

Weiterentwicklung des Konzepts der Preis-Kosten-Schere gemäß §20 Absatz 4 PostG

öffentliche Fassung

Autoren:
Antonia Niederprüm
Fabian Eltges
Gonzalo Zuloaga

Impressum

WIK-Consult GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef
Deutschland
Tel.: +49 2224 9225-0
Fax: +49 2224 9225-63
E-Mail: info@wik-consult.com
www.wik-consult.com

Vertretungs- und zeichnungsberechtigte Personen

Geschäftsführerin und Direktorin	Dr. Cara Schwarz-Schilling
Direktor, Verwaltungs- und Abteilungsleiter	Alex Kalevi Dieke
Direktor, Abteilungsleiter	Dr. Bernd Sörries
Abteilungsleiter	Dr. Christian Wernick
Abteilungsleiter	Dr. Lukas Wiewiorra
Vorsitzender des Aufsichtsrates	Dr. Thomas Solbach
Handelsregister	Amtsgericht Siegburg, HRB 7043
Steuer-Nr.	222/5751/0926
Umsatzsteueridentifikations-Nr.	DE 329 763 261

Stand: Januar 2024

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
Zusammenfassung	VI
1 Einleitung	1
1.1 Die Preis-Kosten-Schere bei Konsolidierungsleistungen	1
1.2 Zielsetzung und Aufbau des Gutachtens	5
2 Der hypothetische effiziente Wettbewerber	8
2.1 Einleitung	8
2.2 Die Anwendung des AEEO statt des EEO führt zu höheren Endkundenpreisen	9
2.3 Keine nachhaltigen Skalenvorteile des marktbeherrschenden Unternehmens	10
2.4 Der Briefmarkt ist kein Wachstumsmarkt	15
2.5 Schlussfolgerungen	18
3 Modellierung eines hypothetischen effizienten Wettbewerbers auf Basis der Daten der DP IHS	20
3.1 Zielsetzung und verwendete Daten	20
3.2 Kostenermittlung: Konsolidierung	22
3.3 Kostenermittlung: Frankierung	30
4 Ermittlung eines risikobasierten Gewinnsatzes für den EEO	33
4.1 Der risikobasierte Gewinnsatz des ebenso effizienten Wettbewerbers	33
4.2 Auswahl der potenziellen Vergleichsunternehmen	35
4.3 Ermittlung des risikobasierten Gewinnsatzes	40
Literaturverzeichnis	50

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1	Geschäftsmodelle im deutschen Briefmarkt	1
Abbildung 1-2	Wertschöpfungskette bei Inanspruchnahme des Teilleistungszugangs der DP AG aus Sicht des Endkunden	2
Abbildung 1-3	Schematische Darstellung der PKS 1 und PKS 2	4
Abbildung 1-4	Aufbau des Gutachtens	6
Abbildung 2-1	Leistungserbringung durch einen Konsolidierer (Überblick)	11
Abbildung 2-2	Exemplarischer Fixkosten- und Fixstückkostenverlauf bei sprungfixen Kosten	13
Abbildung 2-3	Sendungsmengen (gesamt und Teilleistungen) im deutschen Briefmarkt (2017-2022)	17
Abbildung 3-1	Konsolidierung: Berechnungsschema zur Ermittlung der Stückkosten	23
Abbildung 3-2	Personalkostenermittlung: Prozesskette Konsolidierung nach Einlieferungsarten (DLZ BZA, maschinelle Sortierung von SBf, KBf und GBf)	25
Abbildung 3-3	Prozessmatrix „Konsolidierung“ nach Basisprodukten	28
Abbildung 3-4	Konsolidierung: Zurechnung der Sachkosten zu den Basisprodukten in Abhängigkeit von der Einlieferungsart (DLZ BZA)	29
Abbildung 3-5	Frankierung: Berechnungsschema zur Ermittlung der Stückkosten	31
Abbildung 3-6	Frankierung: Zurechnung der Personal- und Sachkosten zu den Basisprodukten	31
Abbildung 3-7	Frankierung: Prozessmatrix nach Basisprodukten	32
Abbildung 4-1	Auswahlkriterien für potenzielle Vergleichsmärkte und -unternehmen	36
Abbildung 4-2	Entwicklung des realen BIP in den Vergleichsländern (mit Deutschland)	42
Abbildung 4-3	Entwicklung der Inflationsraten in den Vergleichsländern (mit Deutschland)	43
Abbildung 4-4	Umsatzentwicklung der Vergleichsunternehmen (mit DP DHL, indexiert, 2015=100)	44
Abbildung 4-5	Briefmengenentwicklung der Vergleichsunternehmen (mit DP DHL, indexiert, 2015=100)	45
Abbildung 4-6	Entwicklung der Umsatzrenditen der Vergleichsunternehmen (mit DP DHL)	46

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1	Beschreibung der wichtigsten Prozesse bei der Erbringung von Konsolidierungsleistungen	11
Tabelle 3-1	Relevante Daten der DP IHS zur Weiterentwicklung des Konzepts der PKS	20
Tabelle 3-2	Konsolidierung: Einlieferungsarten nach Basisprodukten (DLZ BZA)	27
Tabelle 4-1	Unternehmensauswahl zur Ermittlung der Gewinnrate: Börsennotierte Postunternehmen (mit DP DHL zum Vergleich)	40
Tabelle 4-2	Berechnungsvorschrift der Umsatzrendite (Segmentberichterstattung)	46
Tabelle 4-3	Umsatzrenditen der ausgewählten Postunternehmen für den ausgewählten Zeitraum	48
Tabelle 4-4	Sendungsmengen der ausgewählten Postunternehmen für den ausgewählten Zeitraum	48
Tabelle 4-5	Sendungsmengenanteile der ausgewählten Postunternehmen	49
Tabelle 4-6	Gewichtete Umsatzrenditen der ausgewählten Postunternehmen	49

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
AEEO	Adjusted EEO / Effizienzmaßstab eines ebenso effizienten Wettbewerbers, um Skaleneffekte korrigiert
AfA	Absetzung für Abnutzung (Abschreibungen auf Sachanlagegüter)
AFM	Freimachung durch Nutzung einer Frankiermaschine (Absenderfreistempelmaschine)
AZD	Alternative Zustelldienste
BemW	Bemessungswert, dabei handelt es sich um eine standardisierte Mengenangabe (100 oder 1000), die für die Berechnung der Stückkosten pro Sendung notwendig ist (in Kombination mit der BezE).
BEREC	Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (engl. Body of European Regulators for Electronic Communication)
BezE	Bezugseinheit, dabei handelt es sich um einen Zeitstandard in Stunden (als Dezimalwert)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BK 5	Verantwortliche Beschlusskammer der BNetzA für Verfahren im Postsektor
BKartA	Bundeskartellamt
BNetzA	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
BZ	Briefzentrum der DP AG
BZA	Briefzentrum Abgang
BZE	Briefzentrum Eingang (oder Ziel-Briefzentrum)
DLZ	Dienstleistungszentrum der DP IHS, in dem die Konsolidierungs- und Frankierleistungen erbracht werden
DLZ BZA	Dienstleistungszentrum der DP IHS mit BZA und BZE Ableitungen
DLZ BZE	Dienstleistungszentrum der DP IHS nur mit BZE Ableitungen
DP AG	Deutsche Post AG
DP DHL	Deutsche Post DHL Group Am 1. Juli 2023 wurde der Konzernname auf DHL Group geändert.
DP IHS	Deutsche Post InHaus Services GmbH
DP EPS	Deutsche Post E-Post Solutions GmbH
DV	Elektronische Frankierung per Aufdruck in das Adressfeld (Datenverarbeitung)
EBIT	Earnings before interest and taxes (Betriebsergebnis)
EEO	Equally efficient operator / Effizienzmaßstab eines ebenso effizienten Wettbewerbers
EKP	Einheitliche Kunden- und Produktnummer (DP IHS Vertragsbestandteil)
FV	Fixpreisvertrag
GBf	Basisprodukt Großbrief

Abkürzung	Erläuterung
KBf	Basisprodukt Kompaktbrief
KeL	Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung
MBf	Basisprodukt Maxibrief
PAF	Personalabgabefaktor (Personalkostensatz pro Stunde)
PEntgV	Post-Entgeltregulierungsverordnung
PKS	Preis-Kosten-Schere
PKS 1	Preis-Kosten-Schere des Typs 1, d.h. das Gesamtentgelt, das der Kunde zahlt, liegt unterhalb der Kosten für den Teilleistungszugang
PKS 2	Preis-Kosten-Schere des Typs 2, d.h. das Gesamtentgelt, das der Kunde zahlt, liegt zwar oberhalb der Kosten für den Teilleistungszugang, aber unterhalb der Gesamtkosten
PostG	Postgesetz
REO	Reasonably efficient operator / Effizienzmaßstab eines hinreichend effizienten Wettbewerbers
SBf	Basisprodukt Standardbrief
SV	Standardvertrag

Zusammenfassung

Seit mehr als 20 Jahren können Geschäftskunden und seit 2005 Wettbewerber den sogenannten Teilleistungszugang der Deutschen Post AG (DP AG) nutzen. In der Folge hat sich auf der Ebene der Briefkonsolidierung ein Wettbewerb entwickelt, zusätzlich zum bereits möglichen Wettbewerb zwischen der DP AG und alternativen Briefdienstleistern mit eigener Zustellinfrastruktur.

Mit der Änderung des Postgesetzes (PostG) vom 9. März 2021 wurde die Preis-Kosten-Schere (PKS) in § 20 Abs. 4 PostG als besonderer Fall eines vermuteten Preisstrukturmissbrauchs gem. § 20 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 PostG definiert. Durch die PKS-Prüfung soll gewährleistet werden, dass der Preisabstand zwischen Zugangsleistungen nach § 28 PostG und Endkundenleistungen, die weitere Wertschöpfungsstufen umfassen, ausreichend groß ist, damit effiziente Wettbewerber, die auf Grundlage des Teilleistungszugangs eigene Endkundenleistungen anbieten, eine angemessene Marge auf ihren Eigenanteil an der Wertschöpfung erzielen können. Die inhaltliche Ausgestaltung der PKS im Postgesetz muss durch Heranziehung der bisherigen Anwendungspraxis in sachnahen Sektoren und unter Berücksichtigung des allgemeinen Wettbewerbsrechts konkretisiert werden.

Im April 2023 beauftragte die Bundesnetzagentur (BNetzA) WIK-Consult mit der Erstellung eines Gutachtens zur Weiterentwicklung des Konzepts der PKS gemäß § 20 Abs. 4 PostG und darauf basierend der Entwicklung eines Excel-Tools, das die Durchführung der PKS-Prüfung in Zukunft erleichtern soll. Das Gutachten wurde im März 2024 abgeschlossen. Erkenntnisse, die während der Bearbeitungszeit des Gutachtens gesammelt wurden, kamen bereits im Rahmen der Verfahren der nachträglichen Entgeltkontrolle nach § 25 PostG, BK5-23/020-031, der Beschlusskammer 5 gegen die Deutsche Post InHaus Services GmbH (DP IHS) zur Anwendung.

Der Effizienzmaßstab, der zur Überprüfung im Hinblick auf das Vorliegen einer PKS herangezogen wird, hat Einfluss auf die Höhe der anzusetzenden Stückkosten des hypothetischen effizienten Wettbewerbers. Im Kontext der PKS-Prüfung werden in der Literatur insgesamt drei Effizienzmaßstäbe unterschieden:

- Unter Anwendung des ebenso effizienten Wettbewerbers oder „Equivalent Efficient Operator“ (EEO) weist der hypothetische Wettbewerber die gleichen Charakteristika auf wie das marktbeherrschende Unternehmen.
- Sind die Kosten der Leistungserstellung durch einen hohen Anteil an Fixkosten gekennzeichnet, können Skaleneffekte für die Höhe der Stückkosten eine Rolle spielen. In diesem Fall gibt es zwei Optionen, die sich dadurch unterscheiden, von welchen Charakteristika und Kostendaten zur Ableitung des hypothetischen effizienten Wettbewerbers ausgegangen wird.

- Der Effizienzmaßstab des angepassten EEO oder „Adjusted EEO“ (AEEO) geht von den Charakteristika und der Nachfrage des marktbeherrschenden Unternehmens aus. Zur Ermittlung der Stückkosten werden die Kosten der Leistung eines hypothetischen Wettbewerbers auf eine geringere Nachfrage bezogen, um Skalennachteile zu berücksichtigen.
- Wird hingegen auf die typischen Charakteristika und Kostendaten eines Wettbewerbers des marktbeherrschenden Unternehmens zur Ermittlung der Stückkosten abgestellt, entspricht das dem Effizienzmaßstab des hinreichend effizienten Wettbewerbers oder „Reasonably Efficient Operator“ REO.

In diesem Gutachten wird gemäß der Leistungsbeschreibung von den Charakteristika und Kostendaten des marktbeherrschenden Unternehmens DP IHS ausgegangen und auf dieser Grundlage geprüft, welcher Effizienzmaßstab und damit welche Stückkosten zur Anwendung kommen. Aus diesem Grund beschränkt sich die Erörterung auf die Anwendung der Effizienzmaßstäbe des EEO und des AEEO.

Als Effizienzmaßstab wird der ebenso effiziente Wettbewerber (EEO) empfohlen.

Abweichungen vom Effizienzmaßstab des EEO in Form der Anwendung des AEEO führen dazu, dass aufgrund höherer angenommener Stückkosten als beim EEO die Endkundenpreise steigen könnten. Im aktuellen postgesetzlichen Rahmen erfolgt eine Erhöhung der Endkundenpreise im Regelfall, da die Beschlusskammer 5 bei Vorliegen einer PKS auf erster Stufe die DPIHS nach § 25 Abs. 2 PostG auffordern muss, die rechtswidrigen Entgelte anzupassen und somit zu erhöhen. Entsprechend muss eine Abweichung vom Effizienzmaßstab des EEO und damit von dem regulatorischen Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) sehr gut begründet werden.

Für die Auswahl des Effizienzmaßstabs ist die Frage zentral, ob das marktbeherrschende Unternehmen Skalenvorteile im Vergleich zu einem hypothetischen effizienten Wettbewerber mit geringerer Nachfrage hat.

- Die Erbringung von Konsolidierungsleistungen ist zwar mit Fixkosten verbunden, doch sind Kapazitätsanpassungen in der Konsolidierung ohne erhebliche Hürden möglich, sowohl hinsichtlich der eingesetzten Maschinen als auch mittelfristig bei der Standortwahl. Demnach wäre es für einen effizienten Wettbewerber möglich auch bei geringerer Nachfrage (d.h. Sendungsmenge) zum Beispiel an einem entsprechend kleiner dimensionierten Standort die Leistung zu vergleichbaren Stückkosten zu erbringen wie das marktbeherrschende Unternehmen.
- Auch aus Unterschieden hinsichtlich der durchschnittlichen Einlieferungsmenge bei gleichzeitig fixen Rüstkosten je Kunde lassen sich keine Skalenvorteile des marktbeherrschenden Unternehmens im Vergleich zu einem Wettbewerber ableiten.

Mit der Einführung eines digitalen Verfahrens zur Erfassung und Zuordnung der Sendungen zu Kunden und deren Kostenstellen sind diese Rüstkosten und damit zusammenhängende Skalenvorteile allerdings weggefallen. Die abrechnungsbedingten Kosten pro Sendung sind infolge des neuen Verfahrens nicht mehr durch sinkende, sondern durch konstante Stückkosten gekennzeichnet. Die Digitalisierung der Kunden- und Kostenstellenzuordnung von Briefsendungen stellt einen technologischen Fortschritt dar, der zu einer Effizienzsteigerung führt. Für den Effizienzmaßstab eines hypothetischen Wettbewerbers sollte gelten, dass die technologisch effiziente Lösung, d.h. die digitale Sendungserfassung, als gegeben betrachtet wird.

Im TK-Kontext wird bei PKS-Prüfungen darüber hinaus argumentiert, dass selbst bei Vorliegen von Skalenvorteilen beim marktbeherrschenden Unternehmen nur in einem wachsenden Markt die Anwendung eines AEEO sinnvoll sei, um weitere Markteintritte und damit Innovationen zu befördern. In einem reifen Markt mit wenig Innovationsneigung und bereits etabliertem Wettbewerb hingegen sollte eher der Maßstab des EEO angewendet werden. Übertragen auf den Briefmarkt, der die Phase der Marktsättigung bereits überschritten hat und sich in der Phase der Marktschrumpfung befindet, würde das bedeuten, dass selbst bei Vorliegen von Skalenvorteilen beim marktbeherrschenden Unternehmen eher auf den Maßstab des EEO abgestellt werden sollte, da bei Anwendung des AEEO durch ineffiziente Markteintritte die Stückkosten der Wettbewerber und des marktbeherrschenden Unternehmens und damit die Endkundenpreise steigen würden.

Bezogen auf die Erbringung von Konsolidierungsleistungen kommen wir daher zu dem Schluss, dass eine Anwendung des AEEO nicht gerechtfertigt werden kann und daher der EEO bei der PKS-Prüfung herangezogen werden sollte.

Die Modellierung des EEO basiert auf den Charakteristika und den Daten der DP IHS.

Das Ziel der Modellierung des hypothetischen effizienten Wettbewerbers ist es, die Stückkosten für die Leistungen der Konsolidierung und Frankierung der vier Basisprodukte (Standardbrief, Kompaktbrief, Großbrief und Maxibrief) zu ermitteln. Das Modell soll der BNetzA erlauben, in einem automatisierten Verfahren die Kundenentgelte für Konsolidierungs- und Frankierleistungen der DP IHS auf Vorliegen einer PKS zu prüfen. Das Modell stellt auf den Effizienzmaßstab des EEO ab und geht daher von den Charakteristika der DP IHS aus. Das schließt auch die Verwendung der Kosten- und Mengendaten auf der Ebene der Dienstleistungszentren der DP IHS ein.

In Abhängigkeit der als relevant identifizierten Eigenschaften der eingelieferten Sendungsmengen je Kunde ermittelt das Modell die Höhe der Personal- und Sachstückkosten für die Konsolidierungs- und Frankierungsleistung. Zu diesem Zweck wurden für die Konsolidierungsleistung die Basisprodukte um bestimmte objektiv ermittelbare Sendungseigenschaften erweitert, wie Maschinenfähigkeit, Freimachungsart und Vorsortierungsgrad der eingelieferten Sendungen. Auf der Grundlage des

Modells wurde ein Excel-Tool entwickelt, das es der Beschlusskammer in Zukunft erlauben wird, eine automatisierte Prüfung der kundenindividuellen Entgelte auf Vorliegen einer PKS durchzuführen. Hinweise auf das Vorliegen einer PKS ergeben sich, wenn die im Modell ermittelten Stückkosten oberhalb der vertraglich vereinbarten Entgelte der DP IHS mit dem jeweiligen Kunden liegen.

Die Ermittlung des Gewinnsatzes orientiert sich am Risiko des Konzernbereichs Post & Paket Deutschland des Konzernverbunds DP DHL.

Es ist gerechtfertigt, für die Ermittlung des risikobasierten Gewinnsatzes des EEO die gleichen Risikoerwägungen und damit die gleiche Methodik wie in den Price-Cap Maßgrößenverfahren für genehmigungsbedürftige Entgelte der BNetzA anzuwenden, weil

- die DP IHS nicht als unabhängiger Wettbewerber im Markt für Konsolidierungs- und Frankierleistungen agiert, sondern Briefdienstleistungen für Geschäftskunden im Konzernverbund DP DHL anbietet (funktionaler Unternehmensbegriff) und
- auch für die Erbringung von Briefdienstleistungen für Geschäftskunden das Auslastungsrisiko des universaldienstgeprägten Netzes der DP AG relevant ist.

Die Auswahl der Vergleichsunternehmen erfolgt daher in Anlehnung an die Vorgaben des Postgesetzes und die Entscheidungspraxis der Bundesnetzagentur im Price-Cap-Maßgrößenverfahren in drei Schritten: (1) die Identifikation potenzieller Vergleichsmärkte, (2) die Prüfung im Hinblick auf Datenverfügbarkeit und (3) die Prüfung im Hinblick auf strukturelle Vergleichbarkeit der Unternehmen. Für die Ermittlung der Umsatzrendite werden die für Briefdienstleistungen relevanten Unternehmensbereiche der großen börsennotierten Postunternehmen aus der EU sowie Großbritannien herangezogen: Österreichische Post, bpost, Poste Italiane, PostNL, CTT Correios und International Distribution Services (vormals Royal Mail Group).

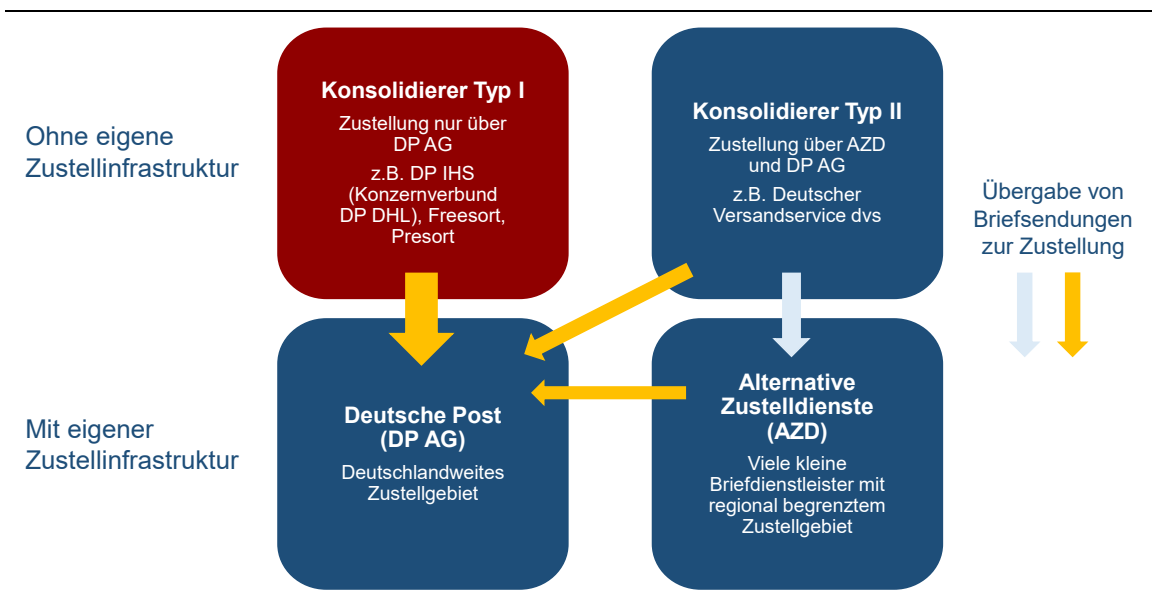
Die Referenzperiode umfasst nach Prüfung im Hinblick auf das Vorliegen einer möglichen Sondersituation die Jahre 2015-2019 und 2021-2022. Das Jahr 2020 wurde aufgrund der negativen Auswirkungen eines massiven Wirtschaftseinbruchs (infolge pandemiebedingter Auflagen) auf die Briefnachfrage bei der Mehrzahl der Vergleichsunternehmen ausgeschlossen. Für jedes Unternehmen wurde die mit dem jeweiligen Sendungsmengenanteil gewichtete Umsatzrendite herangezogen. Für die Referenzperiode beträgt die exemplarische durchschnittliche Umsatzrendite 5,44% und würde zu einem Gewinnzuschlag von 5,75% führen.

1 Einleitung

1.1 Die Preis-Kosten-Schere bei Konsolidierungsleistungen

Seit mehr als 20 Jahren können Geschäftskunden und seit 2005, nach einer Entscheidung des Bundeskartellamts¹, auch andere Briefdienstleister den sogenannten Teilleistungszugang der Deutschen Post AG (DP AG) nutzen. In der Folge hat sich ein Wettbewerb auch auf der Ebene der Briefkonsolidierung entwickelt, zusätzlich zum bereits möglichen Wettbewerb zwischen der DP AG und alternativen Briefdienstleistern mit eigener Zustellinfrastruktur. Die Wettbewerbssituation im deutschen Briefmarkt ist aufgrund des Nebeneinanders von Konsolidierungs- und Zustellwettbewerb komplexer als in den meisten anderen europäischen Ländern.

Abbildung 1-1 Geschäftsmodelle im deutschen Briefmarkt



Quelle: Eigene Darstellung.

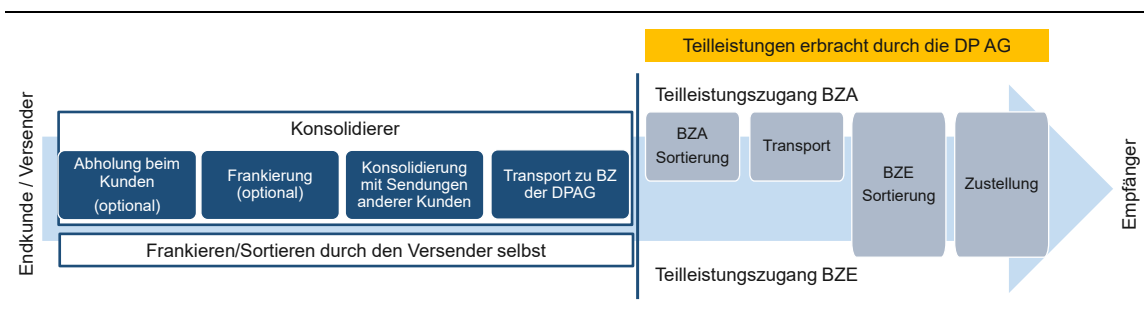
Abbildung 1-1 illustriert die unterschiedlichen Geschäftsmodelle im deutschen Briefmarkt mit Schwerpunkt auf die Nutzung des Teilleistungszugangs der DP AG. Auf der Vorleistungsebene agieren Dienstleister ohne eigene Zustellinfrastruktur. Konsolidierer des Typs I nutzen ausschließlich den Teilleistungszugang der DP AG für die Zustellung der Briefsendungen ihrer Kunden. Konsolidierer des Typs II greifen zu diesem Zweck vorrangig auf die alternativen Zustelldienste (AZD) zurück. Nur die Mengen, die nicht über die AZD zugestellt werden können, gehen an die DP AG zur finalen Zustellung. Darüber

¹ Vgl. BKartA (2005), B9-55/03.

hinaus nutzen auch AZD den Teilleistungszugang der DP AG für Restbriefmengen, die weder sie selbst noch mit ihnen kooperierende AZD zustellen können.²

Im Fokus der Überprüfung einer PKS liegen die Konsolidierer des Typs I, die über keine eigene Zustellinfrastruktur verfügen und ausschließlich über die DP AG zustellen lassen (das rote Segment in Abbildung 1-1). Innerhalb dieses Segments stehen die Konsolidierer miteinander im Wettbewerb. Da die DP AG mit ihrer hundertprozentigen Konzerntochter Deutsche Post InHaus Services GmbH (DP IHS) ebenfalls als Konsolidierer aktiv ist, besteht das Risiko für missbräuchliche Preisabschläge sowohl zulasten der anderen im Segment tätigen Konsolidierer als auch zulasten der Zustellwettbewerber (AZD) auf regionaler Ebene sowie der Konsolidierer des Typs II. Die DP IHS ist der mit Abstand größte Anbieter von Konsolidierungsleistungen im deutschen Briefmarkt.³ Das Unternehmen hat mehrere tausend Verträge für die Erbringung von Briefdienstleistungen abgeschlossen, die die Nutzung des Teilleistungszugangs der DP AG miteinschließen.⁴

Abbildung 1-2 Wertschöpfungskette bei Inanspruchnahme des Teilleistungszugangs der DP AG aus Sicht des Endkunden



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an BNetzA (2023), Bedingungen und Entgelte für den Großversand und die Konsolidierung im Briefmarkt, Stand: Oktober 2023, S. 5.

Abbildung 1-2 zeigt die vereinfachte Ende-zu-Ende Wertschöpfungskette bei Inanspruchnahme des Teilleistungszugangs der DP AG. Den Teilleistungszugang können Konsolidierer, aber auch Versender direkt nutzen. Die vorbereiteten Sendungen werden in Behältern zu einem Briefzentrum (BZ) der DP AG transportiert und dort übergeben. Jedem Briefzentrum sind Versorgungsgebiete zugeordnet, ein oder zwei sogenannte Leitregionen (die ersten beiden Ziffern der Postleitzahl). Briefsendungen, die nicht im Versorgungsgebiet des Briefzentrums verbleiben, werden im BZA

² Vgl. Niederprüm und Junk (2023), Preis- und Qualitätsstrategien im Briefmarkt: Auswirkungen auf den Zustellwettbewerb in Deutschland, zur ausführlichen Darstellung der Geschäftsmodelle der AZD.

³ Tatsächlich erbringt die DP IHS auch für Kunden der Compador und, seit Mitte 2022, der Postcon Konsolidierungs- und ggf. Frankierleistungen (vgl. BNetzA (2023), Tätigkeitsbericht Post 2022/2023). Postcon war ursprünglich der größte Wettbewerber im Konsolidierungsgeschäft und wurde von der BNetzA in der Vorprüfung als Wettbewerber berücksichtigt. Vgl. BKartA (2023), Briefkonsolidierung – Bundeskartellamt leitet Verfahren gegen Deutsche Post InHaus Services, Postcon und Compador ein, Pressemeldung vom 20. Juli 2023.

⁴ Bundesregierung (2023), Neuordnung des Postmarktes, BT-Drs. 20/6630, S. 11.

kommissioniert und zu den Zielbriefzentren transportiert (Briefzentrum Eingang oder BZE). Dort werden sie auf Bezirke bzw. auf Gangfolge sortiert und anschließend zu den Stützpunkten transportiert, von wo aus die Sendungen in der Fläche zugestellt werden. Es gibt zwei Arten des Teilleistungszugangs. Bei der ersten (und verbreiteteren) Variante werden die Briefsendungen im Briefzentrum Abgang (BZA) der DP AG übergeben, bei der zweiten Variante im Briefzentrum Eingang (BZE).

Mit der Änderung des Postgesetzes (PostG) vom 9. März 2021 wurde die Preis-Kosten-Schere (PKS) in § 20 Abs. 4 PostG als besonderer Fall eines Abschlags in Form eines vermuteten Preisstrukturmissbrauchs gem. § 20 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 PostG definiert. Durch die PKS-Prüfung soll gewährleistet werden, dass der Preisabstand zwischen Zugangsleistungen nach § 28 PostG und Endkundenleistungen, die weitere Wertschöpfungsstufen umfassen, ausreichend groß ist, damit effiziente Wettbewerber, die auf Grundlage des Teilleistungszugangs eigene Endkundenleistungen anbieten, eine angemessene Marge auf ihren Eigenanteil an der Wertschöpfung erzielen können. Die inhaltliche Ausgestaltung der PKS im Postgesetz muss durch Heranziehung der bisherigen Anwendungspraxis in sachnahen Sektoren und unter Berücksichtigung des allgemeinen Wettbewerbsrechts konkretisiert werden.

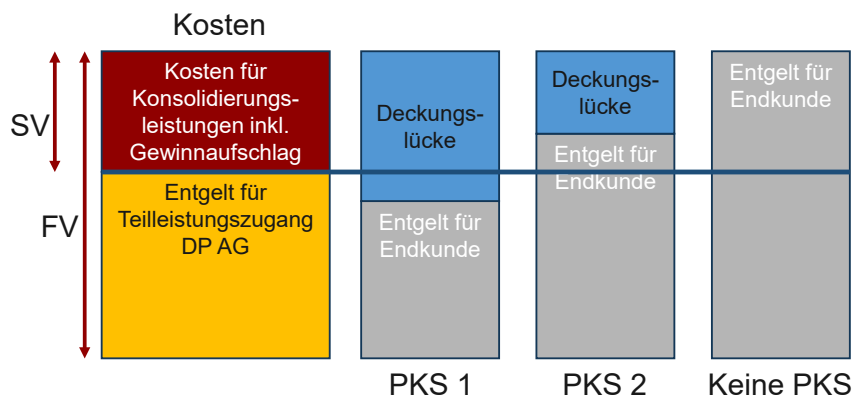
Bei vorliegenden Preis-Kosten-Scheren können zwei Fälle unterschieden werden. Eine PKS 1 liege dann vor, wenn das Entgelt für den Endkunden nicht einmal das Vorleistungsentgelt für den Teilleistungszugang deckt. Diese Art der Preissetzung ist immer missbräuchlich⁵.

Eine PKS 2 liegt dann vor, wenn das Endnutzerentgelt das Teilleistungsentgelt übersteigt, jedoch keine ausreichende Marge für einen Wettbewerber lässt. Diese Konstellation bedarf einer genaueren Prüfung. Abbildung 1-3 zeigt schematisch die Unterscheidung zwischen Vorliegen von PKS 1, PKS 2 und keiner PKS im Kontext der Briefzustellung.⁶

⁵ BNetzA (2023), Erfahrungsbericht Preis-Kosten-Schere (PKS) vom 9. März 2023.

⁶ Ebenda.

Abbildung 1-3 Schematische Darstellung der PKS 1 und PKS 2



Quelle: Eigene Darstellung

Die BNetzA hat in ihrer Vorprüfung im Jahr 2022 zum Vorliegen einer PKS für Konsolidierungsleistungen der DP IHS sowohl eine Betrachtung aus Sicht des Kostenmaßstabs eines ebenso effizienten Wettbewerbers oder „Equivalent Efficient Operator“ (EEO) mit Referenz auf die Kosten- und Erlössituation des überprüften Unternehmens DP IHS als auch aus Sicht eines hinreichend effizienten Wettbewerbers oder „Reasonably Efficient Operator“ (REO) mit Referenz auf die Kosten- und Erlössituation einer Auswahl bundesweit tätiger Wettbewerber der DP IHS im Bereich der Briefkonsolidierung durchgeführt.⁷

Die Vorermittlungen der BNetzA ergaben Hinweise auf ein Vorliegen einer PKS des Typs 2 (PKS 2). Das heißt, dass das Endkundenentgelt (das Entgelt, das die DP IHS von den Versendern für die Erbringung von Konsolidierungsleistungen einschließlich der Teilleistungen, die durch die DP AG erbracht werden, erhält) das entsprechende Vorleistungsentgelt zwar überschreitet, aber weder bei der DP IHS noch bei den Wettbewerbern eine Marge für eine angemessene Rendite verbleibt. Zu Verfahrenseinleitungen kam es zunächst nicht, weil die DP IHS in mehreren Fällen durch Erhöhungen von Entgelten den Verdacht auf das Vorliegen einer PKS ausräumte.

Am 18. Oktober 2023 eröffnete die BNetzA zwölf Entgeltüberprüfungsverfahren gegen die DP IHS, bezogen auf sämtliche große Dienstleistungszentren (DLZ). Am 18. Dezember 2023 wurden alle Verfahren eingestellt, da infolge von Preisanpassungen per 1. Januar 2024 und per 1. März 2024 die Entgelte die von der BNetzA festgestellten Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) gedeckt haben.⁸ In diesen Verfahren hat die BNetzA bei der PKS-Prüfung ausgehend von den Mengen- und Kostendaten der

⁷ BNetzA (2022), BK5-22/006.

⁸ BNetzA (2023), BK5-23-020 bis 031.

DP IHS die KeL bestimmt, inklusive eines Gewinnaufschlags von 6,56% und ist damit von dem Effizienzmaßstab eines EEO ausgegangen.

Das Werkzeug der PKS-Prüfung gehört im Telekommunikationskontext zum erprobten Werkzeugkasten der Regulierung. In der TK-Entscheidungspraxis finden in der EU üblicherweise die Effizienzmaßstäbe des EEO und des „Adjusted EEO“ (AEEO) Anwendung.⁹ Im Postbereich hat der britische Regulierer Ofcom den Maßstab des EEO im Rahmen einer ex ante PKS-Prüfung im Kontext der Briefkonsolidierung angewendet.¹⁰

1.2 Zielsetzung und Aufbau des Gutachtens

Die DP IHS vereinbart kundenindividuelle Entgelte für Konsolidierungs- und Frankierleistungen und hat bislang mehrere tausend Verträge¹¹ abgeschlossen, deren Entgelte der BNetzA ein bis zweimal jährlich zur Überprüfung vorgelegt werden. Das Gutachten und ein im Zusammenhang mit dem Gutachten erstelltes Excel-Tool dienen der Weiterentwicklung des Prüfkonzpts der PKS, u.a. mit dem Ziel diese regelmäßig stattfindende Entgeltüberprüfung sowohl für die BNetzA, als auch für das regulierte Unternehmen zu vereinfachen und damit zu beschleunigen. Die Methodik wird basierend auf den verfügbaren Daten der DP IHS weiterentwickelt, wobei ausschließlich auf sogenannte Standardverträge abgestellt wurde.¹² Dabei stehen die Entgelte für die Basisprodukte Standardbrief (SBf), Kompaktbrief (KBf), Großbrief (GBf) und Maxibrief (MBf) im Mittelpunkt.

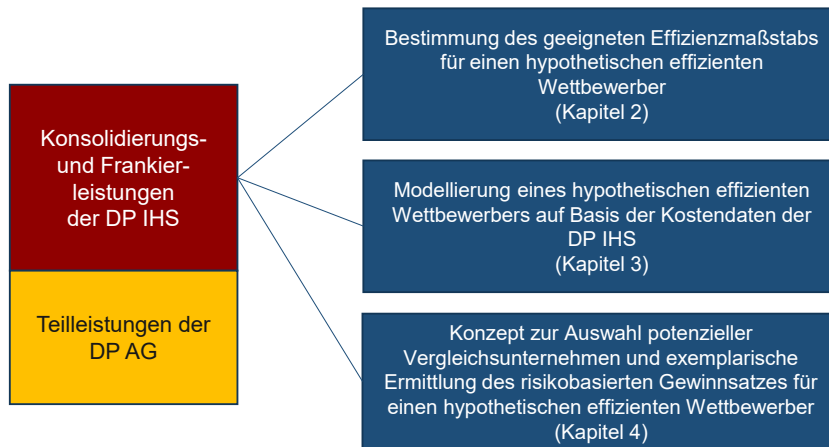
⁹ Vgl. Strube Martins et al. (2023), Anwendung des ERT – Konzeptionelle Überlegungen und internationale Erfahrungen, S. 16.

¹⁰ Vgl. Ofcom (2018), Statement, Amendments to the Universal Service Provider Access Condition in relation to the margin squeeze control, 8. November 2018, S 8-9 (Absatz 4.8 bis 4.10). Wir gehen davon aus, dass Ofcom diesen Ansatz gewählt hat, weil deren Prüfung allein auf Kostendaten von Royal Mail abstellt und keinerlei Anpassungen vorgenommen werden. Eine Erörterung, warum Ofcom keinen anderen Maßstab gewählt hat, liefert die Behörde nicht.

¹¹ Bundesregierung (2023), Neuordnung des Postmarktes, BT-Drs. 20/6630, S. 11.

¹² Bei Standardverträgen vereinbart die DP IHS einen festen Vergütungssatz pro Sendung eines Basisprodukts (SBf, KBf, GBf, MBf, Postkarte) für die in Anspruch genommenen Konsolidierungsleistungen. Das Endkundenentgelt ist die Summe des vereinbarten Vergütungssatzes und des Entgeltes für den Teilleistungszugang bei der DP AG, das der Differenz zwischen dem Briefporto und dem Rückerstattungssatz für die teilleistungskonforme Aufbereitung von Sendungen entspricht. Die Höhe des Rückerstattungssatzes bezieht sich auf die tatsächliche Einlieferungsmenge der DP IHS. Die Teilleistungsrabatte auf die Einzelsendungstarife, die die DP IHS nach Konsolidierung erzielt, werden weitgehend an ihre Kunden durchgereicht. Demgegenüber stehen Fixpreisverträge (als Folge durchgeführter Vergabeverfahren), in denen die DP IHS ein fixes Entgelt pro Sendung für die Ende-zu-Ende Leistung vereinbart, das sowohl die Leistungen der DP IHS als auch das Entgelt für den Teilleistungszugang umfasst (vgl. BNetzA (2023), Erfahrungsbericht Preis-Kosten-Schere).

Abbildung 1-4 Aufbau des Gutachtens



Quelle: Eigene Darstellung.

In Kapitel 2 wird erörtert, welcher Effizienzmaßstab für einen hypothetischen Wettbewerber für die Prüfung auf Vorliegen einer PKS herangezogen werden soll.

In Kapitel 3 wird zur Weiterentwicklung des Prüfkonzepts die methodische Vorgehensweise für die Ermittlung der Stückkosten sowohl für die Leistung der Konsolidierung als auch der Frankierung beschrieben. Das Modell (und das darauf basierende Excel-Tool) soll, ausgehend von den Kostendaten der DP IHS und in Abhängigkeit prozessbezogener Parameter (z.B. Prozesszeiten), Personal- und Sachkosten die Stückkosten für die Basisprodukte unter Berücksichtigung weiterer kostentreibender Faktoren bestimmen. Diese Stückkosten dienen in einer PKS-Prüfung als Referenzgröße für die zu überprüfenden Entgelte der DP IHS.

Im Rahmen des Gutachtens soll außerdem eine Handlungsempfehlung für die Auswahl einer geeigneten Vergleichsgruppe von Unternehmen erarbeitet werden, die vergleichbaren Risiken wie die DP IHS ausgesetzt sind. Anhand von Kriterien ist eine Vergleichsgruppe zu bilden und für diese exemplarisch ein Gewinnsatz für einen ausgewählten Betrachtungszeitraum zu ermitteln.

Im April 2023 beauftragte die BNetzA WIK-Consult mit der Erstellung eines Gutachtens zur Weiterentwicklung des Konzepts der Preis-Kosten-Schere gemäß § 20 Abs. 4 PostG und der Entwicklung eines Excel-Tools, das die Durchführung der PKS-Prüfung in Zukunft erleichtern soll. Das Gutachten wurde im März 2024 abgeschlossen.

Während der Projektlaufzeit fanden neben zahlreichen Treffen mit der BNetzA auch Gespräche mit der DP IHS einschließlich der Besichtigung des Dienstleistungszentrums der DP IHS in Essen statt. Außerdem wurde im Rahmen des letzten Treffens im Juli 2023 der DP IHS das PKS-Konzept in seinen Grundzügen vorgestellt, einschließlich der vorläufigen Ergebnisse zur Prüfung der Entgelte aus 2022. In Ergänzung zu den

Befragungen der DP IHS fand in einer frühen Phase des Projektes eine Befragung der FP freesort GmbH statt.

Darüber hinaus hat die DP IHS in der ersten Phase des Projekts umfangreiche Informationen und Daten zu ihren Dienstleistungszentren und Kalkulationsansätzen geliefert.¹³ Die Erkenntnisse, die während der Projektlaufzeit des Gutachtens aus den geführten Gesprächen mit der DP IHS und den von der DP IHS vorgelegten Daten gesammelt wurden, kamen bereits im Rahmen der oben genannten Verfahren der nachträglichen Entgeltkontrolle der BNetzA (BK5-23/020-031) gegen die DP IHS zur Anwendung.

Für die exemplarische Ermittlung der Gewinnrate wurden für potenzielle Vergleichsunternehmen Finanzdaten von 2015 bis 2022 und weitere auswahl- und berechnungsrelevante Informationen gesammelt.

¹³ Siehe Tabelle 3-1 in Abschnitt 3.1.

2 Der hypothetische effiziente Wettbewerber

2.1 Einleitung

Der Effizienzmaßstab, der zur Überprüfung im Hinblick auf das Vorliegen einer PKS herangezogen wird, hat Einfluss auf die Höhe der anzusetzenden Stückkosten des hypothetischen Wettbewerbers. Im Kontext der PKS-Prüfung werden in der Literatur drei Effizienzmaßstäbe unterschieden:¹⁴

- (1) Unter Anwendung des ebenso effizienten Wettbewerbers oder „Equivalent Efficient Operator“ EEO wird beim hypothetischen Wettbewerber die gleiche Effizienz wie beim marktbeherrschenden Unternehmen unterstellt, d.h. der hypothetische Wettbewerber weist die gleichen Charakteristika auf wie das marktbeherrschende Unternehmen.

Sind die Kosten der Leistungserstellung durch einen hohen Anteil an Fixkosten gekennzeichnet, können Skaleneffekte für die Höhe der Stückkosten eine Rolle spielen. In diesem Fall gibt es zwei Optionen zur Bestimmung der Stückkosten eines hypothetischen effizienten Wettbewerbers, die sich dadurch unterscheiden, von welchen Charakteristika und Kostendaten ausgegangen wird.

- (2) Im ersten Fall besteht die Möglichkeit auf den Effizienzmaßstab des sogenannten angepassten EEO oder „Adjusted EEO“ (AEEO) zurückzugreifen. Dieser geht zunächst von den Kosten des marktbeherrschenden Unternehmens aus, die dann auf eine geringere Nachfrage bezogen werden, um Skalennachteile zu berücksichtigen. Im TK-Kontext würde beispielsweise das Netz eines hypothetischen Wettbewerbers nicht für die Nachfrage des marktbeherrschenden Unternehmens dimensioniert, sondern für eine geringere Nachfrage.¹⁵
- (3) Wird hingegen nicht auf die typischen Charakteristika des marktbeherrschenden Unternehmens zur Ermittlung des hypothetischen Wettbewerbers abgestellt, sondern auf die typischen Charakteristika und Kostendaten eines Wettbewerbers des marktbeherrschenden Unternehmens, entspricht das dem Effizienzmaßstab des hinreichend effizienten Wettbewerbers oder „Reasonably Efficient Operator“ REO.

Im Folgenden fokussiert die Abwägung des anzuwendenden Effizienzmaßstabs auf den EEO und AEEO. In diesem Gutachten wird gemäß der Leistungsbeschreibung von den

¹⁴ Vgl. BEREC, 2014, BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test, S. 18 und Monopolkommission (2023), 13. Sektorgutachten Post, S. 85-86.

¹⁵ Vgl. beispielsweise BNetzA (2021), BK3c-21/004, S.65 (Abschnitt 4.2.2.1.2.2.1) und S. 68 (Abschnitt 4.2.2.1.2.2.2).

Charakteristika und Kostendaten der DP IHS ausgegangen und auf dieser Grundlage werden die Effizienzabwägungen und die Modellierung vorgenommen.¹⁶

Das Werkzeug der PKS-Prüfung gehört im Telekommunikationskontext zum erprobten Repertoire der Regulierung. In der TK-Entscheidungspraxis finden in der EU i.d.R. die Effizienzmaßstäbe des EEO und des AEEO Anwendung.¹⁷ Ebenso findet dieses Instrument Anwendung im britischen Postmarkt. Im Gegensatz zur DP AG, die ihr Teilleistungsprodukt Konsolidierern und Geschäftskunden gleichermaßen anbietet, hat Royal Mail strikt getrennte Vertriebskanäle für Konsolidierer (Royal Mail Wholesale¹⁸) und Geschäftskunden (Royal Mail Business Mail¹⁹). Das Unternehmen bietet großen Versendern spezielle Geschäftskundenprodukte an, deren Inanspruchnahme Vorleistungen aufseiten der Versender erfordert (wie das Vorsortieren, die Übergabe an bestimmten Punkten etc.). Royal Mail ist darüber hinaus, anders als die DP AG, mit keinem Tochterunternehmen als Konsolidierer im britischen Briefmarkt aktiv. Der britische Regulierer Ofcom greift bei der ex ante PKS-Prüfung auf die Kostendaten der Royal Mail bezogen auf die betroffenen Prozesse (Einsammlung, Transport und Sortierung) ohne Berücksichtigung etwaiger Skalennachteile der Wettbewerber zurück und geht damit implizit von einem EEO aus.²⁰ Aufgrund der strukturellen Trennung zwischen den Konsolidierungsaktivitäten der DP IHS und den Teilleistungen der DP AG hat die BNetzA bei der Überprüfung auf Vorliegen einer PKS daher die Möglichkeit, für die PKS-Prüfung direkt auf die Kostendaten der DP IHS zurückzugreifen.

2.2 Die Anwendung des AEEO statt des EEO führt zu höheren Endkundenpreisen

Im deutschen Briefmarkt führt im aktuell gültigen Regelwerk das Vorliegen einer PKS grundsätzlich zu einer Anhebung der Endkundenpreise, weil die derzeit gültigen gesetzlichen Regelungen der BNetzA nur ermöglichen, einzelne Konsolidierungsentgelte für unwirksam zu erklären, nicht aber die zugrundeliegenden Verträge. Bei einer Annullierung von Verträgen infolge einer PKS hätte der Wettbewerb die Möglichkeit, bei einer Neuvergabe des Vertrags zum Zuge zu kommen.

In der Logik einer PKS würde die Anwendung des AEEO bedeuten, dass zunächst die Stückkosten der relevanten Leistungen des marktbeherrschenden Unternehmens ermittelt werden müssten. Dies muss im postgesetzlichen Rahmen über die Feststellung

¹⁶ Die BNetzA hat im Rahmen ihrer ersten PKS-Prüfung Kostendaten der Wettbewerber erhoben, um ggf. den Ansatz des REO zu verfolgen und dies nicht weiterverfolgt, vgl. BNetzA (2022), BK5-22/006.

¹⁷ Vgl. Strube Martins et al. (2023), Anwendung des ERT – Konzeptionelle Überlegungen und internationale Erfahrungen, S. 16.

¹⁸ Siehe <https://www.royalmailwholesale.com/>.

¹⁹ Siehe <https://www.royalmail.com/business/mail/business-mail>.

²⁰ Vgl. Ofcom (2018), Statement, Amendments to the Universal Service Provider Access Condition in relation to the margin squeeze control, 8. November 2018, S 8-9 (Absatznr. 4.8 bis 4.11).

der KeL (inklusive eines Gewinnzuschlags) erfolgen. Im Falle eines AEEO müsste von diesem regulatorischen Kostenmaßstab nach oben abgewichen werden.²¹ Ein solches Ergebnis widerspricht dem Grundgedanken der Regulierung, wonach Endkunden durch niedrigere Entgelte eines Als-Ob-Wettbewerbs profitieren sollen.

Die Erwartung, dass es bei Vorliegen einer PKS zu höheren, die KeL übersteigenden Endkundenpreisen kommen würde, folgt auch aus dem Umstand, dass die marktbeherrschende DP IHS die Teilleistungsrabatte, die die DP AG gewährt, fast vollständig an ihre eigenen Kunden weiterreicht. Eine Erhöhung der Teilleistungsrabatte würde demnach die Ergebnissituation des Konsolidierers nicht verbessern, da dieser die höheren Rabatte ebenfalls an die Endkunden weiterreichen würde. Eine Veränderung der wettbewerblichen Situation würde durch eine Anpassung der Teilleistungsrabatte infolgedessen nicht erreicht werden.

Des Weiteren könnte erwogen werden, dass das marktbeherrschende Unternehmen aufgrund seiner täglichen hohen Sendungsmengen regelmäßig die höchsten Rabattstufen bei der Nutzung des Teilleistungszugangs erzielt und sich dadurch ein Größenvorteil ableiten ließe.²² Diese Überlegung ist aus unserer Sicht jedoch nicht relevant, da der Effizienzmaßstab für den hypothetischen Wettbewerber ausschließlich auf die Wertschöpfung im Bereich der Konsolidierungs- und Frankierungsleistung abstellt und nicht auf die potenzielle Ausschöpfung von Rabattspielräumen, die von der Tarifstruktur der DP AG abhängen und sich daher nicht in der direkten Einflussosphäre eines Konsolidierers befinden.

Die Feststellung einer PKS basierend auf dem Effizienzmaßstab des AEEO würde wie oben ausgeführt zu einer Abweichung vom postgesetzlichen Maßstab der KeL (bezogen auf das marktbeherrschende Unternehmen) und damit stärker steigenden Endkundenpreisen als bei der Anwendung des Effizienzmaßstabs des EEO führen. In den nachfolgenden Abschnitten wird erörtert, ob eine Abweichung vom Effizienzmaßstab des EEO im Rahmen der PKS-Prüfung bei Konsolidierungsleistungen gerechtfertigt ist.

2.3 Keine nachhaltigen Skalenvorteile des marktbeherrschenden Unternehmens

Die Rechtfertigung zur Anwendung eines AEEO anstelle eines EEO hängt zentral von der Annahme ab, ob das marktbeherrschende Unternehmen aufgrund seiner Größe über Skalenvorteile verfügt, die ihn in die Lage versetzen, seine Leistungen zu geringeren Stückkosten zu erbringen als ein kleinerer Wettbewerber mit einer geringeren Nachfrage.

Skaleneffekte entstehen typischerweise, wenn die Erstellung von Leistungen oder Produkten mit hohen Fixkosten verbunden ist. Fixkosten sind vereinfacht ausgedrückt

²¹ Vgl. Monopolkommission (2023), 13. Sektorgutachten Post, S. 86.

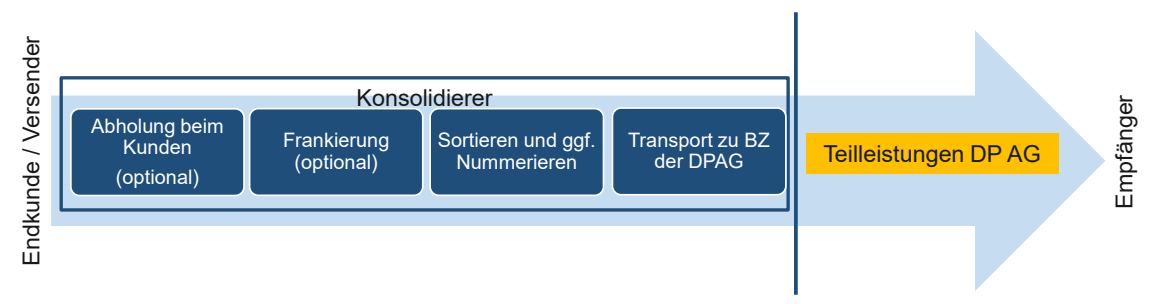
²² Nach Angaben der BNetzA ist dies bei der DP IHS der Fall, vgl. BNetzA (2022), BK5-22/006.

dadurch charakterisiert, dass deren Höhe unabhängig von der Ausbringungsmenge ist. Mit steigender Ausbringungsmenge sinken daher die durchschnittlichen Fixkosten pro Stück („Fixkostendegression“). Je höher der Anteil der Fixkosten an den Gesamtkosten der Leistungserstellung ist, desto stärker fallen auch die gesamten Stückkosten mit steigender Ausbringungsmenge.

2.3.1 Die Erbringung von Konsolidierungsleistungen ist durch sprungfixe Kosten gekennzeichnet

Grundsätzlich wenden die DP IHS und die Wettbewerber bei der Erbringung von Konsolidierungsleistungen ähnliche Technologien an und haben vergleichbare Prozessabläufe (siehe Abbildung 2-1 und Tabelle 2-1).

Abbildung 2-1 Leistungserbringung durch einen Konsolidierer (Überblick)



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an BNetzA (2023), Bedingungen und Entgelte für den Großversand und die Konsolidierung im Briefmarkt, Stand: Oktober 2023, S. 5.

Tabelle 2-1 Beschreibung der wichtigsten Prozesse bei der Erbringung von Konsolidierungsleistungen

Prozess	Beschreibung
Einlieferung der Briefsendungen	Übergabe der Briefsendungen in Behältern, getrennt nach Produkten
Trennen nach Produkten	Optional (falls der Kunde die Briefsendungen nicht schon getrennt übergeben hat)
Frankierung	Optional, falls der Kunde die Briefsendungen nicht bereits freigemacht hat (AFM oder DV) Frankierung durch Konsolidierer erfolgt i.d.R. mittels Frankiermaschinen, bei großen und dicken Sendungen ggf. teilmanuell (Frankierstreifen)
Sortieren	Nach Leitregionen Entweder maschinell oder manuell (abhängig vom Produkt und der Verfügbarkeit von Sortiermaschinen)

Prozess	Beschreibung
Nummerieren	Nicht bei DV-freigemachten Sendungen erforderlich Einsatz von Sortiermaschinen: Nummerierung erfolgt maschinell im Rahmen der Sortierung Manuelle Bearbeitung: handschriftlich oder über Verwendung spezieller Stifte
Vorbereitung für den Transport zum BZ der DP AG	Gelabelte Behälter zusammenführen (Behälterwagen) und Transportfahrzeuge beladen
Transport zum BZ der DP AG	Zwischen einem Standort und dem nächstgelegenen Briefzentrum finden regelmäßige Transporte zur Einlieferung von konsolidierten Briefsendungen statt
Erstellung der Abrechnung der Kundenlieferung	Vorbereitung der Abrechnungsdaten (i.d.R. monatliche Abrechnung)

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf der Besichtigung eines Standorts der DP IHS und einem Interview mit FP freesort.

Für die Erbringung der Leistungen bedarf es geeigneter verkehrsgünstig gelegener Standorte und Gebäude. Ein Konsolidierer verfügt über einen oder mehrere Standorte, an denen er die eingesammelten bzw. eingelieferten Briefsendungen seiner Kunden zusammenführt und entsprechend den Vorgaben der DP AG sortiert und nummeriert. Diese Standorte befinden sich üblicherweise in oder am Rand von dicht besiedelten Regionen mit tendenziell hoher zuzustellender Briefmenge. In diesen Standorten werden üblicherweise Sortiermaschinen besonders für die Bearbeitung der SBf und KBf eingesetzt. Die Standort- und Personalkosten (Mieten pro Quadratmeter, Stundenlöhne etc.) variieren regional und sollten sich prinzipiell nicht zwischen dem marktbeherrschenden Anbieter und dem Wettbewerber unterscheiden, sofern beide in der gleichen Region tätig sind. Bezogen auf ein Geschäftsjahr können die Standortkosten einschließlich der anfallenden Abschreibungen für den Maschinenpark sowie die regelmäßig stattfindenden Transporte zwischen den Standorten des Konsolidierers und den Briefzentren der DP AG als Fixkosten kategorisiert werden.²³ Der Personaleinsatz hingegen hängt von der tatsächlichen Inanspruchnahme und damit von der konsolidierten Sendungsmenge ab (z.B. bei der manuellen Bearbeitung und der Befüllung und Leerung der Sortiermaschinen) und kann daher als grundsätzlich mengenvARIABLE Kostenposition eingestuft werden.²⁴

Bei den Standortkosten eines Konsolidierers handelt sich allerdings nicht um langfristige Fixkosten, d.h. auch wenn ein Standort einmal fertiggestellt ist, lässt sich dessen

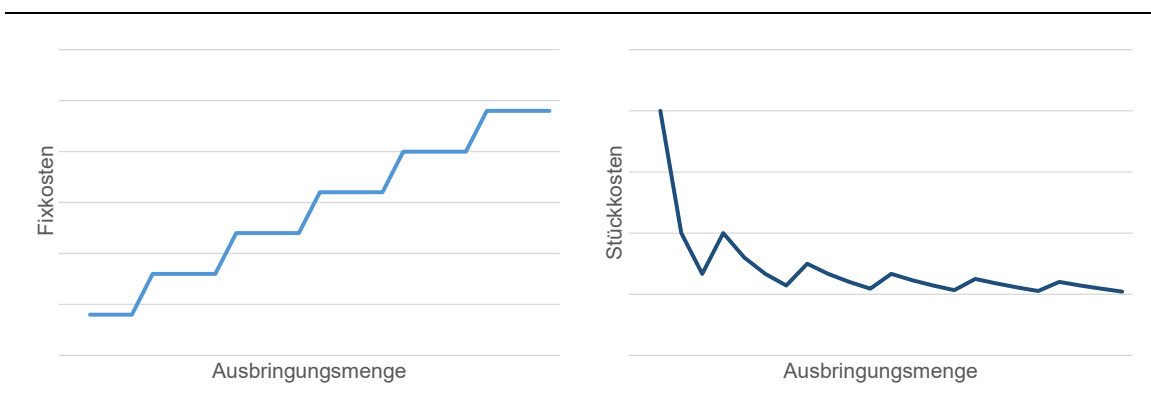
²³ Es handelt sich dabei nicht um langfristige Fixkosten, da die Größe eines Standorts bzw. dessen Kapazität innerhalb eines Jahres durchaus angepasst werden kann (Anschaffung oder Verkauf von Sortiermaschinen, bzw. mittelfristig der Wechsel des Standorts).

²⁴ Man kann argumentieren, dass jeder Standort über ein Stammpersonal verfügt, das sich an der durchschnittlichen Nachfrage orientiert. Hier sei angemerkt, dass für die Konsolidierungstätigkeiten in einem Standort keine spezifischen Kenntnisse erforderlich sind. Es handelt sich weit überwiegend um klassische Anlernfunktionen, so dass kurzfristige Anpassungen im Personaleinsatz leicht möglich sind (z.B. über den Einsatz von Leihbeschäftigten).

Kapazität durchaus anpassen. Es ist möglich, dass die Größe eines Standorts bzw. dessen Kapazität auch innerhalb eines Jahres erweitert oder verkleinert werden kann z.B. durch den Verkauf oder Kauf einer Sortiermaschine oder die Vergrößerung eines Standortes.

Zudem muss nicht jeder Standort eines Konsolidierers die gleiche Kapazität vorhalten. Die Größe und die Ausstattung eines Standorts hängen von der erwarteten Nachfrage ab. Die Kapazität, die an einem Standort vorgehalten werden soll, bestimmt dessen Fläche, die Anzahl der eingesetzten Maschinen (bei entsprechend hoher Menge) und den Umfang des Personaleinsatzes. Eine niedrige vorgehaltene Kapazität impliziert einen flächenmäßig kleinen Standort mit wenigen Sortiermaschinen, eine hohe vorgehaltene Kapazität einen flächenmäßig großen Standort mit vielen Sortiermaschinen.

Abbildung 2-2 Exemplarischer Fixkosten- und Fixstückkostenverlauf bei sprungfixen Kosten



Quellen: Eigene Darstellung.

Die Entwicklung der Fixkosten in der Konsolidierung von Briefsendungen ergibt sich aus Anpassungen der vorgehaltenen Kapazität innerhalb eines Standortes bzw. durch die Entscheidung des Unternehmens je nach Versorgungsgebiet unterschiedlich große Standorte zu betreiben und ist daher durch einen sprungfixen Kostenverlauf gekennzeichnet. Sprungfixe Kostenfunktionen sind nicht durch einen stetigen Verlauf, sondern durch intervallhafte Sprünge der Fixkosten charakterisiert (siehe linke Grafik in Abbildung 2-2). Das hat auch Auswirkungen auf den Verlauf der Fixstückkosten. Bezogen auf die Konsolidierungsleistung in Abhängigkeit des Einsatzes von Sortiermaschinen sinken die Fixstückkosten der bearbeiteten Sendungsmenge je Maschine so lange, bis die Kapazität der Maschine erreicht ist. Entscheidet sich das Unternehmen am betroffenen Standort eine weitere Sortiermaschine anzuschaffen, steigen die Fixstückkosten temporär so lange an, bis die neue Maschine ausgelastet ist. Bei sprungfixen Kostenfunktionen unterliegen die Stückkosten daher lokalen Minima, die ein effizient agierender Wettbewerber auch bei geringeren Sendungsmengen erreichen kann. Die rechte Grafik in Abbildung 2-2 illustriert exemplarisch den Verlauf der

Fixstückkosten bei Vorliegen sprungfixer Kosten inklusive der realisierten lokalen Minima der Fixstückkosten.

Bezogen auf die Skaleneffekte ergibt sich aus dieser Argumentation, dass ein Wettbewerber jeden Standort in Abhängigkeit der erwarteten Nachfrage dimensionieren und auf diese Weise vergleichbare Stückkosten wie das marktbeherrschende Unternehmen erreichen kann. Die Stückkosten hängen dann eher von der aktuellen Maschinen- und Standortauslastung als von der gesamten Sendungsmenge ab. Unternehmen werden ihre Standorte so dimensionieren, dass ihre Maschinen optimal ausgelastet sind. Selbst wenn das marktbeherrschende Unternehmen insgesamt eine höhere Sendungsmenge an einem Standort hat, ist daraus nicht abzuleiten, dass die Stückkosten je Standort niedriger sind als bei einem Wettbewerber. Letztere werden, ihrer Sendungsmenge entsprechend, weniger und/oder kleiner dimensionierte Maschinen bzw. Standorte haben.²⁵

2.3.2 Die Digitalisierung der Sendungserfassung eliminiert Rüstzeiten pro Kunden

Aus Abrechnungsgründen fügen Konsolidierer bei der Zusammenfassung der eingelieferten Sendungsmengen für jeden Kunden bzw. für jede zu berücksichtigende Kostenstelle des Kunden (falls dieser beispielsweise über mehrere Standorte verfügt) eine physische Trennkarte zwischen die zu verarbeitenden Briefsendungen ein.²⁶ Das Einfügen und Scannen dieser Trennkarten ist immer erforderlich, um eine korrekte Abrechnung zu erstellen. Die bei diesem Verfahren der Sendungserfassung entstehenden Rüstkosten sind also unabhängig von der Einlieferungsmenge und fallen bei jeder Einlieferung an.

Bei der dargestellten Sendungserfassung könnten sich Skalenvorteile aus Unterschieden hinsichtlich der durchschnittlichen Einlieferungsmengen pro Kunde zwischen dem marktbeherrschenden Unternehmen und seinen Wettbewerbern ergeben. Die größere DP IHS dürfte Kunden mit durchschnittlich höherer Versandmenge pro Einlieferung als ein kleinerer Wettbewerber haben. Ceteris paribus, d.h. bei identischen Gesamtmengen und Personalkostensätzen, würden sich die Rüstzeiten und die damit verbundenen Kosten bei einem Wettbewerber mit niedrigen durchschnittlichen Einlieferungsmengen pro Kunde/Kostenstelle auf einen höheren Betrag als beim marktbeherrschenden Unternehmen mit hohen durchschnittlichen Einlieferungsmengen pro Kunde/Kostenstelle summieren. Unter dieser Prämisse wären bei Anwendung der dargestellten

²⁵ Auch die Standortgrößen der DP IHS variieren in Abhängigkeit der konsolidierten Sendungsmengen.

²⁶ Dieses Vorgehen wurde uns auch beim Besuch des DLZ Essen der DP IHS gezeigt und erläutert. Auch im Interview mit FP freesort wurde diese Praxis erwähnt.

Sendungserfassung die Rüstkosten pro Sendung bei einem Wettbewerber höher als beim marktbeherrschenden Unternehmen.

Aus den Beschlüssen BK5-23/020 bis 031 der BNetzA geht allerdings hervor, dass das marktbeherrschende Unternehmen seinen Prozess zur Erfassung der Kunden und Kostenstellen digitalisiert hat.²⁷ Über die eindeutige Frankier-ID, die bei der DV- und AFM-Freimachung in das Adressfeld bzw. als Teil der Frankatur der Sendung eingefügt wird, erfolgt eine elektronische Erfassung und digitale Zuordnung der Sendungen nach Kunde und Kostenstelle. In der Folge fallen bei der digitalen Sendungserfassung auch die Kosten des Einlegens und Scannens von Trennkarten weg. Stattdessen entstehen hierbei Kosten pro Sendung, beispielsweise durch die maschinelle Erfassung und Zuordnung der Frankier-ID. Die abrechnungsbedingten Kosten pro Sendung sind infolge des neuen Verfahrens daher nicht mehr durch sinkende, sondern durch konstante Stückkosten gekennzeichnet.²⁸

Die Digitalisierung der Kunden- und Kostenstellenzuordnung von Briefsendungen stellt einen technologischen Fortschritt dar, der zu einer Effizienzsteigerung führt und auch für Wettbewerber realisierbar sein sollte. Für den Effizienzmaßstab eines hypothetischen Wettbewerbers sollte gelten, dass die technologisch effiziente Lösung, d.h. die digitale Sendungserfassung, als gegeben betrachtet wird. Diese Anforderung wird gestützt durch die Vorgaben der Europäischen Kommission, die sie für die Anwendung von PKS-Prüfungen (engl. Economic Replicability Tests) für den Telekommunikationssektor jüngst bestätigte²⁹. Demnach sollte für die ex ante Prüfung gemäß des forward-looking Ansatzes die relevante technologische Dienstausgestaltung herangezogen werden, die für den Zeithorizont regulatorischer Entscheidungen zu erwarten ist.

Durch die Anwendung der beschriebenen neuen Technologie ergeben sich keine Skaleneffekte mehr. Entsprechend kann auch nicht mehr argumentiert werden, dass ein kleinerer hypothetischer Wettbewerber aufgrund seiner Kundenstruktur höhere Stückkosten aufweist als das größere marktbeherrschende Unternehmen.

2.4 Der Briefmarkt ist kein Wachstumsmarkt

Im TK-Kontext wird bei PKS-Prüfungen darüber hinaus argumentiert, dass selbst bei Vorliegen von Skalenvorteilen beim marktbeherrschenden Unternehmen nur unter bestimmten Bedingungen die Anwendung eines AEEO sinnvoll ist.

²⁷ Vgl. dazu auch die Ausführungen im Abschnitt 3.2.2.

²⁸ Die Kosten für die Entwicklung und Pflege der notwendigen Software fallen unabhängig von der konsolidierten Sendungsmenge an und sind daher Fixkosten. Aufgrund der hohen Sendungsmengen in der Konsolidierung sind daraus resultierenden Stückkosten vernachlässigbar.

²⁹ Vgl. Europäische Kommission (2024), Gigabit-Anbindungsempfehlung, Erwägungsgrund (37).

PKS-Tests unter angepasster Effizienz aufgrund niedrigerer Skaleneffekte bei einem kleineren Wettbewerber (AEEO) seien laut des Gremiums Europäischer Regulierungsbehörden für elektronische Kommunikation (engl. BEREC) demnach eher auf Märkten anzuwenden, die sich in ihrer Entwicklung noch am Anfang befinden und sich daher durch Wachstum und eine hohe Innovationsneigung auszeichnen. Durch die Anwendung des AEEO würden Anreize zu Markteintritten gesetzt, die die dynamische Marktentwicklung befördern sollen.³⁰ Hingegen sollte der EEO-Ansatz für PKS-Tests eher in gesättigten („mature“) Märkten Anwendung finden. Ein gesättigter Markt befindet sich in einer späten Entwicklungsphase, d.h. es gibt bereits einen bestehenden Wettbewerb. Eine Marktsättigung liegt vor, wenn die Mehrheit der Kunden Zugang zum Produkt des Marktes hat, die Nachfrage zum auf dem Markt angebotenen Produkt langsam oder gar nicht mehr steigt und eine geringe Innovationsneigung vorherrscht. Weitere Kriterien sind ein hoher Wettbewerbs- und somit Preisdruck im Markt.³¹ Hintergrund der Überlegung von BEREC ist, dass in Wachstumsmärkten Wettbewerbsverzerrungen tendenziell durch die Schaffung von Markteintrittsbarrieren entstehen. In gesättigten und schrumpfenden Märkten können Verzerrungen hingegen eher über die Verdrängung etablierter Unternehmen auftreten.³²

Solange ein Markt und damit die Anzahl seiner Wettbewerber, die effizient darin agieren können, wächst, würden durch die Anwendung des AEEO bei PKS-Tests Anreize für weitere Markteintritte geschaffen, da sich die Endkundenpreise an den höheren Stückkosten eines in den Markt eintretenden AEEOs orientieren würden. In einem gesättigten oder schrumpfenden Markt würde die Anwendung eines AEEO hingegen zur Folge haben, dass möglicherweise ineffiziente Markteintritte befördert würden, die zu einer Verschlechterung der Kostensituation sowohl des marktbeherrschenden Unternehmens als auch der bereits im Markt aktiven Wettbewerber führen würden. Es käme zu insgesamt steigenden Stückkosten und damit Endkundenpreisen mit der Folge von Wohlfahrtsverlusten. In diesem Fall wäre aus Sicht von BEREC die Anwendung des EEO bei der PKS-Prüfung vorzuziehen, um ineffizienten Markteintritt in Folge von zu hoch angesetzten Stückkosten zu vermeiden.

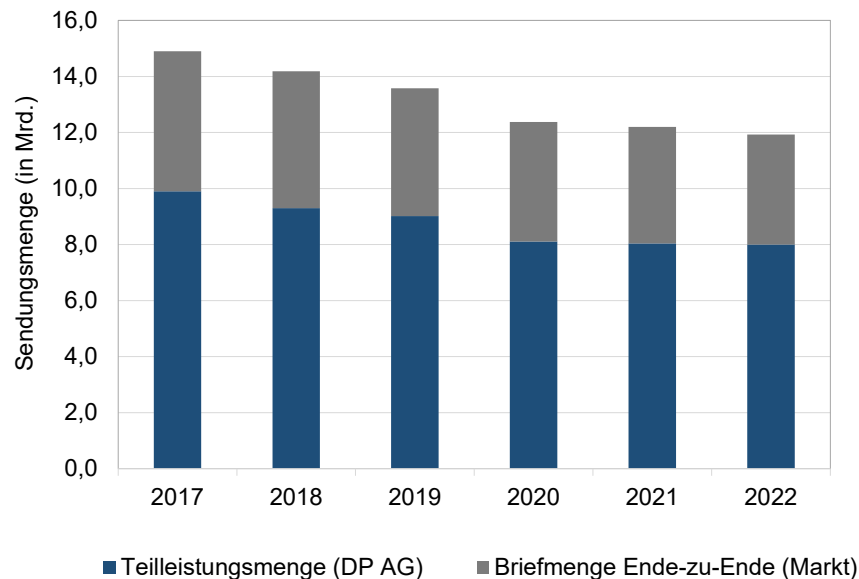
Beim deutschen Briefmarkt handelt es sich nicht nur um einen reifen, sondern bereits um einen schrumpfenden Markt, der durch stetig sinkende Briefmengen gekennzeichnet ist, und zwar sowohl insgesamt als auch bei den Teilleistungsmengen (siehe Abbildung 2-3). Zwischen 2017 und 2022 ist die Briefmenge insgesamt im Durchschnitt um 4,3% pro Jahr gesunken (von 14,9 auf 11,9 Milliarden Sendungen).

³⁰ Vgl. BEREC, 2014, BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test, S. 8-9.

³¹ Vgl. Gablers Wirtschaftslexikon.

³² Vgl. BEREC, 2014, BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test, S. 31 und Monopolkommission (2023), 13. Sektorgutachten Post, Abschnitt 5.1.2.

Abbildung 2-3 Sendungsmengen (gesamt und Teilleistungen) im deutschen Briefmarkt (2017-2022)



Quellen: Eigene Darstellung basierend auf BNetzA, Marktdaten und -berichte, sowie Tätigkeitsberichte.

Anmerkungen: Die Teilleistungsmengen umfassen sowohl geschäftliche Transaktionssendungen (z.B. Rechnungen) als auch adressierte Werbesendungen. Vor 2017 liegen keine Zahlen für die Teilleistungsmengen vor.

Die Briefmenge, die über den Teilleistungszugang der DP AG eingeliefert wurde, ist zwischen 2017 und 2022 mit durchschnittlich 4,1% jährlich etwas weniger stark zurückgegangen als die Briefmenge insgesamt (von 9,9 auf 8,0 Milliarden Sendungen). Für rund zwei Drittel der gesamten Briefmenge wird der Teilleistungszugang genutzt, und zwar durch unabhängige Konsolidierer (wie FP freesort), die DP IHS, Verbünde der AZD oder die AZD selbst³³ und durch viele Versender direkt³⁴. Angaben über die Mengenentwicklung bei den Konsolidierern einschließlich DP IHS liegen nicht vor. Es ist nicht ausgeschlossen, dass zumindest temporär aufgrund einer zunehmenden Nutzung von gewerblichen Konsolidierern deren Mengen trotz der schrumpfenden Briefmengen im Markt insgesamt wachsen.³⁵ Erfahrungen auf dem britischen Briefmarkt zeigen aber, dass auch die Mengen der gewerblichen Konsolidierer insgesamt einen fallenden Trend aufweisen.³⁶ Analog zur Argumentation im TK-Bereich könnte daher die Anwendung

³³ Vgl. BNetzA (2023), Bedingungen und Entgelte für den Großversand und die Konsolidierung im Briefmarkt, Kapitel 6.

³⁴ Ebenda, Abschnitt 3.3.

³⁵ Ursachen dafür könnten erstens ein Wechsel von Versendern mit derzeit eigenen Teilleistungsverträgen mit der DP AG zu gewerblichen Konsolidierern sein und zweitens die Nutzung von Konsolidierungsleistungen durch weitere Versendergruppen, die bislang vorrangig Einzelsendungen verschickt haben.

³⁶ Vgl. dazu die Entwicklungen im britischen Briefmarkt. Die Teilleistungssendungen (Royal Mail Access) sinken im britischen Briefmarkt weniger stark als die Ende-zu-Ende Sendungen der Royal Mail (es gibt keinen Zustellwettbewerb im britischen Briefmarkt), siehe Ofcom (2023), Post monitoring report, S. 11.

eines AEEO bei einer PKS-Prüfung Signale an potenzielle Marktakteure senden, die zu ineffizientem Markteintritt führen könnten. Markteintritte würden in einem schrumpfenden Markt zu einer sinkenden Nachfrage bei allen Anbietern von Konsolidierungsleistungen und damit zu steigenden Stückkosten sowie Endkundenpreisen führen.

Die Erbringung von Konsolidierungs- und Frankierleistungen ist nicht wie in klassischen Netzinfrastrukturen (TK- bzw. Energiebereich) durch versunkene Kosten gekennzeichnet. Zwar setzt der Eintritt in den Konsolidierungsmarkt auch kapitalintensive Anschaffungen entsprechender Frankier- und Sortiermaschinen voraus, diese sind jedoch im klassischen Sinne keine „versunkenen“ Kosten, da sie beweglich und veräußerbar sind. Daher können die Markteintrittsbarrieren im Konsolidierungsbereich als niedrig angesehen werden und potenzielle Fehlanreize für Markteintritte durch die Anwendung eines AEEO weniger negative gesamtwirtschaftliche Folgen haben als dies in klassischen Netzindustrien mit hohen versunkenen Kosten der Fall wäre. Nichtsdestotrotz gilt auch bei Konsolidierungsleistungen, dass Anreize für einen ineffizienten Markteintritt vermieden werden sollten.

2.5 Schlussfolgerungen

Abweichungen von dem Effizienzmaßstab des EEO, d.h. eines hypothetischen Wettbewerbers, der ebenso effizient ist wie das marktbeherrschende Unternehmen, führen dazu, dass aufgrund höherer angenommener Stückkosten die Endkundenpreise steigen könnten. Dies gilt sowohl für die Anwendung des AEEO als auch des REO. Im aktuellen postgesetzlichen Rahmen erfolgt eine Erhöhung der Endkundenpreise im Regelfall, da die Beschlusskammer 5 bei Vorliegen einer PKS auf erster Stufe die DPIHS nach § 25 Abs. 2 PostG auffordern muss, die rechtswidrigen Entgelte anzupassen und somit zu erhöhen. Entsprechend muss eine Abweichung vom Effizienzmaßstab des EEO und damit von dem regulatorischen Kostenmaßstab der KeL sehr gut begründet werden.

Der wesentliche Unterschied zwischen dem Effizienzmaßstab des EEO und des AEEO (und auch REO, der hier nicht weiter behandelt wird) ist, dass der EEO die gleiche Leistung zu niedrigeren Stückkosten erbringen kann als ein hypothetischer effizienter Wettbewerber mit geringerer Nachfrage. Für die Auswahl des Effizienzmaßstabs ist daher die Frage zentral, ob das marktbeherrschende Unternehmen Skalenvorteile im Vergleich zu einem hypothetischen effizienten Wettbewerber mit geringerer Nachfrage hat.

- Die Erbringung von Konsolidierungsleistungen ist zwar mit Fixkosten verbunden, doch sind Kapazitätsanpassungen in der Konsolidierung ohne erhebliche Hürden möglich, sowohl hinsichtlich der eingesetzten Maschinen als auch mittelfristig bei der Standortwahl. Demnach wäre es für einen effizienten Wettbewerber möglich auch bei geringerer Nachfrage (d.h. Sendungsmenge) an einem Standort die

Leistung zu vergleichbaren Stückkosten zu erbringen wie das marktbeherrschende Unternehmen.

- Auch aus Unterschieden hinsichtlich der durchschnittlichen Einlieferungsmenge je Kunde lassen sich keine Skalenvorteile des marktbeherrschenden Unternehmens im Vergleich zu einem kleineren Wettbewerber ableiten. Skalenvorteile könnten entstehen, weil bei einem kleineren Wettbewerber die durchschnittliche Einlieferungsmenge pro Kunde niedriger ist als beim marktbeherrschenden Unternehmen, bei beiden aber die gleichen abrechnungsbedingten Rüstkosten je Einlieferung anfallen. Mit Einführung eines digitalen Verfahrens zur Erfassung und Zuordnung der Sendungen zu Kunden und deren Kostenstellen fallen diese Rüstkosten und damit zusammenhängende Skalenvorteile weg. Die abrechnungsbedingten Kosten pro Sendung sind infolge des neuen Verfahrens nicht mehr durch sinkende, sondern durch konstante Stückkosten gekennzeichnet. Die Digitalisierung der Kunden- und Kostenstellenzuordnung von Briefsendungen stellt einen technologischen Fortschritt dar, der zu einer Effizienzsteigerung führt. Für den Effizienzmaßstab eines hypothetischen Wettbewerbers sollte gelten, dass die technologisch effiziente Lösung, d.h. die digitale Sendungserfassung, als gegeben betrachtet wird.

Im TK-Kontext wird bei PKS-Prüfungen darüber hinaus argumentiert, dass selbst bei Vorliegen von Skalenvorteilen beim marktbeherrschenden Unternehmen nur in einem wachsenden Markt die Anwendung eines AEEO sinnvoll sei, um Markteintritte und damit Innovationen zu befördern. In einem reifen Markt mit wenig Innovationsneigung und bereits etabliertem Wettbewerb hingegen sollte eher der Maßstab des EEO angewendet werden. Übertragen auf den Briefmarkt, der die Phase der Marktsättigung bereits überschritten hat und sich in der Phase der Marktschrumpfung befindet, bedeutet es, dass selbst bei Vorliegen von Skalenvorteilen beim marktbeherrschenden Unternehmen eher auf den Maßstab des EEO abgestellt werden sollte, um ineffizienten Markteintritt und damit steigende Stückkosten und Endkundenpreise zu verhindern.

Bezogen auf die Erbringung von Konsolidierungsleistungen kommen wir daher zu dem Schluss, dass eine Anwendung des AEEO nicht gerechtfertigt werden kann und daher der EEO bei der PKS-Prüfung herangezogen werden sollte.

3 Modellierung eines hypothetischen effizienten Wettbewerbers auf Basis der Daten der DP IHS

3.1 Zielsetzung und verwendete Daten

Das Ziel der Modellierung des hypothetischen effizienten Wettbewerbers ist die Ermittlung der Stückkosten für die Leistungen der Konsolidierung und Frankierung der Basisprodukte Standardbrief (SBf), Kompaktbrief (KBf), Großbrief (GBf) und Maxibrief (MBf), um der BNetzA eine regelmäßige Überprüfung der Entgelte, die das marktbeherrschende Unternehmen für seine Kunden aufruft, zu erlauben. Das Modell soll in Abhängigkeit der relevanten Kostentreiber die Höhe der durchschnittlichen Personal- und Sachkosten pro Basisprodukt ermitteln. Im Rahmen der PKS-Prüfung ergeben sich in Fällen, in welchen die ermittelten Stückkosten oberhalb der Entgelte der DP IHS liegen, Anhaltspunkte für das Vorliegen einer PKS. Auf der Grundlage des Modells wurde ein Excel-Tool entwickelt, das es der BNetzA in Zukunft erlauben wird, eine systematische Prüfung der Entgelte bei Standardverträgen durchzuführen. Wie in Kapitel 2 ausgeführt, stellt das Modell auf den Effizienzmaßstab des EEO ab und geht daher von den Charakteristika des marktbeherrschenden Unternehmens, hier der DP IHS, aus. Das schließt auch die Verwendung der Kosten- und Mengendaten auf der Ebene der Dienstleistungszentren der DP IHS ein.

Tabelle 3-1 Relevante Daten der DP IHS zur Weiterentwicklung des Konzepts der PKS

Datenlieferung vom	Inhalt
30. Mai 2023	<ul style="list-style-type: none"> Anlage 2 zum Schreiben vom 30.05.2023 Konsolidierte und frankierte Mengen der Basisprodukte je Dienstleistungszentrum (DLZ) für die Jahre 2020 bis 2022 Anlage 3 zum Schreiben vom 30.05.2023 Personalkostensätze, Sachkosten inklusive Abschreibungen je DLZ für die Jahre 2020 bis 2022 Anlage 4 zum Schreiben vom 30.05.2023 Kalkulationsdateien mit zugehörigen Parametern für die Ermittlung der Stückpreise, insbesondere der Standardprozessschritte mit den durchschnittlich angesetzten Bemessungswerten (BemW) und Bezugseinheiten (BezE) für die Jahre 2020 bis 2022
11. September 2023	Halbjahresbericht zu den Verträgen der DP IHS (in datensatzbasiertem Format) mit den kundenindividuellen Entgelten für Konsolidierungs- und Frankierleistungen, sowie etwaige Abholkosten

Tabelle 3-1 liefert einen Überblick zu den verwendeten Datenquellen der DP IHS. Die DP IHS hat für drei Geschäftsjahre (2020-2022) Mengen- und Kostendaten auf Ebene ihrer Dienstleistungszentren zur Verfügung gestellt. Die Mengenaufstellungen für alle DLZ enthalten die konsolidierten Mengen sowie die durch die DP IHS frankierten Mengen für die Basisprodukte.

In den Kostenaufstellungen der DLZ sind die jeweiligen Personalkostensätze und die Sachkosten einschließlich Abschreibungen enthalten. Neben den Abschreibungen (anteilig Absetzung für Abnutzung, Afa) sind das Kosten für Wartung und Mieten, sonstige Fixkosten und interne Transportkosten. Die DP IHS wies darauf hin, dass es aufgrund der Abschreibungsdauer der verwendeten Maschinen, Maschinenumzügen zwischen den DLZ und Neuanschaffungen zu Sprüngen in den Abschreibungen und Wartungskosten gekommen sei.³⁷

Die DP IHS hat zudem für die Jahre 2020-2022 separate Kalkulationsdateien für ihre zwölf BZA-Standorte (DLZ BZA) und eine gemeinsame Kalkulation für die übrigen (mengenmäßig) deutlich kleineren BZE-Standorte (DLZ BZE) zur Verfügung gestellt. Diese Kalkulationsdateien enthalten für die Dienstleistungen Konsolidierung und Frankierung die für die Ermittlung der Stückkosten relevanten Parameter, insbesondere die Standardprozessschritte mit den angesetzten Bemessungswerten (BemW) und Bezugseinheiten (BezE). Bei der BezE handelt es sich um einen Zeitstandard in Stunden, der als Dezimalwert ausgedrückt ist und sich auf den BemW bezieht. Der BemW bezieht sich auf eine standardisierte Mengenangabe (100 oder 1000), die in Kombination mit der BezE und dem Personalkostensatz pro Stunde für die Berechnung der Stückkosten pro Sendung notwendig ist. Je nach Prozess bezieht sich die Mengenangabe auf Behälter oder, in den meisten Fällen, auf Sendungen. Bei den DLZ BZA handelt es sich um die Standorte in Berlin, Bremen, Essen, Frankfurt, Hamburg, Hannover, Koblenz, Köln, Leipzig, München, Nürnberg und Stuttgart.³⁸

Die Kalkulationsdateien der DP IHS stellen die Grundlage für die Modellierung der Stückkosten dar, da sie eine getrennte Ermittlung der Personalstückkosten und der Sachstückkosten erlauben.

- Die Personalstückkosten werden in Abhängigkeit des Basisprodukts mittels der Inanspruchnahme der Standardprozesse über die Anwendung durchschnittlich angesetzter BemW und BezE, üblicherweise Zeiteinheiten, berechnet.
- Die Sachstückkosten ergeben sich aus der Summe der Sachkosten bestehend aus anteiligen Afa, Kosten für Wartung und Miete, internen Transportkosten sowie sonstigen anteiligen Fixkosten eines DLZ im betreffenden Jahr, dividiert

³⁷ BNetzA (2023), BK5-23-025, S. 4.

³⁸ Vgl. BNetzA (2023), BK5-23-020 – 031.

durch die konsolidierte Menge des gleichen Jahres. Der Dienstleistung Frankierung werden keine Sachkosten der DLZ zugerechnet.

- Darüber hinaus beinhalten die Kalkulationsdateien als zusätzliche Positionen der Sachkosten die Stückkosten für „Sachkosten Nummerierung“ (relevant nur für die Dienstleistung der Konsolidierung), „Klickpreis Frankierung“ und Stückkosten für Frankierstreifen (die beiden letzten Positionen sind relevant für die Frankierung).

Die DP IHS legt der BNetzA im Rahmen der Verpflichtung nach § 30 PostG regelmäßig die Verträge mit den jeweils gültigen kundenindividuellen Entgelten für die Konsolidierung und Frankierung von Sendungen je Basisprodukt vor. Diese Berichterstattung erfolgt in Form eines Datenexports, der für die PKS-Prüfung relevante Vertragsbestandteile enthält. Zu den am 11. September 2023 gelieferten relevanten Vertragsbestandteilen gehörten die Vertragsart (Standard oder Fixpreis), der Vertragsstatus, der Name des Vertragspartners, die Kundennummer („EKP Abrechnung“), das zugeordnete DLZ, Angaben zur Freimachung durch den Kunden (AFM oder DV), das Produkt einschließlich der Produktpreislisten-Nummer und der Einzelpreis für das Produkt. Bei der Entwicklung des WIK-Tools wurde die Datenstruktur der DP IHS-Berichterstattung berücksichtigt.

3.2 Kostenermittlung: Konsolidierung

3.2.1 Methodik der Kostenermittlung

Die DP IHS erbringt ihre Konsolidierungs- und Frankierleistungen in mehr als drei Dutzend DLZ über Deutschland verteilt. Die DLZ haben ähnlich wie die Briefzentren der DP AG über Leitregionen definierte Versorgungsgebiete. Die DP IHS liefert die konsolidierten Sendungen in das dem DLZ nächstgelegenen Briefzentrum der DP AG ein. Dabei nutzt das Unternehmen den BZA-Zugang für solche Sendungen, die außerhalb des bzw. der Versorgungsgebiete(s) der Briefzentren zugestellt werden müssen, und den BZE-Zugang für die Sendungen mit Adressaten innerhalb der Versorgungsgebiete der Briefzentren (vgl. Abbildung 1-2 in Abschnitt 1.1). Dabei unterscheidet das Unternehmen zwei Arten von DLZ.

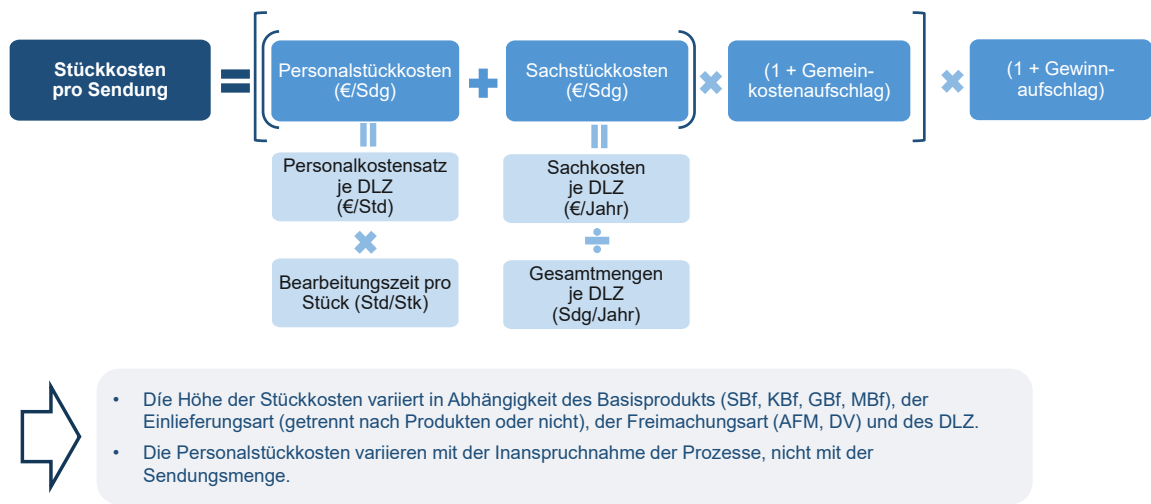
(1) DLZ BZA sind große Standorte, die mit Sortiermaschinen für SBf/KBf und teilweise für Großbriefe ausgestattet sind. Ca. [REDACTED] der konsolidierten Sendungsmenge werden über die DLZ BZA abgewickelt.

(2) DLZ BZE sind wesentlich kleinere Standorte und [REDACTED]

Die dargestellte Modellierung erlaubt die Ermittlung der DLZ-spezifischen Stückkosten je Sendung eines EEO ausgehend von den DLZ- und Prozessdaten der DP IHS auf der

Grundlage standardisierter Dienstleistungsumfänge je nach Basisprodukt und Einlieferungsart. Kundenindividuelle Kostenunterschiede, sofern sie nicht über die Kalkulation der jeweiligen Einlieferungsart erfasst werden, werden nicht berücksichtigt.

Abbildung 3-1 Konsolidierung: Berechnungsschema zur Ermittlung der Stückkosten



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 3-1 zeigt das Berechnungsschema für die Ermittlung der Stückkosten. Die Kosten bestehen aus vier Bestandteilen.

- (1) **Personalkosten:** Die Bedienung der Maschinen und zahlreiche manuelle Tätigkeiten erfordern Arbeitskräfte. Der notwendige Personaleinsatz hängt von der zu bearbeitenden Sendungsmenge ab, variiert also zwischen den DLZ-Standorten. Das gilt ebenso für die Personalkostensätze. Die Zurechnung der Personalkosten erfolgt über die Inanspruchnahme der Prozesse, die für die Konsolidierung notwendig sind. Für jeden Prozess werden Zeitansätze pro Sendung hinterlegt und zur Ermittlung der Personalstückkosten mit einem Personalkostensatz bewertet.
- (2) **Sachkosten:** Wie oben bereits ausgeführt, variiert die Höhe der Sachkosten pro DLZ in Abhängigkeit von dessen Größe. Die Größe und die Maschinenausstattung wiederum hängen von der Nachfrage an dem jeweiligen Standort ab. Die Größe der Standorte lässt sich anpassen, allerdings nicht kurzfristig, insbesondere wenn dafür die vorhandenen Räumlichkeiten nicht mehr geeignet sind. Die DLZ-spezifischen Sachstückkosten ergeben sich aus der Summe der Sachkosten je DLZ bezogen auf die dort konsolidierte jährliche Sendungsmenge.
- (3) **Gemeinkosten:** Die Gemeinkosten beziehen sich auf Kosten, die nicht direkt im Zusammenhang mit der physischen Erbringung der Leistungen stehen, wie Verwaltungs- und Vertriebskosten.

(4) Gewinnzuschlag: Dessen Bestimmung erfolgt, wie im Postgesetz vorgesehen, über die Festlegung einer Umsatzrendite, die mit der Erbringung von Konsolidierungsleistungen erzielt werden soll.³⁹

Die Modellierung erfolgt ausgehend von den Ist-Kostendaten der DP IHS und unter Berücksichtigung der von der BNetzA in den Verfahren BK5-23/020-031 ermittelten KeL. Das gilt sowohl für die Personalkosten als auch für die Sachkosten einschließlich der Abschreibungen.

Im Folgenden wird detaillierter dargestellt, wie die Personal- und die Sachstückkosten ermittelt werden. Dabei dienen die Kostendaten und Prozessdefinitionen der DP IHS als Ausgangspunkt.

3.2.2 Ermittlung der Personalstückkosten

Für die Inanspruchnahme des Teilleistungszugangs bei der DP AG müssen bestimmte Vorleistungen entweder durch den Konsolidierer oder den Versender erbracht werden.⁴⁰ Die Briefsendungen müssen teilleistungs- bzw. automationsfähig sein, d.h. die Adressen müssen maschinenlesbar sein und SBf/KBf müssen maschinenfähig sein.⁴¹ Außerdem müssen die Briefsendungen entweder über die Verwendung von Absenderfreistempelmaschinen (AFM) oder durch elektronische Frankierung (DV) per Aufdruck in das Adressfeld beim Ausdruck der Briefe freigemacht sein. Da DV-freigemachte Sendungen i.d.R. industriell gedruckte und kuvertierte Briefsendungen sind, lassen sie sich schneller und mit höherer Erfolgsrate als AFM freigemachte Sendungen maschinell bearbeiten. Des Weiteren müssen sie nach Briefformaten (oder Basisprodukten) sortiert und innerhalb der Formate aufsteigend nach Leitregionen angeordnet sein. Zudem müssen die Sendungen je Basisprodukt durchnummeriert werden. Schließlich erfordert die Nutzung des Teilleistungszugangs der DP AG eine elektronische Voranmeldung der einzuliefernden Sendungen im AM-Portal der DP AG entweder durch den Versender oder durch den Konsolidierer.⁴²

Die Höhe der Personalstückkosten hängt von der Inanspruchnahme der einzelnen Prozesse, die eine Sendung durchläuft, ab. Dabei gibt es grundsätzliche Unterschiede erstens in Abhängigkeit von der Maschinenfähigkeit und -lesbarkeit und zweitens in Abhängigkeit von der Freimachungsart (AFM oder DV).

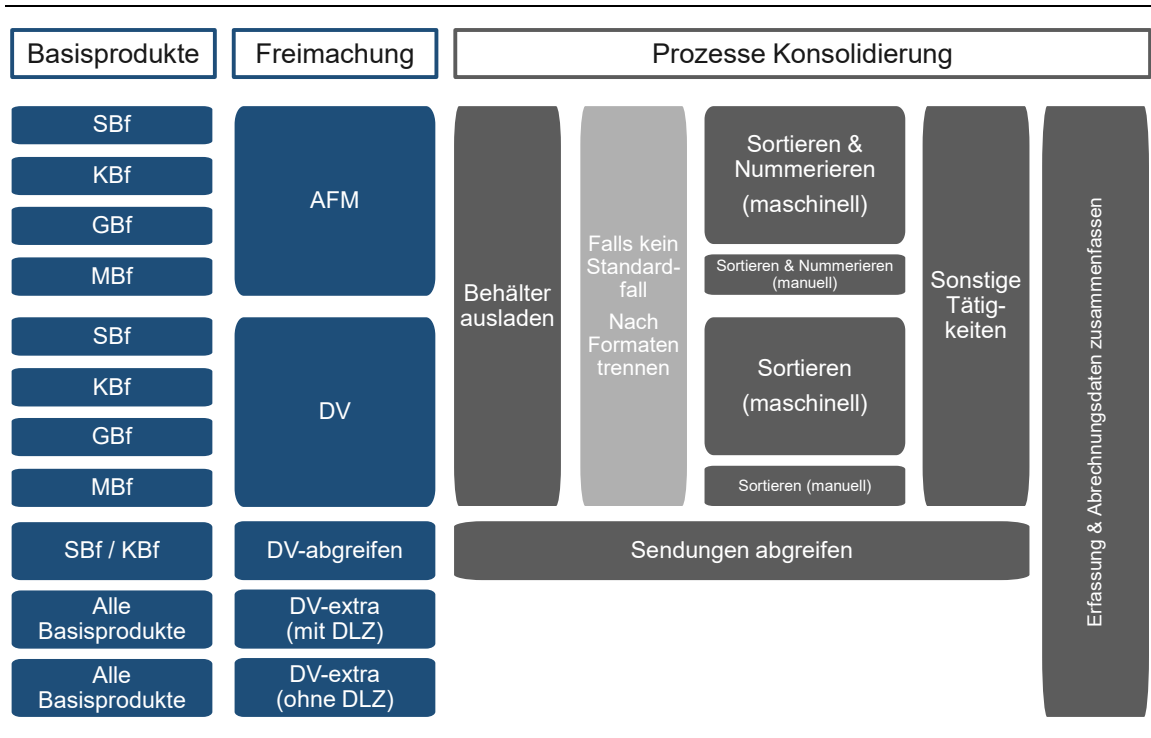
³⁹ Vgl. Kapitel 4 zur Ermittlung des Gewinnsatzes.

⁴⁰ Vgl. https://www.deutschepost.de/de/b/brief_postkarte/teilleistungen_brief.html, abgerufen am 29. Januar 2024.

⁴¹ Vgl. Deutsche Post AG (2023), Leitfaden Automationsfähige Briefsendungen.

⁴² Vgl. Deutsche Post AG (2023), Handlingbroschüre AM.

Abbildung 3-2 Personalkostenermittlung: Prozesskette Konsolidierung nach Einlieferungsarten (DLZ BZA, maschinelle Sortierung von SBf, KBf und GBf)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf BNetzA (2023), BK5-23-020 bis 031.

Abbildung 3-2 zeigt idealtypisch die Prozesse für alle Basisprodukte, die in einem großen DLZ BZA bearbeitet werden, das über Sortiermaschinen für SBf/KBf und GBf verfügt.

- Der Prozess „Nach Formaten trennen“ wird nur dann notwendig, wenn die Versender die Sendungen nicht, wie im Standardfall⁴³ vorgesehen, nach Formaten vorsortiert (in den entsprechenden Behältern) einliefern.
- Bei DV-freigemachten Sendungen entfällt der Teilprozess der Nummerierung.
- MBf werden immer manuell bearbeitet, weil diese aufgrund des Formats weder auf Sortiermaschinen für SBf/KBf noch (falls vorhanden) für GBf sortiert werden können und darüber hinaus die Mengen eher niedrig sind, so dass sich Investitionen in spezielle Maschinen nicht rentieren.

⁴³ Die AGB der DP IHS schreiben eine solche vorsortierte Einlieferung vor (vgl. Deutsche Post (2023), Anlage 1 Allgemeine Geschäftsbedingungen der Deutsche Post InHaus Services GmbH über die Abholung, Sortierung und Zustellung von Briefsendungen).

Darüber hinaus gibt es zwei besondere Einlieferungsarten bei DV-freigemachten Sendungen.

- DV-abgreifen: Hier werden die Briefe bereits nach Leitregionen vorsortiert aufgeliefert. Allerdings befinden sich in einem Briefbehälter Sendungen mehrerer Leitregionen. Diese müssen getrennt werden, damit pro Behälter nur Sendungen einer Leitregion enthalten sind. Daraus resultiert der Prozessname „Sendungen abgreifen“.
- Bei der Sonderform „DV-extra“ benötigen die bereits vorsortierten Sendungen gar keine physische Bearbeitung mehr. Es fallen nur abrechnungstechnische Kosten an. Bei DV-extra gibt es zwei Varianten: mit und ohne Nutzung des DLZ. Im ersten Fall werden die Behälter in dem DLZ kommissioniert und zu den Briefzentren transportiert, im zweiten Fall werden die Behälter direkt, ohne Umweg über ein DLZ, in einem Briefzentrum der DP AG übergeben. Die Varianten DV-extra spielen nur bei wenigen Verträgen eine Rolle.

Der letzte Prozess „Erfassung & Abrechnungsdaten zusammenfassen“ wird unabhängig von der Einlieferungsart immer durchlaufen. Im Unterschied zum ursprünglichen Kalkulationsschema der DP IHS spielt die Anzahl der Kostenstellen in Kombination mit der Sendungsmenge keine Rolle mehr. Der frühere Ansatz hatte bewirkt, dass die Stückkosten mit der Anzahl der Kostenstellen angestiegen sind. Gleichzeitig wurden Versendern mit niedriger Sendungsmenge pro Kostenstelle vergleichsweise hohe Stückkosten zugerechnet. Je höher die Sendungsmenge war, desto niedriger die Stückkosten für den Abrechnungsprozess. Aus den Beschlüssen der BNetzA vom 18. Dezember 2023 geht hervor, dass im Zuge einer neuen Softwarelösung nunmehr eine schnellere Zuordnung der Sendungen nach Kunden und deren Kostenstellen möglich sei. Die eindeutige Frankier-ID ermögliche bei DV- wie auch bei AFM-Freimachung eine elektronische Erfassung und digitale Zuordnung der Sendungen nach Kunden und Kostenstellen. Im Vergleich zum bisherigen Prozess der Kostenstellenerfassung reduziere dieses automatisierte Verfahren den Personalbedarf. Da jede Sendung den Prozess der digitalen Zuordnung durchlaufe, ändere sich mit der Einführung der neuen Erfassungssoftware auch die bisherige Erfassungslogik, die sich bisher nach der Zahl der Kostenstellen richtete.⁴⁴ Im Zuge dieser Änderung handelt es sich jetzt um einen fixen Zeitanatz pro Sendung, unabhängig von der Sendungsmenge oder der Anzahl der Kostenstellen des Versenders.

⁴⁴ BNetzA, BK5-23/025, S. 19.

Tabelle 3-2 Konsolidierung: Einlieferungsarten nach Basisprodukten (DLZ BZA)

	SBf	KBf	GBf	MBf
AFM manuell	Nicht relevant	Nicht relevant	Nicht relevant in DLZ BZA mit Sortiermaschine	
AFM maschinell				Derzeit nicht relevant
DV manuell	Nicht relevant	Nicht relevant	Nicht relevant in DLZ BZA mit Sortiermaschine	
DV maschinell				Derzeit nicht relevant
DV-abgreifen			Nicht relevant	Nicht relevant
DV-extra mit DLZ-Nutzung				
DV-extra ohne DLZ-Nutzung				

Quelle: Eigene Darstellung.

Anmerkungen: Die Einlieferung erfolgt in Behältern, getrennt nach Basisprodukten, d.h. ohne Inanspruchnahme des Prozesses „Trennen nach Produkten“ (insgesamt 13 Einlieferungsvarianten).

Die Höhe der Personalstückkosten hängt davon ab, welche Prozesse durch die Sendungen tatsächlich in Anspruch genommen werden und wie viel Zeit diese Prozesse pro Sendung beanspruchen. Die Sendungsmenge selbst (die gesamte Menge und die des einzelnen Kunden) hat keinen Einfluss auf die Höhe der Personalstückkosten, d.h. die Modellierung berücksichtigt keine mengenabhängigen Skaleneffekte bei den Personalstückkosten.⁴⁵ Abbildung 3-2 und die Ausführungen danach zeigen, dass die Inanspruchnahme der einzelnen Prozesse von der Einlieferungsart abhängt. Tabelle 3-2 fasst die unterschiedenen Einlieferungsarten nach Basisprodukten zusammen. Zusätzlich findet eine Fallunterscheidung für solche Kunden statt, die ihre Sendungen üblicherweise nicht getrennt nach Produkten in Behältern einliefern. Die Personalkosten je Einlieferungsart ergeben sich über die tatsächlich in Anspruch genommenen Prozesse. Zu diesem Zweck müssen Prozesszeiten pro Stück für jeden der Prozesse angenommen werden.

Die BNetzA hat diese Prozesszeiten in den Verfahren BK5-23/020-031 eingehend geprüft und überwiegend die ursprünglichen, höheren Prozesszeiten aus der ersten Datenlieferung der DP IHS vom 30. Mai 2023 zu Grunde gelegt, da die DP IHS keine verwertbaren Angaben zur Ermittlung der geänderten Zeitansätze zur Verfügung gestellt hat. Wie auch die BNetzA gehen wir davon aus, dass diese Zeitansätze in einer

⁴⁵ Vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 2 dieses Gutachtens.

objektivierbaren Art und Weise ermittelt werden können und dies auch in Zukunft angestrebt werden sollte.⁴⁶

Abbildung 3-3 Prozessmatrix „Konsolidierung“ nach Basisprodukten

<i>Konsolidierung</i>		<i>SBf</i>	<i>KBf</i>	<i>GBf</i>	<i>MBf</i>
1	Behälter ausladen Sendungen pro Behälter [Anzahl]	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
2	Trennen nach Produkten	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
3	Sendungen abgreifen	Yellow	Yellow	Diagonal	Diagonal
4	Sortieren (maschinell)	Yellow	Yellow	Yellow	Diagonal
5	Nummerieren (maschinell)	Yellow	Yellow	Yellow	Diagonal
6	Sortieren (manuell)	Diagonal	Diagonal	Yellow	Yellow
7	Nummerieren (manuell)	Diagonal	Diagonal	Yellow	Yellow
8	Sonstige Tätigkeiten Leitung/Wechselbrücken beladen	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
9	Erfassen und Abrechnungsdaten zusammenfassen	Yellow			

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 3-3 zeigt schematisch, für welche Prozesse in Abhängigkeit der Basisprodukte Prozesszeiten pro Sendung angenommen werden müssen. In dieser Darstellung werden die Prozesse der Sortierung und Nummerierung getrennt betrachtet, auch wenn dies bei der maschinellen Bearbeitung in einem Arbeitsschritt erfolgen kann (besonders bei SBf und KBf). Bei der manuellen Bearbeitung erfolgten die Sortierung und Nummerierung immer in zwei Arbeitsschritten.

Die Bewertung der Prozesszeiten erfolgt über die Anwendung des Personalkostensatzes pro Stunde, dessen Höhe zwischen den DLZ variieren kann.

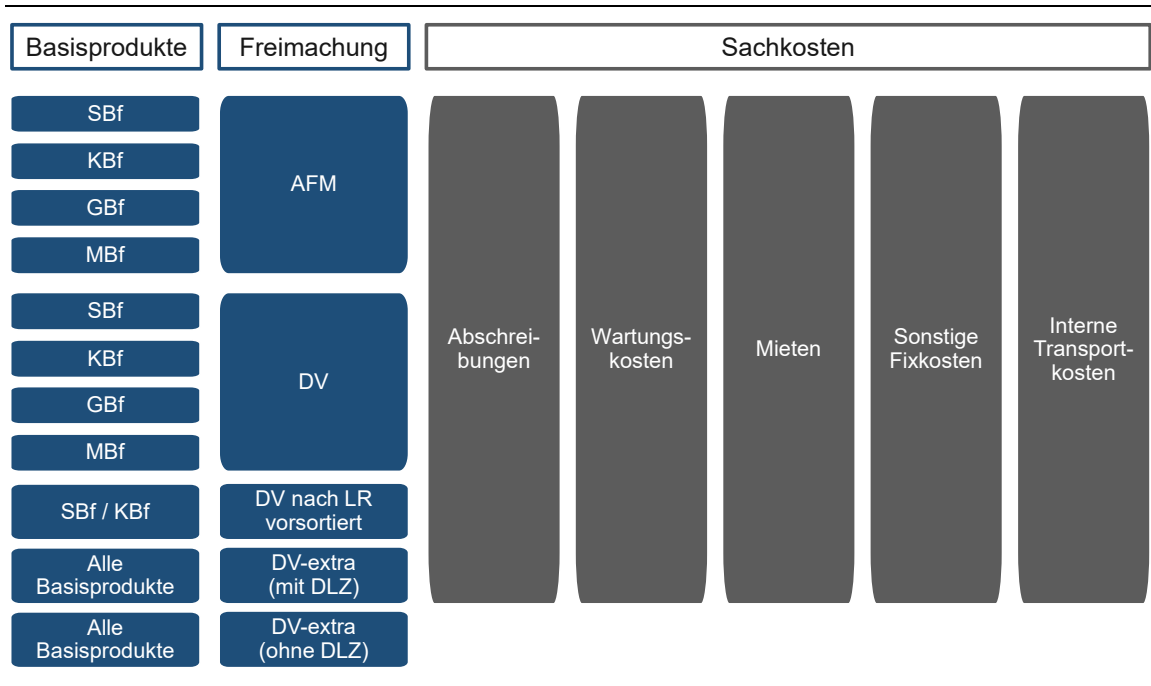
3.2.3 Ermittlung der Sachstückkosten

Wie bereits ausgeführt, werden die Sachkosten durch die DP IHS gesondert ermittelt und variieren daher zwischen den DLZ, besonders in Abhängigkeit von deren Größe, die mit der konsolidierten Sendungsmenge je Standort hoch korreliert ist. Ausgehend von den Daten der DP IHS werden fünf Kostenpositionen unterschieden: Abschreibungen, Wartungskosten der Maschinen, Mieten, sonstige Fixkosten und Transportkosten zu den BZ der DP AG. Abschreibungen und Wartungskosten spielen für die großen DLZ BZA Standorte eine größere Rolle als für die kleinen DLZ BZE Standorte. Abbildung 3-4

⁴⁶ Beispielsweise BNetzA, BK5-23/025, S. 18-19.

verdeutlicht am Beispiel eines DLZ BZA, dass die Sachkosten (einschließlich der Abschreibungen) des DLZ allen Basisprodukten und Einlieferungsarten zugerechnet werden mit Ausnahme der Einlieferungsart DV-extra ohne Nutzung des DLZ.

Abbildung 3-4 Konsolidierung: Zurechnung der Sachkosten zu den Basisprodukten in Abhängigkeit von der Einlieferungsart (DLZ BZA)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf BNetzA (2023), BK5-23-020 bis 031.

Nachfolgend werden die wesentlichen Kostenpositionen der Sachkosten beschrieben, die allen Einlieferungsarten mit Ausnahme von DV-extra (ohne DLZ) zugerechnet werden.

- **Abschreibungen:** In den großen Standorten (DLZ BZA) betreibt die DP IHS Maschinen für die Sortierung und Nummerierung mindestens von SBf und KBf, teilweise auch für GBf. Die Investitionsentscheidung für eine Maschine ist eine Abwägung zwischen den Stückkosten der maschinellen Verarbeitung im Vergleich zur manuellen Verarbeitung. Anders als bei großen Mengen würde sich eine Investition in Sortiermaschinen bei kleinen Mengen nicht rentieren und das Unternehmen würde bei der manuellen Bearbeitung bleiben (wie bei MBf). Für die Modellierung greifen wir auf die Ist-Abschreibungen der DP IHS zurück. Die DP IHS schreibt zeitanteilig nach der voraussichtlichen Nutzungsdauer der Vermögensgegenstände nach der linearen Methode ab.⁴⁷

⁴⁷ DP IHS (2023), Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2022, S. 24. Die DP AG geht bei technischen Anlagen und Maschinen von einer Nutzungsdauer von 10 bis 20 Jahren aus (Deutsche Post AG (2023), Jahresabschluss (HGB) zum 31. Dezember 2022, S. 10).

- **Wartungskosten:** Die Maschinen müssen regelmäßig gewartet werden, außerdem fallen mit zunehmendem Alter der Maschinen Reparaturen an, so dass die Wartungskosten in einem DLZ mit älteren Sortiermaschinen pro Maschine höher sind als in einem DLZ mit im Durchschnitt neueren Maschinen.
- **Mieten:** Diese Position umfasst alle standortbezogenen Kosten einschließlich der Kosten für die Versorgung mit Energie, Heizwärme und Wasser.
- **Sonstige Fixkosten:** In dieser Position sind alle standortbezogenen Kosten enthalten, die in den anderen Positionen nicht berücksichtigt wurden.⁴⁸
- **Interne Transportkosten:** Bei dieser Position handelt es sich um die Transportkosten von den jeweiligen DLZ zu den Briefzentren der DP AG.

Zusätzlich fallen stückbezogene Sachkosten für die Nummerierung („Sachkosten Nummerieren“) von AFM-freigemachten GBf und MBf an, wenn diese manuell sortiert werden müssen (was für MBf in allen DLZ der Fall ist).⁴⁹

Zur Ermittlung der Stückkosten pro Sendung werden alle Positionen der DLZ-spezifischen Sachkosten summiert und durch die konsolidierte Sendungsmenge eines Jahres dividiert. Die Abschreibungen und die Wartungskosten werden demnach allen konsolidierten Briefmengen zugerechnet, unabhängig davon, ob die Sortierung maschinell oder manuell erfolgt.

3.3 Kostenermittlung: Frankierung

3.3.1 Methodik der Kostenermittlung

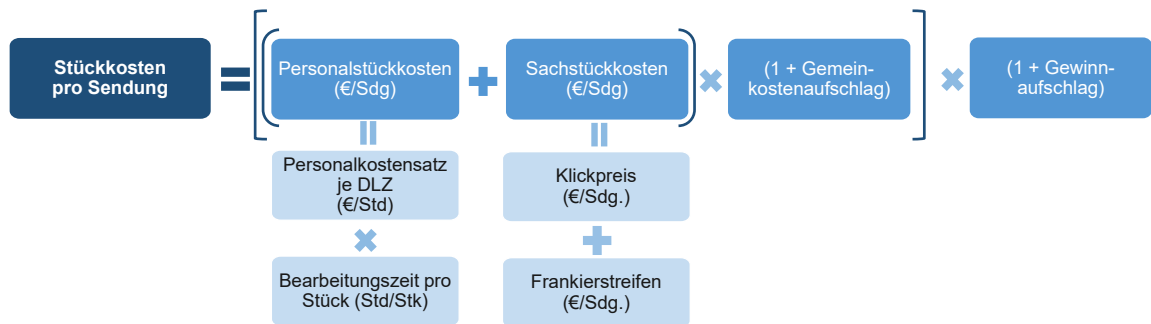
Ein Teil der Kunden liefert ihre Briefsendungen unfrankiert ein. Die DP IHS übernimmt dann im Auftrag der Kunden die Frankierung (AFM). Der Anteil der durch die DP IHS frankierten Sendungen an allen konsolidierten Briefen beträgt [REDACTED]

Abbildung 3-5 zeigt die Methodik der Stückkostenermittlung für die Frankierung von Briefsendungen.

⁴⁸ Die BNetzA hat bei der Position „Sonstige Fixkosten“ Korrekturen durchgeführt. Um Doppelzahlungen zu vermeiden, wurden Rückstellungen für Urlaub, Überstunden und Abfindungen, die auch im Personalkostensatz berücksichtigt wurden, entfernt. Ebenso wurden Erlöse, die der DP IHS durch die Nichtweitergabe von erzielten Teilleistungsrabatten für BZE-Ableitungen entstanden, weil mit den Kunden nur eine BZA-Vereinbarung abgeschlossen wurde, nicht berücksichtigt. Siehe beispielsweise BNetzA (2023), BK5-23/025, S. 21-22.

⁴⁹ Hierbei handelt es um Kosten, die bei der Verwendung spezieller Nummerierstifte anfallen, die für die manuelle Nummerierung von GBf und MBf eingesetzt werden (Besichtigung DP IHS DLZ BZA Essen vom 19. Juni 2023). Während des Besuchs des DLZ Essen wurden GBf halbautomatisch mit „Numeratoren“ und MBf handschriftlich nummeriert.

Abbildung 3-5 Frankierung: Berechnungsschema zur Ermittlung der Stückkosten



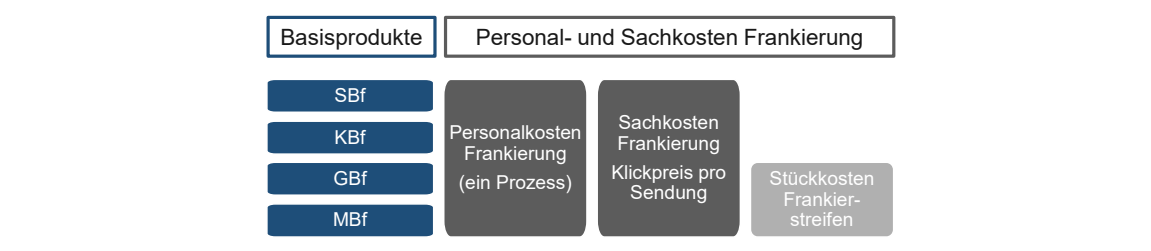
Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Frankierleistung werden keine DLZ-spezifischen Sachkosten den Frankierkosten zugeschlagen, da diese Zurechnung bereits bei der Kostenermittlung für die Konsolidierungsleistung erfolgt. Allerdings gibt es Sachstückkosten, die nur für die Frankierung relevant sind und hier berücksichtigt werden. Ähnlich wie bei den Konsolidierungsleistungen werden auf die Summe der Personal- und Sachstückkosten Gemeinkosten aufgeschlagen und auf die Gesamtkostensumme ein Gewinnaufschlag angewendet.

3.3.2 Ermittlung der Personal- und Sachstückkosten

Die Höhe der Personal- und Sachkosten pro frankierte Sendung variiert zwischen den Basisprodukten SBf, KBf, GBf und MBf, wobei sowohl die Personal- als auch die Sachkosten vollständig mengenabhängig sind (siehe Abbildung 3-6).

Abbildung 3-6 Frankierung: Zurechnung der Personal- und Sachkosten zu den Basisprodukten



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf BNetzA (2023), BK5-23-020 bis 031.

Der Personalaufwand bei der Frankierung hängt vom Basisprodukt ab. Während SBf und KBf maschinell frankiert werden können (AFM-Freimachung), ist das bei GBf je nach Dicke der Sendung nicht immer und bei MBf nie möglich. Entsprechend werden für GBf und MBf höhere Zeitstandards für den Prozess Frankierung gesetzt als für SBf und KBf (siehe Prozess 1 in Abbildung 3-7).

Abbildung 3-7 Frankierung: Prozessmatrix nach Basisprodukten

<i>Frankierung</i>		<i>SBf</i>	<i>KBf</i>	<i>GBf</i>	<i>MBf</i>
1	Frankieren der Sendungen [BezE]				
2	Klickpreis Frankierung [Stückkosten in €]				
3	Frankierstreifen [Stückkosten in €]				
	Anteil Frankierstreifen [%]				

Quelle: WIK-Consult.

Die Maschinen für die Frankierung sind [REDACTED]⁵⁰ Die Abrechnung erfolgt über die Anzahl der frankierten Sendungen über einen „Klickpreis“ je Sendung (Kostenposition 2 in Abbildung 3-7). Bei nicht automatisch frankierbaren GBf und MBf kommen zudem Frankierstreifen zum Einsatz, die mit der durch die Maschine aufgedruckten Frankatur auf die Sendungen geklebt werden (Kostenposition 3).

⁵⁰ Besichtigung des DLZ Essen der DP IHS vom 19. Juni 2023.

4 Ermittlung eines risikobasierten Gewinnsatzes für den EEO

4.1 Der risikobasierte Gewinnsatz des ebenso effizienten Wettbewerbers

Im Rahmen dieses Gutachtens soll eine Handlungsempfehlung für die Auswahl einer geeigneten Vergleichsgruppe von Unternehmen erarbeitet werden, die, wie in der Leistungsbeschreibung gefordert, im Idealfall ein identisches Risiko wie die DP IHS aufweist.

Sowohl in ihrem Konsultationsdokument zu den bisherigen Ergebnissen zum Vorliegen einer PKS 2⁵¹ als auch im Rahmen der zwölf ex-post-Entgeltüberprüfungsverfahren gegen die DP IHS⁵² hat die BNetzA ausgehend vom Effizienzmaßstab des EEO (basierend auf Daten der DP IHS) den Gewinnzuschlag aus dem letzten Price-Cap-Maßgrößenverfahren in Höhe von 6,56%⁵³ angewendet. Dieser Gewinnzuschlag wurde zur Bestimmung der KeL allen Brief- und Paketdienstleistungen der DP AG zugrunde gelegt.⁵⁴ Diese Umsatzrendite hat die BNetzA gemäß der Regelung des § 20 Abs. 2 Satz 2 auf der Basis einer Vergleichsmarktbetrachtung ermittelt. Im Zuge einer ausführlichen makroökonomischen Analyse der Vergleichbarkeit von Märkten und einer mikroökonomischen Analyse in Frage kommender Unternehmen hat sie entschieden, die Umsatzrendite als sendungsmengengewichteten Mittelwert bezogen auf die durchschnittliche Umsatzrendite europäischer börsennotierter Postunternehmen (ohne Maltapost) über den Zeitraum von 2015 bis 2019 zu berechnen.

Die Vorgehensweise, die Umsatzrendite aus dem Price-Cap-Maßgrößenverfahren auch auf die PKS-Prüfung unter Anwendung des Effizienzmaßstabs des EEO und damit auf die Kosten der DP IHS anzuwenden, ist aus Sicht der BNetzA angemessen, weil die DP IHS dem Konzernverbund DP DHL angehört und damit den gleichen Risiken wie der Konzern insgesamt und die DP AG im Besonderen ausgesetzt ist. Die BNetzA argumentiert hier mit dem so genannten „funktionalen Unternehmensbegriff“⁵⁵, wie er im europäischen und deutschen Wettbewerbsrecht Anwendung findet. Insofern sei nicht das Risikoprofil der DP IHS im Sinne eines unabhängigen Anbieters von Konsolidierungsleistungen als Maßstab für den EEO anzulegen, sondern das Risikoprofil des Teils des Konzernverbunds DP DHL, dem der Vertrieb und die Erbringung von Briefdienstleistungen in Deutschland zugeordnet ist, d.h. dem Konzernbereich „Post & Paket Deutschland“.

⁵¹ BNetzA (2022), BK5-22/006.

⁵² BNetzA (2023), BK5-23-020 bis 031.

⁵³ BNetzA (2021), BK5-21/004.

⁵⁴ BNetzA (2023), BK5-23-027, S. 23.

⁵⁵ Demnach ist ein Unternehmen „jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung“, zitiert nach Schmidt, Jan (2018), § 4 Der Unternehmensbegriff, S. 65.

Wir folgen der Argumentation der BNetzA, dass für die Risikoerwägungen zur Ermittlung der Gewinnrate der relevante Teil des Konzernverbunds DP DHL herangezogen werden sollte. Die DP IHS agiert nicht als unabhängiger Wettbewerber im Markt für Konsolidierungs- und Frankierleistungen, sondern bietet Briefdienstleistungen für Geschäftskunden im Konzernverbund DP DHL an. Die DP AG bietet keine weiteren Geschäftskundenprodukte abseits des Teilleistungszugangs, der von Konsolidierern und Versender gleichermaßen genutzt werden kann, an. Die DP AG steht daher mit ihren Leistungen nicht in direkter Konkurrenz zu den Leistungen der DP IHS, d.h. zwischen den Leistungen der DP IHS und der DP AG besteht eine komplementäre Beziehung. Aus Kundensicht erbringt die DP IHS eine Ende-zu-Ende-Briefdienstleistung, zumal das Unternehmen und nicht der jeweilige Kunde Vertragspartner der DP AG für die Nutzung des Teilleistungszugangs und aus Kundensicht verantwortlich für die Gesamtleistung ist. Insofern übernimmt die DP IHS den Vertrieb individuell bepreister Geschäftskundenprodukte, während die DP AG Geschäftskunden nur den Teilleistungszugang als ein einheitlich und transparent bepreistes Produkt anbietet. Daher sollte sich der Gewinnsatz an dem Risiko eines Unternehmens orientieren, das Briefdienstleistungen für Geschäftskunden im Konzernverbund DP DHL anbietet.

Geschäftskundensendungen durchlaufen die gleichen Briefzentren und werden über das gleiche Zustellnetz ausgeliefert wie die preisregulierten Briefsendungen und weitere Sendungen. Die DP AG erbringt den postalischen Universaldienst, so dass ihr Brieflogistiknetz eine bundesweite und werktägliche Zustellung von Einzelsendungen unter Beachtung gesetzlicher Qualitätsvorgaben aus der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) gewährleisten muss, zu der auch die Zustellung von jahresdurchschnittlich 80 Prozent der Einzelsendungen am nächsten Werktag gehört. Insbesondere das Zustellnetz ist aufgrund der Notwendigkeit einer werktäglichen Zustellung durch einen hohen Anteil an Fixkosten gekennzeichnet. Die DP AG stellt alle Arten von Briefsendungen und weitere Sendungen wie Pakete zu, um im Zustellnetz Skalen- und Verbundeffekte zu erzielen und so die Stückkosten in der Zustellung bei gegebener Netzgröße zu minimieren. Der strukturelle Nachfragerückgang im Briefmarkt infolge des allgemeinen Digitalisierungstrends betrifft nicht nur die preisregulierten Einzelsendungen, sondern auch die Geschäftskundensendungen und hier besonders die Transaktionssendungen (z.B. Rechnungen), die hauptsächlich Gegenstand von Konsolidierungsleistungen sind. Der Mengenrückgang reduziert sukzessive die Auslastung des Netzes und führt bei unveränderten Universaldienstleistungen zu steigenden Durchschnittskosten. Da sich die DP AG zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet hat, sind die Möglichkeiten der Netzanpassung bei sinkender Briefmenge beschränkt. Dieses Auslastungsrisiko resultiert dabei nicht allein aus dem Rückgang der preisregulierten Sendungen, sondern aus dem Rückgang aller Briefsendungen, d.h. auch von Geschäftskunden (insbesondere Transaktionssendungen), die über dieses Netz befördert, sortiert und zugestellt werden. Der Gewinnsatz aus dem Price-Cap Maßgrößenverfahren, dessen Ermittlung und Höhe auch

das Auslastungsrisiko eines universaldienstgeprägten Netzes widerspiegelt⁵⁶, gilt deswegen auch für die Erbringung von Briefdienstleistungen für Geschäftskunden.

Es ist daher gerechtfertigt, für die Ermittlung des risikobasierten Gewinnsatzes (1) als Bezugsgröße den Konzernverbund DP DHL heranzuziehen und hier insbesondere den Konzernbereich Post & Paket Deutschland, dem der Vertrieb von Briefdienstleistungen in Deutschland und das universaldienstgeprägte Brieflogistiknetz der DP AG zugeordnet ist, und (2) die gleichen Risikoerwägungen und damit die gleiche Methodik wie die BNetzA in ihrem Price-Cap Maßgrößenverfahren für genehmigungsbedürftige Entgelte anzuwenden.

4.2 Auswahl der potenziellen Vergleichsunternehmen

Wie in Abschnitt 4.1 ausgeführt, wird als Referenzgröße für die Auswahl potenzieller Vergleichsunternehmen nicht die DP IHS, sondern der relevante Teil des Konzernverbunds DP DHL herangezogen, der für die Erbringung von Briefdienstleistungen verantwortlich ist. Damit wird nicht auf das Risikoprofil eines unabhängigen Wettbewerbers im Segment für Konsolidierungsleistungen abgestellt, sondern auf das Risikoprofil eines hypothetischen Wettbewerbers der nationale Briefdienstleistungen für Geschäftskunden erbringt, inklusive der notwendigen Wertschöpfungselemente der Konsolidierung. Als Anknüpfungspunkt dienen für die Risikobewertung die in einem integrierten Postlogistiksystem (vorliegend des Geschäftsbereichs Post & Paket Deutschland der DP DHL) erbrachten Briefdienstleistungen. Hierzu zählen die relevanten Konsolidierungstätigkeiten der DP IHS innerhalb des lizenzierten Bereichs. Für die Ermittlung der risikobasierten Gewinnrate gilt, dass diese entsprechend den Vorgaben aus der Postgesetzgebung und in Ergänzung dazu mit Berücksichtigung der Entscheidungspraxis der Beschlusskammer erfolgen soll.

Das Postgesetz sieht vor, dass bei der Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags insbesondere die Gewinnmargen solcher Unternehmen als Vergleich heranzuziehen sind, die mit dem regulierten Unternehmen in struktureller Hinsicht vergleichbar und in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren, dem Wettbewerb geöffneten Märkten tätig sind.⁵⁷

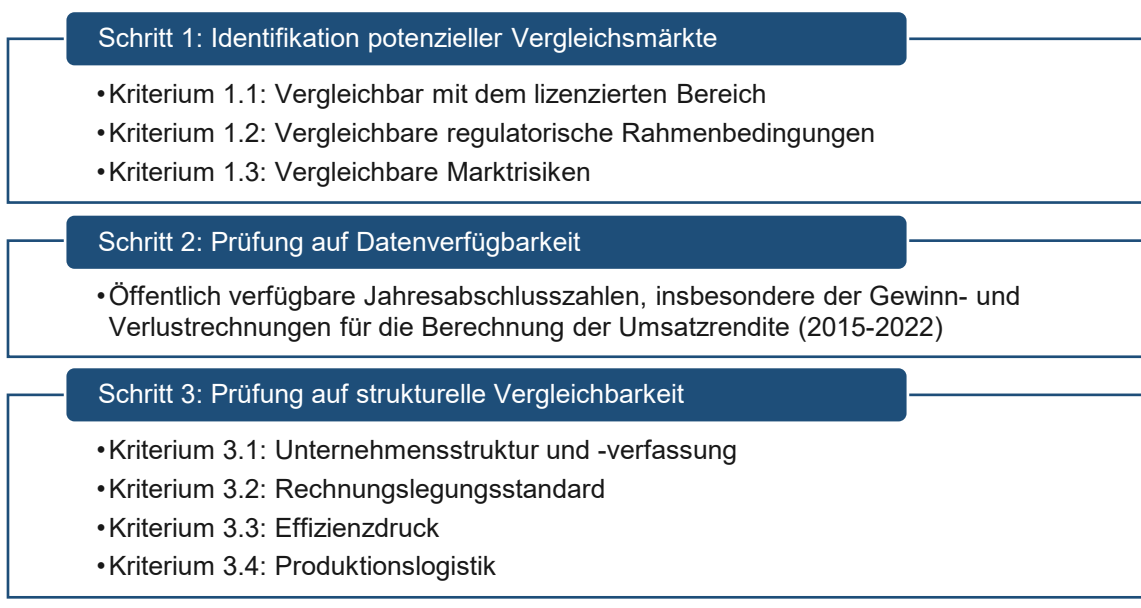
Zur Prüfung der Vergleichbarkeit potenzieller Unternehmen werden folgende Kriterien herangezogen, die sich an den Vorgaben des § 20 Abs. 2 PostG sowie der bisherigen Entscheidungspraxis der BNetzA⁵⁸ orientieren.

⁵⁶ Vgl. z.B. BNetzA (2018), BK5-18/003, S. 63.

⁵⁷ § 20 Abs. 2, Satz 2 PostG.

⁵⁸ Vgl. BNetzA (2021), BK5-21/004, Abschnitt 7.3.2.2.

Abbildung 4-1 Auswahlkriterien für potenzielle Vergleichsmärkte und -unternehmen



Quelle: Eigene Darstellung.

Schritt 1: Identifikation potenzieller Vergleichsmärkte

Kriterium 1.1 Vergleichbarkeit mit dem lizenzierten Bereich

Der lizenzierte Bereich umfasst Briefdienstleistungen, d.h. die Einsammlung, die Sortierung, den Transport und die Zustellung von Sendungen bis zu einem Gewicht von 1 kg. Auf den Vergleichsmärkten sollten daher Unternehmen mit einem vergleichbaren Dienstleistungsportfolio aktiv sein. Das trifft für nationale Postunternehmen in Europa zu.

Kriterium 1.2 Vergleichbare regulatorische Rahmenbedingungen

Innerhalb der EU, also auch in Deutschland, gelten die Vorgaben der EU-Postdienste-Richtlinie, die einheitliche Maßstäbe für die Regulierung der Briefmärkte und insbesondere der Unternehmen, die zur Erbringung des postalischen Universaldienstes verpflichtet sind, etabliert hat. Die Vorgaben der Richtlinie sind in nationalen Postgesetzen umgesetzt worden, deren Einhaltung den unabhängigen nationalen Regulierungsbehörden obliegt. Wenngleich die Vorgaben zum Umfang des Universaldienstes und zur Regulierungstiefe zwischen den Ländern variieren, unterliegen die i.d.R. marktbeherrschenden Universaldienstleister damit einer besonderen Marktaufsicht. Die Vorgaben gelten für alle Mitgliedstaaten der EU, aber auch nicht-EU Staaten wenden diese Vorgaben analog an. Das gilt für die Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (z.B. Norwegen), aber auch für Großbritannien, dessen

Regulierungsmodell nach wie vor den Prinzipien der EU-Postdienste-Richtlinie entspricht⁵⁹.

Darüber hinaus gilt für alle Briefmärkte innerhalb der EU, aber auch in Großbritannien, dass es keine staatlichen Monopole (bzw. Exklusivlizenzen für die Beförderung von Briefsendungen bis zu einem bestimmten Gewicht) mehr gibt. Damit sind alle nationalen Postunternehmen in den genannten Ländern vergleichbaren regulatorischen Rahmenbedingungen und einem (potenziellen) Wettbewerb in den Briefmärkten ausgesetzt.

Kriterium 1.3 Vergleichbare Marktrisiken

In Europa und darüber hinaus sind alle Briefmärkte durch eine stetig sinkende Nachfrage nach Briefdienstleistungen gekennzeichnet. Dieser Nachfragerückgang ist strukturell bedingt infolge der zunehmenden Verwendung digitaler Lösungen für private und geschäftliche Nachrichten, aber auch für Werbung. In der Kombination mit unterschiedlichen Entwicklungsständen bei der Digitalisierung, insbesondere bei öffentlichen Verwaltungen, fallen die Briefmengenrückgänge in den einzelnen Ländern unterschiedlich stark aus.⁶⁰ Weitere Marktrisiken, die zu kurzfristigen Schwankungen der Briefmenge führen können, ergeben sich durch die Wirtschaftsentwicklung. In Zeiten der Rezession oder bei einer schlagartigen Verschlechterung der Wirtschaftslage (wie im Jahr 2008 infolge der Finanzkrise oder bei Ausbruch der COVID19-Pandemie im Jahr 2020) bricht auch die Briefnachfrage ein, besonders bei Werbesendungen, die stärker von konjunkturellen Schwankungen abhängen als Transaktionssendungen.

Die kurzfristigen Auswirkungen auf die Briefnachfrage durch stark steigende Inflationsraten, wie nach dem Ende der Pandemie und infolge des Ausbruchs des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine zu beobachten war, sind hingegen weit weniger eindeutig.⁶¹ Die erheblich gestiegenen Preise besonders für Energie und Lebensmittel wirkten sich in weiten Teilen Europas negativ auf die Konsumnachfrage aus. Das war besonders spürbar im Einzel- und damit auch im Onlinehandel mit negativen Auswirkungen auf die Entwicklung der Paketdienstleistungen, besonders in EU-Ländern mit weit entwickelten Onlinehandelsmärkten (wie die Niederlande, Großbritannien und Deutschland).

Schritt 2: Datenverfügbarkeit

Für die Ermittlung der Umsatzrendite ist es erforderlich, dass für alle Vergleichsunternehmen die notwendigen Informationen öffentlich und in einer standardisierten Form verfügbar sind. Dazu gehören die wichtigsten Angaben aus der

⁵⁹ Vgl. Ofcom (2022), Statement, Review of Postal Regulation.

⁶⁰ Vgl. Copenhagen Economics (2022), Main developments in the postal sector (2017-2021), S. 40.

⁶¹ Vgl. dazu auch Abschnitt 4.3.1 zur Festlegung der Referenzperiode für die Gewinnermittlung.

Gewinn- und Verlustrechnung, mindestens ab dem Jahr 2015. Für große Unternehmen in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft (oder einer vergleichbaren Rechtsform) sind diese Informationen in der Regel öffentlich verfügbar. Das gilt für die meisten nationalen Postunternehmen in den potenziellen Vergleichsmärkten in Europa.

Schritt 3: Prüfung auf strukturelle Vergleichbarkeit

Hinsichtlich der Vergleichbarkeit potenzieller Vergleichsmärkte und der Datenverfügbarkeit kommen die nationalen Postdienstleister als Vergleichsunternehmen in Frage. Entsprechend den Anforderungen des § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG muss die strukturelle Vergleichbarkeit der Unternehmen/Konzerne mit dem Konzernverbund DP DHL geprüft werden, mit Schwerpunkt auf der Erbringung nationaler Briefdienstleistungen, die dem Geschäftsbereich Post & Paket zugeordnet sind. Diese Prüfung stellt eher auf unternehmens- und konzernspezifische, also betriebliche Faktoren ab.

Kriterium 3.1 Unternehmensstruktur und -verfassung

Die nationalen Postunternehmen innerhalb Europas firmieren mehrheitlich als Aktiengesellschaften, sodass der grundsätzliche Aufbau der Unternehmensorganisation vergleichbar ist hinsichtlich der Leitungs- und Aufsichtsgremien. Darüber hinaus handelt es sich vielfach um Unternehmen mit komplexen Unternehmensstrukturen, zum Teil mit Tochtergesellschaften im In- und Ausland. Das betrifft insbesondere die Mehrheit der börsennotierten Postunternehmen (mit Ausnahme der sehr kleinen Maltapost). Insofern sind diese Unternehmen vergleichbar mit dem Konzernverbund DP DHL, auch wenn sie deutlich kleiner sind (gemessen an den Konzern-Umsatzzahlen).

Kriterium 3.2: Gemeinsamer Rechnungslegungsstandard

Bei großen Aktiengesellschaften hat sich die Anwendung des IFRS als Rechnungslegungsstandard durchgesetzt. Die Mehrheit der nationalen Postgesellschaften im europäischen Wirtschaftsraum sowie in der Schweiz und Großbritannien wenden diesen Standard an, insbesondere gilt das für alle börsennotierten Postunternehmen. Die Anwendung des IFRS gewährleistet, dass Konzerne Segmentberichterstattungen veröffentlichen, die für die Datenerhebung herangezogen werden können. Die aggregierten Daten der Konzernabschlüsse liefern bei breit aufgestellten Postunternehmen keine Rückschlüsse zur Beurteilung der Entwicklungen einzelner Geschäftsbereiche, insbesondere der Briefdienstleistungen. Die Segmentberichterstattung ermöglicht hingegen eine nach Geschäftsbereichen differenzierte Betrachtung der Erlös- und Gewinnsituation. Je nach Definition der Geschäftsbereiche berichten Postunternehmen entweder mit Schwerpunkt auf Briefdienstleistungen oder mit Schwerpunkt auf Brief- und Paketdienstleistungen (üblicherweise bezogen auf den jeweiligen Heimatmarkt). Diese gemeinsame Betrachtung kann insofern sinnvoll sein, als viele Postunternehmen ihre Netzinfrastruktur

für die Zustellung von Briefen und Paketen gemeinsam nutzen, um von Synergien zu profitieren.

Kriterium 3.3 Effizienzdruck

Die Mehrheit der europäischen Postunternehmen firmiert zwar als Aktiengesellschaften, befinden sich aber dennoch vollständig im Staatsbesitz. Damit ist ihnen der Zugang zu den Kapitalmärkten, die ihnen eine Erhöhung des Eigenkapitals erlauben würde, nicht möglich. Lediglich acht europäische Postunternehmen sind börsennotiert, einschließlich der DP AG. Weitere börsennotierte Postunternehmen sind die Österreichische Post, die belgische bpost, Poste Italiane, Maltapost, PostNL, die portugiesische CTT Correios und die britische International Distributions Services (vormals Royal Mail Group). Die Börsennotierung führt bei diesen Unternehmen zu einem größeren wirtschaftlichen Druck zur Erzielung risikoadäquater Renditen. Sie sind aufgrund des Haftungs- und Verlustrisikos der Anteilseigner höheren Geschäftsrisiken als nicht-börsennotierte Unternehmen ausgesetzt.⁶² Aus diesem Grund kommen für die Vergleichsbetrachtung mit dem Konzernverbund DP DHL (einschließlich der DP IHS) am ehesten andere börsennotierte europäische Postunternehmen in Frage.

Kriterium 3.4: Vergleichbare Produktionslogistik

Alle Postunternehmen erbringen in ihren Heimatmärkten flächendeckend Postdienstleistungen und halten dafür eine entsprechende Zugangs-, Transport-, Sortier- und Zustellinfrastruktur vor. Für die heranzuziehenden Unternehmen sollte gelten, dass sie über Netze verfügen, die ebenfalls eine große und heterogene Fläche abdecken, für das die gesamte Wertschöpfungskette von der Einsammlung bis zur Zustellung notwendig ist. Postunternehmen sehr kleiner Länder (von Stadtstaaten oder Inseln wie Malta) haben im Vergleich zu den Flächenstaaten eine Sendungsmenge, die einen sehr viel größeren Anteil an grenzüberschreitenden (Import-)Briefmengen aufweist.

Exemplarische Vergleichsgruppe für die Ermittlung des Gewinnsatzes

Analog zur Entscheidung der BNetzA werden für die Ermittlung des Gewinnsatzes die börsennotierten Postunternehmen aus der EU sowie Großbritanniens herangezogen. Maltapost wird aufgrund der geringen Landesgröße und einer daher nicht vergleichbaren Produktionslogistik ausgeschlossen.

Tabelle 4-1 zeigt die ausgewählten Postunternehmen, den für die Vergleichsbetrachtung relevanten Konzernbereich, deren Sendungsmenge (als Indikator für die Netzgröße) und die Sendungsmengenentwicklung, einschließlich des DP DHL Konzerns.

⁶² BNetzA (2021), BK5-21/004, Abschnitt 7.3.2.2.6.

Tabelle 4-1 Unternehmensauswahl zur Ermittlung der Gewinnrate: Börsennotierte Postunternehmen (mit DP DHL zum Vergleich)

Land	Unternehmen	Konzernbereich (2022)	Sendungsmenge (2022, in Mio.)	Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate (2015-2022)
DE	DP DHL	Post & Paket Deutschland (Schwerpunkt: Brief & Paket)	10.199,0	-3,7%
AT	Österreichische Post	Brief & Werbepost (Schwerpunkt: Brief)	1.271,0	-5,0%
BE	Bpost	Belgium (Schwerpunkt: Brief & Paket) Vor 2021: Schwerpunkt Brief	1.080,4	-6,9%
IT	Poste Italiane	Mail, Parcels & Distribution (Schwerpunkt: Brief & Paket)	1.312,0	-4,1%
NL	PostNL	Mail in NL (Schwerpunkt: Brief)	1.884,0	-3,4%
PT	CTT Correios	Mail & Other (Schwerpunkt: Brief)	457,6	-7,9%
UK	International Distributions Services (IDS)	Royal Mail (Schwerpunkt: Brief & Paket)	7.459,0	-6,8%

Quellen: Basierend auf Jahresberichten und Statbooks der Unternehmen. Sendungsmenge DP DHL, Marktuntersuchung BNetzA; Sendungsmenge bpost, Marktuntersuchung BIPT (Pro-Kopf-Menge multipliziert mit der Bevölkerung, wie bei Eurostat ausgewiesen); Sendungsmenge Royal Mail, Marktuntersuchung Ofcom.

Anmerkungen: Mit Ausnahme von IDS/Royal Mail entspricht das Finanzjahr der Vergleichsunternehmen dem Kalenderjahr. Das Finanzjahr von IDS startet immer am 1. April. Im Bericht beziehen sich die Finanzdaten beispielsweise für das Jahr 2022 auf das Finanzjahr 2022/2023, das am 31. März 2023 endet.

4.3 Ermittlung des risikobasierten Gewinnsatzes

Die Gewinnermittlung erfolgt auf Basis veröffentlichter Jahresabschlussdaten der ausgewählten börsennotierten Postunternehmen, wobei für jedes Geschäftsjahr im Zeitraum 2015 bis 2022 jeweils die Zahlen in der aktuellen Fassung verwendet werden (also einschließlich von Korrekturen und Anpassungen, über die erst im Folgejahr berichtet wurde). Bevor die Berechnung erfolgen kann, muss zunächst die Referenzperiode einschließlich einer Prüfung auf Sondersituationen festgelegt werden.

4.3.1 Festlegung der Referenzperiode mit Prüfung auf Sondersituationen

Das Postgesetz schreibt vor, dass bei der Vergleichsbetrachtung solche Zeiträume unberücksichtigt bleiben sollen, in denen die wirtschaftliche Entwicklung in einer

erheblichen Anzahl der Vergleichsländer durch außergewöhnliche Umstände beeinflusst wurde.⁶³ In der Gesetzesbegründung heißt es weiter

„, dass Zeiträume, in denen außergewöhnliche Umstände die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst haben, bei der Bestimmung des Gewinnsatzes unberücksichtigt bleiben [sollen]. Damit wird gewährleistet, dass der in der Zukunft liegende Genehmigungszeitraum nicht maßgeblich durch Umstände beeinflusst wird, die sich mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht wiederholen werden. In diesem Sinne handelt es sich um eine im Rahmen von Vergleichsmarktbetrachtungen übliche Nicht-Berücksichtigung von Ausreißern.“⁶⁴

Als mögliche Referenzperiode stehen die Jahre 2015 bis 2022 zur Verfügung. Das Startjahr 2015 wurde in Anlehnung an die letzte Maßgrößenentscheidung der BNetzA gesetzt.⁶⁵ In dieser Entscheidung hat die Beschlusskammer die Prüfung auf Vorliegen einer Sondersituation erstmals angewendet. Sie hat bei der Festlegung des relevanten Zeitraums für die Bestimmung des Gewinnsatzes das Jahr 2020 nicht berücksichtigt, da infolge der beginnenden COVID-19 Pandemie und einer Vielzahl von Sondereffekten die berücksichtigten Postunternehmen deutliche Umsatz- und Gewinnrückgänge verzeichneten.⁶⁶

Das Vorliegen einer Sondersituation setzt voraus, dass bei einer erheblichen Anzahl der Unternehmen im gleichen Geschäftsjahr eine gleichgerichtete Abweichung vorliegt, weil die Unternehmen gewissermaßen symmetrisch von einem exogenen Schock getroffen wurden. Für die Vergleichsunternehmen gilt es daher zu prüfen, ob und welche (exogenen) Ereignisse in einzelnen Jahren der Referenzperiode zu gleichgerichteten Abweichungen bei einer erheblichen Anzahl der Vergleichsunternehmen geführt haben könnten.

Im Postgesetz wird auf die wirtschaftliche Entwicklung der Vergleichsländer abgestellt. Aus diesem Grund stehen zwei volkswirtschaftliche Indikatoren im Vordergrund: Die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) und die Inflationsrate.

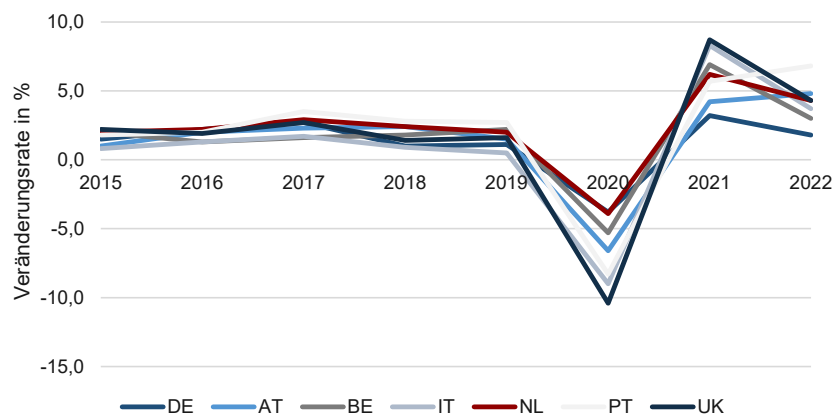
⁶³ § 20 Abs. 2, Satz 3 PostG.

⁶⁴ Deutscher Bundestag (2021), Drucksache 19/26483, S. 17.

⁶⁵ BNetzA, BK5-21/004.

⁶⁶ BNetzA (2021), BK5-21/004, Abschnitt 7.3.2.2.8.

Abbildung 4-2 Entwicklung des realen BIP in den Vergleichsländern (mit Deutschland)



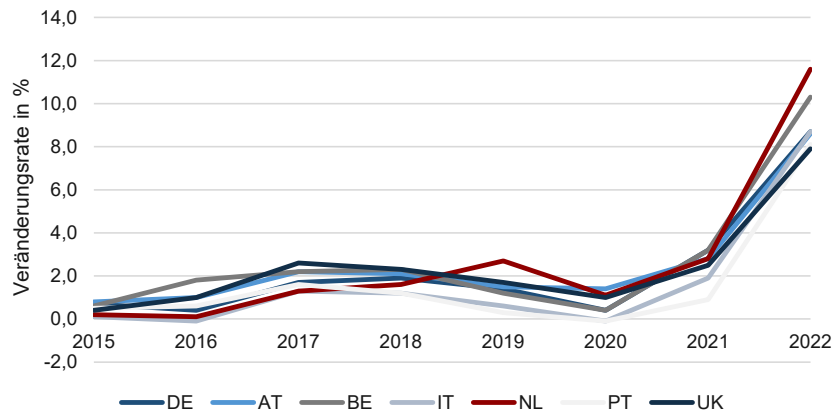
Quellen: Eigene Darstellung basierend auf

AT, BE, DE, IT, NL, PT: Eurostat, Wachstumsrate des realen BIP - Volumen [tec00115];

UK: Office of National Statistics, Gross Domestic Product: Year on Year growth.

Abbildung 4-2 zeigt die Veränderungsrate des realen BIP der sechs Vergleichsländer sowie für Deutschland. Im Jahr 2020 zeigt sich als Folge des Ausbruchs der COVID-19 Pandemie und der Gegenmaßnahmen ein massiver Wirtschaftseinbruch in allen Ländern. Am stärksten war dieser Einbruch in Großbritannien, das zusätzlich durch die Folgen des EU-Austritts des Landes am 31. Januar 2020 belastet war. Im Jahr 2021 hat das Wirtschaftswachstum in allen Ländern wieder Fahrt aufgenommen, um sich mit Ausnahme von Österreich und Portugal im Jahr 2022 wieder leicht abzuschwächen.

Abbildung 4-3 Entwicklung der Inflationsraten in den Vergleichsländern (mit Deutschland)



Quellen: Eigene Darstellung basierend auf

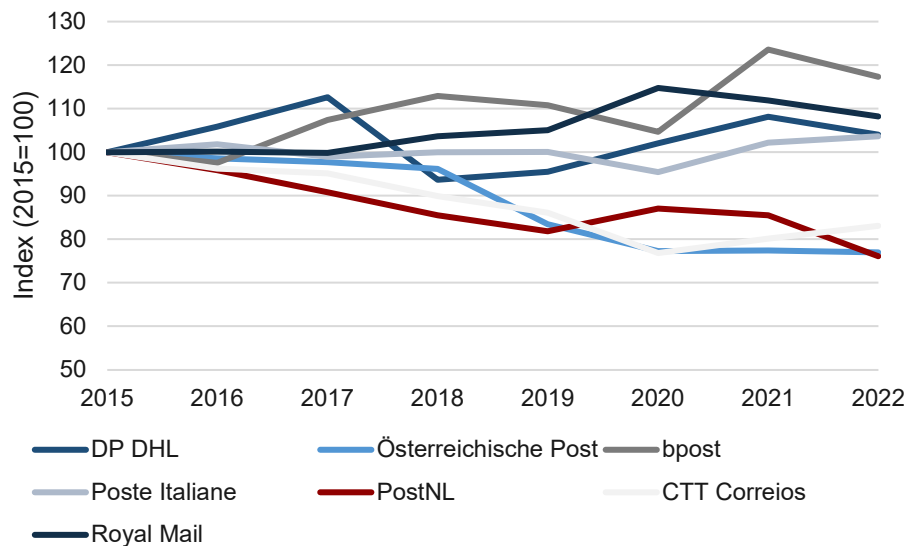
AT, BE, DE, IT, NL, PT: Eurostat, HVPI - Jährliche Daten (Durchschnittsindex und Veränderungsrate) [prc_hicp_aind_custom_9514633];

UK: Office of National Statistics, CPIH Annual rate.

In Abbildung 4-3 sind die Inflationsraten in den Vergleichsländern abgetragen. In allen Vergleichsländern sind die Inflationsraten im Jahr 2022 massiv gestiegen, am meisten in den Niederlanden. Wie bereits ausgeführt, resultierte dieser Anstieg aus einer Kombination aus Nachholeffekten bei der Verbrauchernachfrage nach Abklingen der Pandemiefolgen und dem Anstieg der Energiepreise als Folge des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine im Februar 2022. Die Preisentwicklung führte zu einem Nachfrageeinbruch im Einzelhandel, da die Verbraucher aufgrund der stark gestiegenen Energie- und Nahrungsmittelpreise weniger Budget für andere Güter hatten. Der Onlinehandel als Teil des Einzelhandels war von diesem Nachfrageeinbruch ebenfalls betroffen, sodass im Zuge des Inflationsanstiegs die Zahl der Onlinekäufe und damit die Zahl der zuzustellenden Bestellungen zurückging.

Für die Analyse stellt sich die Frage, wie die beiden Effekte in den Jahren 2020 und 2022 sich auf die Geschäftsentwicklung der Vergleichsunternehmen und insbesondere auf die Briefnachfrage ausgewirkt haben.

Abbildung 4-4 Umsatzentwicklung der Vergleichsunternehmen (mit DP DHL, indiziert, 2015=100)



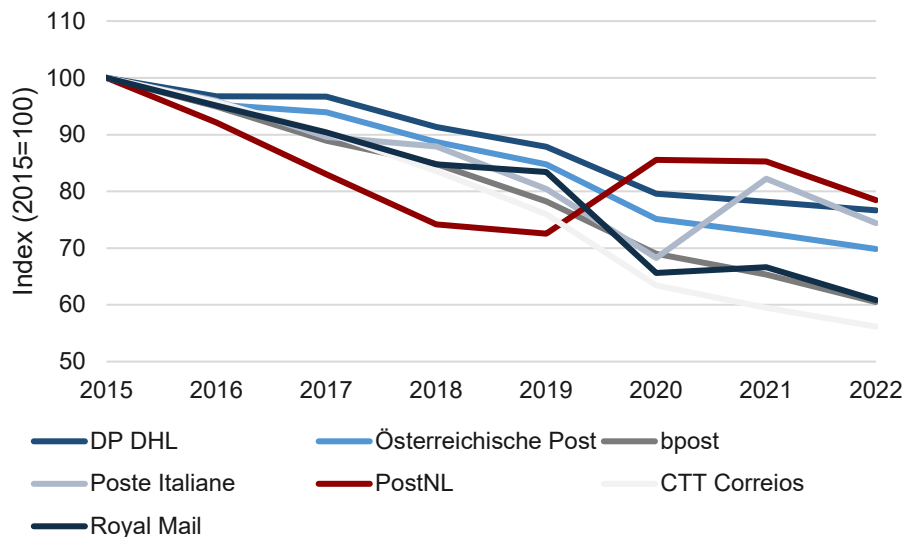
Quellen: Eigene Darstellung basierend auf Jahresberichten, Statbooks und Analystenpräsentationen der Vergleichsunternehmen.

Anmerkungen: PostNL – Übernahme Sandd wird 2020 voll wirksam;
Poste Italiane – Übernahme Nexive wird 2021 voll wirksam.

In Abbildung 4-4 ist die Umsatzentwicklung der Vergleichsunternehmen dargestellt. Bei den Umsatzzahlen wurde auf die in Tabelle 4-1 genannten Konzernbereiche abgestellt. Die Umsatzzahlen haben sich sehr unterschiedlich entwickelt. Zusätzlich zu den Effekten aus einer Kombination von Mengen- und Preisentwicklungen gab es bei einzelnen Postdienstleistern Sondereffekte. In den Niederlanden und in Italien stieg der Umsatz der nationalen Postdienstleister durch die Übernahmen ihrer nächstgrößten Wettbewerber im Briefmarkt deutlich in den Jahren 2020 (PostNL übernahm Sandd im vierten Quartal 2019) und 2021 (Übernahme von Nexive durch Poste Italiane). Der Sprung in den Umsatzerlösen bei bpost resultierte aus einer Umstrukturierung der Konzernbereiche, die 2022 vollzogen wurde (mit einer entsprechenden Anpassung der Zahlen für 2021). Der neu gebildete Konzernbereich „Belgium“ umfasst das belgische Brief- und Paketgeschäft des Postunternehmens. Bis 2020 bezog sich die Berichterstattung im Wesentlichen auf das Briefgeschäft. Beinhaltet die Bereichszahlen sowohl das Brief- als auch das Paketgeschäft, zeigt sich gerade bei bpost, Royal Mail und der DP DHL, dass die Umsatzerlöse im Jahr 2020 bzw. 2021 deutlich gestiegen sind. Während der Coronapandemie erlebte der Onlinehandel einen Boom, der sich sehr positiv auf das Paketgeschäft aller Vergleichsunternehmen ausgewirkt hat. Bei gemeinsamer Berichterstattung konnten die wachsenden Umsätze mit Paketdienstleistungen die Umsatzeinbußen im Briefgeschäft mehr als kompensieren. Gleichzeitig fielen die Umsatzerlöse im Paketgeschäft dieser Unternehmen im Jahr 2022 infolge des massiven Einbruchs in der Einzelhandelsnachfrage und damit auch des Onlinehandels spürbar.

Weniger spürbar war dieser Effekt bei Poste Italiane, weil sich dort der Onlinehandelsmarkt noch in einer eher frühen Entwicklungsphase befindet und daher durch hohe Wachstumsraten gekennzeichnet ist.⁶⁷

Abbildung 4-5 Briefmengenentwicklung der Vergleichsunternehmen (mit DP DHL, indiziert, 2015=100)



Quellen: Eigene Darstellung basierend auf Jahresberichten, Statbooks und Analystenpräsentationen der Vergleichsunternehmen, Marktbeobachtung BNetzA und Ofcom.

Anmerkungen: PostNL – Übernahme Sandd wird 2020 voll wirksam;
Poste Italiane – Übernahme Nexive wird 2021 voll wirksam.

Die Briefmengenentwicklung der Vergleichsunternehmen in Abbildung 4-5 zeigt mit Ausnahme von PostNL durch die Übernahme von Sandd einen starken Rückgang der Briefmenge im Jahr 2020. Der Wirtschaftseinbruch hatte demnach direkte Auswirkungen auf die Briefnachfrage. Die Auswirkungen der massiv gestiegenen Inflation im Jahr 2022 auf die Briefnachfrage sind hingegen nicht eindeutig. Die Briefmengen sind zwar weiter zurückgegangen, aber bei weitem nicht so stark wie im Jahr 2020. Es herrscht eher der Eindruck vor, dass es zu einer Rückkehr zu den (strukturellen) Rückgangsraten vor der Pandemie gekommen ist, allerdings ausgehend von einem niedrigeren Mengenniveau.

Als nächstes prüfen wir, wie sich die Umsatzrenditen der ausgewählten Postunternehmen von 2015 bis 2022 entwickelt haben. Da es sich um Konzerne mit mehreren Unternehmensbereichen handelt, wurde, wie ausgeführt, für die Berechnung der Umsatzrendite auf denjenigen Unternehmensbereich zurückgegriffen, dem auch die

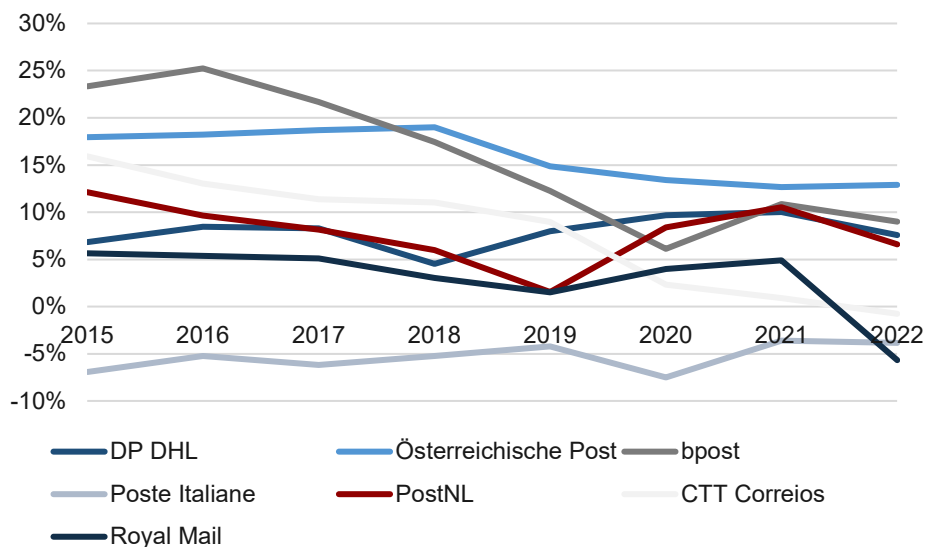
⁶⁷ Vgl. Niederprüm und Junk (2022), Neue Zustelldienste, Auswirkungen auf Marktstrukturen und wettbewerbpolitische Implikationen.

Briefdienstleistungen zugeordnet sind. Die Umsatzrenditen berechnen sich, wie in Tabelle 4-2 dargestellt.

Tabelle 4-2 Berechnungsvorschrift der Umsatzrendite (Segmentberichterstattung)

Betriebliche Erträge	Umsatzerlöse
	Umsatzerlöse mit Externen (Außenumsatz)
	Umsätze mit anderen Konzernsegmenten (Innenumsatz)
Betriebliche Aufwendungen	Materialaufwand
	Personalaufwand
	Abschreibungen
	Sonstige betriebliche Aufwendungen
Operativer Aufwand	Summe der betrieblichen Aufwendungen
EBIT	Umsatzerlöse - Operativer Aufwand
Umsatzrendite	EBIT / Umsatzerlöse

Abbildung 4-6 Entwicklung der Umsatzrenditen der Vergleichsunternehmen (mit DP DHL)



Quellen: Eigene Darstellung basierend auf Jahresberichten, Statbooks und Analystenpräsentationen der Vergleichsunternehmen.

Abbildung 4-6 zeigt die Entwicklung der Umsatzrenditen der Vergleichsunternehmen seit dem Jahr 2015. Hier ist ein Trend hin zu niedrigeren Renditen sichtbar. Drei Vergleichsunternehmen (bpost, CTT Correios und Poste Italiane) verzeichneten einen sichtbaren Rückgang bei der Umsatzrendite im Jahr 2020. Eine Entwicklung, die mit großer Wahrscheinlichkeit auch bei PostNL sichtbar gewesen wäre, wenn es keine gegenläufigen Entwicklungen (Übernahme von Sandd) gegeben hätte. Für das Jahr 2022

ist die Entwicklung hingegen weniger eindeutig. Hier zeigt sich ein Rückgang in der Profitabilität im Jahr 2022 bei den Unternehmen, die in den jeweiligen Segmenten über ihr Brief- und Paketgeschäft gemeinsam berichten (bpost und Royal Mail). Besonders einschneidend war der Einbruch der Umsatzrendite bei Royal Mail. Für Royal Mail war das Geschäftsjahr 2022/2023 ein Ausnahmejahr, das durch eine stark gesunkene Paketmenge u.a. hervorgerufen durch zahlreiche Streiks im Jahr 2022 gekennzeichnet war.

Im Licht der Erörterungen wird in der folgenden Berechnung das Jahr 2020 in der Referenzperiode 2015 bis 2022 nicht berücksichtigt. Während das Paketgeschäft durch die stark gestiegene Inflationsrate und die damit hervorgerufenen Umschichtungen in den Haushaltsbudgets der Verbraucher spürbar betroffen war, gilt dieser Zusammenhang für das Briefgeschäft eher nicht. Daher wird das Jahr 2022 in der Berechnung nicht ausgeschlossen. Das Postgesetz sieht nicht vor, einzelne Vergleichsunternehmen aufgrund einer Ausnahmesituation aus der Berechnung auszuschließen, sondern stellt nur auf solche Einflüsse ab, die bei einer erheblichen Anzahl der Vergleichsunternehmen zu einer ungewöhnlichen Entwicklung führen, so dass eine Sondersituation gerechtfertigt erscheint. Entsprechend der im PostG vorgeschriebenen Methodik ist es daher nicht möglich, beispielsweise Royal Mail für das Jahr 2022 bei der Berechnung der Gewinnrate auszuschließen.

4.3.2 Ermittlung des Gewinnsatzes

In Anlehnung an die Vorgehensweise der BNetzA im letzten Maßgrößenverfahren erfolgt die Berechnung des Gewinnsatzes über einen gewichteten Mittelwert, um die unterschiedlichen Netzgrößen der Vergleichsunternehmen zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck werden für jedes Jahr des festgelegten Berechnungszeitraums die Umsatzrenditen mit dem in dem jeweiligen Jahr geltenden Sendungsmengenanteil gewichtet. Die Summe der unternehmensspezifischen, gewichteten Umsatzrenditen ergibt dann für das betreffende Jahr die zugrunde zu legende Umsatzrendite. Anschließend wird über alle gewichteten Jahresdurchschnitte der Mittelwert gebildet. **Basierend auf dieser Vorgehensweise beträgt die durchschnittliche Umsatzrendite 5,44% und führt zu einem Gewinnzuschlag von 5,75% bezogen auf die Referenzperiode 2015-2019 und 2021-2022.**

Die verwendeten Daten und die Berechnungsschritte sind in den nachfolgenden Tabellen dargestellt.

Tabelle 4-3 Umsatzrenditen der ausgewählten Postunternehmen für den ausgewählten Zeitraum

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Österreichische Post	17,95%	18,23%	18,69%	19,00%	14,87%		12,65%	12,91%
bpost	23,35%	25,22%	21,68%	17,44%	12,25%		10,86%	9,02%
Poste Italiane	-6,92%	-5,21%	-6,18%	-5,24%	-4,22%		-3,59%	-3,83%
PostNL	12,12%	9,66%	8,17%	5,98%	1,56%		10,53%	6,59%
CTT Correios	15,90%	13,02%	11,37%	11,03%	8,98%		0,91%	-0,76%
Royal Mail	5,66%	5,37%	5,12%	3,03%	1,52%		4,89%	-5,65%

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf den Segmentberichterstattungen der Postunternehmen.

Tabelle 4-4 Sendungsmengen der ausgewählten Postunternehmen für den ausgewählten Zeitraum

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Österreichische Post	1.820	1.734	1.710	1.615	1.543		1.322	1.271
bpost	1.787	1.697	1.589	1.516	1.398		1.167	1.080
Poste Italiane	1.763	1.692	1.580	1.550	1.418		1.450	1.312
PostNL	2.401	2.213	1.994	1.781	1.742		2.048	1.884
CTT Correios	815	780	737	681	619		485	458
Royal Mail	12.256	11.659	11.078	10.388	10.221		8.164	7.459
Summe	20.841	19.775	18.688	17.531	16.941		14.636	13.464

Quellen: Basierend auf Jahresberichten der Postunternehmen (Österreichische Post, Poste Italiane, PostNL und CTT Correios) und Marktstudien der Regulierungsbehörden (bpost, Royal Mail).

Tabelle 4-5 Sendungsmengenanteile der ausgewählten Postunternehmen

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Österreichische Post	8,73%	8,77%	9,15%	9,21%	9,11%		9,03%	9,44%
bpost	8,57%	8,58%	8,50%	8,65%	8,25%		7,97%	8,02%
Poste Italiane	8,46%	8,56%	8,45%	8,84%	8,37%		9,91%	9,74%
PostNL	11,52%	11,19%	10,67%	10,16%	10,28%		13,99%	13,99%
CTT Correios	3,91%	3,95%	3,94%	3,88%	3,65%		3,31%	3,40%
Royal Mail	58,81%	58,96%	59,28%	59,26%	60,33%		55,78%	55,40%
Summe	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%		100,00%	100,00%

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf den Werten in Tabelle 4-4.

Tabelle 4-6 Gewichtete Umsatzrenditen der ausgewählten Postunternehmen

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Österreichische Post	1,57%	1,60%	1,71%	1,75%	1,35%		1,14%	1,22%
bpost	2,00%	2,16%	1,84%	1,51%	1,01%		0,87%	0,72%
Poste Italiane	-0,59%	-0,45%	-0,52%	-0,46%	-0,35%		-0,36%	-0,37%
PostNL	1,40%	1,08%	0,87%	0,61%	0,16%		1,47%	0,92%
CTT Correios	0,62%	0,51%	0,45%	0,43%	0,33%		0,03%	-0,03%
Royal Mail	3,33%	3,16%	3,04%	1,79%	0,91%		2,73%	-3,13%
Gewichtete Mittelwerte	8,33%	8,08%	7,39%	5,62%	3,41%		5,88%	-0,67%
Mittelwert über Referenzperiode	5,44%							

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf den Werten in Tabelle 4-3 und Tabelle 4-5.

Literaturverzeichnis

- BEREC (2014), Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test, BoR (14) 190 (abrufbar unter https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/files/document_register_store/2014/12/BoR_%2814%29_190_BEREC_RA_Guidance_on_ex-ante_margin_squeeze_tests_2014-12-05_f.pdf).
- BKartA (2005), B9-55/03, Deutsche Post AG - Missbräuchliche Marktbehinderung, Konsolidierer-Beschluss vom 5. Februar 2005 (abrufbar unter <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2005/B9-55-03.pdf?blob=publicationFile&v=4>).
- BKartA (2023), Briefkonsolidierung – Bundeskartellamt leitet Verfahren gegen Deutsche Post InHaus Services, Postcon und Compador ein, Pressemeldung vom 20. Juli 2023 (abrufbar unter https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2023/20_07_2023_Briefkonsolidierung.html).
- BNetzA (2018), BK5-18/003, Beschluss vom 03.06.2019 wegen Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für Briefsendungen bis 1.000 Gramm ab 01.01.2019 (abrufbar unter https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2018/BK5-18-0003/BK5-18-0003_Beschluss.html?nn=873018).
- BNetzA (2021), BK5-21/004, Beschluss vom 23.11.2021 wegen Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für Briefsendungen bis 1.000 Gramm ab 01.01.2022 (abrufbar unter https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2021/BK5-21-0004/BK5-21-0004_Beschluss.html?nn=873028).
- BNetzA (2022), BK5-22/006, Konsultation der bisherigen Ergebnisse zum Vorliegen einer PKS 2, Schreiben vom 29. Juni 2022 (abrufbar unter https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2022/BK5-22-0006/BK5-22-0006_Marktkonsultation.html).
- BNetzA (2023), Erfahrungsbericht Preis-Kosten-Schere (PKS) vom 9. März 2023 (abrufbar unter https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/BK05/BK5_01_Aktuell/Download/23-03-09_Erfahrungsbericht_PKS_DL_BF.pdf?blob=publicationFile&v=1).
- BNetzA (2023), Bedingungen und Entgelte für den Großversand und die Konsolidierung im Briefmarkt, Stand: Oktober 2023 (abrufbar unter https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen_Institutionen/Teilleistungen/BerichtEntgeltTeilleistungen2023.pdf?blob=publicationFile&v=3).
- BNetzA (2023), Tätigkeitsbericht Post 2022/2023, Dezember 2023 (abrufbar unter https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/20231213_PK_TK_Post.html).
- BNetzA (2023), Marktdaten Post (Stand: Dezember 2023) (abrufbar unter: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Post/Marktbeobachtung/Marktdaten/start.html>).

- BNetzA (2023), BK5-23-020 bis 031, Beschlüsse zu den Verwaltungsverfahren wegen Überprüfung der erhobenen Entgelte für Konsolidierungsleistungen hinsichtlich der Einhaltung der Entgeltmaßstäbe des § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und des § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 4 PostG in den Dienstleistungszentren Berlin (BK5-23-020), Bremen (BK5-23-021), Essen (BK5-23-022), Frankfurt (BK5-23-023), Hamburg (BK5-23-024), Hannover (BK5-23-025), Koblenz (BK5-23-026), Köln (BK5-23-027), Leipzig (BK5-23-028), München (BK5-23-029), Nürnberg (BK5-23-030), Stuttgart (BK5-23-031) (abrufbar unter <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/BK05/BK5.html>).
- Bundesregierung (2023), Neuordnung des Postmarktes, BT-Drs. 20/6630 vom 27. April 2023 (abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/066/2006630.pdf>).
- Deutsche Post (2022), Stellungnahme zur Konsultation der BNetzA der bisherigen Ergebnisse zum Vorliegen einer PKS 2 vom 19. August 2022 (abrufbar unter https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-5-GZ/2022/BK5-22-0006/stellungnahme_dp_ihs_f.pdf).
- Deutsche Post AG (2022), Handlingbroschüre AM, Datenmeldung Teilleistungen für Einlieferer und Konsolidierer, Nutzung von Teilleistungen mit AM ab 01.01.2023.
- Deutsche Post AG (2023), Anlage 1 Allgemeine Geschäftsbedingungen der Deutsche Post InHaus Services GmbH über die Abholung, Sortierung und Zustellung von Briefsendungen (AGB DP IHS GmbH), Stand Januar 2023.
- Deutsche Post AG (2023), Leitfaden Automationsfähige Briefsendungen, Stand: Januar 2023.
- Deutsche Post AG (2023), Jahresabschluss (HGB) zum 31. Dezember 2022.
- Deutscher Bundestag (2021), Drucksache 19/26483 vom 10.02.2021, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates – Drucksache 19/20347 - Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistungen, (abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/203/1920347.pdf>).
- DP IHS (2023), Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2022.
- Europäische Kommission (2024), Commission Recommendation on the regulatory promotion of gigabit connectivity, C(2024) 523 final vom 6. Februar 2024 (abrufbar unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/recommendation-regulatory-promotion-gigabit-connectivity>).
- Eurostat, Wachstumsrate des realen BIP - Volumen [tec00115], abgerufen am 23. Januar 2024.
- Eurostat, HVPI - Jährliche Daten (Durchschnittsindex und Veränderungs-rate) [prc_hicp_aind__custom_9514633], abgerufen am 23. Januar 2024.
- Monopolkommission (2022), Stellungnahme der Monopolkommission im Rahmen der Marktkonsultation: Prüfung und bisherige Ergebnisse der Untersuchung zum Vorliegen einer Preis-Kosten-Schere (PKS) 2 (BK5-22/006) (abrufbar unter https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2022/BK5-22-0006/Stellungnahme_Monopolkommission_vom_13102022.pdf?blob=publicationFile&v=1).
- Monopolkommission (2023), 13. Sektorgutachten Post (abrufbar unter https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/13sg_post_volltext.pdf).

- Niederprüm, Antonia und Petra Junk (2022), Neue Zustelldienste, Auswirkungen auf Marktstrukturen und wettbewerbsspolitische Implikationen, WIK-Diskussionspapier Nr. 497, Dezember 2022.
- Niederprüm, Antonia und Petra Junk (2023), Preis- und Qualitätsstrategien im Briefmarkt: Auswirkungen auf den Zustellwettbewerb in Deutschland, WIK-Diskussionspapier Nr. 517, Dezember 2023.
- Ofcom (2018), Consultation, Amendments to the Universal Service Provider Access Condition in relation to the margin squeeze control, 24. Mai 2018.
- Ofcom (2018), Statement, Amendments to the Universal Service Provider Access Condition in relation to the margin squeeze control, 8. November 2018.
- Ofcom (2022), Statement, Review of Postal Regulation, 18. Juli 2022.
- Ofcom (2023), Post monitoring report: Postal services in the financial year 2022-23, 7. Dezember 2023 (abrufbar unter https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0032/272795/post-monitoring-report-2022-23.pdf).
- Office of National Statistics, Gross Domestic Product: Year on Year growth, Release date 10. November 2023 (<https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/timeseries/ihyp/pn2>, abgerufen am 24. Januar 2024).
- Office of National Statistics, CPIH Annual rate, Release date: 17 January 2024 (<https://www.ons.gov.uk/economy/inflationandpriceindices/timeseries/l55o/mm23>, abgerufen am 24. Januar 2024).
- Postgesetz (PostG) vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 9. März 2021 (BGBl. I S. 324) geändert worden ist (https://www.gesetze-im-internet.de/postg_1998/BJNR329400997.html).
- Royal Mail (2023), Regulatory Financial Statements, 26th March 2023 (abrufbar unter <https://www.internationaldistributionsservices.com/en/about-us/regulation/regulatory-financial-statements/>).
- Schmidt, Jan (2018), § 4 Der Unternehmensbegriff, erschienen in: Das Beihilfenrecht als Innovationsmotor des Steuerrechts, Heidelberger Beiträge zum Finanz- und Steuerrecht, Band 8 (2018), S. 63-83 (abrufbar unter <https://journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/hfst/article/view/52434>).
- Strube Martins, Sonia, Menessa Ricarda Braun, Desislava Sabeva, Christian Wernick und Sebastian Tenbrock (2023), Anwendung des ERT – Konzeptionelle Überlegungen und internationale Erfahrungen, WIK Diskussionsbeitrag Nr. 512 (abrufbar unter https://www.wik.org/fileadmin/user_upload/Unternehmen/Veroeffentlichungen/Diskus/2023/WIK_Diskussionsbeitrag_Nr_512.pdf).