



# Beschluss

In dem Verwaltungsverfahren

BK5b-13/001

der

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

- Betroffene

wegen

**Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für Briefsendungen bis 1000 Gramm ab 01.01.2014**

hat die Beschlusskammer 5 der Bundesnetzagentur in der Besetzung:

Vorsitzende Ute Dreger,  
Beisitzer Jens Meyerding und  
Beisitzer Martin Balzer

am 14.11.2013 beschlossen:

## **1. Zusammenfassung von Dienstleistungen**

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

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

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

Sofern durch produktspezifische Qualitätsänderungen (Modifizierung der Leistungsmerkmale) Dienstleistungen maßgeblich verändert werden, gelten sie als neue Angebote und sind wie solche zu behandeln.

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

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

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

Entsprechendes gilt in den Fällen des § 27 PostG.

### **4. Ausgangsentgeltniveau**

- a) Das Ausgangsentgeltniveau ergibt sich als gewichteter Durchschnitt der Entgelte der im Korb enthaltenen Dienstleistungen. Als Gewichte für die am 31.12.2013 von der Betroffenen auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen erhobenen Entgelte werden die prognostizierten Absatzmengen der Jahre 2014 bis 2018 verwendet.
- b) Dem Durchschnitt der Entgelte wird die bei Erlass der Entscheidung tatsächlich erbrachte Qualität der Briefbeförderung zugrunde gelegt. Zu diesem Zweck wird der Betroffenen in Tenor zu 7. e) auferlegt, zusammen mit dem Entgeltgenehmigungsantrag für den Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2014 Informationen mit Stand 3. Quartal 2013 vorzulegen.

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

Die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) der Betroffenen für die Jahre 2014 bis 2018 wird auf 0,2 % pro Jahr festgelegt.

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

Als Referenzindex I wird der Verbraucherpreisindex für Deutschland des Statistischen Bundesamtes herangezogen (Statistisches Bundesamt, Fachserie 17, Reihe 7). Als Wert für den Referenzindex wird das arithmetische Mittel der Monatswerte von Juli des jeweiligen Referenzjahres (vgl. Punkt 11) bis Juni des Folgejahres herangezogen.

### **7. Nebenbedingungen**

- a) Vollbezahlte sowie ermäßigte Einzelentgelte innerhalb eines Korbes dürfen nicht missbräuchlich im Sinne von § 20 Abs. 2 PostG sein.
- b) Die Entgelte für Brief International zum Kilotarif mit den Dienstleistungsmerkmalen, wie sie mit den im Rahmen des Maßgrößenverfahrens vorgelegten Leistungsbeschreibungen definiert werden, können nur durch eine gleiche prozentuale Veränderung des Stückpreisantils und des Kilopreisantils geändert werden. Anderenfalls ist rechnerisch nachvollziehbar zu belegen, dass die Entgeltänderung weder missbräuchliche Abschläge noch Diskriminierungen enthält.

- c) Die im Price-Cap-Verfahren genehmigten Entgelte stellen Nettoentgelte im Sinne des Umsatzsteuergesetzes dar. Für Fragen der Umsatzsteuerpflicht finden die steuerrechtlichen Regelungen Anwendung.
- d) Änderungen gegenüber der von der Betroffenen im Maßgrößenverfahren vorgelegten Leistungsbeschreibungen werden im Sinne des § 27 PostG behandelt.
- e) Über die dem Ausgangsentgeltniveau zugrunde liegende Qualität der Briefbeförderung nach § 2 Post-Universaldienstleistungsverordnung ist jeweils zum Ende eines Quartals zu berichten. Hierzu sind der Beschlusskammer in EDV-fähigem Format folgende Informationen jeweils bis zwei Monate nach Quartalsende mitzuteilen:
  - Übersicht über die vorhandenen Filialstandorte (mit Anschrift und Koordinaten) sowie Angaben zu Filialformat und Unternehmensorganisation
  - Angaben über die Brieflaufzeitmessung getrennt nach Bund / Leitregion; jeweils aus Verbraucher- und Betriebssicht sowie Lieferung des dazugehörigen Rohdatensatzes gem. EN 13850
  - Angaben über Zahl, Standorte (Anschrift und Koordinaten) und Leerungszeiten der Briefkästen.
- f) Jeweils zum 31. Juli eines Jahres, beginnend mit dem 31. Juli 2015, sind die relevanten Sendungsmengen – aufgeschlüsselt nach den der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Produkten – sowie Daten zur Gesamtzahl der in der Zustellung tätigen Personen, getrennt nach Brief- und Verbundzustellung vorzulegen. Im Falle einer entscheidungserheblichen, kostenrelevanten Abweichung der tatsächlichen von der – dieser Entscheidung zugrunde liegenden – prognostizierten Sendungsmengenentwicklung behält sich die Beschlusskammer den vollständigen oder teilweisen Widerruf der Entscheidung vor.

## **8. Geltungsdauer**

Die Maßgrößen der Price-Cap-Regulierung werden für den Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2018 festgelegt. Dieser Zeitraum wird in 5 Price-Cap-Perioden mit einer Länge von je einem Jahr unterteilt.

## **9. Prüfung der Einhaltung der Maßgrößen**

Unabhängig vom Initiativrecht des regulierten Unternehmens, jederzeit Genehmigungsanträge zu stellen, wird geprüft, ob zum 1. Januar 2014 Entgeltänderungen nach den Price-Cap-Bestimmungen erforderlich werden. Sofern sich bei dieser Überprüfung die Notwendigkeit von Entgeltänderungen ergibt, sind diese zum 1. Januar 2014 umzusetzen.

Wird festgestellt, dass Entgeltänderungen für die folgenden Price-Cap-Perioden erforderlich sind, hat das betroffene Unternehmen spätestens zum 31. Juli eines jeden Jahres alle relevanten Informationen - insbesondere Mengen und Umsatzzahlen des jeweiligen Referenzzeitraumes - bezüglich seiner Dienstleistungen in einer Weise darzustellen, die es der Regulierungsbehörde ermöglicht, die Einhaltung der Price-Cap-Bestimmungen zu prüfen. Dies bedeutet, dass Einnahmen aus verschiedenen Dienstleistungen und die ihnen zugrunde liegenden Entgeltstrukturen so auszuweisen sind, dass eine eindeutige Zuordnung vorgenommen werden kann.

## 10. Übertragung ungenutzter Entgeltspielräume

Ungenutzte Entgeltspielräume können sowohl durch nicht in vollem Umfang genutzte Entgelterhöhungsmöglichkeiten als auch durch übererfüllte Senkungsvorgaben entstehen. Diese Entgeltspielräume können auf die folgenden Price-Cap-Perioden übertragen werden.

Die Übertragung der Entgeltspielräume wird jedoch nur insoweit zugelassen, als diese nicht missbräuchlich genutzt werden.

## 11. Referenzzeiträume für die Gewichtung

Referenzzeitraum für die Price-Cap-Periode 2014 ist das Jahr 2012. Für die Folgeperioden gilt als Referenzzeitraum dementsprechend das Jahr 2013 für die Price-Cap-Periode 2015, das Jahr 2014 für die Price-Cap-Periode 2016, das Jahr 2015 für die Price-Cap-Periode 2017 sowie das Jahr 2016 für die Price-Cap-Periode 2018.

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

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

$$\sum_{i=1}^n \frac{q_{i,t-2} \times p_{i,t-1}}{\sum_i q_{i,t-2} \times p_{i,t-1}} \times \frac{(p_{i,t} - p_{i,t-1})}{p_{i,t-1}} \leq I_{t-1,5} - X_t + \Delta_t$$

mit

t	Periode, für die ein Tarif genehmigt werden soll
t-1	Periode, mit den aktuellen Tarifen
t-2	Referenzperiode, die für die Periode t relevant ist
i	Index für ein bestimmtes Angebot in einem Korb, $i = 1, \dots, n$
n	Anzahl der Angebote in dem spezifischen Korb
$p_{i,t}$	Entgelt pro Stück des Angebots i in der Periode t
$p_{i,t-1}$	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 Periode t
$I_{t-1,5}$	gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate (Referenzindex I) in der Referenzperiode t-1,5
$\Delta_t$	Faktor, der ungenutzte Entgeltspielräume aus früheren Perioden widerspiegelt („Carry-Over“).



## Gründe:

### I.

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

Die derzeit gültigen Entgelte der Betroffenen für die Beförderung von Briefsendungen beruhen auf der Entscheidung der Beschlusskammer 5 (BK 5b-11/017) vom 14.11.2011 über die Zusammenfassung von Dienstleistungen und der Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für den Zeitraum 01.01.2012 bis 31.12.2013 sowie dem Beschluss der Beschlusskammer 5 (BK 5b-12/024) vom 01.10.2012 zur Genehmigung der Entgelte für lizenzpflichtige Postdienstleistungen nach § 19 PostG ab dem 01.01.2013 im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens. Die Genehmigung ist bis zum 31.12.2013 befristet. Da ab dem 01.01.2014 für die nach dem PostG genehmigungsbedürftigen Entgelte keine Genehmigungen mehr vorliegen, bedarf es ab diesem Zeitpunkt einer Entgeltgenehmigung nach §§ 19 ff. PostG.

Mit Schreiben vom 21.01.2013 hat die Bundesnetzagentur der Betroffenen die Einleitung eines Verfahrens zur Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung gem. §§ 46, 19, 21 Abs. 1 Nr. 2 u. Abs. 4, 44 PostG, §§ 74 ff. TKG (bzw. §§ 134 ff. TKG neu), § 1 Abs. 2 und § 4 PEntgV für Briefsendungen bis 1000 Gramm ab 01.01.2012 mitgeteilt. Die Betroffene wurde aufgefordert, die für das Price-Cap-Verfahren erforderlichen Unterlagen vorzulegen. Sie hat entgeltbegründende Unterlagen vorgelegt und zu Sachfragen Stellung genommen. Die Betroffene geht in ihren Kostenunterlagen von einer negativen Produktivitätsfortschrittsrate in Höhe von [REDACTED] % p.a. aus.

Eine öffentliche mündliche Verhandlung wurde am 15.08.2013 in den Räumen der Bundesnetzagentur durchgeführt.

Im Nachgang zur mündlichen Verhandlung hat die Fa. TNT Post Deutschland B.V. & Co. KG (im Folgenden: TNT) mit Schreiben vom 21.08.2013 zu einzelnen Punkten vorgetragen. Neben der Bildung eines zweiten Korbes wurde u.a. die Konkretisierung des Missbrauchsverbots bei Zulassung eines „Carry-Overs“ sowie die Aufnahme einer Nebenbedingung zur Verhinderung einer abweichenden Entgeltentwicklung zwischen Teilleistungen und Price-Cap-Produkten angeregt.

Die Bundesnetzagentur hat mit Schreiben vom 20.09.2013 der Betroffenen nach § 8 Abs. 1 S. 2 PEntgV die Gelegenheit eingeräumt, zum Entwurf der beabsichtigten Entscheidung Stellung zu nehmen.

In Ihrer Stellungnahme vom 04.10.2013 äußert sich die Betroffene im Wesentlichen zur Erforderlichkeit der Abgrenzung eines gesonderten Geschäftskundenmarktes im Briefbereich, zu der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate, insbesondere zur Höhe des Gewinnzuschlags, zur Behandlung der ihr entstehenden Personalkosten sowie zur Lastenallokation.

Die beabsichtigte Entscheidung wurde nach § 8 Abs. 1 S. 1 PEntgV am 23.10.2013 als Mitteilung Nr. 566 im Amtsblatt 20/2013 der Bundesnetzagentur sowie ab dem 21.10.2013 auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

Es gingen Kommentare des Bundesverbands Internationaler Express- und Kurierdienste e.V. (im Folgenden: BIEK) und des Deutschen Verbands für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e.V. (im Folgenden: DVPT) ein.

BIEK trägt vor, dass die Entscheidung Quersubventionierungsmöglichkeiten zugunsten des Paketbereichs der Betroffenen enthalte. Dies resultiere daraus, dass bestimmte Infrastruk-

tureinrichtungen zu großen Teilen vom Paketbereich genutzt würden, während die Kosten überwiegend oder ganz dem Price-Cap-Bereich zugeschlagen würden.

DVPT spricht sich für eine höhere Produktivitätsfortschrittsrate aus. Der - zu geringe - X-Faktor von 0,2 % p.a. führe zu steigenden Entgelten. Dies sei für die Verbraucher und insbesondere kleine und mittlere Unternehmen mit vermeidbaren Nachteilen verbunden. Universaldienstlasten seien nicht anerkennungsfähig, da die Betroffene nicht zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet sei. Allein aus dem Umstand, dass die Betroffene mit den von ihr angebotenen Dienstleistungen maßgeblich zur Erfüllung des staatlichen Auftrags zur Infrastrukturgewährleistung beitrage und – um steuerrechtliche Vorteile in Anspruch zu nehmen – sich vor den Finanzbehörden zur Erfüllung der Universaldienstleistungen verpflichtet habe, ließe sich keine Rechtfertigung für die Anerkennung neutraler Aufwendungen für durch die flächendeckende Versorgung entstehenden Mehraufwand herleiten. Im Übrigen sei die festgelegte Geltungsdauer von 5 Jahren zu beanstanden, da die Einflussnahme- und Beteiligungsmöglichkeiten sowohl der Stakeholder als auch durch die Entscheidung betroffener Unternehmen und Verbände unzumutbar verkürzt würden.

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

## II.

Die Entscheidung findet ihre Rechtsgrundlage in den §§ 19, 21 Abs. 1 Nr. 2 u. Abs. 4, 44, 46 PostG, §§ 74 ff. TKG 1996 (bzw. §§ 134 ff. TKG 2004), § 1 Abs. 2 und § 4 PEntgV.

### 1. Zuständigkeit und Verfahren

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

Gem. § 44 S. 2 PostG i. V. m. § 75 Abs. 3 S. 1 TKG 1996 (bzw. §§ 135 Abs. 3 S. 1 TKG 2004) hat die Beschlusskammer aufgrund der am 15.08.2013 durchgeführten öffentlichen mündlichen Verhandlung entschieden.

Der Betroffenen wurde Gelegenheit gegeben, vor der Amtsblatt-Veröffentlichung der beabsichtigten Entscheidung zur Zusammenfassung von Dienstleistungen nach § 1 Abs. 2 PEntgV sowie zur Vorgabe der jeweiligen Maßgrößen nach § 4 PEntgV Stellung zu nehmen, § 8 Abs. 1 S. 2 PEntgV. Sie machte mit Schreiben vom 04.10.2013 von diesem Recht Gebrauch.

Nach Auswertung und Befassung mit der Stellungnahme wurde die beabsichtigte Entscheidung im Amtsblatt der Bundesnetzagentur 20/2013 vom 23.10.2013 als Mitteilung Nr. 566 sowie ab dem 21.10.2013 auf der Internetseite der Bundesnetzagentur mit der Möglichkeit zur Kommentierung veröffentlicht, § 8 Abs. 1 S. 1 PEntgV. Es gingen Kommentare des BIEK und des DVPT ein.

Mit Schreiben vom 08.11.2013 hat das Bundeskartellamt gem. § 48 Satz 1 PostG das Einvernehmen über die Abgrenzung sachlich und räumlich relevanter Märkte und die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung hergestellt. Das Bundeskartellamt hat gem. § 48 S. 2 PostG Gelegenheit zur Stellungnahme in der Sache erhalten, von einer Stellungnahme aber abgesehen.

### 2. Marktbeherrschende Stellung

Nach § 19 Satz 1 PostG bedürfen Entgelte, die ein Lizenznehmer auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen erhebt, der Genehmigung durch die Regulierungsbehörde, sofern der Lizenznehmer auf dem betreffenden Markt marktbeherrschend ist. Die Betroffene ist als Lizenznehmerin auf dem betreffenden Markt marktbeherrschend im Sinne des § 19 PostG.

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

Als sachlicher und räumlicher Markt ist der bundesweite Markt für Standard-Briefdienstleistungen bis 1.000 Gramm relevant. Auf diesem Markt verfügt die Betroffene über eine marktbeherrschende Stellung i. S. d. § 4 Nr. 6 PostG i. V. m. § 18 Abs. 1 GWB.

Der **relevante Markt** umfasst solche Postdienstleistungen, bei denen Standard-Briefsendungen bis 1.000 Gramm durch Dritte gewerbsmäßig befördert werden. Kennzeichnend ist die Nachfrage des Versenders nach einer postalischen Beförderungsdienstleistung, bei der die adressierte schriftliche Nachricht innerhalb einer nicht garantierten Regellaufzeit an den Empfänger ausgeliefert wird.

Die Betroffene trägt vor, dass diese weite Abgrenzung des Briefmarktes aus Nachfragersicht nicht zutreffend sei. Es sei geboten, den Markt für Briefkommunikation nach Versendern in einen Markt für Privatkundensendungen (C2X) und einen für Geschäftskundensendungen (B2X) zu trennen. Die Wettbewerbsintensität in diesen beiden Segmenten sei völlig unterschiedlich. Während im Privatkundensegment praktisch kein Wettbewerb stattfände und

Nachfrager im Wesentlichen nur die Betroffene für ihre Briefbeförderung nutzen könnten, sei der Geschäftskundenbereich stark umkämpft. Die unterschiedlichen Wettbewerbsverhältnisse würden durch die WIK-Studie „Prognosemodelle zur Nachfrage von Briefdienstleistungen“ (Dezember 2012, Seite 49 f.) bestätigt. Nach Auffassung der Betroffenen beträgt ihr Marktanteil im Geschäftskundensegment nur noch rund 60% mit fallender Tendenz.

Vorliegend kann eine weitergehende Abgrenzung des Briefmarktes jedoch dahinstehen, da die marktbeherrschende Stellung der Betroffenen sowohl für den gesamten Markt für Briefdienstleistungen als auch ausschließlich für den Teil der Briefsendungen, die zum Einzeltarif eingeliefert werden und dem Price-Cap-Regime unterliegen, festzustellen wäre.

Auf dem relevanten Markt liegt eine marktbeherrschende Stellung der Betroffenen vor.

Die **marktbeherrschende Stellung** resultiert aus dem fortwährend hohen Marktanteil der Betroffenen, der die Grenze von 90 % bisher nicht nachhaltig unterschritten hat. Zum 31.12.2011 betrug er umsatzbezogen 90 % im gesamten lizenzpflichtigen Bereich (Jahresbericht 2012 der Bundesnetzagentur, Seite 113). Bei ausschließlicher Betrachtung der Beförderungsdienstleistungen für Standard-Briefsendungen, die zum Einzelsendungstarif aufgegeben werden und nicht einer Mindesteinlieferungsmenge unterliegen, ergäbe sich mangels eines erkennbaren Angebotes anderer Wettbewerber ein nochmals höherer Marktanteil der Betroffenen. Die anderen gemäß § 18 Abs. 3 GWB zu prüfenden Kriterien (z.B. Struktur der Wettbewerber mit sehr geringen Marktanteilen, Abstand des Marktanteils der Betroffenen zu den Wettbewerbern, Finanzkraft der Betroffenen) verstärken in der Summe die aufgrund des überaus hohen Marktanteils bereits überragende Marktstellung der Betroffenen auf dem relevanten Markt.

Insbesondere verfügt bisher kein anderer Wettbewerber über ein der Betroffenen vergleichbares, flächendeckendes Netz von Annahme- bzw. Einsammelstellen, wie es für die Weiterbeförderung und Zustellung von einzelnen Standard-Briefsendungen erforderlich ist. Dieser Wettbewerbsvorteil wirkt sich dadurch marktmachtverstärkend für die Betroffene aus, dass die Wettbewerber zur Weiterbeförderung von Briefsendungen in Regionen außerhalb des eigenen Zustellgebietes faktisch auf die Zustelleistung der Betroffenen angewiesen sind. Auch bei der grenzüberschreitenden Beförderung trägt die bundesweit ausschließlich bei der Betroffenen flächendeckend vorhandene Einlieferungsmöglichkeit dieser Sendungen sowie die im Rahmen des Regelungsbereiches des Weltpostvertrages immer noch überwiegend von der Betroffenen angebotene Weiterbeförderung von Auslandssendungen im Ergebnis zu deren marktbeherrschenden Stellung bei.

Sie verfügt – wie von der Bundesnetzagentur wiederholt im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt festgestellt – bei den relevanten lizenzpflichtigen Beförderungsdienstleistungen für inländische sowie grenzüberschreitende Standard-Briefsendungen bei jedweder Abgrenzung des sachlich relevanten Marktes weiterhin über eine marktbeherrschende Stellung i. S. d. § 4 Nr. 6 PostG i. V. m. § 18 Abs. 1 GWB.

Die bisherige Marktentwicklung sowie insbesondere die seit Jahren gleichbleibende Verteilung der Marktanteile im relevanten Markt lässt auch für die beabsichtigte Geltungsdauer der Maßgrößenvorgaben zur Entgeltregulierung im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens keine Zunahme des Wettbewerbs in einem Maß erwarten, bei dem die marktbeherrschende Stellung der Betroffenen auf dem relevanten Markt nicht mehr vorläge.

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

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

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



nach Maßgabe des § 5 PostG die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen, deren Einzelgewicht nicht mehr als 1000 Gramm beträgt, für andere.

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

Nach § 1 PEntgV genießt das Price-Cap-Verfahren Vorrang vor dem Einzelentgeltgenehmigungsverfahren. Letzteres kommt nur in Betracht, wenn eine Dienstleistung nicht mit einer Mehrzahl von Dienstleistungen in einem Korb zusammengefasst werden kann. Dienstleistungen können nur insoweit in einem Korb zusammengefasst werden, als sich die erwartete Stärke des Wettbewerbs bei diesen Dienstleistungen nicht wesentlich unterscheidet. Diese Regelung zielt darauf ab, eine Quersubventionierung von Produkten auf Wettbewerbsmärkten durch Gewinne aus den regulierten Märkten zu verhindern. Würden Produkte aus einem Wettbewerbsumfeld mit denjenigen aus einem ehemals monopolisierten Bereich in einem Korb zusammengefasst, so hätte das regulierte Unternehmen die Möglichkeit, eine Preisabsenkungsvorgabe für den Korb ausschließlich durch Reduzierung des Entgeltes für das Wettbewerbsprodukt umzusetzen. Das Entgelt für das regulierte Produkt, bei dem nach der Verordnung Ineffizienzen vermutet werden, könnte weiterhin auf hohem Niveau verbleiben. Hierdurch würde auf der einen Seite der Wettbewerbsdruck weiter steigen, auf der anderen Seite Ineffizienzen aber beibehalten. Die Logik der Korbbildung stimmt daher nicht mit dem Konzept der Marktabgrenzung zwecks Bestimmung der Marktabgrenzung überein, sondern hat immer zu fragen, ob aufgrund unterschiedlicher Wettbewerbsintensitäten ein Quersubventionierungspotenzial bestehen könnte. Sofern sich die Produkte hinsichtlich der Wettbewerbsintensitäten nicht unterscheiden, sind diese – weitgehend vergleichbare Kostenstrukturen vorausgesetzt – in einem Korb zusammenzufassen.

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

Auch die Stellungnahme von TNT vom 21.08.2013 rechtfertigt keine Bildung weiterer Körbe.

Wie bereits im vorangegangenen Maßgrößenverfahren BK5b-11/017 ausführlich begründet, deuten die derzeitigen Marktverhältnisse nicht auf unterschiedliche Wettbewerbsintensitäten, sowohl bei einem Vergleich der Inlands- und der ins Ausland abgehenden Briefsendungen als auch bei einem Vergleich der Inlandssendungen untereinander. Insofern ist auf die Ausführungen im Vorverfahren zu verweisen. Neue Argumente in dieser Hinsicht wurden weder von der Betroffenen noch von Dritten eingebracht.

Ein seitens TNT angedeuteter unterschiedlicher Wettbewerbsdruck zwischen inländischen Basis- und Zusatzleistungen und ins Ausland abgehenden Sendungen findet nach den Erkenntnissen der Bundesnetzagentur derzeit nicht in nennenswertem Umfang statt. Für keine dieser Beförderungsleistungen ist ein signifikantes Angebot durch Wettbewerber der Betroffenen erkennbar. Wettbewerbliche Strukturen liegen derzeit nur bei größeren Einlieferungen durch Geschäftskunden vor. Diese Sendungen unterliegen jedoch – trotz weiterhin bestehender Marktbeherrschung der Betroffenen aufgrund der Regelung in § 19 Satz 2 PostG nicht der ex-ante-Entgeltgenehmigungspflicht. Die Bundesnetzagentur wird die Marktentwicklung im Bereich der Basis- und Zusatzleistungen sowie der abgehenden Auslandssendungen beobachten.



Die in die letzte Entscheidung einbezogenen Dienstleistungen unterliegen auch weiterhin der Price-Cap-Regulierung. Änderungen des Produktportfolios sind ausweislich der Entgeltunterlagen nicht vorgesehen. Sämtliche einbezogenen Dienstleistungen unterliegen der ex-ante-Entgeltgenehmigungspflicht des § 19 Satz 1 PostG. Dies gilt auch für AFM-freigemachte Sendungen, Nachnahmesendungen, die Rücksendung von Infopostsendungen oder Kataloge im Rahmen von Premium Adress, Werbeantwort national und international sowie Briefpost international zum Kilotarif.

Diese Dienstleistungen unterliegen nicht dem Befreiungstatbestand von der Entgeltgenehmigungspflicht gem. § 19 Satz 2 PostG. Die bei der AFM-Freimachung gewährte Entgeltermäßigung gilt unabhängig von der eingelieferten Sendungsmenge und unterliegt nicht einer festgeschriebenen Mindesteinlieferungsmenge. Sie wird auch bei einer Einlieferung von nur einer Sendung gewährt und ist bei Einlieferungsmengen unter 50 Stück als prozentuale Ermäßigungen von Einzelsendungen entgeltenehmigungspflichtig. Der Umstand, dass ein zeitlich eben nicht auf eine Einlieferung beschränkter Mindestumsatz von 200 € erfolgen muss, steht der Genehmigungspflicht nicht entgegen.

Auch die Dienstleistungen Nachnahme und Nachnahme international sind als Annexleistung zu der Beförderung ohne die den Bezahlvorgang auslösende Postdienstleistung nicht denkbar und wegen des untrennbaren Sachzusammenhangs ex-ante zu genehmigen. Die Ex-ante-Genehmigungspflicht ergibt sich auch aus § 1 Abs. 2 Nr. 3 PUDLV. Danach ist die Nachnahme als Briefbeförderungsleistung anzusehen. Die Zustellung der konkreten Sendung erfolgt nur gegen Zahlung des Nachnahmeentgelts. Um ein Auseinanderfallen der Entgeltspflichtigkeit der akzessorisch miteinander verknüpften Leistungen zu verhindern, hat die Bundesnetzagentur wiederholt bereits seit der ersten Maßgrößenentscheidung BK1b-02/002 entschieden, dass das Produkt der Entgeltenehmigungspflicht unterliegt.

Die Rücksendung von Infopostsendungen oder Katalogen im Rahmen des Services „Premium Adress“ sowie die Werbeantwort national und international stellen eigenständige Beförderungsvorgänge des Rücksenders bzw. des auf die Werbeansprache Antwortenden dar. Es handelt sich mithin um Einzelsendungen, auch wenn der Antwort in der Regel eine (von der Entgeltenehmigungspflicht befreite) Infopostsendung vorausgehen wird. Der vorausgehende Beförderungsvorgang ist mit der Zustellung dieser Infopostsendung abgeschlossen.

Auch die Sendungsform „Briefpost international zum Kilotarif“ setzt nicht zwingend eine Mindesteinlieferungsmenge von 50 Sendungen voraus und unterliegt damit ebenfalls der Entgeltenehmigungspflicht. Die Inanspruchnahme des Tarifs setzt zwar eine monatliche Mindesteinlieferungsmenge von 500 Sendungen bei einem Mindestumsatz pro Einlieferungsvorgang von 12,78 € voraus. Diese Einlieferungsvoraussetzung kann jedoch schon bei Einlieferung von 21 internationalen Standardbriefen à 20 Gramm oder noch weniger großformatigen Sendungen erfüllt sein.

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

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

**Sofern durch produktspezifische Qualitätsänderungen (Modifizierung der Leistungsmerkmale) Dienstleistungen maßgeblich verändert werden, gelten sie als neue Angebote und sind wie solche zu behandeln.**

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

Neue Dienstleistungen können in die Price-Cap-Regulierung nur dann aufgenommen werden, wenn mit ihnen im jeweils relevanten Referenzzeitraum, mindestens während des letzten halben Jahres, 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 12 des Beschlusstexts) vorliegen. Für die Bestimmung der Gewichtung sind die Absatzmengen der Referenzperiode notwendig. Die vorgegebene zeitliche Mindestanforderung stellt sicher, dass die entsprechende Dienstleistung mindestens 18 Monate auf dem Markt angeboten wurde, bevor sie in die Price-Cap-Regulierung aufgenommen wird. Jede neue Dienstleistung, die aus einer marktbeherrschenden Stellung heraus angeboten wird, unterliegt damit zunächst einem Einzelentgeltgenehmigungsverfahren.

Durch die Aufnahme der Regelung in Satz 2 des Tenors zu 2. in die vorangegangene Maßgrößenentscheidung aus dem Jahr 2011 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 Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung 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.

Auch die Betroffene hat sich dafür ausgesprochen, die bisherige Regelung beizubehalten. Die Kammer verfügt über keine Erkenntnisse, die eine abweichende Regelung erforderlich machen würde.

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

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

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

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

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

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

zeitgleich mit der Herausnahme der Leistungen kompensierende Entgeltänderungen bei den noch im Price-Cap-Verfahren verbleibenden Leistungen durchgeführt werden.

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

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

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

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

- a) **Das Ausgangsentgeltniveau ergibt sich als gewichteter Durchschnitt der Entgelte der im Korb enthaltenen Dienstleistungen. Als Gewichte für die am 31.12.2013 von der Betroffenen auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen erhobenen Entgelte werden die prognostizierten Absatzmengen der Jahre 2014 bis 2018 verwendet.**
- b) **Dem Durchschnitt der Entgelte wird die bei Erlass der Entscheidung tatsächlich erbrachte Qualität der Briefbeförderung zugrunde gelegt. Zu diesem Zweck wird der Betroffenen in Tenor zu 7. e) auferlegt, zusammen mit dem Entgeltgenehmigungsantrag für den Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2014 Informationen mit Stand 3. Quartal 2013 vorzulegen.**

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

Das Ausgangsentgeltniveau im **Tenor zu 4. a)** des Korbes ergibt sich als gewichteter Durchschnitt der Entgelte der im Korb enthaltenen Dienstleistungen. Dazu werden die am 31.12.2013 von der Betroffenen erhobenen genehmigungspflichtigen Entgelte einer jeden Dienstleistung mit den erwarteten Absatzmengen sämtlicher Perioden innerhalb des gesamten Price-Cap-Zeitraums gewichtet. Damit werden die zum Zeitpunkt der Festlegung der Maßgrößen aktuell erwarteten Absatzzahlen des Regulierungszeitraums zu Grunde gelegt.

Bei der Bestimmung des Ausgangsentgeltniveaus ist nicht auf die erwarteten Mengen des Jahres 2013 abzustellen. Denn die relevanten Kosten- und Erlösdaten betreffen nicht die gleichen Mengenverhältnisse. Für die Erlösbetrachtung zum Zwecke der Bestimmung des



Ausgangsentgelt-niveaus würden die Mengenverhältnisse 2013 und für die Kostenbetrachtung demgegenüber die jeweiligen jährlichen Mengenverhältnisse innerhalb des Price-Cap-Zeitraums zugrunde gelegt.

Da die Bestimmung des Ausgangsentgelt-niveaus jedoch dazu dient, die Kostendeckung während des gesamten Price-Cap-Zeitraums abzuleiten, muss sichergestellt sein, dass dieselbe Mengenbasis als Referenz herangezogen wird. Die Mengenverhältnisse in 2013 könnten nur dann herangezogen werden, wenn sie über den gesamten Entscheidungszeitraum stabil blieben. Dies ist aber nach der Prognose der Betroffenen nicht der Fall.

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



Um angesichts dieser – erstmalig so prognostizierten – Struktureffekte eine Übereinstimmung zwischen Kosten- und Mengenbetrachtungen zu gewährleisten, wird in Abkehr von vorausgegangenem Maßgrößenentscheidungen die Gewichtung auf die Absatzmengen der Jahre 2014 bis 2018 bezogen.

**Tenor zu 4. b)** stellt klar, dass der Price-Cap-Entscheidung nicht nur die aktuell erwarteten Absatzmengen und die zum 31.12.2013 genehmigten Produktentgelte als Startgröße zugrunde gelegt werden müssen, sondern auch das jeweils aktuelle Leistungsniveau bezogen auf die der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Postdienstleistungen. Nur auf diese Art und Weise kann sichergestellt werden, dass keine „unechten Effizienzgewinne“ erzielt werden, indem statt einer Steigerung der Leistungsfähigkeit eine kostensenkende Rückführung des Leistungsniveaus erfolgt.

Hierzu ist es erforderlich, möglichst aktuelle Daten über das Leistungsniveau zu erlangen. Deshalb wird der Betroffenen mit Tenor zu 7 e) auferlegt, der Beschlusskammer entsprechende Unterlagen für die einzureichenden Entgeltanträge für die jeweiligen Price-Cap-Perioden vorzulegen. Der dem Entscheidungszeitpunkt am nächsten gelegene Informationsstand ist das 3. Quartal des Jahres 2013. Von dem dann festgestellten Leistungsniveau wird mittels der mit Tenor zu 7. e) auferlegten Berichtspflicht überprüft werden können, ob Leistungsrückführungen in einem solchen Maß stattfinden, dass (dann mittels einer Prüfung des Einzelfalles) zu entscheiden ist, ob das der Maßgrößenentscheidung zugrunde liegende Leistungsniveau noch erreicht wird, vgl. auch die Ausführungen unter Punkt II. 9.e).

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

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

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

**Die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) der Betroffenen für die Jahre 2014 bis 2018 wird auf 0,2 % pro Jahr festgelegt.**

Nach § 4 Abs. 3 PEntgV ist bei der Vorgabe von Maßgrößen, insbesondere bei der Festlegung der erwarteten Produktivitätsfortschrittsrate, das Verhältnis des Ausgangsentgelt-ni-

veaus zu den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (§ 3 Abs. 2 PEntgV) einschließlich der einzubeziehenden neutralen Aufwendungen zu berücksichtigen.

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

#### a) Ausgangsentgeltniveau für die Ermittlung der Produktivitätsfortschrittsrate

Das Ausgangsentgeltniveau ergibt sich als gewichteter Durchschnitt der Entgelte der im Korb enthaltenen Dienstleistungen. Dazu werden die am 31.12.2013 von der Betroffenen erhobenen genehmigungspflichtigen Entgelte einer jeden Dienstleistung mit den erwarteten Absatzmengen sämtlicher Perioden innerhalb des gesamten Price-Cap-Zeitraums gewichtet. Damit werden die zum Zeitpunkt der Festlegung der Maßgrößen aktuell erwarteten Absatzzahlen des Regulierungszeitraums zu Grunde gelegt (zur Ermittlung des Ausgangsentgeltniveaus siehe auch Punkt II. 6.).

Unter Zugrundelegung der Preise zum 31.12.2013 und den aktuell erwarteten Absatzzahlen des Regulierungszeitraums 2014 bis 2018 ermittelt sich ein Ausgangsentgeltniveau in Höhe von [REDACTED] €.

Die dem Ausgangsentgeltniveau zugrunde liegenden Preise entsprechen den am 01.10.2012 genehmigten Entgelten für den Zeitraum 01.01.2013 bis 31.12.2013. Die Entgelte wurden im Amtsblatt der Bundesnetzagentur vom 17.10.2013 veröffentlicht (vgl. Amtsblatt 20/2012 vom 17.10.2012, Vfg. Nr. 64/2012).

Für die Ermittlung des Ausgangsentgeltniveaus wurden die von der Betroffenen erwarteten Absatzmengen der Jahre 2014 bis 2018 zugrunde gelegt. Es werden daher folgende Absatzmengen in die Ermittlung des Ausgangsentgeltniveaus einbezogen:

Tabelle 1: Sendungsmengen p.a. (Angaben in Mio. Stück)

2014	2015	2016	2017	2018
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

(Zur Prognose der Sendungsmengenentwicklung vgl. Punkt II. 7. d) Sendungsmengen)

#### b) Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung

An den von der Betroffenen eingereichten Kostenunterlagen waren keine effizienzbezogenen Kürzungen vorzunehmen. Hinsichtlich der geltend gemachten Wertschöpfungskosten bestanden keine begründeten Zweifel hinsichtlich der Effizienz.

Allerdings waren, um die Einhaltung des KeL-Maßstabes sicherzustellen, Anpassungen bezüglich der Höhe der angesetzten Kapitalkosten, der Deflationierung von Sach- und Personalkostensteigerungen sowie hinsichtlich der Kostenzurechnungsmethodik bei einem Teil der Personalkosten erforderlich.

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

Nach § 3 Abs. 2 PEntgV ergeben sich die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines dem unternehmerischen Risiko angemessenen Gewinnzuschlags, soweit diese Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind.



Soweit die vom regulierten Unternehmen nachgewiesenen Kosten die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 3 Abs. 2 PEntgV übersteigen, gelten sie als Aufwendungen, die für die effiziente Leistungsbereitstellung nicht notwendig sind. Diese Aufwendungen sind gem. § 20 Abs. 2 PostG i. V. m. § 3 Abs. 4 PEntgV neben den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu berücksichtigen, wenn hierfür eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wird. Dabei sind insbesondere Kosten einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen, Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen sowie Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für diejenigen Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind, angemessen zu berücksichtigen.

Hinsichtlich der Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen im lizenzpflichtigen Bereich ist im Rahmen des Maßgrößenverfahrens auf folgendes hinzuweisen:

Nach der PostG-Kommentierung (Beck'scher PostG-Kom/Sedemund, 2. Auflage 2004, § 20 Rdn. 134) sind bei der Berücksichtigung der wesentlichen Arbeitsbedingungen i. S. d. § 20 Abs. 2 PostG im lizenzierten Bereich zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden:

(1) Preishöhenmissbrauch sowie (2) Behinderungsmisbrauch / Preisdumping. Bei einer Prüfung nach (1) wären ggf. die Wettbewerberpreise (so: Sedemund a. a. O.) um einen fiktiven Personalkostenaufschlag zu korrigieren, um einen etwaigen Preishöhenmissbrauch durch die Betroffene festzustellen.

Bei einer Prüfung nach (2) wären die Kosten der wesentlichen Arbeitsbedingungen - anders als die Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für die Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind und die Kosten der flächendeckenden Versorgung - seitens der Betroffenen stets zu berücksichtigen, um eine zulässigen Preisuntergrenze zu bestimmen.

Die Betroffene hält der Kommentierung wohl zu Recht entgegen, dass nach § 20 PostG Ausgangspunkt der Prüfung eines Preishöhenmissbrauchs nicht die Wettbewerberpreise, sondern die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sind. Zu diesen sei dann in Sinne der Prüfung eines Preishöhenmissbrauchs ein Aufschlag in Höhe der wettbewerbsunüblichen Kosten des regulierten Unternehmens hinzu zu addieren. Auch zur Frage der Preisuntergrenze führt die Betroffene aus, dass diese ausschließlich anhand der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu bestimmen sind.

Unabhängig von der Frage des Prüfmaßstabs liegen beide Fallkonstellationen jedoch hier nicht vor. Einem Preishöhenmissbrauch wird durch die Kostenprüfung und Festlegung der Maßgrößen sowie die anschließende Prüfung auf Einhaltung der Maßgrößen (§ 21 Abs. 2 Satz PostG) vorgebeugt. Eine Kostenunterdeckung kann durch die Kostenprüfung ausgeschlossen werden, wengleich im Rahmen der sich an das Maßgrößenverfahren anschließenden Price-Cap-Genehmigungsverfahren die eingereichten Entgelтанträge der Betroffenen auch unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit mit dem Behinderungs- und Diskriminierungsverbot nach § 20 Abs. 2 Nr. 2 und 3 PostG geprüft werden (Offenkundigkeitsprüfung).

Unabhängig davon besteht die Gewähr, dass die Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen stets angemessen berücksichtigt werden.

#### **ba) Bewertung der Kostenunterlagen**

Die vorgelegten Kostenunterlagen erfüllen die in § 2 PEntgV genannten Anforderungen an Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit. Die formelle und materielle Prüffähigkeit war gegeben. Die Beschlusskammer konnte auf dieser Datengrundlage die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung bestimmen. Durch geeignete Modifizierungen wurden die sich nach dem Effizienzmaßstab ergebenden Kosten bestimmt.

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

Die Betroffene hat auf Nachfragen der Beschlusskammer mit Schreiben u.a. vom 15.05.2013 und 28.05.2013 und ergänzend mit Schreiben vom 02.07.2013 und 06.08.2013 die nach § 2 PEntgV verlangten entgeltbegründenden Kostennachweise und prüffähige Kostenunterlagen sowie Erläuterungen zur Kostenentstehung, -verteilung und -entwicklung vorgelegt. In den Nachweisen hat die Betroffene zudem die Kosten der Price-Cap- und Teilleistungsprodukte für die Basisprodukte nach Wertschöpfungsstufen dargestellt.

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

Sie hat diese Angaben gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 und 3 PEntgV für die fünf zurückliegenden Jahre (Ist-Werte), für das Antragsjahr 2013 sowie die darauf folgenden fünf Jahre (Planwerte) vorgelegt. Zum Nachweis ihrer Gesamtkosten hat die Betroffene ausgehend vom handelsrechtlichen Jahresabschluss des Jahres 2012 im Wege einer Überleitungsrechnung die Aufwands- und Kostenpositionen gegenüber gestellt, wobei sie auf jene Positionen eingegangen ist, bei denen eine Umbewertung erfolgte. In den Fällen, in denen kalkulatorisch eine abweichende Bewertungsmethode verwendet wurde, hat sie dies begründet.

Ausgehend davon hat sie die Gesamtkosten differenziert nach den Segmenten „Price-Cap-Produkte“, „Sonstige Postdienstleistungen (nicht Price-Cap)“, „Briefkommunikation Teilleistungen“, „Dialogmarketing“, „Pressepost“, „Paket“, „übrige sonstige Postdienstleistungen“ sowie „Nicht Postdienstleistungen“.

Für jedes dieser Segmente hat sie die Gesamtkosten aufgeteilt nach Wertschöpfungskosten, verrechneten Gemeinkosten und sog. Lasten (i. S. v. neutralen Aufwendungen). Wertschöpfungskosten und verrechnete Gemeinkosten werden nach Personal-, Sach- und Kapitalkosten sowie „Interne Belastungen“ untergliedert. Darüber hinaus hat sie den Kostenunterlagen eine Lasten- und Kostendokumentation beigefügt. Aus diesen Unterlagen geht hervor, welche Kosten angefallen sind bzw. anfallen werden und nach welchem Allokationsverfahren diese den einzelnen Segmenten zugerechnet werden.

Da die Beschlusskammer über detaillierte Kostendaten verfügt, konnte sie die Einhaltung des Effizienzkriteriums überprüfen. Zudem liegen der Bundesnetzagentur aus den vorangegangenen Price-Cap-Verfahren, aber auch aus Einzelentgeltgenehmigungsverfahren in Sachen Postfach- und Adresszugang umfassende Kostendokumentationen vor, die es erlauben, die absoluten Kostenbeträge, aber auch die Kostenstrukturen im Einzelnen nachzuvollziehen, zu überprüfen und ggf. auch Korrekturrechnungen durchzuführen. Da die Betroffene die Kostendaten in einer Struktur aufbereitet hatte, welche derjenigen in den vorangegangenen Verfahren entspricht, konnte eine Verifizierung der Kostenbasis zur Bestimmung der effizienten Kosten erfolgen. Das Datenmaterial gestattete zudem eine Überprüfung aufgrund einer Mehrjahresbetrachtung.

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 zur Deckung der Kosten sowie der neutralen Aufwendungen leisten können.

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

Nach § 3 Abs. 2 PEntgV ergeben sich die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen

Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines dem unternehmerischen Risiko angemessenen Gewinnzuschlags, soweit diese Kosten für die Leistungsbereitstellung notwendig sind.

Um die Einhaltung des KeL-Maßstabes sicherzustellen waren Anpassungen bezüglich der Höhe der angesetzten Kapitalkosten, der Deflationierung von Sach- und Personalkostensteigerungen sowie hinsichtlich der Kostenzurechnungsmethodik bei einem Teil der Personalkosten erforderlich. Die Betroffene hat in diesem Zusammenhang mit Schreiben vom 06.08.2013 ergänzende Kostenangaben und Erläuterungen vorgelegt.

Die für die Festlegung der erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate für die Jahre 2014 bis 2018 ermittelten Kosten orientieren sich nach den vorgenommenen Anpassungen an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung gemäß § 20 Abs. 1 PostG i. V. m. § 3 Abs. 2 PEntgV.

Aufgrund der von der Beschlusskammer vorgenommenen Änderungen ergeben sich die folgenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für die price-cap-regulierten Produkte, auf deren Grundlage die Maßgrößen hergeleitet werden:

Tabelle 2: Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung – Price-Cap-Produkte (in Mio. €)

2014	2015	2016	2017	2018
■	■	■	■	■

#### (1) Wertschöpfungskosten

Die ermittelten Wertschöpfungskosten genügen dem KeL-Maßstab, weil sämtliche im Zusammenhang mit der Beförderung der Price-Cap-Produkte anfallenden Kosten abgedeckt werden. Anhaltspunkte für produktionsbedingte Ineffizienzen sind – wie bereits in der Maßgrößenentscheidung 2011 ausgeführt – auch gegenwärtig nicht ersichtlich. Insofern Stückkostensteigerungen im Wertschöpfungsbereich vorgetragen werden, resultieren diese aus dem Sendungsmengenrückgang. Wegen des Fixkostencharakters und der damit verbundenen Kostenremanenzen gehen die Kosten innerhalb des hier relevanten Price-Cap-Zeitraums nicht in dem Umfang zurück wie die Absatzmengen.

Die Beschlusskammer konnte sich davon überzeugen, dass die Wertschöpfungskosten nach dem Verursachungsprinzip verrechnet werden. Diese Verrechnungsmethode entspricht den Vorgaben der Entgeltregulierung zur Ermittlung kostenorientierter Entgelte.

Die Wertschöpfungskosten sind verursachungsgerecht auf die einzelnen Postdienstleistungen umzulegen. Nach dem Kostenverursachungsprinzip sind diejenigen Aufwandsanteile unmittelbar zuzurechnen, für die ein sachlicher Kausalzusammenhang zum Leistungsprozess besteht. Ausgehend von dieser Allokationsmethode sind die Kosten in Abhängigkeit von der tatsächlichen Inanspruchnahme und Nutzung durch die Kostenträger (Produkte und Produktgruppen) zu verteilen, vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 PEntgV.

Eine unzulässige Quersubventionierung zu Lasten der Price-Cap-Produkte ist für den Bereich der Wertschöpfungskosten nicht feststellbar.

Bei der Unterlagenprüfung festgestellte Kostenunterschiede zwischen den Ansätzen bei den Teilleistungsprodukten und den Price-Cap-Produkten wurden von der Betroffenen mittels Daten der Prozesskostenrechnung plausibel dargestellt. Sie hat sowohl für die Basisprodukte im Price-Cap- wie auch für den Teilleistungsbereich Stückkostenunterschiede bei den Prozesskosten für die einzelnen Wertschöpfungsstufen „Annahme“, „Sortierung“, „Transport“ und „Zustellung“ beziffert. Zudem hat sie die der Prozesskostenrechnung zugrunde liegende Sendungsmengenstruktur benannt. Unter Zuhilfenahme dieser Daten konnte die Betroffene nachvollziehbar darlegen, dass Unterschiede bei den Prozesskosten gerechtfertigt sind.



Unterschiede bei den Prozesskosten beruhen zum einen darauf, dass für den Price-Cap-Bereich Kosten der Einsammlung für die filialbezogenen Tätigkeiten in Agenturen anfallen, welche jedoch für den Teilleistungsbereich nicht entstehen. Denn Teilleistungssendungen werden entweder von den Absendern entsprechend vorbereitet und in den Großannahmestellen der Briefzentren eingeliefert oder von Konsolidierern oder anderen Dienstleistern abgeholt. Mithin sind in beiden Fällen keine Kosten für die Einsammlung zu berücksichtigen. Zudem zeichnen sich Teilleistungssendungen dadurch aus, dass diese in der Regel vorsortiert und maschinell lesbar sind, was die nachfolgenden Prozesse der Feinsortierung erheblich vereinfacht. Sendungen von Privatkunden – sofern sie handgeschrieben sind - müssen teilweise videokodiert und mit einem Barcode versehen werden, wodurch zusätzliche Kosten anfallen. Unterschiede bei den Prozesskosten beruhen zum anderen darauf, dass das Price-Cap-Segment einen [REDACTED] enthält.

## (2) Gemeinkosten

Die Gemeinkosten umfassen Kosten für „Marketing/Vertrieb“, „Leitung/Service Sparte“, „Corporate Services“ und „Corporate Center“.

Die Betroffene hat dargelegt, dass die geltend gemachten „verrechneten Gemeinkosten“ nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelt und verrechnet wurden:

Bei der Zurechnung der Gemeinkosten werden zunächst die direkt einem Produkt zurechenbaren Kostenblöcke identifiziert und dem Produkt zugeordnet. Falls keine direkte Zurechnung möglich ist, verwendet die Betroffene bei einzelnen Kostenblöcken/Kostenstellen Verteilregeln, die einen betriebswirtschaftlichen Bezug zwischen den Kosten und den Produktgruppen herstellen. Zentrale Querschnittsfunktionen werden auf der Ebene der Organisationsbereiche über sog. „Service-Level-Agreements“ zwischen dem Leistungsnehmer und dem Leistungsgeber als „interne Leistungsverrechnung“ zugeordnet. Beim Leistungsnehmer werden hierbei die Kosten auf einer Kostenstelle erfasst und unter Anwendung verursachungsgerechter Schlüssel auf die Kostenträger verteilt. Für diejenigen Kostenblöcke/Kostenstellen, für die kein direkter betriebswirtschaftlicher Schlüssel ableitbar ist, nimmt die Betroffene eine allgemeine Verteilung auf alle Produkte vor. Die Kostenverteilung erfolgt dann z. B. nach [REDACTED] oder nach [REDACTED].

Die Betroffene hat dargelegt, dass Aufwendungen für den Vertrieb und die Vermarktung des E-Post-Briefes nicht dem Price-Cap-Segment zugerechnet wurden.

Die Betroffene hat auf Nachfrage der Kammer mit Schreiben vom 02.07.2013 dezidiert aufgeführt, in welchem Umfange bei „Service-Level-Agreements“ mit anderen Legaleinheiten / Tochtergesellschaften sog. „Mark-ups“ erhoben wurden. Sie hat plausibel dargelegt, dass der Briefbereich nicht unverhältnismäßig kostenseitig belastet wird.

Ferner hat die Betroffene auf Nachfrage der Kammer mit Schreiben vom 02.07.2013 dargelegt, dass im Rahmen der internen Leistungsverrechnung nicht mehr Kosten verrechnet werden, als bei den leistungsgebenden Einheiten entstehen.

### (3) Kapitalkosten / Gewinnzuschlag

Im Bereich der Kapitalkosten weist die Betroffene Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen aus.

Für die Abschreibungen wurden auch für die Planwerte ab 2013 nur die Anschaffungs- und Herstellungskosten zugrunde gelegt und somit keine Wiederbeschaffungswerte. Eine Deflationierung der Werte (vgl. Punkt II. 7 e) Deflationierung von Sach- und Personalkosten) ist insoweit entbehrlich.

Der Gewinnzuschlag ist so zu bemessen, dass er eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals sicherstellt und die Geschäftsrisiken des Unternehmens abdeckt (vgl. Sedemund, in Beck'scher PostG-Kommentar, 2. Auflage 2004, Anh. § 21 - § 3 PEntgV, Rdn. 30). Für die Ermittlung der kalkulatorischen Zinsen wird daher das betriebsnotwendige Vermögen mit dem gewichteten durchschnittlichen Kapitalkostensatz multipliziert. Hierbei findet der für alle Unternehmensbereiche des Konzerns der Betroffenen einheitliche Kapitalkostensatz in Höhe von 8,5 % Anwendung. Dabei werden gemäß CAPM (Capital Asset Pricing Model) unternehmensspezifische Risikofaktoren berücksichtigt. Der verwandte, gewichtete Kapitalkostensatz wird den unternehmensspezifischen Risiken und der Verzinsung des Fremd- und Eigenkapitals im aktuellen Marktumfeld gerecht (vgl. Jahresabschluss 2012 der Deutschen Post AG, Seite 100). Ein dem unternehmerischen Risiko angemessener Gewinnzuschlag ist damit sichergestellt.

Ein darüber hinausgehender zusätzlicher Renditeanspruch lässt sich aus den Regulierungsvorschriften nicht ableiten, da die Gewinnbemessung ausschließlich unternehmerische Risiken abdecken soll. Eine Separierung des unternehmerischen Risikos nach Geschäftsbereichen ist mit Blick auf den hohen Grad an Vernetzung und der von der Betroffenen verfolgten Diversifizierungsstrategie nicht sachgerecht. Angesichts der unternehmensweiten Interdependenzen, organisatorischen Verflechtungen und bestehenden Netzwerkexternalitäten, lässt sich der Beitrag eines Unternehmensbereiches an dem gesamten unternehmerischen Risiko nicht bestimmen.

Die Betroffene hält den gewählten Kapitalkostenansatz zur Ermittlung des dem unternehmerischen Risiko angemessenen Gewinnzuschlags für nicht sachgerecht. Anders als bei § 32 Abs. 1 TKG, der eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals vorsieht, nehme § 3 Abs. 2 PEntgV ausdrücklich auf das unternehmerische Risiko Bezug. Der Kapitalkostenansatz sei für den Postsektor aufgrund der geringen Kapitalintensität nicht geeignet. Weniger als 50% der Post-Regulierer verfolgten den Kapitalkostenansatz. Vielmehr müsse auf eine Umsatzrendite abgestellt werden, die der Betroffenen eine EBIT-Marge von 7% bis 8% zubillige. Zur weiteren Begründung führt die Betroffene Umsatzrenditen ausgewählter europäischer Unternehmen Incumbents an.

Dem Ansatz der Betroffenen kann nicht gefolgt werden. Der Hinweis, das eingesetzte Kapital eigne sich aufgrund der geringen Kapitalintensität im Postsektor nicht als Bestimmungsgröße zur Gewinnermittlung, geht fehl.

Die Bestimmungsgröße zur Ermittlung des Gewinnzuschlags muss einen klaren Zusammenhang zum unternehmerischen Risiko aufweisen (§ 3 Abs. 2 PEntgV). Es ist daher sachgerecht, als Bestimmungsgröße für den Gewinnzuschlag das von den Kapitalgebern eingesetzte Kapital heranzuziehen. Denn letztlich tragen die Kapitalgeber das unternehmerische Risiko. Diese müssen ggf. eintretende Verluste kompensieren oder hinnehmen. Zudem sind es die Kapitalgeber die eine angemessene Verzinsung (Dividende) für die Zuverfügungstellung des Kapitals erhalten.

Durch die Höhe des Zinssatzes wird dem Umstand Rechnung getragen, dass eben „nicht nur“ eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals erfolgt, sondern additiv auch die unternehmensspezifische Risikosituation mittels Risikozuschlag berücksichtigt wird. Der gemäß WACC-Ansatz gewichtete Zins (hier: 8,5 %) bildet dies ab. Ohne einen derartigen



Risikozuschlag würde sich der anzuwendende Zinssatz bei rund 4 % bzw. bei Berücksichtigung des aktuellen Niedrigzinsumfeldes eher unter 4 % bewegen.

Eine andere Bestimmungsgröße zur Ermittlung des Gewinnzuschlags als das eingesetzte Kapital scheidet immer dann aus, wenn ein Bezug zum unternehmerischen Risiko nicht hergestellt werden kann. Dies trifft grds. auf die Kennzahl „Umsatzrendite“ zu. Die Umsatzrendite stellt den Gewinn ins Verhältnis zu den erzielten Umsätzen und gibt damit die aus dem Umsatz durchschnittlich erwirtschaftete Gewinnmarge an. Die Umsatzrendite dient dem zwischenbetrieblichen Vergleich und lässt lediglich Hinweise zur Marktposition des betreffenden Unternehmens zu. So gilt eine vergleichsweise hohe Umsatzrendite als Indiz für eine starke (dominierende) Marktstellung des Unternehmens, das die Preise weitgehend frei bestimmen kann, während eine niedrige Umsatzrendite eher auf einen wettbewerbsintensiven Markt hindeutet.

Sofern hilfsweise die Umsatzrendite zum Zwecke einer „Plausibilisierung“ für die Angemessenheit des Gewinnzuschlags herangezogen würde, wäre vor dem Hintergrund des Ziels der Entgeltregulierung, nämlich kosteneffiziente Preise zu ermitteln, die sich gleichsam im chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb herausbilden würden (Wettbewerbssimulation), von einer niedrigen Umsatzrendite auszugehen. Dies lässt sich bereits daraus ableiten, dass die nach PEntgV zu bestimmende Gewinngröße als ein Bestandteil der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung definiert ist. Nach dem Verständnis der Regulierungsökonomie ist hierbei immer ein Zusammenhang zu einem funktionsfähigen und chancengleichen Wettbewerb herzustellen.

Da aber die Umsatzrendite letztlich keinen Bezug zum unternehmerischen Risiko bzw. zu denjenigen, die dieses Risiko tragen, herstellt, ist der Umsatz nicht als Bemessungsgröße zur Ermittlung des Gewinnzuschlags geeignet.

Der Hinweis auf eine geringe Kapitalintensität im Postsektor trifft zumindest auf die unternehmensspezifische Situation der Betroffenen nicht zu. Denn sie verfügt ausweislich ihrer Jahresabschlüsse über erhebliche Vermögenswerte, die - soweit sie betriebsnotwendig sind - bei der Berechnung der Kapitalkosten Berücksichtigung gefunden haben. Für die Berechnung der Kapitalzinsen wurden Vermögenswerte in Höhe von rund [REDACTED] € berücksichtigt. Als Abzugskapital wurden Pensionsverpflichtungen, sonstige operative Rückstellungen sowie Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen in Abzug gebracht, so dass sich im Ergebnis eine Verzinsungsbasis von rund [REDACTED] € ermittelt.

Auch der Hinweis darauf, dass anderen (Staats-)Postunternehmen, wie bspw. Royal Mail, eine höhere Umsatzrendite zugebilligt würde (aber faktisch nicht erreicht wird, vgl. zur negativen Gewinnmargen der Royal Mail, Ofcom: „Annual monitoring update on the postal market - Financial year 2011-12“, Market update 20 Nov. 2012, Seite 4f.), kann nicht als Begründung für einen höheren Gewinnzuschlag dienen. Denn eine internationale Vergleichsmarktbetrachtung unter Einbeziehung von Postverwaltungen in europäischen und außereuropäischen Ländern bietet sich jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt nicht an, da sich auch auf den internationalen Postmärkten bislang noch kein funktionsfähiger Wettbewerb herausgebildet hat. Demzufolge können auch keine im Wettbewerb entwickelten Gewinnmargen als Referenz herangezogen werden. Die Entgelte im Ausland werden ebenso wie in der Bundesrepublik von staatlicher Seite aus auf der Grundlage von Kosten reguliert bzw. festgelegt. Die Kostenstrukturen regulierter Postunternehmen in anderen Ländern sind aber einerseits nicht veröffentlicht oder verfügbar; andererseits durch späteres Einsetzen von Privatisierung und - mitunter nicht vergleichbarer - Regulierung strukturell mit denen der Betroffenen nicht vergleichbar. So stellen im deutschen Regulierungsrecht die Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung den Prüfungsmaßstab dar und bilden die Grundlage für die Entgeltbestimmung.

Die Anerkennung eines höheren Gewinnzuschlags erscheint auch deshalb nicht geboten, weil die Marktrisiken aufgrund zurückgehender Mengen und damit Erlöse bei damit einhergehendem Auslastungsrisiko bereits durch die Anerkennung der Mengenprognosen und

dadurch induzierten Kostenveränderungen weitestgehend antizipiert und berücksichtigt wurden. Zudem ermöglicht die Revisionsklausel bei nicht antizipierter Mengen- und Kostenänderungen eine Neufestsetzung der Maßgrößen, sodass die Betroffenen auch hierdurch keinen weitergehenden Marktrisiken ausgesetzt wird.

### **c) Neutrale Aufwendungen**

Bei der Festlegung des X-Faktors für die einzelnen Price-Cap-Perioden waren neben den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 20 Abs. 1 PostG auch neutrale Aufwendungen zu berücksichtigen. Eine angemessene Berücksichtigung dieser neutralen Aufwendungen setzt eine rechtliche Verpflichtung bzw. sonstige sachliche Rechtfertigungsgründe voraus, vgl. § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG i. V. m. § 3 Abs. 4 PEntgV.

Die von der Betroffenen geltend gemachten neutralen Aufwendungen konnten nicht in voller Höhe anerkannt werden.

Zur Darlegung der geltend gemachten neutralen Aufwendungen hat sie mit Schreiben vom 15.05.2013 eine „Lasten- und Kostendokumentation“ mit Herleitung und Nachweis der neutralen Aufwendungen vorgelegt. Auf Nachfrage der Beschlusskammer, hat sie mit Schreiben vom 06.08.2013 ergänzende Unterlagen zur Kostenentwicklung sowie zur Kostenzurechnungsmethodik vorgelegt. Anhand dieser Unterlagen hat die Kammer die Höhe der neutralen Aufwendungen sowie deren rechnerische Herleitung überprüft.

Ausweislich der „Lasten- und Kostendokumentation“ und der nachgereichten Unterlagen wurden von der Betroffenen Kosten für die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen, Personal- und Soziallasten sowie Aufwendungen aus Personalüberkapazitäten/Restrukturierung dargelegt.

#### **ca) Kosten für die flächendeckende Versorgung**

Die geltend gemachten Kosten für die flächendeckende Versorgung sind dem Grunde nach gerechtfertigt. Sie beinhalten zum einen die Position „Filiale“, zum anderen die Position „BRIEF“ (Zustellung).

Nach § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG sind Kosten der flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen angemessen zu berücksichtigen. Wie bereits in der Maßgrößenentscheidung vom 14. November 2011, BK5b-11/018, dort auf S. 20 f., ausgeführt, stellt § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG allein auf den Umstand ab, dass eine flächendeckende Versorgung tatsächlich erbracht wird. Eine vorausgegangene Verpflichtung zur Erbringung des Universaldienstes im Sinne von § 13 Abs. 2 PostG – und damit ein Marktversagen – wird für die Anerkennung derartiger Kosten im Sinne des § 20 PostG von Gesetzes wegen nicht verlangt.

Dem Einwand des DVPT, die Kosten der flächendeckenden Versorgung seien nicht berücksichtigungsfähig, weil eine rechtliche Verpflichtung zur Erbringung des Universaldienstes oder eine Rechtfertigung für die Anerkennung der Kosten nicht existiere, kann daher nicht gefolgt werden.

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

#### **(1) „Filiale“**

Im Vergleich zu einem betriebswirtschaftlich organisierten und strukturierten Netz entstehen Mehrkosten. Die Betroffene hat zwar die Umwandlung des eigenbetriebenen Filialnetzes in ein Agenturnetz abgeschlossen. Aufgrund von Kostenremanenzen verbleiben jedoch Mehraufwendungen gegenüber einem effizienten Netzbetrieb. Diese beinhalten Kosten für [REDACTED]

[REDACTED] . Daneben resultieren Mehraufwendungen für die Zahlung [REDACTED]

Die Betroffene hat auf Nachfrage der Kammer mit Schreiben vom 06.08.2013 angegeben, dass die von ihr gezahlte Vergütung für von der Postbank erbrachte Dienstleistungen ab 2015 voraussichtlich in Höhe von [REDACTED] wird. Die [REDACTED] ist ab dem Jahr 2015 entsprechend [REDACTED] zu berücksichtigen.

### **(2) Infrastrukturlast „Zustellung“**

Die Betroffene bietet eine Zustellung an sechs Tagen in der Woche an. Die Betroffene weist darauf hin, dass ohne die Vorgaben der PUDLV zur Zustellfrequenz- und -häufigkeit (§ 2 PUDLV) eine Zustellung an fünf Tagen bzw. eine Zustellung an drei Werktagen in dünn besiedelten Gebieten aus betriebswirtschaftlicher Sicht als optimal anzusehen wäre.

Im Rahmen einer empirischen Untersuchung haben sich alternative Postdienstleister dahingehend geäußert, dass sie aufgrund der Nachfrage von Geschäftskunden vorzugsweise nur an fünf Tagen zustellen würden (vgl. WIK-Studie „Nachfrage nach Postdienstleistungen von Geschäftskunden“; S. 18f.).

Zur Bestimmung der Kosten der Infrastrukturlast „Zustellung“ wird daher weiterhin von einer Fünftage-Zustellung ausgegangen. Dass eine Zustellung an fünf Tagen als eine optimale Geschäftsstrategie anzusehen ist, wurde auch vom BIEK im Rahmen des vormaligen Maßgrößenverfahrens bestätigt. In seiner damaligen Kommentierung zur beabsichtigten Entscheidung 2011 führte der BIEK aus, dass auch alternative Wettbewerber in ihrer Mehrheit in dünn besiedelten Gebieten an fünf Tagen zustellen. An dieser Marktlage hat sich nach Kenntnis der Beschlusskammer derzeit nichts geändert.

### **(3) Gesamtbetrachtung**

Den aus der flächendeckenden Versorgung resultierenden Differenzbetrag hat die Betroffene – unter Berücksichtigung der Angaben zur Entwicklung der Filiallasten – plausibel dargelegt.

Die Betroffene hat die in der Regulierungsperiode der Jahre 2014 bis 2018 anfallenden Mehraufwendungen für die Positionen „Filiale“ und „Brief“ (Zustellung) beziffert. Damit hat sie den Nachweis eines Mehraufwandes i. S. d. § 2 Abs. 2 i. V. m. § 3 Abs. 4 PEntgV erbracht. Diese aus der flächendeckenden Versorgung resultierenden Kosten konnten damit - abzüglich der oben genannten Kürzungen bei den Filialkosten ab 2015 - als neutrale Aufwandsposition berücksichtigt werden.

Mit Blick auf die Entwicklung der Marktgegebenheiten über den Regulierungszeitraum hinaus wird die Frage, inwieweit diese Kosten einer flächendeckenden Versorgung als neutraler Aufwand i. S. d. § 3 Abs. 4 PEntgV oder als originäre Wertschöpfungskosten und damit als Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung i. S. d. § 3 Abs. 2 PEntgV gelten, künftig ggf. neu zu bewerten sein.

### **cb) „Nicht wettbewerbsübliche Personal- und Sozialkosten“**

Die von der Betroffenen als „nicht wettbewerbsübliche Personalkosten“ bezeichneten neutralen Aufwendungen resultieren daraus, dass die Betroffene als Rechtsnachfolgerin der „Deutschen Bundespost – Postdienst“ deren gesamten Personalbestand übernommen hat. Diesen Beschäftigten werden Vergütungen gezahlt, die deutlich über den Vergütungen neu eingestellter Kräfte der Betroffenen liegen.



In den Jahren 2001 und 2003 hat die Betroffene infolgedessen 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 (wettbewerbsunübliche) Vergütung.

Neben den Vergütungsregeln für Beamte und Angestellte sind weitere Sozialleistungen sowie Sonderzahlungen für die Beamtenpensionen aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen zu leisten. Die Betroffene hat dargelegt, dass diese Regelungen im Vergleich zu anderen Großunternehmen in der Dienstleistungsbranche zu erheblich höheren Personal- und Sozialkosten führen.

Die Betroffene hat ausweislich der „Lasten- und Kostendokumentation“ und den mit Schreiben vom 06.08.2013 ergänzten Kostenunterlagen die Höhe der als neutraler Aufwand zu berücksichtigenden Kosten beziffert.

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

Die Betroffene hat vorgetragen, dass die Differenz zwischen ihren Personalkosten nach ETV und dem kürzlich von ihrem größten Wettbewerber abgeschlossenen Tarifvertrag, der eine Lohnhöhe von 8,50 € vorsehen soll, als neutraler Aufwand im Sinne des § 3 Abs. 4 PEntgV i. V. m. § 20 Abs. 2 PostG anzusetzen und nach reinen Tragfähigkeitsüberlegungen auf das Price-Cap-Segment zuzurechnen sei.

Den Überlegungen der Betroffenen wird nicht gefolgt. Sie sind für die Bestimmung der Produktivitätsfortschrittsrate letztlich auch unerheblich. Denn unabhängig davon, ob bestehende Differenzen zum ETV der Betroffenen als Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung verursachungsgerecht auf den Price-Cap-Bereich zugeordnet werden oder als neutraler Aufwand verursachungsgerecht zugerechnet werden, ergeben die Berechnungen der Kammer letztlich eine Produktivitätsfortschrittsrate von 0,2 %. Auch bei einer Berücksichtigung von Differenzen zum ETV als neutraler Aufwand i. S. d. § 3 Abs. 4 PEntgV wäre aufgrund der verursachungsgerechten Zuordnung dieser Kosten im Rahmen der Tragfähigkeitsermittlung für den Price-Cap-Bereich materiell kein anderes Ergebnis festzustellen. Der Einwand der Betroffenen ist damit nicht entscheidungserheblich.

Zudem werden sämtliche Kosten aus der Entlohnung nach dem Tarifmodell ETV nach dem Prinzip der Verursachungsgerechtigkeit in voller Höhe anerkannt.

#### **cc) Personalüberkapazitäten/Restrukturierung**

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

Die in der Position „Personalüberkapazitäten“ / Restrukturierung ausgewiesenen Kosten beinhaltet im Wesentlichen Aufwendungen aus Vorruhestandsmaßnahmen und Altersteilzeitmaßnahmen sowie Kosten für die Verwaltung von Beamtenpensionen.

Die Betroffene hat die in der Regulierungsperiode der Jahre 2014 bis 2018 anfallenden Mehraufwendungen für die Position plausibel dargelegt und damit den Nachweis eines Mehraufwandes i. S. d. § 2 Abs. 2 i. V. m. § 3 Abs. 4 PEntgV erbracht.

#### cd) Lastenallokation

Die Zuordnung sämtlicher Kosten hat nach allgemein anerkannten betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu erfolgen. Die Sicherstellung **kostenorientierter Entgelte wird** in erster Linie mit einer **verursachungsgerechten Schlüsselung** der Kosten erreicht.

Zurechnungsverfahren, die sich ausschließlich an Marktgegebenheiten orientieren (Tragfähigkeitsprinzip), sind nach den Prinzipien der Entgeltregulierung nur bedingt geeignet, da sie dem Ziel der Sicherstellung kostenorientierter Entgelte zuwiderlaufen.

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

Der Anteil neutraler Aufwendungen hat sich daher dynamisch an den jeweiligen Marktgegebenheiten und damit der Erlösfähigkeit des betreffenden Segments zu orientieren. Dagegen wird ein a-priori festgelegter, statischer Anteil diesem Erfordernis nicht gerecht.

Dies führt im Ergebnis dazu, dass die von der Betroffenen vorgenommene Allokation der neutralen Aufwendungen – auch nach Einwand der Betroffenen zu methodischen Fehlern bei der Allokation und verursachungsgerechten Zuschlüsselung sowie zur Festlegung des Marktpreisniveaus durch die Kammer - nicht akzeptiert werden konnte.

Die Betroffene hatte aufbauend auf die Price-Cap-Entscheidung 2011 für den Price-Cap-Bereich einen statischen Verteilschlüssel für die neutralen Aufwendungen in Ansatz gebracht, der unabhängig von der Marktentwicklung für die gesamte Regulierungsdauer gelten sollte. Diese Zuschlüsselung zeigt sich angesichts der sich nunmehr abzeichnenden gegenläufigen Marktentwicklungen im Brief- und Paketbereich nicht mehr als sachgerecht. Im Hinblick darauf, dass das Price-Cap-Segment infolge erwarteter Mengenrückgänge schrumpft, in den Nicht-Price-Cap-Segment, insbesondere im Paketbereich demgegenüber eine dynamische Marktentwicklung zu konstatieren ist, würde ein unveränderlicher Lastenanteil dazu führen, dass das schrumpfende Price-Cap-Segment im Zeitablauf einen stetig steigenden und überproportionalen Beitrag zur Lastendeckung leisten müsste. Demgegenüber stünden steigende oder zumindest stabile Marktsegmente, deren relativer Beitrag zur Lastendeckung sich stetig reduzieren würde.

Angesichts dieser dynamischen Marktentwicklung ist es erforderlich und angezeigt, die Nicht-Price-Cap-Segmente in verhältnismäßig stärkerem Umfang zur Lastenfinanzierung heranzuziehen. Ausgehend von dem Kostenverursachungsprinzip sind sämtliche Lastenpositionen soweit wie möglich in den Wertschöpfungsbereichen anzusetzen, in denen ein kausaler Bezug zum Leistungserstellungsprozess hergestellt werden kann. So sind bspw. sämtliche Personal- und Sozialkosten von Zustellern sowie sonstige Zustellkosten entsprechend des tatsächlichen Ressourceneinsatzes (gemessen an den Wertschöpfungskostenanteilen) den jeweiligen Segmenten zuzuordnen. Demgegenüber sind Filiallasten im Wesentlichen auf den Price-Cap-Bereich umzulegen, da es sich hierbei um Kosten für die Annahmefrastruktur handelt, die in erster Linie die Price-Cap-Produkte betreffen. Anhaltspunkte für eine verursachungsgerechtere Allokation sind aus den Kostendaten nicht ersichtlich.

Soweit der BIEK in seiner Stellungnahme vom 06.11.2013 davon ausgeht, dass Filialkosten ausschließlich dem Price-Cap-Bereich zugeordnet werden, ist dies nicht zutreffend. Werden Paketsendungen in Filialen angenommen bzw. ausgegeben, so werden die in diesem Zusammenhang anfallenden Kosten auf Transaktionsbasis als Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung verursachungsgerecht in Ansatz gebracht. Lediglich bei den ab 2014



verbleibenden Filialkosten, die über eine effiziente Leistungsbereitstellung hinausgehen, trägt der Price-Cap-Bereich wesentlich zur Kostentragung bei. Hierbei handelt es sich um nicht KeL-basierte Filialkosten. Da diese Filialstrukturen primär im Zusammenhang mit der Annahme von Einzelbriefsendungen vorgehalten werden, sind die mit Blick auf das Verursachungsprinzip damit verbundenen Aufwendungen hauptsächlich dem Price-Cap-Bereich für den relevanten Maßgrößenzeitraum zuzurechnen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund einer erheblichen Ausweitung der Annahmefraktur für den privaten Paketversand ab 2014 sachgerecht. Die Betroffene hat angekündigt, ab 2014 rund 20.000 neue Paketannahmestellen für den privaten Paketversand zu schaffen und diese Annahmefraktur in den folgenden Jahren noch erheblich auszubauen. Hierdurch entstehende Kosten werden verursachungsgerecht dem Paketsegment, und damit nicht dem Price-Cap-Bereich zugeordnet.

Unabhängig davon, würde aufgrund der bestehenden Tragfähigkeitsermittlungen und den damit einhergehenden Reallokationseffekten auch eine alternative Zuordnung von Filiallasten zu keinem anderen Ergebnis führen. Die Forderung nach alternativer Allokation von Filiallasten ist damit entscheidungsunerheblich.

Soweit der BIEK mit Blick auf die Verbundzustellung Quersubventionierungsmöglichkeiten vermutet, ist dies unzutreffend. Die Kammer hat im Rahmen der Kostenprüfung sichergestellt, dass der Paketbereich, wie die anderen Nicht-Price-Cap-Produkte, einen an den Wertschöpfungskostenanteilen gemessenen verursachungsgerechten Anteil an sämtlichen Zustellkosten trägt.

Statische Tragfähigkeitsbetrachtungen können mit Blick auf die Marktentwicklungen und

keine Anwendung finden. Um diesen sich verändernden Verhältnissen gerecht zu werden, bedarf es einer an Marktgegebenheiten und Erlösfähigkeiten ausgerichteten Tragfähigkeit.

Aufgrund des Vorrangs des Verursachungsprinzips werden somit die berücksichtigten neutralen Aufwendungen im ersten Schritt verursachungsgerecht den jeweiligen Segmenten zugeordnet. Ergibt sich aufgrund dieser Verrechnung, dass neutrale Aufwendungen infolge der Marktgegebenheiten in den jeweiligen Segmenten nicht bzw. nicht vollständig erlösfähig sind – und damit nicht gedeckt werden können –, können abweichend von dem Grundsatz der Verursachungsgerechtigkeit diese auch nach anderen allgemein anerkannten betriebswirtschaftlichen Zurechnungsmethoden verteilt werden.

In diesem Sinne stellt eine an Marktgegebenheiten orientierte Zurechnung (Tragfähigkeit) eine Zurechnungsmethode dar, die eine „angemessene Berücksichtigung“ im Sinne des § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG ermöglicht.

Eine an der Tragfähigkeit ausgerichtete Umverteilung (Reallokation) in Richtung des Price-Cap-Bereichs ist in diesem Falle entgeltregulatorisch gerechtfertigt und nicht als unzulässige Quersubventionierung anzusehen.

Die Erlösfähigkeit und damit die Tragfähigkeit hängen maßgeblich vom Marktpreisniveau in den jeweiligen Nicht-Price-Cap-Segmenten ab. Dementsprechend bedarf es einer Einschätzung des zu erwartenden Marktpreisniveaus für den Zeitraum der Geltungsdauer der Maßgrößenentscheidung.

Hierbei geht es nicht darum, Preismaßnahmen der Betroffenen zu antizipieren. Mit Blick auf die Tragfähigkeit wurde untersucht, welche Preise am Markt durchgesetzt werden können. Das Marktpreisniveau erfasst das Preisverhalten sämtlicher Akteure in den einzelnen Segmenten. Davon zu unterscheiden ist das zu erwartende Entgeltniveau in Gestalt beabsichtigter Entgeltmaßnahmen der Betroffenen.

Hinsichtlich der Tragfähigkeit unterstellt die Betroffene, [REDACTED]

Einen empirischen Nachweis bzw. eine überzeugende Begründung für diese Annahme hat die Betroffene nicht vorgebracht. Die Auswertung der einschlägigen zuletzt verfügbaren externen Datenquellen lässt unter Berücksichtigung der Kosten- und Marktentwicklung keine [REDACTED] erwarten.

Dem Ansatz der Betroffenen, [REDACTED], kann nicht gefolgt werden.

Bei realistischer Betrachtung unter Berücksichtigung der ökonomischen Parameter ist tendenziell von einem moderaten Anstieg des Marktpreisniveaus auszugehen.

Um durchschnittliche Preisänderungen bei den Dienstleistungen in den Nicht-Price-Cap-Segmenten abschätzen zu können, wurde der Preisbildungsmechanismus untersucht. Besonderes Augenmerk wurde auf die maßgeblichen Kosteneinflussfaktoren gelegt und Annahmen getroffen, ob und welchem Umfang Wettbewerber entstehende Kosten und Kostensteigerungen mit Blick auf die jeweilige Wettbewerbssituation der Segmente an Verbraucher in Gestalt von Entgelterhöhungen weitergeben können. Die Betrachtungen wurden für jedes der Nicht-Price-Cap-Segmente getrennt durchgeführt.

Die von der Betroffenen vorgetragenen Faktorkostensteigerungen betreffen in vergleichbarem Umfang auch andere Wettbewerber. Da Wettbewerber aufgrund der geringeren Unternehmensgröße Skalennachteile gegenüber der Betroffenen haben, ergeben sich für sie zusätzliche Belastungen aus Faktorkostensteigerungen. Um am Markt dauerhaft bestehen zu können, müssen Kostensteigerungen – erst recht von den Wettbewerbern – letztendlich über die Preise weitergegeben werden.

Zur Abschätzung des Marktpreisniveaus und der Möglichkeit der Kostenüberwälzung wurde auf aktuelle Daten (Bezugsjahr 2012) der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Erzeugerpreisindizes für die „Güterbeförderung im Straßenverkehr“ und unter Berücksichtigung des Erzeugerpreisindizes für „Brief-, Paket- und Expressdienste“ zurückgegriffen. Basierend auf diesen Kennziffern wurde für den gesamten Nicht-Price-Cap-Bereich ein gewichteter Faktor für das Preiserhöhungspotential ermittelt. Zur Berücksichtigung etwaiger Mengengerückgänge aufgrund potentieller Preiserhöhungen wurde ein Risikoabschlag berücksichtigt.

Soweit die Betroffene auf die Marktpreisentwicklung der zurückliegenden Jahre verweist, kann dem Hinweis zu [REDACTED] als Indikator für eine zukünftige Entwicklung nicht gefolgt werden.

[REDACTED] Zudem geht es primär darum, Größen zu identifizieren, die die Kostenentwicklung für den gesamten Markt maßgeblich beeinflussen, nicht aber darum, die Angemessenheit der [REDACTED] zu überprüfen, die auch nicht im Fokus dieser Untersuchung stehen.

Aufgrund vorstehender Überlegungen und Berechnungen vermindert sich der Anteil der neutralen Aufwendungen, die im Wege der Reallokation aus den Nicht-Price-Cap-Bereichen in das Price-Cap-Segment transferiert werden.

Für die Jahre 2014 bis 2018 wurde daher folgende neutrale Aufwendungen im Price-Cap-Bereich in Ansatz gebracht:

Tabelle 3: Neutrale Aufwendungen (in Mio. €)

	2014	2015	2016	2017	2018
Neutraler Aufwand PC-Produkte	■	■	■	■	■

#### d) Sendungsmengen

Für das Price-Cap-Segment – nicht für den gesamten Briefmarkt – wird für die Jahre von 2014 bis 2018 ein durchschnittlicher jährlicher Sendungsmengenrückgang von ■ % erwartet und als Kalkulationsgrundlage zur Bestimmung der Maßgröße „zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate“ herangezogen. Im Price-Cap-Bereich sind - auch aufgrund hinzutretender demographischer Effekte - deutlich höhere Sendungsmengenrückgänge zu erwarten als für den gesamten Briefmarkt prognostiziert wird. Während die E-Substitution bei größeren gewerblichen Versendern weit fortgeschritten ist, besteht im Price-Cap-Bereich noch hohes Substitutionspotential.

Die Betroffene hat ihre Annahmen zu Ursachen und Umfang des Sendungsmengenrückgangs im Einzelnen begründet. Die Erwartungen decken sich mit den Erkenntnissen aktueller wissenschaftlich-ökonomischer Studien zu den langfristigen Entwicklungen im Briefmarkt. Die von der Betroffenen angestellte Prognose ist – auch mit Blick auf die Studienergebnisse – nachvollziehbar und plausibel. Die Kammer hat deshalb die seitens der Betroffenen für die Jahre 2014 bis 2018 prognostizierten Absatzmengen ihren Berechnungen zugrunde gelegt.

Der für die Prognose über die Entwicklung der Sendungsmengen maßgebende Maßstab ergibt sich aus der Rechtsprechung des VG Köln (Urteil vom 15.05.2008, Az. 1 K 6817/ 05). Die künftige Entwicklung der Sendungsmengen wurde in Anlehnung an das Sachverständigengutachten von Prof. Schefczyk, Analyticum GmbH vom 31. Dezember 2007 (Sachverständigengutachten gemäß Beschluss des Verwaltungsgerichts Köln, Az. 1K 6817/05 vom 03.05.2007) abgeschätzt. Gestützt auf dessen Vorgehensmodell wurden – ausgehend von empirischen Daten der vergangenen Jahre unter Berücksichtigung des in der Vergangenheit festgestellten Trends – die Änderungsraten für die künftigen Jahre bestimmt.

In Anlehnung an das Vorgehen in dem o. g. Gutachten war zur prognostischen Beurteilung der Sendungsmengenentwicklung für die Geltungsdauer der Maßgrößenentscheidung insbesondere das Nachfrageverhalten verschiedener Nutzergruppen nach Briefdienstleistungen für den maßgeblichen Price-Cap-Zeitraum 2014 bis 2018 zu bestimmen. Es bedurfte hierzu einer differenzierten Betrachtung verschiedener Sendungsströme (C2X, B2B, B2C).

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

Anknüpfend an das Vorgehensmodell von Prof. Schefczyk werden zunächst die Sendungsmengenentwicklungen der Vergangenheit für die verschiedenen Segmente untersucht. Im nächsten Schritt werden für diese Segmente die Sendungsmengen für die Jahre 2014 bis 2018 prognostiziert:

### (1) Untersuchung der zurückliegenden Sendungsmengenentwicklung

Die Auswertung der tatsächlichen Absatzentwicklung im Price-Cap-Bereich für den abgelaufenen Price-Cap-Zeitraum zeigt, dass die Sendungsmengen im Durchschnitt um [REDACTED] % zurückgegangen sind. Bezogen auf den Zeitraum 2010 bis 2013 ist ein durchschnittlicher Mengenrückgang von [REDACTED] % bei nationalen Price-Cap-Produkten zu verzeichnen. Anhand von internen Statistiken über Absatzmengen in Abhängigkeit von den Freimachungsarten wurden die Sendungsmengenänderungen im abgelaufenen Price-Cap-Zeitraum dargelegt.

Die von der Betroffenen zur Auswertung der Verkehrsmengenänderungen vorgenommene Segmentierung innerhalb des Price-Cap-Bereiches entspricht der Vorgehensweise der Beschlusskammer im Price-Cap-Maßgrößenbeschluss BK 5b-11/017 (vgl. dort Seite 28 ff.).

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

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

Aufgrund der sehr geringen Sendungsmengen und der damit verbundenen sehr geringen Auswirkungen auf den Korb wurden die Bereiche Werbeantwort und Rücksendung Infopost nicht weiter betrachtet. Die hierauf entfallenden Sendungsmengen wurden weder bei der Auswertung der Mengestatistiken noch bei der Schätzung herangezogen.

Werden ausschließlich die Mengenänderungen 2011 bis 2013 für die Bereiche „BK Vollbezahlt“ und „BK AFM-frankiert“ betrachtet, ist für den abgelaufenen Genehmigungszeitraum ein Rückgang von [REDACTED] % zu konstatieren.

Zum Nachweis der Sendungsmengenentwicklung im abgelaufenen Genehmigungszeitraum wurden detaillierte Angaben zur Entwicklung der o.g. Segmente gemacht. Hierzu hat die Betroffene für jedes der o. g. Segmente die in den abgelaufenen Jahren zu verzeichnenden Sendungsmengenänderungen beziffert.

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

Tabelle 4: Mengeneffekte im Price-Cap-Bereich

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



#### Entwicklung im Bereich BK vollbezahlt

##### **Betrachtungen des Segmentes C-to-X**

Der durchschnittliche Sendungsmengentrückgang der vollbezahlten Sendungen im Price-Cap-Segment in den Jahren 2011 bis 2013 lag bei [REDACTED] %. Der Rückgang im C-to-X-Segment ist ausschließlich der elektronischen Substitution zuzuschreiben.

Die Betroffene rechnet damit, dass es infolge der Substitution der physischen Briefpost durch elektronische Kommunikationsmittel wie etwa E-Mail oder Fax mit einer weitergehenden Schrumpfung der Sendungsmengen kommt. Die Einschätzung zu Trend und Umfang deckt sich mit Aussagen und Ergebnissen von wissenschaftlichen Studien.

Als Folge zunehmender Breitbandpenetration von Privathaushalten und einer wachsenden Vertrautheit im Umgang mit diesen Medien werden Privatkunden verstärkt elektronische Kommunikationsmittel für ihre Privatkorrespondenz nutzen. Eine Sättigung des Trends zeichnet sich gegenwärtig noch nicht ab. Dies ergibt sich insbesondere aus Untersuchungen von Studien, welche sich mit Postdienstleistungen befassen (CIFS 2011a; 2011h, Ducasse et.al. 2008, MRU 2012; hinsichtlich der Auswirkungen der zunehmenden breitbandigen Vernetzung auf postalische Dienstleistungen sei auf die Untersuchungen der TAB-Studie „Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien“ hingewiesen). Unter Verweisung auf Breitbandpenetration im Verbund mit leistungsfähigen Endgeräten wird dort detailliert ausgeführt, welche Effekte mittel- und langfristig mit Blick auf die Sendungsmengenentwicklung eintreten werden. Auf Internet basierende Angebote stellen ebenso wie die intensivere Nutzung von E-Mails und insbesondere die Inanspruchnahme sozialer Netzwerke eine wesentliche Voraussetzung für die Verlagerung von Kommunikationsformen dar.

Der von der Betroffenen im C-to-X-Bereich mit - [REDACTED] % bezifferte Sendungsmengentrückgang ist nach Maßgabe vorstehender Betrachtungen als realistisch anzusehen. Die Änderungsrate entspricht auch den Angaben in der TAB-Studie. Dort wurden als Folge der elektronischen Substitution für das betreffende Segment Substitutionsraten mit einer Bandbreite von - 4 % bis -2 % angegeben (s. dort Seite 96 ff).

### Betrachtungen des Segmentes B<sub>Kleinst</sub>-to-X

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

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

Der Sendungsmengenrückgang ist hier ebenso wie im C-to-X Segment auf die elektronische Substitution zurückzuführen. Dieser fällt allerdings deutlich stärker aus als im Privatkunden-segment. Dies erklärt sich z.B.: durch das im Jahr 2010 in Kraft getretene Steuervereinfachungsgesetz. Durch Verzicht auf bestimmte Formerfordernisse wurden für Geschäftskunden die elektronische Rechnungsstellung und die digitale Kommunikation der Unternehmen mit Kunden und Lieferanten vereinfacht. Denn die im Zuge des Steuervereinfachungsgesetzes eingeführte Gleichstellung der Papier- und der elektronischen Rechnung reduziert die rechtlichen Hürden für den Versand elektronischer Rechnungen.

### BK AFM-freigemacht

Für das Segment BK AFM-freigemacht wurde von der Betroffenen ein durchschnittlicher Sendungsmengenrückgang [REDACTED] % p. a. angegeben. Der zu verzeichnende Rückgang erklärt sich aus einer verstärkten elektronischen Substitution und Migrationseffekten.

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

Tabelle 5: Mengeneffekte im Bereich BK AFM-freigemacht (B<sub>Klein</sub>-to-X)

Elektronische Substitution	[REDACTED]
Migration	[REDACTED]

### **(2) Prognose für den Zeitraum 2014 bis 2018**

Im Price-Cap-Segment national wird für die Jahre 2014 bis 2018 ein durchschnittlicher Rückgang von [REDACTED] % p.a. prognostiziert. Somit ergibt sich folgendes Bild der Sendungsmengenentwicklung:

Tabelle 6: Sendungsmengenentwicklung 2014 bis 2018 Price-Cap national

Price Cap national	2014	2015	2016	2017	2018
in Mio. Stück	Plan	Plan	Plan	Plan	Plan
BK vollbezahlt	■	■	■	■	■
BK AFM-freigemacht	■	■	■	■	■
Summe	■	■	■	■	■
	■	■	■	■	■

Grundlage der Hochrechnung der Sendungsmengenentwicklung der Jahre 2014 bis 2018 ist die tatsächliche Sendungsmengenentwicklung der letzten Jahre. Die Vergangenheitswerte werden hierbei unter Berücksichtigung von zusätzlichen trendbeeinflussenden Faktoren fortgeschrieben.

Aufgrund des Prognosemodells wird für die Jahre 2014 bis 2016 ein durchschnittlicher Sendungsmengenrückgang von ■ % erwartet, der sich in den Folgejahren auf ■ % vermindert. Der durchschnittliche für die Jahre von 2014 bis 2016 prognostizierte Sendungsmengenrückgang geht zwar über den interpolierten Wert für die Jahre 2011 bis 2013 mit ■ % hinaus. Dies erscheint aber mit Blick auf die verstärkte elektronische Substitution und die ■ plausibel.

Für einen verstärkten Rückgang der Sendungsmengen im Zeitraum 2014 bis 2016 spricht die Tatsache, dass als Folge des Steuervereinfachungsgesetzes in noch zunehmendem Maße auch kleinere Geschäftskunden ihre Rechnungen elektronisch versenden werden. Hinsichtlich des Nutzungsverhaltens und –profils der Geschäftskunden decken sich die Ausführungen der Betroffenen mit den veröffentlichten Ergebnissen (TAB-Studie).

Der im zurückliegenden Genehmigungszeitraum festgestellte Sendungsmengenrückgang wird sich in Zukunft nicht verringern, sondern tendenziell eher noch erhöhen, da Transaktionssendungen zunehmend substituiert werden. Hinsichtlich des Umfangs der Substitution durch elektronische Medien decken sich die Aussagen der Betroffenen mit den Erkenntnissen der TAB-Studie. In Übereinstimmung mit der Betroffenen wird von den Autoren der Studie ausgeführt, dass die Mehrzahl der Unternehmen die Möglichkeiten des Internetzuganges nutzt, um die Geschäftskorrespondenz abzuwickeln (Seite 98 ff.).

Auch mit Blick auf die Änderungsraten stimmen die Hochrechnungen mit denen anderer Studien überein (Endbericht zum TAB-Projekt über „Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien, Mai 2013, MRU (2012): Relevante technische und gesellschaftliche Entwicklungen mit Auswirkungen auf die Geschäftsmodelle von Briefdiensten; WIK-Consult (2012)). Einen weiterhin anhaltenden Trend erwarten auch die Autoren der TAB-Studie, welche – gestützt auf Expertengespräche – in naher Zukunft insbesondere bei kleineren Unternehmen eine zunehmende Bereitschaft zur Substitution physischer Sendungen durch elektronische Medien prognostizieren.

Die auf der Basis dieser Expertengespräche ermittelten Sendungsmengenänderungen als Folge der elektronischen Substitution zeigen einen Rückgang geschäftlicher Post an Geschäfts- und Privatpersonen (B-to-C-Segment bis ins Jahr 2020 zwischen -17,2 und -32,9 %.

Dies entspräche jährlichen Änderungsraten von -1,9 und -3,9% bezogen auf das B-to-X-Segment (WIK-Consult (2012): Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien, S.92). Für den Bereich B-to-B wird von den Autoren für den Zeitraum 2010 bis 2020 ein Rückgang zwischen -16,6 % und -33,8 % angenommen, dies entspricht einer jährlichen Änderungsrate von -1,8 % und -4,0 % (WIK-Consult (2012): Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien (2012); S. 80).

Im Price-Cap-Bereich sind - auch aufgrund hinzutretender demographischer Effekte - deutlich höhere Sendungsmengentrückgänge zu erwarten als für den gesamten Briefmarkt prognostiziert wird. Während die E-Substitution bei größeren gewerblichen Versendern weit fortgeschritten ist, besteht im Price-Cap-Bereich noch hohes Substitutionspotential.

Der von der Betroffenen prognostizierte höhere Sendungsmengentrückgang erklärt sich zusätzlich daraus, dass über den Substitutionseffekt hinaus auch ein verstärkter Migrationseffekt aufgrund [REDACTED]

[REDACTED] zu erwarten ist.

Diese Erwartung wird seitens der Betroffenen neben dem höheren Konkurrenzdruck durch Konsolidierer in Verbindung mit dem Angebot von Hybridpostprodukten begründet. Dadurch wird Versendern mit kleineren und mittleren Sendungsaufkommen, deren Sendungsmengen bisher im Price-Cap-Segment angesiedelt waren, die Nutzung von Teilleistungen erleichtert. Die Erläuterungen der Betroffenen sind plausibel und entsprechen der allgemeinen Erwartungshaltung auch anderer Marktteilnehmer.

Für den Zeitraum von 2017 bis 2018 hat die Betroffene nachvollziehbar einen Rückgang von [REDACTED] % dargelegt. Mit dem Ansatz für den Mengentrückgang wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Substitutionseffekte fortauern, sich aber, da das [REDACTED]

[REDACTED] insoweit abschwächen wird.

Hinsichtlich der Zusatzleistungen sowie der abgehenden Auslandssendungen wird angenommen, dass sich die Sendungsmengen weitgehend stabil entwickeln und somit keine Mengenänderungseffekte auftreten. Die für die nationalen Basisprodukte diskutierten Substitutions- und Migrationseffekte seien hierbei für den Price-Cap-Zeitraum zu vernachlässigen. Der Kammer liegen keine abweichenden Erkenntnisse vor.

#### **e) Deflationierung**

Zur Bestimmung des X-Faktors für die Jahre 2014 bis 2018 wurden die von der Betroffenen angesetzten Kostenwerte um die darin enthaltenen Personal- und Sachkostenkostensteigerungen bereinigt.

Die von der Betroffenen vorgelegten Kosten- und Lastenberechnungen beinhalten Sachkosten- und Tariflohnsteigerungen. Die Berechnungsbasis war um die darin enthaltenen Kostensteigerungen zu bereinigen, da gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 PEntgV die allgemeinen Personal- und Sachkostensteigerungen über die sog. gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate als eine der beiden wesentlichen Maßgrößen für die Festlegung der zulässigen Entgeltänderungsrate der Korb-Dienstleistungen erfasst werden.

Die Betroffene hat in ihren Kostenaufstellungen bezogen auf alle Beschäftigtengruppen (Tarifkräfte, Beamte, außertarifliche Angestellte, Auszubildende) eine durchschnittliche Personalkostensteigerung aufgrund von Erhöhungen der Gehälter und Bezüge in Höhe von [REDACTED] % p.a. veranschlagt. Hinsichtlich der Sachkosten geht die Betroffene von jährlichen Steigerungen zwischen [REDACTED] % aus.

Im Rahmen der von der Betroffenen vorgenommenen Deflationierung der Personalkosten in Höhe von [REDACTED] % waren nicht nur Tariflohnsteigerungen zu erfassen. Vielmehr hat die Betroffene auch verschiedene Struktureffekte berücksichtigt. Kostenerhöhende und kosten-senkende Umstände wurden adäquat abgebildet. Denn Beförderungen und höhere Vergü-



tungen aufgrund längerer Betriebszugehörigkeit wirken sich personalkostenerhöhend aus. Umstände wie die Einstellung neuer Kräfte sowie Einsatz von Auszubildenden reduzieren die Personalkosten.

**f) Berechnung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor)**

Bei der Berechnung des X-Faktors wurde wie folgt vorgegangen:

Im ersten Schritt wurden die von der Kammer anerkannten Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung und neutralen Aufwendungen deflationiert. Hierzu wurde die Wertbasis um die darin enthaltenen Personal- und Sachkostensteigerungen bereinigt (siehe Punkt e)). Die für die Jahre 2014 bis 2018 hergeleiteten Wertansätze wurden sodann auf die prognostizierten Sendungsmengen bezogen. Die Berechnungen ergeben das Kostenniveau je Sendung für das Price-Cap-Segment, das die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sowie die nachgewiesenen neutralen Aufwendungen beinhaltet.

Das für den Zeitraum 2014 bis 2018 ermittelte durchschnittliche Ausgangsentgeltniveau beträgt [REDACTED] € (siehe Punkt II. 6.). Dem wurde das durchschnittliche Kostenniveau je Sendung für 2014 bis 2018 gegenüber gestellt und der Differenzbetrag annualisiert.

Zur Bestimmung des X-Faktors ist der in der allgemeinen Preissteigerungsrate enthaltene gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt von 0,9 % in Abzug zu bringen. In einer aktuellen Potentialschätzung und in der darauf basierenden Bestimmung der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung wurde von dem Sachverständigenrat der Bundesregierung eine Steigerung der (totalen) Faktorproduktivität von 0,9 % für den Zeitraum ab 2013 (siehe Sachverständigenrat – Jahresgutachten 2012-2013; Seite 44) prognostiziert. Die Bereinigung um den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt ist erforderlich, da nach der Price-Cap-Logik durch den X-Faktor nur die über die gesamtwirtschaftliche Größe hinausgehende Produktivitätssteigerung erfasst wird.

Für den Zeitraum der Maßgrößenentscheidung ergibt sich daraus eine durchschnittliche Produktivitätssteigerung von 0,2 % pro Jahr:

Tabelle 7: Berechnung des X-Faktors

	2014	2015	2016	2017	2018
Sendungsmengen (in Mio. Stück)	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
KEL PC-Produkte (in Mio. €)	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
Neutraler Aufwand PC-Produkte (in Mio. €)	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
Ausgangsentgeltniveau 2014 - 2018	[REDACTED]				
Kostenniveau 2014 - 2018	[REDACTED]				
Differenzbetrag (arithm. Mittel) p.a.	[REDACTED]				
abzgl. Gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung p.a.	0,9 %				
X-Faktor p.a.	0,2 %				

Die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate wird nicht anhand makroökonomischer Benchmark-Betrachtungen, sondern basierend auf unternehmensbezogenen Daten hergeleitet. Für diese Vorgehensweise waren folgende Erwägungen maßgebend:

Die von der Betroffenen vorgelegten Kostenunterlagen konnten zur Bestimmung des Ausgangsentgeltniveaus und zur Herleitung der Kostenbasis – zwecks Bestimmung des X-Faktors – herangezogen werden.

Nach § 3 Abs. 3 PEntgV ist bei der Bestimmung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate der Kostenprüfung Vorrang vor einer Vergleichsmarktbetrachtung einzuräumen. Vergleichsmärkte können bei der Festsetzung lediglich hilfsweise herangezogen werden, wobei deren Besonderheiten zu berücksichtigen sind. Folglich sind vorrangig die Kostenunterlagen des regulierten Unternehmens heranzuziehen. In diese Richtung weisen auch die Vorschriften zur Nachweisführung und zum Umfang der Kostenunterlagen nach § 2 PEntgV wie auch die Vorgabe zur Einhaltung des Effizienzgebotes nach § 3 PEntgV. Ausgehend von diesem Verständnis wäre eine makroökonomisch begründete Produktivitätsbestimmung dann geboten, wenn prüffähige und nachvollziehbare Kostennachweise in ausreichendem Umfange nicht vorlägen bzw. die Entwicklung des relevanten Marktes für die Geltungsdauer der Maßgrößenentscheidung nicht abschätzbar wäre.

Eine internationale Vergleichsmarktbetrachtung unter Einbeziehung von Postverwaltungen in europäischen und außereuropäischen Ländern bietet sich weiterhin nicht an, da sich auch auf den internationalen Briefmärkten bislang noch kein funktionsfähiger Wettbewerb herausgebildet hat. Demzufolge können auch keine im Wettbewerb entwickelten Preise als Referenz herangezogen werden. Die Entgelte im Ausland werden ebenso wie in der Bundesrepublik von staatlicher Seite aus auf der Grundlage von Kosten reguliert bzw. festgelegt. Die Kostenstrukturen regulierter Postunternehmen in anderen Ländern sind aber einerseits nicht bekannt, andererseits möglicherweise durch späteres Einsetzen von Privatisierung und Regulierung strukturell mit denen der Betroffenen nicht vergleichbar.

Der abgeleitete X-Faktor von durchschnittlich 0,2 % pro Jahr erfasst sämtliche Umstände, welche ansonsten durch die makroökonomische Produktivitätskennzahlen abgebildet werden. Sowohl inputbezogene Aspekte, wie etwa Prozessoptimierungen, als auch outputbezogene Umstände, wie etwa Auslastung bzw. Wirtschaftspotential, fanden bei der auf Unternehmensdaten basierenden Betrachtung Berücksichtigung.

Die Kostenunterlagen bilden sämtliche derzeit von der Betroffenen antizipierten Effizienzsteigerungen in der Brief- und Paketlogistik ab. Dementsprechend sind Kosteneinsparungen aufgrund vorgenommener Prozessoptimierungen kalkulatorisch ebenso berücksichtigt wie Kostensteigerungen infolge einer verminderten Netzauslastung als Konsequenz des für den maßgeblichen Zeitraum zu erwartenden Sendungsmengentrückgangs.

#### **g) Verhältnis Produktivitätsfortschritt / Prognosen / Effizienz**

Der Ansatz des X-Faktors von 0,2 % ist trotz kontinuierlichen Sendungsmengentrückgangs sachgerecht, weil in den nächsten Jahren von der Betroffenen weitere – in der Kalkulation berücksichtigte – Optimierungen ihrer Geschäftsprozesse vorgenommen werden, die zu Effizienzsteigerungen in der Brieflogistik führen. Der positive X-Faktor zeigt, dass der Rationalisierungseffekt die Auswirkungen aufgrund der Minderauslastung als Folge rückläufiger Sendungsmengen überkompensiert.

Zwar ist die Betroffene in der Vergangenheit immer effizienter geworden. Sie hat Prozesse innerhalb der Sortierzentren optimiert, Zustellprozesse vereinfacht und die Anzahl der Zustellbezirke verringert. Darüber hinaus ist der Anteil der maschinell bearbeitungsfähigen Sendungen deutlich gestiegen. Daneben hat die Betroffene in dünn besiedelten Gebieten die Zustellung von Briefen und Paketen zusammengelegt, um dadurch Verbundvorteile zu nutzen (Verbundzustellung).

Diese Effizienzsteigerungen, welche zu Kosteneinsparungen führen, werden allerdings durch gegenläufige Mengeneffekte kompensiert. Als Folge von Prozessoptimierungen sind die Wertschöpfungskosten in den Bereichen Sortierung und Zustellung im Zeitraum zwar entlastet worden, diese werden aber durch Personalkostensteigerungen, durch Minderauslastung

der Netzkapazitäten als Folge des seit mehreren Jahren zu verzeichnenden Sendungsmengenrückgangs in dem hier betrachteten Price-Cap-Segment sowie durch die Einbeziehung der neutralen Aufwendungen kompensiert. Wegen des Fixkostencharakters und damit einhergehender Kostenremanenzeffekte können die Kosten nicht in dem Umfange zurückgehen, wie sich die Sendungsmengen reduzieren.

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

**Als Referenzindex I wird der Verbraucherpreisindex für Deutschland des Statistischen Bundesamtes herangezogen (Statistisches Bundesamt, Fachserie 17, Reihe 7). Als Wert für den Referenzindex wird das arithmetische Mittel der Monatswerte von Juli des jeweiligen Referenzjahres (vgl. Punkt 11) bis Juni des Folgejahres herangezogen.**

Nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 PEntgV umfassen die Maßgrößen für die Genehmigung im Price-Cap-Verfahren auch eine gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate (Referenzindex I).

Als Referenzindex I wird für die Price-Cap-Regulierung im Postbereich der Verbraucherpreisindex für Deutschland des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 17, Reihe 7) herangezogen.

Nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 PEntgV ist als Referenzindex ein gesamtwirtschaftlicher Preisindex zu verwenden. Unter den möglichen gesamtwirtschaftlichen Preisindizes ist der gesamtwirtschaftliche Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte 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. Branchen-spezifische oder sektorspezifische Preisindizes hingegen dürfen entsprechend der Regelung in § 4 Abs. 2 Nr. 1 PEntgV nicht herangezogen werden.

Der Referenzindex für die gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate (I) war bis zur vorangegangenen Maßgrößenentscheidung im Jahr 2011, Az.: BK5b-11/017, auf t-2 Jahre, also das dem Genehmigungszeitraum vorvergangene Jahr festgelegt, um bei der Berechnung unmittelbar auf die Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes zur jährlichen Inflationsrate zurückgreifen zu können. Größere Schwankungen in der Entwicklung der Inflationsrate können mit einem später gelegenen Referenzindex aber zeit- und damit sachnäher erfasst werden. Zudem können durch eine Mittelwertbildung unterjährige Schwankungen der Inflationsrate ausgeglichen werden. Da das Statistische Bundesamt neben seinen jährlichen Auswertungen auch monatliche Berichte aktuell veröffentlicht und amtliche Bekanntmachungen sowie Online-Zugriff zur Umrechnung auf Jahreswerte verfügbar sind, wurde der Referenzindex auf t-1,5 abgekürzt.

Die 2011 getroffene Neuregelung hat sich nach Ansicht der Kammer bewährt und wird beibehalten.

Die Referenzindex t-1,5 errechnet sich mit Hilfe der Dreisatzformel:

$$\text{Veränderungsrate (VÄR}_{\text{allg}}) = ((\text{neuer Index} / \text{alter Index}) \times 100) - 100$$

Der Jahresdurchschnittsindex eines Jahres wird hierbei wie folgt als arithmetisches (nicht geometrisches) Mittel aus den 12 Monatsergebnissen berechnet.

$$\text{Durchschnittlicher Indexneu bzw. alt} = \frac{\sum_{i=1}^{12} \text{Preisindex}(i)}{12}$$

Die in den Formeln verwandten Indizes finden sich auf der Internetseite von Destatis unter: [www.destatis.de](http://www.destatis.de), Publikationen, Thematische Veröffentlichungen u.a. Fachserien, Verbraucherpreisindizes für Deutschland, Monatsberichte, Fachserie 17, Reihe 7. (Zur Berechnung im Einzelnen, vgl. BK5b-11/017, Seite 39).



Die Betroffene führt mit Schreiben vom 15.05.2013 aus, es gäbe zwar andere grundsätzlich ebenfalls geeignete Indizes, wie den Arbeitskostenindex, den Erzeugerpreisindex gewerblicher Produkte sowie die Erzeugerpreise für Frachturnschlag. Diese seien jedoch weniger gut geeignet, zumal sie zwar – teilweise zeitverzögert – dem gleichen Trend folgten, aber deutlich volatiler seien und damit für die jährlichen Entgeltänderungsspielräume höhere Ausschläge zu erwarten ließen.

Der bislang gewählte Verbraucherpreisindex biete demgegenüber aufgrund seiner relativ moderaten Entwicklung in den letzten Jahren sowohl den Konsumenten als auch der Betroffenen eine größere Planungssicherheit.

Die Beschlusskammer schließt sich diesen Erwägungen an und hält die Anwendung des auch bislang verwandten Verbraucherpreisindex für Deutschland weiterhin für sachgerecht.

## **9. Nebenbedingungen (Tenor zu 7.)**

Gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 PEntgV umfassen die Maßgrößen für die Genehmigung im Price-Cap-Verfahren Nebenbedingungen, die geeignet und erforderlich sind, die Einhaltung der Anforderungen nach § 20 Abs. 2 PostG zu gewährleisten. Diesem Zweck entsprechen die von der Beschlusskammer festgelegten Nebenbedingungen.

### **a) Vollbezahlte sowie ermäßigte Einzelentgelte innerhalb eines Korbes dürfen nicht missbräuchlich im Sinne von § 20 Abs. 2 PostG sein**

Diese Nebenbedingung ist als grundsätzliche und übergeordnete Nebenbedingung den folgenden detaillierteren Nebenbedingungen vorangestellt. Sie trägt umfassend § 4 Abs. 2 Nr. 3 PEntgV Rechnung, wonach die von der Bundesnetzagentur festzulegenden Maßgrößen im Price-Cap-Verfahren Nebenbedingungen umfassen, die geeignet und erforderlich sind, die Einhaltung der Anforderungen nach § 20 Abs. 2 PostG zu gewährleisten. Auch die Begründung zu § 4 PEntgV benennt als maßgeblichen Zweck dieser Vorschrift ausdrücklich, dass das Price-Cap-Verfahren so ausgestaltet werden muss, dass ein Preismissbrauch entsprechend § 20 Abs. 2 PostG unterbunden werden kann, so dass keine unzulässigen Aufschläge oder Abschläge auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sowie keine diskriminierenden Elemente enthalten sein dürfen.

Zwar sind nach § 21 Abs. 2 und 3 PostG die weiteren Prüfungspflichten der Bundesnetzagentur bei der sich dem vorliegenden Price-Cap-Verfahren anschließenden Genehmigung von Entgelten aufgrund der möglichst kurzen Genehmigungsfristen und der damit verbundenen größeren Flexibilität für das regulierte Unternehmen hinsichtlich der Abschläge und der Diskriminierung nach § 20 Abs. 2 Nr. 2 und 3 PostG auf eine Offenkundigkeitsprüfung beschränkt. Auch gelten hinsichtlich der Aufschläge bei Einhaltung der Maßgrößen die Anforderungen des § 20 Abs. 2 Nr. 1 PostG als erfüllt. Jedoch beinhaltet dieser eingeschränkte Prüfungsmaßstab keineswegs eine Befreiung des regulierten Unternehmens von der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben. Dies gilt unabhängig davon, dass solche Verstöße auch erst im Wege einer nachträglichen Entgeltüberprüfung nach § 24 PostG festgestellt werden könnten.

Die Betroffene sieht im vorliegenden Verfahren gem. Schreiben vom 15.05.2013 keinen Anpassungsbedarf hinsichtlich der Nebenbedingungen.

### **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 Stückpreis-



anteils 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.

**c) Die im Price-Cap-Verfahren genehmigten Entgelte stellen Nettoentgelte im Sinne des Umsatzsteuergesetzes dar. Für die Frage der Umsatzsteuerpflicht finden die steuerrechtlichen Regelungen Anwendung.**

Durch diese Nebenbedingung wird klargestellt, dass die Frage, ob erzielte Umsätze der Betroffenen bei der Erbringung der genehmigungspflichtigen Dienstleistungen nach § 19 PostG der Umsatzsteuer unterliegen, nicht durch das Postgesetz geregelt wird und daher auch nicht Gegenstand der Entscheidung der Beschlusskammer ist. Diese Frage wird vielmehr ausschließlich durch die Regeln des Umsatzsteuerrechts beantwortet, hier insbesondere durch die Vorschrift des § 4 Nr. 11b UStG. Insofern sind Gegenstand des vorliegenden Price-Cap-Verfahrens nur Nettoentgelte.

**d) Änderungen gegenüber der von der Betroffenen im Maßgrößenverfahren vorgelegten Leistungsbeschreibungen werden im Sinne des § 27 PostG behandelt.**

Durch diese Nebenbestimmung wird sichergestellt, dass sich entgeltrelevante Änderungen der Leistungsbestandteile kostenneutral auswirken müssen. Soweit die Änderung der Leistung kostenrelevant ist, ist das betreffende Entgelt im Rahmen eines ex-ante-Einzelentgeltgenehmigungsverfahrens i. S. d. § 21 Abs. 1 Nr. 1 PostG zu regulieren. In diesem Fall ist die Dienstleistung entsprechend Punkt 2. des Tenors zu behandeln.

**e) Über die dem Ausgangsentgeltniveau zugrunde liegende Qualität der Briefbeförderung nach § 2 Post-Universaldienstleistungsverordnung ist jeweils zum Ende eines Quartals zu berichten. Hierzu sind der Beschlusskammer in EDV-fähigem Format folgende Informationen jeweils bis zwei Monate nach Quartalsende mitzuteilen:**

- **Übersicht über die vorhandenen Filialstandorte (mit Anschrift und Koordinaten) sowie Angaben zu Filialformat und Unternehmensorganisation**
- **Angaben über die Briefflaufzeitmessung getrennt nach Bund / Leitregion; jeweils aus Verbraucher- und Betriebssicht sowie Lieferung des dazugehörigen Rohdatensatzes gem. EN 13850**
- **Angaben über Zahl, Standorte (Anschrift und Koordinaten) und Leerungszeiten der Briefkästen**

Mit der in der vorherigen Maßgrößenentscheidung (BK5b-11/017) eingeführten Nebenbedingung soll verhindert werden, dass Kosteneinsparungen mittels einer Rückführung des Leistungsniveaus erzielt werden.

Die Genehmigungsfiktion des § 21 Abs. 2 Satz 2 PostG, wonach bei Einhaltung der festgelegten Maßgrößen die Anforderungen des § 20 Abs. 2 Nr.1 PostG als erfüllt anzusehen sind, kann im Fall einer Leistungsrückführung jedoch nicht greifen.

Die Rückführung des Leistungsniveaus kann nämlich nicht mit einer Produktivitätssteigerung gleichgesetzt werden. Zwar werden durch Einschränkung der Leistungsparameter – wie Anzahl von Annahmestellen (einschließlich Briefkästen), Zustellhäufigkeit und Briefflaufzeit – möglicherweise Kostenreduzierungen erreicht. Diese Kostenreduzierungen sind jedoch kein Ausfluss von Produktivitätssteigerungen. Insofern stellt es durchaus einen (möglicherweise verdeckten) Preisaufschlag dar, wenn der Verbraucher für eine qualitativ schlechtere Leistung dasselbe Entgelt wie zuvor zahlen muss.

Dieser Gedanke liegt ebenfalls den Regelungen in § 27 PostG (hier aufgegriffen in der Nebenbedingung d)) und den Ausführungen zu kostenrelevanten Leistungsänderungen im Tenor zu 2. zugrunde.

Die im vergangenen Verfahren normierte Berichtspflicht hat sich als ausreichend und sachgerecht erwiesen, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Die zunächst in Erwägung gezogene Festlegung von Schwellwerten, die zu einem Aufgreifermessen hinsichtlich einer Überprüfung des Verfahrens hätte dienen können, erscheint demgegenüber nicht zwingend geboten. Dies gilt umso mehr, als bei der Bewertung von Änderungen im Leistungsniveau ohnehin immer eine Einzelfallbetrachtung der Ursachen notwendig wird. Die Kammer hält daher an der Regelung fest.

Die Berichtspflicht ist angemessen. Ihre Einhaltung ermöglicht es der Beschlusskammer, die Beibehaltung des Leistungsniveaus bezüglich der der Entgeltregulierung unterliegenden Post-dienstleistungen zu überprüfen und auszuschließen, dass Kostenreduzierungen zu Lasten des Leistungsniveaus erfolgen.

Die dem Price-Cap-Verfahren zugrunde liegenden Maßgrößen beziehen sich auf das zu Beginn des Verfahrens vom regulierten Unternehmen beschriebene Leistungsniveau. Dies umfasst sowohl die Beschreibung des Versorgungs- und Serviceniveaus als auch die Beschreibungen zu den Produkten einschließlich der in den Leistungsbeschreibungen dargelegten Leistungsmerkmalen (Kosten-Leistungs-Relation). Das Leistungsniveau in Bezug auf die Versorgung umfasst die Anzahl der Annahmestellen (einschließlich der Anzahl der Briefkästen). Das Serviceniveau bezieht sich auf die Anzahl der Zustelltage und die Brief-Laufzeiten. Als Kriterium für die Laufzeit werden die an einem Werktag eingelieferten Sendungen (mit Ausnahme der Sendungen, die eine Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück je Einlieferungsvorgang voraussetzen) zugrunde gelegt.

Die Angaben sind seitens der Betroffenen ohnehin zu erheben, um nachzuweisen, dass sie die in § 2 PUDLV für die Erbringung der Universaldienstleistung erforderlichen Qualitätsmerkmale der Briefbeförderung eingehalten werden. Aus der Information über die Entwicklung der vorzulegenden Daten wird es der Beschlusskammer ermöglicht, eine Änderung des Leistungsniveaus unmittelbar zu erkennen.

Mit dieser Kenntnis könnte seitens der Beschlusskammer dann ggf. einzelfallbezogen bei der Betroffenen ermittelt werden, ob die Leistungseinbußen aufgrund außergewöhnlicher, von ihr nicht beeinflussbarer Faktoren (Grippewelle, starker Schneefall etc.) oder durch betriebslenkende Maßnahmen hervorgerufen wurden.

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

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

In diesem Zusammenhang kann festgestellt werden, dass die seitens der Betroffenen zur Verfügung gestellten Daten im vergangenen Verfahren keine Veranlassung einer tiefer gehenden Überprüfung gegeben haben.

f) Jeweils zum 31. Juli eines Jahres, beginnend mit dem 31. Juli 2015, sind die relevanten Sendungsmengen – aufgeschlüsselt nach den der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Produkten – sowie Daten zur Gesamtzahl der in der Zustellung tätigen Personen, getrennt nach Brief- und Verbundzustellung vorzulegen. Im Falle einer entscheidungserheblichen, kostenrelevanten Abweichung der tatsächlichen von der – dieser Entscheidung zugrunde liegenden – prognostizierten Sendungsmengenentwicklung behält sich die Beschlusskammer den vollständigen oder teilweisen Widerruf der Entscheidung vor.

Die mittels der Nebenbestimmung getroffene Regelung ist das mildeste, geeignete Mittel, um eine Vereinbarkeit zwischen Stabilität des Entgeltregulierungsrahmens und ggf. von der Prognose abweichender Sendungsmengenentwicklungen zu schaffen. Hierdurch soll ein Korrektiv für erhebliche – zu diesem Zeitpunkt noch nicht absehbare – Abweichungen der tatsächlichen von der prognostizierten Entwicklung geschaffen werden.

Die Kammer hat sich bei der vorliegenden Entscheidung für eine 5-jährige Laufzeit entschieden, vgl. dazu Punkt II. 10. der Begründung. Die der Entscheidung zugrunde liegende Prognose der Sendungsmengenentwicklung, die sich auf die Kostenentwicklung auswirkt, ist entsprechend der Natur von Prognosen immer mit Unsicherheiten behaftet. Die Annahmen der Betroffenen hierzu sind fundiert begründet, so dass die Kammer ihnen gefolgt ist, vgl. dazu Punkt II. 7. d).

Um Prognoseunsicherheiten Rechnung zu tragen, sind verschiedene Maßnahmen denkbar: Neben Sicherheitsauf- oder -abschlägen wäre z.B. die Aufnahme einer Kostenfunktion, die die jährlichen Entwicklungen der Kosten in Abhängigkeit von den Sendungsmengenveränderungen berücksichtigt, möglich gewesen. Auch eine Abänderung des X-Faktors im Falle einer entscheidungserheblichen Abweichung der tatsächlichen Sendungsmengenentwicklung von der Prognose nach einem zuvor fix festgelegten Zeitraum (z.B. 3 Jahren) wäre denkbar. Zur Erfassung von Sendungsmengenschwankungen käme auch die Einführung eines sog. Regulierungskontos (in Anlehnung an § 5 Abs. 1 Anreizregulierungsverordnung, ARegV) in Betracht.

Die Kammer hat sich in Abwägung der Möglichkeiten für die Aufnahme einer Nebenbestimmung entschieden, die ein Aufgreifermessen bei Eintreten einer signifikant von der zugrunde gelegten Prognose abweichenden Sendungsmengenentwicklung statuiert.

Mit dieser Nebenbestimmung wird – nach Überzeugung der Kammer – den widerstreitenden Interessen am besten Rechnung getragen.

Da die Kammer die der Ermittlung des X-Faktors zugrunde gelegte Prognose für fundiert hält und über keine Anhaltspunkte für andere Tendenzen in der Entwicklung verfügt, ist die Festlegung eines Sicherheitsauf- bzw. -abschlags nicht geeignet, die Prognoserisiken einzudämmen. Denn Abweichungen von der Prognose können mit der gleichen Wahrscheinlichkeit in beide Richtungen eintreten. Bei dieser Sachlage gibt es keine Gründe, eine Interessengruppe zu entlasten und die andere Seite zu belasten.

Ebenso würde sich eine gänzliche Außerachtlassung von Abweichungen entweder zu Lasten der Verbraucher oder der Betroffenen auswirken (je nachdem ob die Prognose sich als zu pessimistisch oder zu optimistisch erweisen würde). Im ersten Fall würden die Verbraucher (möglicherweise über Jahre hinweg) zu hohe Entgelte entrichten müssen und der Betroffenen damit überhöhte Gewinne zukommen lassen, die nicht aus Effizienzsteigerungen resultieren. Sollte demgegenüber die tatsächliche Sendungsmengenentwicklung negativer als erwartet ausfallen, würde sich dies zu Lasten der Erlöse der Betroffenen auswirken – und könnte im Extremfall zu einer Kostenunterdeckung führen. Beide Szenarien sind ab einer bestimmten Höhe nicht mehr hinnehmbar.

Aus diesem Grund erscheint die Aufnahme einer „Revisionsklausel“ zur Sendungsmengenprognose unumgänglich.



Gegen die Aufnahme einer Revisionsklausel in Form einer Kostenfunktion, die in Abhängigkeit von der tatsächlichen Sendungsmengenentwicklung direkt zu einer (jährlichen) Anpassung des X-Faktors führen könnte, spricht im Ergebnis, dass Sinn und Zweck einer Maßgrößenentscheidung der Aufbau eines Vertrauensschutzes auf Seiten aller von der Entscheidung betroffenen Wirtschaftskreise (der Verbraucher, der Wettbewerber und letztlich auch der Betroffenen selbst) ist. Die zukünftige Entgeltentwicklung soll so weitgehend wie möglich abschätzbar sein, um eigene Geschäftsstrategien entwickeln zu können. Diesem Ziel dient letztlich auch die gegenüber der letzten Entscheidung deutlich verlängerte Laufzeit. Zwar würde die Aufnahme einer solchen Formel zu größtmöglicher Kostengerechtigkeit führen, sie stünde jedoch der Verlässlichkeit der Entscheidung und einer Planbarkeit der Entgeltentwicklung diametral entgegen, vgl. Beck'scher PostG-Kom/ Sedemund, 2. Auflage 2004, § 21 Rdn. 1, sowie Anh. § 21, § 1 PEntGV, Rdn. 6. Zudem wäre eine Kostenfunktion nur dann darstellbar, wenn antizipierbar wäre, wie das regulierte Unternehmen seine Produktion im Bereich der Brieflogistik, insbesondere im Zustellbereich, auf Änderungen der Sendungsmengen umstellt. Die tatsächliche Produktion hängt aber davon ab, wie sich die Sendungsmenge in den Folgejahren entwickelt. Wie die Betroffene im Vorverfahren vorgetragen hat, ist sie aufgrund ihres Produktionsplanungs- und steuerungssystems kurzfristig in der Lage, ihre Produktion anzupassen. Jede Produktionsumstellung hat aber eine andere Kostenfunktion zur Folge. Solche Sachverhalte sind daher nicht in einer einheitlichen vorab festlegbaren Kostenfunktion abbildbar.

Auch eine Teilung des Entscheidungszeitraums in ggf. zwei Intervalle mit einer der tatsächlichen Sendungsmengenentwicklung entsprechenden Festlegung eines neuen X-Faktors (nach einem bestimmten Zeitablauf), widerspräche dem Bedürfnis nach Planbarkeit der Entgeltentwicklung.

Auch die Einführung eines sog. Regulierungskontos kommt nicht in Betracht. Mit einem Regulierungskonto werden die tatsächlichen Entwicklungen während der Laufzeit der Entscheidung nachvollzogen und Mehr- oder Mindereinnahmen der Betroffenen einem „virtuellen Konto“ gutgeschrieben oder in Abzug gebracht. Der sich ergebende Saldo wird dann bei einer zukünftigen Entscheidung als gesonderte Korrekturgröße bei der Bemessung der Startgröße angesetzt. Die Einführung eines Regulierungskontos erfordert eine detaillierte Analyse der Kosteneinflussfaktoren sowie eine Untersuchung der Effekte auf das Kostenniveau. Durch Abgleich von geplanten und tatsächlichen Input-Größen werden die sich darauf ergebenden Kostenabweichungen bestimmt. Ein derartiges Regulierungskonto hätte zur Folge, dass etwaige Effizienzgewinne nicht bei dem regulierten Unternehmen verblieben, sondern durch eine erhöhte Senkungsvorgabe jährlich abzuschmelzen wären. Dieses Vorgehen ist mit Sinn und Zweck der Price-Cap-Regulierung nicht vereinbar, die - mit einem anderen Anreizsystem als in der Netzentgeltregulierung Strom - Effizienzsteigerungen herbeiführen will.

Die mit der Nebenbestimmung statuierte Berichtspflicht ist geeignet, signifikanten kostenrelevanten Prognoseabweichungen entgegen zu treten. Das mit der Berichtspflicht einhergehende Aufgreifermessen ermöglicht es zu prüfen, ob von der Prognose abweichende Entwicklungen vorliegen und dazu führen, dass Kunden, Wettbewerb oder die Betroffene unverhältnismäßig belastet werden. Hierdurch wird insbesondere dem Schutz der betroffenen Wirtschaftskreise Rechnung getragen.

Bei der von der Kammer im Rahmen des Aufgreifermessens zu treffenden Entscheidung, die Maßgrößenentscheidung ggf. aufzuheben bzw. anzupassen, wären insbesondere die Auswirkungen der durch Prognoseabweichungen zu Tage tretenden Kostenentwicklungen zu berücksichtigen. Bevor die Entscheidung revidiert würde, wäre zu ermitteln, ob durch die höheren oder niedrigeren Sendungsmengen die der Entscheidung zugrunde liegenden Kostenprognosen ebenfalls erschüttert werden. In einem solchen Fall wäre die Aufrechterhaltung der Entscheidung nicht mehr zu rechtfertigen.

Die Kammer hält hierfür eine Berichtspflicht für erforderlich, aber auch für ausreichend.



Erwogen wurde auch, eine Revision der Entscheidung über den X-Faktor an die Überschreitung eines fixen Schwellwerts mit Blick auf Sendungsmengenabweichungen zu knüpfen. Diesem Ansatz war letztlich aber nicht zu folgen.

Eine ex-ante-Festlegung eines fixen Schwellwertes, bei dessen Überschreiten automatisch eine Revision der Maßgrößen zu erfolgen hätte, birgt die Gefahr, den veränderlichen betrieblichen Gegebenheiten wie den dynamischen Marktverhältnissen nicht gerecht werden zu können. Denn es sind Fallgestaltungen denkbar, bei denen trotz Schwellwertüberschreitungen sich die Kosten nicht ändern. So ist es wahrscheinlich, dass die Betroffene auf tatsächliche Mengenabweichungen mit kurzfristigen Anpassungen ihrer Produktionsprozesse reagiert. In Folge solcher Anpassungen würden price-cap-relevante Kostenänderungen ggf. nicht eintreten. Daneben sind auch Fallgestaltungen denkbar, bei denen trotz Nichterreichens des Schwellwerts signifikante Kostenänderungen eintreten. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Zeitablauf strukturelle Effekte als Folge von Kostenremanenzen auftreten können. In einem solchen Fall würde die Festlegung eines Schwellwertes leerlaufen. Entscheidend für sachgerechte Reaktionen auf Prognoseabweichungen ist daher nicht die Festlegung eines Schwellwertes, sondern eine Würdigung der Mengenabweichungen auf ihre Kostenrelevanz und Ursachen im Einzelfall.

Um eine solche Überprüfung der tatsächlich eingetretenen Sendungsmengenentwicklung und deren Auswirkungen auf das Kostenniveau zu ermöglichen, wird die Betroffene verpflichtet, die relevanten Daten jährlich der Beschlusskammer vorzulegen. Die Vorlage kann auch auf elektronischem Weg erfolgen. Notwendiger Inhalt der Vorlage sind einerseits die Sendungsmengen, aufgeschlüsselt nach den der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Produkten. Andererseits sind Angaben zur Gesamtzahl der in der Zustellung tätigen Personen, getrennt nach Brief- und Verbundzustellung erforderlich. Diese Angaben versetzen die Kammer in die Lage, überprüfen zu können, ob Anhaltspunkte für mengeninduzierte Kosteneffekte bestehen.

Die Auferlegung der Berichtspflicht ist auch verhältnismäßig. Die Daten werden von der Betroffenen ohnehin für Produktionssteuerung sowie interne Kapazitäts- und Personaleinsatzplanungen benötigt und liegen daher in geeigneter Form bereits vor.

Die Daten sind erstmals zum 31. Juli 2015 vorzulegen, da zu diesem Zeitpunkt die erste Regulierungsperiode (2014) abgeschlossen ist. Denn erst 2015 liegen relevante Ist-Daten für 2014 vor.

#### **g) Nichtaufnahme einer Nebenbestimmung, Preismaßnahmen bei Teilleistungen im Rahmen einer Maßgrößenentscheidung zu berücksichtigen**

Mit Stellungnahme vom 21.08.2013 spricht sich TNT für die Aufnahme einer Nebenbedingung aus, die darauf gerichtet ist, dass bei einer Änderung der Teilleistungsentgelte eine Überprüfung der Maßgrößen stattzufinden habe.

Dieser Anregung kann nicht entsprochen werden.

TNT führt aus, die Aufnahme der Nebenbedingung sei erforderlich, weil – insbesondere bei einer Erhöhung der Teilleistungsrabatte – der Deckungsbeitrag, den die Teilleistungsprodukte erzielen, nicht mehr erwirtschaftet werde. Die Spreizung dieser Kostendeckungsbeiträge wirke sich zu Lasten der der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Produkte aus. Da der Beförderungsprozess sowohl der Teilleistungs- als auch der Price-Cap-Produkte zum weitestgrößten Teil unter Nutzung einer identischen Infrastruktur erbracht würde, müsse bei einer Preisänderung (gleich welcher Produkte) sich entweder die Kostenbeurteilung für den entsprechenden Beförderungsabschnitt geändert haben oder eine Umverteilung der Lasten und übrigen neutralen Aufwendungen erfolgt sein.

In beiden Fällen würde das Entgelt-/Kostengefüge nicht mehr den dieser Entscheidung zugrunde liegenden Annahmen entsprechen, weshalb eine Überprüfung angezeigt sei. Denn eine Verschiebung von Kosten bzw. Lasten vom Teilleistungssektor in den Price-CapBereich

würde den Wettbewerb gefährden. Außerdem führe eine verhältnismäßig höhere Belastung im Verhältnis zu den Geschäftskunden zu einer Diskriminierung der Privatkunden.

Die Durchführung lediglich einer nachträglichen Entgeltüberprüfung der Teilleistungsentgelte sei nicht ausreichend, da sie die der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Entgelte unberücksichtigt ließe, obwohl aufgrund der weitgehend identischen Nutzungszwecke nur eine einheitliche Beurteilung der Sachverhalte möglich sei.

Den Argumenten von TNT stehen folgende Gründe entgegen:

Die Kammer hat diesem Gedanken bereits im Rahmen der Festlegung des X-Faktors (vgl. Punkt II. 7.) eingehend Rechnung getragen. Die Betroffene hat zu dessen Bestimmung im vorliegenden Verfahren umfangreiche Daten über aktuelle Kosten und neutrale Aufwendungen sowie über deren zukünftige Entwicklung vorgelegt. Diese Kostenunterlagen beziehen sich sowohl auf den der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Bereich als auch auf sonstige Unternehmensbereiche, insbesondere auch auf den Teilleistungs-, Dialogmarketing- und Paketsektor.

In der Entscheidung über den X-Faktor hat die Kammer neben den auf den Price-Cap-Bereich entfallenden Kosten auch die von diesem Bereich zu tragenden neutralen Aufwendungen zugewiesen. Eine Verschiebung von (weiteren) neutralen Aufwendungen in diesen Bereich ist damit ausgeschlossen. Deshalb kann auch keine Diskriminierung von Privatkunden zugunsten der Geschäftskunden stattfinden (wobei ohnehin fraglich ist, ob mangels Vergleichbarkeit der Kundengruppen deren unterschiedliche Behandlung eine missbräuchliche Diskriminierung darstellen könnte). Die seitens TNT befürchtete „Quersubventionierung“ anderer – mehr wettbewerbslich geprägter Bereiche – durch die der Price-Cap-Regulierung unterliegenden Produkte ist durch diese Entscheidung wirksam eingedämmt.

Da der X-Faktor für die kommenden Jahre festgelegt ist, können denklogisch keine zusätzlichen, nachträglichen Belastungen der hier regulierten Produkte stattfinden.

Die verbleibenden, nicht vom Price-Cap-Sektor zu tragenden neutralen Aufwendungen, müssen in den (höherem Wettbewerbsdruck unterliegenden) Sektoren – Teilleistungs-, Dialogmarketing- und Paketbereich – erwirtschaftet werden. Entgeltsenkungen in diesen Bereichen würden sich daher zu Lasten des Ergebnisses auswirken.

Ob etwaige künftige Entgeltanpassungen den entgeltregulatorischen Regelungen des § 20 PostG entsprechen, ist – für die derzeit von der Betroffenen angebotenen Teilleistungen – einer Überprüfung nach § 25 PostG vorbehalten. Das Angebot kostenunterdeckender und wettbewerbsbehindernder Entgelte kann damit auch zukünftig wirksam ausgeschlossen werden.

Die Kammer hat in den vorangegangenen Maßgrößenverfahren zudem umfänglich ausgeführt, warum Teilleistungen nicht mehr der ex-ante-Entgeltgenehmigung und insbesondere der Price-Cap-Regulierung unterliegen. Die erneute Einbeziehung der Teilleistungsprodukte in die Maßgrößenentscheidung mittels einer Nebenbedingung würde dem zuwider laufen.

Der Gesetzgeber wollte der Betroffenen mit Einführung von § 19 S. 2 PostG ab dem Zeitpunkt der vollständigen Liberalisierung eine höhere Flexibilität bei Großkunden einräumen. Sie hat jedoch nicht zur Folge, dass diese Dienstleistungen der Regulierung gänzlich entzogen werden. Vielmehr ist im Rahmen der nachträglichen Entgeltkontrolle gem. § 25 PostG darauf zu achten, dass die Betroffene keinen Preishöhenmissbrauch betreibt, keine missbräuchlichen Preisabschläge offeriert und ihre Leistungen diskriminierungsfrei anbietet. Aufgrund dieser gesetzlichen Vorgaben ist Wettbewerbsbehinderungen durch die Betroffene auf dem Teilleistungssektor hinreichend Rechnung getragen.

## 10. Geltungsdauer (Tenor zu 8.)

**Die Maßgrößen der Price-Cap-Regulierung werden für den Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2018 festgelegt. Dieser Zeitraum wird in 5 Price-Cap-Perioden mit einer Länge von je einem Jahr unterteilt.**

### a) Laufzeit

Die Anordnung einer **Geltungsdauer von 5 Jahren** ist sachgerecht und angemessen.

Sie entspricht dem seitens der Betroffenen mit Schreiben vom 15.05.2013 angeregten Entscheidungszeitraum. Die Betroffene begründet die Vertretbarkeit einer deutlichen Verlängerung der Laufzeit gegenüber den Vorverfahren im Wesentlichen damit, dass trotz bestehender Prognoseunsicherheiten die dem letzten Verfahren vorgehenden Maßgrößenentscheidung ebenfalls Laufzeiten von 4 bzw. 5 Jahren hatten. Die Mengenentwicklung der Price-Cap-Produkte sei zudem weniger volatil als von der Kammer im letzten Verfahren angenommen; vielmehr bestehe der Trend zu deutlichen Mengenrückgängen weiterhin fort.

Die Geltungsdauer der Maßgrößen einer Price-Cap-Entscheidung ist weder in den Vorschriften des PostG noch der PEntgV festgelegt. Der Gesetzgeber überlässt es somit der Bundesnetzagentur, nicht nur über die Zusammenfassung von Dienstleistungen zu Körben und über die Maßgrößen, d. h. über die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate des regulierten Unternehmens sowie über etwaige Nebenbestimmungen zu entscheiden, sondern auch und gerade deren zeitliche Geltung zu bestimmen. Für die Maßgrößen hat dies der Verordnungsgeber in § 4 Abs. 5 PEntgV ohnehin ausdrücklich geregelt. Danach hat die Bundesnetzagentur u. a. zu bestimmen, für welchen Zeitraum diese Größen unverändert bleiben.

Im Maßgrößenverfahren 2011 hatte die Kammer aufgrund von Unsicherheiten bei der Sendungsmengenprognose wie auch der angekündigten Novellierung des Postgesetzes als Grundlage für die Entscheidung die Festsetzung einer nur 2-jährigen Geltungsdauer für sachgerecht gehalten, obwohl die eingegangenen Kommentierungen sowohl der Betroffenen als auch aus dem Wettbewerbsbereich eine Laufzeit zwischen 3 bis 5 Jahren angeregt hatten.

Die Kammer hält im Rahmen dieses Verfahrens die Anordnung einer gegenüber der Maßgrößenentscheidung 2011 deutlich längeren Geltungsdauer für sachgerecht, obwohl die Unsicherheiten hinsichtlich der Sendungsmengenentwicklung fortbestehen. Die zurückliegenden zwei Jahre haben gezeigt, dass über die vorliegenden Erkenntnisse hinaus weiter belastbarer Erkenntnisgewinn hinsichtlich des Sendungsmengenverlaufs nicht zu erwarten ist. Die vom Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag in Auftrag gegebene Studie „Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien (TAB Arbeitsbericht Nr. 156, Mai 2013) stellt den zurzeit letzten Stand der Forschung dar, den die Kammer bei der Überprüfung der Sendungsmengenprognose auch berücksichtigt hat. Die TAB-Studie selbst führt aus, dass die genauen Zahlenwerte der Prognosen letztlich immer umstritten sein werden (TAB a.a.O., Seite 14 a. E.). Dies vorausgesetzt sind von einer nochmaligen Anordnung einer sehr kurzen Geltungsdauer der Maßgrößenentscheidung – anders als bei der erstmaligen Problemstellung in 2011 - keine weiteren Aufschlüsse zu erwarten. Die Kammer hat sich daher bei den Abwägungen zur Geltungsdauer in stärkerem Maße vom Zweck des Price-Cap-Verfahrens als Regulierungsinstrument leiten lassen. Die fortbestehenden Unsicherheiten in der Sendungsmengenentwicklung sind dabei in Gestalt der Berichtspflicht (vgl. Tenor zu Ziff. 7, f) und der Möglichkeit des Widerrufs der Entscheidung eingeflossen.

Ein maßgebliches Kriterium der Price-Cap-Regulierung ist die Herstellung von Planungssicherheit für die betroffenen Marktteilnehmer. Diesem Gedanken soll im hiesigen Verfahren wieder verstärkt Rechnung getragen werden. 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 Be-



troffenen selbst). Die zukünftige Entgeltentwicklung soll so weitgehend wie möglich abschätzbar und planbar sein, um eigene Geschäftsstrategien entwickeln zu können. Diesem Ziel dient die gegenüber der letzten Entscheidung deutlich verlängerte Laufzeit.

Die nach wie vor unvermeidlich verbleibende Unsicherheit hinsichtlich einer validen Abschätzung der Sendungsmengenentwicklung soll – um unvermeidbare Nachteile für die betroffenen Wirtschaftskreise auszuschließen – bereits durch die Aufnahme der in Tenor zu 7, f) normierten Revisionsklausel Rechnung getragen werden.

Auch eine kurzfristige Änderung der eingereichten Kostenprognose steht nicht zu erwarten. Einer möglicherweise dennoch eintretenden Entwicklung kann mit den in diesem Verfahren festgelegten Nebenbedingungen sowie den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Aufgreifattbeständen der §§ 48, 49 und 51 VwVfG begegnet werden. Gleiches gilt, wenn aufgrund einer Novellierung des Postgesetzes die Entscheidung nicht mehr mit den gesetzlichen Regelungen konform sein sollte.

Die Daten zur künftigen Sendungsmengenentwicklung sind wesentlich detaillierter als im Vorverfahren. Aufgrund der gesetzlichen Aufgreifattbestände (§§ 48, 49 VwVfG) und der in dieser Entscheidung festgelegten Nebenbedingung kann unerwarteten Entwicklungen auch im Rahmen der längeren Laufzeit sachgerecht entgegenzutreten werden.

Eine übermäßige Belastung der Betroffenen, wie auch von deren Kunden und Wettbewerbern aufgrund von signifikanten Prognoseabweichungen bei der Sendungsmengenentwicklung wird damit vermieden.

Dem bei den Wettbewerbern wie bei der Betroffenen bestehenden Interesse an einer mittelfristigen Planungssicherheit der Entgeltentwicklung im Price-Cap-Bereich wird damit Rechnung getragen.

Im Rahmen der Abwägung zwischen der Gewährleistung einer ausreichenden Planungssicherheit und dem Vertrauensschutz auf der einen Seite und den vom DVPT hervorgehobenen Beteiligungsrechten andererseits, räumt die Kammer der Planungssicherheit und dem Vertrauensschutz ein größeres Gewicht ein. Diese Einschätzung beruht darauf, dass die Entscheidung in unternehmerische Freiheiten eingreift, welche insbesondere Investitionsentscheidungen als auch die unternehmerische Liquidität beeinflussen kann. Als Basis für zu meist langfristige Investitionsentscheidungen bedarf es daher eines ausreichend langen regulatorischen Rahmens. Ungeachtet dessen besteht – wie unter Punkt 9 f), vgl. S. 39 ff. ausgeführt – die Möglichkeit einer erneuten Prüfung des Sachverhalts, wenn sich die diesem Verfahren zugrunde gelegten Rahmenbedingungen erheblich verändert haben.

#### **b) Aufteilung in jeweils einjährige Genehmigungsperioden**

Die Festlegung der jeweiligen Genehmigungsperioden mit einer jeweils einjährigen Laufzeit hat sich seit Einführung der Price-Cap-Regulierung bewährt und wird fortgesetzt.

Nach dem Konzept der Price-Cap-Regulierung ist der Zeitraum, für den die Rahmenbedingungen festgelegt werden, in Perioden einzuteilen. Innerhalb einer solchen Periode bleibt das vorgegebene Entgeltniveau des jeweiligen Korbes konstant. Es muss zu jedem Zeitpunkt innerhalb dieser Periode eingehalten werden.

Die Perioden sollten nicht zu lang gewählt werden, um dem regulierten Unternehmen eine kontinuierliche Anpassung des Entgeltniveaus über die gesamte Geltungsdauer zu ermöglichen. Kürzere Perioden erlauben nach der Price-Cap-Formel eine zeitnahe Anpassung der Absatzmengen (Gewichte), die als Grundlage zur Bestimmung der Preisänderungsvorgabe dienen. Damit können Verzerrungen von Entgeltstruktur und -niveau aufgrund fehlender Aktualität der Absatzmengen innerhalb der Körbe gering gehalten werden. Andererseits sollten die Perioden nicht zu kurz bemessen sein, um nicht allzu häufige Preisanpassungen beim



regulierten Unternehmen zu erzwingen, die zu Lasten der Planungssicherheit gingen und erhöhte Umstellungs- bzw. Anpassungskosten bedingten.

Die Beibehaltung einer Dauer der einzelnen Perioden von jeweils einem Jahr ist daher sachgerecht und angemessen.

#### **11. Prüfung der Einhaltung der Maßgrößen (Tenor zu 9.)**

**Unabhängig vom Initiativrecht des regulierten Unternehmens, jederzeit Genehmigungsanträge zu stellen, wird geprüft, ob zum 1. Januar 2014 Entgeltänderungen nach den Price-Cap-Bestimmungen erforderlich werden. Sofern sich bei dieser Überprüfung die Notwendigkeit von Entgeltänderungen ergibt, sind diese zum 1. Januar 2014 umzusetzen.**

**Wird festgestellt, dass Entgeltänderungen für die folgenden Price-Cap-Perioden erforderlich sind, hat das betroffene Unternehmen spätestens zum 31. Juli eines jeden Jahres alle relevanten Informationen - insbesondere Mengen und Umsatzzahlen des jeweiligen Referenzzeitraumes - bezüglich seiner Dienstleistungen in einer Weise darzustellen, die es der Regulierungsbehörde ermöglicht, die Einhaltung der Price-Cap-Bestimmungen zu prüfen. Dies bedeutet, dass Einnahmen aus verschiedenen Dienstleistungen und die ihnen zugrunde liegenden Entgeltstrukturen so auszuweisen sind, dass eine eindeutige Zuordnung vorgenommen werden kann.**

Die Bundesnetzagentur überprüft rechtzeitig vor Beginn jeder neuen Price-Cap-Periode, ob die von ihr festgesetzten Maßgrößen in dieser Price-Cap-Periode eingehalten werden.

Zu diesem Zweck hat die Betroffene im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens spätestens zum 31. Juli eines jeden Jahres alle entgeltrelevanten Informationen – insbesondere Mengen und Umsatzzahlen für den für das Folgejahr relevanten neuen Referenzzeitraum – vorzulegen, die die Bundesnetzagentur in die Lage versetzen, die Einhaltung der Maßgrößen gemäß § 21 Abs. 1 Nr. 2 PostG sachgerecht überprüfen zu können. Anhand dieser entgeltbegründenden Unterlagen kann die Bundesnetzagentur überprüfen, ob und inwieweit bei Zugrundelegung entsprechender Absatz- und Umsatzdaten die Price-Cap-Vorgaben erfüllt sind bzw. zur Einhaltung der Price-Cap-Vorgaben Preisniveaueinpassungen erforderlich werden könnten. So ist zu überprüfen, ob sich infolge von Absatzmengenänderungen die Umsatzgewichte bzw. durch Strukturveränderungen die Durchschnittsentgelte in der relevanten Referenzperiode derart verändert haben, dass nur durch eine entsprechende Entgeltanpassung die Price-Cap-Bestimmungen eingehalten werden können.

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 differenziert bepreist werden, sind für jede Entgeltposition die entsprechenden Absatz- und Umsatzzahlen vorzulegen. Andernfalls können die betreffenden Entgelte nur wie in den Nebenbestimmungen (vgl. Punkt 7. b) und d) des Beschlusstensors) beschrieben geändert werden.

Die Vorlage der für die Gewichtung der einzelnen Dienstleistungen erforderlichen Mengen- und Umsatzzahlen ist nur dann erforderlich, wenn Entgeltänderungen geplant werden. Insofern wäre ein Festhalten am bisherigen Zeitpunkt zur Vorlage unangemessen.

Die Anzahl der Entgeltänderungen pro Price-Cap-Periode ist nicht begrenzt. Das regulierte Unternehmen ist also frei, jederzeit neue Tarifstrukturen zu beantragen. Allerdings sind die Vorgaben der Maßgrößen einschließlich der Nebenbestimmungen bei jeder Veränderung der Entgelte einzuhalten.

Entgeltanpassungen sowie Preisdifferenzierungen bei bereits im Korb aufgenommenen Dienstleistungen sowie die Aufnahme weiterer Dienstleistungen in den bestehenden Korb

sind, unter der Voraussetzung, dass die in Punkt 1 und 2 des Beschlusstextes genannten Kriterien erfüllt sind, an die Vorlage entsprechender Unterlagen geknüpft. Zur Überprüfung der Einhaltung der Maßgrößen sind von der Betroffenen jeweils Unterlagen über Absatzmengen und anteilige Umsätze innerhalb der Referenzperiode vorzulegen sowie die Auswirkungen auf Kunden und Wettbewerber darzustellen.

## **12. Übertragung ungenutzter Entgeltspielräume (Tenor zu 10.)**

**Ungenutzte Entgeltspielräume können sowohl durch nicht in vollem Umfang genutzte Entgelterhöhungsmöglichkeiten als auch durch übererfüllte Senkungsvorgaben entstehen. Diese Entgeltspielräume können auf die folgenden Price-Cap-Perioden übertragen werden.**

**Die Übertragung der Entgeltspielräume wird jedoch nur insoweit zugelassen, als diese nicht missbräuchlich genutzt werden.**

Entgelterhöhungsspielräume, die nicht in vollem Umfang genutzt werden, sowie übererfüllte Senkungsvorgaben dürfen in die folgenden Price-Cap-Perioden übertragen werden (Carry-Over). Damit wird an der bewährten Regelung der vergangenen Maßgrößenentscheidungen auch weiterhin festgehalten.

Der Betroffenen wird zur Erhöhung der Preissetzungsflexibilität und zur Verringerung der Transaktionskosten die Möglichkeit eingeräumt, nicht realisierte Entgeltspielräume, sei es durch nicht in vollem Umfang genutzte Entgelterhöhungsspielräume oder durch übererfüllte Senkungsvorgaben, auf die folgenden Price-Cap-Perioden zu übertragen. Die Übertragung von Preiserhöhungsmöglichkeiten wird allerdings nur insoweit zugelassen, als diese nicht missbräuchlich genutzt werden.

Zwar könnte ebenfalls erwogen werden, bei der Ausgestaltung eines Price-Cap-Systems die Möglichkeit einer Übertragung ungenutzter Entgeltänderungsspielräume auszuschließen, um hierdurch keine negativen Anreize für Verdrängungswettbewerb und Dumpingstrategien zu geben. Entsprechend wurde in der Kommentierung durch TNT vom 21.08.2013 vorgetragen.

Sinn und Zweck des Price-Cap besteht jedoch auch darin, dem Unternehmen gewisse Spielräume bei der Entgeltsetzung zu ermöglichen, dazu muss es auch gehören, mögliche Preismaßnahmen gegen die damit verbundenen Kosten abzuwägen und ggf. erst bei nennenswerten Spielräumen, die Preise zu erhöhen.

Soweit die Betroffene aus ökonomischen Erwägungen zunächst auf die Nutzung von Entgelterhöhungsspielräumen verzichtet – etwa weil der administrative Aufwand oder die Einführung erforderlicher neuer Postwertzeichen die Erlöse aus einer Entgeltanhebung aufzehren würden – wäre es unbillig, den vorhandenen Entgeltspielraum gänzlich zu streichen. Nicht zuletzt verzichtet die Betroffene für den Zeitraum, in welchem der Erhöhungsspielraum nicht genutzt wird, auf entsprechende Erlöse. Dieser Verzicht ist endgültig und kann nicht durch Nutzung des Carry-Overs in einer späteren Entgeltperiode kompensiert werden.

Im Rahmen der jährlichen Entgeltgenehmigung aufgrund der vorliegenden Maßgrößenentscheidung wird die Beschlusskammer jedoch darauf achten, dass aus der Übertragungsmöglichkeit erwachsene Entgeltänderungsmöglichkeiten nicht zu einer unbilligen Entgeltgestaltung führen. So wären z.B. Fallkonstellationen denkbar, in denen die Betroffene bei Produkten mit geringen Gewichten als Reaktion auf geänderte Wettbewerbsbedingungen Preise derart absenkt, dass sich Wettbewerbsverzerrungen ergeben könnten. Vorstellbar wäre auch, dass gleichartige Produkte unterschiedlich bepreist werden sollen. Das Carry-Over darf nicht zur Herbeiführung derartiger Preisgestaltungen genutzt werden. Der Vorrang des Gesetzes (§ 20 Abs. 2 PostG) steht der mit dem Price-Cap-Verfahren intendierten Preisflexibilität in diesen besonderen Fallgestaltungen entgegen.

Dem Vortrag von TNT, in deren Stellungnahme vom 21.08.2013, das Missbrauchsverbot sei insoweit zu konkretisieren, als dass kumulierte Preisänderungen insbesondere bei Produkten zu untersagen seien, die im Wettbewerb angeboten werden, kann nicht gefolgt werden. Zum einen wurde festgestellt, dass sämtliche im Maßgrößenverfahren enthaltene Produkte einem ähnlichen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, vgl. Punkt II. 3.

Zum anderen dürfte die kumulierte Anhebung gerade solcher Produkte eher im Interesse der Wettbewerber liegen, die dann aufgrund ihrer möglicherweise deutlich geringeren Entgelte signifikant bessere Wettbewerbsbedingungen vorfinden sollten. Es ist jedoch zu konstatieren, dass gerade bei den hier regulierten Produkten der Wettbewerb eher gering ausgeprägt ist.

### **13. Referenzzeiträume für die Gewichtung (Tenor zu 11.)**

**Referenzzeitraum für die Price-Cap-Periode 2014 ist das Jahr 2012. Für die Folgeperioden gilt als Referenzzeitraum dementsprechend das Jahr 2013 für die Price-Cap-Periode 2015, das Jahr 2014 für die Price-Cap-Periode 2016, das Jahr 2015 für die Price-Cap-Periode 2017 sowie das Jahr 2016 für die Price-Cap-Periode 2018.**

Die Bundesnetzagentur hat nach § 4 Abs. 5 PEntgV zu bestimmen, anhand welcher Referenzzeiträume der Vergangenheit die Einhaltung der Maßgrößen geprüft wird.

Als Referenzzeitraum für jede Price-Cap-Periode wird das jeweils vorvergangene Kalenderjahr bestimmt. Wegen der Datenverfügbarkeit ist eine Vorverlegung des Referenzzeitraums für die Gewichtung - analog der Vorverlegung der Referenzperiode für die gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate auf  $t-1,5$  - nicht möglich. Zwar wäre es wünschenswert, eine zeitlich nähere Referenzperiode zugrunde zu legen.

Dem stehen jedoch praktische Erwägungen entgegen: Der Referenzzeitraum umfasst ein ganzes Jahr, da nur auf diesem Weg saisonale Schwankungen berücksichtigt werden können. Als Referenzzeitraum ist das Kalenderjahr festzulegen, da auch das Geschäftsjahr der Betroffenen ein Kalenderjahr umfasst und auf diese Weise verlässliche Informationen ohne unvermeidbaren Mehraufwand für die Betroffene erlangt werden können. Diese Angaben sind zudem durch einen Wirtschaftsprüfer im Rahmen der Jahresabschlussprüfung zu verifizieren. Die Betroffene erfasst sämtliche Daten des externen Rechnungswesens, zu denen die Aufwendungen und Erlöse gehören, jeweils für das Kalenderjahr. Auf dieser Grundlage werden die Kenngrößen des Geschäftsergebnisses (Jahresüberschuss, operatives Ergebnis, EBIT) bestimmt. Die zur Quantifizierung herangezogenen Absatzmengen sind hierbei Bestandteil der vom Wirtschaftsprüfer testierten Erlösdaten des externen Rechnungswesens.

Darüber hinaus bedarf es für die Umsetzung eventueller Vorgaben zur Änderung von Entgelten sowohl für die Betroffene als auch für die übrigen Marktteilnehmer eines angemessenen zeitlichen Vorlaufs. Zur Umsetzung eventueller Entgeltänderungen müssen in den Daten systemen der Betroffenen umfangreiche Anpassungen vorgenommen werden. Das jeweils vorvergangene Kalenderjahr ist somit als noch ausreichend zeitnah zu den jeweiligen Price-Cap-Perioden anzusehen.

Bei extremen Verwerfungen in der Wirtschaftslage wären zudem die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Vorschriften des § 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG über den Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes (nachträgliche Änderung der Tatsachenlage) anzuwenden, so dass bei einer wesentlichen Änderung der Sachlage eine Überprüfung der Price-Cap-Entscheidung möglich wäre.

#### 14. Genehmigungsfähigkeit (Price-Cap-Formel) (Tenor zu 12.)

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

$$\sum_{i=1}^n \frac{q_{i,t-2} \times p_{i,t-1}}{\sum_i q_{i,t-2} \times p_{i,t-1}} \times \frac{(p_{i,t} - p_{i,t-1})}{p_{i,t-1}} \leq I_{t-1,5} - X_t + \Delta_t$$

mit

<b>t</b>	<b>Periode, für die ein Tarif genehmigt werden soll</b>
<b>t-1</b>	<b>Periode, mit den aktuellen Tarifen</b>
<b>t-2</b>	<b>Referenzperiode, die für die Periode t relevant ist</b>
<b>i</b>	<b>Index für ein bestimmtes Angebot in einem Korb, i = 1, ..., n</b>
<b>n</b>	<b>Anzahl der Angebote in dem spezifischen Korb</b>
<b>p<sub>i,t</sub></b>	<b>Entgelt pro Stück des Angebots i in der Periode t</b>
<b>p<sub>i,t-1</sub></b>	<b>Entgelt pro Stück des Angebotes i in der Periode unmittelbar vor der Periode t</b>
<b>q<sub>i,t-2</sub></b>	<b>Absatzmenge des Angebots i in der Referenzperiode t-2</b>
<b>X<sub>t</sub></b>	<b>zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate für die Periode t</b>
<b>I<sub>t-1,5</sub></b>	<b>gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate (Referenzindex I) in der Referenzperiode t-1,5</b>
<b>Δ<sub>t</sub></b>	<b>Faktor, der ungenutzte Entgeltspielräume aus früheren Perioden widerspiegelt („Carry-Over“).</b>

Die Genehmigungsfähigkeit der Entgelte der in einem Korb enthaltenen lizenzpflichtigen Postdienstleistungen bestimmt sich nach der Price-Cap-Formel. Genehmigungsfähig sind die Entgelte nur dann, wenn die Bedingungen gemäß der Price-Cap-Formel erfüllt werden.

Die Betroffene muss zur Genehmigung die konkreten Entgelte und Entgeltbestandteile (einschließlich Formeln) vorlegen. Bei zusammengesetzten Entgelten müssen die Entgeltbestandteile, so wie sie in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Betroffenen aufgeführt werden, als solche einzeln ausgewiesen werden. Des Weiteren gelten hinsichtlich der Genehmigungsfähigkeit die unter Punkt 7. des Beschlusstextes aufgeführten Nebenbestimmungen.



### **R e c h t s b e h e l f s b e l e h r u n g**

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Klage bei dem Verwaltungsgericht, Appellhofplatz, 50667 Köln, schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle erhoben werden. Die Klage muss den Kläger, den Beklagten und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen. Sie soll einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben werden. Der Klage nebst Anlagen sollen so viele Abschriften beigefügt werden, dass alle Beteiligten eine Ausfertigung erhalten können.

Eine Klage hat keine aufschiebende Wirkung.

Bonn, den 14.11.2013

Dreger  
Vorsitzende

Meyerding  
Beisitzer

Balzer  
Beisitzer