

## Beschlusskammer 5

BK 5a-00/099

### **Beschluss**

In dem Verwaltungsverfahren

der FE Briefbeförderung, Fred Eckelmann, Wettiner Str. 54, 06406 Bernburg,

-Antragstellerin-

gegen

die Deutsche Post AG, vertreten durch den Vorstand, dieser vertreten durch Dr. Klaus Zumwinkel, Uwe R. Dörken, Walter Scheurle, Dr. Hans-Dieter Petram, Peter Wagner und Prof. Wulf von Schimmelmann, Heinrich-von-Stephan-Straße 1, 53175 Bonn

-Antragsgegnerin-

wegen

Zugang zu vorhandenen Informationen über Adressänderungen gem. §§ 29 Abs. 2, 31 Abs. 2 PostG

hat die Beschlusskammer 5 der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post in der Besetzung

des Vorsitzenden Christian Boettcher,  
des Beisitzers Martin Balzer und  
der Beisitzerin Julia Steffen

am 13.11.2000 beschlossen:

1. Die Antragsgegnerin wird verpflichtet, der Antragstellerin zum Zwecke der Beförderung und Zustellung einen Zugang zu den bei der Antragsgegnerin vorhandenen Informationen über Adressänderungen wegen Umzugs in Bezug auf diejenigen Postleitzahlen, die dem Lizenzgebiet der Antragstellerin zugeordnet sind, im Wege der Prozessvariante Adressen-Datenabgleich „Alt gegen Neu“ mittels Datenfernübertragung innerhalb einer Woche zu gestatten oder diesen Zugang mittels eines Dritten, etwa eines Tochterunternehmens, zu gewährleisten, soweit der Nachsendungsauftraggeber gegenüber der Antragsgegnerin bezüglich der Weitergabe der Adressänderungen an Dritte eingewilligt hat.
2. Die Antragsgegnerin wird verpflichtet, für die Bereitstellung der Adressänderungen im Wege der Prozessvariante Adressen-Datenabgleich „Alt gegen Neu“ mittels Datenfernübertragung kein Entgelt als Trefferpreis pro Adresse zur dauerhaften Nutzung von der Antragstellerin von mehr als DM 0,23 (EUR 0,12) zuzüglich Mehrwertsteuer zu erheben. Die Erhebung eines Entgelts für den Datentransfer bleibt von dieser Verfügung unberührt.
3. Die Laufzeit des Vertrages zwischen der Antragstellerin und der Antragsgegnerin wird auf einen Zeitraum von zwei Jahren ab Vertragsabschluß festgelegt.
4. Die vertraglichen Bedingungen der Ziffern 1, 2, und 3 werden angeordnet.
5. Jedes vorsätzliche oder fahrlässige Hinwegsetzen über die angeordneten vertraglichen Bedingungen zu 1, 2 und 3 stellt eine mit Bußgeld bedrohte Ordnungswidrigkeit dar, § 49 Abs. 1 Nr. 3 PostG.

### **Gründe:**

#### **I.**

Die Antragstellerin ist Lizenznehmerin der Lizenzklassen A, B, C D, E und F für das Gebiet der Landkreise Bernburg, Saalkreis, Aschersleben-Staßfurt, Mansfelder Land, Köthen, Halberstadt, Quedlinburg, Wernigerode und der kreisfreien Städte Halle, Dessau und Magdeburg. Sie begehrt Zugang zu den bei der Antragsgegnerin vorhandenen Informationen über Adressänderungen.

Die Antragsgegnerin ist aus dem Teil - Sondervermögen des Bundes, Deutsche Bundespost Postdienst, hervorgegangen. Sie verfügt über sämtliche Adressänderungsdaten, die Empfänger von Postsendungen im Rahmen der Nachsendungsaufträge an die Antragsgegnerin bereitstellen. Im Jahre 1998 wurden insgesamt 5,2 Millionen derartiger Nachsendungsaufträge

bei der Antragsgegnerin gestellt. 3,8 Millionen der Auftraggeber erklärten dabei ihre Einwilligung dazu, dass die „Anschriftenänderung an Dritte weitergegeben wird, damit möglichst viele zukünftige Postsendungen sofort die neue Anschrift erhalten“. Diese Daten werden bei der Antragsgegnerin zentral gesammelt und bearbeitet, für einen Zeitraum von regelmäßig sechs Monaten gespeichert und von den Zustellern der Antragsgegnerin vor Ort genutzt, indem ihre Zusteller falsch adressierte Sendungen mit einer neuen Anschrift versehen und deren Weiterbeförderung veranlassen.

Mit Schreiben vom 19.05.2000 wandte sich die Antragstellerin an die Antragsgegnerin und begehrte Zugang zu Adressänderungsdaten für seine Lizenzgebiete mit einem Preisvorschlag bis 0,23 DM pro Auskunft.

Mit Schreiben vom 28.06.2000 übersandte die Antragsgegnerin der Antragstellerin einen Vertragsentwurf über den Zugang zu Informationen über Adressänderungen (Variante „Alt gegen Neu“). In diesem Vertragsentwurf sah die Antragsgegnerin u.a. unter § 9.1 ein Entgelt i.H.v. einmalig DM 200,-- und DM 0,40 pro angezeigtem Treffer vor.

Mit Schreiben vom 03.07.2000 teilte die Antragstellerin der Antragsgegnerin mit, dass sie einige Klauseln des Vertragsentwurfes, insbesondere das Entgelt, nicht akzeptieren könne. Die Antragsgegnerin antwortete darauf mit Schreiben vom 13.07.2000, der übersandte Vertrag stelle ihr derzeitiges Angebot dar, den begehrten Zugang zu verwirklichen, und bat nochmals um Unterzeichnung.

Mit Schreiben vom 04.08.2000 übersandte die Antragstellerin der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post den Vertragsentwurf mit der Bitte um Unterstützung bei der Klärung dieser Angelegenheit. Die Beschlusskammer bat mit Schreiben vom 19.08.2000 um Klarstellung, ob die Antragstellerin die Regulierungsbehörde nach § 31 Abs. 2 PostG anrufen wolle und gegebenenfalls um Darlegung der Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 PostG.

Mit Schreiben vom 11.09.2000, zugegangen bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post am 14.09.2000, beantragte die Antragstellerin, die wesentlichen Bedingungen des Vertrages der Antragsgegnerin und der Antragstellerin über den Zugang zu Adressänderungen anzuordnen und legte den mit der Antragsgegnerin in dieser Sache geführten Schriftverkehr vor.

Die Beschlusskammer forderte die Antragsgegnerin mit Schreiben vom 22.09.2000 auf, zu dem Schreiben der Antragstellerin vom 11.09.2000 nebst Schriftverkehr bis zum 06.10.2000 Stellung zu nehmen, das Entgelt für die von der Antragstellerin nachgefragte Zugangsvariante „Alt gegen

Neu“ zu benennen sowie näher bezeichnete, das Entgelt begründende Kostenunterlagen vorzulegen.

Zu einer Einigung über den Zugang zu Adressänderungen zwischen der Antragstellerin und der Antragsgegnerin kam es bis zum heutigen Tage nicht.

Die Antragstellerin teilte am 29.09.2000 mit, dass sie auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichte.

Die Antragsgegnerin legte mit Schreiben vom 06.10.2000 Unterlagen vor, welche den bereits in früheren Verfahren Unterlagen entsprechen, und erklärte sich zugleich mit einer Entscheidung der Beschlusskammer ohne mündliche Verhandlung einverstanden.

Im Rahmen des Beschlusskammerverfahrens Courier Zustellservice GmbH (Geschäftszeichen BK 5b-98/030) hatte die Antragsgegnerin Kostenunterlagen zum Adressänderungszugang vorgelegt. Diese Unterlagen enthielten eine Prozessbeschreibung des direkten Zugangs, d.h. eines unmittelbaren Zugangs zu Adressänderungen durch Einrichtung einer Sonderstelle bei der Antragsgegnerin sowie eine Kalkulation zu den Prozessvarianten „ePost“ und „Datenfernübertragung“. Bei der ersten Variante erhält der Nachfrager eine Karte mit den jeweiligen Daten. Im zweiten Fall wird ihm lediglich die Datei abgespielt. Bei jeder Variante sind nach Auffassung der Antragsgegnerin grundsätzlich zwei Verfahren anwendbar: Entweder werden die alten - vorhandenen - Adressen des Nachfragers durch gegebenenfalls neue Adressen im Wege eines Abgleichs „Alt gegen Neu“ ersetzt oder dem Nachfrager werden die aktuellen Adressen komplett „durchgereicht“, wobei er hier den Abgleich „Alt gegen Neu“ selbst durchzuführen hat.

Im Rahmen eines Gesprächs zwischen dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und Vertretern der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post am 02.11.99 zu datenschutzrechtlichen Aspekten des Zugangs zu vorhandenen Informationen über Adressänderungen bei der Antragsgegnerin äußerte sich der Bundesbeauftragte für den Datenschutz dahingehend, die Weitergabe von Adressdatensätzen sei in datenschutzrechtlicher Hinsicht jedenfalls dann als zulässig anzusehen, wenn eine entsprechende Einwilligung des Nachsendungsauftraggebers vorliege. Einwilligungen, die aufgrund des von der Antragsgegnerin in den Nachsendeantragsformularen vorgesehenen Einwilligungstextes erklärt würden, seien insoweit - noch - als ausreichend anzusehen. Aufgrund dieser Einwilligung sei auch die Weitergabe von Adressdaten durch den Anbieter von Postdienstleistungen an den Absender als datenschutzrechtlich zulässig anzusehen. Entsprechendes unternehme die Antragsgegnerin selbst etwa im Rahmen sog. Vorausverfügungen.

Mit Schreiben vom 02.02.00 erklärte der Bundesbeauftragte für den Datenschutz gegenüber der zuständigen Beschlusskammer, er halte unverändert an seiner Beurteilung fest, dass die Weitergabe von Nachsendedaten wegen Umzugs von der Antragsgegnerin oder deren Erfüllungsgehilfen an Anbieter von Postdienstleistungen im Wege eines Durchreichens dieser Daten mittels Datenfernübertragung jedenfalls dann zulässig sei, wenn eine entsprechende Einwilligung des Nachsendeauftraggebers vorliege.

Um die Nachfrage im Hinblick auf den Zugang zu Adressänderungen möglichst weitgehend objektivieren zu können und weitere für die Kalkulation eines Zugangsentgeltes erforderliche Mengendaten zu erhalten, wandte sich die Beschlusskammer bereits am 16.04.99 an 247 ausgewählte und lizenzierte Anbieter von Postdienstleistungen und bat insbesondere um Beantwortung der Frage, ob grundsätzlich ein Interesse daran bestehe, einen Zugang zu den bei der Deutschen Post AG vorhandenen Informationen über Adressänderungen zu nutzen, sofern der Preis dafür den Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung entspreche.

Die Antragstellerin beantragt,

die wesentlichen Bedingungen eines Vertrages  
über den Zugang zu Adressänderungen anzuordnen.

Mit dem Bundeskartellamt ist unter dem 13.11.2000 Einvernehmen über die vorliegend getroffene Abgrenzung des relevanten Marktes in räumlicher und sachlicher Hinsicht sowie die Feststellung der Marktbeherrschung hergestellt worden. Es hat Gelegenheit zur Stellungnahme in der Sache erhalten und erklärt, es sehe keine Veranlassung, im Hinblick auf die Ausführungen der Beschlusskammer zur Nichtanerkennung der von der Antragsgegnerin eingereichten Unterlagen zur Bestimmung der Höhe des Entgelts sowie die von der Beschlusskammer vorgenommene Berechnung des Entgeltes von seiner Bewertung in den vorangegangenen Verfahren gleichen Gegenstands abzuweichen. Die Berechnung des Entgelts durch die Beschlusskammer erscheine sachgerecht und plausibel.

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

## II.

Der Beschluss findet seine Rechtsgrundlage in den §§ 31 Abs. 2 i.V.m. 29 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 PostG.

Nach diesen Vorschriften hat die Regulierungsbehörde innerhalb von zwei Monaten nach Anrufung durch einen der Beteiligten die Bedingungen eines Vertrages festzulegen und die Geltung dieses Vertrages anzuordnen, wenn zwischen einem nach § 29 PostG verpflichteten Lizenznehmer und einem Nachfrager, der den Zugang zu Adressänderungen nach § 29 PostG fordert, ein Vertrag innerhalb von 3 Monaten ab Geltendmachung des Anspruches nicht zustande kommt. § 29 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 PostG sieht vor, dass ein Lizenznehmer, der auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen marktbeherrschend ist, soweit dies nachgefragt wird, verpflichtet ist, auf diesem Markt anderen Anbietern von Postdienstleistungen gegen Entrichtung eines Entgelts den Zugang zu den bei ihm vorhandenen Informationen über Adressänderungen zu gestatten, es sei denn, dies ist sachlich nicht gerechtfertigt.

## 1.

Die Zuständigkeit der Beschlusskammer folgt aus den Regelungen der §§ 46 Abs. 1, 31 Abs. 2 PostG.

Die Zuständigkeit steht auch nicht deshalb in Zweifel, weil der Verfahrensgegenstand in sachlicher Hinsicht Parallelen zu der vom Bundeskartellamt behandelten telekommunikationsrechtlichen Frage des Zugangs zu Telefonteilnehmerverzeichnissen der Deutschen Telekom AG aufweist. Im Rahmen dieses Verfahrens sind die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post und das Bundeskartellamt - einvernehmlich - von der Zuständigkeit des Bundeskartellamtes ausgegangen, weil eine Überprüfung auf der Grundlage der Vorschriften des Telekommunikationsgesetzes (TKG) nicht, jedenfalls nicht zweifelsfrei, möglich erschien. Im Gegensatz zum TKG erfaßt das PostG den vorliegenden Verfahrensgegenstand jedoch ausdrücklich und enthält insoweit eine spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage für ein mögliches Einschreiten der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post.

Gem. § 44 Satz 2 PostG i.V.m. § 75 Abs. 3 Satz 1, 2. Halbsatz TKG hat die Beschlusskammer vorliegend ohne mündliche Verhandlung entschieden.

## 2.

Die Voraussetzungen für die Festlegung und Anordnung der - wesentlichen - Bedingungen eines Vertrages über den Zugang zu den Informationen über Adressänderungen nach § 31 Abs. 2 PostG liegen vor.

## **2.1**

Die Antragstellerin hat vorliegend einen Anspruch aus § 29 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 PostG geltend gemacht.

### **2.1.1**

Die Antragsgegnerin ist Lizenznehmerin.

Einerseits hält die Antragsgegnerin Lizenzen der Klassen A bis F für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Andererseits steht ihr gem. § 51 Satz 1 PostG bis zum 31. Dezember 2002 das ausschließliche Recht zu, insbesondere einzelne Briefsendungen und adressierte Kataloge, deren Einzelgewicht weniger als 200 Gramm und deren Einzelpreis bis zum Fünffachen des am 31. Dezember 1997 geltenden Preises für entsprechende Postsendungen der untersten Gewichtsklasse beträgt, gewerbsmäßig zu befördern (gesetzliche Exklusivlizenz).

### **2.1.2**

Sie ist auch auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen gem. § 5 Abs. 1 i.V.m. § 4 Nr. 1a PostG tätig, da sie aufgrund der Verleihungen jedenfalls Briefsendungen, deren Einzelgewicht 1000 Gramm nicht überschreitet, gewerbsmäßig befördert.

### **2.1.3**

Die Antragsgegnerin verfügt auf dem relevanten Markt über eine marktbeherrschende Stellung i.S.v. § 4 Nr. 6 PostG i.V.m. § 19 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

Es kann dahinstehen, ob der sachlich und räumlich relevante Markt im vorliegenden Fall der Markt für die allgemein zugängliche, gewerbsmäßige Einsammlung, Weiterleitung und Zustellung von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von nicht mehr als 1000 Gramm innerhalb einer erwarteten Regellaufzeit von einem Tag auf dem Gebiet der Bundesrepublik

Deutschland ist. Die Antragsgegnerin ist jedenfalls - insoweit besteht Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt - bei jeder denkbaren Marktabgrenzung derzeit wenigstens auf Teilmärkten marktbeherrschend.

#### **2.1.4**

Bei der Antragstellerin handelt es sich auch um eine „andere Anbieterin von Postdienstleistungen“. Sie ist Lizenznehmerin der Lizenzklassen A, B, C D, E und F für das Gebiet der Landkreise Bernburg, Saalkreis, Aschersleben-Staßfurt, Mansfelder Land, Köthen, Halberstadt, Quedlinburg, Wernigerode und der kreisfreien Städte Halle, Dessau und Magdeburg.

#### **2.1.5**

Der Zugang zu den bei der Antragsgegnerin vorhandenen Informationen über Adressänderungen wurde vorliegend auch nachgefragt i.S.v. § 29 Abs. 1 Satz 1 PostG.

Es erscheint fraglich, ob der Gesetzgeber mit der Verwendung des Begriffs „Nachfrage“ in § 29 Abs. 1 Satz 1 PostG das Erfordernis eines erheblichen, marktbezogenen Bedürfnisses und somit das Erfordernis einer gewissen Quantität festschreiben wollte. Der amtlichen Begründung zum PostG sind insoweit jedenfalls keine Anhaltspunkte zu entnehmen.

Die Frage, ob nicht vielmehr auch eine einzelne an die Antragsgegnerin gerichtete konkrete Aufforderung eines Anbieters von Postdienstleistungen auf Zugangsgewährung als Nachfrage i.S.v. § 29 Abs. 1 Satz 1 gewertet werden kann, wofür neben der Kommentierung zu § 2 der - in Ergänzung zu den §§ 35 und 37 TKG Zugangssachverhalte im Bereich der Telekommunikation konkretisierenden - Verordnung über besondere Netzzugänge (NZV), die den Begriff der Nachfrage auf einen einzelnen Zugangsberechtigten bezieht (vgl. Beck'scher TKG-Kommentar, Piepenbrock, Anh. § 39 TKG, § 2 NZV Rn. 3), bereits der Wortlaut des § 31 Abs. 2 PostG selbst spricht, der den Begriff Nachfrager unter Bezugnahme auf die Regelung des § 29 PostG ebenfalls auf eine einzelne Person bezieht, ist im vorliegenden Fall nicht abschließend zu entscheiden.

Denn einerseits sind der Beschlusskammer weitere Fälle bekannt geworden, in denen Anbieter von Postdienstleistungen die Antragsgegnerin um Zugang zu den bei ihr vorhandenen Informationen über Adressänderungen ersucht haben. In mehreren Fällen ( z.B. Geschäftszeichen BK 5b-99/103; BK 5b-99/117; BK 5b-00/012; BK 5b-00/047; BK 5b-00/033;

BK 5b-00/084; BK 5b-00/088) hat die Beschlusskammer bereits entsprechende Anordnungen über den Zugang zu Informationen über Adressänderungen bei der Antragsgegnerin erlassen.

Andererseits ist es der Situation der Marktöffnung gerade immanent, dass die einzelnen, neu auf den Markt tretenden Anbieter von Postdienstleistungen erst nach und nach von der Möglichkeit des Zugangs zu Informationen über Adressänderungen bei der Antragsgegnerin Kenntnis erlangen und sodann einen entsprechenden Zugang für sich beanspruchen.

Anhaltspunkte dafür ergeben sich auch aus einer von der Beschlusskammer im Rahmen dieses Verfahrens durchgeführten Befragung unter 244 Lizenznehmern für Postdienstleistungen. Von den 157 bisher bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post eingegangenen Antwortschreiben bejahten 149 die Frage, ob sie an einem Zugang zu den Daten über Adressänderungen bei der Antragsgegnerin interessiert seien, soweit das für den Zugang zu entrichtende Entgelt den Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung entspräche.

## **2.2**

Die Geltendmachung des Anspruchs durch die Antragstellerin erfolgte vorliegend mit Zugang ihres Schreibens vom 19.05.2000, mit dem die Antragstellerin von der Antragsgegnerin Zugang zu Adressänderungsdaten für seine Lizenzgebiete mit einem Preisvorschlag bis 0,23 DM pro Auskunft begehrte.

Insbesondere mit Blick auf § 1 PostG, nach dem durch Regulierung im Bereich des Postwesens der Wettbewerb zu fördern ist sowie des in § 2 Abs. 2 Nr. 2 festgeschriebenen Regulierungsziels der Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Märkten des Postwesens, sind an das Erfordernis der Geltendmachung i.S.v. § 31 Abs. 2 PostG keine überhöhten Anforderungen zu stellen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Wettbewerber der Antragsgegnerin deren komplexes INA - Nachsendesystem regelmäßig nicht kennen und somit bei der Forderung nach Zugang dessen Eigenheiten und Erfordernisse nicht berücksichtigen können. Vielmehr ist daher insoweit eine gewisse, der Antragstellerin den Umständen nach zumutbare Konkretisierung eines ernsthaften Begehrens als ausreichend anzusehen.

## **2.3**

Zwischen der gem. § 29 Abs. 2 i.V.m. mit Abs. 1 PostG verpflichteten Antragsgegnerin und der den Zugang zu Adressänderungen fordernden Antragstellerin ist ein Vertrag innerhalb von drei Monaten ab Geltendmachung des Anspruchs nicht zustande gekommen.

Für den Anfang der Frist war als Ereignis i.S.v. § 187 Abs. 1 BGB die Geltendmachung des Anspruchs gem. § 29 Abs. 1 PostG durch die Antragstellerin maßgebend, die spätestens mit Zugang ihres Schreibens vom 19.05.2000 bei der Antragstellerin erfolgt ist.

Weder innerhalb von drei Monaten noch bis zum heutigen Tag ist es zu einem Vertragsschluss zwischen den Beteiligten gekommen.

## **2.4**

Die zusätzlich gem. § 31 Abs. 2 PostG erforderliche Anrufung der Regulierungsbehörde durch eine der Beteiligten ist in dem an die Beschlusskammer gerichteten Schreiben der Antragstellerin vom 11.09.2000, zugegangen bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post am 14.09.2000, mit dem die Antragstellerin beantragte, die wesentlichen Bedingungen des Vertrages zwischen der Antragsgegnerin und der Antragstellerin über den Zugang zu Adressänderungen anzuordnen und den mit der Antragsgegnerin in dieser Sache geführten Schriftverkehr vorlegte. In diesem Zusammenhang ist nicht entscheidend, ob ein Antragsteller den konkreten Begriff „Anrufung“ tatsächlich verwendet. Maßgeblich ist vielmehr, dass der Wille des Antragenden erkennbar wird, eine Entscheidung in der Sache durch eine Anordnung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post zu erreichen. Dieses Begehren ist durch den Inhalt des Schreibens vom 11.09.2000 deutlich geworden.

## **2.5**

Der gegen die Antragsgegnerin gerichtete Anspruch aus § 29 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 PostG ist auch sachlich gerechtfertigt i.S.v. § 29 Abs. 1 Satz 1 PostG a.E.

Insbesondere führt der Umstand, dass über die Deutsche Post Adress GmbH Möglichkeiten des Zugangs zu Informationen über Adressänderungen bestehen, nicht dazu, dass die Antragsgegnerin aus der ihr gem. § 29 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 PostG gegenüber der Antragstellerin obliegenden Verpflichtung zur Gewährung eines Zugangs zu den bei ihr vorhandenen Informationen über Adressänderungen mangels sachlicher Rechtfertigung entlassen ist.

Aus dem Umstand, dass sich der Anspruch der neuen Anbieter von Postdienstleistungen aus § 29 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 PostG ausdrücklich gegen den Marktbeherrscher richtet, wird bereits deutlich, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass das Informationsbedürfnis der neuen Anbieter von Postdienstleistungen im Hinblick auf Adressänderungsdaten aus Nachsendeanträgen nicht durch jedes auf dem Markt befindliche Angebot zufriedengestellt

werden kann. Naturgemäß kann nur das marktbeherrschende Unternehmen diese spezielle Nachfrage im größtmöglichen Umfang decken.

Darüber hinaus ist die Frage eines die Verpflichtung aufhebenden sachlich gerechtfertigten Grundes anhand einer Abwägung der Interessen aller Beteiligten unter Berücksichtigung der Zielsetzung des Postgesetzes zu beurteilen.

Der Wettbewerber, der auf einen Zugang zu Informationen über Adressänderungen angewiesen ist, um die Rate unzustellbarer Sendungen gering zu halten und sich somit überhaupt auf dem Markt für Postdienstleistungen etablieren zu können, ist vorliegend schutzbedürftig, weil er nicht irgendeinem Angebot des Marktes ausgesetzt werden darf, dessen Ausgestaltung und Preis einerseits nicht der Möglichkeit der Überprüfung durch die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post unterliegen und dessen dauerhafte Verfügbarkeit auf dem Markt andererseits in Frage steht.

Die Beschlusskammer ist überdies der Auffassung, dass Umstände, die zu einem Ausschluß des Anspruchs der Antragstellerin aus § 29 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 PostG führen könnten, ihren Ursprung in der Sphäre der Antragsgegnerin selbst haben müssten. Es müssten insoweit Gründe, die der Sphäre der Antragsgegnerin zuzuordnen und damit typisch für ihre originäre Situation sind, ersichtlich sein, um zu der Wertung Anlaß zu geben, dass die Antragsgegnerin der ihr obliegenden Verpflichtung gem. § 29 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 PostG ausnahmsweise nicht nachzukommen hat. Nur dieses Ergebnis wird dem Regulierungsansatz des PostG gerecht. Insoweit hat aber selbst die Antragsgegnerin keine Gründe angeführt.

### **3.**

Liegen somit die Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 PostG vor, so hat die Beschlusskammer innerhalb von zwei Monaten nach Anrufung die Bedingungen eines Vertrages festzulegen und die Geltung des Vertrages anzuordnen.

Die zweimonatige Entscheidungsfrist endet im vorliegenden Fall gem. § 31 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 188 Abs. 2, 1. Alternative BGB mit Ablauf des 14.11.2000, wobei das für den Anfang der Frist maßgebende Ereignis i.S.v. § 187 Abs. 1 BGB in der Anrufung der Beschlusskammer durch die Antragstellerin zu sehen ist, die mit Zugang des Schreibens vom 11.09.2000 am 14.09.2000 bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post erfolgt ist.

### **3.2**

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Beschlusskammer sich bei der Festlegung der Bedingungen eines Vertrages zwischen den Beteiligten auf die wesentlichen, und damit insbesondere die erkennbar streitigen Bedingungen dieses Vertrages zu beschränken hat. Die Verhandlungs- und Dispositionsfreiheit der Beteiligten, die vor einer Anrufung gem. § 31 Abs. 2 PostG - jedenfalls soweit die Voraussetzungen des § 29 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 PostG eingehalten werden - gilt, wird nach einer erfolgten Anrufung trotz einer der Beschlusskammer gesetzlich eingeräumten Gestaltungs- und Entscheidungsbefugnis nicht vollkommen verdrängt. Die behördliche Vorgabe soll nur so weit wie unbedingt erforderlich reichen; das folgt bereits aus dem zu wahrenen Verhältnismäßigkeitserfordernis. Die Beteiligten haben insofern nach wie vor die Verantwortung bezüglich der Vereinbarung der übrigen Vertragsbedingungen. Dies ist auch sachgerecht, da die Beschlusskammer in einer kurz bemessenen Frist von zwei Monaten abschließend zu entscheiden hat.

Als wesentlich in diesem Zusammenhang und somit festlegungsbedürftig sieht die Beschlusskammer insoweit sowohl Leistung als auch Gegenleistung der Vertragsparteien, also neben der zwischen den Beteiligten im Streit befindlichen Frage der Höhe des Entgelts auch die Art des Zugangs zu Informationen über Adressänderungen sowie auch die Laufzeit des zwischen den Beteiligten zu schließenden Vertrages an.

### **3.2.1**

Der Anspruch der Antragstellerin aus § 29 Abs. 2 PostG auf Zugang zu den bei der Antragsgegnerin vorhandenen Informationen über Adressänderungen erstreckt sich jedenfalls auf diejenigen Adressdaten, in deren Weitergabe an Dritte der Nachsendeauftraggeber eingewilligt hat.

In Übereinstimmung mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz vertritt die Beschlusskammer die Auffassung, dass auch die Antragstellerin als Dritte im Sinne des derzeit von der Antragsgegnerin verwandten sog. Einwilligungstextes anzusehen ist. Jedoch ist es nach Ansicht der Beschlusskammer erforderlich, dass die Antragsgegnerin den im Nachsendeantragsformular enthaltenen sog. Einwilligungstext, der sich auf die Weitergabe der Nachsendeadresse an Dritte bezieht, neu formuliert und insbesondere auf die Möglichkeit der Weitergabe an die neuen Anbieter von Postdienstleistungen zum Zwecke der Zustellung von Sendungen dieser Anbieter aufmerksam macht, um bei den Nachsendungsauftraggebern das Bewußtsein für die infolge der Öffnung des Postmarktes neu eingetretene Situation zu schärfen. Es dürfte unzweifelhaft sein, dass es gerade im Interesse des Nachsendungsauftraggebers liegt, dass - zum Zwecke der Zustellung - die jeweilige Nachsendeadresse von der

Antragsgegnerin auch an neue Lizenznehmer weitergegeben werden kann. Insoweit besteht dringender Handlungsbedarf auf Seiten der Antragsgegnerin. Die Beschlusskammer behält sich vor, sollte die Antragsgegnerin weiterhin untätig bleiben, diese Angelegenheit im Rahmen eines Verfahrens der besonderen Mißbrauchsaufsicht gem. § 32 PostG aufzugreifen. Nach Ansicht der Beschlusskammer liegt ein i.S.v. § 32 Abs. 1 PostG mißbräuchliches Verhalten der Antragsgegnerin in dem Umstand, dass sie durch die Verwendung des derzeit aktuellen Einwilligungstextes - insbesondere durch die Verwendung der pauschalen Bezeichnung „Dritte“- die Wettbewerbsmöglichkeiten der neuen Anbieter von Postdienstleistungen in sachlich nicht gerechtfertigter Weise beeinträchtigt. In Unkenntnis des Kreises derjenigen Stellen, die rechtlich unter dem Begriff „Dritte“ zu verstehen sind, dürften Nachsendungsauftraggeber nicht selten die Einwilligung auf dem Nachsendeantrag verweigern. Somit werden die neuen Anbieter von Postdienstleistungen von der Möglichkeit des Zugangs zu einem Teil der bei der Antragsgegnerin vorhandenen Informationen über Adressänderungen ausgeschlossen. Da es den neuen Anbietern von Postdienstleistungen insoweit gerade nicht ermöglicht wird, die Rate unzustellbarer Sendungen möglichst gering zu halten, läuft dies der Intention der Regelung des § 29 Abs. 2 PostG zuwider (vgl. Begründung zum PostG, BT-Drucks. 13/7774, zu § 28, Seite 27).

In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass die Antragsgegnerin im Rahmen des Beschlusskammerverfahrens City Express Transportgesellschaft mbH Langenhagen (GZ BK 5b-99/103) selbst die Auffassung vertreten hat, § 29 Abs. 2 PostG enthalte einen unmittelbaren Gesetzesbefehl, der die Antragsgegnerin binde und die Einwilligung der am Postverkehr Beteiligten zur Weitergabe ihrer Umzugsänderungen an andere Postdienstunternehmen nicht mehr erfordere und somit einen Zugang befürwortet hat, der über den von der Beschlusskammer angeordneten Umfang hinausgeht. Dass es neben der Norm des § 29 Abs. 2 PostG nicht einer zusätzlichen Einwilligung für die Weitergabe der Adressdaten an die neuen Wettbewerber bedarf, könnte bereits aus dem Umstand geschlossen werden, dass derselbe Gesetzgeber, der die Norm des § 4 BDSG geschaffen hat, auch die Regelung des § 29 Abs. 2 PostG erlassen hat. Zudem spricht für die Ansicht der Antragsgegnerin, dass der Wortlaut des § 29 Abs. 2 PostG auf die bei der Antragsgegnerin „vorhandenen“ Informationen über Adressänderungen Bezug nimmt und insoweit keine Differenzierung vornimmt.

Die Regelung des § 29 Abs. 2 PostG würde gar vollständig ins Leere laufen, würden die neuen Anbieter von Postdienstleistungen nicht als Dritte i.S.d. Einwilligungstextes angesehen. Ein derartiges Ergebnis stünde im krassen Widerspruch zu dem in § 1 PostG festgeschriebenen Ziel der Wettbewerbsförderung.

Die der Antragstellerin von der Antragsgegnerin übermittelten Adressdaten stehen der Antragstellerin zum Zwecke der Beförderung und Zustellung von Sendungen zur Verfügung.

Dies entspricht dem Sinn und Zweck der Regelung des § 29 Abs. 2 PostG, die Rate unzustellbarer Sendungen der neuen Anbieter von Postdienstleistungen gering zu halten (vgl. BT-Drucks. 13/7774, zu § 28, Seite 27) und somit auch dem Grundsatz der Zweckbestimmung des Datenschutzrechts.

### **3.2.2**

Im Hinblick auf die Art des technischen Zugangs zu Informationen über Adressänderungen verpflichtet die Beschlusskammer die Antragsgegnerin, die Adressänderungen im Wege der Prozessvariante Adressen - Datenabgleich „Alt gegen Neu“ mittels Datenfernübertragung zu gestatten, soweit der Nachsendungsauftraggeber gegenüber der Antragsgegnerin in die Weitergabe der Adressen an Dritte eingewilligt hat.

Vorgaben in Bezug auf die Art des technischen Zugangs zu den beim Marktbeherrscher vorhandenen Informationen über Adressänderungen sind weder in der Regelung des § 29 PostG noch in der amtlichen Begründung zum PostG enthalten.

Der amtlichen Begründung ist lediglich zu entnehmen, dass der Gesetzgeber es sowohl im Interesse der Kunden als auch im Hinblick auf die Förderung von Wettbewerb im Postmarkt für sinnvoll erachtet hat, dass Marktbeherrscher entsprechende Informationswege Dritten gegen Entgelt zur Verfügung stellen. „In der Praxis dürfte dies dazu führen, dass z.B. private Wettbewerber der Deutschen Post AG in kurzen, regelmäßigen Abständen von dieser bzw. entsprechenden Tochterfirmen die auf Datenträgern gespeicherten Informationen erwerben“ (BT - Drucks. 13/ 7774, zu § 28, Seite 28). Die Verwendung der Formulierung „auf Datenträgern gespeicherte Informationen“ legt zwar die Vermutung nahe, dass der Gesetzgeber die Prozessvariante „Durchreichen“ als eine Möglichkeit der Zugangsgewährung gesehen hat. Durch die beispielhafte Nennung einer Zugangsgewährung durch „auf Datenträgern gespeicherte Informationen“ wird jedoch deutlich, dass er sich insoweit jedenfalls nicht auf eine bestimmte Form der Zugangsgewährung festlegen, sondern vielmehr nur eine von mehreren denkbaren Möglichkeiten des Zugangs umschreiben wollte.

### **3.2.3 Höhe des Entgeltes für die Prozessvariante „Alt gegen Neu“**

Ein Entgelt von mehr als DM 0,23 (EUR 0,12) für die Prozessvariante Adressen-Datenabgleich „Alt gegen Neu“ im Wege der Datenfernübertragung entspricht nicht den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung i.S.v. § 20 Abs. 1 PostG.

Diese Vorschrift ist im Verfahren gemäß §§ 31 Abs. 2, 29 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 PostG entsprechend anwendbar. Dies ergibt sich aus § 29 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Satz 2 PostG, der die Regeln der Entgeltregulierung über § 28 Abs. 2 PostG in den Angelegenheiten des Zugangs zu Informationen über Adressänderungen für anwendbar erklärt.

### **3.2.3.1 Vorgetragene Kostenaufstellung der Antragstellerin für die Prozessvariante „Alt gegen Neu“**

Die von der Antragsgegnerin mit Schreiben 351 vom 26.02.99 (Anlage 2, Seite 10) kalkulierten Stückkosten i.H.v. DM 22,84 pro Treffer für das Verfahren „Alt gegen Neu“ im Wege der Datenfernübertragung unmittelbar über eine Sonderstelle bei der Antragsgegnerin entsprechen nicht den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung.

Für diese Prozessvariante wurden von der Antragsgegnerin bezogen auf die Teilprozessschritte Nachsendungsauftrag, INA und Sonderstelle Wertschöpfungs- sowie Gemeinkosten ermittelt. Die so kalkulierten Stückkosten belaufen sich danach auf DM 22,84 pro Treffer für das Verfahren „Alt gegen Neu“.

#### **3.2.3.1.1 Kosten für INA**

Die INA-Plattformkosten sind nicht anerkennungsfähig.

Die von der Antragsgegnerin veranschlagten Stückkosten für INA i.H.v. DM 2,97 je Treffer bei Prozessalternative „Alt gegen Neu“ können bereits dem Grunde nach nicht anerkannt werden, weil es sich bei den Kosten für INA nicht um die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung i.S.v. § 20 Abs. 1 PostG handelt. Denn die Kosten für die Einrichtung und den Betrieb der INA-Plattform sowie Kosten für Aufwendungen, die sich auf die Arbeitsschritte im Zusammenhang mit INA beziehen, sind keine „langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung“ i.S.d. § 20 Abs. 1 PostG.

Die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung i.S.v. § 20 Abs.1 PostG ergeben sich aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals, soweit diese Kosten jeweils für die Leistungserstellung erforderlich sind.

Im einzelnen bedeutet dies, dass die Kosten sich auf der Basis effizienter und nicht auf der Basis der tatsächlichen Arbeitsabläufe ergeben müssen, dass nur die Kosten zu berücksichtigen sind, die zusätzlich entstehen, um das betroffene Produkt zu erstellen, dass bei den zusätzlichen Kosten nicht nur die kurzfristigen, sondern auch die langfristigen Kosten zu berücksichtigen sind und schließlich dass ein angemessener Zuschlag für

leistungsmengenneutrale Gemeinkosten sowie eine angemessene Kapitalverzinsung zulässig ist.

Regelmäßig sind von den zuvor genannten Kriterien die langfristig zusätzlichen Kosten von besonderer Bedeutung. Bei diesen handelt es sich um solche Kosten, die unmittelbar durch die Bereitstellung der jeweiligen Leistung verursacht werden. Der Begriff „langfristige zusätzliche Kosten“ ist im ökonomischen Sinne zu verstehen. So sind langfristige Kosten im Gegensatz zu den kurzfristigen durch die Variabilität aller Produktionsfaktoren gekennzeichnet. Der Begriff „zusätzlich“ stellt sicher, dass nur diejenigen als zusätzliche Kosten zu qualifizieren sind, die dem Anbieter dadurch entstehen, dass der entsprechende Dienst eingerichtet wird. Die zusätzlichen Kosten sind also die Aufwendungen, die sich der Anbieter ersparen würde, wenn er aufsetzend auf dem gegenwärtigen Dienstleistungsangebot die Bereitstellung des entsprechenden Dienstes einstellt bzw. nicht mehr anbietet.

Der Ansatz von INA-Kosten wäre nur dann sachlich gerechtfertigt, wenn nachgewiesen werden kann, dass die INA-Kosten in ursächlichem Zusammenhang mit der Zugangsgewährung stehen und dabei langfristige zusätzliche Kosten anfallen, sei es, dass zusätzliche Rechnerkapazitäten beschafft oder bestehende Systeme um weitere Module eigens für die Zugangsgewährung erweitert werden müssten. Dies ist hier nicht gegeben.

Bei den INA-Kosten handelt es sich um Plattformkosten, die primär durch die Einrichtung und den Betrieb des Zustellnetzes der Antragsgegnerin verursacht werden und damit in unmittelbarem Zusammenhang mit der Postbeförderung stehen. Denn das integrierte Nachsendungsauftragssystem ist wesentlicher Bestandteil des Zustellnetzes der Antragsgegnerin und als solches dem Bereich der originären Postbeförderung zuzuordnen. INA ist darauf ausgerichtet, den Anteil unzustellbarer Sendungen möglichst gering zu halten und dadurch zusätzliche Kosten im Bereich der Postbeförderung aufgrund von wiederholten Zustellversuchen zu vermeiden.

Dass zur Realisierung eines Zuganges nach § 29 Abs. 2 PostG keine zusätzlichen langfristigen Kosten im Bereich des integrierten Nachsendeauftragssystems anfallen, ergibt sich aus dem Schreiben 351 vom 26.02.99. Wie auf Seite 1 (Anlage 2, Absatz 2) des o.a. Bezugsschreibens dargelegt, sind zur Zeit keine Änderungen an der INA-Plattform beabsichtigt oder vorgesehen. Vielmehr ist geplant, eigens für die Zugangsgewährung eine Sonderstelle einzurichten, wohingegen die existierende INA-Plattform mit der bereits vorhandenen Hardwarekonfiguration wie bisher genutzt wird.

Überdies verstößt die Antragsgegnerin verstößt mit der Einbeziehung der Plattformkosten für INA gegen den Grundsatz des Verbots der Doppelverrechnung. Danach verbietet es sich

Kostenbestandteile, die bereits anderweitig verrechnet worden sind, nochmals in der Kalkulation anzusetzen. Ausweislich des Schreibens der Antragsgegnerin 351e vom 18.03.99 (Anlage 2, Seite 9, Gliederungspunkt „Anteilige Berücksichtigung der INA- und NSA-Kosten“) sind die Kosten für die Einrichtung und den Betrieb der INA-Plattform bereits in der Kostenbasis für das genehmigte Entgelt für den Standardbrief enthalten, so dass sie nicht mehr anteilig über Zugangsentgelte den Anbieter von Postdienstleistungen in Rechnung gestellt werden dürfen. Denn die Kosten für INA sind bereits über das genehmigte Entgelt abgegolten und somit schon refinanziert. Auch der von der Antragsgegnerin vorgebrachte Einwand, dass sich mit der Eliminierung der INA-Kosten aus der Kostenbasis für das genehmigte Entgelt für den Standardbrief nur eine geringfügige Absenkung des Entgeltes ergeben würde, würde daran nichts ändern. Auf den Grad einer möglichen Kostensenkung kommt es nicht an. Abzustellen ist nur auf den Umstand, ob Kostenbestandteile abgegolten sind oder nicht.

### **3.2.3.1.2 Kosten des Teilprozesses Nachsendungsauftrag**

Auch eine Berücksichtigung der von der Antragsgegnerin geltend gemachten Kosten für den Teilprozess „Nachsendungsauftrag“ ist rechtlich nicht möglich.

Die von der Antragsgegnerin in der Preiskalkulation veranschlagten Stückkosten für den Prozessschritt „Nachsendungsauftrag“ i.H.v. DM 2,35 je Treffer bei der Prozessalternative „Alt gegen Neu“ (Schreiben 351 vom 26.02.99, Anlage 2, Seite 10) können ebenfalls bereits dem Grunde nach nicht anerkannt werden.

Bei den Kosten für den Prozessschritt „Nachsendungsauftrag“ handelt es sich nicht um die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung i.S.v. § 20 Abs. 1 PostG. Denn die hier geltend gemachten Kosten für die Beförderung nicht frankierter Nachsendungsaufträge sind gleichfalls keine langfristigen zusätzlichen Kosten, die durch die Zugangsgewährung nach § 29 Abs. 2 PostG als zusätzliche Dienstleistung verursacht werden. Sie sind deshalb auch nicht berücksichtigungsfähig.

Die Antragsgegnerin hat in ihrer Preiskalkulation einen anteiligen Ansatz für das genehmigte Entgelt für den Standardbrief zugrunde gelegt. Dabei wurden ausgehend von einem Kostenvolumen von mehr als TDM 5.500 für den Teilprozess „Nachsendungsauftrag“ und einer Gesamtnutzungsmenge von 9,025 Mio. Treffern für die Prozessalternative „Alt gegen Neu“ die Kosten derjenigen Nachsendungsaufträge in Abzug gebracht, die von den Absendern nicht frankiert worden sind. Bei Zugrundelegung eines Verhältnisses von 30 % frankierter Nachsendungsaufträge, gemessen an der Gesamtheit der Nachsendungsaufträge, errechnen sich Stückkosten für die nicht frankierten Nachsendungsaufträge i.H.v. DM 0,44 je Treffer für die

Prozessvariante „Alt gegen Neu“. Diese ergeben sich aufgrund einer Umlage auf eine neue Nutzungsmenge einschließlich der auf die Deutsche Post Adress GmbH und die Wettbewerber entfallenden Nutzungsmenge.

Die Umlage der Kosten für die nicht frankierten Nachsendungsaufträge auf die Anbieter von Postdienstleistungen entfallenden Nutzungsmengen wäre nur dann sachlich gerechtfertigt, wenn die von der Antragsgegnerin geltend gemachten Aufwendungen als langfristige zusätzliche Kosten zu qualifizieren wären. Dazu müßte sie nachweisen, dass die Kosten für den Teilprozess „Nachsendungsauftrag“ auf Arbeitsschritte zurückgehen, die ausschließlich für die Gewährung eines Zuganges entstehen.

Die Kosten des Teilprozesses „Nachsendungsauftrag“ beziehen sich jedoch auf sämtliche Arbeitsschritte, die die Antragsgegnerin ohnehin im Rahmen ihrer Zustellung von Standardbriefen vornehmen muß. Dass es sich hierbei um Nachsendungsaufträge handelt, ist in diesem Zusammenhang unerheblich, zumal auch hierfür dieselben Arbeitsschritte wie bei der Beförderung einer Briefsendung anfallen. Denn die Abwicklung und Behandlung eines Nachsendungsauftrages entspricht in jeder Hinsicht denen der Zustellung eines Standardbriefes. Letzteres ergibt sich auch aus dem Umstand, dass bei der Herleitung der Kosten für den Teilprozess „Nachsendungsauftrag“ auf die Kosten des Standardbriefes abgestellt wird.

Selbst wenn zugunsten der Antragsgegnerin angenommen würde, dass die Kosten für den Teilprozess „Nachsendungsauftrag“ als langfristige zusätzliche Kosten der Leistungsbereitstellung zu qualifizieren wären, dürften sie nicht in der Preiskalkulation in Ansatz gebracht werden. Denn nach Auskunft der Antragsgegnerin sind die Kosten für den Teilprozess „Nachsendungsauftrag“ bereits in der Kostenbasis für das genehmigte Entgelt für den Standardbrief enthalten, so dass diese nicht mehr anteilig über Zugangsentgelte den Anbieter von Postdienstleistungen erneut in Rechnung gestellt werden dürfen. Hiergegen kann auch nicht eingewandt werden, dass sich mit der Eliminierung der entsprechenden Kosten aus der Kostenbasis für das genehmigte Entgelt für den Standardbrief nur eine geringfügige Absenkung des Entgeltes ergeben würde. Entscheidend ist lediglich der Umstand, dass die entsprechenden Kosten bereits über das genehmigte Entgelt abgegolten und somit schon längst refinanziert sind. Dies ist im vorliegenden Fall zu bejahen.

### **3.2.3.1.3 Kosten der Sonderstelle**

Die von der Antragsgegnerin berechneten Kosten für die Sonderstelle i.H.v. DM 1,70 Mio. (Schreiben 351 vom 26.02.99, Anlage 2, Seite 4) und die sich daraus ergebenden Stückkosten

i.H.v. DM 19,43 (Schreiben 351 vom 26.02.99, Anlage 2, Seite 10) orientieren sich ebenfalls nicht an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung.

Zwar handelt es sich bei den Kosten der Sonderstelle grundsätzlich um zusätzliche langfristige Kosten. Die in Ansatz gebrachten Kosten können aber nicht anerkannt werden, da die vorgelegten Kostenunterlagen der Antragsgegnerin nicht prüffähig waren. Insoweit Kostenunterlagen für die Beschlusskammer vorlagen und nachvollziehbar waren, bestanden Anhaltspunkte für die fehlende Ausrichtung an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung. Denn die Antragsgegnerin belastet die Anbieter von Postdienstleistungen mit stark überhöhten Fixkosten, ohne jedoch die damit zusammenhängenden Verbundvorteile in Form von Größendegressionseffekten - insbesondere durch Einbeziehung von anderen Nachfragern von Adressdaten - an die Anbieter von Postdienstleistungen weiterzugeben. Die Antragsgegnerin hat darüber hinaus in ihren einmaligen Sonderstellenkosten auch Kosten für Leistungen eingerechnet, die für die Zugangsgewährung nach § 29 Abs. 2 PostG nicht zwingend erforderlich sind.

Die Sonderstellenkosten i.H.v. DM 1,70 Mio. (Schreiben 351 vom 26.02.99, Anlage 2, Seite 4) beinhalten im einzelnen einmalige Einrichtungskosten und laufende Bereitstellungskosten.

### **Einmalige Einrichtungskosten**

Die einmaligen Einrichtungskosten umfassen Kosten für die Beschaffung von Hardwarekomponenten sowie für die Entwicklung eigener Softwareprogramme und den Erwerb von Softwarelizenzen. Die einmaligen Einrichtungskosten werden zum einen durch die Entwicklungskosten, zum anderen durch die hohen Investitionswerte für den Beschaffung von Hardware bestimmt. Die Kostenschätzungen basieren auf einem Kostenmodell, bei dem die Sonderstelle dem derzeit bei der Antragsgegnerin existierenden Nachsendezentrum-Prozess (NZ-Prozess) nachgebildet ist. Insofern kommt deren Überprüfung eine besondere Bedeutung zu.

### **Nachsendezentrum-Prozess (NZ-Prozess)**

Die Investitionskosten für die Einrichtung des von der Antragsgegnerin vorgetragenen Nachsendezentrum-Prozesses sind so wie von der Antragsgegnerin vorgetragen nicht anerkennungsfähig.

Auf Grundlage der von der Antragsgegnerin für den NZ-Prozess vorgelegten Verfahrensdokumentation kann nicht nachvollzogen werden, ob die dort ausgeführten Teilprozesse für eine Zugangsgewährung erforderlich sind. Inhalt, Aufbau und Ablauf des Verfahrens können nur eingeschränkt nachvollzogen werden. Insbesondere fehlen Beschreibungen der maschinellen und manuellen Bearbeitungsschritte sowie Erläuterungen zu Schnittstellen zu anderen Systemen. Soweit technische Abläufe in der Sonderstelle nachvollziehbar waren, liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass das dem Sonderstellenprozess zugrunde liegende Referenzmodell nicht die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung widerspiegelt.

Der NZ-Prozess kann nach Ansicht der Beschlusskammer insbesondere wegen fehlender Vergleichbarkeit der durchzuführenden Tätigkeiten nicht als Referenzmodell verwendet werden. Denn die Arbeitsabläufe im Nachsendezentrum unterscheiden sich doch erheblich von denen in der Sonderstelle. Ohnehin ist es aus Sicht der Beschlusskammer nicht nachvollziehbar, weshalb die Antragsgegnerin bei ihren Überlegungen auf einen NZ-Prozess abgestellt hat, obgleich sie doch über Erfahrungswerte bezüglich vergleichbarer Prozesse bei der Deutschen Post Adress GmbH verfügt. So wäre es naheliegender gewesen, einen als repräsentativ anzusehenden Prozess bei der Deutschen Post Adress GmbH als Referenzmodell für die Sonderstelle zu verwenden.

Es ist zwar zutreffend, dass im Nachsendezentrum Teilaufgaben anfallen, die mit Tätigkeiten in der Sonderstelle vergleichbar wären. So müssen, wie dies auch von der Antragsgegnerin mit Schreiben 351e vom 06.04.99 (Anlage 1, Seite 2, „zu Frage 2“) dargelegt wurde, Adressen auf Briefsendungen unter Zuhilfenahme von Assoziativbegriffen einem in der zentralen Datenbank abgelegten Adressdatensatz zugeordnet werden. Diese Teilaufgabe deckt aber nur einen kleinen Ausschnitt der auszuführenden Tätigkeiten im Nachsendezentrum ab. Andererseits fallen in dem Nachsendezentrum eine Vielzahl von Aufgaben an, die in der Sonderstelle überhaupt nicht erforderlich wären. Da die Adressdaten in der Sonderstelle bereits in elektronischer Form vorliegen, entfallen somit sämtliche Arbeitsschritte, die sich auf das Einscannen und das Wiederaufbereiten der eingescannten Adressdaten erstrecken.

Die fehlende Ausrichtung am Effizienzmaßstab zeigt sich u.a. auch darin, dass die Antragsgegnerin hier einen halbautomatisierten Prozess, also einen personalintensiven Prozess modelliert hat, obgleich gegenwärtig auch wesentlich kostengünstigere Systemlösungen für Abgleichsverfahren basierend auf einem vollautomatisierten Prozess angeboten werden. Die Antragsgegnerin geht hier davon aus, dass die mittels der Leseelektronik ausgewählten Adressdaten in einem weiteren Schritt durch Kräfte in der Sonderstelle bestätigt werden müssen. Nach Auffassung der Beschlusskammer ist die Einschaltung von Bestätigungskräften entbehrlich. Die von der Antragsgegnerin vorgebrachte Begründung, dass in Ausnahmefällen

eine exakte Zuordnung nur durch Bestätigungskräfte aufgrund ihres „gesellschaftlich-menschlichen“ Wissens, also aufgrund persönlichen Erfahrungen, sichergestellt werden könne, rechtfertigt den Einsatz zusätzlicher Verwaltungskräfte jedenfalls nicht im vorgetragenen Umfang. Ausgehend von dem Grundsatz, dass der Zugang zu Adressänderungen zu Bedingungen zu gewähren ist, wie sie die Antragsgegnerin sich selbst einräumt, hätte ein Anbieter von Postdienstleistungen ohnehin nur einen Anspruch darauf, dass ihm nicht nur ein Datensatz mit der höchsten Trefferwahrscheinlichkeit angezeigt wird, sondern ihm darüber hinaus sämtliche vom System als wahrscheinlich ausgewählten Adressen bereitgestellt werden. Denn der Zusteller der Antragsgegnerin müsste in einer vergleichbaren Situation aus dem ihm übersandten Nachsendungskarten die richtige Adresse ermitteln. Daher würde es nach Auffassung der Beschlusskammer ausreichen, wenn bei mehrdeutigen, also maschinell nicht korrigierbaren Adressen der Anbieter von Postdienstleistungen eine Auswahl wahrscheinlicher Adressen erhält. Insbesondere deshalb könnten die für die manuelle Nachbearbeitung vorgesehenen Arbeitseinheiten für die Bestätigungsplätze im wesentlichen entfallen.

#### Hard- und Softwareinvestitionen

Die fehlende Ausrichtung am Effizienzmaßstab gilt auch die für die in der Sonderstelle geplanten Hard- und Softwareinvestitionen. Die Antragsgegnerin sieht in der Sonderstelle u.a. den Einsatz einer kostenintensiven Leseelektronik vor. Nach eingehender Prüfung des Leistungs- und Funktionsumfangs der zur Anwendung kommenden Leseelektronik ist die Beschlusskammer zur Überzeugung gelangt, dass deren Einsatz in der Sonderstelle nicht notwendig ist. Denn die Leseelektronik wird in dem Nachsendezentrum in erster Linie verwandt, um die eingescannten Informationen, seien es Adressen oder Adressbestandteile, elektronisch so aufzubereiten, dass sie mit den in der zentralen Datenbank abgelegten vorhandenen Adressdaten abgeglichen werden können. Für die Sonderstelle könnten ohnehin, da die Adressdaten bereits in elektronischer Form vorliegen, nur jene Teile der Leseelektronik genutzt werden, die Routinen zum Erkennen und Abgleichen von Adressdaten unter Zuhilfenahme von Assoziativbegriffen beinhalten.

Es gibt zudem Anhaltspunkte dafür, dass auch die in Ansatz gebrachten Investitionssummen und Kapitalkosten für die zu beschaffenden Hardwarekomponenten im Durchschnitt deutlich überhöht sind. In Ermangelung prüffähiger Kostenunterlagen sah sich die Beschlusskammer außerstande, die tatsächliche Höhe der Investitionskosten zu quantifizieren. Zur Ermittlung der tatsächlichen Investitionswerte fehlten der Beschlusskammer detaillierte Daten über die Systemkonfiguration. Aufgrund der üblicherweise von Systemhäusern an Großkunden in erheblichem Ausmaß gewährten Rabatte kann hier davon ausgegangen werden, dass die Antragsgegnerin die ihr durch Hersteller eingeräumten Großkundenrabatte in ihrer Kalkulation nicht berücksichtigt hat.

### Implementierungs- und Realisierungskosten

Die von der Antragsgegnerin veranschlagten Entwicklungskosten für die Implementierung und Realisierung können im einzelnen nicht nachvollzogen werden. Selbst wenn zugunsten der Antragsgegnerin unterstellt wird, dass die Kosten für Implementierung und Realisierung in der vorgelegten Höhe angefallen sind, dürften diese zeitgleich nicht nur im Jahr des Kostenanfalls verrechnet werden, sondern müssten annualisiert, also konsequenterweise auf die voraussichtliche Nutzungsdauer umgelegt werden. Dies ist nicht geschehen.

### Kalkulatorische Zinsen

Die von der Antragsgegnerin mit Schreiben 351e vom 06.04.99 (Anhang 1, Blatt 1-3) genannte Höhe der kalkulatorischen Zinsen i.H.v. nominal 5% kann anerkannt werden. Wie aus dem genannten Schreiben hervorgeht handelt es sich um einen gewichteten Gesamtkapitalzins. Obgleich die Herleitung des Zinssatzes nicht dargelegt wurde, erscheint die Höhe angesichts des derzeitigen Zinsniveaus angemessen.

### Laufende Bereitstellungskosten

Die laufenden Kosten der Bereitstellung können der Höhe nach nicht anerkannt werden.

Abgesehen davon, dass prüffähige Kostenunterlagen fehlen, aus denen die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ersichtlich wären, bestehen auch hier für die Beschlusskammer Anhaltspunkte für die fehlende Ausrichtung an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung.

Die Anzahl der für den Verwaltungsbereich veranschlagten Kräfte erscheint ebenfalls unangemessen hoch und kann deshalb nicht anerkannt werden. Denn auch im kaufmännischen Bereich könnte ein Großteil der dort anfallenden Aufgaben wie beispielsweise Inkasso und Rechnungsstellung weitgehend rechnergestützt abgewickelt werden.

Soweit prüffähige Kostenunterlagen im Hinblick auf die Einrichtung der Sonderstelle vorgelegt wurden und die Kosten nach Ansicht der Beschlusskammer nicht den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung entsprechen, wird dieses Ergebnis auch dadurch bestätigt, dass ein vergleichbares Produkt der Prozessvariante „Alt gegen Neu“ - so wie die Antragsgegnerin selbst vorträgt - bereits auf dem inländischen Markt zu einem deutlich günstigeren Preis angeboten wird.

### **3.2.3.2 Kosten des Zuganges über Deutsche Post Adress GmbH**

Auch die von der Tochterfirma Deutsche Post Adress GmbH für die Variante „Alt gegen Neu“ verlangten Entgelte von DM 0,35 für die einmalige Nutzung bzw. DM 2,10 für die dauerhafte Nutzung erfüllen nicht die Voraussetzungen des § 20 Abs. 1 und 2 PostG.

Diese Entgelte sind der Antragsgegnerin zuzurechnen. Sie muß sich diese als eigene Entgelte anrechnen lassen.

Dies ergibt sich aus Sinn und Zweck der Vorschriften über die Anordnung eines Zugangs zu Informationen über Adressänderungen gem. §§ 31 Abs. 2 i.V.m. 29 Abs. 2 PostG unter Berücksichtigung der amtlichen Begründung zu diesem Gesetz.

Sinn und Zweck dieser Vorschriften ist, dem marktbeherrschenden Anbieter von Postdienstleistungen, der über die vorhandenen Adressinformationen verfügt, zu verpflichten, diesen Zugang einzuräumen. Dieser soll demnach die Last, die mit der Bereitstellung eines solchen Zugangs verknüpft ist - gegen Entrichtung eines Entgeltes - tragen. Der Gesetzgeber hat allerdings angesichts dieser Lage eine Erleichterung für den Marktbeherrscher vorgesehen. Diese ergibt sich aus der amtlichen Begründung zum PostG, wonach der fragliche Zugang auch über „entsprechende Tochterfirmen“ bereitgestellt werden darf (BT - Drucks. 13/7774, zu § 28 PostG, Seite 28).

Das marktbeherrschende Unternehmen soll demnach in die Lage versetzt werden, über das „wie“ des Zugangs, d. h. über die organisatorischen Fragen, möglichst frei zu entscheiden und mögliche Verbundvorteile und Synergien im Konzernverbund etwa durch die Beauftragung eines Tochterunternehmens zu nutzen. Nicht dagegen sollte dadurch ermöglicht werden, die Vorschriften über die Zugangsverfahren zu umgehen, oder sich den gesetzlichen Anforderungen der dafür vorgesehenen Entgeltregulierung zu entziehen.

Dies hat zur Folge, dass die in Rede stehenden Entgelte der Deutschen Post Adress GmbH der Entgeltregulierung unterliegen, jedenfalls soweit die Antragsgegnerin Weisungsrechte gegenüber dem betreffenden Tochterunternehmen besitzt.

Dies ist vorliegend der Fall. Entgegen der Ansicht der Antragsgegnerin besitzt diese Weisungsrechte diesem Tochterunternehmen gegenüber.

Dies ergibt sich aus den Seiten 7 bis 17 des Gesellschaftsvertrages der Deutschen Post Adress GmbH, die die Antragsgegnerin erst nach erneuter Aufforderung vorgelegt hat, hier insbesondere aus § 12 Abs. 4 des Gesellschaftsvertrages. Danach ist die Weisungsbefugnis der Gesellschaftsversammlung gegenüber der Geschäftsführung den Entscheidungen des Gesellschaftsausschusses vorrangig.

Daraus folgt, dass die Antragstellerin, die gem. § 14 Abs. 6 des Gesellschaftsvertrages aufgrund ihrer Geschäftsanteile i.H.v. 51 % die Stimmenmehrheit in dieser Gesellschafterversammlung innehat, Weisungsbefugnisse gegenüber der Geschäftsführung besitzt. Entscheidungen des Gesellschafterausschusses können folglich durch die Antragsgegnerin überstimmt und damit abgeändert werden.

Die Antragsgegnerin ist somit grundsätzlich rechtlich in der Lage, der Geschäftsführung des Tochterunternehmers Weisungen zu erteilen, insbesondere auch dahingehend, notwendige Kostenunterlagen im Rahmen von Entgeltregulierungsverfahren vorzulegen und Zugangsmöglichkeiten i.S.v. § 29 Abs. 2 PostG einzurichten.

Der Umstand, dass die Entgelte i.H.v. DM 0,35 und DM 2,10 nicht den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung entsprechen, ergibt sich jedoch - unabhängig davon, ob Kostenunterlagen vorgelegt werden oder nicht - bereits dann, wenn die von der Deutschen Post Adress GmbH erhobenen Entgelte als Vergleichspreise für die von der Antragsgegnerin angebotene Leistung und die hierfür berechneten Kosten bei der entsprechenden Prozessvariante der Sonderstelle herangezogen werden.

Die fehlende Kostenorientierung der von der Deutschen Post Adress GmbH verlangten Zugangsentgelte zeigt sich darin, dass die Entgelte der Deutschen Post Adress GmbH in keinem inneren Zusammenhang mit den Kosten stehen, die ihre Bereitstellung verursachen. Sie orientieren sich weder nach ihrer Struktur noch in der konkreten Höhe an den umlagefähigen Kosten. Die Mißachtung der Kostenorientierung besteht einerseits darin, dass je nach Nutzungsart der Adressdaten unterschiedliche Entgelte verlangt werden, obwohl hier keine Auswirkungen auf die Höhe der anfallenden Kosten für die Beschlusskammer ersichtlich sind. Denn die Kosten werden verursacht durch die Art und Anzahl der Zugriffe auf die zentrale Datenbank bei der Deutschen Post Adress GmbH und der dadurch bedingten Inanspruchnahme von Rechnerkapazität. Diese Kosten bleiben von der Art der weiteren Nutzung durch den potentiellen Kunden unberührt.

So dürfte der Umstand, dass Adressen zu einer einmaligen Nutzung oder zu einer dauerhaften Nutzung überlassen werden, für die Höhe der anfallenden Kosten unerheblich sein. Die anfallenden Kosten sind für die zuvor betrachteten Anwendungsfälle völlig identisch. Sie

unterscheiden sich nicht hinsichtlich der beanspruchten Rechnerkapazitäten, so dass hierfür grundsätzlich dieselben Bereitstellungskosten entstehen.

Auch die Tatsache, dass eine Eigen- oder Fremddresse abgeglichen wird, ist unter dem Gesichtspunkt der Inanspruchnahme von technischen Einrichtungen bzw. von Rechnerkapazitäten völlig unerheblich. Daraus folgt, dass auch hier die Kosten für die Zugangsgewährung völlig identisch sind.

Die fehlende Kostenorientierung der von der Deutschen Post Adress GmbH verlangten Entgelte zeigt sich auch darin, dass die Entgeltsystematik der Deutschen Post Adress GmbH auch keinerlei Kappungsmechanismen vorsieht, die verhindern, dass die Erlöse die tatsächlich entstandenen Kosten übersteigen. Im Gegenteil, je stärker die Nachfrage ansteigt, und zwar im Hinblick auf Nutzungsmengen, desto stärker wird die Diskrepanz zwischen Kosten und Erlösen anwachsen.

Die Entgelte der Deutschen Post Adress GmbH enthalten zudem nicht berücksichtigungsfähige Plattformkosten der Antragsgegnerin, deren Höhe von der Beschlusskammer wegen fehlender Kostendaten der Deutschen Post Adress GmbH nur annähernd abgeschätzt werden können. Denn bei diesen Vorleistungskosten, die sowohl INA-Kosten als auch Kosten für den Teilprozess „Bearbeiten von Nachsendungsaufträgen“ beinhalten, handelt es sich, wie bereits oben ausführlich dargelegt, um Plattformkosten, also nicht um Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung, so dass die Entgelte entsprechend um die darin enthaltenen Vorleistungskosten zu mindern sind.

Überdies sprechen die Umstände des Einzelfalls dafür, dass die Entgelte der Deutschen Post Adress GmbH Aufschläge enthalten, welche sie nur aufgrund ihrer marktbeherrschenden Stellung am Markt durchsetzen kann.

Die Deutsche Post Adress GmbH hat auf dem sachlich relevanten Markt für Adressdaten eine überragende Marktstellung inne, da sie jedenfalls keinem wesentlichen Wettbewerb im Sinne von § 19 Abs. 1 GWB auf derselben Wertschöpfungsstufe ausgesetzt ist. Denn sie verfügt als einziges Unternehmen dank einzigartigen Zugangs zu den Datenbanken der Antragsgegnerin über einen aktuellen Datenbestand, den sie über eine Abgleichslösung an Nachfrager weitergibt.

Bei Vorliegen einer Monopol- bzw. einer Oligopolstruktur findet keine wirksame Kontrolle durch den Markt statt. Daraus erwächst die Gefahr des „Kostenmachens“ und der Unwirtschaftlichkeit. Nur bei einem funktionsfähigen Wettbewerb ist erfahrungsgemäß davon auszugehen, dass sich der am Markt bildende Preis am ehesten die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung

widerspiegelt. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Deutsche Post Adress GmbH als marktbeherrschendes Unternehmen bestrebt sein wird, eine Monopolrente abzuschöpfen.

### **3.2.3.3 Vergleichsmarktkonzept zur Ermittlung der Kosten für die Zugangsvariante „Alt gegen Neu“**

Das Ergebnis der Plausibilitätsüberlegung wird bestätigt durch den Vergleich von der Antragstellerin nachgefragten mit dem in den Vereinigten Staaten angebotenen Dienstleistung des Abgleiches im Wege der Datenfernübertragung. Eine für den US-Markt vorgenommene Vergleichsmarktbetrachtung indiziert bereits, dass der Zugang zu Adressänderungen zu einem vergleichbaren Entgelt bereitgestellt werden könnte.

### Grundsätze des Vergleichsmarktkonzeptes

Im Rahmen der Überprüfung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung hat die Regulierungsbehörde die Preise solcher Unternehmen als Vergleichsmaßstab heranzuziehen, die entsprechende Leistungen auf vergleichbaren Märkten im Wettbewerb anbieten. Das bedeutet, dass bei der Ermittlung und Festsetzung eines Entgeltes vor allem solche Unternehmen heranzuziehen sind, deren Wettbewerbssituation sich mit der der Antragsgegnerin vergleichen lässt.

Das Vergleichsmarktkonzept geht von dem Leitgedanken aus, dass die sich im Wettbewerb bildenden Preise am ehesten die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung widerspiegeln. Im Rahmen der Vergleichsuntersuchung sind daher nur solche Länder heranzuziehen, die ähnliche Rahmenbedingungen wie die Bundesrepublik Deutschland aufweisen. Aus Gründen der Vergleichbarkeit sind nur diejenigen Unternehmen zu betrachten, die wie die Antragsgegnerin gegenwärtig oder vormals eine Monopolstellung innehatten, sich aber nunmehr einem regulierten Wettbewerb durch neu hinzutretende Postdienstleister ausgesetzt sehen.

### Vergleichbarkeit der Wettbewerbsverhältnisse

Der US-Markt ist in Bezug auf die Wettbewerbsverhältnisse durchaus mit den Verhältnissen hierzulande zu vergleichen. Der US-Markt für Adressen ist ebenso wie der bundesdeutsche dadurch gekennzeichnet, dass gegenwärtig noch kein funktionsfähiger Wettbewerb existiert. Denn auch in den USA hat das vormals staatliche Postunternehmen auf den räumlich und sachlich relevanten Markt für Adressdaten eine überragende Marktstellung. In den Vereinigten Staaten bietet das National Customer Support Center (NCSC), ein Servicebereich der United States Postal Service, die Dienstleistung des Adressdatenabgleichs auf der Basis von Original-Umzugsdaten an.

### Vergleichbarkeit der Dienstleistung

Die durch die Regulierungsbehörde initiierte Vergleichsuntersuchung hat ergeben, dass nur in den Vereinigten Staaten von der United States Postal Service ein vergleichbarer Zugang zu vorhandenen Informationen über Adressenänderungen angeboten wird.

Die in den Vereinigten Staaten angebotene Leistung entspricht weitgehend dem Produkt der Deutschen Post Adress GmbH, für das sie ein Entgelt in Höhe von DM 2,10 erhebt. Damit kann der von der United States Postal Service verlangte Preis als Vergleichsmaßstab für ein Zugangsentgelt herangezogen werden.

Das vom National Customer Support Center angebotene Adressenabgleichsystem ist sowohl hinsichtlich der angebotenen Dienstleistungen, als auch in Bezug auf die Abwicklung mit dem Abgleichsystem der Deutschen Post Adress GmbH vergleichbar. Ebenso wie die Deutsche Post Adress GmbH bietet die NCSC einen elektronischen Abgleich einzelner Adressdaten oder von elektronisch übersandten Adressdateien sowie als Papierunterlagen übergebenen Adresslisten im Wege eines DFÜ-Abgleiches „Alt gegen Neu“ an.

Sowohl in den Vereinigten Staaten als auch in der Bundesrepublik Deutschland werden basierend auf Adressänderungsmitteilungen im Wege von Nachsendeaufträgen Daten bei der NCSC bzw. bei INA zentral eingegeben, aufbereitet und für Zwecke der automatisierten Nachsendebearbeitung verwendet. In beiden Fällen ist die zentrale Adressdatenbank mit dem Zweck eingerichtet worden, die Rate fehlgeleiteter Briefsendungen zu reduzieren und bereits im Briefzentrum eine Umadressierung vorzunehmen. In beiden Fällen ist auch Dritten die Möglichkeit eingeräumt, im Wege eines Adressenabgleichs auf die dort zentral abgelegten Adressdaten zuzugreifen.

In den Vereinigten Staaten besteht für Versender, die einen Vertrag mit der NCSC abgeschlossen haben, die Möglichkeit, sich geänderte Adressdaten per Datenfernübertragung übermitteln zu lassen. Dabei kann der Versender zwischen täglicher, halbwochentlicher etc. Übertragungsrate wählen. In Deutschland bietet die Deutsche Post Adress GmbH Nachfragern ebenfalls die Dienstleistung des Adressenabgleichs und der Adressenkorrektur auf elektronischem Wege an.

#### Vergleichbarkeit der Kosten

In den Vereinigten Staaten entstehen für einen Zugang zu vorhandenen Informationen über Adressänderungen bei elektronischer Übermittlung Kosten in Höhe von USD 0,12 pro abgeglichenem Datensatz. Bei Zugrundelegung eines Jahresdurchschnittskurses des Jahres 1998 von USD 1,7592 ergibt sich ein Entgelt in Höhe von DM 0,21. Der hierbei verwendete Jahresdurchschnittskurs entspricht dem von der Antragsgegnerin in ihrem Geschäftsbericht 1998 auf Seite 71 für interne Umrechnungen von Vermögensgegenständen und Schulden zugrunde gelegten Wechselkurs.

Die von der United States Postal Service in Ansatz gebrachten Kosten für die Dienstleistung ACS können als Basis für eine Vergleichsbetrachtung herangezogen werden.

Obwohl es keine Preise sind, die hier im Rahmen des Vergleichsmarktkonzeptes zugrunde gelegt werden, können die Kosten gleichwohl als Vergleichsmaßstab für ein Zugangsentgelt herangezogen werden. Preise werden beim Vergleichsmarktkonzept deshalb miteinander

verglichen, weil sie die einzig zugänglichen Ansatzpunkte zur Beurteilung sind, da für Außenstehende detaillierte Kostendaten für die am Markt angebotenen Produkte in der Regel nicht verfügbar sind.

Im vorliegenden Fall liegen der Beschlusskammer detaillierte Kostenunterlagen über die Arbeitsvorgänge bei der USPS vor, anhand derer über die Aussagefähigkeit des Vergleichsmarktkonzeptes - basierend auf dem Vergleich von Preisen - hinaus, sogar auf einzelne Arbeitsschritte bezogene Kostendaten detailliert unter dem Aspekt der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung überprüft werden können.

Im Rahmen eines in dieser Angelegenheit durchgeführten Entgeltverfahrens hat die USPS der amerikanischen Aufsichtsbehörde eine Kostenkalkulation für die Dienstleistung ACS vorgelegt. Danach belaufen sich die Kosten je abzugleichenden Datensatz auf DM 0,21 (USD 0,12). Wie aus der Kostenkalkulation für die Dienstleistung „Automated ACS System“ hervorgeht, setzen sich die Gesamtkosten für ACS i.H.v. USD 3.367.827 zusammen aus den Kapitalkosten i.H.v. USD 12.232, den Lohnkosten i.H.v. USD 1.039.234, den Gemeinkosten i.H.v. USD 598.329, den sonstigen Sachkosten i.H.v. USD 141.776 und den Kosten i.H.v. USD 1.576.256, die dezentral bei den Annahmestellen der USPS entstehen. Zugrunde gelegt wurde hierbei eine jährliche Nachfragemenge von ungefähr 28.550.000 Nutzungsfällen.

#### Ergänzende Korrekturen

Um hierauf aufbauend einen an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientierten Referenzgröße abzuleiten, bedarf es ergänzender Korrekturen. Diese betreffen strukturelle Unterschiede sowohl in bezug auf die Rahmenbedingungen als auch hinsichtlich der Kostenverhältnisse.

Bezüglich der Rahmenbedingungen ist zu beachten, dass das Zugangsentgelt in den Vereinigten Staaten neben den Kosten für die unmittelbare Schaffung und Bereitstellung eines Zuganges auch Kosten beinhaltet, die hierzulande als Plattformkosten zu qualifizieren sind und bereits durch die genehmigten Beförderungsentgelte für die Briefdienstleistungen bzw. durch anteilige Kosten für die Nachsendungsauftragsbearbeitung abgegolten sind.

Im Rahmen der Vergleichsbetrachtung können nur jene Kostenelemente für ACS als Referenzgröße zugrunde gelegt werden, welche sich unmittelbar auf die Gewährung eines Zuganges beziehen.

Wie aus der Dokumentation „Address Correction, Address Change, FASTforward, and Return Service“ (F030.2.2) der USPS hervorgeht, werden bei dem vergleichbaren Produkt auch

Stückkosten für Arbeitsschritte vergütet, die über den Zugang eines Adressänderungssystems und damit über die langfristigen zusätzlichen Kosten der Zugangsgewährung hinausgehen. Mit dem Entgelt für ACS werden insbesondere auch Vorarbeiten im Zusammenhang mit der Entgegennahme durch die Annahmestellen der USPS bis hin zur Eingabe der Nachsendungsaufträge bei den CFS abgegolten. Hierbei handelt es aber um Kosten für die Nachsendebearbeitung. Diese sind jedoch, wie unter Punkt 3.2.2.1 „Teilprozess Nachsendungsauftrag“ dargelegt, in der Bundesrepublik Deutschland als wesentlicher Bestandteil der Beförderungsleistung bereits in den Entgelten für die Briefdienstleistungen der Antragsgegnerin enthalten.

Dass das Entgelt für ACS auch Kosten für die Nachsendungsbearbeitung umfaßt, ergibt sich insbesondere auch aus der von der USPS zu dem Entgelt vorgelegten Kostenstudie. So werden unter der Position Lohnkosten auch Aufwendungen i.H.v. USD 943.385 für „keying“ (Erfassungs- und Eingabetätigkeiten) einschließlich der darauf entfallenden Gemeinkosten i.H.v. USD 543.145 ausgewiesen, die immerhin fast die Hälfte des gesamten Kostenbetrages ausmachen. Um die aufgrund des Postgesetzes als Maßstab anzusetzende effiziente Leistungsbereitstellung zu gewährleisten, dürfen nur die zusätzlichen langfristigen Kosten in Ansatz gebracht werden. Da die Kosten der Erfassung und Eingabe von Adressdaten für die originäre Nachsendebearbeitung der USPS anfallen und nicht zusätzlich durch die Weitergabe der aufbereiteten Adressen an Dritte entstehen, müssen sie bei Anwendung des im Postgesetzes verankerten Effizienzmaßstabes entsprechend gekürzt werden.

Ausgehend von diesen Überlegungen muß ein Referenzpreis, der sich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientiert, den Betrag i.H.v. DM 0,21 deutlich unterschreiten.

Selbst wenn Unterschiede aufgrund des Lohn- und Gehaltsgefälles zwischen den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland bei der Herleitung eines angemessenen Referenzpreises einbezogen werden, ändert dies nichts an diesem Ergebnis. Denn auch nach Umrechnung mittels eines entsprechenden Korrekturfaktors liegt der Betrag für den Abgleich deutlich unterhalb von DM 0,21.

Für die Umrechnung des Vergleichspreises wird zum Ausgleich der Kostenunterschiede als zentraler Parameter mit einem Korrekturfaktor von 1,12 bezogen auf den bereinigten Vergleichsmaßstab gerechnet. Mit diesem Korrekturfaktor wird ausschließlich das Lohn- und Gehaltsgefälle zwischen den USA und der Bundesrepublik Deutschland abgefangen. Zur Herleitung dieses Faktors werden zunächst die Bruttostundenverdienste von Arbeitern im verarbeitenden Gewerbe i.H.v. DM 23,74 in Deutschland ins Verhältnis zu dem entsprechenden Wert i.H.v. DM 20,41 in den Vereinigten Staaten gesetzt. Die Angaben zu den Bruttoverdiensten wurden aus dem Statistischen Jahrbuch 1997, Kapitel 15 „Löhne und Gehälter“, Tabelle 15.3

entnommen. Im nächsten Schritt wird dieses Verhältnis angewendet auf die von der USPS in ihrer Kostenkalkulation für die Dienstleistung ACS unterstellte Kostenstruktur, wobei hier nur auf das Verhältnis Arbeit zu Kapital- und sonstigen Sachkosten abgestellt wird. In Anbetracht dessen, dass die Personalkosten nahezu 90 % der auf die Zugangsgewährung entfallenden Gesamtkosten für die Dienstleistung ACS ausmachen, kann auf die Herleitung eines Korrekturfaktors für die Positionen Sachkosten und Kapitalkosten verzichtet werden.

#### **3.2.3.4 Anerkennungsfähige Kosten für die Zugangsvariante „Alt gegen Neu“ - Kalkulationsmodell**

Die aufgrund einer Vergleichsrechnung ermittelten Stückkosten belaufen sich auf DM 0,23 (EUR 0,12) je Treffer für die Alternative „Alt gegen Neu“ im Wege der Datenfernübertragung. Diese ergeben sich, indem die jährlich anfallenden einmaligen und laufenden Gesamtkosten für Aufbau und Betrieb der Sonderstelle i.H.v. DM 3.389.880,- für die Alternative „Alt gegen Neu“ ins Verhältnis gesetzt werden zu den von der Beschlusskammer zugrunde gelegten Transaktionsfällen p.a..

In Ermangelung aussagefähiger Kostenunterlagen hat die Beschlusskammer die Entgelte für die Zugangsvariante „Alt gegen Neu“ im Wege der Datenfernübertragung auf der Grundlage von Plausibilitätsberechnungen ermittelt. Zur Berechnung der Zugangsentgelte wurden die von der Antragsgegnerin mit Schreiben 351e vom 18.03.99 (Anlage 1, Seite 6-7) sowie mit Schreiben 351e vom 06.04.99 (Anhang 1, Blatt 1-3) vorgelegten Kostenunterlagen verwendet. Denn die Antragsgegnerin hat für das vorliegende Verfahren keine entgeltbegründenden Unterlagen für die Prozessvariante „Alt gegen Neu“ vorgelegt. Die Bezugnahme auf die im Rahmen des Verfahrens BK 5b-98/030 entgeltbegründenden Unterlagen ist wegen der Gleichartigkeit der zugrundeliegenden Prozesse zulässig. Demzufolge muß hier von vergleichbaren Kostenverhältnissen ausgegangen werden. Denn zur Gewährung eines Zuganges wird eine einheitliche Plattform mit standardisierter Schnittstelle geschaffen, so dass für jeden Adressenabgleich - unabhängig davon, welcher Wettbewerber nachfragt - dieselben Kosten anfallen.

Gleichwohl können die auf der Grundlage einer Vergleichsrechnung hergeleiteten Entgelte nur als eine Annäherung an die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung angesehen werden.

Die Kosten für Aufbau und Betrieb der Sonderstelle i.H.v. DM 3.389.880,- setzen sich demnach im einzelnen wie folgt zusammen:

<b>Kostenkalkulation</b>		
<b>1. Kosten für Aufbau und Einrichtung der Sonderstelle</b>	DM	DM/Treffer
1.1 Entwicklungskosten (annualisiert)	225.000 DM	0,02 DM
1.2. Systemkosten	326.400 DM	0,02 DM
<b>2. Kosten für den laufenden Betrieb</b>		
2.1 Personalkosten für IT-Betreuung	330.480 DM	0,02 DM
2.2 Personalkosten für Administration	2.508.000 DM	0,17 DM
<b>Gesamt</b>	<b>3.389.880 DM</b>	<b>0,23 DM</b>

Den vorstehenden Kostenkalkulationen liegen folgende Überlegungen zugrunde.

Ausgehend von dem zuvor dargestellten Verständnis der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sind Annahmen hinsichtlich des effizientesten Produktionsverfahrens und des damit ursächlich zusammenhängenden Kapital- und Personaleinsatzes zu treffen. Hierbei sind auch der Auslastungsgrad bzw. notwendige Reservekapazitäten modellhaft zu berücksichtigen. Danach sind die notwendigen Investitionen und laufenden Kosten zu bestimmen. Schließlich sind die ermittelten Kosten verursachungsgerecht auf die einzelnen Nutzungsmengen zu verteilen.

### 3.2.3.4.1 Ausführungen zum Produktionsverfahren

Die Entgelte für die Zugangsgewährung ergeben sich auf der Basis effizienter und nicht auf der Basis der tatsächlichen Arbeitsabläufe. Das bedeutet, dass bei der Form der Zugangsgewährung auf die gegenwärtig effizienteste Produktionsstruktur abgestellt wurde. Hierbei ist für die Beschlusskammer unerheblich, ob diese Struktur bereits geschaffen worden ist oder nicht. Daraus folgt, dass bei der Entgeltfestsetzung nur diejenigen Kosten nach Art und Höhe Berücksichtigung finden können, die sich bei Realisierung der effizientesten Zugangsmöglichkeit ergeben würden. Die Forderung nach effizienter Leistungsbereitstellung erstreckt sich also auch auf die im Einzelfall zu treffende Entscheidung, ob die Antragsgegnerin die Leistung selbst erbringt oder durch einen Erfüllungsgehilfen, etwa durch eine Tochter oder durch Fremdfirma, erbringen lässt. Dabei steht es in der Entscheidungsfreiheit der Antragsgegnerin, wie sie den Zugang zu den Informationen über Adressänderungen organisiert.

Für den Fall, dass die Antragsgegnerin allein für die Anbieter von Postdienstleistungen eine dafür technisch notwendige Neuinvestition vornehmen würde, obwohl sie dieselbe Leistung über einen anderweitigen Zugang, etwa über die Tochter Deutsche Post Adress GmbH, wesentlich kostengünstiger anbieten könnte, wären die aus dieser offensichtlich unwirtschaftlichen Investition resultierenden höheren Kapitalkosten, insbesondere in Form von Leerkosten als Folge einer mangelhaften Auslastung der neuen Anlage in der Entgeltkalkulation nicht anerkennungsfähig.

Bei dem modellierten Sonderstellenprozess wird ein weitgehend rechnergestütztes Verfahren eingesetzt. Sämtliche Arbeitsschritte, beginnend mit dem Einlesen der fremden Datensätze über den Vorgang der Selektierung bis zur anschließenden Datenfernübertragung werden vollautomatisiert in der Sonderstelle durch die Bearbeitungssoftware, also weitgehend ohne Einsatz von IT-Kräften, ausgeführt. Dies ist eine durchaus realistische Annahme. Nach Erkenntnissen der Beschlusskammer werden gegenwärtig von mehreren Softwarehäusern kostengünstige vollautomatisierte Systemlösungen angeboten, so dass zeitaufwendige manuelle Nachbearbeitungen entbehrlich sind.

Bei der Ermittlung der Kosten für die Zugangsgewährung ist neben dem Aspekt der effizienten Leistungsbereitstellung auch dem Entbündelungsgedanken Rechnung zu tragen. Danach ist der Kreis der berücksichtigungsfähigen Kosten insoweit zu begrenzen, als nur Kosten für Leistungselemente bzw. Systembestandteile kostenrechnerisch einzubeziehen sind, die für die jeweilige Zugangsvariante tatsächlich benötigt und in Anspruch genommen werden. Ausgehend von dem Grundsatz der entbündelten Leistung dürften zudem nur Kosten für Programm-Module nach Art und Umfang in Ansatz gebracht werden, als sie von der Antragsgegnerin angeboten und von den Lizenznehmern auch tatsächlich nachgefragt werden.

Bei Anwendung des Entbündelungsgebots können weder die von der Antragsgegnerin geltend gemachten Kosten der Hard- und Software für die Leseelektronik, die der Erkennung und Korrektur fehlerhafter Adressen dienen, noch die Kosten für die Bestätigungskräfte in der Modellberechnung berücksichtigt werden.

Grundsätzlich hat die Entbündelung derart zu erfolgen, dass von dem Postdienstleister als Zugangsbegehrendem keine Leistungen bzw. Leistungskomponenten abgenommen werden müssen, die von ihm nicht nachfragt werden.

Die Antragsgegnerin könnte sich der Entbündelungspflicht nur entziehen, indem sie nachweist, dass die über die eigentlichen für die Zugangsgewährung benötigten Programmteile hinausgehenden zur maschinellen Korrektur und Beseitigung fehlerhafter Schreibweisen untrennbar mit den Programmen zum Adressdatenabgleich verknüpft sind. Dies ist nach Ansicht der Beschlusskammer angesichts des hohen Modularitätsgrads der heute eingesetzten Datenbanksysteme zu verneinen.

#### **3.2.3.4.2 Ausführungen zu den einzelnen Kalkulationsansätzen**

In einem weiteren Schritt sind jene Kosten zu ermitteln, die für die Gewährung eines Zuganges nach § 29 Abs. 2 PostG, d.h. für den Aufbau und Betrieb der modellierten Sonderstelle anfallen.

Die Gesamtkosten der Sonderstelle ergeben sich hierbei durch Addition der Personal-, Sach- und Kapitalkosten. Auch hier konnten die einzelnen Kalkulationsansätze nur in dem Umfang in die Kostenkalkulation eingestellt werden, als die Ansätze anhand der Kostenunterlagen nachvollziehbar dargelegt und für die Beschlusskammer keine Anhaltspunkte für Ineffizienzen ersichtlich waren.

#### Entwicklungskosten

Zur Berechnung der Entwicklungskosten i.H.v. DM 225.000,- wurden die von der Antragsgegnerin angegebenen Entwicklungszeiten für Implementierung und Realisierung zugrunde gelegt und anschließend mit dem durchschnittlichen Gesamtkostensatz i.H.v. von DM 10.000,-/ ArbE bewertet. Abweichend von dem Ansatz der Antragsgegnerin wurden die Entwicklungskosten nicht zeitgleich, sondern annualisiert berechnet, d.h. die ermittelten Entwicklungskosten i.H.v. DM 1.000.000,- wurden auf den geschätzten Einsatzzeitraum von fünf Jahren verteilt und anschließend kalkulatorisch verrechnet. Die Entwicklungskosten stellen sich demnach wie folgt dar:

Herleitung der Entwicklungskosten (nicht annualisiert)	Personenwoche (PW)	DM
1 Personenwoche (PW) entspricht etwa		10.000 DM
Anpassung der Datenbank	18	180.000 DM
Entwicklung eines Fallback-Konzeptes	28	280.000 DM
Migration der derzeitigen auf neue Datenbank	26	260.000 DM
Entwicklung der Datenübertragung	19	190.000 DM
Einbindung in die Prozeßüberwachung	7	70.000 DM
Datenbanklizenzen		20.000 DM
<b>Gesamt</b>		<b>1.000.000 DM</b>

Die annualisierten Entwicklungskosten ergeben sich als arithmetisches Mittel aus Jahresanfang- und Jahresendbuchwerten über die gesamte Nutzungsdauer:

Entwicklungskosten annualisiert Geschäftsjahr	1999	2000	2001	2002	2003
1. Kalk. Abschreibungen	200.000 DM	200.000 DM	200.000 DM	200.000 DM	200.000 DM
2. Restwert zum 31.12.	800.000 DM	600.000 DM	400.000 DM	200.000 DM	- DM
3. durchschnittl. Gebundenes Kapital im Bezugsjahr	900.000 DM	700.000 DM	500.000 DM	300.000 DM	100.000 DM
4. durchschnittl. Gebundenes Kapital im gesamten Bezugszeitraum:	500.000 DM	500.000 DM	500.000 DM	500.000 DM	500.000 DM
5. kalk. Zinsen (annualisiert: 5,0 %)	25.000 DM	25.000 DM	25.000 DM	25.000 DM	25.000 DM
<b>Entwicklungskosten gesamt:</b>	<b>225.000 DM</b>	<b>225.000 DM</b>	<b>225.000 DM</b>	<b>225.000 DM</b>	<b>225.000 DM</b>

### Systemkosten

Die in der Kostenkalkulation veranschlagten Systemkosten i.H.v. DM 326.400,- wurden abgeleitet aus der von der Antragsgegnerin in ihrer Kostenzusammenstellung im Schreiben 351e vom 06.04.99 (Anhang 1, Blatt 1-3) ausgewiesenen Kapitalkosten für die bei einem weitgehend automatisierten Prozess zur Anwendung kommenden Anlagegüter. Zugunsten der Antragsgegnerin wurden hierbei die üblicherweise von Systemhäusern an Großkunden gewährten Rabatte nicht in Ansatz gebracht.

Nicht berücksichtigungsfähig waren Kosten für Leseelektronik Hard- und Software sowie für die Bestätigungsplätze. Denn bei den vorgenannten Kostenpositionen handelt es sich um Systemkosten für Komponenten, die über die eigentliche Gewährung des Zugangs nach § 29 Abs. 2 PostG hinausgehen. Denn bei den in Rede stehenden Leistungen handelt es sich um Leistungen, die nicht in ursächlichem Zusammenhang mit der Zugangsgewährung stehen und

auch für einen Adressenabgleich nicht erforderlich sind. Die Leseelektronik dient ausschließlich dazu, fehlerhafte Schreibweisen zu erkennen. Kosten für Leseelektronik wären hier nur anerkennungsfähig, wenn die Antragstellerin eine solche Dienstleistung in spezifizierter Form nachgefragt hätte. Dies ist weder aus dem Antragsschreiben noch aus dem als Anlage beigefügten Schriftverkehr zu entnehmen.

Auch die Kosten für die Bestätigungsplätze können wegen des zuvor dargelegten Grundsatzes der Entbündelung nicht berücksichtigt werden, denn bei dieser Position handelt es sich um Kosten für Arbeitsplätze, die im Zusammenhang mit dem Einsatz der für die Zugangsgewährung nicht erforderlichen Leseelektronik stehen.

Die der Kostenkalkulation im einzelnen zugrunde gelegten Investitionswerte ergeben sich wie folgt:

Herleitung der annualisierten Systemkosten	Kosten/BE	Kosten
1. DGC zur Wörterbuchgenerierung	19.200 DM	19.200 DM
2. VCC zur Verwaltung der neuen Adressen	12.000 DM	12.000 DM
3. Server für den Verwaltungsplatz	19.200 DM	19.200 DM
4. Verwaltungsplatz	84.000 DM	84.000 DM
5. HV - Cluster SNI Systeme RM600	192.000 DM	192.000 DM
<b>Gesamtkosten</b>	<b>326.400 DM</b>	<b>326.400 DM</b>
Die Systemkosten werden ebenso wie die Entwicklungskosten nicht zeitgleich, sondern annualisiert (Nutzungsdauer 5 Jahre; 5 % kalkulatorische Zinsen)		

#### Kosten für Systembetreuung und Administration

Die Verwaltungskosten i.H.v. DM 2.838.480,- ergeben sich rechnerisch, indem die Anzahl der produktiven Arbeitseinheiten zuzüglich eines Vertreteranteiles mit dem durchschnittlichen jährlichen Gesamtkostensatz multipliziert werden.

Für die Ermittlung der Kosten im Verwaltungsbereich wird - zugunsten der Antragsgegnerin - angenommen, dass für das Netzmanagement 1,5 ArbE und für die kaufmännische Administration insgesamt 1,0 ArbE pro 10 zu bedienende Nachfrager erforderlich sind. Bezüglich des Vertreteranteiles wird angenommen, dass nur für die urlaubs- und krankheitsbedingten Abwesenheitszeiten der administrativen Kräfte ein Vertreter erforderlich ist. Bei Zugrundelegung eines Abwesenheitsanteiles von 20 % bezogen auf die Jahresarbeitszeit sind die veranschlagten Kräfte für das Netzmanagement um 0,3 ArbE und die für den administrativen Bereich entsprechend um 0,2 ArbE zu erhöhen.

Des weiteren wird unterstellt, dass 250 Nachfrager zu bedienen sind. Ausgehend davon müssten für den Verwaltungsbereich insgesamt 31,8 ArbE veranschlagt werden.

Die Beschlusskammer ist aber der Ansicht, dass bei einem weitgehend automatisierten Verfahren der Ansatz von 1 ArbE pro 10 zu bedienende Nachfrager deutlich reduziert werden müsste. Demzufolge gilt die Annahme bezüglich des Personalbedarfs nur für den Anordnungszeitraum. Langfristig ist davon auszugehen, dass die ArbE für die Betreuung der Nachfrager völlig entfallen.

Für den Verwaltungsbereich wird ein Gesamtkostensatz i.H.v. DM 83.600,- je Arbeitseinheit in Ansatz gebracht. Dieser setzt sich zusammen aus einem Personalkostensatz i.H.v. DM 81.800,- sowie einem durchschnittlichen Sachkostensatz von DM 1.800,- je Arbeitseinheit.

Der für die Administration zugrunde gelegte Personalkostensatz beträgt DM 81.800,- je ArbE. Bei der Ermittlung des Personalkostensatzes wurde von den Angaben des Geschäftsberichtes der Antragsgegnerin für 1998 ausgegangen. Dieser errechnet sich, indem die gesamten Personalaufwendungen der Antragsgegnerin i.H.v. TDM 19.677.000 ins Verhältnis gesetzt werden zu den im Geschäftsbericht auf Seite 77 genannten Beschäftigtenzahlen. Um den dazugehörigen durchschnittlichen Personalkostensatz für die Anordnungszeitraum zu erhalten, wurde deshalb der Personalkostensatz für 1998 pauschal um insgesamt 10 % p.a. erhöht. Diese Personalkostensteigerung wird ebenfalls zugunsten der Antragsgegnerin unterstellt und resultiert aus den für die Jahre 1999 und 2000 zu erwartenden Gehaltserhöhungen und Höherstufungen in andere Laufbahngruppen. Mit diesem Zuschlag wird außerdem dem Umstand Rechnung getragen, dass nach Einschätzung der Beschlusskammer im Verwaltungsbereich bei der Deutschen Post Adress GmbH im Vergleich zur Antragsgegnerin höherqualifizierte Kräfte eingesetzt werden.

Der für die Betreuung der Nachfrager und für die kaufmännische Administration in Ansatz gebrachte Sachkostensatz je ArbE i.H.v. DM 1.800,- wurden ebenfalls aus den Angaben des Geschäftsberichtes für das Jahr 1998 hergeleitet. Der Sachkostensatz setzt sich zusammen aus den anteiligen Raum- und den laufenden Sachkosten. Dieser ergibt sich, indem die in der Konzern-Gewinn- und Verlustrechnung unter Position 5 (Materialaufwand) ausgewiesenen Sachaufwendungen und in Anlage 1 zum Konzernanhang unter Position II.1 (Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken) berechneten Abschreibungen auf die im Geschäftsbericht auf Seite 77 genannten Beschäftigtenzahlen bezogen werden. Um einen durchschnittlichen Sachkostensatz für den gesamten Anordnungszeitraum zu erhalten, wurde der für 1997 ermittelte Sachkostensatz ebenfalls zugunsten der Antragsgegnerin um 5 % erhöht.

### Kalkulatorische Zinsen

Als Grundlage für die Ermittlung der kalkulatorischen Zinsen wird für den Anordnungszeitraum die von der Antragsgegnerin mit Schreiben 351e vom 06.04.99 (Anhang 1, Blatt 1-3) vorgetragene nominale Gesamtverzinsung von 5,00 % zugrunde gelegt. Dieser wird auf die durchschnittliche Restbuchwerte über den gesamten Nutzungszeitraum angewandt.

Es muß als richtig angesehen werden, dass die in den vorgelegten Unterlagen zugrunde gelegten Investitionen Anschaffungswerte beinhalten. Dies ist mit der ebenfalls vorgetragenen Verwendung von Nominalzinsen vereinbar, wonach eine Kostenkalkulation entweder auf Grundlage von Anschaffungswerten unter Verwendung von Nominalzinsen oder durch Berücksichtigung von Wiederbeschaffungswerten mit Realzinsen beruhen muß. Im ungünstigen Fall würde bei einer Vermischung der beiden Ansätze eine Doppelverrechnung der Preissteigerung stattfinden. Dies ist hier nicht gegeben.

Nicht anerkannt werden kann der mit Schreiben 351e vom 18.03.99 (Anhang 1, Seite 6ff) vorgetragene Sachverhalt, dass zusätzlich zu den ermittelten Kosten für die Alternative „Alt gegen Neu“ ein Gewinnaufschlag berücksichtigt werden muß. In der Eigenkapitalverzinsung, die über die Höhe der kalkulatorischen Zinsen bereits in die Kostenberechnung eingeflossen ist, wurde der Antragsgegnerin entsprechend ihrem Geschäftserfolg und gemessen am Marktsegment bereits ein Gewinnaufschlag zuerkannt. Eine Gewinnkomponente im Sinne eines weiteren Zuschlags auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung kann daher von der Beschlusskammer nicht übernommen werden. Die Berücksichtigung des unternehmerischen Risikos in Form eines rechnerischen Zuschlages bezogen auf die Kosten würde sonst zu einer Doppelabgeltung eines solchen Risikos führen.

### Kalkulatorische Abschreibungen

Die Antragsgegnerin geht in ihrem Schreiben 351e vom 06.04.99 (Anhang1, Seite 1-3) von einer durchschnittlich fünfjährigen Abschreibungsdauer aus. Dies entspricht auch den Zeiträumen, die das Bundesministerium der Finanzen für EDV-Anlagen in den „AfA-Tabellen für allgemein verwendbare Anlagegüter“ (Stand Mai 1997) ansetzt. Da anhand der eingereichten Unterlagen der Antragsgegnerin nicht ersichtlich ist, dass im vorliegenden Fall eine davon abweichende Nutzungsdauer vorgesehen ist, wird dieses Vorgehen von der Beschlusskammer übernommen. In diesem Zusammenhang ist noch zu berücksichtigen, dass zugunsten der Antragsgegnerin unterstellt wurde, dass neu anzuschaffende Geräte nach Ablauf der Abschreibungsdauer nicht zu den anfangs angesetzten Kosten zu Buche schlagen werden, sondern durch die rasche technologische Entwicklung im IT-Bereich, in dem innerhalb kürzester Zeiträume hohe

Preissenkungen stattfinden, zu geringeren Kosten neu angeschafft werden können. Dieser sich daraus ergebene Kostensenkungseffekt wurde zugunsten der Antragsgegnerin nicht berücksichtigt.

Die so ermittelten Kostenbeträge werden in einem weiteren Schritt zu gleichen Teilen auf die jeweiligen Nutzungsmengen der Anbieter von Postdienstleistungen und der übrigen Abnehmergruppen der Deutschen Post Adress GmbH umgelegt.

### Nutzungsmenge

Die auf die übrigen Abnehmergruppen der Deutschen Post Adress GmbH entfallende Nutzungsmenge wird von der Beschlusskammer auf 15.000.000 Treffer pro Jahr geschätzt.

Als wesentlicher Parameter für die Modellberechnung ist dabei die durchschnittliche jährliche Nutzungsmenge der Deutschen Post Adress GmbH zugrunde zu legen. Die entsprechende Nutzungsmenge wurde aus Objektivitätsgründen auf der Grundlage von Umsatzzahlen unter Heranziehung der im Jahr 1998 gültigen Preise - gemäß Preisliste der Deutschen Post Adress GmbH - ermittelt.

Ausgehend von dieser Basiseinstellung ergibt sich die Nutzungsmenge rechnerisch, indem der von der Tochterfirma Deutsche Post Adress GmbH im Geschäftsjahr 1998 ausgewiesene Umsatz von TDM 19.600 ins Verhältnis gesetzt wird zu dem durchschnittlichen Nutzungsentgelt von DM 1,30. Die Berechnung des durchschnittlichen Nutzungsentgeltes beruht auf der Annahme, dass der in 1998 ausgewiesene Umsatz der Deutschen Post Adress GmbH zu mehr als 50 % durch die Überlassung von Adressdaten an Dienstleister erwirtschaftet worden ist. Gemäß Preisliste der Deutschen Post Adress GmbH wäre für jeden überlassenen Datensatz ein Nutzungsentgelt i.H.v. DM 2,10 für eine Eigenadresse oder i.H.v. DM 0,50 für eine Fremdadresse zu zahlen, wobei vereinfachend unterstellt wird, dass die Adressdaten zu gleichen Teilen jeweils zu einem Entgelt von DM 0,50 bzw. zu einem Entgelt von DM 2,10 bezogen werden. Im Hinblick darauf, dass die Dienstleister primär für andere Kunden tätig sind, also Adressdaten aus Drittbeständen abgleichen, ist die vorgenommene Abschätzung als sehr konservativ einzustufen. Es ist sogar eher zu vermuten, dass der Anteil der Fremdadressen gemessen an der Gesamtzahl erworbener Adressen deutlich überwiegen wird.

Das zuvor beschriebene Umlageverfahren ist sachlich gerechtfertigt, da die modellierte Sonderstelle hinsichtlich ihrer technischen Einrichtungen - also ihrer Hardwarekonfiguration - so ausgestattet ist, dass sie nicht nur Anbietern von Postdienstleistungen, sondern darüber hinaus auch weiteren Abnehmergruppen der Deutschen Post Adress GmbH einen gleichwertigen Zugang zu vorhandenen Adressdaten ermöglicht und zwar zu wirtschaftlich vergleichbaren

Bedingungen wie durch die Tochterfirma. Auch die für die Sonderstelle vorgesehene Software mit ihrem Leistungs- und Funktionsumfang ist so ausgelegt, dass neben Anbietern von Postdienstleistungen auch die anderen Abnehmergruppen entsprechend bedient werden können. Ausgehend von der Überlegung, dass die Verhältnisse bei der Sonderstelle hinsichtlich der Systemkonfiguration weitgehend mit den Verhältnissen bei der Deutschen Post Adress GmbH übereinstimmen, entsprechen die Kosten der Sonderstelle bereinigt um Kosteneffizienzen denjenigen Kosten, die auch bei der Deutschen Post Adress GmbH - effiziente Leistungsbereitstellung unterstellt - anfallen. Das bedeutet, dass bei der Umlage der einmaligen und laufenden Kosten der Sonderstelle auch die Nutzungsmengen der übrigen Abnehmergruppen der Deutschen Post Adress GmbH anteilig zu berücksichtigen sind.

Das Ergebnis der Modellberechnung stellt sich wie folgt dar:

<b>Kostenkalkulation</b>		
<b>1. Kosten für Aufbau und Einrichtung der Sonderstelle</b>	DM	DM/Treffer
1.1 Entwicklungskosten (annualisiert)	225.000 DM	0,02 DM
1.2. Systemkosten	326.400 DM	0,02 DM
<b>2. Kosten für den laufenden Betrieb</b>		
2.1 Personalkosten für IT-Betreuung	330.480 DM	0,02 DM
2.2 Personalkosten für Administration	2.508.000 DM	0,17 DM
<b>Gesamt</b>	<b>3.389.880 DM</b>	<b>0,23 DM</b>

Im Rahmen der Modellbetrachtung bleiben die Kosten für den Datentransfer zwischen der Antragstellerin und der Antragsgegnerin bzw. ihres Erfüllungsgehilfen unberücksichtigt.

### **3.2.3.5 Plausibilitätsbetrachtung zur Ermittlung der Kosten für die Zugangsvariante „Alt gegen Neu“**

Das Ergebnis der Modellberechnung wird ferner durch eine Plausibilitätsbetrachtung gestützt, die an der Höhe der in den Zugangsentgelten der Deutschen Post Adress GmbH verrechneten Vorleistungskosten ansetzt.

Die Antragsgegnerin verlangt - nach eigenen Angaben (Schreiben 351 vom 26.02.99, Anlage 2, Seite 3) - von ihrer Tochterfirma für jeden überlassenen Datensatz einen Verrechnungspreis i.H.v. DM 1,60. Bei 3,70 Mio. im Jahr überlassenen Datensätzen belaufen sich die gesamten Vorleistungskosten auf insgesamt DM 5,92 Mio. Unter der Voraussetzung, dass die Vorleistungskosten gleichmäßig auf sämtliche Datensätze - unabhängig von deren weiteren Verwendung - umgelegt werden, entfallen bei einer geschätzten jährlichen Nutzungsmenge von

15.000.000 Treffern auf die hier in Rede stehenden Entgelte Vorleistungskosten i.H.v. DM 0,3950 pro Treffer. Hinsichtlich der Abschätzung der Nutzungsmenge der Nachfrager wird auf die oben genannten Ausführungen verwiesen. Aus den vorgenannten Überlegungen folgt, dass das Entgelt von DM 0,50 für die einmalige Nutzung der Daten zumindest um die darin enthaltenen Vorleistungskosten zu kürzen ist. Es dürfte daher allenfalls ein Entgelt i.H.v. DM 0,1050 erhoben werden. Berücksichtigt man zudem den Umstand, dass dieser errechnete Wert noch einen anteiligen Gewinnzuschlag enthält, ist das Entgelt noch weiter zu reduzieren.

#### Kontrollkosten

Soweit es um die Anerkennungsfähigkeit von Kosten für Kontrolladressen geht, ist anzumerken, dass die Beschlusskammer entsprechende Kosten grundsätzlich für berücksichtigungsfähig hält. Allerdings ist hier jedenfalls eine hinreichend konkrete Darlegung über Art und Umfang unerlässlich.

Sollte das mit Schreiben vom 02.03.2000 von der Antragsgegnerin im Rahmen des Eilverfahrens gegen den Beschluss BK 5b-99/103 (22 L 57/00) als Anlage beigefügte Angebot eines Kontrollsystems für private Postzusteller der von der Antragsgegnerin in diesem Verfahren angekündigte Kostennachweis für ein Kontrollverfahren mit Kontrolladressen darstellen, so ist festzustellen, dass die in der Anlage enthaltenen Angaben mangels Kostennachweises nicht anerkannt werden können.

Weder die Notwendigkeit noch der Umfang präventiver Maßnahmen zur Sicherstellung datenschutzrechtlicher Bestimmungen unter Zuhilfenahme von Kontrolldaten sind von der Antragsgegnerin hinreichend dargelegt und nachgewiesen worden. Die in der Anlage enthaltenen Angaben, wonach jeweils 12 Kontrollpersonen je Briefverteilzentrum erforderlich sind und bei Kontrolle von zwei Postzustelldiensten pro Briefverteilzentrum Kontrollkosten von DM 360,- anfallen, lassen keine abschließende materielle Überprüfung der für dieses Kontrollverfahren anfallenden Kosten zu.

Zur Überprüfung der Angemessenheit der in Ansatz gebrachten Kontrollkosten hätte die Antragsgegnerin dieses Kontrollverfahren erläutern müssen. Sie hätte sowohl die entsprechende Organisation als auch die entsprechenden Abläufe umfassend dokumentieren und belegen müssen. Zudem hätte es einer Darlegung bedurft, weshalb für jeden Lizenznehmer unabhängig vom Umfang der von ihm bezogenen Adressdaten sechs Kontrollpersonen rekrutiert werden müssen. Dies ist umso erstaunlicher, als - wie die Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung im Rahmen des einstweiligen Anordnungsverfahrens BK 5b-00/012 selbst vorgetragen hat - bereits ein vergleichbares Kontrollsystem mit Kontrollpersonen besteht, auf das vorliegend hätte zurückgegriffen werden können. Demzufolge hätte sie begründen müssen,

weshalb für Lizenznehmer ein neues Kontrollverfahren erforderlich ist. Die in der Anlage 2 unter Ziffer I.3 der von der Antragsgegnerin vorgelegten Unterlagen gegebene Begründung für die Nichtnutzbarkeit des Kontrollsystems der Deutsche Post Adress GmbH ist hierfür nicht ausreichend. Insoweit wäre die exakte Darstellung des Kontrollsystems der Deutsche Post Adress GmbH unter Angabe von Kostenunterlagen sowie eine explizite Darlegung der Gründe, warum dieses Kontrollsystem im einzelnen für den hier zu beurteilenden Sachverhalt ungeeignet ist, erforderlich gewesen.

Die von der Antragsgegnerin in Ansatz gebrachten Kosten für Kontrollbesuche bei der Antragstellerin (Seite 8 des Schreibens 351e vom 17.11.99) können bereits dem Grunde nach nicht anerkannt werden. Daher ist eine Prüfung der vorgelegten Kostenunterlagen im Hinblick auf Effizienzgesichtspunkte entbehrlich.

Mit Schreiben 351e vom 17.11.99 hat die Antragsgegnerin Kosten für die Kontrolle der Lizenznehmer kalkuliert. Die Kontrolle diene einerseits dazu, die Einhaltung datenschutzrechtlicher Normen zu überprüfen, andererseits sicherzustellen, dass die von der Deutschen Post Adress GmbH überlassenen Adressdaten nicht anderweitig als vertraglich vereinbart genutzt werden.

Eine rechtliche Verpflichtung der Antragsgegnerin zur Durchführung präventiver Kontrollen ergibt sich weder aus datenschutzrechtlichen Vorschriften noch aus dem PostG oder aus Bestimmungen des Privatrechts.

Die Antragstellerin erhält die Adressdaten von der Antragsgegnerin gem. § 28 Abs. 4 BDSG. Danach darf der Empfänger der übermittelten Daten diese für den Zweck verarbeiten und nutzen, zu dessen Erfüllung sie ihm übermittelt werden. Die Übermittlung der Adressdaten an die Antragstellerin dient hier dazu, die Rate unzustellbarer Sendungen möglichst gering zu halten. Die Einhaltung dieses Zwecks aber hat die Antragsgegnerin nicht zu überprüfen. Sie ist dazu datenschutzrechtlich nicht verpflichtet. Kosten für entsprechende Überprüfungen und Kontrollen kann sie daher nicht in Ansatz bringen.

Überdies ist bei Vertragsabschluss der Beteiligten zunächst davon auszugehen, dass sich die Antragstellerin vertragskonform verhält. Keineswegs kann hier a priori unterstellt werden, dass diese sich nicht vertragsgemäß verhalten und die Adressdaten zweckwidrig verwenden wird. Insofern verbietet es sich, Kosten für solche Präventivmaßnahmen anzusetzen. Gleichwohl bleibt es der Antragsgegnerin unbenommen, vertraglich eine Regelung zu vereinbaren, wonach ihr bei vertragswidrigem Verhalten des Vertragspartners ein entstandener Schaden zu ersetzen ist.

### **3.2.5 Laufzeit des Vertrages**

Bei der Begrenzung der Laufzeit des Vertrages handelt es sich nach Ansicht der Beschlusskammer deshalb um eine wesentliche und somit festlegungsbedürftige Bedingung, da zu erwarten ist, dass der Markt für den Zugang zu Informationen über Adressänderungen aufgrund von Nachsendeaufträgen einer hohen Dynamik und damit wesentlichen Veränderungen unterliegen wird.

Es ist zu erwarten, dass wegen eines erkennbar und stetig wachsenden Bedarfs sämtlicher Wirtschaftszweige, Kundendateien zu aktualisieren, sich auf den Postmärkten eine vergleichbare Entwicklung einstellen wird und die Anbieter von Postdienstleistungen zukünftig vermehrt die in Rede stehenden Veränderungsdaten nachfragen werden. Dies wird zu Kostensenkungen führen können und damit eher einen Preisverfall nach sich ziehen, weshalb eine kurz- bis mittelfristige Überprüfung der angeordneten Entscheidung angezeigt ist. Vor diesem Hintergrund erscheint der Beschlusskammer eine Begrenzung der Laufzeit des Vertrages auf zwei Jahre als angemessen.

### **Rechtsbehelfsbelehrung**

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

Eine Klage hat keine aufschiebende Wirkung (§ 44 Satz 2 PostG i.V.m. § 80 Abs. 2 TKG).

Bonn, den 13.11.2000

Boettcher  
Vorsitzender

Steffen  
Beisitzerin

Balzer  
Beisitzer