfassung zu einem einzigen Prognosezeitraum wäre unterblieben. Auf die Bestimmung selbst – also Prognosedaten vs. Realisierte Werte – hat die Anzahl der Perioden keine Auswirkung.

Tatsächlich scheint die Kammer zumindest im Verfahren BK5-15/012 noch selbst dieser Ansicht gewesen zu sein. Zur Festsetzung der Inflationsrate schreibt sie dort fast wortgleich:

„Aufgrund der Zusammenfassung des Price-Cap-Zeitraums zu einer einzigen Prognose ist auch der Referenzindex I zu einem Wert für den gesamten Zeitraum zusammenzufassen. Dies setzt eine Prognose der künftigen Inflationsentwicklung voraus. Um die Prognoseunsicherheit zu begrenzen und dennoch der Betroffenen eine zeitnahe Abbildung der erwarteten Inflationsentwicklung im Rahmen ihrer eigenen Preisveränderungsspielräume zu ermöglichen, soll analog zu dem im Maßgrößenverfahren 2013 festgelegten Vorgehen, der Verbraucherpreisindex für einen Zeitraum von t-1,5 festgelegt werden.“
[Hervorhebung durch Deutsche Post AG]

Die Kammer referenzierte im Verfahren BK5-12/012 also ausdrücklich auf ihr bisheriges Vorgehen. Nur für die Folgejahre müssten zwangsläufig Prognosewerte herangezogen werden. „Zeitnah“ bedeutet hier der Referenzzeitraum t-1,5. Eine Auseinandersetzung mit der Frage, inwieweit Geltungsdauer und Referenz- bzw. Prognosezeitraum möglicherweise zusammenhängen könnten, unterbleibt hier – ebenfalls anders als der Vortrag der Kammer in diesem Verfahren dies vermuten ließe – vollständig. Ein solcher Zusammenhang zwischen Prognosezeitraum und Geltungsdauer ist auch nicht ersichtlich. Denn es war bisher in allen Verfahren geübte und bewährte Praxis, soweit als möglich – zumindest jedoch für den Zeitraum von 12 Monaten – auf die realisierten Inflationsraten zurückzugreifen. Weshalb dies nun nicht mehr der Fall sein soll, erschließt sich nicht.

Mit Blick auf die oben dargestellte bisherige Entscheidungspraxis bedeutet das von der Kammer beabsichtigte Vorgehen deshalb keine marginale Anpassung des Zeitraums, wie sie dies zu suggerieren versucht, sondern stellt vielmehr eine völlige Abkehr von der bisherigen Vorgehensweise dar. Durch die Verschiebung des Zeitraums um ein Jahr wird die Preissteigerungsrate nunmehr vollständig und im Unterschied zu allen (!) vorangegangenen Verfahren (s.o.) auf der Basis von Prognosen ermittelt. Denn für das Jahr 2024 liegt zum Entscheidungszeitpunkt nur eine Prognose der Inflationsrate vor, nicht aber der Ist-Wert.

Methodisch und rechtlich ist das Vorgehen der Kammer mehr als fragwürdig. Vorgeblich erfolgt hier eine Abwägung zwischen einer zeitnahen Abbildung der erwarteten Inflationsentwicklung und der mit dem Prognosehorizont zunehmenden Prognoseunsicherheit. Es erschließt sich uns nicht, wie die Anpassung der Kammer, die dazu führen, dass für die Festsetzung der gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate jetzt vollständig Prognosedaten herangezogen werden sollen, zu einer Reduzierung der Prognoseunsicherheit führen soll.

Letztlich ist die Abwägung zwischen einer zeitnahen Abbildung der Inflationsrate und der Prognoseunsicherheit jedoch vollständig und ausschließlich auf die von der Kammer vollzogene Abkehr von ihrer bisherigen Entscheidungspraxis zurückzuführen. Denn die Notwendigkeit eine solche Abwägung überhaupt vornehmen zu müssen, gründet sich allein auf die neue Interpretation der Kammer des Begriffs „zeitnah“. Worin die Erkenntnisse der Kammer liegen, die dazu führen, dass das bisherige Vorgehen in dieser

Entscheidung nun nicht mehr geeignet sei, bleibt dagegen im Verborgenen. Die rechtlichen Vorgaben zur Festsetzung der gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate gelten jedenfalls unverändert fort.

Im Gegenteil weist bereits der Wortlaut des § 45 Abs. 2 PostG deutlich in Richtung der bisherigen Entscheidungspraxis der Kammer. Bestandteil der Maßstäbe ist nämlich ausdrücklich eine „gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate“ im Unterschied zu der ebenfalls festzusetzenden „zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate“. Der Gesetzgeber stellt hier also ausdrücklich nicht auf die zu erwartende Inflationsentwicklung ab. Die Notwendigkeit zur Berücksichtigung von Prognosewerten ergibt sich allein aus der Ausweitung der Periodenlänge von einem auf zwei Jahre. Die Heranziehung von Prognosedaten sollte deshalb auf den geringstmöglichen Zeitraum beschränkt bleiben. Dies ist durch die Festsetzung von $t-1,5$ gewährleistet. Etwaige Überlegungen, das Jahr 2024 würde nur herangezogen, um die Prognoseunsicherheit zu reduzieren, würden diese Vorgabe konterkarieren.

Auch in methodischer Hinsicht weist die Beibehaltung der bisherigen Methode, d.h. Referenzzeitraum $t-1,5$, deutliche Vorteile auf. Der Rückgriff auf die vom statistischen Bundesamt ermittelten Steigerungsraten des Verbraucherpreisindex schafft Transparenz: Warenkorb, Bezugsgrößen und Berechnungsmethode sind klar definiert und öffentlich dokumentiert. Die herangezogenen Prognosewerte weisen diese Eigenschaften nicht auf. Es ist unklar, welche Modelle und Parameter die einzelnen Institute für ihre Prognosen heranziehen. Auch die Zeitpunkte der Veröffentlichungen der Prognosen und damit vermutlich der der Prognosen zugrundeliegenden Datenstände differieren teilweise stark. Diese methodische Unzulänglichkeit wird auch nicht dadurch geheilt, dass die Kammer in der Hoffnung, diese Ungenauigkeiten würden sich schon ausmitteln, einen Durchschnitt über alle Prognosedaten bildet.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Festsetzung der Preissteigerungsrate allein unter Rückgriff auf Prognosedaten nicht sachgerecht ist, nicht im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben steht und sich auch keinesfalls aus der bisherigen Entscheidungspraxis der Kammer herleiten lässt.

Auch die Auffassung der Kammer, bei einer Price-Cap-Laufzeit von zwei Jahren sei für die Bestimmung des Referenzindex I, abgeleitet aus der bisherigen Entscheidungspraxis der BNetzA, die (prognostizierte) Inflationsraten ein Jahr vor Beginn des Maßgrößenzeitraums ($t-1$; 2024) und die (prognostizierte) Inflationsrate im 1. Jahr des Maßgrößenzeitraums (2025) relevant, ist nicht zutreffend.

Für die anstehende Maßgrößenentscheidung sind die Jahre 2023 bis 2026 von Relevanz. So bestimmt der Tenor zu 10. der beabsichtigten Maßgrößenentscheidung das Jahr 2023 als Referenzzeitraum für die Mengengewichtung der Price-Cap-Periode 01.01.2025 bis 31.12.2026.

§ 45 regelt, dass der Referenzindex I anhand einer gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate zu bestimmen ist, nicht aber auf der Grundlage einer prognostizierten gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate (siehe oben). Somit ist

bei einer Price-Cap-Laufzeit von 2 Jahren der Referenzindex I auf Basis der Ist-Inflationsrate des Jahres 2023 und Inflationsprognose für das Jahr 2024 zu bestimmen. Nur so kann den gesetzlichen Vorgaben entsprochen werden, die eine Minimierung der Prognoserisiken für das regulierte Unternehmen zum Ziel haben.

5. Nebenbestimmungen (Tenor zu 7.)

Gem. der Nebenbestimmung dürfen die Preisbestandteile des „Brief zum Kilotarif“ nur mit einer prozentual gleichen Änderung von Stückpreis und Kilopreis geändert werden, es sei denn es kann rechnerisch nachvollziehbar belegt werden, dass die Entgeltänderung weder missbräuchliche Abschläge noch Diskriminierungen enthält.

Hintergrund dieser Nebenbestimmung war im Verfahren BK1b-02/002 die Aufnahme in das Price-Cap-Verfahren, obwohl zum damaligen Zeitpunkt keine getrennten Daten für Stück- und Kilopreisanteil verfügbar waren. Die obige Regelung sollte insofern gewährleisten, dass die Einhaltung der Maßgrößen dennoch rechnerisch überprüft werden konnte. Mittlerweile können jedoch der Stück- und der Kilopreisanteil getrennt ausgewiesen werden (siehe Anlage 2 vom 15.05.2024). Die Vorgabe ist deshalb nunmehr redundant. Eine gesonderte Regelung für den Brief zum Kilotarif ist nicht mehr erforderlich und sollte deshalb entfallen.

Teilleistungen Klassik	Rabatt					
Produkt	BZE	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4	Stufe 5
BZA Standardbrief		X	X	X	X	X
BZE Standardbrief	X					
BZA Kompaktbrief		X	X	X	X	X
BZE Kompaktbrief	X					
BZA Großbrief		X	X	X	X	X
BZE Großbrief	X					
BZA Maxibrief		X	X	X	X	X
BZE Maxibrief	X					
BZA Postkarte		X	X	X	X	X
BZE Postkarte	X					

Teilleistungen ID-Rabatt	Rabatt					
Produkt	BZE	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4	Stufe 5
BZA ID Standardbrief		X	X	X	X	X
BZE ID Standardbrief	X					
BZA ID Kompaktbrief		X	X	X	X	X
BZE ID Kompaktbrief	X					
BZA ID Großbrief		X	X	X	X	X
BZE ID Großbrief	X					
BZA ID Maxibrief		X	X	X	X	X
BZE ID Maxibrief	X					
BZA ID Postkarte		X	X	X	X	X
BZE ID Postkarte	X					

Teilleistungen LZ-Rabatt	Rabatt					
Produkt	BZE	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4	Stufe 5
BZA LZ Standardbrief		X	X	X	X	X
BZE LZ Standardbrief	X					
BZA LZ Kompaktbrief		X	X	X	X	X
BZE LZ Kompaktbrief	X					
BZA LZ Großbrief		X	X	X	X	X
BZE LZ Großbrief	X					
BZA LZ Maxibrief		X	X	X	X	X
BZE LZ Maxibrief	X					
BZA LZ Postkarte		X	X	X	X	X
BZE LZ Postkarte	X					

Rendite-Berechnung Postdienstleistungen beabsichtigte MGE vom 25.09.2024
Angaben in Mio. EUR

	PDL gesamt		Brief und Universaldienst		Price-Cap Brief		Price-Cap Teilleistungen		Price-Cap Paket C2X		Dialogmarketing		Pressepost		B2X-Paket		Paket Sonstige Nicht-UD		Paket Sonstige UD		
	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	
Erlöse gesamt																					
davon: Marktumsätze																					
Deckungsbeitrag IV (EBIT nach Verteilung PSR-Lasten nach Tragfähigkeit) gem. beabsichtigter Entscheidung 25.09.2024																					
zugestandener Gewinn																					
Deckungsbeitrag IV vor zugestandenem Gewinn																					
Preis Anpassung im Price-Cap																					
X-Faktor																					
Inflationsrate																					
zugestandener Preis Anpassungsspielraum																					
resultierende Anpassung Marktumsatz & DB IV 1)																					
Berechnung Rendite																					
Marktumsätze nach Preis Anpassung Price-Cap																					
DB IV vor zugestandener Rendite und nach Preis Anpassung Price-Cap																					
tatsächliche Rendite Postdienstleistungen																					
tatsächliche Rendite Zeitraum 2025/26																					

1) Elastizitätseffekte sind in der Berechnung der KeL und damit des DB IV bereits berücksichtigt

Rendite-Berechnung Postdienstleistungen beabsichtigte MGE vom 25.09.2024
Angaben in Mio. EUR

	BüWa		Warenpost		Import Brief		Sonst. PDL Brief UD		Sonst. PDL Brief Nicht-UD		Sonst. PDL Nicht-Brief UD		Sonst. PDL Paket Nicht-UD		Sonst. PDL Rest Nicht-UD		ILV		
	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	
Erlöse gesamt <i>davon: Marktumsätze</i>																			
Deckungsbeitrag IV (EBIT nach Verteilung PSR-Lasten nach Tragfähigkeit) gem. beabsichtigter Entscheidung 25.09.2024																			
zugestandener Gewinn Deckungsbeitrag IV vor zugestandenem Gewinn																			
Preis Anpassung im Price-Cap X-Faktor Inflationsrate zugestandener Preis Anpassungsspielraum resultierende Anpassung Marktumsatz & DB IV 1)																			
Berechnung Rendite Marktumsätze nach Preis Anpassung Price-Cap DB IV vor zugestandener Rendite und nach Preis Anpassung Price-Cap tatsächliche Rendite Postdienstleistungen tatsächliche Rendite Zeitraum 2025/26																			

1) Elastizitätseffekte sind in der Berechnung der KeL und damit des DB IV bereits t

Rendite-Berechnung Postdienstleistungen beabsichtigte MGE vom 25.09.2024
Angaben in Mio. EUR

	PDL gesamt		Brief und Universaldienst		Price-Cap Brief		Price-Cap Teilleistungen		Price-Cap Paket C2X		Dialogmarketing		Pressepost		B2X-Paket		Paket Sonstige Nicht-UD		Paket Sonstige UD		
	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	
Erlöse gesamt																					
davon: Marktumsätze																					
Deckungsbeitrag IV (EBIT nach Verteilung PSR-Lasten nach Tragfähigkeit) gem. beabsichtigter Entscheidung 25.09.2024																					
zugestandener Gewinn																					
Deckungsbeitrag IV vor zugestandenem Gewinn																					
Preisanpassung im Price-Cap																					
X-Faktor																					
Inflationsrate																					
zugestandener Preisanpassungsspielraum																					
resultierende Anpassung Marktumsatz & DB IV 1)																					
Berechnung Rendite																					
Marktumsätze nach Preisanpassung Price-Cao																					
DB IV vor zugestandener Rendite und nach Preisanpassung Price-Cap																					
tatsächliche Rendite Postdienstleistungen																					
tatsächliche Rendite Zeitraum 2025/26																					

1) Elastizitätseffekte sind in der Berechnung der KeL und damit des DB IV bereits berücksichtigt

Rendite-Berechnung Postdienstleistungen beabsichtigte MGE vom 25.09.2024
Angaben in Mio. EUR

	BüWa		Warenpost		Import Brief		Sonst. PDL Brief UD		Sonst. PDL Brief Nicht-UD		Sonst. PDL Nicht-Brief UD		Sonst. PDL Paket Nicht-UD		Sonst. PDL Rest Nicht-UD		ILV		
	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	2025	2026	
Erlöse gesamt																			
davon: Marktumsätze																			
Deckungsbeitrag IV (EBIT nach Verteilung PSR-Lasten nach Tragfähigkeit) gem. beabsichtigter Entscheidung 25.09.2024																			
zugestandener Gewinn																			
Deckungsbeitrag IV vor zugestandenem Gewinn																			
Preis Anpassung im Price-Cap																			
X-Faktor																			
Inflationsrate																			
zugestandener Preis Anpassungsspielraum																			
resultierende Anpassung Marktumsatz & DB IV 1)																			
Berechnung Rendite																			
Marktumsätze nach Preis Anpassung Price-Cap																			
DB IV vor zugestandener Rendite und nach Preis Anpassung Price-Cap																			
tatsächliche Rendite Postdienstleistungen																			
tatsächliche Rendite Zeitraum 2025/26																			

1) Elastizitätseffekte sind in der Berechnung der KeL und damit des DB IV bereits k

Inflationsrate – relevante Zeiträume

Anlage

Price-Cap	Laufzeit	Anzahl Perioden	Bestimmung Inflation	Relevante Inflations-Zeitraum
2003 - 2007	5 Jahre	5 Perioden	t -2 Jahre (t1 = 1.1.2003) (t2 = 1.1.1004) (t3 = 1.1.2005) (t4 = 1.1.2006) (t5 = 1.1.2007)	2003: 01.01 - 12.01 (1 Jahr: Ist-Wert) 2004: 01.02 - 12.02 (1 Jahr: Ist-Wert) 2005: 01.03 - 12.03 (1 Jahr: Ist-Wert) 2006: 01.04 - 12.04 (1 Jahr: Ist-Wert) 2007: 01.05 - 12.05 (1 Jahr: Ist-Wert)
2008 - 2011	4 Jahre	4 Perioden	t -2 Jahre (t1 = 1.1.2008) (t2 = 1.1.1009) (t3 = 1.1.2010) (t4 = 1.1.2011)	2008: 01.06 - 12.06 (1 Jahr: Ist-Wert) 2009: 01.07 - 12.07 (1 Jahr: Ist-Wert) 2010: 01.08 - 12.08 (1 Jahr: Ist-Wert) 2011: 01.09 - 12.09 (1 Jahr: Ist-Wert)
2012 - 2013	2 Jahre	2 Perioden	t -1,5 Jahre (t1 = 1.1.2012) (t2 = 1.1.2023)	2012: 07.10 - 06.11 (1 Jahr: Ist-Wert) 2013: 07.11 - 06.12 (1 Jahr: Ist-Wert)
2014 - 2015	2 Jahre	2 Perioden	t -1,5 Jahre (t1 = 1.1.2014) (t2 = 1.1.2025)	2014: 07.12 - 06.13 (1 Jahr: Ist-Wert) 2015: 07.13 - 06.14 (1 Jahr: Ist-Wert)
2016 - 2018	3 Jahre	1 Periode	t -1,5 / +1,5 Jahre (t = 1.1.2016)	07.2014 - 06.2017 <ul style="list-style-type: none"> • 07.14 - 06.15 (1 Jahr: Ist-Wert) • 07.15 - 06.17 (2 Jahre: Prognose-Werte)
2019 - 2021	3 Jahre	1 Periode	t -1,5 / +1,5 Jahre (t = 1.1.2019)	07.2017 - 06.2020 <ul style="list-style-type: none"> • 07.17 - 06.18 (1 Jahr: Ist-Wert) • 07.18 - 06.20 (2 Jahre: Prognose-Werte)
2022 - 2024	3 Jahre	1 Periode	t -1,5 / +1,5 Jahre (t = 1.1.2022)	07.2020 - 06.2023 <ul style="list-style-type: none"> • 07.20 - 06.21 (1 Jahr: Ist-Wert) • 07.21 - 06.23 (2 Jahre: Prognose-Werte)
2025 - 2026	2 Jahre	1 Periode	t -1,0 / +1,0 Jahre (t = 1.1.2025)	01.2024 - 12.2025 <ul style="list-style-type: none"> • 01.24 - 12.24 (1 Jahr: Ist/Prognose-Werte) • 01.25 - 12.25 (1 Jahr: Prognose-Wert)