

# Beschluss

## In dem Verwaltungsverfahren

**BK5b-12/032**

der

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

-Antragstellerin-

Verfahrensbeteiligte:

1. BW Post GmbH & Co. KG, vertreten durch die Geschäftsführung,  
Plieninger Straße 150, 70567 Stuttgart  
- Beigeladene zu 1. -
2. TNT Post Regioservice GmbH, vertreten durch die Geschäftsführung,  
Stadionring 32, 40878 Ratingen  
- Beigeladene zu 2. -
3. TNT Post Regioservice Rhein Ruhr GmbH, vertreten durch die Geschäftsführung,  
Stadionring 32, 40878 Ratingen  
- Beigeladene zu 3. -
4. Citipost GmbH, vertreten durch die Geschäftsführung,  
Lilienthalstraße 19, 30179 Hannover  
- Beigeladene zu 4. -
5. allgäu mail GmbH, vertreten durch die Geschäftsführung,  
Heisinger Straße 14, 87437 Kempten  
- Beigeladene zu 5. -
6. Main-Post Logistik GmbH, vertreten durch die Geschäftsführung,  
Berner Straße 2, 97084 Würzburg  
- Beigeladene zu 6. -

7. City Mail Regensburg GmbH, vertreten durch die Geschäftsführung,  
Im Gewerbepark A 70, 93059 Regensburg

- Beigeladene zu 7. -

8. Logistik Mail Faktory GmbH, vertreten durch die Geschäftsführung,  
Affomger Straße 7, 86167 Augsburg

- Beigeladene zu 8. -

9. mailworXs GmbH, vertreten durch die Geschäftsführung,  
Berner Straße 2, 97084 Würzburg

- Beigeladene zu 9. -

Verfahrensbevollmächtigte:

der Beigeladenen zu 2. und 3.: Rechtsanwalt Dr. Mattias Kühn,  
Unter den Linden 10, 10117 Berlin

der Beigeladenen zu 4. bis 9.: Rechtsanwalt Christian Freiherr von Ulmenstein,  
Uhlemeyerstraße 13, 30175 Hannover

**wegen**

**Genehmigung von Entgelten für den Zugang zu Postfachanlagen gem. §§ 29 Abs. 1, 28 Abs. 2, 19 Satz 1, 20, 21 Abs. 1 Nr. 1 PostG**

hat die Beschlusskammer 5 der Bundesnetzagentur in der Besetzung:

Vorsitzende Ute Dreger  
Beisitzer Jens Meyerding  
Beisitzer Martin Balzer

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 25.10.2012

am 21.11.2012 beschlossen:

1. Die Entgelte werden in folgender Höhe genehmigt:
  - a) € 1,14 pro Einlieferungsvorgang sowie zusätzlich
  - b) € 0,03 pro eingelieferter Sendung
2. Die unter Ziffer 1. erteilte Genehmigung wird vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2013 befristet.
3. Es wird festgestellt, dass die Einlieferungsbedingung der verbindlichen Verwendung von Einlieferungslisten mit Matrixcode ab dem 01.01.2013 nicht gegen postregulatorische Vorschriften verstößt. In einem bis zum 01.04.2013 dauerndem Übergangszeitraum sind Einlieferungslisten ohne Matrixcode noch anzunehmen.
4. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

## Gründe:

### I.

Mit Antrag vom 12.09.2012 hat die Antragstellerin die Genehmigung von Entgelten für den Postfachzugang von Wettbewerbern ab dem 01.01.2013 beantragt. Es handelt sich um einen Folgeantrag zu vorausgegangenen Genehmigungen. Mit den Beschlüssen BK5b-04/051, BK5b-06/055 und BK5b-09/063 wurden Entgelte für den Postfachzugang in den Jahren 2004, 2006 und 2009 genehmigt. Die zuletzt genehmigten Entgelte betragen € 0,80 pro Einlieferungsvorgang sowie zusätzlich € 0,05 pro eingelieferter Sendung. Die bisherigen Genehmigungsverfahren sind streitbefangen und noch nicht rechtskräftig abgeschlossen.

Das dem Antrag zugrunde liegende Verfahren und die Allgemeinen Geschäftsbedingungen bleiben im Wesentlichen unverändert. Allerdings wurde die Leistungsbeschreibung mittels der Allgemeinen Geschäftsbedingungen dahingehend geändert, dass mit Beginn der Laufzeit dieser Genehmigung die Verwendung von Einlieferungslisten mit Matrixcode vorgeschrieben ist.

Mit Schreiben vom 05.10.2012 und 31.10.2012 hat die Antragstellerin auf Nachfrage der Kammer vom 17.09.2012 vertieft zu den Kosten – insbesondere in den Partnerfilialen – vorgetragen.

Sie beantragt:

1. Nach Maßgabe der „AGB Zugang zu Postfach-Anlagen (Stand Januar 2013)“ erbrachten Leistungen werden folgende Entgelte genehmigt:
  - a) € 3,28 pro Einlieferungsvorgang sowie zusätzlich
  - b) € 0,03 pro eingelieferter Sendung
2. Die Entgelte werden für den Zeitraum vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2013 genehmigt.

Mit Schriftsatz vom 24.10.2012 haben die Beigeladenen zu 2. und 3. vorgetragen, dass die Entgelte nicht den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung entsprechen, da sich der Prüfungsaufwand gegenüber dem vergangenen Entgeltantrag verringert, zumindest aber nicht zugenommen habe. Teilweise seien die geltend gemachten Arbeitsprozesse ineffizient, weil vermeidbar bzw. an anderer Stelle effizienter durchführbar. Ineffizienzen, die aus der von der Antragstellerin gewählten Organisationsform (Nutzung von Agenturen) rühren, seien nicht berücksichtigungsfähig. Gewinnzuschläge dürften bei der Kostenkalkulation der Agenturen nicht berücksichtigt werden. Die beantragte Entgelterhöhung beim Annahmeentgelt wirke sich erheblich wettbewerbsbeeinträchtigend aus.

Mit dem Bundeskartellamt ist Einvernehmen über die vorliegend getroffene Abgrenzung des relevanten Marktes in räumlicher und sachlicher Hinsicht sowie die Feststellung der Marktbeherrschung hergestellt worden. Mit Schreiben vom 19.11.2012 hat es ausgeführt, dass die Antragstellerin bei jeder denkbaren Marktabgrenzung als marktbeherrschend i. S. v. § 4 Nr. 6 PostG i. V. m. § 19 Abs.2 GWB anzusehen ist. Das Bundeskartellamt hat von einer Stellungnahme in der Sache abgesehen.

Die beantragten Entgelte wurden nach § 8 Abs. 2 PEntgV im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 19/2012 vom 02.10.2012 als Mitteilung Nr. 753 veröffentlicht.

Die Beschlusskammer hat die Entscheidungsfrist nach § 22 Abs. 2 PostG mit Schreiben an die Antragstellerin vom 12.09.2012 um 4 Wochen verlängert.

Wegen der weiteren Einzelheiten, insbesondere wegen der von der Antragstellerin vorgelegten Kostenunterlagen wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

## II.

Der Beschluss findet seine Rechtsgrundlage in den §§ 29 Abs. 1, 28 Abs. 2, 19 Satz 1, 20, 21 Abs. 1 Nr. 1 PostG.

Nach §§ 29 Abs. 1, 28 Abs. 2 Satz 1 PostG bedürfen die Entgelte, die ein auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen marktbeherrschender Lizenznehmer für die Zuführung von Postsendungen zu den von ihm betriebenen Postfachanlagen erhebt, der Genehmigung nach den §§ 19 und 20 PostG, wenn die Zuführung von Postsendungen zu Postfachanlagen von dem verpflichteten Lizenznehmer in seine Allgemeinen Geschäftsbedingungen aufgenommen wird.

### 1. Verfahren

Die Zuständigkeit der Beschlusskammer folgt aus § 46 Abs. 1 i. V. m. §§ 29 Abs. 1, 28 Abs. 2, 19 ff PostG.

Die Verfahrensbeteiligten hatten in der am 25.10.2012 durchgeführten öffentlichen mündlichen Verhandlung Gelegenheit zur Stellungnahme.

Gemäß § 22 Abs. 2 PostG entscheidet die Regulierungsbehörde über einen Entgeltgenehmigungsantrag innerhalb von 6 Wochen nach Eingang des Antrags. Sie kann die Frist durch Mitteilung an den Antragsteller um bis zu 4 Wochen verlängern.

Die Beschlusskammer hat die Entscheidungsfrist mit Schreiben an die Antragstellerin vom 06.10.2012 um 4 Wochen verlängert.

Die damit insgesamt 10-wöchige Entscheidungsfrist endet im vorliegenden Fall gem. § 31 Abs. 1 VwVfG i. V. m. § 188 Abs. 2, 1. Alternative BGB mit Ablauf des 19.11.2012, wobei das für den Anfang der Frist maßgebende Ereignis i. S. v. § 187 Abs. 1 BGB im Eingang des Entgeltantrags bei der Beschlusskammer am 10.09.2012 zu sehen ist.

### 2. Lizenznehmereigenschaft der Antragstellerin

Die Antragstellerin ist Lizenznehmerin im Sinne von §§ 29 Abs. 1 Satz 1, 28 Abs. 2 PostG. Der Antragstellerin ist aufgrund der Lizenz der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (seit dem 13.07.2005 Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen) vom 20.05.1998 - Lizenz Nr. P 98/0011 - die Erlaubnis erteilt worden, im Lizenzgebiet der Bundesrepublik Deutschland Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von nicht mehr als 1000 Gramm i. S. v. § 5 Abs. 1 PostG gewerbsmäßig für andere zu befördern.

### 3. Marktbeherrschende Stellung

Die Antragstellerin verfügt auf dem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen über eine marktbeherrschende Stellung i. S. d. § 4 Nr. 6 PostG i. V. m. § 19 Abs. 2 GWB. Sie selbst erkennt ausweislich ihres Antrages die marktbeherrschende Stellung an, da sie als Unternehmen gemäß § 29 Abs.1 PostG verpflichtet sei, anderen Anbietern Zugang zu ihren Postfachanlagen zu gewähren. Ungeachtet dessen ergibt sich diese Feststellung aus folgenden Gründen:

#### 3.1. Sachliche Marktabgrenzung

Die Abgrenzung des relevanten Marktes erfolgt auf Grundlage des Bedarfsmarktkonzeptes. Danach gehören Dienstleistungen zu einem sachlichen Markt, wenn sie aus Sicht eines verständigen Nachfragers als austauschbar angesehen werden (vgl. Langen/Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, 11. Auflage (2010), § 19 GWB Ziff. 20 ff.).

§ 29 Abs. 1 PostG stellt bzgl. des Zugangs zu Postfachanlagen darauf ab, dass das zu verpflichtende Unternehmen auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen marktbeherrschend ist. Da der Zugang „auf diesem Markt“ zu gewähren ist, sind solche Postdienstleistungen einzubeziehen, die die Beförderung von Briefsendungen mit einem Gewicht von nicht mehr als 1.000 Gramm umfassen. Diese sind nach § 5 Abs. 1 PostG lizenzpflichtig.

Als sachlicher Markt ist somit der für Briefdienstleistungen relevant, soweit es sich um Standardsendungen ohne festen Zustellzeitpunkt handelt. Dieser Markt umfasst die Angebote zur gewerbsmäßigen Beförderung gewöhnlicher Briefsendungen durch Dritte und deckt u. a. das postalische Bedürfnis der Nachfrager nach Basis-Briefdienstleistungen ab. In Abgrenzung dazu sind spezielle Briefsendungen, die im Rahmen von Kurier- und Expressdienstleistungen mit garantierten Zustellzeiten zu deutlich höheren Entgelten befördert werden, aus Nachfragersicht nicht mit Standard-Briefdienstleistungen austauschbar und bleiben außer Betracht.

Eine weitergehende Abgrenzung dieses Marktes kann dahinstehen, da der Zugang zu Postfachanlagen der Antragstellerin für alle Briefsendungen zu gleichen Konditionen nachgefragt wird. Auch andere sachliche Gründe führen im Ergebnis nicht dazu, im Fall des Zugangs zu Postfachanlagen i. S. d. § 29 Abs. 1 PostG auf einen anderen als den beschriebenen relevanten Markt für Standard-Briefdienstleistungen abzustellen.

### **3.2. Räumliche Marktabgrenzung**

Der räumlich relevante Markt umfasst unter Anwendung des Bedarfsmarktkonzeptes das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, da die Antragstellerin den Zugang zu ihren Postfachanlagen sowohl gegenwärtig als auch zukünftig ohne regionale Beschränkungen bundesweit für alle Briefsendungen zu einheitlichen Konditionen bereitstellt.

Aber auch bezogen auf den eigentlichen sachlichen Bezugsmarkt, den Markt für Standard-Briefdienstleistungen, ist die räumlich maximal mögliche Nachfrage innerhalb Deutschlands nicht begrenzt, da die Briefsendungen jegliche Beförderungsrelation innerhalb des Bundesgebietes umfassen können. Maßgeblich sind daher alle Briefdienstleistungen, die eine bundesweit flächendeckende Zustellung (einschließlich der Einlegung in Postfachanlagen) umfassen, und somit auch in dieser Hinsicht der gesamte Inlandsmarkt.

### **3.3. Marktbeherrschung**

Die Antragstellerin verfügt auf dem Inlandsmarkt für Standard-Briefdienstleistungen über eine marktbeherrschende Stellung i. S. d. § 4 Nr. 6 PostG i. V. m. § 19 Abs. 2 GWB.

Marktbeherrschend ist ein Unternehmen i. S. d. § 4 Nr. 6 PostG i. V. m. § 19 Abs. 2 GWB, wenn es als Anbieter von Dienstleistungen ohne Wettbewerber oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist (§ 19 Abs. 2 Nr. 1 GWB) oder eine im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern überragende Marktstellung hat (§ 19 Abs. 2 Nr. 2 GWB).

Für die Prüfung einer marktbeherrschenden Stellung des relevanten Marktes für Standard-Briefdienstleistungen sind als maßgebliches Kriterium die absoluten und relativen Marktanteile heranzuziehen. Die jährliche Untersuchung des Marktes durch die Bundesnetzagentur bietet hierzu ein Abbild der tatsächlichen Wettbewerbsverhältnisse auf diesem Markt (zuletzt dokumentiert im Jahresbericht 2011 der Bundesnetzagentur, S. 136f.).

Danach verfügte die Antragstellerin im Jahr 2010 im lizenzpflichtigen Bereich von Briefdienstleistungen (bis 1.000 Gramm) über einen umsatzbezogenen Marktanteil von 89,6 %. Für das Jahr 2011 sind keine wesentlichen Veränderungen zu erwarten (Erhebung ist noch nicht abgeschlossen). Damit hat die Antragstellerin auch nach Auslauf des Restmonopols hinsichtlich ihres absoluten Marktanteils weiterhin eine überragende Marktstellung inne. Das restliche Marktvolumen von rund 10 % entfällt auf ca. 600 andere Wettbewerber, die aufgrund ihrer geringen Marktanteile bisher keinen bedeutsamen Wettbewerb prägen konnten.

Der Marktanteilsvorsprung der Antragstellerin im relevanten Markt ist gegenüber ihrem nächstgrößeren Wettbewerber, der weniger als 5 % des Marktes auf sich vereint, weiterhin signifikant groß.

Neben dem hohen Marktanteil verfügt die Antragstellerin über eine herausragende Finanzkraft. Mit einem über mehrere Jahre beinahe konstant erreichten jährlichen Ergebnis vor Steuern (EBIT) des Unternehmenssparte Brief in Höhe von ca. 1,1 Mrd. € stehen der Antragstellerin finanzielle Ressourcen zur Verfügung, die im relevanten Markt potenziell wettbewerbsbeeinflussend eingesetzt werden könnten.

Darüber hinaus verfügt die Antragstellerin bei der Zustellung weiterhin über besondere Wettbewerbsvorteile gegenüber den anderen Marktteilnehmern. Diese bestehen aus Vorteilen aus Verbundeffekten, die sich aus dem kumulierten Angebot sämtlicher Brief- und Paketdienstleistungen und der sich überschneidenden Nutzung postalischer Infrastrukturen für diese Dienstleistungen ergeben. Zusätzlich kann die Antragstellerin in erheblichem Maße Skalenvorteile nutzen, die auf die Abwicklung großer Sendungsmengen in den flächendeckend vorhandenen Sortier- und Verteilzentren zurückzuführen sind und im Vergleich zu anderen Wettbewerbern mit geringeren Sendungsmengen stückkostendegressiv wirken.

Nicht zuletzt aufgrund ihres historisch bedingten Wettbewerbsvorsprungs als erster und einziger Anbieter von Briefdienstleistungen ist die Antragstellerin bei der Bedienung aller Empfängeradressen bis heute ohne nennenswerten Wettbewerb. Diese Vorteile können durch die Tätigkeit der Wettbewerber bisher nicht entscheidend abgeschwächt werden. Marktmacht verstärkend wirkt auch, dass die Antragstellerin flächendeckend auf allen Wertschöpfungsstufen tätig ist und andere Wettbewerber bei der Nutzung des Teilleistungszugangs auf die nachfolgende Leistung der Antragstellerin angewiesen sind, die diese Sendungen in ihr Betriebssystem zur Zustellung einspeist (Sogwirkung).

Bei der Gesamtbetrachtung kommt dem außerordentlich hohen Marktanteil der Antragstellerin in dem relevanten Markt die entscheidende Bedeutung zu. Bezogen auf den Umsatz verfügt sie bereits über eine herausragende Marktposition. Alle weiteren, nach § 19 Abs. 2 Nr. 2 GWB zu beachtenden Kriterien vermögen nicht, ihre überragende Stellung in dem relevanten Markt auch nur annähernd abzuschwächen. Im Gegenteil deuten diese insgesamt eher auf eine Verstärkung der überragenden Stellung hin.

Die Feststellung der Marktbeherrschung der Antragstellerin ergibt sich im vorliegenden Fall des Zugangs zu Postfachanlagen bei jeder Abgrenzung des Briefmarktes, so dass eine weitere Differenzierung des relevanten Marktes anhand zusätzlicher Kriterien nicht erforderlich ist.

#### **4. Aufnahme in Allgemeine Geschäftsbedingungen**

Das Entgelt für die Zuführung von Postsendungen zu den von der Antragstellerin betriebenen Postfachanlagen ist genehmigungspflichtig nach § 29 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 28 Abs. 2 Satz 1 PostG, da sie es in ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen aufgenommen hat.

Die von der Antragstellerin angebotenen Verträge über den Zugang zu Postfachanlagen stellen Allgemeine Geschäftsbedingungen dar. Der Begriff der Allgemeinen Geschäftsbedingungen ist mangels einer eigenen Definition im Postgesetz gemäß der Begriffsbestimmung in § 305 Abs. 1 BGB auszulegen (so auch Beck'scher PostG Kommentar, 2. Aufl. 2004, § 28 Rdnr. 109).

Nach § 305 Abs. 1 Satz 1 BGB sind Allgemeine Geschäftsbedingungen alle für eine Vielzahl von Verträgen vorformulierten Vertragsbedingungen, die eine Vertragspartei (Verwender) der anderen Vertragspartei bei Abschluss des Vertrages stellt. Dabei ist nach § 305 Abs. 1 S. 2 BGB gleichgültig, ob die Bestimmungen einen äußerlich gesonderten Bestandteil des Vertrages bilden oder in die Vertragsurkunde selbst aufgenommen werden, welchen Umfang sie haben, in welcher Schriftart sie verfasst sind und welche Form der Vertrag hat. Nach

§ 305 Abs. 1 S. 3 BGB liegen Allgemeine Geschäftsbedingungen nicht vor, soweit die Vertragsbedingungen zwischen den Vertragsparteien im Einzelnen ausgehandelt sind.

Die Antragstellerin fügt den mit den Wettbewerbern abzuschließenden Verträgen, die nach Ansicht der Kammer für sich schon das Merkmal von Allgemeinen Geschäftsbedingungen erfüllen, nicht verhandelbare, vorformulierte „Allgemeine Geschäftsbedingungen der Deutschen Post AG für den Zugang zu Postfach-Anlagen (AGB Postfach-Zugang)“ bei, die die Merkmale von All-gemeinen Geschäftsbedingungen erfüllen.

Der von der Antragstellerin in ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen aufgenommene Zugang zu Postfachanlagen wird nach §§ 29 Abs. 1 Satz 2, 28 Abs. 1 Satz 1 PostG ausweislich des Antrags der Antragstellerin, ihrer bestehenden AGB Postfach-Zugang und des neuen Entwurfs der AGB Postfach-Zugang gegenüber anderen Anbietern von Postdienstleistungen erbracht.

## 5. Tenor zu 1: Höhe der Entgelte

Die von der Antragstellerin beantragten Entgelte waren nur in der aus dem Tenor ersichtlichen Höhe genehmigungsfähig, da sie sich, soweit sie darüber hinausgehen, nicht an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren und Aufschläge enthalten, die die Antragstellerin nur aufgrund ihrer marktbeherrschenden Stellung durchsetzen kann.

Die Entscheidung über die Genehmigung der Entgelte erfolgt nach §§ 29 Abs. 1 Satz 2, 28 Abs. 2 Satz 1, 20 PostG, § 3 PEntgV auf der Grundlage der **Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung** nach § 20 Abs. 1 PostG. Dabei sind diese, anders als von der Antragstellerin vertreten, ein selbständiger gesetzlicher Prüfungsmaßstab und nicht nur eine bloße gesetzgeberische Zielvorstellung, der neben den Anforderungen des § 20 Abs. 2 PostG keine regulatorische Bedeutung zukommt. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des § 20 Abs. 1 PostG, der als kumulative Voraussetzung normiert, dass die Entgelte sich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu orientieren und den Anforderungen nach § 20 Abs. 2 PostG zu entsprechen haben. Dies haben das VG Köln in seiner Entscheidung 1 K 10404/98 vom 30.08.2001 und das OVG Münster mit Urteil vom 10.03.2011 (Az. 13 A 3211/06) zu den weitgehend gleichlautenden Vorschriften des TKG bestätigt. Auch § 3 Abs. 1 Satz 1 PEntgV bestimmt, dass die Bundesnetzagentur zu prüfen hat, ob und inwieweit die beantragten Entgelte sich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren und den Anforderungen nach § 20 Abs. 2 des Gesetzes entsprechen. Ebenso verweist § 28 Abs. 2 Satz 1 PostG hinsichtlich der Genehmigung der Entgelte ausdrücklich auf § 20 PostG, und damit auch auf dessen Abs. 1. Auch § 21 PostG, der Arten und Verfahren der Entgeltgenehmigungen regelt, statuiert in Abs. 1 Nr. 1 ausdrücklich, dass die Entgelte auf der Grundlage der auf die einzelne Dienstleistung entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung genehmigt werden.

Letztendlich kann vorliegend jedoch die Frage, ob die Orientierung der von der Antragstellerin beantragten Entgelte an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 20 Abs. 1 PostG einen selbständigen Genehmigungstatbestand darstellt, oder ob die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung, wie von der Antragstellerin vorgetragen, lediglich den Ausgangspunkt der **Prüfung von Aufschlägen** im Sinne von § 20 Abs. 2 Nr. 1 PostG bilden, dahingestellt bleiben. Denn jedenfalls enthalten die beantragten Entgelte über die genehmigte Höhe hinaus Aufschläge auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 20 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 PostG, die die Antragstellerin nur aufgrund ihrer marktbeherrschenden Stellung durchsetzen kann.

### 5.1. Maßstäbe des § 20 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 PostG

Nach § 29 Abs. 1 S. 2, § 28 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 20 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 PostG haben sich genehmigungsbedürftige Entgelte an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu orientieren und dürfen keine **Aufschläge** enthalten, die der Anbieter nur aufgrund seiner marktbeherrschenden Stellung durchsetzen kann.

Vorliegend orientieren sich die beantragten Entgelte über die genehmigte Höhe hinaus nicht an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 20 Abs. 1 PostG und enthalten überdies Aufschläge nach § 20 Abs. 2 Nr. 1 PostG. Nach § 3 Abs. 2 PEntgV ergeben sich die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines dem unternehmerischen Risiko angemessenen Gewinnzuschlags, soweit diese Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind.

Die von der Antragstellerin vorgelegten Prozeßbeschreibungen und Kostennachweise sind **nachvollziehbar und prüffähig**.

Für die Gewährung eines Zugangs zu Postfachanlagen hat die Antragstellerin mit ihrem Antragsschreiben vom 12.09.2012 als Anlage 3 zum Entgeltantrag eine Kalkulation für die von ihr beantragten Entgelte und in den Anlagen 4 bis 10 detaillierte Herleitungen und Kostenberechnungen vorgelegt. Die nach § 2 PEntgV geforderten Kostennachweise wurden zu einem großen Teil mit dem Entgeltantrag eingereicht. Insoweit Unterlagen nach § 2 PEntgV nicht in ausreichendem Detaillierungsgrad vorgelegt wurden, hat die Antragstellerin für einen Teil ergänzende Unterlagen beigebracht.

Grundlage für die Entscheidung der Beschlusskammer waren somit die dem Entgeltgenehmigungsantrag beigelegten entgeltbegründenden Unterlagen, die ergänzenden Schreiben vom 05.10.2012 und sonstige im Rahmen des Price-Cap-Maßgrößenverfahrens sowie in den vorangegangenen Entgeltverfahren beigebrachten Unterlagen und Kostendaten. Dabei wurden die entgeltbegründenden Unterlagen und Kostennachweise auf deren formelle und materielle Vollständigkeit sowie auf deren Plausibilität, Widerspruchsfreiheit und Nachvollziehbarkeit hin überprüft. Die Beschlusskammer hat die mit dem Antrag vorgelegte Kostenkalkulation sodann hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem in § 20 Abs. 1 PostG verankerten Grundsatz der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung überprüft.

Die von der Antragstellerin eingereichten Unterlagen, soweit sie sich auf die Darstellung der **Prozessabläufe** beziehen, erfüllen die Anforderungen an eine nachvollziehbare und prüffähige Prozessbeschreibung, wie dies in den vorangegangenen Beschlüssen nachhaltig gefordert wurde. Anhand der Prozessdokumentation lassen sich Art und Umfang der erforderlichen Prozessschritte nachvollziehen. Folglich konnte von der Beschlusskammer überprüft werden, ob die zugrunde gelegten Prozesse dem Effizienzmaßstab gemäß § 20 Abs. 1 PostG genügen.

## **5.2. Erforderlichkeit der Prüf- und Bearbeitungsschritte**

Die im Prozessablauf durchzuführenden Prüf- und Bearbeitungsschritte sind dem Grunde nach erforderlich. Die vorgesehenen Prüf- und Bearbeitungsschritte stellen unverzichtbare Voraussetzungen für die Entgeltsicherung und die sich daran anschließende Abrechnung dar. Im Interesse eines reibungslosen Betriebsablaufes kann auf keinen der vorgetragenen Prüf- bzw. Bearbeitungsschritte verzichtet werden, da bei Wegfall Verzögerungen bei den Annahmevergängen, aber auch erhebliche Beeinträchtigungen im Betriebsablauf zu erwarten wären. Insbesondere dürften bei nicht AGB-konformen Sendungen kostenträchtige Nachbearbeitungs- und Rückgabeprozesse entstehen.

Ausweislich der Kostendokumentation zerfällt der Annahmevergang in Tätigkeiten, welche von der Sendungsmenge unabhängig sind und in Tätigkeiten, deren zeitlicher Aufwand von der Anzahl der eingelieferten Sendungen abhängt.

Im Wesentlichen können folgende Tätigkeiten unterteilt werden:

1. Prüfung der Einlieferungsberechtigung, d. h. der Legitimation
2. Prüfung der Sendungen



3. Rückgabe der eingelieferten nicht AGB-konformen Sendungen
4. Ermittlung der Sendungsanzahl
5. Bearbeitung der Einlieferungsliste
6. Erfassung in das IT-System der Filialen
7. Rückgabe nicht auslieferbarer Sendungen.

Zu 1.: Im Rahmen dieses Schrittes überprüft ein Mitarbeiter der Deutschen Post AG bzw. deren Erfüllungsgehilfe die Legitimation anhand der dem Wettbewerber bei Vertragsabschluss kostenlos zur Verfügung gestellten Postcard. Unter Zuhilfenahme der zur Verfügung gestellten Postcard wird die Einlieferungsberechtigung durch Abgleich des Firmennamens mit der Liste der einlieferungsberechtigten Wettbewerber abgeglichen. Bei Wegfall dieses Prüfschrittes besteht, wie die Antragstellerin zutreffend ausführt, die Gefahr, dass Beträge nicht vereinnahmt werden können oder bei Einlieferungen von nicht berechtigten Dritten fälschlicherweise Beträge eingezogen werden.

Zu 2.: Dieses Prüfprocedere sieht eine Prüfung der eingelieferten Sendungen hinsichtlich ihrer Adressierung, der Kennzeichnung mit dem Firmenlogo des Wettbewerbers, der AGB-Konformität, Vorsortierung und Nummerierung vor. Entgegen dem Vortrag der Beigeladenen kann nicht auf die Anschriftenprüfung verzichtet werden. Danach könnte die Sendung bei fehlerhafter Adresse nicht eingelegt werden. Dieser Schritt ist für einen reibungslosen Ablauf un-entbehrlich. Ein Verzicht auf AGB-Konformität könnte bei Formatüberschreitung zu Störungen in Betriebsablauf und damit bei unzutreffenden Adressangaben zu einhergehenden Mehrkosten wegen aufwendiger Rückgabeprozesse führen. Mit der notwendigen Rückgabe entstünden Kosten, die jene der Prüfung weit übersteigen würden. Im Ergebnis hätte dies Laufzeitverzögerungen und Qualitätsverluste bei Wettbewerbern zur Folge.

Zu 3.: Die Rückgabe nicht AGB-konformer Sendungen ermöglicht eine Nachbesserung der Sendungen durch den Wettbewerber. Durch diesen Schritt lassen sich zeitaufwendige Folgebearbeitungen und Betriebsstörungen auf Seiten der Antragstellerin verhindern. Im Fall einer Beanstandung, weil etwa die Kriterien des Postfach-Zuganges nicht erfüllt sind, werden diese ohne Bearbeitungsvermerk an den Wettbewerber zurückgesandt.

Zu 4.: Die Ermittlung der eingelieferten Sendungen geschieht mittels Durchzählen der Sendungen. Bei Einlieferung von mehr als 50 Sendungen wird die Sendungsmenge im Stichprobenverfahren ermittelt. Dieser Prüfschritt ist für die Abrechnung und Entgeltsicherung unabdingbar. Im Hinblick darauf, dass die Antragstellerin bei größeren Einlieferungschargen auf Stichprobenverfahren umgestellt hat, besteht kein weitergehendes Optimierungspotenzial.

Zu 5.: Im Anschluss an die Stückzahlermittlung erfolgt die Prüfung der Einlieferungsliste hinsichtlich Vollständigkeit und Richtigkeit der Eintragung. Der Prüfschritt ist erforderlich mit Blick auf die sich daran anschließende Abrechnung der Postzugangsleistung.

Zu 6.: Die sich daran anschließenden Erfassungstätigkeiten in das IT-System der Filialen sind unabdingbar für den anschließenden Abrechnungsvorgang. Da die postfachrelevanten Daten bereits in einer Standardsoftware erfasst werden, sind diesbezüglich keine weitergehenden Effizienzsteigerungen zu erwarten.

Zu 7.: Der Arbeitsschritt sieht vor, dass eingelieferte Sendungen, die nicht über die betreffende Postfachanlage ausgeliefert werden können, dass die betreffenden Sendungen an den einliefernden Wettbewerber zurückgesandt werden. Dies ist der Fall, wenn etwa der Postfachkunde sein Postfach gekündigt oder einen Nachsendeauftrag gestellt hat, die Sendung aber nicht innerhalb von sieben Werktagen abgeholt hat.

### 5.3. Prozesszeiten für den Annahmeprozess

Die von der Antragstellerin für den Annahmeprozess veranschlagten Bearbeitungszeiten können bei Heranziehung des Effizienzmaßstabes gemäß § 20 Abs. 1 PostG in der angesetzten Höhe nicht akzeptiert werden. Unter dem Aspekt der effizienten Leistungsbereitstellung kann lediglich ein Zeitanatz von [REDACTED] pro Annahmevergang angesetzt werden.

Der im Vergleich zu den vorangegangenen Entgeltanträgen höhere Zeitanatz für den fixen Bearbeitungsanteil des Annahmeverganges resultiert nach Vortrag der Antragstellerin daraus, dass der Postfach-Zugang in den Standardprozess CHARGE übernommen wurde. Hierbei handelt es sich um einen standardisierten und IT-gestützten Geschäftsprozess, der ansonsten als Teil eines Auftragsmanagementsystems bei Annahme von Listeneinlieferungen von Infopostsendungen, Post-Identsendungen und Streifbandzeitungen zur Anwendung kommt. Mit der Umstellung auf den Standardprozess CHARGE wird auch auf den entsprechenden, für diesen Prozess nach REFA-Methodik bestimmten Zeitanatz abgestellt. Da nach der REFA-Methodik hierfür ein Zeitbedarf von [REDACTED] Std. als Grundarbeitszeit (GrAZ) für 10 Vorgänge bestimmt wurde, ergibt sich als Folge des geänderten Verfahrens und der vorgenommenen geänderten Klassifizierung bezogen auf den einzelnen Annahmevergang anstelle des bisherigen Zeitanatzes von [REDACTED] Std. nunmehr ein Zeitanatz von [REDACTED] Std. GrAZ.

Die dadurch bedingte **Erhöhung des Zeitbedarfs** ist allerdings aus postregulatorischer Sicht unter dem Aspekt der Ausrichtung am Effizienzmaßstab nicht zu akzeptieren. Zwar ist das Bestreben der Antragstellerin, Geschäftsprozesse zu vereinheitlichen und gleichzeitig zu optimieren, mit dem Ziel, transaktionsabhängige Kosten zu minimieren, durchaus nachvollziehbar. Da aber die vereinheitlichte und IT-gestützte Annahme nicht zu Kosteneinsparungen bei der Postfachbearbeitung führt, sondern sich bei den Bearbeitungszeiten und Kosten exorbitant erhöhend auswirkt, ist nicht zu erkennen, dass die von der Antragstellerin verfolgte Strategie auf einer von Effizienzüberlegungen geleiteten betriebswirtschaftlichen Rationalität beruht.

Der Rückgriff auf die Bearbeitungszeiten für einen mit Hilfe des Standardprozesses CHARGE unterstützten Arbeitsablauf ist nur dann aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt, wenn die wesentlichen Arbeitsschritte und Funktionen vergleichbar sind. Abzustellen ist insbesondere auf solche Produkte, für welche das vereinheitlichte Verfahren bei der Annahme zur Anwendung kommt. Dies wäre zu bejahen, wenn die Vergleichbarkeit mit Blick auf Umfang und Komplexität bestünde. So ist bei dem als Referenz herangezogenen Standardprozess Listeneinlieferungen von Infosendungen zwar auch die Prüfung der Einlieferungsbeurteilung, der Durchnummerierung, Sortierung und der AGB-Konformität notwendig. Letzterer Prüfschritt ist aber bei der Sendungsart INFOPOST wesentlich komplexer. Zur Überprüfung der Kriterien der Inhaltsgleichheit müssen Sendungen geöffnet werden. Hierbei wird überprüft, ob eine gezogene Stichprobe inhaltlich mit dem Belegstück übereinstimmt. Im Vordergrund steht die formale Überprüfung unter Berücksichtigung der zulässigen Abweichungen.

Daneben haben die vereinheitlichten und IT-gestützten Listeneinlieferungen eine Vielzahl von Funktionen, welche für den Postfachzugang keine Relevanz besitzen. Als Teilfunktion des elektronischen Auftragsmanagements bietet es nicht nur die Möglichkeit einer Entgeltssicherung anhand von Einlieferungsunterlagen. Mithilfe dieser Funktionalität werden dem Anwender auch zahlreiche Abrechnungs- und Freimachungsvarianten, aber auch Buchungsmöglichkeiten angeboten. Diese Funktionen sind aber lediglich für Geschäftskundenprodukte wie Infopostsendungen von Relevanz, zumal hier optional unterschiedliche Abrechnungs- und Freimachungsarten einschließlich der Möglichkeit von einer Nachforderung, Korrekturbuchung und Erstattung angeboten werden. Gestützt auf diese Software lässt sich eine Vielzahl von abrechnungsrelevanten Transaktionen realisieren. Für den Postfachzugang wird dagegen nur das vereinfachte Abrechnungsverfahren in Form der Lastschrift angewandt.

Aus dem Umstand, dass im vorliegenden Entgeltantrag unter Hinweis auf den nunmehr geltenden Vergleichsprozess ein erheblicher zeitlicher Mehrbedarf ( [REDACTED] Std. pro Annahmevergung) geltend gemacht wird, kann abgeleitet werden, dass es eben an dieser Vergleichbarkeit mangelt.

Dass der Zeiteinsatz von [REDACTED] Std. nicht mit dem Effizienzgedanken vereinbar ist, lässt sich auch daraus ableiten, dass die Antragstellerin bisher für den Prozess objektive ermittelte Daten vorgelegt hat, welche deutlich von den nunmehr vorgetragenen Werten abweichen. Zum Nachweis der Annahmezeiten hat sie vordem in ihren Entgeltanträgen auf die nach wissenschaftlichen Standards im Rahmen der Prozessuntersuchungen gemessenen Zeiteinsätze zurückgegriffen, welche in Anlehnung an die REFA-Methodik bestimmt worden sind.

Ohne Modifikation hat die Antragstellerin die erstmalig für den Antrag vom 03.12.2001 zugrunde gelegten Zeiteinsätze für die annahmerelevanten Tätigkeiten in den nachfolgenden Entgeltverfahren fortgeschrieben. In ihrer Dokumentation zum vorangegangenen Entgeltantrag vom 10.09.2009 hat die Antragstellerin explizit auf die von ihr in 2001 nach REFA-Standard vorgetragenen Messungen Bezug genommen. Die Antragstellerin sah in der Vergangenheit keine Veranlassung, die seinerseits ermittelten Zeiteinsätze in Frage zu stellen und zu revidieren. Im Gegenteil: Aufgrund der zwischenzeitlich vorgenommenen Standardisierungen und der Überführung auf eine einheitliche IT-Schnittstelle müsste sogar der bis dato vorgetragene Zeiteinsatz von [REDACTED] Stunden pro Annahmevergung - wie in den vorangegangenen Verfahren - reduziert werden.

Wie dem Entgeltantrag zu entnehmen ist, kommen künftig zwecks Optimierung der Entgelt-sicherung computergenerierte Datamatrix-Codes auf den Einlieferungslisten zur Anwendung. Zu Recht weisen die Beigeladenen zu 2 und zu 3 darauf hin, dass diese Maßnahmen zu erheblichen Zeit- und Kosteneinsparungen führen. Mit der Umstellung müssten Formulardaten nicht mehr mit Hilfe einer Texterkennungsoftware eingegeben werden. Durch das Einschannen des Matrixcodes entfällt dieser mit einer spürbaren Fehlerquote einhergehende Prozess. Eine zeit-aufwendige Nachbearbeitung wird damit entbehrlich.

Da die Antragstellerin Geschäftsprozesse im Rahmen des Annahmeverganges unter Effizienzgesichtspunkten umgestaltet, mitunter auch erheblich vereinfacht hat, müssten die annahmerelevanten Prozesszeiten deutlich zurückgehen. So wurden beispielsweise seit 2009 abweichend vom bisherigen Regelverfahren beim Annahmeprozess Sendungsmengen bei größeren Stückzahlen nicht mehr vollständig durchgezählt, sondern nunmehr im Stichprobenverfahren ermittelt. Zu diesem Zweck ist hierbei vom Wettbewerber bei Einlieferungsmengen über 50 Stück auf allen postfachbeanschrifteten Sendungen eine fortlaufende Nummerierung anzubringen. Der Vortrag, dass nach Umstellung der Zeitaufwand stabil bliebe, überzeugt nicht. Gerade durch den Wegfall der zeitaufwendigen Vollzählung wird der Zeitaufwand für Prüfungen reduziert.

Darüber hinaus ergeben sich erhebliche Zeitersparnisse aufgrund des Vorliegens eines Lernkurveneffekts, zumal die involvierten Kräfte einschließlich der Annahmekräfte im Agenturbereich seit Einrichtung des Wettbewerberzugangs mehrjährige Erkenntnisse und Erfahrungen im Umgang mit Wettbewerbern sowie in der Bearbeitung von Wettbewerbersendungen gewonnen haben. Die von der Antragstellerin eingeführten IT-gestützten Annahmeprozesse ermöglichen einen weitgehenden elektronischen Austausch von Geschäftsunterlagen. Als Folge der Automatisierung verbessert sich die Datenqualität, so dass die Abrechnung erleichtert, Fehlerquellen minimiert werden und damit zeitaufwendige manuelle Nachbearbeitungen entfallen. Ebendies müsste seinen Niederschlag in einem entsprechend reduzierten Zeiteinsatz für den Annahmevergung finden.

Um die zuvor dargelegten Effekte angemessen zu berücksichtigen, werden wie in den vorangegangenen Entgeltgenehmigungsverfahren im Weiteren für den Annahmevergung aufgrund von Rationalisierungseffekten die Bearbeitungszeiten um [REDACTED] gekürzt. Mit diesem Rationalisierungsfaktor wird dem Umstand Rechnung getragen, dass infolge der ver-

stärkten vereinheitlichten und zugleich IT-unterstützten Annahmearbeitung die betreffenden Prozesse optimiert worden sind und wegen der damit einhergehenden verbesserten Datenqualität die Fehlerquote deutlich reduziert werden konnte. Der Rationalisierungsfaktor basiert auf dem von der Boston Consulting Group in den 80er Jahren entwickeltem Lernkurven- bzw. Erfahrungskurvenkonzept, welches in der Fachliteratur (vgl. Coenenberg, A. G.: Kostenrechnung und Kostenanalyse, 4. Auflage 1999, Seite 199-219; Henderson, Bruce, D.: Die Erfahrungskurve in der Unternehmensstrategie, 1974, S. 19ff.) auch unter dem Namen „Boston-Effekt“ diskutiert wird und dazu dient, Aussagen über künftige Kosteneinsparpotentiale zu treffen. Das Konzept besagt, dass die Prozesszeiten bzw. die inflationsbereinigten wertschöpfungsrelevanten Stückkosten aufgrund von Lernprozessen bei wiederholter Darbietung und damit einhergehenden Erfahrungen mit zunehmender Ausbringungsmenge sinken. Empirisch konnte nachgewiesen werden, dass bei einer Verdopplung der kumulierten Ausbringungsmenge sich die Stückkosten als Folge der Produktionserfahrung nach Maßgabe einer Lernkurve reduzieren. Als Konsequenz wiederholender Tätigkeiten sowie von Effizienzsteigernden Maßnahmen etwa durch Automatisierung und Standardisierung können die Prozesszeiten und damit auch die Stückkosten verringert werden. In empirischen Untersuchungen konnte gezeigt werden, dass es sich bei dem Erfahrungskurveneffekt um ein branchenübergreifendes ökonomisches Phänomen handelt.

Die im Antrag von der Antragstellerin vorgenommene **Unterteilung in fixe**, also sendungsmengenunabhängige und **variable Zeitanteile** ist mit Blick auf die zwischenzeitlich vorgenommenen Anpassungen im Bereich der Annahmeprozesse nicht mehr sachgerecht. In der Vergangenheit wurde jede einzelne Sendung von den Mitarbeitern der Antragstellerin geprüft. Mit Ausweitung von Stichprobenverfahren bei Einlieferungen von mehr als 50 Stück finden immer weniger individualisierte Prüfungen von postfachbeanschrifteten Sendungen statt. Wie der Antragsdokumentation zu entnehmen ist, sind die Vertragspartner der Antragstellerin verpflichtet, ihre eingelieferten Sendungen durchnummerieren, so dass bei den nachfolgenden Prüfschritten eine stichprobenartige Überprüfung ermöglicht wird. Ein Bezug zur Sendungsmengenabhängigkeit ist damit nicht mehr gegeben, zumal die Sendungsmenge nicht mehr den wesentlichen Kostentreiber darstellt. Mit der Umstellung entfallen zudem die zeit- und arbeitsintensiven individuellen Prüfungen. Außerdem lassen sich die von der Sendungsmenge abhängigen und nicht abhängigen Bearbeitungszeiten nicht eindeutig voneinander abgrenzen. Denn die variablen Anteile beinhalten Zeiten, die auch als fix eingeordnet werden können.

Dass auch die Antragstellerin diese Auffassung vertritt, lässt sich auch daraus ableiten, dass sie mit den Agenturnehmern ausschließlich Pauschalvergütungen für den Annahmeprozess vereinbart hat. Lediglich Sortierleistungen werden sendungsmengenabhängig abgerechnet. Insofern entspricht die nunmehr von der Kammer vorgenommene Zuordnung des variablen Bearbeitungsanteils zum einmaligen Annahmeentgelt sowohl der von der Antragstellerin bereits geübten Praxis als auch der dem Entgeltantrag zugrunde liegenden Verrechnungslogik. Diese Verrechnungsweise ist somit konsistent zum Abrechnungsmodus mit den Agenturnehmern, die vorwiegend in die Annahmeprozesse bei Wettbewerbersendungen eingebunden sind.

Gestützt auf diese Erwägungen wird im Weiteren keine Differenzierung in fixe und variable Bearbeitungsanteile vorgenommen. Sämtliche für die Annahme anzusetzenden Bearbeitungszeiten werden kosten- und entgeltmäßig dem einmaligen Annahmeentgelt zugerechnet. Unter Berücksichtigung der in 2011 eingelieferten Sendungen und bei Heranziehung der in 2011 getätigten Annahmeprozesse errechnet sich ein durchschnittlicher Zeitbedarf pro Annahmeprozess in Höhe von [REDACTED].

#### **5.4. Prozesszeiten für das Einsortieren der Sendungen**

Der von der Antragstellerin für die Tätigkeit Einlegen postfachadressierter Sendungen zugrunde gelegten Zeitansatz von [REDACTED] für 1000 Sendungen im UB Brief ist angemessen. Dieser entspricht dem im vorangegangenen Verfahren für die Tätigkeit

Einlegen in Postfachanlagen von der Antragstellerin veranschlagten und von der Beschlusskammer akzeptierten Zeitansatz.

## **5.5. Kostenkalkulation**

Die Kostenkalkulation entspricht im Wesentlichen den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung. Jedoch konnte der geltend gemachte Gewinnzuschlag nicht vollumfänglich anerkannt werden.

### **5.5.1. Postfachanlagen im Bereich UB Brief**

#### **a) Personalkosten**

Die der Entgeltkalkulation der Antragstellerin für den Postfachzugang zugrunde liegenden Personalkosten von [REDACTED] im UB Brief orientieren sich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung.

Die von der Antragstellerin zusätzlich zu den originären Personalkosten geltend gemachten Zuschläge für persönliche Bedürfnisse sowie der Vertreterzuschlag wurden von der Antragstellerin schlüssig dargelegt und werden daher akzeptiert.

Die von der Antragstellerin veranschlagten Personalkostensteigerungen, welche sie im Wesentlichen auf künftige Tarifsteigerungen zurückführt, sind angesichts der aktuellen Tarifentwicklung angemessen. Die Personalkostensteigerungen betragen für das Jahr 2012 [REDACTED] % und für das Jahr 2013 [REDACTED] %. Diese Werte entsprechen jenen Ansätzen, welche die Antragstellerin in ihrer internen Planung für kalkulatorische Berechnungen verwendet.

Unter Berücksichtigung der für 2012 und 2013 in Ansatz gebrachten Personalkostensteigerungen wird kalkulatorisch ein durchschnittlicher Personalkostensatz i. H. v. [REDACTED] für UB Brief zugrunde gelegt.

#### **b) Sach- und Kapitalkosten**

Die von der Antragstellerin geltend gemachten Aufwendungen für Sach- und Kapitalkosten für UB Brief und UB Filiale orientieren sich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung.

Basis für die Ermittlung der Zuschläge für Sach- und Kapitalkosten sind die Kostenstrukturen in den leistungserbringenden Organisationseinheiten. Die betreffenden Kostenpositionen hat die Antragstellerin in nachvollziehbarer Weise belegt, in der Anlage 5 zum Antrag vom 12.09.2012 hat sie detaillierte Daten für die Kosten im Zusammenhang mit dem Betrieb der Postfachanlagen vorgelegt.

Die für den Postfachzugang maßgeblichen Sach- und Kapitalkosten werden durch prozentuale Zuschläge auf die unmittelbaren Personalkosten berücksichtigt. Da die Antragstellerin die Zuschlagshöhe nach dem Verhältnis der gesamten Sach- und Kapitalkosten zu den gesamten unmittelbaren Personalkosten der Organisationseinheiten, in denen die wertschöpfungsrelevanten Leistungen erbracht werden, ermittelt, wird damit dem Grundsatz einer kostenverursachungsgerechten Zuschlüsselung leistungsmengenneutraler Kostenbeträge Rechnung getragen.

Wie aus diesen Unterlagen hervorgeht, beliefen sich die Sachkosten in den von der Antragstellerin betriebenen Postfachanlagen auf [REDACTED] Abschreibungen im Zusammenhang mit den von UB Brief betriebenen Anlagen betragen [REDACTED]. Sämtliche Wertangaben beziehen sich hierbei auf das Jahr 2011.

Anhaltspunkte dafür, dass die in der Kalkulation von der Antragstellerin angesetzten Sach- und Kapitalkosten die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung überschreiten, bestehen nicht.

### **c) Zuschläge für „Abteilungsleitung“ und „Leitung und Service“**

Die von der Antragstellerin in Ansatz gebrachten Zuschläge für „Abteilungsleitung“ und „Leitung und Service“ werden sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach akzeptiert.

Die Antragstellerin hat in ihrem Schreiben vom 05.10.2012 substantiiert dargelegt, dass die Abteilungsleitung und die Führungs- und Leitungsebene in die Postfachbearbeitung eingebunden sind. Als Organisationseinheiten sind sie für die Sicherstellung der Postfachbearbeitung verantwortlich. In den betreffenden Abteilungen werden fortlaufend die relevanten operativen Prozesse überwacht und koordiniert. Sie fungieren zugleich als zentrale Schnittstelle zum Marketing bzw. Produktmanagement und zum Vertrieb und zum Filialbereich.

Das angewandte Verfahren der pauschalen prozentualen Zuschlüsselung der Gemeinkostenkategorien entspricht allgemeinen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen. Dieses Verfahren wurde bereits vom OVG Münster mit Urteil vom 10.03.2011 (Az. 13 A 3211/06) als mit dem PostG konformes Verfahren eingestuft.

Da die Antragstellerin die anfallenden Gemeinkosten nicht von Kostenstellen über geeignete Schlüssel auf die Kostenträger verteilt, sondern vielmehr eine Verrechnung auf der Basis von Kostenverhältnissen erfolgt, genügt diese Methode dem Grundsatz der Kostenverursachungsgerechtigkeit.

In der als Anlage zum Entgeltantrag vorgelegten Kostendokumentation hat die Antragstellerin zum Nachweis der geltend gemachten Gemeinkostenzuschläge Inhalte und Aufgabenbereiche derart aufgeschlüsselt, dass eine Überprüfung der Kostenzuordnung für die Beschlusskammer möglich war.

### **d) Gewinnzuschlag bei Postfachanlagen in eigenbetriebebenen Filialen**

Der von der Antragstellerin erhobene Gewinnzuschlag in Höhe von [REDACTED] bezogen auf die Nettoselbstkosten entspricht nicht einem dem unternehmerischen Risiko angemessenen Gewinnzuschlag i. S. d. § 3 Abs. 2 PEntgV.

Zwar ist ein genereller Verzicht auf den Ansatz eines kalkulatorischen Gewinnsatzes beim Postfachzugang, wie dies von der Beigeladenen zu 2 gefordert wird, mit dem Gedanken der auf Kompensation unternehmerischer Risiken abstellenden Entgeltregulierung nicht vereinbar. Denn der Gewinnzuschlag dient gerade der Abdeckung der mit der Bereitstellung des Postfachzuganges anfallenden Eigen- und Fremdkapitalkosten sowie der Abgeltung der unternehmerischen Risiken. Diese beinhalten neben den Investitionsrisiken für die Schaffung und Aufrechterhaltung der Infrastruktureinrichtungen für den Postfachzugang auch die Absatzrisiken, zu denen auch die Forderungsausfallrisiken zählen.

Jedoch kann unter Risikogesichtspunkten lediglich ein Gewinnzuschlag von [REDACTED] bezogen auf die Nettoselbstkosten akzeptiert werden.

Ein Gewinnsatz von [REDACTED] wie er von der Antragstellerin geltend gemacht wird, hätte eine Eigenkapitalrendite zur Folge, welche ein Kapitalanleger auf dem relevanten Markt – funktionsfähiger Wettbewerb unterstellt – nicht erzielen kann. Ein solcher Ansatz ist überdies unter dem Aspekt der angemessenen Berücksichtigung unternehmerischer Risiken sachlich nicht gerechtfertigt. Entscheidend für die Bemessung des kalkulatorischen Gewinnzuschlags ist letztlich, welche Rendite der Eigenkapitalgeber für die Überlassung seines Kapitals als Gegenleistung erzielt.

Der von der Antragstellerin auf die Nettoselbstkosten bezogene Gewinnzuschlag von [REDACTED] widerspricht der Vorschrift des § 3 Abs. 4 PEntgV, wonach in den Entgelten nur ein dem unternehmerischen Risiko angemessener Gewinnzuschlag zu berücksichtigen ist.

Als angemessener Gewinnzuschlag kann lediglich ein Kapitalkostensatz von [REDACTED] angesetzt werden. Dies ergibt sich insbesondere auch auf Grund der Äußerung der Antragstellerin im Rahmen ihres Konzernlageberichts. In diesem Dokument wurde in analoger Vorgehensweise zum Telekommunikationssektor, basierend auf dem WACC-Berechnungsmodell, ein Kapitalkostensatz in Höhe von [REDACTED] ermittelt. Mit dieser Größe, bei der es sich um einen durchschnittlichen Kapitalkostensatz auf der Grundlage der IST-Kapitalstruktur in 2011 handelt, wird das allgemeine unternehmerische Risiko erfasst. Der Kapitalkostensatz wird danach aus dem gewichteten Durchschnitt der Nettokosten für verzinsliches Fremdkapital und Eigenkapital ermittelt. Dieser Gewinnsatz, bezogen auf die Wertschöpfungskosten, wird von der Bundesnetzagentur über alle Unternehmens- und Produktbereiche der Antragstellerin angewendet.

### 5.5.2. Postfachanlagen in Agenturen

Die von der Antragstellerin in Ansatz gebrachten Kosten für den Zugang zu Postfachanlagen in Agenturen sind ebenfalls nicht vereinbar mit dem im § 20 Abs. 1 PostG verankerten Effizienzmaßstab.

#### a) Annahme- und Sortierkosten

Die Berechnung der Annahmekosten in den Agenturen weicht deutlich von der Berechnung der Annahmekosten in eigenbetriebenen Postfachanlagen ab. Hier setzt die Antragstellerin Annahmekosten von [REDACTED] je Einlieferungsvorgang zuzüglich [REDACTED] je 1000 einzusortierende Sendungen an.

Im Hinblick darauf, dass Wettbewerber im Durchschnitt lediglich [REDACTED] postfachbeanschriftete Sendungen einliefern, erscheint die gewährte transaktionsabhängige Vergütung an Agenturnehmer unangemessen hoch. Während die Antragstellerin bei dieser Einlieferungsmenge lediglich ein Entgelt i. H. v. [REDACTED] (UB Filiale) kalkuliert, wird in diesem Fall nach dem mit den Agenturnehmern vertraglich vereinbarten Vergütungsmodell eine Vergütung i. H. v. [REDACTED] entrichtet.

Für die Annahme von Postfachsendungen können in den Partnerfilialen keine höheren Kosten als in den eigenbetriebenen Postfachanlagen anerkannt werden. Dies ergibt sich aus dem im Postgesetz verankerten Effizienzmaßstab.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Annahmeprozess in den Agenturen mit den entsprechenden postfachrelevanten Prozessen in den eigenbetriebenen Filialen der Antragstellerin vergleichbar ist. Bei Anwendung des Effizienzmaßstabes fallen weitgehend dieselben Wertschöpfungskosten an. Ausgehend davon werden die zuvor für die eigenbetriebenen Postfachanlagen ermittelten Wertschöpfungskosten auch für die Kalkulation der Agenturkosten übernommen.

Die von der Antragstellerin vorgebrachte Argumentation für die Geltendmachung eines höheren Bearbeitungsaufwandes überzeugt nicht. Den zeitlichen und kostenmäßigen Mehraufwand in den Partnerfilialen begründet sie damit, dass die Agenturnehmer bei der Annahme und Einsortierung der Sendungen nicht so geübt seien wie die Mitarbeiter in den eigenbetriebenen Filialen. Demzufolge müssten hierbei höhere Zeitansätze zu Grunde gelegt werden als bei den eigenbetriebenen Filialen.

Nach dem Effizienzmaßstab dürfen nur Kosten in dem Umfang anerkannt und berücksichtigt werden, die zur Leistungserstellung notwendig sind. Maßgebend hierfür sind die Prozessabläufe und -zeiten in den eigenbetriebenen Postfachanlagen, da diese nach den Ausführungen der Antragstellerin bei dieser Leistung kostengünstiger sind. Die für den Postfachzugang

relevanten Geschäftsprozesse sind dort fest etabliert und hinsichtlich ihrer Auf- und Ablauforganisation optimiert worden. Hierauf ist abzustellen, wenn Kosten nach dem Kriterium der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL-Maßstab) zu bestimmen sind. Diese Einschätzung hinsichtlich des KeL-Maßstabes wird auch vom Verwaltungsgericht Köln und vom OVG Münster geteilt. In den Urteilsbegründungen des VG Köln (Az.:22 K 1644-02 vom 27.06.2006) und des OVG Münster (Urteil vom 10.03.2011, Az. 13 A 3211/06) wird hierzu ausgeführt, dass der KeL-Maßstab einen objektiven Maßstab darstelle.

Unter Berücksichtigung des Effizienzgedankens werden sich die relevanten Geschäftsprozesse bei der Postfachbearbeitung in den Agenturen nicht von denen in eigenbetriebenen Anlagen unterscheiden. Auch wenn die Leistung nunmehr von einem Dritten erbracht wird, muss das beauftragte Unternehmen die Leistung ebenso effizient erbringen wie in den eigenbetriebenen Organisationseinheiten. Dies ergibt sich auch daraus, dass die ablauforganisatorischen Maßnahmen und die durchgeführten IT-Verfahren der Antragstellerin darauf abzielen, die Postfachbearbeitung im Agenturbereich zu standardisieren und zu optimieren. Aufgrund dieser Vereinheitlichung entsprechen die Abläufe in den Agenturen der Vorgangsabwicklung in den eigenbetriebenen Postfachanlagen. Folglich müssen sich die Kosten für den Annahme- und Sortiervorgang an dem Maßstab orientieren, welcher für eigenbetriebene Postfachanlagen geltend gemacht wurde.

Der Einwand der Antragstellerin, bei Erhebung geringerer Entgelte fände sie keine Agenturnehmer, trägt nicht.

Für einen auf Gewinnmaximierung ausgerichteten Agenturnehmer besteht ein Anreiz zur Übernahme filialbezogener Tätigkeiten, wenn für ihn infolge der zusätzlich übernommenen Aufgaben keine Verluste eintreten. Solange der Vergütungssatz kostendeckend ist und darüber hinaus eine angemessene, das unternehmerische Risiko abdeckende Gewinnmarge sichert, besteht für einen potentiellen Agenturnehmer stets ein Anreiz, diese Aufgaben zu übernehmen.

Da die von der Beschlusskammer ermittelten Annahme- und Sortierentgelte für die eigenbetriebenen Postfachanlagen, auf die im Rahmen der Kostenkalkulation Bezug genommen wird, eine derartige Gewinnkomponente enthalten, entfalten solche Entgelte auch eine Anreizwirkung. Bei Heranziehung dieses Entgelts könnten die Agenturnehmer ihre Dienstleistung - sofern sie ihre Geschäftsprozesse effizient ausgestaltet haben - profitabel erbringen.

Wenn zudem berücksichtigt wird, dass aufgrund der vorgenommenen Standardisierung die Tätigkeiten beim Annahmeprozess im Agenturbereich mit denjenigen in eigenbetriebenen Einheiten der Antragstellerin übereinstimmen und somit Kosten in vergleichbarer Höhe oder wegen geringer anzusetzender Gemeinkosten sogar niedrigere Kosten anfallen, dürften sich bei der von der Antragstellerin vorgenommenen Berechnung nur die für den Bereich UB Brief ermittelten Kosten ergeben.

Im Ergebnis werden daher für die Berechnung der Annahme- und Sortierkosten bei Agenturen die gleichen Kosten angesetzt wie bei eigenbetriebenen Postfachanlagen.

## **b) Gewinnzuschlag bei Postfachanlagen in Agenturen**

Die zusätzliche Erhebung eines kalkulatorischen Gewinnzuschlags, bezogen auf die von der Antragstellerin in Ansatz gebrachten Agenturkosten, [REDACTED], stellt eine Doppelabgeltung des unternehmerischen Risikos dar. [REDACTED]



Die Erhebung eines Gewinnzuschlags, bezogen auf die Agenturkosten, ist auch deshalb nicht zulässig, da nicht die Antragstellerin, sondern gerade der Agenturnehmer das unternehmerische Risiko trägt. Die Antragstellerin ist, da sie für die ausgelagerten filialbezogenen Tätigkeiten weder eigenes Personal einsetzt noch betriebliche Kapazitäten in Anspruch nimmt, keinen unternehmerischen Risiken ausgesetzt. Vor diesem Hintergrund wäre der Ansatz eines Gewinnzuschlags i. S. d. § 3 Abs. 2 PEntgV sachlich nicht gerechtfertigt.

Außerdem werden Dritte als Subunternehmer – wirtschaftliches Handeln unterstellt – nur dann eingesetzt, wenn sie die erforderliche Leistung kostengünstiger erbringen können als der Auftraggeber selbst. Auf den „Verkaufspreis“ des Subunternehmers in seiner eigenen Kostenkalkulation noch einen zusätzlichen Gewinnzuschlag zu erheben, widerspricht betriebswirtschaftlichen Grundsätzen.

**5.6. Durchsetzung der Entgelte aufgrund marktbeherrschender Stellung**

Die Antragstellerin kann die festgestellten Aufschläge nach § 20 Abs. 2 Nr. 1 PostG nur aufgrund ihrer marktbeherrschenden Stellung durchsetzen. Da die Antragstellerin in dem oben dargestellten Umfang marktbeherrschend und auch alleinige Anbieterin von Postfachanlagen ist, steht den Wettbewerbern keine Alternative zu dem Zugang zu den Postfachanlagen der Antragstellerin zur Verfügung. Ohne den Zugang könnten die Wettbewerber Sendungen, die Postfachadressen tragen, nicht zustellen. Dies würde gerade im Bereich von Auftraggebern, die den Wettbewerbern Sendungen an Geschäftskunden anvertrauen wollen, eine Marktzugangsbarriere darstellen (so auch VG Köln 22 K 5362/99, Seite 18). Daher haben die Wettbewerber auch keine Chance, gegenüber der Antragstellerin im Verhandlungsweg niedrigere Preise als die von ihr verlangten durchzusetzen.

Eine rechtliche Verpflichtung oder ein sonstiger sachlich gerechtfertigter Grund zur Erhebung der Aufschläge ist nicht vorgetragen und auch nicht ersichtlich.

**5.7. Ergebnis der Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung**

Als Ergebnis der Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sind damit folgende Werte anzusetzen:

Postfachzugang Kostenkalkulation			
		Kosten der Annahme (pro Annahmenvorgang)	Kosten der Einsortierung (pro 1000 Sendungen)
Zeitbedarf fixe Elemente der Annahme	je Std		
Zeitbedarf variable Elemente der Annahme bzw. Einsortierung	je Std		
unmittelbare Personalkosten	je Std		
<b>unmittelbare Personalkosten /Leistung</b>			
zzgl. Sachkosten (Zuschlag)			
zzgl. Abschreibungen			
<b>unmittelbare Kosten</b>			
Zuschlag Abteilungsleitung			
<b>Wertschöpfungskosten</b>			
Zuschlag Leitung/Service			
<b>Gesamtkosten</b>			
Kalk. Gewinn			
<b>Summe:</b>			

<b>Annahmeentgelt:</b>	<b>1,14 €</b>
<b>Sortierentgelt:</b>	<b>0,03 €</b>

Die von der Antragstellerin darüber hinaus beantragten Entgelte enthalten somit Aufschläge im Sinne von § 20 Abs. 2 Nr. 1 PostG, die nicht genehmigungsfähig sind.

### **5.8. Teilgenehmigung**

Die Beschlusskammer war vorliegend gehalten, die beantragten Entgelte insoweit zu genehmigen, wie sie dem gesetzlichen Maßstab der §§ 29 Abs. 1, 28 Abs. 2 Satz 1, 20 PostG entsprechen. Man könnte zwar den Wortlaut des § 21 Abs. 3 PostG („die Genehmigung der Entgelte ist zu versagen, wenn (...) sie den Anforderungen nicht entsprechen“) so verstehen, dass es für die Bundesnetzagentur nur die beiden Entscheidungsalternativen der vollständigen Genehmigung oder der gänzlichen Ablehnung des beantragten Entgelts geben kann, die Teilgenehmigung also als Möglichkeit ausschiede. Dies ist jedoch schon kein sprachlich zwingendes Verständnis der Norm. Ihr Aussagegehalt kann ebenso in der Festlegung der Voraussetzungen liegen, unter denen ein beantragtes Entgelt - hinsichtlich seiner Struktur und der Höhe - genehmigungsfähig ist. Für dieses Verständnis sprechen sowohl die Gesetzesbegründung, der kein Hinweis zu entnehmen ist, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit einer - wie vorliegend erteilten - modifizierenden Genehmigung bzw. Teilgenehmigung ausschließen wollte, als auch der Wortlaut des § 3 Abs. 1 Satz 1 PEntgV, wonach die Regulierungsbehörde zu prüfen hat, ob und inwieweit die beantragten Entgelte sich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren.

Für dieses Verständnis spricht auch der verwaltungsverfahrensrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Genehmigung eines in seiner Struktur und/oder Höhe modifizierten Entgelts ist im Vergleich zur gänzlichen Versagung der Genehmigung ein milderer Mittel. Die Ablehnung hätte vor dem Hintergrund des § 23 Abs.1 PostG zur Folge, dass die Antragstellerin bis zu einer Neubeantragung und Neubescheidung für die Leistung, zu deren Erbringung sie nach

§ 29 Abs.1 PostG verpflichtet ist, weiterhin ein nicht genehmigtes Entgelt verlangen würde.

Schließlich spricht auch der Grundsatz der Verfahrensökonomie für eine solche Auslegung. Denn bei vollständiger Abweisung des Antrags würde einem Antragsteller ansonsten zugemutet, einen neuen Antrag auf Genehmigung eines für ihn nach seiner Auffassung nicht akzeptablen Entgelts zu stellen, der im Rahmen eines nochmals nach §§ 44 S. 2 PostG i. V. m. 74ff. TKG 1996 durchzuführenden aufwendigen Genehmigungsverfahrens behandelt werden müsste.

### **5.9. Vereinbarkeit mit anderen Rechtsvorschriften**

Die genehmigten Entgelte verstoßen weder gegen das in § 20 Abs. 2 Nr. 2 und 3 PostG normierte Abschlags- und Diskriminierungsverbot noch gegen andere Rechtsvorschriften, namentlich §§ 32 PostG, 19 Abs. 4, 20 GWB.

Nach § 21 Abs. 3 Satz 1 a. E. PostG ist die Genehmigung auch dann (insoweit) zu versagen, wenn die Entgelte gegen andere Rechtsvorschriften verstoßen. Ferner ist die Genehmigung nach § 21 Abs. 3 Satz 2 PostG zu versagen, wenn offenkundig ist, dass die Entgelte den Anforderungen des § 20 Abs. 2 Nr. 2 oder 3 PostG nicht entsprechen.

Für Aufschläge im Sinne von § 20 Abs. 2 Nr. 2 PostG gab es vorliegend keine Anhaltspunkte.

Zu prüfen war jedoch, ob die beantragten Entgelte nach § 20 Abs. 2 Nr. 3 PostG offenkundig einzelnen Nachfragern Vorteile gegenüber anderen Nachfragern gleichartiger Dienstleistungen einräumen und ob sie gegen andere Rechtsvorschriften verstoßen.

Die Entgeltstruktur, welche sich aus einem Bestandteil pro Einlieferungsvorgang und einem Bestandteil pro eingelieferter Sendung zusammensetzt, führt zwar in der Summe für die Einlieferer geringerer Mengen zu höheren Preisen als für die Einlieferer größerer Mengen. Aufgrund des fixen Entgeltanteils je Einlieferungsvorgang sinkt das Entgelt für eine eingelieferte Sendung, je mehr Sendungen bei einem Einlieferungsvorgang eingeliefert werden. Damit entstehen zwar für die Einlieferer geringerer Mengen grundsätzlich Nachteile gegenüber den Einlieferern größerer Mengen, die jedoch sachlich gerechtfertigt sind.

Die Entgeltstruktur der Aufteilung in einen fixen und einen variablen Entgeltbestandteil hat gegenüber einem Pauschalentgelt den Vorteil, dass sie kostengerechter ist und damit eher den Maßstäben der §§ 29 Abs. 1, 28 Abs. 2 Satz 1, 20 PostG entspricht. Die Kosten der Annahme stellen den wesentlichen Kostentreiber dar. Durch die Erhebung eines gesonderten Annahmeentgelts wird auf Seiten der Wettbewerber ein Anreiz geschaffen, ihre Einlieferungsstrategie so zu planen, dass die Anzahl der Einlieferungsvorgänge möglichst minimiert wird. Dadurch können Kosten auf Seiten des Wettbewerbers wie auf Seiten der Antragstellerin vermieden werden. Andererseits werden keine Fehlanreize gesetzt. Denn das Annahmeentgelt ist nicht so prohibitiv hoch, dass Wettbewerber gezwungen wären, ihre Einlieferungszyklen zu Lasten der Zustellqualität auszuweiten.

Bei der Berechnung eines Pauschalentgelts müsste immer eine bestimmte Menge von insgesamt von den Wettbewerbern eingelieferten Sendungen abgeschätzt und der Kalkulation zugrunde gelegt werden. Diese Menge ist kaum valide quantifizierbar, da sich keine konstante Menge etabliert hat, sondern starke Schwankungen zu verzeichnen sind. Auf Grund dessen sieht die Beschlusskammer nach wie vor Schwierigkeiten, eine fundierte Prognose zu erstellen. Prognosefehler gingen in jedem Fall entweder zu Lasten der Antragstellerin oder der Wettbewerber.

Bei Festsetzung eines Durchschnittsentgelts, wie es alternativ bei einer Pauschalbetrachtung notwendig wäre, müssen die fixen Kosten der Annahme anhand einer angenommenen Gesamtmenge auf den Preis umgelegt werden. Übertreffen dann die tatsächlichen Einlieferungszahlen die angenommene Gesamtmenge, ist das von den Wettbewerbern gezahlte Entgelt insgesamt zu hoch, sind die tatsächlichen Einlieferungszahlen niedriger, ist das Entgelt insgesamt für die Antragstellerin nicht kostendeckend. Es besteht jedenfalls die Gefahr, dass das so zu bestimmende Pauschalentgelt nicht kostenorientiert ist. Dagegen ist das genehmigte zweiteilige Entgelt immer kostengerecht, unabhängig von der tatsächlich insgesamt von den Wettbewerbern eingelieferten Sendungsmenge.

## **6. Umsatzsteuer**

Die Frage, ob erzielte Umsätze der Antragstellerin bei der Erbringung der Dienstleistung Zugang zu Postfachanlagen gem. § 29 Abs. 1 PostG der Umsatzsteuer unterliegen, ist nicht durch das PostG geregelt und daher auch nicht Gegenstand der Entscheidung der Beschlusskammer. Diese Frage wird vielmehr ausschließlich durch die Regeln des UStG beantwortet, hier insbesondere durch die Vorschrift des § 4 Nr.11b UStG. Insofern werden vorliegend nur die Nettoentgelte in Höhe von € 1,14 pro Einlieferungsvorgang sowie zusätzlich € 0,03 pro eingelieferter Sendung genehmigt.

## **7. Tenor zu 2: Befristung**

Nach § 22 Abs. 3 PostG kann die Genehmigung mit Nebenbestimmungen nach § 36 Abs. 2 VwVfG versehen und insbesondere befristet werden.

Die Entgelte werden antragsgemäß befristet vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2013 genehmigt. Die Gesetzesbegründung (BT-Drs. 13/7774 S. 25) nennt als Nebenbestimmung im Sinne des § 23 Abs. 3 PostG ausdrücklich die Möglichkeit, Preisgenehmigungen zu befristen.

Der Fristbeginn zum 01.01.2013 schließt sich an den Zeitpunkt des Auslaufens der bisherigen Genehmigung an, um zu gewährleisten, dass die Antragstellerin zu keinem Zeitpunkt ungenehmigte Entgelte verlangt bzw. verlangen muss. Die Laufzeit der Entgeltgenehmigung endet antragsgemäß am 31.12.2013.

#### **8. Tenor zu 3: Obligatorische Verwendung von Einlieferungslisten mit Matrixcode der Antragstellerin**

Die beabsichtigte Umstellung auf die ausschließliche Nutzung von Einlieferungslisten mit Matrixcode der Antragstellerin ist nicht zu beanstanden.

Grundsätzlich ist es einem marktbeherrschenden Unternehmen nicht verwehrt, seine Geschäftsprozesse nach eigenem Ermessen zu gestalten. Diese Gestaltungsfreiheit stößt nur dann an ihre Grenzen, wenn eine bestimmte gesetzliche Verpflichtung zur Ausgestaltung des Dienstleistungsangebots besteht oder sich das Verhalten bzw. der Geschäftsprozess als missbräuchlich darstellt.

Beides ist erkennbar nicht der Fall. Es besteht vielmehr ein nicht zu beanstandendes Interesse der Antragstellerin, den Annahmeprozess ökonomisch und effizient auszugestalten. Die obligatorische Verwendung von Einlieferungslisten mit Matrixcode der Antragstellerin dient diesem Zweck.

Mit der verbindlichen Nutzung von Einlieferungslisten mit Matrixcode soll der Annahmevergange vereinheitlicht werden. Die Antragstellerin nutzt nach eigenen Angaben bei allen Annahmevergängen den IT-basierten Standardprozess „CHARGE“. Die vereinheitlichte und IT-gestützte Annahme stellt eine optimierte und effiziente Maßnahme der Antragstellerin dar und ist unter diesem Gesichtspunkt nicht zu beanstanden.

Den Vertragspartnern werden durch die Vorgabe auch keine unbilligen Hürden auferlegt, die Nutzung des Zugangs zu Postfachanlagen wird nicht unzumutbar eingeschränkt.

Eine Belastung kann sich nur für solche Nutzer des Zugangsanspruchs ergeben, die bislang die Einlieferungslisten manuell ausgefüllt haben, sei es weil sie über keine eigene IT-Ausstattung verfügten oder weil das manuelle Ausfüllen aus ihrer Sicht effizienter war.

Die Vertragspartner der Antragstellerin, die den Zugang zu Postfachanlagen nutzen, sind regelmäßig Lizenznehmer i. S. v. § 5 Abs. 1 PostG. Sie befördern daher gewerbsmäßig Briefsendungen für andere. Gewerbetreibenden ist es jedoch zumutbar, zur Ausübung ihrer Tätigkeit einen Rechner und Drucker anzuschaffen. Sollten sie Probleme bei der rechnergestützten Ausfertigung der Einlieferungslisten haben, kann innerhalb des seitens der Antragstellerin gewährten Übergangszeitraums von drei Monaten ab der „verbindlichen“ Einführung für Abhilfe gesorgt werden. Dies ist einem Kaufmann zumutbar. Soweit überhaupt beachtenswerte Nachteile auf Seiten der einliefernden Lizenznehmer eine Interessenabwägung erforderlich machten, überwiegen die Effizienzgewinne auf Seiten der Antragstellerin – die letztlich auch im Interesse der einliefernden Kunden liegen- die Einschränkungen auf Wettbewerberseite deutlich.

Hinzu kommt der Umstand, dass im vorliegenden Genehmigungsverfahren keinerlei Vortrag von dritter Seite erfolgte, wonach die verpflichtende Verwendung von Einlieferungslisten mit Matrixcode als belastend oder gar missbräuchlich angesehen wurde.

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

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

Eine Klage hat keine aufschiebende Wirkung.

Bonn, den 21.11.2012

Dreger  
Vorsitzende

Meyerding  
Beisitzer

Balzer  
Beisitzer