



# Beschluss

In dem Verwaltungsverfahren

**BK5-22/010**

der

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

- Antragstellerin -

wegen

**Genehmigung von Entgelten für den Zugang zu  
Informationen über Adressänderungen**

hat die Beschlusskammer 5 der Bundesnetzagentur in der Besetzung:

Vorsitzender Mario Lamoratta,  
Beisitzerin Stephanie Willemsen und  
Beisitzer Martin Balzer

am 02.11.2022 beschlossen:

1. Für die nach Maßgabe der AGB „Zugang zu Adressänderungsinformationen“ (Stand: 01.01.2023) erbrachten Leistungen wird folgendes Entgelt genehmigt:  
Entgelt pro Treffer: 0,29 €
2. Das Entgelt wird für den Zeitraum vom 01.01.2023 bis 31.12.2025 genehmigt.
3. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

## Gründe:

### I.

Die Antragstellerin ist gem. § 29 Abs. 2 PostG verpflichtet, anderen Lizenznehmern (im Folgenden auch „Wettbewerber“) gegen Entrichtung eines Entgelts Zugang zu den bei ihr vorhandenen Informationen über Adressänderungen für Zwecke der Zustellung zu gestatten. Bereits im Jahre 1999 wurde die Antragstellerin verpflichtet, Wettbewerbern den Zugang zu Adressänderungsinformationen zu gewähren. Im Folgenden wurden die Entgelte für die Zugangsleistung bereits sieben Mal genehmigt.

Die Adressänderungen werden anderen Lizenznehmern in einem DV-System im Online-Betrieb zur Verfügung gestellt. Dieses wird von der Deutsche Post Direkt GmbH (im Folgenden: DP Direkt GmbH) im Auftrag der Antragstellerin betrieben. Die Informationen über Adressänderungen erhält die Antragstellerin über die Nachsendeaufträge ihrer Kunden (= Empfänger einer Sendung) aus dem gesamten Bundesgebiet. In der gegenwärtigen Ausgestaltung erhält die Antragstellerin den Auftrag, die ihrer Art nach genau bezeichneten Postsendungen wegen Umzugs an die mitgeteilte neue Adresse für einen Zeitraum von derzeit sechs oder zwölf Monaten weiterzuleiten. Kunden, die den Nachsendeservice in Anspruch nehmen, können bei Auftragserteilung der Weitergabe der Adressänderung an andere Postdienstleister widersprechen.

Die Leistungserbringung hinsichtlich der Programmierleistungen, der Softwarewartung und der Betreuung der Wettbewerber im täglichen Handling erfolgt im Auftrag der Antragstellerin durch die DP Direkt GmbH. Das Vertragsmanagement (Anbahnung, Abschluss, Pflege, Änderung, Archivierung) sowie die Abrechnung erfolgen durch die Antragstellerin.

Der Zugang zu Adressänderungsinformationen wurde zum 01.01.2014 mit der Version Adress-Zugang 4.0 (die vorhergehende Version war als „Blackbox“-Verfahren bekannt) auf den aktuellen technologischen Stand (Webservices) gebracht. Die wesentliche Neuerung bestand darin, dass zur Nutzung vollständig auf dezentrale proprietäre Hard- und Softwareteile verzichtet werden konnte. Die Abfrage von Umzugsadressen erfolgt seitdem im Online-Betrieb über ein Onlinekonto.

Zum 01.01.2017 erfolgte mit der Weiterentwicklung des Adress-Zugangs in der Version 4.1 eine Ergänzung des Online-Nutzerkontos um zusätzliche IT-Sicherheitsfunktionen beim Passwortgebrauch im Login-Prozess. Zum 01.01.2020 erfolgte mit dem Adress-Zugang 4.2 die Umsetzung von Anforderungen aus Artikel 25 der EU-Datenschutzgrundverordnung (Datenschutz durch Technikgestaltung und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen) in Bezug auf Schnittstellen, bei denen personenbezogene Daten übertragen werden. Vorliegend betrifft dies Adressänderungsinformationen und Widersprüche von Personen zur Datenweitergabe an Dritte. Die etablierten Bereitstellungs- und Aktualisierungsprozesse des webbasierten Adress-Zugangs 4.x wurden im Zuge dessen im Hinblick auf Datensparsamkeit, Integritätsprüfungen und dazugehörige Verarbeitungsprotokollierung überarbeitet und neu gestaltet.

Die Antragstellerin bietet je nach den unterschiedlichen Anforderungen der Wettbewerber verschiedene Adressabgleichvarianten an:

- Einzelabgleich,
- Batch- oder Sammelabgleich,
- optionalen Webservice (SOAP).

Bei einem Einzelabgleich sind bei der Suchanfrage einzelne Felder des Online-Formulars auszufüllen und an den Datensafe zu schicken. Die Entschlüsselungssoftware ermittelt die dazugehörige Nachsendeanschrift und zeigt diese, soweit eine solche vorhanden ist und eine Zustimmung zur Weitergabe des Kunden vorliegt, auf dem Bildschirm an. Bei der Variante Batch- oder Sammelabgleich hat der Nutzer die Möglichkeit, eine Vielzahl von Adressen

in einem Arbeitsgang abzufragen. Ausgangspunkt ist eine Datei (sog. Batch-Job), in der alle abzufragenden Altadressen erfasst sind und die via Web-Page in das Programm eingelesen wird. In welcher Form die Datei erstellt wird (manuell oder maschinell), ist unerheblich. Das Ergebnis des Sammelabgleichs bildet eine (Batch-)Datei, die zum Download bereitgestellt wird.

Der optionale Webservice richtet sich an Benutzer, die eine automatisierte, technische Anbindung an den Adress-Zugang wünschen (Maschine-zu-Maschine-Schnittstelle). Ein solches Anbindungs- bzw. Integrationsprojekt ist durch den Benutzer separat zu beauftragen; die hierfür erforderlichen Leistungen sind nicht Gegenstand der vorliegenden Genehmigung.

Die Antragstellerin beantragt:

1. Für die nach Maßgabe der AGB „Zugang zu Adressinformationen“ erbrachten Leistungen wird folgendes Entgelt genehmigt:

Entgelt pro Treffer: 0,48 €

2. Die Wirksamkeit der Genehmigung beginnt mit dem 01.01.2023 und endet am 31.12.2025.

Der Antragstellerin wurde mit Beschluss BK5-19/024 vom 29.10.2019 zuletzt ein Entgelt in Höhe von 0,228 € pro Treffer genehmigt. Die Antragstellerin begründet die beantragte Entgelterhöhung im Wesentlichen mit Hinweis auf eine im Vergleich zum vorangegangenen Genehmigungsverfahren [REDACTED] Trefferzahl. Diese stellt einen maßgeblichen Parameter für die Ermittlung des Trefferentgelts dar. Zusätzlich wird das beantragte Entgelt mit gestiegenen Kosten für Personal und den Betrieb des Rechenzentrums begründet.

Die Antragstellerin hat auf Nachfrage der Kammer mit Schreiben vom 27.09.2022 und 11.10.2022 einzelne Kostenpositionen näher erläutert.

Die beantragten Entgelte wurden nach § 8 Abs. 2 PEntgV im Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 17/2022 vom 07.09.2022 als Mitteilung Nr. 157 sowie am 31.08.2022 auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

Mit Schreiben vom 25.10.2022 hat das Bundeskartellamt gem. § 48 S. 1 PostG das Einvernehmen über die Abgrenzung des sachlich und räumlich relevanten Marktes und die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung hergestellt.

Das Bundeskartellamt hat gemäß § 48 S. 2 PostG Gelegenheit zur Stellungnahme in der Sache erhalten.

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

## II.

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

§ 29 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 S. 1 PostG sieht vor, dass ein Lizenznehmer, der auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen marktbeherrschend ist, auf diesem Markt – soweit dies nachgefragt wird – anderen Anbietern von Postdienstleistungen gegen Entrichtung eines Entgelts Zugang zu den bei ihm vorhandenen Informationen über Adressänderungen zu gewähren hat; es sei denn, eine Weigerung wäre sachlich gerechtfertigt.

Nach §§ 29 Abs. 2, Abs. 1 S. 2 PostG gelten § 28 Abs. 2 und 3 PostG entsprechend. Demnach bedürfen Entgelte für den Zugang zu Informationen über Adressänderungen der Genehmigung nach den §§ 19 und 20 PostG, da diese Leistung von dem verpflichteten Lizenznehmer in seine AGB „Zugang zu Adressänderungsinformationen“ (Stand 01.01.2023) aufgenommen wurde.

### 1. Zuständigkeit und Verfahren

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

Die Verfahrensvorschriften sind gewahrt. Durch den mit Schreiben der Antragstellerin vom 01.09.2022 erklärten Verzicht auf Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung konnte diese gem. § 44 PostG i. V. m. § 75 Abs. 3 S. 1 TKG (1996) entfallen. Beiladungen zum Verfahren sind nicht erfolgt.

Mit dem Bundeskartellamt wurde Einvernehmen über die vorliegend getroffene Abgrenzung des relevanten Marktes in räumlicher und sachlicher Hinsicht sowie die Feststellung der Marktbeherrschung hergestellt. Von einer Stellungnahme in der Sache hat das Bundeskartellamt abgesehen.

Die Entscheidung erfolgt fristgemäß. Gemäß § 22 Abs. 2 PostG entscheidet die Regulierungsbehörde über einen Entgeltgenehmigungsantrag innerhalb von sechs Wochen nach Eingang des Antrags. Sie kann die Frist durch Mitteilung an die Antragstellerin um bis zu vier Wochen verlängern. Von dieser Verlängerungsmöglichkeit hat die Beschlusskammer mit Schreiben vom 31.08.2022 Gebrauch gemacht.

Die damit 10-wöchige Entscheidungsfrist endet im vorliegenden Fall gemäß § 31 Abs. 1 VwVfG i. V. m. § 188 Abs. 2, 1. Alternative BGB mit Ablauf des 07.11.2022. Das für den Anfang der Frist maßgebende Ereignis i. S. v. § 187 Abs. 1 BGB ist der Eingang des Entgeltantrages bei der Beschlusskammer am 29.08.2022.

### 2. § 29 Abs. 2, Abs. 1 S. 1 PostG

Die Antragstellerin ist Lizenznehmerin i. S. v. §§ 29 Abs. 2, Abs. 1 S. 1, 28 Abs. 2 PostG.

Die Antragstellerin ist nach § 29 Abs. 2, Abs. 1 S. 1 PostG auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen gem. § 5 Abs. 1 i. V. m. § 4 Nr. 1a PostG tätig. Sie befördert gewerbsmäßig Briefsendungen, deren Einzelgewicht 1000 Gramm nicht überschreiten, und besitzt die dafür erforderliche Lizenz.

### **3. Marktbeherrschende Stellung**

Die Antragstellerin verfügt auf dem für das Produkt „Zugang zu Adressänderungsinformationen gemäß § 29 PostG“ relevanten Markt nach wie vor über eine marktbeherrschende Stellung gemäß § 4 Nr. 6 PostG i. V. m. § 18 Abs. 1 GWB.

Der relevante Markt in sachlicher und räumlicher Hinsicht entspricht dem bundesweiten Markt für die Beförderung von Briefsendungen bis 1.000 Gramm (lizenzpflichtige Postdienstleistungen, § 5 Abs. 1 PostG).

In dem Antrag – wie auch in den vorangegangenen Verfahren – sieht sich die Antragstellerin selbst unverändert als verpflichtet gemäß § 29 Abs. 2 PostG an, den Zugang zu Informationen über Adressänderungen bereitzustellen. Dies schließt das Vorliegen einer Marktbeherrschung auf dem relevanten Markt gleichermaßen ein. Ungeachtet dessen ergibt sich die Feststellung der Marktbeherrschung der Antragstellerin aus folgenden Gründen:

#### **3.1 Sachlich relevanter Markt**

Sachlich relevanter Markt ist der Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen.

Ausgangspunkt für die Abgrenzung des sachlich relevanten Marktes ist das Bedarfsmarktkonzept. Hiernach sind dem relevanten Angebotsmarkt sämtliche Produkte und Dienstleistungen zuzurechnen, die sich aus Sicht der Nachfrager nach ihren Eigenschaften, ihrem Verwendungszweck und ihrer Preislage so nahestehen, dass der verständige Verbraucher sie als für die Deckung eines bestimmten Bedarfs geeignet in berechtigter Weise abwägend miteinander vergleicht und als gegeneinander austauschbar ansieht. Maßgeblich für den Verwendungszweck sind nicht physikalisch-technische Eigenschaften, sondern die funktionale Austauschbarkeit, mithin die tatsächliche Handhabung durch die Nachfrager. Der Gesichtspunkt des Preises tritt demgegenüber zurück, vgl. Immenga / Mestmäcker / Fuchs / Möschel, 5. Aufl. 2014, GWB § 18 Rn. 32-36.

Die Verpflichtung zum Angebot des Zugangs zu Informationen über Adressänderungen setzt nach § 29 Abs. 2 PostG voraus, dass das zu verpflichtende Unternehmen auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen marktbeherrschend ist. Da der Zugang zu Adressänderungsinformationen „auf diesem Markt“ zu gewähren ist, kommen somit vornehmlich Dienstleistungen für den relevanten Markt in Betracht, die die Beförderung von Briefsendungen mit einem Gewicht von bis zu 1.000 Gramm zum Gegenstand haben. Diese Briefdienstleistungen sind nach § 5 Abs. 1 PostG lizenzpflichtig.

Zum sachlich relevanten Markt zählen demnach all jene Postdienstleistungen, bei denen Briefe mit einem Einzelgewicht von bis zu 1.000 Gramm (lizenzpflichtige Briefdienstleistungen) von gewerbsmäßigen Anbietern eingesammelt, weitergeleitet bzw. zugestellt werden (vgl. Beschluss BK5-21/004 vom 23.11.2021 zur Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für Briefsendungen bis 1.000 Gramm ab 01.01.2022).

#### **3.2 Räumlich relevanter Markt**

In räumlicher Hinsicht ist nach Maßgabe des Bedarfsmarktkonzepts der gesamte inländische Markt für die Beförderung von Briefsendungen bis 1.000 Gramm relevant.

Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen werden grundsätzlich bundesweit zu einheitlichen Konditionen angeboten. Aus Sicht des Nachfragers ist es nicht von Bedeutung, an welchem Ort innerhalb des Bundesgebietes er seinen Bedarf an Briefdienstleistungen decken möchte und wo in Deutschland der Adressat ansässig ist (vgl. Beschluss BK5-21/004 vom 23.11.2021).

Das Gleiche gilt bei einer separaten Betrachtung des Produkts „Zugang zu Adressänderungsinformationen gemäß § 29 PostG“, da die Antragstellerin den Zugang ohne regionale

Beschränkungen bundesweit für alle Briefsendungen zu einheitlichen Konditionen bereitstellt. Dem liegt zugrunde, dass die betreffende Dienstleistung nicht auf dem physischen Transport von Briefsendungen basiert, sondern auf einem elektronischen Verfahren zur Generierung und Übermittlung von Adressdaten, das keinen örtlichen Bezug bei der Nutzung aufweist.

### **3.3 Marktbeherrschung**

Die Antragstellerin verfügt auf dem relevanten Markt über eine marktbeherrschende Stellung i.S.v. § 4 Nr. 6 PostG i. V. m. § 18 Abs. 1 GWB.

Ein Unternehmen ist i. S. d. § 18 Abs. 1 GWB marktbeherrschend, wenn es auf dem sachlich und räumlich relevanten Markt ohne Wettbewerb oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist oder eine im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern überragende Marktstellung hat.

Auf dem hier festgelegten relevanten Markt für lizenzpflichtige Briefdienstleistungen hat die Antragstellerin eine marktbeherrschende Stellung gemäß § 4 Nr. 6 PostG i. V. m. § 18 Abs. 1 GWB. Um die Marktstellung eines Unternehmens im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern zu bewerten, ist insbesondere sein Marktanteil zu berücksichtigen. Zur Beurteilung der Marktverhältnisse stehen der Bundesnetzagentur die Ergebnisse ihrer Markterhebung bei Unternehmen mit einer Lizenz zur Beförderung von Briefen mit einem Einzelgewicht von bis zu 1.000 Gramm zur Verfügung. Danach verfügt die Antragstellerin über eine herausragende Marktstellung. Der auf den Umsatz bezogene Marktanteil der Antragstellerin und der mit ihr verbundenen Tochterunternehmen betrug im Jahr 2020 im lizenzpflichtigen Briefbereich gut 85 Prozent. Vorläufigen Ergebnissen zufolge liegt ihr umsatzbezogener Marktanteil im Jahr 2021 nahezu unverändert bei knapp 86 Prozent.

Der Umsatzanteil der Antragstellerin ist über die vergangenen Jahre hinweg weitgehend konstant. Informationen, nach denen sich der sehr hohe Marktanteil der Antragstellerin in den nächsten Jahren zu Gunsten ihrer Wettbewerber verschieben könnte, liegen derzeit nicht vor.

Die restlichen knapp 15 Prozent des Umsatzes verteilen sich im Jahr 2020 auf ca. 500 Wettbewerber, von denen aber nur ein kleiner Kreis von Unternehmen Umsätze von über 10 Mio. € erwirtschaftete. Die vorläufigen Ergebnisse für das Jahr 2021 weisen in keiner Weise auf wesentliche Veränderungen hin. Keines der im Bereich lizenzpflichtiger Briefdienstleistungen tätigen Unternehmen war bislang in der Lage, seine Position in größerem Umfang auszubauen. Das unter den Wettbewerbern aktuell größte Unternehmen hatte im Jahr 2020 - gemessen am Umsatz im Bereich lizenzpflichtiger Briefdienstleistungen - einen Marktanteil von unter 5 Prozent.

Auch die größeren Marktteilnehmer werden daher kaum in der Lage sein, die Verhaltensspielräume der Antragstellerin in absehbarer Zukunft entscheidend zu beeinflussen. Der Abstand des Marktanteils der Antragstellerin zum nächstgrößeren Anbieter ist überragend und unterstreicht deren besondere Marktstellung.

Hinzu kommt, dass der Markt für Briefdienstleistungen bis 1.000 Gramm in Deutschland tendenziell von sinkenden Sendungsmengen geprägt ist. Auch in absehbarer Zukunft ist daher nicht davon auszugehen, dass sich die derzeitigen Wettbewerbsverhältnisse zugunsten der Wettbewerber wesentlich verändern werden.

§ 18 Abs. 3 GWB nennt weitere Kriterien für die Beurteilung der Marktstellung eines Unternehmens im Vergleich zu seinen Wettbewerbern, hierzu zählt u.a. die Finanzkraft. Die Antragstellerin besitzt im Vergleich zu anderen Anbietern im relevanten Markt eine überragende Finanzkraft. So liegt das Ergebnis vor Zinsen und Steuern (EBIT) im Unternehmensbereich "Post und Paket Deutschland" (hierzu zählt auch der lizenzpflichtige Briefbereich) in den Jahren 2020 und 2021 bei rund 1,6 Mrd. bzw. 1,7 Mrd. €, vgl. Deutsche Post DHL Group, Ge-

schäftsbericht 2021, S. 38. Ihre nach wie vor überragende Finanzkraft versetzt die Antragstellerin in die Lage, die Wettbewerbsverhältnisse im relevanten Markt zu ihren Gunsten beeinflussen zu können (vgl. Beschluss BK5-21/004 vom 23.11.2021).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Antragstellerin auf dem für „Zugang zu Adressänderungsinformationen gemäß § 29 PostG“ relevanten Markt, dem bundesweiten Markt für Briefdienstleistungen bis 1.000 Gramm, gemäß § 4 Nr. 6 PostG i. V. m. § 18 Abs. 1 GWB über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Ausschlaggebend für dieses Ergebnis ist ihr herausragender Marktanteil (bezogen auf den Umsatz) und der herausragende Abstand zu den nächstgrößten im Markt aktiven Unternehmen. Die weiteren in § 18 Abs. 3 GWB genannten Kriterien verstärken die außerordentliche Marktposition der Antragstellerin zusätzlich.

#### **4. Höhe der Entgelte**

Die Entscheidung über die Genehmigung des Entgelts erfolgt nach §§ 29 Abs. 2, Abs. 1 S. 2, 28 Abs. 2 S. 1, 20, 21 Abs. 1 Nr. 1 PostG, § 3 PEntgV auf der Grundlage der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) nach § 20 Abs. 1 und 2 PostG.

Das von der Antragstellerin beantragte Entgelt war in der aus dem Tenor ersichtlichen Höhe genehmigungsfähig. Im Übrigen war der Antrag abzulehnen.

Das beantragte Entgelt enthält über die genehmigte Höhe hinaus Aufschläge auf die KeL, die die Antragstellerin nur aufgrund ihrer marktbeherrschenden Stellung durchsetzen könnte, § 20 Abs. 3 Nr. 1 PostG.

Voraussetzung für die Anerkennungsfähigkeit von Kosten ist, dass das regulierte Unternehmen Kostenunterlagen nach Art und Umfang gemäß den Anforderungen nach § 2 PEntgV vollständig vorlegt, anhand derer die Vereinbarkeit der beantragten Entgelte mit den Maßstäben nach § 20 PostG i. V. m. § 3 PEntgV überprüft werden kann. Insoweit stellt die Vorlage von entgeltbegründenden Unterlagen eine Genehmigungsvoraussetzung dar (§ 2 Abs. 3 PEntgV).

Die Kosten für Programmierleistungen der DP Direkt GmbH, die Personalkosten für die Betreuung der Wettbewerber, die Kosten für den Betrieb des Rechenzentrums sowie der geltend gemachte Gewinn wurden nicht vollumfänglich anerkannt, Gemeinkosten wurden in Höhe der nachgewiesenen Ist-Kosten anerkannt. Die Menge der der Entgeltermittlung zugrundeliegenden Treffer wurde angepasst.

#### **4.1 Grundlagen der Entscheidung**

Die Antragstellerin hat mit Schreiben vom 29.08.2022 eine Kalkulation des beantragten Entgelts pro Treffer vorgelegt. Mit Schreiben vom 27.09.2022 und 11.10.2022 hat sie auf Nachfrage der Beschlusskammer zu einzelnen Kalkulationspositionen Stellung genommen. Für einen weiteren Teil der Kosten konnte die Beschlusskammer die notwendigen Informationen aus ihr bekannten Unterlagen anderer Genehmigungsverfahren heranziehen.

Grundlage für die Entscheidung waren somit die dem Antrag beigefügten entgeltbegründenden Unterlagen und sonstige der Beschlusskammer zugängliche Informationsquellen, die auf Plausibilität, Widerspruchsfreiheit und Nachvollziehbarkeit überprüft wurden. Die Beschlusskammer hat die beantragten Entgelte anhand der vorgelegten Kostenkalkulation auf Vereinbarkeit mit dem in § 20 Abs. 1 und 2 PostG verankerten Grundsatz der KeL überprüft. Nach § 20 Abs. 2 PostG ergeben sich die KeL aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines angemessenen Gewinnzuschlags, soweit diese Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind. Bei der Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags sind insbesondere die Gewinnmargen solcher Unternehmen als Vergleich heranzuziehen, die mit dem beantragenden Unternehmen in struktureller Hinsicht

vergleichbar und in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren, dem Wettbewerb geöffneten Märkten tätig sind.

#### **4.2 Teilgenehmigung**

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

Für dieses Verständnis spricht auch der verwaltungsverfahrenrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Genehmigung eines in seiner Struktur und/oder Höhe modifizierten Entgelts ist im Vergleich zur gänzlichen Versagung der Genehmigung ein milderer Mittel. Die Ablehnung hätte vor dem Hintergrund des § 23 Abs. 1 PostG zur Folge, dass die Antragstellerin bis zu einer Neubeantragung und Neubescheidung für die Leistung, zu deren Erbringung sie nach § 29 PostG verpflichtet ist, entweder kein, jedenfalls aber ein nicht genehmigtes Entgelt verlangen würde. Die Antragstellerin könnte sich durch regelmäßige Beantragung nicht genehmigungsfähiger Entgelte auf diese Weise von der Verpflichtung zum Angebot der Zugangsleistung befreien.

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

#### **4.3 Einhaltung der Entgeltmaßstäbe**

Nach § 28 Abs. 2 S. 1 i. V. m. § 20 Abs. 1, Abs. 3 Nr. 1 PostG haben sich genehmigungsbedürftige Entgelte an den KeL zu orientieren und dürfen keine Aufschläge enthalten, die der Anbieter nur aufgrund seiner marktbeherrschenden Stellung durchsetzen kann.

Anhaltspunkte für das Vorliegen von Abschlägen i. S. d. § 20 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 PostG oder einer missbräuchlichen Vorteilsgewährung (Diskriminierung) i. S. d. § 20 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PostG liegen nicht vor.

#### **4.4 Kostenkalkulation / Prüfergebnis**

Die von der Antragstellerin in Anlage 11 des Entgeltantrags unter der Kalkulationsposition „Kosten laufender Betrieb p.a.“ ausgewiesenen Kosten orientieren sich nicht vollumfänglich an den KeL. Aufgrund von Nachweismängeln und Effizienzzweifeln waren Kürzungen vorzunehmen. Diese betreffen die Kostenansätze für die Programmierung des Adress-Zugangs zur Version 4.2, des Personalansatzes für die Betreuung der Wettbewerber sowie die geltend gemachten Kostensteigerungen für den Betrieb des Rechenzentrums. Weitere Änderungen waren bei den Ansätzen für Gemeinkosten und Gewinn erforderlich. Letzteres betrifft insbesondere die Kostenbasis für die Gewinnermittlung.

Die Kosten des laufenden Betriebs setzen sich aus den Personalkosten für Fach- und Supportkräfte, den Sachkosten für Softwarepflege und Betrieb des Rechenzentrums, den Kapitalkosten (Abschreibungen der Programmier- und PC-Kosten) sowie den Kosten für Leitung/Service zusammen. Zusätzlich wurde ein angemessener Gewinn in Ansatz gebracht.

### Personalkosten

Die geltend gemachten Personalkosten für Fach- und Supportkräfte für die bei der DP Direkt GmbH anfallenden Tätigkeiten des laufenden Betriebs bei der Betreuung der Wettbewerber konnten wegen durchgreifender Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Effizienzmaßstab nicht vollumfänglich anerkannt werden.

Die unter der Kalkulationsposition „Personalkosten“ bezifferten durchschnittlichen Kosten belaufen sich nach Angaben der Antragstellerin im Zeitraum 2023 bis 2025 auf durchschnittlich [REDACTED] € p.a. Der Kostenansatz umfasst die Gehälter für [REDACTED] Supportkräfte (1. Level Support, von studentischen Hilfskräften wahrgenommen), [REDACTED] Fachkräfte (IT-Servicemanager) sowie – anteilig – [REDACTED] Fachkräfte für Belange der Informationssicherheit. Insgesamt veranschlagt die Antragstellerin den Arbeitskräfteeinsatz für die Betreuung der Wettbewerber auf [REDACTED] Vollzeitkräfte. Die Aufgaben sind dabei nicht konkreten Personen zugewiesen, sondern sog. „Rollen“ gemäß dem Rollenkonzept der ITIL (Information Technology Infrastructure Library). Eine Rolle kann von verschiedenen Personen wahrgenommen werden.

Der Ansatz von insgesamt [REDACTED] Vollzeitkräften entspricht dem Wert, den die Antragstellerin seit dem Entgeltgenehmigungsverfahren BK5b-11/066 geltend macht und der bislang von der Kammer anerkannt wurde. Angesichts der Rückgänge der Nutzerzahlen und des damit verbundenen verminderten Betreuungsaufwands der Wettbewerber ist der Ansatz in der bisherigen Höhe jedoch nicht länger gerechtfertigt. Während im Jahr 2011 noch [REDACTED] Wettbewerber den Adress-Zugang aktiv genutzt haben, liegt die Zahl im Jahr 2022 mit [REDACTED] bei weniger als der [REDACTED] des damaligen Nutzeraufkommens. Einem Auszug aus dem „Service Desk“, der die unterschiedlichen Tätigkeiten im Rahmen des First-Level-Supports protokolliert (Anlage 5 des Entgeltantrags), ist zu entnehmen, dass im 2. Halbjahr 2021 lediglich [REDACTED] Anfragen von Lizenznehmer zu bearbeiten waren, die jeweils zwischen [REDACTED] Minuten je Anfrage an Zeitaufwand verursachten. Die sonstigen täglich von Montag bis Freitag zwischen 09:00 und 17:00 Uhr durchzuführenden Monitoring-Aufgaben verursachen einen Zeitaufwand von regelmäßig [REDACTED] Minuten / Tag. Hinzu kommen monatlich Abrechnungs- und Reporting-Aufgaben mit einem Zeitaufwand von regelmäßig [REDACTED] Minuten / Monat. Die Personalkostenkalkulation sieht für diese Tätigkeiten [REDACTED] Vollzeitkräfte vor. Eine Vollzeitkraft erbringt dabei in der Regel [REDACTED] Minuten / Tag. Der Aufwand für die Supporttätigkeiten beträgt demgegenüber regelmäßig weniger als [REDACTED] Minuten und rechtfertigt insoweit lediglich eine [REDACTED].

Auf Nachfrage der Kammer hat die Antragstellerin erklärt, dass der bisherige Ansatz auch deshalb erforderlich sei, um eine tägliche Erreichbarkeit per Telefon und E-Mail mit kurzen Reaktionszeiten sicherzustellen bzw. neue studentische Hilfskräfte einzuarbeiten. Diese zusätzlichen Aufgaben können den Ansatz von [REDACTED] allerdings nicht rechtfertigen. Zum einem kann die Antragstellerin nicht belegen, dass die zusätzlichen Aufgaben so zeitaufwendig sind, dass sie den v. g. Ansatz begründen könnten. Zum anderen steht dem Ansatz entgegen, dass die Antragstellerin sich eines Rollenkonzepts bedient, bei dem mehrere Personen Teile der Aufgaben wahrnehmen können. Die Aufgabenwahrnehmung ist demnach gerade nicht so angelegt, dass [REDACTED] Personen ausschließlich für Tätigkeiten des Adress-Zugangs eingesetzt werden und bei „Leerlauf“ untätig am Arbeitsplatz sitzen (eine derartige Aufgabenwahrnehmung und -verteilung wäre zudem als ineffizienter Einsatz von Personalressourcen einzuordnen). Vielmehr üben die Beschäftigten der DP Direkt GmbH die ihnen zugewiesene Rolle dann aus, wenn z.B. ein Anruf oder ein E-Mail-Anfrage eines Lizenznehmers eingeht; ansonsten können sie anderen Aufgaben nachgehen.

Aber selbst dann, wenn eine Betreuung der wenigen Lizenznehmeranfragen und der Monitoring-Tätigkeiten täglich von Montag bis Freitag zwischen 09:00 und 17:00 Uhr nicht durch Beschäftigte erbracht werden könnten, die ansonsten anderen Tätigkeiten nachgehen können, ist eine Betreuung der Nutzer sowie ein Monitoring der Adress-Zugangs-Anwendung durch den anerkannten Ansatz für IT-Fachkräfte gewährleistet.

Auch den bisherigen Ansatz von [REDACTED] IT-Fachkräften sieht die Kammer aufgrund des o. g. Rückgangs der Nutzerzahlen, des langjährigen Wirkbetriebs sowie der etablierten Prozesse und Routinen als zu hoch an. Auf die Nachfrage der Kammer konnte die Antragstellerin nicht nachvollziehbar belegen, welche Tätigkeiten mit welchem Zeitaufwand die eingesetzten Kräfte tatsächlich wahrgenommen haben. Mit Blick darauf, dass der Großteil [REDACTED] ist eine Kürzung des Ansatzes für IT-Fachkräfte in Höhe von [REDACTED] Prozent wegen Nachweismängeln sachgerecht.

Für die vorliegende Entgeltkalkulation ist insoweit für den Personaleinsatz von Fachkräften (IT-Servicemanager) ein Ansatz in Höhe von [REDACTED] Vollzeitkräften anzuerkennen. Die durchschnittlichen Personalkosten (2023 bis 2025) für diese Kräfte reduzieren sich demnach von [REDACTED] €. Der Personalansatz für die Supportkräfte (studentische Hilfskräfte) wird aufgrund des o.g. reduzierten Arbeitsaufkommens lediglich [REDACTED] Vollzeitkräften anerkannt. Die durchschnittlichen Personalkosten (2023 bis 2025) reduzieren sich für diese Kräfte von [REDACTED] € zu [REDACTED] €. Der anteilige Ansatz für die Fachkraft Informationssicherheit in Höhe von [REDACTED] Vollzeitkräften wird vollumfänglich anerkannt.

Für die Tätigkeiten des laufenden Betriebs bei der Betreuung der Wettbewerber werden demzufolge insgesamt [REDACTED] Vollzeitkräfte anerkannt. Der Ansatz ist aufgrund der v. g. Erwägungen geeignet, um eine effiziente Leistungserbringung beim Support während der üblichen Erreichbarkeitszeiten (Montag bis Freitag zwischen 09:00 und 17:00 Uhr) weiterhin zu gewährleisten.

### **Sachkosten**

Die geltend gemachten Sachkosten waren dem Grunde nach anzuerkennen. Die Kosten für den Betrieb des Rechenzentrums werden in Höhe der nachgewiesenen Ist-Kosten (2021) anerkannt. Die vorgetragenen pauschalen Kostensteigerungen in Höhe von [REDACTED] p.a. sind nicht berücksichtigungsfähig.

Die Sachkosten setzen sich zusammen aus den Kosten für die Softwarepflege und anteiligen Kosten für den Betrieb des Rechenzentrums. Für den maßgeblichen Genehmigungszeitraum macht die Antragstellerin durchschnittlich [REDACTED] € p.a. geltend.

Für den Betrieb des Rechenzentrums hat die Antragstellerin Kosten i. H. v. durchschnittlich [REDACTED] € p.a. geltend gemacht. Die Kosten resultieren aus der Bereitstellung von IT-Infrastruktur (Rechenzentrum) einschließlich des technischen Betriebs und des Betriebssystemes in den Bereichen Produktion, Entwicklung und Abnahme sowie einer Pauschale für den Datenverkehr (IP-Traffic) in Höhe von [REDACTED] € gemäß dem aktuell laufenden Rahmenvertrag (Anlage 13b) des Antrags sowie unterstellten pauschalen Kostensteigerungen ab dem Jahr 2023 in Höhe von [REDACTED] Prozent p.a.

Mit Schreiben vom 27.09.2022 hat die Antragstellerin auf Nachfrage der Kammer die monatlichen Kosten für die dreiteilige Systemumgebung Produktion, Entwicklung und Abnahme näher dargelegt. Die pauschalen Kostensteigerungen begründet die Antragstellerin mit absehbar steigenden Kosten für Energie, Personal und Hardware. Sie verweist ferner auf einen vertraglichen Passus in der Vereinbarung mit dem Betreiber des Rechenzentrums, wonach

bereits bei Preiserhöhungen von [REDACTED] Prozent die Angebotspreise des abgeschlossenen Rahmenvertrags nachverhandelt werden könnten.

Die Kammer erkennt für die vorliegende Entgeltkalkulation die von der Antragstellerin geltend gemachten pauschalen Kostensteigerungen in Höhe von [REDACTED] Prozent p.a. nicht an. Die aktuell laufende Vereinbarung sieht für die Erbringung der Rechenzentrumsleistungen eine Vergütung in Höhe von [REDACTED] € (= Istwert 2021 und Planwert für 2022) vor. Ob etwaige Nachverhandlungen geführt werden und dann ggf. zu den von der Antragstellerin pauschal vermuteten jährlichen Steigerungsraten führen, ist ungewiss.

Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass derzeit zwar allgemeine Preissteigerungen zu beobachten sind, diese aber nicht alle Wirtschaftsbereiche im gleichen Maße betreffen. Nach aktuellen Erhebungen des Statistischen Bundesamts entwickeln sich die Erzeugerpreise in dem einschlägigen Wirtschaftsbereich der TK- und Informationswirtschaft – gegen den allgemeinen Trend – weitgehend stabil. Im Wirtschaftsabschnitt „Dienstleistungen der Informationstechnologie“ verteuerten sich die Erzeugerpreise im 2. Quartal 2022 gegenüber dem Vorjahreszeitraum um lediglich 0,9 Prozent. Im Wirtschaftsabschnitt „Datenverarbeitung, Hosting und ähnliches, Webportale“ gingen die Erzeugerpreise um 0,2 Prozent zurück, vgl. Pressemitteilung Nr. 393 des Stat. Bundesamts vom 16.09.2022, Erzeugerpreise für Dienstleistungen, 2. Quartal 2022. Dass es zu der von der Antragstellerin vermuteten jährlichen Preissteigerung in Höhe von [REDACTED] Prozent kommt, ist angesichts der Erhebungen des Statistischen Bundesamts unbegründet.

Auch die von der Antragstellerin mit Schreiben vom 11.10.2022 vorgelegte Ankündigung des Betreibers des Rechenzentrums am Standort [REDACTED] zum 01.01.2023 die Strompreise zu erhöhen, führt nicht zu einer Anerkennung der geltend gemachten Kostensteigerung. Die Höhe der Stromkosten bei den vom Rechenzentrum insgesamt nachgefragten Leistungen (für Adress-Zugang und andere IT-Leistungen) betragen ausweislich der vorgelegten Monatsrechnungen rund [REDACTED] Euro. Auf den Adress-Zugang entfällt hiervon nach der Kalkulation der Antragstellerin ein zugeschlüsselter Anteil i.H.v. [REDACTED] Prozent bzw. etwa [REDACTED] monatlich. Der Anteil der Stromkosten an den monatlichen Gesamtkosten der am Standort [REDACTED] nachgefragten IT-Leistungen beträgt demnach ca. [REDACTED] Prozent. Aufgrund des Anteils der Stromkosten an den Gesamtkosten führt ein etwaiger Preisanstieg für den gewählten Tarif um [REDACTED] Prozent nicht zu dem von der Antragstellerin vermuteten Anstieg der gesamten Rechenzentrumskosten i.H.v. [REDACTED] Prozent p.a. - selbst dann nicht, wenn analog ähnliche Entwicklungen für den Rechenzentrumsbetrieb am Standort [REDACTED] unterstellt würden. Für diesen Standort gibt es allerdings keine Preisanpassungsankündigungen. Zudem hat der Rechenzentrumsbetreiber am Standort [REDACTED] die Höhe der Preisanpassung unter den Vorbehalt etwaiger staatlicher Entlastungen gestellt. Die Preisanpassung kann daher niedriger ausfallen, als dies in der Ankündigung der DP Direkt GmbH mitgeteilt wurde. Die Ankündigung beinhaltet zudem keinen Hinweis darauf, dass nunmehr jährliche Anpassungen des Strompreises beabsichtigt sind. Die Annahme einer jährlichen Steigerung der gesamten Rechenzentrumskosten um [REDACTED] Prozent ist daher unbegründet.

Kosten der Softwarepflege wurden von der Antragstellerin in Höhe von durchschnittlich [REDACTED] € p.a. für die Wartung und Pflege der Fachanwendung „Adress-Zugang 4.0“ sowie in Höhe von [REDACTED] € p.a. für die Wartung und Pflege der Erweiterung 4.1 in Ansatz gebracht. Für die Version 4.2 beträgt der jährliche Aufwand für Wartung und Pflege [REDACTED] €. Diese Kosten werden dem Grunde und der Höhe nach anerkannt.

### **Kapitalkosten**

Die für den laufenden Betrieb veranschlagten Kapitalkosten waren dem Grunde nach anzuerkennen.

Die Kapitalkosten für den laufenden Betrieb beinhalten Kosten für die Arbeitsplatz-PCs sowie Abschreibungen auf die Softwarekosten für die Entwicklung und Programmierung Erweiterungen des Adress-Zugangs zur Version 4.2.

Die den Kapitalkosten zugrundeliegenden Kostenansätze für Arbeitsplatz-PCs wurden anhand einer Kostenübersicht plausibel dargelegt. Die Kosten für die Arbeitsplatz-PCs wurden in Höhe von [REDACTED] € p.a. berücksichtigt.

Die den Abschreibungen für die Erweiterung des Adress-Zugangs zur Version 4.2 zugrundeliegenden Programmierkosten konnten wegen Nachweismängeln nicht in voller Höhe anerkannt werden.

Bereits in den vorangegangenen Entgeltgenehmigungsverfahren BK5b-13/052, BK5-16/019 und BK5-19/024 wurden die entsprechende Abschreibungswerte aufgrund nicht hinreichender Nachweise zur Marktüblichkeit der freihändig an die DP Direkt GmbH vergebenen Programmierleistungen um [REDACTED] Prozent (AfA Adresszugang 4.0) bzw. [REDACTED] Prozent (AfA Adresszugang 4.1 und 4.2) gekürzt.

Zu den grundsätzlichen Bedenken bezüglich der freihändigen Vergabe der Programmierleistungen an die DP Direkt GmbH und zur Höhe der der Kalkulation zugrunde gelegten Honorarsätze der IT-Kräfte hat die Kammer bereits in den vorangegangenen Verfahren ausgeführt (vgl. u.a. Beschluss BK5b-13/052, Seite 13 bis 16).

Auch wenn die Programmierkosten für den Adress-Zugang 4.0 und mittlerweile auch die Erweiterung zur Version 4.1 vollständig beschrieben sind und damit für die vorliegende Kalkulation keine Relevanz mehr besitzen, gelten die Erwägungen zur Kürzung der Programmierleistungen der DP Direkt GmbH unverändert für die Version 4.2 fort. Zu den Kürzungen der Abschreibungswerte der Version 4.2 hat die Kammer im vorangegangenen Genehmigungsverfahren folgendes ausgeführt (vgl. Beschluss BK5-19/024 vom 29.10.2019, Seite 12f.):

*„Weder bei der Anpassung des Adress-Zugangs 4.x zur Version 4.1 noch bei der Erweiterung zur Version 4.2 hat die Antragstellerin hinreichend nachgewiesen, dass es sich bei den ebenfalls freihändig an die DP Direkt GmbH vergebenen Programmierleistungen um das wirtschaftlichste Angebot gehandelt hat.*

*Die Antragstellerin hat ferner nicht substantiiert dargelegt, in welchem Umfang die Leistungen eigens für die Versionen 4.1 und 4.2 erforderlich waren, in welchem Umfang Unterauftragnehmer eingebunden und vergütet wurden und ob sich die mit der DP Direkt GmbH vereinbarten Tagessätze und Projektdauer im marktüblichen Umfang bewegen.*

*Aufgrund dessen erfolgt – analog zur Kürzung der Abschreibungskosten für die Versionen 4.0 und 4.1 im Genehmigungsverfahren BK5-16/019 – eine Minderung der von der Antragstellerin in Ansatz gebrachten Kosten. Unter Berücksichtigung der für die Projektierung der Versionen Adress-Zugang 4.1 sowie 4.2 zugrundeliegenden Tagessätze, die rund [REDACTED] % unterhalb der Tagessätze für die Programmierleistungen Adress-Zugang 4.0 liegen, werden die Kostenpositionen „AfA (5 Jahre) Release 4.1“ in Höhe von [REDACTED] € p.a und „AfA (5 Jahre) Release 4.2“ in Höhe von [REDACTED] € aufgrund der vorgenannten Nachweismängel um jeweils [REDACTED] % auf [REDACTED] € bzw. [REDACTED] € p.a. reduziert.*

*Die Kammer berücksichtigt hierbei die aktuelle Entwicklung der Tagessätze von IT-Beratern (vgl. Computerwoche vom 06.06.2017, „So viel darf ein Consultant kosten“). Danach bewegen sich die Tagessätze für die jeweiligen Beratergruppen (Juniorberater, Consultant, Senior Consultant, Manager und Senior Manager) auf mit den Vorjahren vergleichbarem Niveau. Wesentliche Änderungen gegenüber der Höhe der Tagessätze sowie der durchschnittlichen Zusammensetzung der Beratergruppen in Projektteams, die im vorangegangenen Genehmigungsverfahren BK5-16/019 zu Plausibilisierungszwecken herangezogen wurden, sind nicht festzustellen. Die Kammer berücksichtigt bei der Bewertung der Tagessätze zudem - analog zu den vorangegangenen Verfahren -, dass eine branchenübliche Projektbesetzung auch Fachkräfte mit*

*einer niedrigeren Hierarchie- und Erfahrungsstufe und einem dementsprechend niedrigeren Honorarsatz umfasst (vgl. BK5b-13/052). Eine reine Mittelwertbetrachtung, auf die die Antragstellerin in ihrem Schreiben vom 02.10.2019 verweist, ist nicht sachgerecht, weil die Methode die tatsächliche Struktur von Projektteams nicht hinreichend abbildet. Hierdurch würden die Tagessätze von Managern und Senior Managern, gemessen an ihrem Anteil in Projektteams, den durchschnittlichen Tagessatz überproportional stark beeinflussen.*

*Die von der Antragstellerin geltend gemachten Mehrkosten für die Programmierung als Folge der freihändigen Vergabe können auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass es sich hierbei um neutrale Aufwendungen im Sinne des § 3 Abs. 4 PEntgV handelt. Diese Mehrkosten resultieren weder aus rechtlichen noch aus sonstigen betriebswirtschaftlich nachvollziehbaren Gründen. Die freihändige Vergabe der Programmierung an die DP Direkt GmbH ohne vorherige Sichtung alternativer Leistungsangebote unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten hat die Antragstellerin in freier unternehmerischer Entscheidung getroffen. Die ansonsten für die Geltendmachung rechtlicher und sonstiger sachlicher Rechtfertigungsgründe bestehenden Restriktionen, z. B. hinsichtlich der Nutzung bestehender Personalressourcen und Infrastruktureinrichtungen, sind durch die Antragstellerin weder vorgetragen worden noch in sonstiger Weise ersichtlich. Mit Blick auf die Vergabe der Programmierleistungen war sie nicht daran gehindert, im Wege eines Ausschreibungsverfahrens das wirtschaftlichste Leistungsangebot zu ermitteln.*

*Soweit die Antragstellerin darauf verweist, den Nachweis der Marktüblichkeit der Kosten erbracht zu haben, vermag die Kammer dem nicht zu folgen. Nach § 3 Abs. 1 PEntgV hat die Regulierungsbehörde die vorgelegten Nachweise dahingehend zu prüfen, ob und inwieweit die beantragten Entgelte sich an den KeL orientieren und den Anforderungen nach § 20 Abs. 2 PostG entsprechen. Der Prüfung des Effizienzkriteriums ist der Wirtschaftlichkeitsbezug immanent. Der Nachweis eines wirtschaftlichen/effizienten Leistungsangebots kann wie oben aufgezeigt am ehesten durch eine objektive Vergabe der Programmierleistungen gelingen. Andere Effizienznachweise werden dadurch aber nicht ausgeschlossen.“*

Die Antragstellerin hat mit Ihrer Stellungnahme vom 27.09.2022 keine neuen Punkte vorgetragen, die die vorgenannten Bewertungen zur Kürzung des Adress-Zugangs 4.2 entkräften könnten. Sie verweist weiterhin darauf, dass es sich bei der freihändigen Vergabe der Programmierleistungen an die DP Direkt GmbH um das wirtschaftlichste Angebot gehandelt habe. Durch die freihändige Vergabe fehle es aber – weiterhin – an vergleichenden Nachweisdokumenten, die auch nicht mehr beschafft werden könnten.

Die Kammer hält daher an ihrer bisherigen Bewertung zur Kürzung der Abschreibungswerte fest (vgl. Beschluss BK5-19/024 vom 29.10.2022). Der Ansatz für die Kostenposition „AfA (5 Jahre) Release 4.2“ wird für die beiden letzten verbleibenden Abschreibungsjahre 2023 und 2024 aufgrund der vorgenannten Nachweismängel jeweils von [REDACTED] € um [REDACTED] Prozent auf [REDACTED] € p.a. reduziert. Der durchschnittliche Ansatz für den Zeitraum 2023 bis 2025 beträgt danach [REDACTED] €.

### **Gemeinkosten für Leitung und Service**

Gemeinkosten für Leitung und Service wurden in Höhe der nachgewiesenen Ist-Kosten anerkannt.

Die Antragstellerin hat detailliert und nachvollziehbar dargestellt, wie sich die Kosten für Leitungs- und Serviceleistungen errechnen. Für jeden relevanten Overheadbereich hat sie ausgehend vom Personaleinsatz die auf den Adresszugang entfallenden Anteile hergeleitet. Zur Bestimmung dieser Anteile hat sie den hierfür relevanten Zeitbedarf mit dem betreffenden

Personalkostensatz gewichtet. Für den Bereich Accounting / Rechnungsstellung wurde die Anzahl der Vorgänge mit einem internen Verrechnungspreis bewertet.

Die Herleitung und Berechnung der Leitungs- und Servicetätigkeiten entspricht einer verursachungsgerechten Kostenallokation und deckt sich mit den entgeltregulatorischen Vorgaben des Postgesetzes. Der so hergeleitete Kostenbetrag genießt Vorrang vor einer pauschalen Verrechnung mittels eines statischen Zuschlagssatzes, der zu einer unzutreffenden Proportionalisierung führen kann, die nicht den tatsächlichen Gegebenheiten entspricht. Der Vorrang einer verursachungsgerechten Kostenzurechnung vor einer pauschalen Beaufschlagung ist auch deshalb sachgerecht, weil ein pauschaler Zuschlag für Leitung / Service auch auf Leistungen der DP Direkt GmbH zu einer Doppelabgeltung von Kosten für Team- und Geschäftsleitung führen kann, die bereits in den Kosten der „service level agreements“ enthalten sind. Auch ist nicht ersichtlich, in welchem kausalen Verhältnis Gemeinkosten der Antragstellerin für das Produktmanagement sowie für Accounting und Controlling zu den Programmierkosten der DP Direkt GmbH stehen. Bei Anwendung einer pauschalen Beaufschlagung würde der Kostenansatz für die Overheadleistungen der Antragstellerin nicht sachgerecht bemessen.

Aufgrund des beschriebenen Vorrangs einer verursachungsgerechten Kostenkalkulation vor pauschalen und zudem statischen Zuschlagssätzen werden die von der Antragstellerin im Verfahren nachgewiesenen Gemeinkosten für das Jahr 2021, als aktuell verfügbare Ist-Werte in Höhe von [REDACTED] € der Entgeltkalkulation zugrunde gelegt.

Die von der Antragstellerin ermittelten Gemeinkosten werden in der Kalkulation als Absolutbeträge eingestellt. Eine Verrechnung mittels eines pauschalen Zuschlagssatzes ist damit entbehrlich.

### **Gewinnzuschlag**

Nach § 20 Abs. 2 PostG umfassen die KeL einen angemessenen Gewinnzuschlag.

Bei der Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags nach § 20 Abs. 2 PostG sind die Gewinnmargen solcher Unternehmen als Vergleich heranzuziehen, die in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren, dem Wettbewerb geöffneten Märkten tätig und mit dem beantragenden Unternehmen in struktureller Hinsicht vergleichbar sind. Bei der Vergleichsbetrachtung sind solche Zeiträume unberücksichtigt zu lassen, in denen die wirtschaftliche Entwicklung in einer erheblichen Anzahl der Vergleichsländer durch außergewöhnliche Umstände beeinflusst wurde.

Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben hat die Beschlusskammer zuletzt im Rahmen des Price-Cap-Maßgrößenverfahrens BK5-21/004 die Gewinnmargen anderer europäischer Unternehmen auf vergleichbaren Märkten untersucht. Danach beträgt die durchschnittliche sendungsmengengewichtete Gewinnmarge 6,56 Prozent. Entsprechend der Untersuchungen im Verfahren BK5-21/004 ist es angezeigt, eine Umsatzrendite i.H.v. 6,56 Prozent im vorliegenden Entgeltgenehmigungsverfahren „Adress-Zugang“ als angemessenen Gewinnzuschlag nach § 20 Abs. 2 PostG für die Bestimmung der KeL zugrunde zu legen. Für die Leistung Adress-Zugang kann keine andere Marge als die im o. g. Price-Cap-Maßgrößenverfahren zugrunde gelegte Gewinngröße angesetzt werden. Denn zum einen gelten die in § 20 Abs. 2 PostG festgelegten Grundsätze zur Gewinnbemessung, wonach die KeL einen derart zu ermittelnden Gewinn als Kostengröße zu umfassen haben, auch für die Entgelte der Zugangsleistungen nach §§ 28, 29 PostG. Zum anderen sind die Adresszugangsleistungen mit der eigentlichen Briefbeförderungsleistung derart eng verknüpft, dass die Erwägungen zur Bestimmung des Gewinnsatzes anhand der in § 20 Abs. 2 PostG niedergelegten Kriterien grds. auch für die Adresszugangsleistungen gelten.

Bei der Ermittlung des Gewinns bleibt der Aufwand für die von der DP Direkt GmbH erbrachten IT-Leistungen unberücksichtigt. Mit Blick auf die abgerechneten Tagessätze und Pauschalen ist angesichts der ansonsten geltenden durchschnittlichen Stundensätze für Mitarbeiter der Abteilung Entwicklung und IT der DP Direkt GmbH anzunehmen, dass hieraus ein

angemessener Gewinn erwirtschaftet werden kann. Denn eine Orientierung der in Ansatz gebrachten, bzw. von der Kammer nach Kürzung anerkannter Tagessätze und Pauschalen an marktgängigen Entgelten führt in der Regel zu einer marktüblichen Gewinnbemessung. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts erzielen Unternehmen im Bereich der Dienstleistungen der Informationstechnologie aus ihren Marktumsätzen regelmäßig Betriebsüberschüsse (vgl. Statistisches Bundesamt, Strukturhebung im Dienstleistungsbereich Information und Kommunikation 2019, Fachserie 9, Reihe 4.2, erschienen am 21.10.2021).

Die Kammer geht auch aufgrund der Ausführungen der Antragstellerin im Rahmen der Price-Cap-Maßgrößenverfahren davon aus, dass konzernintern verrechnete Eigenleistungen grundsätzlich mit einem „profit-markup“ beaufschlagt werden.

Die durch DP Direkt GmbH erbrachten IT- und Rechenzentrumsleistungen waren bei der Berechnung des anzuerkennenden Gewinnzuschlags daher nicht zu berücksichtigen.

Bei Zugrundelegung einer Nettokostenbasis innerhalb des Genehmigungszeitraums in Höhe von durchschnittlich [REDACTED] € abzüglich der Kosten für IT-Leistungen der DP Direkt GmbH von durchschnittlich [REDACTED] € errechnet sich für den Gewinn ein Betrag i. H. v. durchschnittlich [REDACTED] € p. a.

### **Trefferprognose: Annahmen bezüglich der Abfragemenge**

Die der Entgeltkalkulation der Antragstellerin zugrundeliegenden Prognosen zur Abfragemenge für den Zeitraum 2023 bis 2025 in Höhe von durchschnittlich [REDACTED] p. a. ist angesichts der sich in 2022 abzeichnenden Treffermenge von voraussichtlich [REDACTED] Treffern nicht nachvollziehbar.

Die Antragstellerin hat ihrer Prognose für den Zeitraum 2023 bis 2025 eine um jeweils [REDACTED] Prozent jährlich [REDACTED] Treffermenge zugrunde gelegt. Diese errechnen sich aus dem arithmetischen Mittel der Veränderungsraten der Jahre 2020 und 2021.

Die Kammer vermag der Prognose der Antragstellerin insofern nicht zu folgen, als sie für den gesamten Zeitraum 2023 bis 2025 von [REDACTED] ausgeht. Gerade die nur [REDACTED] Trefferanzahl im Jahr 2022 sowie die Entwicklung in den drei Vor-Corona-Jahren zeigen, dass ein Trend mit derart [REDACTED] gerade nicht besteht. Die Kammer hält hierbei bereits die Grundlage für die Trendextrapolation der Antragstellerin für unzutreffend, da sie durch Rückgriff auf die Jahre 2020 und 2021, die durch die Corona-Pandemie geprägt wurden, auf nicht-repräsentative Zeiträume im Hinblick auf den Genehmigungszeitraum abstellt. In den beiden Corona-Jahren war der Briefmarkt aufgrund von „Lockdown“-Maßnahmen durch deutliche Rückgänge des Briefaufkommens gekennzeichnet. Die Antragstellerin selbst erwartet bereits für das laufende Jahr eine Erholung ihrer Briefmengen, vgl. u.a. DPDHL Presentation Q2-2022 Results, page 19. Aber auch in Bezug auf die hier maßgeblichen Wettbewerbermengen prognostiziert die Antragstellerin einen lediglich geringfügigen Rückgang gegenüber dem Jahreswert 2021. Für eine Trendfortschreibung der durchschnittlichen Rückgangswerte der beiden Corona-Jahre in Höhe von [REDACTED] Prozent p.a. bestehen aus Sicht der Kammer keine Anhaltspunkte. Bei Außerachtlassung der nicht-repräsentativen Corona-Jahre 2020 und 2021 ist jedenfalls festzustellen, dass in den drei vorherigen Jahren (2017 bis 2019) sich die Treffermenge weitgehend stabil entwickelt hat.

Die Kammer folgt der Antragstellerin in der Annahme, dass die Zahl der abzufragenden Adressen von der Sendungsmenge abhängt, die von den Wettbewerbern befördert wird. Die Treffermenge und damit auch die Anzahl der wegen Umzugs zunächst nicht zustellbaren Sendungen wird im hohen Maße von der Menge der vollständig, also Ende-zu-Ende, zugestellten Sendungen durch Wettbewerber bestimmt.

Nach den der Bundesnetzagentur vorliegenden Marktdaten sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, die für eine im Genehmigungszeitraum [REDACTED] Absatzmenge in der von der Antragstellerin erwarteten Größenordnung spricht. Die Kammer geht vielmehr davon

aus, dass sich Erholungs- bzw. zumindest Stabilisierungseffekte auch auf Seiten der Wettbewerbermengen zeigen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass aufgrund der aktuellen Entwicklung der Treffermengen für das Jahr 2022 und des zu erwartenden nahezu unveränderten Niveaus der von Wettbewerbern zugestellten Sendungen nicht zu erwarten ist, dass der Trend der (Corona-) Jahre 2020 und 2021 sich fortsetzt. Auch unter Zugrundelegung der weitgehend stabilen Trefferentwicklung in den drei Vor-Corona-Jahren, als möglicherweise ebenfalls geeignete repräsentative Größe zur Trendabschätzung, geht die Kammer von keiner wesentlichen Änderung des aktuell beobachtbaren Mengenniveaus aus. Für den Genehmigungszeitraum wird daher die für das Jahr 2022 von der Antragstellerin erwartete Treffermenge i. H.v.

■ Treffern fortgeschrieben und der Ermittlung des Trefferentgelts zugrunde gelegt.

#### 4.5 Entgeltberechnung

Die Kosten des laufenden Betriebs einschließlich eines angemessenen Gewinnzuschlags, der sich auf 6,56 Prozent bezogen auf die Nettokosten (abzüglich der Kosten für IT-Leistungen der DP Direkt GmbH) beläuft, wurden auf eine Gesamtzahl von ■ Treffern pro Jahr umgelegt.

Hieraus errechnet sich ein Stückentgelt i. H. v. 0,29 € pro Treffer.

Das Entgelt pro Treffer wird wie folgt bestimmt: Tabelle 1 - Kosten für den laufenden Betrieb

	2023	2024	2025	Durchschnitt
<b>Personalkosten</b>				
Fachkräfte (IT-Servicemanager)				
Fachkräfte (Informationssicherheit)				
Supportkräfte				
<b>Sachkosten</b>				
Softwarepflege f. Version 4.0				
Softwarepflege f. Version 4.1				
Softwarepflege f. Version 4.2				
Betrieb Rechenzentrum Produktion				
Betrieb Rechenzentrum Entwicklung und Abnahme				
<b>Kapitalkosten</b>				
Arbeitsplatz-PC				
AfA (5 Jahre) Release 4.0				
AfA (5 Jahre) Release 4.1				
AfA (5 Jahre) Release 4.2				
<b>Zwischensumme</b>				
Leitung/Service				
<b>Zwischensumme:</b>				
Gewinnzuschlag 6,56 %				
<b>Gesamtkosten:</b>				
Treffermenge:				
<b>Entgelt pro Treffer:</b>				0,29

#### 4.6 Aufschlagsverbot gemäß § 20 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 PostG

Die beantragten Entgelte sind nur im genehmigten Umfang mit dem Aufschlagsverbot nach § 20 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 PostG vereinbar. Die Antragstellerin könnte die über die festgestellten KeL hinausgehenden Aufschläge nach § 20 Abs. 3 Nr. 1 PostG nur aufgrund ihrer marktbeherrschenden Stellung durchsetzen. Da die Antragstellerin, wie unter Punkt 3. festgestellt, marktbeherrschend und auch alleinige Inhaberin der von ihr generierten Informationen über Adressänderungen ist, steht den Wettbewerbern keine Alternative zu dem Zugang zu Informationen über Adressänderungen über die Antragstellerin zur Verfügung. Ohne den Zugang

könnten die Wettbewerber Sendungen an Empfänger mit vorübergehenden oder dauernden Adressänderungen nicht bzw. nur unter nicht zumutbaren Schwierigkeiten zustellen. Dies wäre nicht i.S.d. PostG, das mit dem Adresszugang Behinderungen im Markt entgegenzutreten will (so auch VG Köln 22 K 5362/99, Urteil vom 10.04.2002, S. 18 des amtlichen Umdrucks zum Postfachzugang). Die Wettbewerber haben auch keine Möglichkeit, gegenüber der Antragstellerin im Verhandlungsweg niedrigere Preise als die von ihr verlangten durchzusetzen.

Eine rechtliche Verpflichtung oder ein sonstiger sachlich gerechtfertigter Grund zur Erhebung der Aufschläge auf die KeL wurde von der Antragstellerin nicht vorgetragen und ist auch sonst nicht ersichtlich.

## **5. Beanstandung des vorgelegten Entwurfs der Allgemeinen Geschäftsbedingungen**

Die von der Antragstellerin nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 PEntgV vorgelegten AGB der Antragstellerin enthalten offensichtlich weiterhin Regelungen, die gegen § 32 Abs. 1 PostG verstoßen, da sie die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Anbieter von Postdienstleistungen ohne sachlich gerechtfertigten Grund beeinträchtigen. Eine weitere Überprüfung nach § 32 PostG bleibt vorbehalten.

Die Allgemeinen Geschäftsbedingungen wurden schon in den vorangegangenen Verfahren beanstandet und seitens der Antragstellerin auch in der in diesem Verfahren vorgelegten Fassung (Stand 01.01.2023) nicht geändert.

Da es nach Wissen der Beschlusskammer jedoch bislang nicht zu Streitigkeiten zwischen der Antragstellerin und ihren Vertragspartnern gekommen ist, hat die Beschlusskammer von ihrem Aufgreifermessen noch keinen Gebrauch gemacht.

Die Kammer belässt es daher erneut dabei, auf die beiden für missbräuchlich gehaltenen Allgemeinen Geschäftsbedingungen hinzuweisen:

### **a) Widerlegliche Vermutung der nicht vertragsgemäßen Verwendung bei bedienter Kontrolladresse**

Ziffer 5 (3) der AGB enthält eine widerlegliche Vermutung nicht vertragsgemäßer Verwendung der überlassenen Adressen bei bedienter Kontrolladresse. Durch diese Klausel wird dem Vertragspartner ein für ihn nicht kontrollierbares und unverhältnismäßiges Risiko aufgebürdet. Zum einen wird es ihm nicht möglich sein, einen Entlastungsbeweis zu führen, da es kein Mittel gibt, lückenlos darzulegen, dass zu keinem Zeitpunkt eine unberechtigte Weitergabe stattgefunden haben kann. Zum anderen wäre ein Missbrauch durch einzelne Angehörige der Antragstellerin nicht ausgeschlossen. Bereits der Einsatz der Kontrolladressen stellt eine ausreichende und effiziente Schutzmaßnahme und eine erhebliche Beweiserleichterung zugunsten der Antragstellerin dar. Die Interessenlage bei den hier in Rede stehenden Vertragsverhältnissen der Antragstellerin mit ihren Wettbewerbern ist auch mit derjenigen bei Vertragsverhältnissen mit anderen Vertragspartnern, die nicht im Wettbewerb zur Antragstellerin stehen, nicht vergleichbar. Im Übrigen ist die Klausel auch nicht geschäftsüblich. Die Antragstellerin bzw. ihre Tochterunternehmen vereinbaren nach eigenem Vortrag derartige Regelungen im Rahmen anderer Adressdienstleistungen auch nur mit einzelnen und nicht mit allen Vertragspartnern, an die sie die Daten weitergeben.

### **b) Ungleichverteilung der Haftungsbeschränkungen**

In Ziffer 7 der AGB wird die Haftung der Antragstellerin stark eingeschränkt, im Wesentlichen auf die Verletzung von Kardinalpflichten und grobe Fahrlässigkeit und Vorsatz. Dagegen haftet der Lizenznehmer unbeschränkt für alle Folgen und Nachteile, die der Antragstellerin und Dritten entstehen. Für diese Ungleichverteilung besteht kein sachlich gerechtfertigter Grund.et

## **6. Befristung**

Das Entgelt wird befristet vom 01.01.2023 bis zum 31.12.2025 genehmigt. Die Gesetzesbegründung (BT-Drs. 13/7774 S. 25) nennt als Nebenbestimmung i. S. d. § 22 Abs. 3 PostG ausdrücklich die Möglichkeit, Preisgenehmigungen zu befristen.

Die von der Antragstellerin beantragte Geltungsdauer von drei Jahren ist angemessen. Sie gewährt sowohl der Antragstellerin wie auch den Wettbewerbern ausreichend Planungssicherheit, ermöglicht andererseits aber auch in ausreichendem zeitlichen Rahmen eine Überprüfung der zugrunde gelegten Annahmen.

Größere Abweichungen hinsichtlich der Adressdatenqualität und der der Genehmigung zugrunde gelegten Treffermenge werden im Genehmigungszeitraum nicht erwartet. Ihnen könnte ggf. im Wege einer nachträglichen Entgeltkontrolle nach § 24 PostG oder durch die Möglichkeiten des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts begegnet werden.

## **Rechtsbehelfsbelehrung**

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Klage bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, erhoben werden.

Eine Klage hat keine aufschiebende Wirkung.

Bonn, den 02.11.2022

Lamoratta  
Vorsitzender

Willemsen  
Beisitzerin

Balzer  
Beisitzer

## **Vergebührung:**

Der Gebührenbescheid nach den Regeln des BGebG i. V. m. § 1 Nr. 14 BNetzAGebV, Anlage, Abschnitt 9, Nr. 1.4 i.V.m. der Verwaltungsvorschrift VwV-BK-BNetzABGebV ergeht mit gesondertem Bescheid.