



Beschlusskammer 5

BK5-23/029

Beschluss

In dem Verwaltungsverfahren

gegenüber

Deutsche Post InHaus Services GmbH, vertreten durch die Geschäftsführung,
Vorgebirgsstraße 49, 53119 Bonn

- Betroffene -

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

wegen

**Überprüfung der erhobenen Entgelte für Konsolidierungsleistungen im Dienstleistungs-
zentrum München hinsichtlich der Einhaltung der Entgeltmaßstäbe des § 20 Abs. 3 Satz 1
Nr. 2 und des § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 4 PostG**

Beigeladene:

1. Bundesverband Briefdienste e.V., Karmeliterweg 9, 13465 Berlin, vertreten durch den Vorstand,

Beigeladene zu 1.

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Damm & Mann, Ballindamm 1, 20095 Hamburg

2. Compador Dienstleistungs GmbH, Kaiserdamm 29, 14057 Berlin, vertreten durch die Geschäftsführung,

Beigeladene zu 2.

Verfahrensbevollmächtigte: Dentons Europe (Germany) GmbH & Co. KG, Thurn-und-Taxis-Platz 6, 60313 Frankfurt

3. Postcon Konsolidierungs GmbH, Meerscheidstraße 10, 14050, vertreten durch die Geschäftsführung,

Beigeladene zu 3.

Verfahrensbevollmächtigte: Dentons Europe (Germany) GmbH & Co. KG, Thurn-und-Taxis-Platz 6, 60313 Frankfurt

4. dvs Deutscher Versandservice GmbH, Ernst-Dietrich Platz 2, 40882 Ratingen, vertreten durch die Geschäftsführung,

Beigeladene zu 4.

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Heuking Kühn Lüer Wojtek PartGmbH, Kurfürstendamm 32, 10719 Berlin

5. Francotyp-Postalia Holding AG, Prenzlauer Promenade 28, 13089 Berlin, vertreten durch den Vorstand,

Beigeladene zu 5.

hat die Beschlusskammer 5 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen in der Besetzung

des Vorsitzenden Mario Lamoratta,
der Beisitzerin Stephanie Willemsen und
des Beisitzers Martin Balzer

am 18.12.2023 entschieden:

1. Das nachträgliche Entgeltüberprüfungsverfahren gem. § 25 Abs. 1 Satz 1 PostG i.V.m. § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 4 PostG hinsichtlich der von der Betroffenen für Konsolidierungsleistungen im Dienstleistungszentrum München erhobenen Entgelte wird eingestellt.

Begründung:

I. Sachverhalt

Die Betroffene ist ein hundertprozentiges Tochterunternehmen im Konzernverbund der Deutschen Post AG (DPAG). Sie ist Anbieterin von Briefbeförderungsleistungen sowie Leistungen im Bereich des Poststellenmanagements für Geschäftskunden und nach eigenen Angaben nahezu bundesweit tätig. Sie erbringt insbesondere Abhol-, Frankier- und Konsolidierungsleistungen. Die Konsolidierung von Briefsendungen umfasst die teilleistungskonforme Aufbereitung und Sortierung von Geschäftskundenbriefen sowie die gebündelte Einlieferung von Briefsendungen mehrerer Kunden in Briefzentren der DPAG auf Grundlage eines Teilleistungsvertrags mit dieser. Die DPAG stellt die Briefsendungen anschließend an die Empfänger zu.

Die Betroffene hat im Rahmen des von der Kammer ausgeschriebenen Gutachtens zur Weiterentwicklung des Konzepts der Preis-Kosten-Schere (PKS) und der damit zusammenhängenden Datenabfrage vom 25.04.2023 eine Reihe von Unternehmensdaten zur Verfügung gestellt. Mit Schreiben vom 30.05.2023 hat die Betroffene die Jahresabschlüsse für die Jahre 2017 bis 2022 (Anlage 1 zum Schreiben vom 30.05.2023) sowie die konsolidierten und frankierten Mengen der Basisprodukte je Dienstleistungszentrum (DLZ) für die Jahre 2020 bis 2022 (Anlage 2 zum Schreiben vom 30.05.2023) bereitgestellt. Weiterhin wurden die Sach- und Kapitalkosten je DLZ für die Jahre 2020 bis 2022 (Anlage 3 zum Schreiben vom 30.05.2023) übermittelt. Diese Kostenaufstellungen enthalten für alle DLZ der Betroffenen die jeweiligen Personalkostensätze, Abschreibungen, Kosten für Wartung und Mieten, sonstige Fixkosten und interne Transportkosten. Die bereitgestellten Daten sind nach Angaben der Betroffenen noch nicht um Sondereffekte (z.B. einmalige Abfindungszahlungen, Umzugskosten etc.) bereinigt worden. Zudem komme es aufgrund der Abschreibungsdauer der verwendeten Maschinen, Maschinenumzügen zwischen den DLZ und Neuanschaffungen zu Sprüngen in den Abschreibungen und Wartungskosten. Die bereitgestellten Kostenaufstellungen würden in der Position Fixkosten „Klickkosten“ (Stückpreis je Frankierung) und Kosten für Nummerierung enthalten, die in den Kalkulationsdateien über einzelne Stückpreise berücksichtigt worden seien.

Die Betroffene hat weiterhin für die Jahre 2020 bis 2022 sogenannte Kalkulationsdateien (Anlage 4 zum Schreiben vom 30.05.2023) zur Verfügung gestellt. Diese enthalten für alle DLZ der Betroffenen die zugehörigen Parameter für die Ermittlung der Stückpreise, insbesondere die Standardprozessschritte mit den durchschnittlich angesetzten Bemessungswerten (BemW) und Bezugseinheiten (BezE).

Schließlich hat die Betroffene noch die Anzahl der Arbeitstage der Finanzjahre 2017 bis 2022 (Anlage 5 zum Schreiben vom 30.05.2023) bereitgestellt.

Die Betroffene hat zudem vorgetragen, dass die Eigenschaften der Sendungen (Grad der Vorsortierung, Frankatur etc.) den Stückpreis wesentlich höher beeinflussen würden als die je Kunde eingelieferte Menge.

Mit E-Mail vom 16.06.2023 hat die Kammer die Betroffene aufgefordert, bis dato nicht bereitgestellte Informationen (u.a. Mengen und Standortkosten 2017-2019, Anzahl Kostenstellen und sonstige kosten- bzw. preisrelevante Merkmale pro Kunde) nachzureichen.

In einem gemeinsamen Gespräch am 26.07.2023 wurden der Betroffenen das grundsätzliche Vorgehen vorgestellt. Diese deuten in einer Vielzahl von Fällen darauf hin, dass die zwischen der Betroffenen und ihren Kunden vereinbarten Entgelte gegen das Abschlagsverbot, auch in der speziellen Form einer PKS verstoßen.

Am 31.08.2023 hat die Betroffene der Kammer im Rahmen der Vorlagepflicht gem. § 30 PostG eine Übersicht ihrer aktuell erhobenen Entgelte vorgelegt.

Mit Schreiben vom 06.09.2023 hat die Kammer die Berechnung der Abschlagsschwelle für das Format Standardbrief beispielhaft für das DLZ Hannover dargestellt. Die Betroffene wurde gebeten, zu den dargestellten Inkonsistenzen in Bezug auf die angegebenen Sendungsmengen und Sachkosten Stellung zu nehmen und die im Schreiben der Kammer vom 14.08.2023 geforderten Daten nachzureichen.

Mit Schreiben vom 22.09.2023 hat die Betroffene – mit Verweis auf ihr Schreiben vom 30.05.2023 – wiederholt ausgeführt, dass die von ihr bereitgestellte Datengrundlage insbesondere noch nicht um Sondereffekte bereinigt worden sei. Für das DLZ Hannover hat die Betroffene sodann exemplarisch dargestellt, um welche relevanten Effekte die Kosten für das Jahr 2022 in der Standardkalkulation bereinigt werden müssten (Anlage 1 zum Schreiben vom 22.09.2023).

Mit Eröffnungsbeschluss vom 18.10.2023 wurde die Betroffene über die Einleitung des Verfahrens zur Überprüfung der erhobenen Entgelte für Konsolidierungsleistungen und der Einhaltung der Entgeltmaßstäbe des § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und des § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 4 PostG informiert.

Mit Schreiben vom 31.10.2023 hat die Betroffene die im Eröffnungsbeschluss vom 18.10.2023 unter Punkt 6 von der Kammer angeforderten Informationen zur Verfügung gestellt. Hierzu gehört insbesondere eine neue Kostenkalkulation (Stückkostenschwelle) der einzelnen Dienstleistungszentren je Kunde und Produkt (Anlage 1 zum Schreiben vom 31.10.2023).

Die Betroffene trägt erneut vor, dass die von ihr am 30.05.2023 zur Verfügung gestellten Kosten je Standort / DLZ zum Teil abgeändert werden müssten. Die Betroffene habe diese Kostenkorrekturen (u. a. bereits als separater Kostenfaktor berücksichtigte Aufwandspositionen, Neubewertung des Umlaufvermögens, Sondereffekte im Jahr 2022, standortübergreifende Gemeinkosten, doppelt berücksichtigte Personalkosten, Erträge aus BZA/BZE-Rabatten und Effizienzsteigerungen) ihrer neuen Kalkulation zugrunde gelegt.

Der aus Sicht der Betroffenen angemessene Gewinnzuschlag nach § 20 Abs. 2 S. 2 und 3 PostG betrage 4,28% (siehe Anlage 3 zum Schreiben vom 31.10.2023).

Die Betroffene hat des Weiteren bei den von ihr zur Verfügung gestellten Daten einige Fehler identifiziert. So handele es sich bei einigen Kunden um inaktive Kunden der Betroffenen. Diese würden aktuell nicht mehr bei der Betroffenen einliefern und hätten ihre letzte Rechnung vor 2022 erhalten. Durch die zum 01.01.2024 geplante Preiserhöhung um [REDACTED] % würde zudem in den Fällen, in denen auch im Rahmen der Kalkulation der Betroffenen eine Deckung der relevanten KeL temporär nicht gegeben sei, die Kostenunterdeckung behoben.

Mit Schreiben vom 03.11.2023 hat die Kammer zu den von der Betroffenen mit Schreiben vom 31.10.2023 neu vorgelegten Kalkulationen aufgrund der darin enthaltenen abweichenden Bemessungsgrundlagen (Behälterfüllgrad, Zeitansätze für Prozessschritte) weitere Erläuterungen und Belege erbeten.

Eine öffentliche mündliche Verhandlung wurde am 06.11.2023 durchgeführt.

Auf die Nachfrage der Kammer vom 03.11.2023 hat die Betroffene mit Schreiben vom 10.11.2023 geantwortet und eine aktualisierte und um Formelfehler korrigierte Kostenkalkulation der einzelnen Dienstleistungszentren je Kunde und Produkt (Anlage 1 zum Schreiben vom 10.11.2023) vorgelegt. Die Anlage enthält zudem die ab dem 01.01.2024 zur Anwendung kommenden Entgelte.

Die Betroffene führt zu dem mit Schreiben vom 30.05.2023 zur Verfügung gestellten Kalkulationschema aus, dass es sich bei den darin enthaltenen Zeitstandards um Durchschnittswerte handele, die Entgelte aber nicht auf Grundlage dieser Durchschnittswerte kalkuliert würden, sondern auf den tatsächlich für die Bearbeitung der Sendungen des Kunden anfallenden Zeitansätzen. Dabei variere

die Dauer der Tätigkeiten je Prozessschritt von Kunde zu Kunde aufgrund kundenindividueller Faktoren wie der Beschaffenheit der Sendungen. Das Kalkulationsschema könne daher allenfalls einen ersten Anhaltspunkt für eine Kostendeckung erhobener Entgelte liefern, wenn der Kunde die Sendungen in einer durchschnittlichen Qualität einliefere. Da es sich bei den verfahrensgegenständlichen Kunden wie z.B. [REDACTED] und [REDACTED] um Kunden handle, deren Sendungsqualität sehr gut und damit die Beschaffenheit der Einlieferungen für eine effiziente und kostengünstige Bearbeitung optimal sei, wären sowohl in Anlage 1 zum Schreiben vom 31.10.2023 als auch in Anlage 1 zu diesem Schreiben nur die hierfür relevanten Zeitansätze bzw. Zeitstandards von der Betroffenen gewählt worden. Diese Zeitansätze lägen am unteren Ende der Varianz der Zeitstandards. Grundsätzlich angepasst worden seien die Zeitstandards für die [REDACTED] und die [REDACTED]

Zur Anzahl der Sendungen pro Briefbehälter (sog. Füllgrad) trägt die Betroffene vor, dass der Füllgrad insbesondere von größeren Kunden vollständig ausgereizt würde. Der durchschnittliche Füllgrad liege nach regelmäßig von der Betroffenen durchgeführten Stichproben bei rund [REDACTED] Standard- und Kompaktbriefen, [REDACTED] Großbriefen und [REDACTED] Maxibriefen.

Die Betroffene führt weiterhin aus, dass der Prozess der Erfassung der Sendungsmengen nach Kostenstellen/Kunde im Laufe des Jahres 2023 geändert worden sei. Durch eine Überprüfung und Optimierung der Prozessabläufe hätten die Kosten signifikant abgesenkt werden können. Der Einfluss der Kostenstellen auf die Bearbeitungskosten sei aus diesem Grund massiv gesunken.

Die Kosten für die Sortierung von Sendungen mit DV-Freimachung seien im Vergleich zu Sendungen mit Absenderfreistempelung aus verschiedenen Gründen niedriger. [REDACTED]

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

Bei DVextra würden die Prozesse „Behälter ausladen“ und „Sonstige Tätigkeiten“ nicht berücksichtigt, weil die Sendungen vom Kunden fertig kommissioniert bei der Betroffenen eingeliefert würden.

Mit Schreiben vom 20.11.2023 wurde die Betroffene erneut gebeten, erläuternde Unterlagen nachzureichen. Für die von der Betroffenen angewendeten gleichen Zeitansätze pro Prozessschritt solle die Betroffene die zugrundeliegenden zeitwirtschaftlichen Bemessungen, ggf. unter Herleitung der von ihr ermittelten Varianzabweichung samt Erläuterung vorlegen. Weiterhin sei von der Betroffenen

darzulegen, inwieweit die Anzahl der Kostenstellen bei der Bemessung der Prozesskosten von Belang ist. Die Betroffene wurde zudem aufgefordert, die bis dato nicht erfolgte Vorlage der DVextra-Mengen je Sachkostenposition für die jeweiligen Dienstleistungszentren nachzuholen. Zudem wurde um Mitteilung der Sachkosten und Personalkostensätze (PAF) je DLZ für 2023 und 2024 gebeten.

Zum Prüfungsmaßstab für die untersuchten Entgelte führt die Betroffene aus, dass die PKS keinen Prüfungsmaßstab darstelle, der gegenüber dem Abschlagsverbot nach § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 PostG unabhängige Kriterien aufstelle. Vielmehr bilde die PKS einen besonders geregelten Fall des Abschlagsverbots. Die normative Bedeutung der PKS aus § 20 Abs. 4 PostG liege darin, einen gesetzlichen Vermutungstatbestand für missbräuchliche Preisabschläge zu schaffen, falls alle dort geregelten Voraussetzungen bejaht werden könnten.

Eine PKS i. S. v. § 20 Abs. 4 PostG könne demnach nur bejaht werden, wenn das dort vorgesehene Prüfprogramm vollständig abgearbeitet würde. Grundlegend sei dabei die mathematische Differenz zwischen dem Entgelt, das der marktbeherrschende Anbieter für eine Endkundenleistung verlangt, die neben dem Teilleistungszugang weitere Wertschöpfungsstufen umfasst (§ 20 Abs. 4 Nr. 2 PostG) und dem Entgelt, das der marktbeherrschende Anbieter Wettbewerbern für eine Zugangsleistung nach § 28 PostG in Rechnung stellt (§ 20 Abs. 4 Nr. 1 PostG). Bei der Ermittlung, wie hoch die Kosten der Wettbewerber für die von ihnen erbachten Eigenanteile seien, seien nach Auffassung der Betroffenen die Kosten maßgeblich, die einem „effizienten“ Wettbewerber („equally efficient operator“) entstünden. In der Regel könnten die Wettbewerber niedrigere Skaleneffekte, wenn sie überhaupt vorlägen, durch die Zahlung von im Vergleich zur Betroffenen deutlich niedrigeren Löhnen mehr als ausgleichen. Dies werde dadurch erkennbar, dass die Wettbewerber die teilleistungskonforme Aufbereitung der Sendungen am Markt deutlich unter den Entgelten der Betroffenen anböten und dabei Gewinne erwirtschafteten.

Die Beigeladene zu 1. hat mit Schreiben vom 20.11.2023 zum vorliegenden Verfahren wie folgt Stellung genommen. Die Beigeladene führt u.a. aus, dass die PKS 2 im Sinne des § 20 Abs. 4 PostG eine Ausprägung des Abschlagsverbots gemäß § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 PostG darstelle. Dass wegen Kostenunterdeckung ein Verstoß gegen dieses Abschlagsverbot bestehe, schließe eine PKS 2 nicht nur aus, sondern bestätige sie. Für die PKS 2 sei der Maßstab des hinreichend effizienten Wettbewerbers (REO) maßgeblich.

Die Beigeladene zu 4. führt mit Schreiben vom 20.11.2023 aus, dass die von der Kammer angegebene Marge von 6,56% die Untergrenze für den in Ansatz zu bringenden Gewinnzuschlag bilde. Weitere Zuschläge seien vorzunehmen, denn im Sinne von § 20 Abs. 4 PostG bilde der hinreichend

effiziente Wettbewerber (REO) den Maßstab. Kein Wettbewerber der DP DHL verfüge über vergleichbare Skaleneffekte.

Nach Ansicht der Beigeladenen zu 4. seien angebliche „kundenindividuelle“ Besonderheiten nicht zu berücksichtigen, ein Kalkulationsschema mit durchschnittlichen Aufwandssätzen sei für die hiesige Untersuchung geeignet, sofern diese Ansätze die KeL zutreffend wiedergäben.

Die Betroffene hat mit Schreiben vom 24.11.2023 – als Nachweis für die von ihr angekündigten Preisanpassungen zum 01.01.2024 – für die verfahrensgegenständlichen Kunden Kopien der Preisanpassungsschreiben bzw. angepassten Verträge zur Verfügung gestellt.

Mit Schreiben vom 27.11.2023 führt die Betroffene zu den im Rahmen ihrer Entgeltkalkulation angewandten Zeitansätzen aus, dass diese nicht durch zeitwirtschaftliche Erhebungen wie z.B. REFA-Messungen ermittelt würden. Die Vorlage der geforderten Nachweise sei somit durch die Betroffene nicht möglich.

Zu den Kosten für die Erfassung der Kostenstellen erläutert die Betroffene, dass sich mit Einführung der neuen Betriebsdatenerfassungssoftware die Erfassung und Verwaltung der Sendungen durch Automation deutlich vereinfacht habe. Die eindeutige Frankier-ID ermögliche bei DV- und AFM-Freimachung eine elektronische Erfassung und schnellere digitale Zuordnung der Sendungen nach Kunde und Kostenstelle. In der Software seien zudem automatisierte Qualitätssicherungen hinterlegt, die i.d.R. eine falsche Kostenstellenzuordnung der Sendungen erkennen würden. Dies habe z.B. den Zeitbedarf für die abendliche Zusammenstellung der Fakturierungsdaten in der Zentralen Abrechnungsstelle deutlich reduziert. Weiterhin habe die Betroffene die Logik der Kostenverteilung verändert. Seit Einführung der neuen Software würde die Kostenverteilung auf der Anzahl der Sendungen und nicht mehr auf der Anzahl der Kostenstellen basieren. Kunden mit hohen Sendungsmengen würden somit stärker belastet als Kunden mit geringen Sendungsmengen. Derzeit würde für die Erfassung der Sendungen nach Kostenstellen ein Zeitbedarf von [REDACTED] Stunden pro Sendung berücksichtigt.

Des Weiteren hat die Betroffene für das Jahr 2022 die DVextra-Sendungsmengen je Dienstleistungszentrum aufgeführt. In diesem Zusammenhang erläutert sie, dass DVextra-Sendungen, die unmittelbar vom Kunden zu den Briefzentren der DP AG transportiert würden, bei der Berechnung der Sachkosten je Sendung nicht berücksichtigt seien. DVextra-Sendungen, die bei den Kunden abgeholt und über die Dienstleistungszentren der Betroffenen bei der DP AG eingeliefert würden, fänden hingegen Berücksichtigung bei der Sachkostenberechnung.

Schließlich hat die Betroffene den Personalkostensatz, die erwarteten Kosten für die Positionen „interne Transportkosten“, „AfA“, „Wartung“, „Miete“ und „sonstige Fixkosten“ für 2023 und 2024 bereitgestellt. Die Mengenprognosen basierten auf der Sendungsmengenentwicklung des Jahres 2023 bis einschließlich Oktober.

Mit Schreiben vom 01.12.2023 hat die Kammer die Betroffene gebeten, die in der Anlage zu diesem Schreiben genannten [REDACTED] Kundenentgelte, die [REDACTED] Kunden betreffen, zu überprüfen. Weiterhin wurde die Betroffene um schriftliche Zusicherung gebeten, bei diesen Kundenentgelten bis zum 01.01.2024 Preiserhöhungen vorzunehmen, die über die bereits angekündigte Preismaßnahme von [REDACTED] % hinausgehen, um eine KeL-Deckung entsprechend den Bewertungen der Kammer zu erreichen.

Mit Schreiben vom 06.12.2023 hat die Betroffene die betreffenden [REDACTED] Kunden in vier Kategorien klassifiziert: a) Kunden, die seit mindestens Anfang 2023 nicht mehr einlieferten, b) Kunden, die an mehreren DLZ einlieferten und die einzelnen Produkte positiv seien, c) Kunden, die über die bisherige Preisanpassung positiv seien und d) Kunden, bei denen einzelne oder mehrere Preise angepasst werden müssten, um die KeL-Deckung zu erreichen. In Bezug auf die vier Kundenkategorien hat die Betroffene Folgendes zugesagt. Die Kunden der Kategorie a) würden mit einem Einlieferungsstopp versehen, so dass die aktuellen Preise unter keinen Umständen mehr zur Anwendung kämen. Die Kunden der Kategorie d) würde die Betroffene zum 01. März 2023 anpassen, so dass diese die KeL-Deckung erreichen, wie von der Kammer ermittelt. Hierzu würden entsprechende Vereinbarungen mit den Kunden durch die Betroffene vorgelegt. Sollte ein Kunde der Preisanpassung nicht zustimmen, würde die Zusammenarbeit mit dem Kunden beendet werden. Für die Kunden der Kategorien b) und c) wurden die entsprechenden Mengenübersichten und Preise als Anlage beigelegt. Zusätzlich wurden die noch nicht vorgelegten – bereits versendeten – Anschreiben an die Kunden beigelegt. Für den Kunden [REDACTED] sei kein Schreiben erstellt worden, da der Kunde nicht mehr einliefere.

Die Einleitung des Verfahrens wurde gemäß § 8 Abs. 2 PEntgV im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 20/2023, erschienen am 25.10.2023, als Mitteilung Nr. 115/2023 sowie am 24.10.2023 auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

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

II. Wegfall des Verfahrensgegenstandes nach Entgeltanpassung

Mit Eröffnungsbeschluss vom 18.12.2023 hatte die Kammer ein Verfahren der nachträglichen Überprüfung nicht genehmigungsbedürftiger Entgelte gemäß § 25 Abs. 1 Satz 1 PostG eingeleitet. Ihr waren Tatsachen bekannt geworden, die die Annahme rechtfertigten, dass von der Betroffenen für Konsolidierungsleistungen erhobenen Entgelte nicht den Maßstäben des § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 4 PostG genügten.

Die Betroffene hatte mit Schreiben vom 31.10.2023 zunächst angekündigt, ihre Entgelte mit Wirkung zum 01.01.2024 pauschal um [REDACTED] % zu erhöhen und ggf. einzelne Entgelte nachfolgend so anzupassen, dass sie den Entgeltmaßstäben des Postgesetzes entsprechen. Mit Schreiben vom 24.11.2023 hat sie den Nachweis für die pauschale Entgeltanhebung erbracht.

Die Kammer hatte der Betroffenen aufgrund der von ihr wiederholt erklärten Bereitschaft zur individuellen Vertragsanpassung mit Schreiben vom 01.12.2023 die Maßstäbe für eine Bereinigung des postrechtswidrigen Zustands dargestellt und die verbliebenen, noch anzupassenden Verträge und Entgelte aufgeführt.

Mit an die Kammer gerichtetem Schreiben vom 06.12.2023 hat die Betroffene erklärt, bei [REDACTED] Kunden würden auch nach der pauschalen Anpassung zum 01.01.2024 bei Anwendung der von der Kammer entwickelten Maßstäbe Anpassungen erforderlich werden, um eine KeL-Deckung zu erreichen. Die Verträge der Kunden würden mit Wirkung zum 01.03.2024 angepasst und die entsprechenden Vereinbarungen der Kammer vorgelegt. Sollte ein Kunde der Preisanpassung nicht zustimmen, werde die Zusammenarbeit mit diesem Kunden beendet.

Für die sonstigen in der mit Schreiben der Kammer vom 01.12.2023 übersandten Liste enthaltenen Kunden hat die Betroffene nachgewiesen, dass aktuell keine missbräuchlichen Entgelte erhoben werden.

Mit der Zusicherung der Betroffenen, bis zum 01.03.2024 bei den in der Anlage zum Schreiben der Kammer vom 01.12.2023 genannten Kundenentgelten Preiserhöhungen vorzunehmen, die über die bereits angekündigte Preismaßnahme [REDACTED] %) hinausgehen, um eine KeL-Deckung entsprechend den nachfolgenden Bewertungen der Kammer zu erreichen (s. dazu Punkt A.), entfällt der Gegenstand des eingeleiteten Missbrauchsverfahrens nach § 25 Abs. 1 Satz 1 PostG im Hinblick auf das Abschlagsverbot. Auch wird dem Vorwurf des Vorliegens einer missbräuchlichen PKS (s. dazu Punkt B.) durch die Anpassung der Entgelte abgeholfen. Das Verfahren ist daher einzustellen.

Die Frist für die Umstellung der nach der pauschalen Anhebung der Entgelte zum 01.01.2024 für die Erreichung eines postrechtskonformen Zustands noch anzupassenden Verträge wird von der Kammer als ausreichend und verhältnismäßig erachtet.

Die Frist ist zeitlich ausreichend bemessen, um der Betroffenen eine erneute Umstellung der Preis- und Abrechnungskonditionen bei den relevanten Kunden – und dem damit verbundenen organisatorischen Aufwand – zu ermöglichen. Dabei war auch zu berücksichtigen, dass die Betroffene bereits zum 01.01.2024 eine pauschale Anpassung um [REDACTED] % durchführt. Die Frist bis zur nächsten erforderlichen Entgeltanpassung gibt einerseits der Betroffenen die Möglichkeit, ihre Entgeltanpassung zu formulieren und zu begründen. Andererseits gewinnen auch die Kunden der Betroffenen die Möglichkeit, sich nach alternativen Angeboten am Markt umzusehen, wenn sie die Entgelterhöhung nicht akzeptieren wollen. Die Frist dient damit auch den Interessen der Wettbewerber, die neue Angebote am Markt platzieren können.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass eine schnellere Umsetzung der erforderlichen Entgelterhöhungen im streitigen Verfahren nicht hätte erreicht werden können. Im Entgeltüberprüfungsverfahren nach § 25 PostG wäre auf der ersten Stufe eine Aufforderung zur unverzüglichen Anpassung der beanstandeten Entgelte an die postregulatorischen Maßstäbe einzufordern gewesen. Unverzüglichkeit, d.h. Handeln ohne schuldhaftes Zögern, hätte berücksichtigen müssen, dass die Kammer der Betroffenen keine konkreten Vorgaben hätte unterbreiten können, in welcher Höhe welches Entgelt anzupassen gewesen wäre. Stattdessen wäre die Kammer darauf beschränkt gewesen, die Kalkulationsparameter (Behälterfüllgrad, Prozesszeiten etc.) mitzuteilen, um die Betroffene in die Lage zu versetzen, die nicht postrechtskonformen Entgelte und die notwendige Entgelterhöhung selbst zu ermitteln. Zusätzlich hätte berücksichtigt werden müssen, dass auch eine ausreichende Frist zur Information der betroffenen Kunden zu gewähren wäre. Eine Fristsetzung bis zum 29.02.2024 für die Umsetzung der zahlreichen Entgelterhöhungen der Betroffenen samt Kundeninformation erscheint vor den Umständen des Einzelfalles unverzüglich und auch verhältnismäßig.

Darauf hinzuweisen bleibt, dass im Falle des Erforderlichwerdens der zweiten Stufe eines Anordnungsverfahrens gem. § 25 Abs. 3 PostG das Verfahren nicht vor dem späten Frühjahr geendet hätte.

A. Kein Verstoß gegen §§ 25 Abs. 1, 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 (wettbewerbsbeeinträchtigender Preisabschlag)

Mit der Zusicherung der Betroffenen, die streitbefangenen Konsolidierungsentgelte spätestens mit Ablauf des Monats Februar 2024 unter Anwendung der von der Kammer vorgegebenen Kalkulati-

onsparameter an die nachfolgend beschriebenen Entgeltbedingungen anzupassen, entfällt der Gegenstand des nach § 25 Abs. 1 Satz 1 PostG eingeleiteten Missbrauchsverfahrens. Nach entsprechender Erhöhung dieser Entgelte verstoßen die in Rede stehenden Entgelte der Betroffenen für Konsolidierungsleistungen nicht mehr gegen das Abschlagsverbot des § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 PostG.

1. Abschlagsprüfung

Nach erfolgter Entgeltanpassung enthalten die Entgelte der Betroffenen keine Abschläge im Sinne des § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 PostG. Ausgangspunkt für die Abschlagsprüfung sind die KeL im Sinne des § 20 Abs. 1 und 2 PostG (hierzu unter aa). Die allein maßgeblichen KeL werden von den ab dem 01.01.2024 bzw. 01.03.2024 geltenden Entgelten gedeckt (hierzu unter bb)).

a) Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) als Ausgangspunkt der Abschlagsprüfung nach § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 PostG

Maßgeblicher Ausgangspunkt für die Abschlagsprüfung nach § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 PostG sind gemäß § 20 Abs. 1 PostG die KeL des regulierten Unternehmens (vgl. ständige Entscheidungspraxis der Beschlusskammer: Impulspostentscheidung vom 28.06.2016, Az. BK5-16/012, Einstellungsvermerk vom 15. September 2010, Az. BK5b-10/013, Seite 7; Beschluss vom 14. Juni 2011, Az. BK5b-11/018, Seite 30 f.; Einstellungsvermerk vom 23. März 2015, Az. BK5-11/069, Seite 32 f.; so auch die Literatur: Sedemund, Beck'scher PostG-Kommentar, 2. Auflage 2004, § 20 Rn. 18, 27, 29; Lübbig, ebenda, § 25 Rn. 9; so auch die Prüfungen in der Rechtsprechung: Verwaltungsgericht Köln, Beschluss vom 01.09.2016, 22 L 1522/ 16, S. 4; Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 30.08.2019, Az. 22 K 5770/16, Rn. 133-135; Beschluss vom 1. September 2011, Az. 22 L 1011/11, Rn. 63 ff.; Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15. November 2011, Az. 13 B 1082/11, Rn. 11).

Dies folgt aus der Systematik der postgesetzlichen Vorschriften. Zwar trifft es zu, dass § 25 Abs. 1 PostG als Grundlage der nachträglichen Überprüfung nicht genehmigungsbedürftiger Entgelte hinsichtlich des materiellen Maßstabs allein auf die Regelung des § 20 Abs. 3 PostG verweist. Aus der Binnenstruktur des § 20 PostG ergibt sich jedoch, dass Ausgangspunkt für die in Abs. 3 genannten Auf- und Abschlagsverbote allein die KeL des Abs. 1 und 2 darstellen können. Dies hat der Gesetzgeber klar vorgegeben, indem er die KeL als Ausgangspunkt für die Preisbildung des regulierten Unternehmens insgesamt bezeichnet hat (vgl. Bundestags-Drucksache 13/7774, Seite 24). Einen anderen Anknüpfungspunkt kennt das Postgesetz nicht.

Für die Prüfung des Preishöhenmissbrauchs im Rahmen der postrechtlichen Entgeltgenehmigung wurde dies vom Bundesverwaltungsgericht wiederholt bestätigt (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 29. Mai 2013, Az. 6 C 10.11, Rn. 28; Urteil vom 5. August 2015, Az. 6 C 8.14, Rn. 43). Das

Gericht hat dabei festgestellt, dass der Maßstab der KeL zugleich den Inhalt des Aufschlagverbots bestimmt (vgl. ebenda). In Fortsetzung dieses Ansatzes ist der Maßstab der KeL ebenso als Ausgangspunkt des Abschlagsverbots zu betrachten.

Bereits in seiner Entscheidung zu den Entgelten der Betroffenen für den Zugang zu Postfachanlagen hat das Gericht deutlich gemacht, dass die Vorschrift des § 24 des Telekommunikationsgesetzes vom 25. Juli 1996 (TKG 1996) eine mit § 20 PostG vergleichbare Regelung enthält.

So heißt es im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Mai 2013, Az. 6 C 10.11, Rn. 28:

„Nach der Entwicklung der Rechtsprechung des Senats im Telekommunikationsrecht, die sich nicht nur auf die neuere Vorschrift des § 31 Abs. 1 Satz 2 TKG 2004 [gemeint ist die Norm in der durch Gesetz vom 3. Mai 2012 geänderten Fassung, vgl. Rn. 17 des Urteils; Anm. des Verf.] [...], sondern auch auf die mit § 20 Abs. 1 und Abs. 2 PostG weithin wortgleichen Bestimmungen in § 24 Abs. 1 und Abs. 2 TKG 1996 [...] bezieht, [...]“

Beide Regelungen geben den Maßstab für die Entgeltgenehmigung vor. Während § 24 Abs. 1 TKG 1996 – ebenso wie § 20 Abs. 1 PostG – das Gebot der Orientierung an den KeL vorgibt, enthält § 24 Abs. 2 TKG 1996 – ebenso wie § 20 Abs. 3 PostG (n.F.) – das Aufschlags-, Abschlags- und Diskriminierungsverbot. Systematisch identisch ist auch der Verweis auf die jeweiligen Verbote nach § 24 Abs. 2 TKG 1996 und § 20 Abs. 3 PostG (n.F.) als Maßstab der nachträglichen Entgeltüberprüfung. Sowohl die Regelung des § 30 Abs. 4 TKG 1996 als auch § 25 PostG verweisen hinsichtlich der materiellen Maßstäbe allein auf § 24 Abs. 2 TKG 1996 bzw. § 20 Abs. 3 PostG. Gleichwohl geht das Bundesverwaltungsgericht in der Rechtsprechung zu §§ 30 Abs. 4, 24 Abs. 2 TKG 1996 ohne Weiteres davon aus, dass Ausgangspunkt der Abschlagsprüfung im Verfahren der nachträglichen Entgeltüberprüfung die in § 24 Abs. 1 TKG 1996 geregelten und in der Verweisungsnorm nicht ausdrücklich in Bezug genommenen KeL sind.

So führte das Gericht bereits im Urteil vom 10. Oktober 2002, Az. 6 C 8.01, aus:

„[...] das in § 24 Abs. 1 Satz 1 TKG enthaltene Gebot der Orientierung der Entgelte an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung, das zwar in § 30 Abs. 4 TKG nicht als Maßstab der nachträglichen Entgeltkontrolle genannt ist, aber gleichwohl in diesem Verfahren als Grundlage für die Prüfung ungerechtfertigter Preisaufschläge oder -abschläge mitgeprüft werden muss [...]“

Diese Rechtsprechung ist auf die weitgehend wortgleiche Regelung des § 20 PostG übertragbar. Sie bestätigt die eingangs geschilderte Annahme der Beschlusskammer zum Anknüpfungspunkt für die Abschlagsprüfung nach § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 PostG.

Im Postbereich ist es im Gegensatz zum TK-Bereich mit den Änderungen der Gesetzesnovelle TKG 2004 zu keiner Differenzierung durch den Gesetzgeber hinsichtlich der Maßstäbe der ex-ante-Genehmigung und der ex-post-Überprüfung gekommen. Daher bleibt für den Postbereich festzuhalten, dass eine entsprechende Gesetzesänderung unterblieben ist. Deshalb kann die auf eine abweichende Rechtslage gestützte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Telekommunikationsgesetz nicht auf die postrechtlichen Vorschriften übertragen werden. Aus diesem Grunde muss es mit der Heranziehung der Rechtsprechung zu den Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes vom 25. Juli 1996 für die Auslegung des § 20 PostG sein Bewenden haben. Die Beschlusskammer trägt damit nicht nur dem Grundsatz der Gewaltenteilung Rechnung, der es dem Gesetzgeber überantwortet, die gesetzlichen Grundlagen zu verändern oder beizubehalten. Vielmehr berücksichtigt sie zugleich die grundsätzlichen Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts zum Verhältnis der telekommunikations- und postrechtlichen Vorschriften (vgl. Urteil vom 28. März 2006, Az. 6 C 13.05).

b) Fehlen von Abschlägen nach § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 PostG

Unter Berücksichtigung der Entgeltanpassungen für Konsolidierungsleistungen zum 01.01.2024 bzw. zum 01.03.2024 stellt die Kammer fest, dass keine Abschläge nach § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 PostG mehr gegeben sind. Die Feststellung beruht auf dem von der Betroffenen vorgelegten **Kostenansatz**. Die zum 01.01.2024 bzw. 01.03.2024 angepassten Entgelte für Konsolidierungsleistungen decken die KeL, welche sich nach Heranziehung der von der Kammer als sachgerecht erachteten Kalkulationsparameter ergeben.

(1) Bestimmung der Kalkulationsparameter für die Ermittlung der KeL

Die Feststellung fehlender Abschläge ab dem 01.01.2024 bzw. 01.03.2024 erfolgt seitens der Kammer unter Zugrundelegung der nachfolgend beschriebenen Kalkulationsparameter und deren Wertansätzen.

Diese basieren auf den von der Betroffenen mit Schreiben vom 30.05.2023, 31.10.2023, 10.11.2023 und 27.11.2023 vorgelegten Kostendaten und Kalkulationsannahmen, jedoch mit Abweichungen hinsichtlich einzelner Kalkulationsparameter bei den Personal- und Sachstückkosten.

Die Konsolidierungsentgelte ergeben sich aus den für die verschiedenen Einlieferungsvarianten maßgeblichen Stückkosten des vorgegebenen dienstleistungsspezifischen Kalkulationsmodells. Kostenbasis ist das Geschäftsjahr 2024. Damit werden Kostensteigerungen für Personal- und Sachkosten für 2023 und für 2024 berücksichtigt.

(2) Prüfung und Bewertung der einzelnen Kalkulationsbestandteile

Als Datengrundlage für die Kalkulation dient die von der Betroffenen zur Verfügung gestellte Kalkulationsdatei (Anlage 4 zum Schreiben vom 30.05.2023) für die Standorte der Betroffenen, Stand 2022.

Ergänzend hat die Kammer auf Unterlagen zurückgegriffen, die die Betroffene am 31.10.2023, 10.11.2023 und am 27.11.2023 bereitgestellt hat. Die darin enthaltenen Parameter – wie Zeitansätze und Behälterfüllgrad - zur Bestimmung der Entgelte weichen zum Großteil von den zuvor eingereichten Kalkulationen (Stand 30.05.2023) ab. Die Mengenangaben aus dem Schreiben vom 27.11.2023 wurden der Kalkulation zugrunde gelegt.

Bei der Ermittlung der Stückkosten wird zwischen folgenden Einlieferungsvarianten unterschieden.

- a) AFM- freigemachte und maschinell sortierte SKBf-Sendungen
 - a1) AFM-freigemachte und maschinell sortierte SBf-Sendungen
 - a2) AFM-freigemachte und maschinell sortierte KBf-Sendungen
- b) AFM-freigemachte und manuell sortierte GBf-Sendungen
- c) AFM-freigemachte und manuell sortierte MBf-Sendungen
- d) AFM-freigemachte und maschinell sortierte GBf-Sendungen
- e) AFM-freigemachte und maschinell sortierte MBf-Sendungen (derzeit nicht relevant)
- f) DV-freigemachte und maschinell sortierte SKBf-Sendungen
- g) DV-freigemachte und manuell sortierte GMBf-Sendungen
- h) DV-freigemachte und maschinell sortierte GBf-Sendungen
- i) „DV-extra“-Sendungen (mit Inanspruchnahme des DLZ)
- j) „DV-extra“-Sendungen (ohne Inanspruchnahme des DLZ; direkte Einlieferung beim BZ)
- k) „DV-abgreifen“

Umfasst eine Preislistenposition Sendungen mehrerer Einlieferungsvarianten, entspricht das betreffende Entgelt den sendungsmengengewichteten Stückkosten der jeweiligen Einlieferungsvarianten.

Die Sendungsbearbeitung für die Standardprozesse bei der Betroffenen und damit die bei ihr anfallenden Kosten unterscheiden sich je nach Art der Sendungsfreimachung. Diesbezüglich ist der Standardprozess „maschinell DV-freigemachte Sendungen“ von dem Standardprozess „maschinell AFM-freigemachte Sendungen“ abzugrenzen. So müssen Briefsendungen mit einer sogenannten DV-Freimachung – im Gegensatz zu Sendungen mit Absenderfreistempelung (sog. AFM-Sendungen) – nicht nummeriert werden. Liefert der Kunde AFM-Sendungen ein, erfolgt die Nummerierung der Sendungen durch den Kunden und verursacht dort Kosten.

Die Briefsendungen sind – soweit dies nicht bereits durch den Kunden der Betroffenen erfolgt ist – nach Formaten zu trennen. Dabei wird aufgrund unterschiedlicher Verarbeitungsprozesse zwischen Standardbriefen, Kompaktbriefen, Großbriefen und Maxibriefen unterschieden. Bei DV-Sendungen ist eine Formattrennung zwischen Standard- und Kompaktbriefen nicht erforderlich, da beide Formate gleichzeitig verarbeitet werden können. Groß- und Maxibriefe werden grundsätzlich nach Formaten getrennt. In zwei Briefzentren [REDACTED] können Standardbriefe und Kompaktbriefe mit Absenderfreistempelung auch gemeinsam sortiert werden, da nur dort die dafür notwendigen Sortiermaschinen vorhanden sind. Für die vorliegend zu betrachtenden maschinellen Standardprozesse fallen diese Bearbeitungsschritte nicht an und werden dementsprechend nicht angesetzt.

Darüber hinaus können DV-Sendungen in der Regel deutlich einfacher und schneller bearbeitet werden. Dies hat im Wesentlichen zwei Gründe: Zum einen sind die Sendungen sehr einheitlich und haben keine Luft in den Umschlägen, da die Sendungen in der Regel maschinell gefalzt und kuvertiert werden. Diese können sowohl in der maschinellen als auch in der manuellen Sortierung wesentlich schneller verarbeitet werden. Zum anderen sind die Adressen dieser Sendungen in der Regel gut maschinenlesbar und auch bei manueller Sortierung leicht lesbar und identifizierbar.

Aufgrund dieser Umstände sind bei den maschinell sortierten DV-freigemachten Sendungen dieselben Prozesse wie bei maschinell sortierten AFM-freigemachten Sendungen zu berücksichtigen, allerdings werden für die Prozesse reduzierte Zeitansätze (siehe Ausführungen zur Ermittlung der Personalstückkosten) zugrunde gelegt. Für beide Standardprozesse werden dieselben formatspezifischen Sachkosten je Sendung (Abschreibungen, Wartung, Miete, sonstige Fixkosten und Transportkosten) in gleicher Höhe angesetzt.

Über die Standardeinlieferung von DV-Sendungen hinaus bietet die Betroffene ihren Kunden zwei „Sonderverfahren“ an, die eine besondere Aufbereitung und Vorsortierung der eingelieferten Sendungen voraussetzen und den Aufwand bei der Betroffenen weiter reduzieren. Sowohl der Versender als auch der Druckdienstleister des Versenders haben die Möglichkeit, die Sendungen bereits im Produktionsprozess nach Leitregionen zu sortieren und so genannte Leitregionsbehälter herzustellen. Diese werden dann an die Betroffene übergeben und von dieser über die nachfolgend beschriebenen Prozesse „Handabgreifen“ oder „DVextra“ bei der DPAG eingeliefert.

Bei der Einlieferungsvariante „DVextra“ entfällt jeglicher Sortieraufwand, da die Sendungen bereits in Behältern so vorsortiert sind, dass sie von der Betroffenen lediglich zur Einlieferung mit den Sendungen anderer Kunden bei der DPAG übernommen werden. Die für die Anmeldung von Zusatzaufträgen im AM.Portal der DPAG erforderlichen Daten entnimmt die Betroffene automatisiert den

vom Kunden zur Verfügung gestellten Daten, die über eine Schnittstelle an die Betroffene übermittelt werden. Insofern entfallen fast alle der sonst bei der Betroffenen anfallenden Bearbeitungsschritte.

Beim „Handabgriff“ werden Briefsendungen mit DV-Freimachung, die nicht nummeriert werden müssen, nach Leitregionen auf- oder absteigend sortiert an die Betroffene übergeben. Bei Behältern mit leitregionsreinen Standard-/Kompaktbriefen wird der Behälteraufkleber durch den Infoträger einer Leitregion ersetzt. Bei Mischbehältern, die z.B. zwei Leitregionen in aufsteigender Reihenfolge enthalten, werden die Sendungen nach Leitregionen manuell getrennt und in die entsprechenden Ausgangsbehälter gelegt. Die für die Anmeldung von Zusatzaufträgen im AM.Portale der DPAG erforderlichen Daten werden über eine eigens entwickelte Schnittstelle automatisiert aus den vom Kunden zur Verfügung gestellten Daten extrahiert.

(3) Ermittlung der Personalstückkosten

Die Personalstückkosten sind unter Rückgriff auf den DLZ-spezifischen Personalkostensatz für das Jahr 2024 und auf Grundlage der prozessbezogenen Zeiten für die einzelnen Konsolidierungsprozesse für die jeweiligen Einlieferungsvarianten zu ermitteln. Die von der Betroffenen im Verfahren vorgetragenen Änderungen bei Behälterfüllgrad und Erfassungskosten für die Kostenstellen sind dem Grunde und der Höhe nach anerkennungsfähig. Als nicht anerkennungsfähig - weil nicht hinreichend nachgewiesen - erachtet die Kammer die sonstigen Änderungen der Zeitstandards gegenüber den Ausgangswerten vom 30.05.2023. Den Ermittlungen der Kammer liegen somit die im Schreiben vom 30.05.2023 (Anlage 4) genannten Zeitstandards zugrunde, unter Berücksichtigung der anerkennungsfähigen Änderungen beim Behälterfüllgrad (Schreiben vom 10.11.2023) und dem geänderten Zeitansatz für die Kostenstellen-Erfassung (Schreiben vom 27.11.2023).

Für die DLZ werden für die Berechnung der Personalstückkosten für die nachfolgenden Prozesse die von der Kammer als sachgerecht angesehenen Zeitansätze und Behälterfüllgrade zu grunde gelegt:

		BemW	BezE	Menge	Std.
1	Behälter ausladen SBf/KBf (pro Behälter ■ Sendungen)	100	■	1	■
2	Behälter ausladen GBf/MBf (pro Behälter ■ Sendungen)	100	■	1	■
3	Trennen nach Produkten	1.000	■	1	■
4	Sendungen abgreifen SBf/KBf	1.000	■	1	■
5	Sendungen Sortieren SBf + nummerieren	1.000	■	1	■
6	Sendungen Sortieren KBf + nummerieren	1.000	■	1	■
7	Sendungen Sortieren GBf/MBf (BZA) manuell	1.000	■	1	■
8	Sendungen nummerieren GBf/MBf	1.000	■	1	■
9	Sendungen Sortieren GBf/MBf (BZE)	1.000	■	1	■
10	Sendungen Sortieren GBf + nummerieren (NPI-Ist-Werte ZW)	1.000	■	1	■

11	Sendungen Sortieren MBf manuell	1.000		1	
12	Erfassen und Abrechnungsdaten zusammenfassen			1	
13	Sonstige Tätigkeiten Leitung/Wechselbrücken beladen SBf/KBf (pro Behälter ■■■ Sendungen)	100		1	
14	Sonstige Tätigkeiten Leitung/Wechselbrücken beladen GBf/MBf (pro Behälter ■■■ Sendungen)	100		1	

Behälterfüllgrad

Die Betroffene hat mit Schreiben vom 10.11.2023 neue Angaben zum Behälterfüllgrad vorgelegt. Der zunächst am 31.10.2023 von ihr mitgeteilte Wert war unzutreffend. Eine erneute Prüfung durch die Betroffene hat ergeben, dass der durchschnittliche Behälterfüllgrad bei Standard- und Kompaktbriefen ■■■ Sendungen und bei Groß- und Maxibriefen ■■■ Sendungen betrage. Die Werte weichen von den in der Ursprungskalkulation (Stand 30.05.2023) von der Betroffenen angewandten Werten (Standard-, Kompaktbrief ■■■ Sendungen; Groß- u. Maxibrief ■■■ Sendungen) ab. Für die Ermittlung der Personalkosten erkennt die Kammer die von der Betroffenen aktualisierten Werte an. Demnach werden den Prozesstätigkeiten „Behälter ausladen“ und „Sonstige Tätigkeiten“ ein Behälterfüllgrad von ■■■ Sendungen bei Standard- und Kompaktbriefen sowie ■■■ Sendungen bei Groß- und Maxibriefen zugrunde gelegt.

Prozesszeiten

Ebenfalls anerkannt werden die von der Betroffenen mit Schreiben vom 27.11.2023 mitgeteilten Änderungen der Prozesszeiten für die Tätigkeit „Erfassung der Sendungsmengen nach Kostenstellen“. Die Betroffene hat dargelegt, dass im Zuge einer neuen Softwarelösung nunmehr eine schnellere Zuordnung der Sendungen nach Kunden und deren Kostenstellen möglich ist. Die eindeutige Frankier-ID ermöglicht bei DV- wie auch bei AFM-Freimachung eine elektronische Erfassung und digitale Zuordnung der Sendungen nach Kunden und Kostenstellen. Im Vergleich zum bisherigen Prozess der Kostenstellenerfassung reduziert dieses automatisierte Verfahren den Personalbedarf. Da jede Sendung den Prozess der digitalen Zuordnung durchläuft, ändert sich mit der Einführung der neuen Erfassungssoftware auch die bisherige Erfassungslogik, die sich bisher nach der Zahl der Kostenstellen richtete. Für die Kammer sind die Gründe für den geänderten Ansatz der Betroffenen nachvollziehbar dargelegt. Die Kammer legt daher für die Bemessung des Zeitansatzes und der Personalprozesszeiten einen Zeitbedarf von ■■■ Stunden pro Sendung zugrunde.

Von der Kammer nicht anerkannt werden die von der Betroffenen gegenüber der Ursprungskalkulation (Stand 30.05.2023) geänderten sonstigen Zeitstandards. Die Betroffene hat – trotz mehrfacher Nachfrage der Kammer – nicht darlegen können, dass der Ansatz der geänderten Zeitansätze begründet ist. Im Gegensatz zu dem Vortrag der Betroffenen, die ausführte, die angewandten Zeitansätze seien kundenindividuell bemessen worden, hat die Kammer festgestellt, dass bei sämtlichen

██████████ Kunden die gleichen Zeitstandards pauschal in Ansatz gebracht wurden. Die Kunden unterschieden sich hinsichtlich der jeweiligen Gesamtsendungsmenge, des AFM- bzw. DV-Anteils, der betroffenen DLZ, des Inkrafttretens der aktuell gültigen Preise, der Inanspruchnahme von Sonderprozessen etc. zum Teil erheblich voneinander. Zudem konnte die Betroffene nicht glaubhaft darlegen, weshalb die amtsbekannten Zeitstandards, die die Betroffene mit Schreiben vom 30.05.2023 der Kammer vorgelegt hat, durch zum Teil deutlich niedrigere Zeitstandards zu ersetzen sind. Soweit die Betroffene darauf verwiesen hat, dass diese niedrigeren Werte am unteren Ende der Varianz der Zeitstandards lägen, geht die Kammer davon aus, dass die Werte von der Betroffenen – zumal sie für eine Vielzahl von Kunden Anwendung finden – in einer objektivierbaren Art und Weise ermittelt werden können. Die Betroffenen hat verwertbare Angaben zur Ermittlung dieser Werte jedoch nicht vorgelegt. Die Änderung der Zeitansätze ist damit nicht nachgewiesen. Die Kammer hält, aufgrund der Bedeutung der Zeitstandards für die Ermittlung und Höhe der Personalkosten, die Herleitung dieser Standards für erforderlich. Die Weigerung der Betroffenen, entgeltbegründende Unterlagen vorzulegen führt dazu, dass die Kammer hilfsweise auf die Werte der Ursprungskalkulation vom 30.05.2023 zurückgreifen musste.

(4) Ermittlung der Sachstückkosten

Die berücksichtigungsfähigen Sachkosten beinhalten anteilige AfA, Kosten für Wartung und Miete, interne Transportkosten sowie sonstige anteilige Fixkosten, die die Betroffene für das Jahr 2024 je DLZ als Erwartungswert ermittelt hat. Für die Ermittlung der durchschnittlichen Sachstückkosten ist die für das Jahr 2024 erwartete Gesamtsendungsmenge des jeweiligen DLZ-Standorts zugrunde zu legen. Sachkosten sind auch auf DVextra-Kunden zu verrechnen, sofern diese nicht unmittelbar in Briefzentren der DPAG einliefern. Bei der Bewertung der Fixkosten sind Erträge infolge einbehaltenen Teilleistungsrabatte nicht kostenmindernd in Abzug zu bringen. Die Kammer hat die weiteren Bereinigungen der Betroffenen bei den sonstigen Fixkosten zur Vermeidung einer Doppelansetzung übernommen. Zur Herleitung des Fixkosten-Ansatzes für das Jahr 2024 hat die Kammer die durchschnittlich erwarteten Sachkostensteigerungen (ohne Fixkostenanteil) je DLZ der Jahre 2023 und 2024 für die Bestimmung des Fixkostenwerts für 2024 herangezogen.

Die von der Betroffenen angesetzten **Sachkosten** beinhalten anteilige AfA, Kosten für Wartung und Miete, interne Transportkosten, sonstige anteilige Fixkosten sowie Sachkosten für die Nummerierung bei Groß- und Maxibriefen. Sie werden für jedes DLZ von der Betroffenen gesondert ermittelt. Die Betroffene hat mit Schreiben vom 27.11.2023 die erwartete Sachkosten- und Sendungsmengenentwicklung für die Jahre 2023 und 2024 je DLZ vorgelegt. Die anteiligen Fixkosten weist sie unter Abzug der Erträge aus einbehaltenen Teilleistungsrabatten aus.

Bei Sendungen, die unmittelbar vom Kunden zu den Briefzentren der DPAG transportiert werden - und damit am DLZ-Standort der Betroffenen keinerlei Bearbeitung erfahren (Sonderfall der DVextra-Sendungen, siehe Einlieferungsvariante j)), bleiben die vorgenannten Sachkosten je Stück bei der Berechnung der KeL unberücksichtigt. Die Standort-Infrastruktur ist für die Leistungserbringung durch die Betroffene bei diesen Sendungen nicht erforderlich. Soweit die Betroffene vorträgt, bei der Deckung der Sachkosten seien auch die vorgenannten DVextra-Sendungen zumindest in Teilen zu beteiligen, begegnet dies mit Blick auf die festzustellende Abschlagsschwelle nach § 20 Abs. 2 und 3 Nr. 2 PostG keinen Bedenken.

Ebenfalls unberücksichtigt bleibt die Kostenposition „Sachkosten nummerieren“ bei denjenigen Groß- und Maxibriefen, die keiner Nummerierung bedürfen (bei maschineller Sortierung, DV-Freimachung). Bei den bei der Betroffenen hier maßgeblichen Konsolidierungsvarianten erfolgt bei Standard- und Kompaktbriefen stets eine maschinelle Sortierung. Die Kostenposition „Sachkosten nummerieren“ findet bei der Konsolidierung von Standard- und Kompaktbriefen daher keine Anwendung.

Für Konsolidierungsleistungen, die die Betroffene für einen Kunden an mehreren DLZ-Standorten erbringt, sind zur Ermittlung eines KeL-basierenden Kundenentgelts die Sachkosten je DLZ je Format mit dem Anteil der an diesem Standort eingelieferten zu konsolidierenden Briefe des Kunden an der formatbezogenen Gesamtmenge des Kunden zu gewichten (Mengengewichtung).

Bereinigung der Fixkosten

Mit Schreiben vom 30.05.2023 und 31.10.2023 hat die Betroffene vorgetragen, dass die anzusetzenden Kosten zu bereinigen seien. Danach sind Aufwandspositionen zu eliminieren, die in der der Kammer mit Schreiben vom 30.05.2023 vorgelegten Kalkulation als separater Kostenfaktor enthalten waren.

Die Kammer stimmt der Bereinigung insoweit zu, als es sich um sog. Klickkosten handelt, die pro frankierter Sendung anfallen, sowie um die Kosten für die an jedem Standort eingekauften Frankieretiketten. Da es sich hierbei um Kosten der Frankierleistung handelt, dürfen diese nicht berücksichtigt werden, da es sich ansonsten um eine Doppelzählung von Kosten handeln würde. Konsolidierungskunden, die keine Frankierleistungen in Anspruch nehmen, würden mit anteiligen Frankierkosten belastet.

Darüber hinaus stimmt die Kammer einer Anpassung zu, soweit es sich um Sondereffekte handelt, die bei einer Kalkulation für eine längere Vertragslaufzeit nicht berücksichtigt werden dürfen. Hierzu zählen beispielsweise Transportkosten, die im Zusammenhang mit der Verlagerung einer Produkti-

onsstätte oder einzelner Maschinen entstehen. Schließlich werden zur Vermeidung von Doppelzählungen die Personalkosten eliminiert, soweit es sich um Rückstellungen für Urlaub, Überstunden und Abfindungen handelt. Diese werden im Rahmen der Entgeltkalkulation sowohl über den so genannten Personalabgabefaktor (PAF) als auch unter der Position „sonstige Fixkosten“ erfasst. Um diese Doppelberücksichtigung zu vermeiden, werden die sonstigen Fixkosten um diese Position bereinigt.

Die Kammer folgt hingegen nicht der von der Betroffenen geltend gemachten Ansicht, dass im Rahmen der Entgeltkalkulation Gutschriften aus BZA/BZE-Rabatten kostenmindernd anzusetzen seien. Diese Gutschriften resultieren daraus, dass die Betroffene vertragliche Vereinbarungen getroffen hat, die es ihr ermöglichen, Teilleistungsrabatte bei der DPAG zu erzielen, die nur teilweise oder gar nicht an die Kunden der Betroffenen weitergegeben werden. Diese Gutschriften haben mit der originären Wertschöpfung der in Rede stehenden Konsolidierungsleistungen nichts zu tun. Sie sind letztlich auf die Erzielung von Teilleistungsrabatten für BZE-Ableitungen zurückzuführen, obwohl mit dem Kunden nur eine BZA-Vereinbarung abgeschlossen wurde.

Die von der Betroffenen geltend gemachten Rabatte betreffen die Wertschöpfung der Endbeförderung durch die DPAG und resultieren aus Einsparungen, welche die DPAG im Rahmen der Weiterbeförderung der Teilleistungssendungen in ihrem Brieflogistiknetz erzielt. Produktionstechnisch und kostenrechnerisch handelt es sich daher um Erlöse aus Wertschöpfungsprozessen, die dem Konsolidierungsprozess nachgelagert sind. Werden Sendungen an den BZA-Standorten als BZE-Sendungen bei der DPAG eingeliefert und die zusätzlichen BZE-Rabatte von der Betroffenen nicht an deren Kunden ausgeschüttet, betrifft dies die Endbeförderung durch die DPAG und nicht den Konsolidierungsprozess und ist daher unter dem Aspekt der Verursachungsgerechtigkeit kostenmäßig zu unterscheiden. Es handelt sich nicht um Kosteneinsparungen, die die Betroffene erzielt, sondern um einbehaltene / nicht gewährte Rabattausschüttungen. Diese sind abhängig davon, welche jeweiligen Vereinbarungen hierüber mit dem Kunden getroffen werden. Eine vollständige Ausschüttung der Rabatte ist möglich.

Der Konsolidierungsprozess bleibt davon jedenfalls unberührt. Für die Feststellung der KeL sind ausschließlich die jeweiligen, für die Leistungsbereitstellung und -erbringung anfallenden Kosten zu berücksichtigen. Die Art der Ableitung der Teilleistungssendungen bestimmt nicht die Kosten der Konsolidierung. Unabhängig davon, ob Sendungen als BZA-Sendungen oder als BZE-Sendungen abgeleitet werden, unterscheiden sich die mit der Konsolidierung verbundenen Prozesse wie Trennen, Sortieren, Nummerieren sowie der Bereich der Sachkosten nicht bzw. nur unwesentlich. Die mit den Gutschriften verbundenen Kosteneinsparungen werden von der Konzernmutter erzielt und liegen außerhalb der Produktionssphäre der Betroffenen. Damit fehlt es an dem erforderlichen konkreten Sachzusammenhang zwischen den Wertschöpfungskosten für die Konsolidierungsleistung

und der Abrechnung (Auskehrung der Rabatte) für die nachfolgende Beförderungsleistung. Vor diesem Hintergrund dürfen die erzielbaren, nicht an die Kunden weitergegebenen Rabatte im Rahmen der Standardkalkulation bei den Fixkosten nicht kostenmindernd berücksichtigt werden. Der fehlende Sachzusammenhang wird auch dadurch deutlich, dass je höher die nicht weiter gegebenen Rabattausschüttungen ausfallen, die Kosten für die Konsolidierungsleistungen sinken würden. Im Extremfall würden die von der Betroffenen einbehaltenen Rabatte die Wertschöpfungskosten übersteigen, obgleich die Wertschöpfung hiervon nicht tangiert wird und Personal- und Sachkosten dennoch entstehen. Eine kostenmindernde Anerkennung der einbehaltenen Rabatte würde insoweit zu einer unzulässigen Subventionierung der Kosten für Konsolidierungsleistungen durch den Bereich der Teilleistungen führen. Für die Kammer sind keine sachlichen Gründe erkennbar – und von der Betroffenen auch nicht vorgetragen – die eine derartige Subventionierung der Konsolidierungsleistungen durch (nicht ausgekehrte) Erträge nachgelagerter Leistungssphären rechtfertigen könnten.

Gemeinkosten und kalkulatorischer Gewinn

Aufschläge für Gemeinkosten werden von der Betroffenen für jedes DLZ in Höhe von [REDACTED] % angesetzt. Die Kammer wendet den Gemeinkostenaufschlag der Betroffenen unverändert an. Die formatspezifischen Gemeinkosten ergeben sich aus der Multiplikation des Gemeinkostenaufschlags mit der formatspezifischen Summe aus den Personal- und Sachkosten. Als Gewinn wird für jedes DLZ ein Zuschlag in Höhe von 6,56 % angesetzt.

Nach § 20 Abs. 2 PostG haben die KeL einen angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten zu umfassen, soweit diese für die Leistungsbereitstellung erforderlich sind. Im Rahmen der Kostenkalkulation sind anteilige Gemeinkosten in Ansatz zu bringen. Der Overheadzuschlag der Antragstellerin umfasst u. a. Aufwand für Abrechnungsleistungen und Vertrieb sowie für die Produktionsverwaltung.

Nach § 20 Abs. 2 PostG umfassen die KeL einen angemessenen Gewinnzuschlag. Dieser beträgt 6,56 %. Die Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags nach § 20 Abs. 2 PostG basiert auf einem europäischen Benchmark, bei dem die Gewinnmargen solcher Unternehmen als Vergleich heranzuziehen sind, die in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren, dem Wettbewerb geöffneten Märkten tätig und mit dem regulierten Unternehmen in struktureller Hinsicht vergleichbar sind, § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG. Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben hat die Beschlusskammer zuletzt im Rahmen des Price-Cap-Maßgrößenverfahrens BK5-21/004 die Gewinnmargen anderer europäischer Unternehmen auf vergleichbaren Märkten untersucht und eine Gewinnmarge in Höhe von 6,56 % ermittelt.

Für die Betroffene wird eine durchschnittliche Umsatzrendite von 6,56 % gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 und 3 PostG als Bestandteil der KeL herangezogen. Die KeL, einschließlich des darin enthaltenen

Gewinnzuschlags, bilden den maßgeblichen Ausgangspunkt für die Abschlagsprüfung nach § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 PostG für die hier überprüften Entgelte. Anders als die Betroffene meint, enthält das PostG keine gesonderte Regelung zur Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags im Rahmen der KeL-Bestimmung für nicht-genehmigungsbedürftige Entgelte. Die Gründe, die für die Einführung einer vergleichsmarktbasierten Gewinnermittlung ursächlich waren, treffen zudem auf die Tätigkeiten der Betroffenen zu. So ist auch die Betroffene Risiken ausgesetzt, die sich im Zusammenhang mit dem allgemeinen Trend des Briefmengenrückgangs zunehmend auf die Briefdienstleister auswirken. Auch handelt es sich bei den konsolidierten Briefmengen um klassische Transaktionspostsendungen, die zur Auslastung des universaldienstgeprägten Zustellnetzes der DPAG maßgeblich beitragen. Aufgrund des hohen Fixkostencharakters der Konsolidierung bestehen Kapazitätsänderungsrisiken infolge digitalisierungsbedingter Mengenrückgänge grundsätzlich auch bei der Betroffenen.

Der Rückgriff auf die im Maßgrößenverfahren 2021 festgelegte regulatorische Umsatzrendite als Referenz ergibt sich auch aufgrund der Geltung des funktionalen Unternehmensbegriffs.

Der im Rahmen des Price-Cap-Maßgrößenverfahrens BK5-21/004 ermittelte Gewinnzuschlag wurde zur Bestimmung der KeL sämtlicher Brief- und Paketdienstleistungen der Muttergesellschaft DPAG für die Jahre 2022 bis einschließlich 2024 zugrunde gelegt. Der Hinweis der Betroffenen, wonach die Marge in Höhe von 6,56 % nur zur Bestimmung der KeL der Price-Cap-Dienstleistungen der DPAG gewährt wurde, ist insoweit unzutreffend. Auch alle sonstigen nicht-genehmigungspflichtigen Brief- und Paketdienstleistungen der DP DHL enthalten zur Berechnung der KeL, die im Zuge der Ermittlung der Lastentragfähigkeit dieser Dienstleistungen gem. § 20 Abs. 3 Satz 2 bis 6 PostG zu erfolgen hat, eine kalkulatorische Gewinnmarge in Höhe von 6,56 %. Richtig ist, dass bei beständiger Aktualisierung einzelner Gewinnkomponenten im Zeitablauf auch Änderungen der Durchschnittsgrößen eintreten können. Dies sind allerdings einzelne Momentaufnahmen, die eine fundierte und detaillierte Untersuchung, wie sie die Kammer zuletzt für das aktuell laufende Price-Cap-Maßgrößenverfahren durchgeführt hat, grundsätzlich nicht ersetzen.

Aus Gründen der Konsistenz und Transparenz zu den Ermittlungen und Feststellungen der Gewinnmarge im Rahmen des geltenden Price-Cap-Genehmigungszeitraums hält die Kammer es daher für sachgerecht, bei der Bewertung der KeL der vorliegenden Entgelte den gleichen Gewinnsatz in Ansatz zu bringen, der bei allen anderen Postbeförderungsentgelten der DPAG für die Jahre 2022 bis 2024 kalkulatorisch zugrunde gelegt wurde. Hierbei handelt es sich neben den Price-Cap-Produkten auch um Leistungen, die nicht dem postalischen Universaldienst zuzurechnen sind und zum Teil den wettbewerbsintensiveren Geschäftskundenbereich Brief und Paket betreffen. Aufgrund des funktionalen Unternehmensbegriffs sind die postalischen Leistungen der Betroffenen mit Blick auf

die KeL- und Gewinn-Ermittlung nicht anders zu bewerten als andere postalische Leistungen, die die DPAG sowie andere Tochtergesellschaften bzw. Schwestergesellschaften der Betroffenen im Deutsche Post DHL-Konzernverbund erbringen.

Der funktionale Unternehmensbegriff ist zwar im Kartellrecht mit dem Ziel der Feststellung der Marktbeherrschung entwickelt worden. Dieses Konzept ist jedoch nicht nur darauf beschränkt, sondern auch auf entgeltregulatorische Fragestellungen mit Blick auf Missbräuchlichkeit von Entgeltmaßnahmen anwendbar. Es erstreckt sich auch auf die verschiedenen Formen des Ausbeutungs- und Behinderungsmissbrauchs, vgl. EuGH vom 02.04.2009 Rs. C 202/07 „France Telecom“. Vor dem Hintergrund, dass die allgemeinen kartellrechtlichen Normen und die dort entwickelte Terminologie Eingang in die postregulatorische Entgeltregulierung gefunden haben, ist auch davon auszugehen, dass der Begriff des „Unternehmens“ im Lichte dieser funktionalen Betrachtungsweise auszulegen ist. Für dieses Auslegungsergebnis spricht auch die Tatsache, dass der Begriff des marktbeherrschenden Unternehmens als wesentliches Tatbestandsmerkmal innerhalb der Entgeltregulierung benannt wird und eine Eingriffsvoraussetzung darstellt.

Eine Bestätigung dieser Sichtweise zur Verbundklausel findet sich auch in der Entscheidung des BGH im Verfahren Entega I (Urteil vom 23.06.2009 KZR 21/08, Rn. 16). Dort stellte der BGH unmissverständlich klar, dass die Verbundklausel im deutschen Missbrauchsrecht umfassend Anwendung findet. Im Weiteren wird dort unter Bezugnahme auf verbundene Unternehmen i. S. d. §§ 17, 18 AktG ausgeführt, dass regelmäßig von einem einheitlichen Unternehmen auszugehen ist, unabhängig davon, wie dieses Unternehmen gesellschaftsrechtlich strukturiert ist. Einer Muttergesellschaft sind nicht nur dann Ressourcen oder Betriebsteile zuzurechnen, wenn es um die Feststellung der Marktbeherrschung geht, sondern auch im Rahmen der Missbrauchskontrolle.

Für die Anwendung des funktionalen Unternehmensbegriffs auch und insbesondere im Zusammenhang mit dem vorliegenden Fall sprechen auch die Regelungen im PostG und in der PEntgV. Dies kommt insbesondere auch durch §§ 25 Abs. 2 PostG, 6 Abs.1 PEntgV zum Ausdruck; sofern auf das betroffene Unternehmen Bezug genommen wird, kann es nur das marktbeherrschende, funktional zu betrachtende Unternehmen sein. Ein unselbständiges Unternehmen bzw. eine Abteilung wären nicht als betroffenes Unternehmen i. S. d. Norm anzusehen.

Als Anhaltspunkt für die Anwendung des funktionalen Unternehmensbegriffs ist daneben der Umstand zu sehen, dass § 20 Abs. 2 PostG auf eine Situation des Gesamtunternehmens abstellt. Dieses Risiko wird maßgeblich bestimmt durch das Gesamtportfolio des Konzerns. Mithin würde eine Fokussierung auf die Risikosituation eines abhängigen Unternehmens nicht das tatsächliche Risiko des Konzerns darstellen, denn dieses wird bestimmt durch die Aktivitäten, insbesondere aber auch

durch den Grad der Verflechtung in leistungsmäßiger sowie in finanzieller Hinsicht im Konzernverbund. Gerade die Verflechtungen innerhalb eines Konzerns, aber auch die damit verbundene Diversifikation beeinflussen maßgeblich das Risikoprofil des zu betrachtenden Unternehmens. Als Tochterunternehmen innerhalb eines Konzerns ist es nicht nur seinen originären unternehmerischen Risiken ausgesetzt, sondern zugleich auch den Risiken des Konzerns. Entscheidungen des Konzerns von strategischer Bedeutung, welche etwa das Gesamtportfolio betreffen, wirken sich mitunter auch auf das von dem Tochterunternehmen zu tragende Risiko aus. Hieraus folgt, dass diese beiden Risikokomponenten untrennbar miteinander verknüpft sind und das gesamtunternehmerische Risiko sinnvollerweise nur auf den Konzernverbund angewendet werden kann.

Eine Einengung des funktionalen Unternehmensbegriffs auf Marktabgrenzungs- und Marktbeherrschungsaspekte hätte zudem zur Folge, dass die Missbrauchskontrolle unterlaufen oder sogar ausgehöhlt werden könnte. Das marktbeherrschende Unternehmen könnte sich durch Auslagerung von Betriebsteilen oder einzelnen Unternehmensbereichen der Missbrauchskontrolle entziehen. Entsprechend wurde auch im Rahmen der Entscheidung des EuGH vom 02.04.2009 Rs. C 202/07 „France Telecom“ das Preisgebaren der Tochtergesellschaft (Wanadoo) als ein Fehlverhalten der Mutter i. S. d. Verbundklausel gewertet.

Der Hinweis der Beigeladenen zu 4., der Gewinnzuschlag sei zusätzlich zu erhöhen, um weitere Risiken der Betroffenen abzubilden, führt vorliegend zu keinem anderen Ansatz. Der von der Kammer ermittelte Gewinnsatz deckt das allgemeine durchschnittliche Risiko bei der Erbringung von Briefbeförderungsdienstleistungen von mit dem regulierten Unternehmen vergleichbaren Dienstleistern ab. Analog zur Bewertung des Vortrags der Betroffenen (s.o.), wonach eine vom KeL-Maßstab abweichende Gewinnmarge zugrunde zu legen sei, gilt auch hier, dass die in § 20 Abs. 2 PostG festgelegte Gewinnermittlungsmethode keine alternativen Berechnungen vorsieht. Ein über den in den KeL enthaltenen, hinausgehender Gewinn- oder sonstiger Risiko- oder Wagniszuschlag wäre, bei ggf. hinreichender sachlicher Rechtfertigung, Gegenstand einer – hier nicht zu betrachtenden – Bewertung nach § 20 Abs. 3 Satz 1 a.E. PostG. Für die hier zu ermittelnde Ausgangsgröße für die Abschlagsprüfung nach § 20 Abs. 3 Nr. 2 PostG bildet der von der Kammer festgelegte Gewinnsatz die notwendige und zugleich ausreichende Gewinnmarge ab.

(5) Ergebnis der Stückkostenermittlung

Die Gesamtstückkosten je Einlieferungsvariante ergeben sich aus der Summe der unter (2) ermittelten Personalstückkosten für die relevanten Prozessschritte sowie der entsprechenden relevanten Sachstückkosten gemäß (3) zuzüglich eines Zuschlags für Gemeinkosten in Höhe von %. Auf diese Zwischensumme als Zuschlagsbasis wird ein kalkulatorischer Gewinnsatz

von 6,56 % angewendet. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird auf die Angabe eines Kalkulationsergebnisses verzichtet. Stattdessen wird in der nachfolgenden Tabelle dargestellt, welche Sach- und Personaleinzelkostenpositionen für die jeweilige Einlieferungsvariante in Betracht kommen und somit kalkulatorisch anzusetzen wären.

	Stückkostenposition	Relevant für nachfolgende Einlieferungsvarianten
Personalkostenposition		
1	Behälter ausladen SKBf	a); f)
2	Behälter ausladen GMBf	b); c); d), e); g); h)
3	Trennen nach Produkten	a) bis h) (sofern Kunde nicht nach Formaten getrennt einliefert)
4	Sendungen abgreifen SBf/KBf	k)
5	Sendungen Sortieren SBf + nummerieren	a 1), f)
6	Sendungen Sortieren KBf + nummerieren	a 2), f)
7	Sendungen Sortieren GBf/MBf (BZA) manuell	b), c), g)
8	Sendungen nummerieren GBf/MBf	b); c), g)
9	Sendungen Sortieren GBf/MBf (BZE)	b), c), g)
10	Sendungen Sortieren GBf + nummerieren	d) h)
11	Sendungen Sortieren MBf manuell	c), g)
12	Erfassen und Abrechnungsdaten	a); b); c), d); e); f); g); h); i), j); k);
13	Sonstige Tätigkeiten Leitung/Wechselbrücken beladen SBf/KBf*	a); f)
14	Sonstige Tätigkeiten Leitung/Wechselbrücken beladen GBf/MBf	b); c); d); e), g); h)
Sachkostenposition		
A	Abschreibungen	a); b), c), d); e); f); g), h); i); k)
B	Wartung	a); b), c), d); e); f); g), h); i); k)
C	Miete	a); b); c); d); e); f); g); h); i), k)
D	Sonstige Fixkosten	a); b); c); d); e); f); g); h); i), k)
E	Transport	a); b); c); d); e); f); g); h); i), k)
F	Manuelle Nummerierung	b), c); g)

B. Kein Verstoß gegen §§ 25 Abs. 1, 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. 20 Abs. 4 PostG (Abschlag in der Form einer PKS) nach Preisanpassungen durch die Betroffene

Die durchzuführenden Entgeltanpassungen beheben das Vorliegen einer PKS. Mit der Zusicherung der Betroffenen, mit Schreiben vom 06.12.2023, die streitbefangenen Konsolidierungsentgelte spätestens mit Ablauf des Monats Februar 2024 an die vorhergehend beschriebenen Entgeltbedingungen anzupassen, entfällt der Gegenstand des eingeleiteten Missbrauchsverfahrens nach § 25 Abs. 1 Satz 1 PostG auch im Hinblick auf die von der Kammer festgestellten PKS-Tatbestände.

Nach entsprechender Anhebung der Entgelte nach Anwendung der von der Kammer vorgegebenen Kalkulationsparameter verstoßen die in Rede stehenden Entgelte der Betroffenen für Konsolidierungsleistungen nicht mehr gegen das Abschlagsverbot des § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 PostG (s. zuvor).

Zugleich lösen die Entgelte ab dem 01.01.2024 bzw. teilweise ab dem 01.03.2024 auch keine PKS mehr aus. Da die ebenso effizienten Wettbewerber dann eine auskömmliche Rendite erwirtschaften können, werden die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf einem Markt für Postdienstleistungen nicht länger in missbräuchlicher Weise beeinträchtigt. Der sich ergebende Delta-Betrag als Differenz zwischen Endkundenentgelt und Vorleistungsentgelt ist in den genannten Fällen ausreichend, um effizienten Wettbewerbern eine angemessene Rendite zu ermöglichen.

Im Zusammenhang mit der Konsolidierung beschränkt sich die PKS-Prüfung auf die Entgelte für postvorbereitende Tätigkeiten, wobei hier nur die Entgelte für Konsolidierungsleistungen der Betroffenen verfahrensgegenständlich waren. Die betroffenen Entgelte für Konsolidierungsleistungen waren nach Prüfung durch die Kammer niedriger als die formatspezifischen Stückkosten für die erbrachten Konsolidierungsleistungen.

Endkundenentgelte

Das Endkundenentgelt ergibt sich aus den streitgegenständlichen Konsolidierungsentgelten für die teilleistungskonforme Sendungsvorbereitung einschließlich der Entgelte für die Frankierung zuzüglich der Entgelte der DPAG für die Beförderung durch die DPAG sowie - soweit vereinbart - der Entgelte für die Abholung durch die DPAG.

Vorleistungsentgelte – Zustellkosten

Die der PKS-Prüfung zugrunde zu legenden Vorleistungsentgelte beinhalten in Abhängigkeit von der jeweiligen Einlieferungsmenge neben dem individuellen vertraglich vereinbarten durchschnittlichen formatspezifischen Teilleistungsentgelt als Entgeltkomponente je nach erbrachter Vorleistung durch die Betroffene auch Rückerstattungssätze für die teilleistungsrelevante AFM/DV-Freimachung und Übermittlung der Frankier-ID.

1. Postrechtlicher Maßstab der Missbräuchlichkeit

Unter Anwendung postrechtlicher Maßstäbe geht die Kammer davon aus, dass bereits die Unterschreitung der KeL die Missbräuchlichkeit des Verhaltens des marktbeherrschenden Unternehmens auch im Hinblick auf die festgestellten Fälle einer PKS indiziert (vgl. insgesamt hierzu auch OLG Düsseldorf vom 06.04.2016, Az.: VI - Kart 9/15 (V), S. 25ff. des amtlichen Entscheidungsumdrucks).

Bereits das Unterschreiten der KeL indiziert eine wettbewerbsbeeinträchtigende Wirkung i.S.d. § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 PostG (vgl. bereits BK5-16/012 vom 28.06.2016, S. 51 f.) in Bezug auf die besonders schützenswerte Wettbewerbergruppe der Konsolidierer. Dies gilt umso mehr, als die Kosten der Betroffenen deckungsgleich sind mit denen eines sog. EEO. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass der EEO vergleichbare Kostenstrukturen aufweist wie die Betroffene.

Wie oben ausgeführt, gehört zum Wettbewerb grundsätzlich auch der Wille eines Marktteilnehmers, unter Ausschaltung anderer Marktteilnehmer den eigenen Marktanteil auszubauen. Der hier in Rede stehende Zugangswettbewerb stellt einen wettbewerbsrechtlich besonders sensiblen Bereich dar, da dieser eine Marktdurchdringung eines durch ausgeprägte Skaleneffekte dominierten Briefbeförderungsmarktes nach der Intention des Gesetzgebers erst ermöglichen soll. Angesichts der Bedeutung des Zugangsmodells und der Möglichkeit des Zugangs der Wettbewerber an sich wird deutlich, dass für das marktbeherrschende Unternehmen besondere Grenzen gelten müssen. Dies gilt insbesondere dann, wenn es das Ziel, den eigenen Marktanteil auszubauen, durch Ausnutzung der in § 20 PostG beschriebenen Mittel, hier speziell durch Realisierung der spezialgesetzlich geregelten PKS-Tatbestände zu erreichen sucht.

So ist nicht jeder wirtschaftliche Nachteil, der einem anderen Unternehmen zugefügt wird, ohne weiteres als Beeinträchtigung seiner Betätigungsmöglichkeiten im Wettbewerb anzusehen. Erforderlich ist vielmehr eine Auswirkung auf die Wettbewerbschancen des beeinträchtigten Unternehmens (vgl. Markert/Fuchs in Immenga/Mestmäcker, GWB-Komm. 6. Aufl., § 19, Rn. 85). Ob Behinderungen unbillig i. S. d. §§ 19 Abs. 2 Nr. 1, 20 Abs. 3 Satz 2 GWB sind, ist dabei grundsätzlich anhand einer einzelfallbezogenen, normzweckorientierten Interessenabwägung zu bewerten.

Für die in § 20 Abs. 3 Satz 2 GWB geregelten Sonderfälle der PKS ergibt sich ebenso wie für den allgemeinen Abschlag auch im Kartellrecht ein schärferer Maßstab aus dem besonderen Normzweck der Vorschrift und der zu seinem Erreichen eingeführten Beweislastumkehr für die Frage der sachlichen Rechtfertigung (vgl. Markert, ebenda, § 20, Rn. 88). Die kausale Verknüpfung zwischen Marktmacht und Behinderung sowie die Eignung zur Wettbewerbsbeeinträchtigung wird unwiderlegbar vermutet (vgl. Langen/Bunte, Nothdurft, Kartellrecht, Band 1, 14. Auflage, Rn. 152, 153). Auf eine zusätzliche Feststellung, dass diese Behinderung durch solche Angebote die Wettbewerbsverhältnisse auf dem relevanten Markt spürbar beeinträchtigt, kommt es dabei nicht an (vgl. Markert, ebenda, § 20, Rn. 90).

Insofern folgt die Missbrauchsvermutung auch bei dem vor der Anpassung der Entgelte durch die Betroffene zum 01.01.2024 bzw. 01.03.2024 festgestellten Sonderfall eines Abschlags in Form einer PKS gem. § 20 Abs. 4 PostG grundsätzlich bereits aus der Feststellung der Unterschreitung der KeL, zumal diese vorliegend den Kosten des EEO entsprechen.

Die Behinderungswirkung manifestiert sich auch darin, dass sich trotz des Teilleistungsanspruchs der Wettbewerber auch mehr als 20 Jahre nach Liberalisierung der Postmärkte kein funktionsfähiger Wettbewerb herauskristallisiert hat. Weiterhin verfügt ausschließlich die DPAG über ein flächendeckendes, bundesweites Briefbeförderungsnetz. Ohne Inanspruchnahme des Teilleistungszugangs

sind Wettbewerber nicht imstande, ihren Endkunden Briefbeförderungsleistungen bundesweit anzubieten. Die Mehrzahl der Wettbewerber ist nur regional und lokal tätig. Komplementär sind sie bei der bundesweiten Erbringung ihrer Dienstleistungen zwingend auf den Zugang nach § 28 PostG angewiesen. Ausweichmöglichkeiten sind insoweit nicht vorhanden. Erschwerend hinzu kommt der Umstand, dass sie gleichzeitig auf dem Endkundenmarkt in Konkurrenz treten mit der DPAG und insbesondere mit der Betroffenen. Deshalb kommt dem vorliegenden Verhältnis von Endkundenentgelt zum Entgelt für den Teilleistungszugang gem. § 20 Abs. 4 PostG besondere Bedeutung hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit zu.

2. Unbilligkeit der PKS als Ergebnis einer Interessenabwägung

Für die Zeit vor der Anpassung der Entgelte ist die Unbilligkeit der PKS letztlich vorliegend auch das Ergebnis einer Interessenabwägung, da die Marktmacht der Betroffenen nicht nur auf dem Vorleistungsmarkt, sondern auch auf dem nachgelagerten Endkundenmarkt besteht und somit dort die - nahezu vollständige - Verdrängung von Wettbewerbern droht (vgl. Langen/Bunte, Nothdurft, Kartellrecht, Band 1, 14. Auflage, § 19 Rn. 427, 428). Potenziell wettbewerbswidrige Wirkungen sind insoweit ausreichend (vgl. Langen/Bunte, aaO). Je stärker die Stellung des Normadressaten auf dem Vorleistungsmarkt ist und je höher der Anteil des Vorprodukts an den Kosten des Endprodukts – im vorliegenden Fall deutlich über 90 Prozent, was eine sehr stark ausgeprägte Abhängigkeit indiziert –, desto mehr spricht für das Bejahen der Unbilligkeit (vgl. Langen/Bunte, aaO). Für die Wettbewerber bedeutet dies, dass sie nicht auf Vorleistungsprodukte anderer Wettbewerber zurückgreifen können.

Die Kostensituation der Wettbewerber ist dadurch gekennzeichnet, dass diese überwiegend Kleinkunden mit geringen Sendungsmengen für sich gewinnen können. Großkunden mit hohen Sendungsmengen sind in der Regel Vertragspartner der Betroffenen und zeigen nur eine geringe Bereitschaft, zu einem anderen alternativen Wettbewerber zu wechseln. Dies ergibt sich insbesondere aus den Antworten der größten Konsolidierer im Rahmen der von der Bundesnetzagentur durchgeführten Marktkonsultation.

Das Fortbestehen dieser Marktverhältnisse wird dadurch belegt, dass sich diese trotz der Liberalisierung des Marktes verfestigt haben und die Anzahl der konsolidierten Sendungen der Wettbewerber sogar rückläufig ist.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Beigeladene zu 3. als ehemals größter und leistungsfähigster Konsolidierer unter den Wettbewerbern ihre operativen Konsolidierertätigkeiten eingestellt hat und nur noch als Reseller auftritt. Mittlerweile verbleiben nur noch zwei leistungsfähige Wettbewerber, die überwiegend Konsolidierungstätigkeiten als Kerngeschäft

anbieten. Diese beiden Wettbewerber zusammen kommen jedoch gerade einmal auf weniger als [REDACTED] des Sendungsvolumens der Betroffenen.

Die Betroffene hat in der mündlichen Verhandlung und mit Schreiben vom 20.11.2023 auf die angeblich geringeren Personalkosten der Wettbewerber und in diesem Zusammenhang auf die nach ihrer Ansicht niedrigeren, teilweise nur knapp über dem Mindestlohniveau liegenden Löhne hingewiesen. Sie erkennt jedoch, dass den auf dem von ihr behaupteten geringeren Lohnniveau beruhenden Kostenvorteilen gleichzeitig strukturelle Kostennachteile gegenüberstehen. Diesbezüglich ist auf den historisch gewachsenen vertraglich gebundenen Kundenstamm der Betroffenen hinzuweisen, welcher dem Wettbewerber tendenziell nicht zugänglich ist. Insbesondere durch das Konstrukt der automatischen Vertragsverlängerung bei Bestandskunden ergeben sich z. B. für Wettbewerber nur in geringem Umfang Möglichkeiten, neue Kunden inkl. Sendungsmengen zu akquirieren. Nichts Anderes gilt häufig für die über lange Laufzeiten vertraglich gebundenen Vergabekunden. Wie die im Jahr 2022 durchgeführte Marktkonsultation gezeigt hat, stellen sich die Marktverhältnisse im Bereich der Geschäftspost nahezu zementiert dar. Insbesondere zeigt sich eine geringe Wechselbereitschaft der Kunden. Die Möglichkeit einer erfolgreichen Kundenakquisition durch Wettbewerber ist als sehr gering einzuschätzen.

3. Fehlende Nachbildbarkeit

Die von der Betroffenen vorgetragene Profitabilität des Konsolidierungsgeschäfts lässt sich empirisch nicht belegen. Die von der Kammer festgestellte Behinderungswirkung vor dem jeweiligen Zeitpunkt der Entgeltanpassung zeigt sich letztlich darin, dass Wettbewerber, die auf den Teilleistungszugang angewiesen sind, nicht in der Lage sind, das Angebot der Betroffenen profitabel nachzubilden. Legt man die im Rahmen des Maßgrößenverfahrens ermittelte und auch als angemessen anzusehende Rendite zugrunde, zeigt sich, dass keiner der alternativen Wettbewerber eine auskömmliche Rendite erwirtschaften kann.

Die Kammer hat sich im Rahmen der am 22.06.2022 durchgeführten Marktkonsultation eingehend mit der Rentabilität des Konsolidierungsgeschäfts der alternativen Wettbewerber auseinandergesetzt. Ausgehend von den Umsätzen und dem jeweiligen EBIT, die die leistungsstärksten Unternehmen mit der Abholung, Sortierung und Konsolidierung von Teilsendungen erzielen, wurde der (kalkulatorische) Umsatz ermittelt, bei dem die Unternehmen eine angemessene Umsatzrendite erzielen können.

Die Differenz zwischen dem tatsächlichen Gewinn/Verlust und dem höheren kalkulatorischen Gewinn pro Einheit beträgt im Mittel (mengengewichtet) [REDACTED] € / Einheit.

Zwar können Konsolidierer im Einzelfall und insbesondere bei kleineren Kunden tendenziell höhere Marktpreise durchsetzen. So liegen die Preise der Konsolidierer deutlich über den von der Betroffenen verlangten Entgelten für Konsolidierungsleistungen. Den höheren Stückerlösen stehen jedoch auf Seiten der alternativen Wettbewerber vergleichsweise höhere Kosten für postvorbereitende Tätigkeiten gegenüber. Dies resultiert aus strukturellen Nachteilen und ist darauf zurückzuführen, dass die alternativen Wettbewerber überwiegend kleinere Kunden bedienen, die Sendungen mit einem vergleichsweise geringeren Sortiergrad einliefern. Die Bearbeitung ihrer Sendungen ist jedoch mit höheren Transaktionskosten verbunden. Dieser Umstand führt dazu, dass den Wettbewerbern trotz vermeintlich höherer Erlöse eine tendenziell geringere Gewinnmarge verbleibt. Das von der Betroffenen auf Seite 7 des Schriftsatzes vom 20.11.2023 vorgebrachte Argument des noch zu ermittelnden Marktniveaus geht daher fehl. Denn das Marktpreisniveau korreliert aufgrund der bestehenden Besonderheiten der Konsolidierung nicht automatisch mit den daraus resultierenden Deckungsbeiträgen. Höheren Markterlösen stehen höhere Kosten bei den Konsolidierern gegenüber.

Ein zusätzlicher Aufschlag auf die Gewinnmarge in Höhe von 6,56 % ist auch nicht unter Verweis auf einen nach Ansicht der Beigeladenen zu 4. nach § 20 Abs. 4 PostG zu betrachtenden REO-Maßstab gerechtfertigt. Anders als die Beigelade zu 4. unterstellt, findet für die vorliegende Überprüfung der Entgelte der Betroffenen die Betrachtung der KeL- und Gewinnsituation eines „hinreichend effizienten Wettbewerbers“ keine Anwendung. Aufgrund der Besonderheiten der hier zu betrachtenden Konsolidierungstätigkeiten ist ausschließlich auf die Kosten- und Gewinnsituation der Betroffenen bzw. von mit der Betroffenen vergleichbaren Unternehmen abzustellen. Die KeL-Situation bemisst sich somit ausschließlich an den Verhältnissen der Betroffenen und berücksichtigt eine Gewinnmarge, die entsprechend den Vorgaben in § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG ermittelt wurde.

4. Kostendeckung hinsichtlich jeder Produktpreislisten-Nummer erforderlich

Die im Rahmen der Marktkonsultation festgestellte weitgehende Kostendeckung des Konsolidierungsgeschäfts der Betroffenen und die im Hinblick auf die dargestellte aggregierte Ergebnissituation der Betroffenen vorgenommene Beurteilung sind kein Indiz dafür, dass von den Entgelten keine Behinderungswirkung ausgeht. Vielmehr ist eine disaggregierte Betrachtung des jeweiligen Entgelts vorzunehmen, wonach zur Beurteilung der Kostendeckungssituation und damit zur Beurteilung der Gewinnmarge stets auf den einzelnen Kunden und die ihm zurechenbaren Produktpreislisten-Nummern abzustellen ist. Eine nur auf aggregierter Ebene feststellbare Kostendeckung ist nicht geeignet, die KeL-Orientierung im Sinne des PKS-Standards zu gewährleisten und einen darauf gestützten Vorwurf einer durch die PKS verursachten Wettbewerbsbehinderung zu entkräften. Für jeden Endkunden sind die Entgelte so zu kalkulieren, dass sie einschließlich einer angemessenen Marge auch von ebenso effizienten Wettbewerbern nachvollzogen werden können.

Mit den Anpassungen zum 01.01.2024 bzw. 01.03.2024 erfüllen die Entgelte der Betroffenen jedoch die Anforderungen an eine Deckung der KeL je Produktpreislisten-Nummer.

Der Gebührenbescheid nach den Regeln des BGebG i. V. m. § 1 Nr. 14 BNetzAGebV, Anlage Gebühren- und Auslagenverzeichnis, Abschnitt 9, Nr. 1.7 i.V.m. der Verwaltungsvorschrift VwV-BK-BNetzABGebV ergeht ggfs. mit gesondertem Bescheid.

Bonn, den 18.12.2023

Lamoratta
Vorsitzender

Willemsen
Beisitzerin

Balzer
Beisitzer