Per Mail: bk5-postfach@bnetza.de

Stellungnahme

Zum Entwurf des Beschlusses BK5-26/001 – Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung ab 01.01.2027

Der 1982 gegründete Bundesverband Paket- und Expresslogistik (BPEX) vertritt die Interessen der Kurier-, Express- und Paketbranche (KEP) in Deutschland. Rund 4.000 Unternehmen sorgen für eine flächendeckende Zustellung von der Hallig bis zur Alm, in der Stadt und auf dem Land. Die gesamte Branche realisiert in Deutschland derzeit jährliche Umsätze in Höhe von 28,4 Milliarden Euro, beschäftigt 270.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und befördert rund 4,4 Milliarden Sendungen pro Jahr.

Der BPEX begrüßt im Grundsatz die im Entwurf enthaltenen Äußerungen, wonach das Potenzial für Quersubventionierungen zwischen verschiedenen Bereichen eingedämmt werden soll. Zur Erreichung dieses Ziels besteht aus unserer Sicht allerdings Änderungs- und Überprüfungsbedarf. Im Einzelnen:

A. Überhöhter Gewinnzuschlag von 6,5 %

Die Kammer beabsichtigt, einen Gewinnsatz von 6,5 % anzusetzen, obwohl sich nach ihrer eigenen Berechnung ein Gewinnzuschlag von nur 2,74 % ergibt. Damit läge der anerkannte Gewinnsatz um 3,76 Prozentpunkte und damit bei mehr als dem Doppelten (rund 237 %) des anhand der gesetzlichen Vorgaben ermittelten Werts. Diese Differenz ist weder durch § 44 Abs. 2 PostG noch durch das Frontier-Gutachten gedeckt. Sie geht unmittelbar zulasten der Kunden im Price-Cap-Bereich und stärkt die Finanzkraft der DPAG im Wettbewerb. Im Einzelnen:

Nach § 44 Abs. 2 PostG bestimmt sich der Gewinnzuschlag aus dem risikobereinigten Durchschnitt der Umsatzrenditen der Unternehmen in einem repräsentativen europäischen Aktienindex. Das spezifische, geringere Risiko des regulierten Unternehmens ist über einen Korrekturfaktor zu berücksichtigen. Laut Entwurf hat die Kammer selbst einen Durchschnitt von 5,48 % ermittelt (Euro Stoxx 50, 2016–2025). Selbst wenn man den Euro Stoxx 50 und den in der Begründung des Regierungsentwurfs genannten Korrekturfaktor von 50 % zugrunde legt, ergibt sich allenfalls ein Gewinnzuschlag in Höhe von 2,74 %. Dieser Wert ist die Obergrenze; tatsächlich ist er noch niedriger anzusetzen, weil der Euro Stoxx 50 branchenfremde Unternehmen mit außergewöhnlich hohen Margen einbezieht (z. B. Hermès, Ferrari, LVMH, ASML). Deren Renditen beruhen auf Marktumfeldern ohne Kostenorientierung und sind mit dem Postmarkt nicht vergleichbar. Sie sind bei der Risikobereinigung herauszunehmen oder jedenfalls durch einen höheren Korrekturfaktor auszugleichen. Das außergewöhnlich geringe Risiko der seit jeher marktbeherrschenden

DPAG rechtfertigt einen deutlich höheren Korrekturfaktor als 50 %. Die Begründung des Regierungsentwurfs (BT-Drs. 20/10283, S. 122) ist keine gesetzliche Vorgabe; die Kammer hat Index und Korrekturfaktor selbst und ergebnisoffen zu bestimmen.

Die Umsatzrendite (EBIT-Marge) als Maßstab für den Gewinnzuschlag verstößt nach wie vor gegen das Gebot der Kostenorientierung (Art. 12 Spiegelstrich 2 RL 97/67/EG) und gegen die unionsrechtlich gewährleistete Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde. Maßgeblich ist zudem die EBT-Marge, nicht die EBIT-Marge. Da die Fremdkapitalkosten bei der DPAG im Verhältnis zum Umsatz niedriger liegen als bei den Vergleichsunternehmen, überhöht die Heranziehung der EBIT-Marge den Gewinn der DPAG systematisch.

Der Umstand, dass dennoch 6,5 % angesetzt werden sollen, ist nicht nachvollziehbar. Die sinngemäße Begründung, der Gesetzgeber habe einen Mindestgewinn in dieser Höhe vorgegeben, überzeugt nicht:

- Dem Wortlaut nach enthält § 44 Abs. 2 PostG eine Berechnungsmethode und keine Untergrenze. Eine in der Begründung (BT-Drs. 20/10283, S. 122) genannte Momentaufnahme („aktuell", also bei Betrachtung im Jahr 2024) kann den Normtext nicht verdrängen. Der Gesetzgeber hat sich bewusst für eine dynamische Festlegung des Gewinnzuschlags entschieden.
- Das BVerwG verlangt die strikte Einhaltung des gesetzlichen Effizienzkostenmaßstabs (BVerwG, Urt. v. 05.08.2015 – 6 C 8.14). Die Regulierungsbehörde darf nicht aus eigenen Erwägungen davon abweichen, unabhängig vom Motiv.
- Selbst wenn man ein Niveau von „etwa 6,5 %" als gesetzgeberisches Ziel unterstellt, bezog sich dieses auf den Gesamtgewinn. Kommt dann aber – wie hier vorgesehen – noch der Zusatzgewinn hinzu, wäre selbst dieses Ziel klar verfehlt.

Auch das Frontier-Gutachten vermag den Gewinnzuschlag in Höhe von 6,5 % nicht zu stützen. Das Gutachten hält einen Korrekturfaktor von 42–48 % für plausibel. Auf den Euro Stoxx 50 angewandt (5,48 %) ergeben sich 2,30–2,63 %. Die Spanne von 6,5–7,6 % entsteht nur, weil Frontier nach hiesigem Verständnis auf den STOXX Europe 600 abstellt. Der Entwurf selbst stellt aber auf den Euro Stoxx 50 ab.

B. 10er-Sparsets für Pakete und Päckchen gehören nicht zum Universaldienst

Der Entwurf stellt zutreffend fest, dass Pakete mit vom Einzelsendungstarif abweichenden Entgelten **nicht** in den Korb 3 gehören (Seite 13).

Nicht nachvollziehbar ist, warum in Anlage 3 für alle Paket- und Päckchenstufen national (Filiale, Online, Packstation) sowie international (Zone 1) neben dem „Normalpreis" ein „Sparset 10er" in den Korb 3 aufgenommen ist. Der Entwurf enthält keine Begründung. Die heute für Sparsets angewandten Entgelte sind gegenüber dem Normalpreis reduziert, können aber ebenfalls in Filiale, Online und an Packstationen erworben werden.

Nach § 16 Abs. 2 Nr. 2 PostG ist die Beförderung von „Paketsendungen, die zu vom Einzelsendungstarif abweichenden Entgelten für bestimmte Kundengruppen, insbesondere für Geschäftskunden und Massenversender, befördert werden", ausdrücklich keine Universaldienstleistung. Die Aufzählung („insbesondere") ist nicht abschließend. Mindestmengen oder die Gewerblichkeit sind nicht erforderlich.

Das Sparset-Entgelt weicht vom Einzelsendungstarif ab. Ein Tarif, der die Abnahme von zehn Sendungen voraussetzt, ist ein Mengentarif (siehe auch Art. 12 RL 97/67/EG, der „Sondertarife" für bestimmte Nutzergruppen vom Standarddienst für Einzelsendungen unterscheidet).

Die Sparset-Kunden bilden auch eine eigenständige Kundengruppe. Eine Kundengruppe ist ein nach Kunden abgegrenzter Ausschnitt des Gesamtmarkts, der nach innen hinreichend homogen und nach außen abgrenzbar ist (vgl. VG Köln, Urt. v. 26.03.2019 – 25 K 3396/12, juris-Rn. 119). Diese Voraussetzungen erfüllen Sparset-Kunden gegenüber Einzelpäckchen-Kunden:

Merkmal	**Sparset-Kunde**	**Einzelpäckchen-Kunde**
Bezahlvorgang	Einmalige Vorauszahlung für zehn Sendungen (Vorratskauf); Liquiditätsbindung und Planungshorizont	Transaktionsbezogene Einzelzahlung bei Bedarf
Nutzungsfrequenz	Regelmäßiger Versand in größerem Umfang, z. B. (Klein-) Gewerbe, Verkäufer auf Online-Plattformen	Sporadischer Gelegenheitsversand (z. B. Geschenke)
Kaufentscheidung	Bewusste Mengenbindung; (halb-)gewerbliches, planvolles Versandverhalten	Anlassbezogene Einzelentscheidung
Preissensitivität	Hoch; vergleicht Stückpreise und ist für Wettbewerber (Paketshops, Plattformtarife) adressierbar	Gering; faktisch kaum Ausweichmöglichkeit

Die bei den 10er-Sparsets angewandten Rabatte sind eine klassische Methode, um bestimmte Kunden zu gewinnen oder zu binden. Zudem bestätigt auch der Vergleich mit dem Briefbereich, dass es hier um eine andere Kundengruppe geht, denn dort gewährt die DPAG selbst für die 100er-Rolle keinen Rabatt.

Die Sparsets sind aus Anlage 3 und aus der Mengengewichtung herauszunehmen.

C. Zu pessimistische Annahmen zur Produktivitätsfortschrittsrate der DPAG

Der uns vorliegende Entwurf des Maßgrößenbeschlusses („Entwurf") ist nicht geeignet, die Festlegung der erwarteten negativen Produktivitätsfortschrittsrate der DPAG für den

Zeitraum 01.01.2027 bis 31.12.2028 für die Price-Cap-Körbe zu plausibilisieren. Die Produktivität der DPAG scheint bei allen drei Körben wesentlich besser zu sein als von der Beschlusskammer befürchtet.

Der Entwurf enthält keine nachvollziehbare Darlegung von Umständen, die zu einer so außergewöhnlich hohen negativen Produktivitätsfortschrittsrate führen könnten.

Eine eigene Prüfung, ob die Ist-Kosten für die effiziente Leistungsbereitstellung notwendig sind (§ 44 Abs. 1 PostG; Art. 12 RL 97/67/EG), findet nicht statt. Damit werden historische Ineffizienzen in die neue Periode fortgeschrieben. Der BPEX hält insoweit an seinem Vortrag im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Köln (21 K 4616/25) fest und bittet um eine eigenständige Effizienzprüfung insbesondere der Personal- und Gemeinkosten.

1. Produktivitätssteigerungen durch Warentransport im Briefnetz

Etwaige Effizienzverluste bei der Briefzustellung werden dadurch aufgefangen, dass die DPAG in ständig zunehmendem Maße Pakete, Päckchen sowie Warensendungen mittels des Briefnetzes zustellt. Die DPAG plant, bis 2030 rund 90 % der Sendungen im Verbund zuzustellen; auch die Monopolkommission hatte bereits auf die hieraus folgenden Effizienzgewinne hingewiesen. Der Entwurf lässt nicht erkennen, dass die erheblichen Produktivitätsvorteile und die damit bisher und künftig einhergehenden Produktivitätssteigerungen aus steigenden Mengen des Warentransports im Briefnetz angemessen berücksichtigt sind. Der Entwurf beschreibt zwar die Verbundzustellung im allgemeinen Postnetz (Seite 25) und nimmt einen Kostenvorteil durch die gemeinsame Zustellung an (Seite 89), untersucht aber nicht nachvollziehbar, ob und wie dieser Vorteil sich auf die Produktivitätsfortschrittsrate auswirkt. Die im Entwurf genannte etwaige Abwanderung großformatiger Briefmengen in Richtung warentragender Segmente (Seite 108) dürfte insofern ebenfalls nicht die Auslastung des Verbundnetzes verändern. Nachvollziehbar sicherzustellen ist jedenfalls, dass die Verbundzustellung die Produktivitätsfortschrittsrate spürbar positiv beeinflusst.

2. Personalentwicklung bei der DPAG

Es besteht Anlass zu der Befürchtung, dass sich die Personalkosten als zu hoch angesetzt erweisen werden. Sicherzustellen ist jedenfalls, dass die folgenden bisherigen Entwicklungen in den Kostenunterlagen und in den Produktivitätsprognosen berücksichtigt sind: Nach dem letzten Price-Cap-Beschluss (BK5-24/003) hat die DPAG trotz deutlicher Portoerhöhungen in erheblichem Umfang Arbeitsplätze abgebaut: Im Frühjahr 2025 hatte die Post auf 8.000 Stellen in der Zustellung verzichtet und damit die Personalkosten erheblich gesenkt (siehe z.B. tagesschau.de vom 06.03.2025). Bis Ende 2025 strich das Unternehmen sogar knapp 20.000 Arbeitsplätze, so die Gewerkschaft DPV Komm (Pressemitteilung vom 03. Juni 2026 zum „Tag des Zustellers"). Ein Großteil davon waren demnach Zustellerinnen und Zusteller. Die resultierenden Kosteneinsparungen waren offenbar nicht oder nicht in diesem Umfang im derzeit noch gültigen Price-Cap berücksichtigt, so dass die DPAG von entsprechenden Gewinnen zu Lasten der Kunden profitiert.

Für Maßgrößenentscheidungen mit mehrjähriger Gültigkeit darf nicht abschließend maßgeblich sein, welche Erkenntnisse zur Personalentwicklung der Bundesnetzagentur im Entscheidungszeitpunkt positiv vorlagen. Entsprechend darf die Handlungsfähigkeit der Bundesnetzagentur nicht von den Planungen der DPAG abhängen (Seite 32 im Entwurf). Die Bundesnetzagentur muss auch in der Lage sein, auf Abweichungen von den Planungen zu reagieren. Anderenfalls könnte sich die DPAG durch nicht vorab mitgeteilte Personalmaßnahmen (egal ob geplant oder ungeplant) ungerechtfertigte Gewinne sichern und insofern die Inhalte der Maßgrößenentscheidung ad absurdum führen.

Der BPEX bittet die Kammer, wirksame Gegenmaßnahmen zu ergreifen: Personalabbau ist bei der Effizienzbewertung kostenmindernd zu berücksichtigen und Restrukturierungslasten sind kritisch zu prüfen. Vor allem ist die Beschäftigungsentwicklung in der kommenden Price-Cap-Periode zu überwachen, gekoppelt mit einem Widerrufsvorbehalt (§ 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG), der eine Überprüfung der Maßgrößen anlässlich der Beschäftigungsentwicklung auch während der Periode ermöglicht.

3. Kein Mengenrückgang bei C2X-Paketen und Päckchen

Der Entwurf könnte (trotz oder wegen der Schwärzungen) so zu verstehen sein, dass die Kammer von einem Mengenrückgang bei Paket C2X ausgeht, zumindest soweit dieser preisinduziert ist (vgl. insbesondere Kapitel 7.3.2.1.8.). Dies halten wir nicht für nachvollziehbar. Der Entwurf beschreibt den Markt für Privatkundenpakete selbst als Markt mit „positiver Entwicklung mit Wachstumspotenzial" (Seite 14). Die KEP-Studie 2026 des BPEX geht zudem davon aus, dass das Sendungsvolumen im C2C-Segment deutlich wächst. Dies resultiert vor allem aus einer höheren Nachfrage auf Online-Plattformen, die gebrauchte Waren oder handgefertigte Produkte anbieten. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die DPAG von diesem Trend ausgenommen sein sollte.

D. Diskriminierung der allgemeinen Päckchen-Versender

Nach dem Entwurf richtet die DPAG ihr Päckchen-Portfolio wegen der wachsenden Bedeutung von Track & Trace für Plattformversender neu aus. Nach hiesigem Kenntnisstand erhielten jüngst Versender von Päckchen, welche Waren über die Vinted-Plattform verkauften, von der DPAG eine Sendungsverfolgung. Wer dagegen ein Päckchen außerhalb dieser Plattform zum gleichen Preis versendet, erhält kein Track & Trace. Gleiches Entgelt für eine geringerwertige Leistung benachteiligt vergleichbare Nachfrager ohne sachlichen Grund. Das verstößt gegen postrechtliche Diskriminierungsverbote (§ 15 Abs. 4 Satz 2, § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 PostG). Die Kammer sollte diese Ungleichbehandlung für die Vergangenheit aufklären und für die Zukunft durch Nebenbedingungen unterbinden. Nötig ist ein einheitliches Leistungsniveau bei einheitlichem Entgelt oder ein kostenorientierter Preisabstand.

E. Zuordnung von Kosten und Lasten

Soweit die geschwärzte Fassung eine Bewertung zulässt, sind folgende Positionen zu korrigieren:

- **Filialnetzvorgaben**: Der BPEX teilt die Bedenken der Monopolkommission zur Bestimmung der Höhe der Lasten durch Filialnetzvorgaben; hierauf wird zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug genommen (vgl. 14. Sektorgutachten der Monopolkommission, Rn. 88 bis 90). Zusätzlich dazu ist es wichtig, dass die Vorteile, welche aus der gesetzlich vorgegebenen Infrastruktur resultieren, von etwaig anerkannten Lasten in Abzug zu bringen sind. Das theoretische, betriebswirtschaftlich organisierte und strukturierte und weniger aufwändige Filialnetz würde zu Sendungsmengenverlusten führen. Die Mengen und Erlöse, die das tatsächliche Netz gegenüber dem fiktiven optimierten Netz zusätzlich erzielt, sind von der Last abzuziehen.

- **Filialkosten (Basisvergütung)**: Der Entwurf weist zutreffend Kosten zwischen den Brief- und Paketsegmenten nach Transaktionsanteilen zu. Offen bleibt aber die Verteilung innerhalb der Paketsegmente. Die Annahmeinfrastruktur am Schalter ist ein wesentliches Merkmal des C2X-Marktes. Schalter-Einlieferungen von Privat- und Gelegenheitsversendern sind deshalb dem Segment Price-Cap Paket-C2X zuzuordnen, nicht dem Segment B2X. Die Kammer sollte die Aufteilung C2X/B2X offenlegen und nach Einlieferungstransaktionen je Kundengruppe schlüsseln.

- **Zustellfrequenz:** Der Entwurf verhält sich nicht zu der Frage, inwiefern die DPAG tatsächlich flächendeckend werktäglich zustellt. Dabei geht es nicht darum, ob sie werktäglich (6 Tage) oder nur 5-täglich flächendeckend zustellt, sondern inwieweit die Zusteller tageweise zwischen Zustellgebieten wechseln (sog. A/B-Zustellung), so dass es aus Empfängersicht nicht zu 6 Zustelltagen kommt. Dies wäre bei den Infrastruktur-Universaldienstlasten kostenmindernd zu berücksichtigen. Die von der Kammer fortgeführte Durchschnittsbetrachtung über alle Werktage (Seite 84 f.) blendet diese Einsparungen aus; fehlt eine belastbare Datenlage, ist die Prognose anhand anderer Merkmale zu treffen.

- **Real Estate & Service Management**: Die Kostenverteilung auf Brief- und Paketzentren stützt sich laut dem Entwurf auf eine Befragung der Niederlassungen durch die DPAG selbst. Dies halten wir für methodisch unzureichend. Notwendig ist eine objektive Herleitung, die eine nachvollziehbare Plausibilisierung der verursachungsgerechten Verteilung zwischen den Bereichen ermöglicht.

- **Profit-Markups**: Die DPAG hat trotz Nachfrage der Kammer nicht dargelegt, in welcher Höhe Markups bzw. Gewinnzuschläge, die in die Kostenunterlagen Eingang gefunden haben, auf die jeweiligen Segmente verrechnet wurden (Seite 44). Die Nachweispflicht liegt bei der Betroffenen. Die Nachweislücke darf nicht zulasten der Kunden oder des Wettbewerbs gehen. Schätzungen können derartige nachteilige Effekte nicht ausschließen. Die Gewinnzuschläge sind daher nicht anerkennungsfähig.

F. Unzureichende Untersuchung der Tragfähigkeit

§ 44 Abs. 5 Satz 2 PostG fordert ausdrücklich unter anderem eine Betrachtung der jeweiligen Marktgegebenheiten und der Wettbewerbsfähigkeit, bevor Aufwendungen nach Tragfähigkeit zugewiesen werden dürfen. Der Entwurf beschränkt die Prüfung jedoch auf Überlegungen zur Elastizität, ohne die Marktgegebenheiten und die Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Produkte im Einzelnen zu untersuchen. Der gesetzlich geforderte Nachweis fehlender Tragfähigkeit als Zuschlüsselungsvoraussetzung unterbleibt. Unberücksichtigt bleibt, ob die Dienstleistungsprodukte der DPAG bei weiterer Anhebung des Entgelts weiterhin in der Lage wären, die Aufwendungen bei einer verursachungsgerechten Zuordnung aufgrund der Marktgegebenheiten zu tragen, ohne dass die Wettbewerbsfähigkeit dieser Dienstleistungsprodukte beeinträchtigt wird. Dies aber ist der gesetzlich vorgegebene Maßstab.

Nicht nachvollziehbar ist insbesondere, weshalb die übrigen Nicht-Price-Cap-Segmente nicht über positive Deckungsbeiträge verfügen können sollen, um KeL-übersteigende Aufwendungen zu decken (Seite 132). Selbst wenn derartige Deckungsbeiträge aktuell fehlen sollten, dann könnte die DPAG dort Preiserhöhungen anwenden, die solche Deckungsbeiträge herbeiführen.

G. Berücksichtigung kommender Gerichtsentscheidungen

Derzeit sind Klagen gegen die Beschlüsse BK5-24/003 und BK5-24/015 beim Verwaltungsgericht Köln anhängig (Az. 21 K 7951/24, 21 K 4616/25, 21 K 5149/25). Die Kammer sollte für den Fall einer gerichtlichen Korrektur des Gewinnsatzes, der KeL-Allokation oder der Lastenzuordnung eine Überprüfung der Maßgrößen nach §§ 48, 49 VwVfG ausdrücklich vorbehalten.

H. Übermäßige Schwärzungen

Die im Entwurf vorgenommenen Schwärzungen sind unverhältnismäßig und nicht durchgängig gerechtfertigt. Nahezu alle Zahlen im Entwurf sind geschwärzt, ohne dass die Schwärzungen etwa durch Angaben zu Größenordnungen ersetzt wurden (darunter Kostenkorrekturen, Lastenanteile, Elastizitäten, Mengenprognosen, Ausgangsentgeltniveaus und Zusatzgewinne je Korb, teils sogar ganze Satzteile zu Produktänderungen). Selbst Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse rechtfertigen keine vollständige Schwärzung. Größenordnungen, Bandbreiten oder Indexwerte lassen sich ohne Preisgabe schutzwürdiger Daten offenlegen. In der vorliegenden Form läuft die Beteiligung Dritter nach § 45 PostG weitgehend leer. Wir bitten um Veröffentlichung einer entsprechend ergänzten Fassung. Weiterer Vortrag bleibt vorbehalten.

I. Verspätete Bereitstellung der Marktanalysen

Wie nun erst bekannt wird, stammen die Marktanalysen der Präsidentenkammer BK1-26-002 und BK1-26-003 bereits vom 30.06.2026. Demnach dürften diese beiden Beschlüsse der DPAG im Juli 2026 zugegangen sein. Der Öffentlichkeit sind die Beschlüsse jedoch erst seit der Pressemitteilung vom 12.10.2026 zugänglich. Die Marktanalysen der Präsidentenkammer und deren genaue Kenntnis können erhebliche Effekte auf Märkte haben. Für die hier erfolgte, asymmetrische Information der Marktteilnehmer ist kein Grund ersichtlich. Die Marktanalyse wäre insbesondere nicht isoliert rechtsmittelfähig (§ 37 Abs. 5 PostG), so dass Verzögerungen im Price-Cap-Verfahren nicht zu befürchten wären.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband Paket- und Expresslogistik e. V.

Berlin, im Oktober 2026