

Kalevi Dieke, Alex; Schölermann, Sonja

**Working Paper**

## Ex-ante-Preisregulierung nach vollständiger Marktöffnung der Briefmärkte

WIK Diskussionsbeitrag, No. 294

**Provided in Cooperation with:**

WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH, Bad Honnef

*Suggested Citation:* Kalevi Dieke, Alex; Schölermann, Sonja (2007) : Ex-ante-Preisregulierung nach vollständiger Marktöffnung der Briefmärkte, WIK Diskussionsbeitrag, No. 294, WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Bad Honnef

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/226908>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# **Ex-ante-Preisregulierung nach vollständiger Marktöffnung der Briefmärkte**

**Alex Kalevi Dieke  
Sonja Schölermann**

Nr. 294

April 2007

**WIK Wissenschaftliches Institut für  
Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH**

Rhöndorfer Str. 68, 53604 Bad Honnef

Postfach 20 00, 53588 Bad Honnef

Tel 02224-9225-0

Fax 02224-9225-63

Internet: <http://www.wik.org>

eMail [info@wik.org](mailto:info@wik.org)

[Impressum](#)

In den vom WIK herausgegebenen Diskussionsbeiträgen erscheinen in loser Folge Aufsätze und Vorträge von Mitarbeitern des Instituts sowie ausgewählte Zwischen- und Abschlussberichte von durchgeführten Forschungsprojekten. Mit der Herausgabe dieser Reihe bezweckt das WIK, über seine Tätigkeit zu informieren, Diskussionsanstöße zu geben, aber auch Anregungen von außen zu empfangen. Kritik und Kommentare sind deshalb jederzeit willkommen. Die in den verschiedenen Beiträgen zum Ausdruck kommenden Ansichten geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autoren wieder. WIK behält sich alle Rechte vor. Ohne ausdrückliche schriftliche Genehmigung des WIK ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

ISSN 1865-8997

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</b>	<b>II</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>V</b>
<b>Summary</b>	<b>VI</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2 Konzepte zur Bestimmung des Umfang von Ex-ante-Preisregulierung</b>	<b>3</b>
2.1 Drei-Kriterien-Test der EU-Kommission für Ex-ante-Regulierung im Telekommunikationssektor	3
2.2 Studie von de Bijl et al. (Niederlande)	10
2.3 Studie von Frontier Economics (Großbritannien)	15
2.4 Kritische Würdigung der Konzepte	21
<b>3 Bestimmung des erforderlichen Umfangs von Ex-ante-Preisregulierung auf dem deutschen Briefmarkt</b>	<b>27</b>
3.1 Marktabgrenzung	27
3.1.1 Hypothetischer Monopolistentest	27
3.1.2 Räumlich relevanter Markt	29
3.1.3 Sachlich relevanter Markt	33
3.2 Durchführung des Drei-Kriterien-Tests der EU-Kommission	45
3.2.1 Übersicht der Ergebnisse	46
3.2.2 Markt Nr. 2: End-to-end-Briefsendungen für Privatkunden	47
3.2.2.1 Markteintrittsbarrieren	47
3.2.2.2 Keine Entwicklung zu wirksamem Wettbewerb in einem relevanten Zeithorizont	52
3.2.2.3 Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts nicht ausreichend	57
3.2.3 Markt Nr. 8: Worksharing-Markt für Briefe mit Laufzeit E+1	58
3.2.3.1 Markteintrittsbarrieren	58
3.3 Untersuchung von beträchtlicher Marktmacht (SMP)	61
3.4 Geeignete Regulierungsmaßnahmen	63
3.5 Sektorspezifische ex-post-Regulierung	64
<b>4 Schlussfolgerungen</b>	<b>66</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>68</b>
<b>Anhang</b>	<b>71</b>

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1	Bestimmung der Wettbewerbsintensität in Großbritannien	17
Abbildung 2	Marktdefinitionen von Frontier Economics und De Bijl et al.	22
Abbildung 3	Prüfreihefolge zur sachlichen Marktabgrenzung	33
Tabelle 1	Vergleich der Konzepte zur Ermittlung des erforderlichen Umfangs der Ex-ante-Preisregulierung	22
Tabelle 2	Sachliche Marktabgrenzung: Briefmärkte in Deutschland	45
Tabelle 3	Drei-Kriterien-Test: Ergebnisübersicht für Briefmärkte in Deutschland	46
Tabelle 4	Beispiel zum Einsparpotenzial bei Briefsendungen von Privatkunden	53
Tabelle 5	Marktanteile der DPAG und ihrer Wettbewerber 2005-06 (Umsatz)	61
Tabelle 6	Zusätzliche Hinweise auf beträchtliche Marktmacht der DPAG (außer Marktanteilen)	62
Tabelle A 1	Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für Markt Nr. 1 (End-to-end-Briefsendungen (E+1) für Geschäftskunden)	72
Tabelle A 2	Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für Markt Nr. 3 (End-to-end-Sendungen mit längerer Laufzeit)	72
Tabelle A 3	Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für Markt Nr. 4 (Internationale End-to-end-Briefsendungen für Geschäftskunden)	73
Tabelle A 4	Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für Markt Nr. 5 (Internationale End-to-end-Briefsendungen für Privatkunden)	74
Tabelle A 5	Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für Markt Nr. 6 (End-to-end-Einschreibdienste für Geschäftskunden)	75
Tabelle A 6	Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für Markt Nr. 7 (End-to-end-Einschreibdienste für Privatkunden)	76
Tabelle A 7	Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für Markt Nr. 9 (Worksharing-Markt für Briefdienste mit längerer Laufzeit und umfangreicherer Vorsortierung)	77
Tabelle A 8	Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für Markt Nr. 10 (Worksharing-Markt für Briefdienste mit längerer Laufzeit und geringer Vorsortierung)	77
Tabelle A 9	Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für Markt Nr. 11 (Worksharing-Markt für internationale Briefdienste)	78

## Abkürzungsverzeichnis

BNetzA	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
bspw.	beispielsweise
BZA	Briefzentrum Abgang
BZE	Briefzentrum Eingang
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
DPAG	Deutsche Post AG
DTAG	Deutsche Telekom AG
e.g.	zum Beispiel - <i>exempli gratia</i> (lat.)
EBIT	Gewinn vor Zinsen und Steuern - <i>earnings before interest and taxes</i> (engl.)
EG	Europäische Gemeinschaft bzw. Europäische Gemeinschaften
et al	und andere - <i>et alteri</i> (lat.)
etc.	und der Rest - <i>et cetera</i> (lat.)
EU	Europäische Union
EU-Kommission	Europäische Kommission
f.	folgende
ff.	fort folgende
g	Gramm
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Hrsg.	Herausgeber
inkl.	inklusive
k.A.	keine Angaben
kg	Kilogramm
km	Kilometer
LKW	Lastkraftwagen
Nr.	Nummer
o.J.	ohne Jahresangabe
OPTA	Niederländische Regulierungsbehörde - <i>Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit</i> (ndl.)
PKW	Personenkraftwagen
PostG	Postgesetz
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung
PZA	Postzustellauftrag

Rdnr.	Randnummer
S.	Seite
s.	siehe
SMP	beträchtliche Marktmacht - significant market power (engl.)
TNT	TNT Post Holding GmbH (und Beteiligungen in Deutschland)
TPG	Koninklijke TPG Post BV, ndl. Postunternehmen (heute: Koninklijke TNT Post BV)
u.a.	unter anderem
u.E.	unseres Erachtens
vgl.	vergleiche
Vol.	Band - volume (engl.)
z.B.	zum Beispiel

## Zusammenfassung

In der europäischen Postregulierung und wissenschaftlichen Diskussion gibt es kein Einvernehmen über die Rolle der Ex-ante-Preisregulierung in liberalisierten Märkten: In einigen Staaten unterliegen Universaldienste inkl. aller Brief- und Paketprodukte des Incumbent der Genehmigungspflicht, in anderen beschränkt sie sich z. B. auf Monopoldienste oder Einzelsendungen. Das deutsche Postgesetz sieht vor, dass ab 2008 nur mehr Briefe unterhalb von 50 Stück Einlieferungsmenge genehmigungspflichtig sind.

Ziel dieser Studie ist, den erforderlichen Umfang von Ex-ante-Preisregulierung in Deutschland für die Zeit nach der vollständigen Marktöffnung (2008) zu bestimmen. Dazu wurde das Marktanalyseverfahren und der Drei-Kriterien-Test der EU-Kommission (Regulierungsrahmen für elektronische Kommunikation) auf den deutschen Briefmarkt angewendet.

Der geographisch relevante Markt ist das gesamte Bundesgebiet. Es wurden elf sachlich relevante Märkte identifiziert, darunter drei Privatkundenmärkte (nationale Briefe, internationale Briefe, Einschreiben) und acht Geschäftskunden- und Worksharing-Märkte. Als Privatkunden gelten Haushalte und geschäftliche Versender mit geringer Sendungsmenge. Worksharing-Produkte beinhalten nur einen Teil der Wertschöpfungskette und erfordern vom Versender z. B. Vorsortierung oder Transportleistungen. Marktabgrenzung und -analyse erfolgten auf Basis öffentlich verfügbarer Informationen.

Märkte kommen nur dann für Ex-ante-Regulierung in Betracht, wenn (i) hohe und dauerhafte Markteintrittsschranken bestehen, (ii) keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb erkennbar ist, und (iii) die Anwendung allgemeinen Wettbewerbsrechts allein nicht ausreichend ist. Unsere Analyse findet alle drei Kriterien nur für drei der elf Märkte – die Privatkundenmärkte – erfüllt. Markteintrittsschranken sehen wir insbesondere in versunkenen Investitionen in Zugangsnetze und Marketing begründet, die relativ zum geringen Volumen der Privatkundenmärkte erheblich sind. Zusätzlich liegen in der Zustellung Skaleneffekte vor, die jedoch allein keine Markteintrittsbarriere begründen. Auch für die Zeit nach der vollständigen Marktöffnung ist keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb auf Privatkundenmärkten erkennbar und wir halten die alleinige Anwendung des GWB nicht für ausreichend. In den anderen Märkten (für Geschäftskunden- und Worksharing-Produkte) haben wir keine Markteintrittsschranken festgestellt.

In den Privatkundenmärkten besitzt die Deutsche Post AG beträchtliche Marktmacht und Ex-ante-Preisregulierung ist erforderlich. Für Geschäftskunden- und Worksharing-Märkte hingegen erscheint sie unangemessen, da dort keine hohen und dauerhaften Markteintrittsschranken vorliegen. Die Regelung des Postgesetzes, die Preisgenehmigungspflicht auf Sendungen unterhalb einer definierten Einlieferungsmenge zu begrenzen, erscheint im Grundsatz angemessen – jedoch sollte die 50-Stück-Grenze mittels einer Nachfragestudie überprüft werden.

## Summary

In European postal regulation as well as in economic literature there is no common sense about the appropriate scope of ex ante price regulation in liberalised markets. In some EU member states all universal services of the incumbent are subject to ex ante price regulation. In others, ex ante price control is restricted to e. g. monopoly services or single piece mail. According to the German postal law, ex ante price regulation will be limited to single piece mail (less than 50 pieces) after full market opening.

The study aims at determining the appropriate scope of ex ante price regulation in German letter market after full market opening (scheduled for 2008). For this purpose, relevant concepts for market definition, market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications have been applied to German letter market.

The geographically relevant market is the whole German territory. We have identified eleven relevant product markets, thereof three markets for private customers (national letters, international letter, registered) and eight business customer and worksharing-markets. The term “private customer” refers to both households and low-volume business customers. Worksharing products cover only parts of the postal value chain and require pre-sorting or other preparatory work from senders. All market definition and analysis has been conducted using publicly available information.

A product market may be susceptible for ex ante regulation only if (i) high and non-transitory entry barriers exist, (ii) the market does not tend towards effective competition and (iii) the application of competition law alone is insufficient. According to our analysis, all three criteria are met only for three markets: markets for private customers. The key barriers to entry in these Main markets are substantial sunk costs for access networks and marketing. These sunk costs are significant in relation to the small size of the market for private customers. In addition, there are economies of scale in mail delivery which alone, however, we do not regard as barriers to entry in the German market. For a relevant time horizon following full market opening, a tendency towards effective competition in private customer markets cannot be expected. The application of competition law alone does not appear sufficient to address the market failures. We have not found significant and non-transitory barriers to entry in other markets (business customers, worksharing).

In markets for private customers, Deutsche Post AG has significant market power and ex ante price regulation is necessary. By contrast, ex ante price regulation seems inappropriate for German markets for business customers and worksharing products— for a lack of high and non-transitory entry barriers. The current provision of the German postal law—to limit ex ante price control single piece mail—generally appears adequate. Yet, the dividing line of 50 pieces should be re-considered based on a customer survey.

## 1 Einleitung

Die europäischen Postdienste-Richtlinien 97/67/EG und 2002/21/EG verlangen von den EG-Mitgliedstaaten u. a., dafür Sorge zu tragen, dass die Preise von Universaldiensten kostenorientiert sind. Preisregulierung für Postdienste ist damit verpflichtend, wenn gleich die Richtlinien den Mitgliedstaaten erhebliche Freiheiten bei der Ausgestaltung dieser Regulierung überlassen. Folglich unterscheiden sich Umfang und Anwendung von Ex-ante-Preisregulierung in den Mitgliedstaaten deutlich. In der Mehrheit der Länder ist die (ex-ante) Preisgenehmigung an den Universaldienst geknüpft. Einige Mitgliedstaaten haben die Ex-ante-Genehmigungspflicht auf reservierte Dienste beschränkt. In wenigen Ländern gibt es jedoch gar keine Ex-ante-Preisregulierung für Postdienste.<sup>1</sup>

In Deutschland sieht das Postgesetz für die Zeit nach der vollständigen Marktöffnung Ex-ante-Preisregulierung nur für Dienste von marktbeherrschenden Anbietern vor, jedoch mit der Ausnahme von Diensten mit einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück (§ 19 Satz 2 PostG). Das heißt, ab der vollständigen Marktöffnung können nur solche Briefdienste mit einer geringeren Mindesteinlieferungsmenge als 50 Stück Ex-ante-reguliert werden. Diese Vorschrift spiegelt die ursprüngliche Erwartung des Gesetzgebers wider, dass Wettbewerb für Massensendungen sich schneller entwickeln werde als für Einzelsendungen – und eine strikte Preisaufsicht für Massensendungen damit verzichtbar sei. Kurz vor dem Zeitpunkt der vollständigen Marktöffnung stellt sich nun die Frage, ob die Erwartung des Gesetzgebers (von 1997) aufrechterhalten werden kann.

Gegenstand dieser Studie ist, den zukünftig erforderlichen Umfang der Ex-ante-Preisregulierung im Briefmarkt zu untersuchen. Ziel ist es, anhand ökonomischer Kriterien konkret zu ermitteln, welche Dienste einer Preisgenehmigungspflicht unterworfen sein sollten. Dabei ist es wesentlich, Stand und Entwicklung des Wettbewerbs mit Hilfe eines geeigneten Instrumentariums genau zu beurteilen bzw. Erwartungen über die zukünftige Wettbewerbsentwicklung zu bilden. Unsere Erwartungen und Einschätzungen beziehen sich stets auf die Zeit nach der vollständigen Marktöffnung. Die Studie enthält keine gesonderte Betrachtung der Übergangsphase vom Monopol zum Wettbewerb – die Empfehlungen hinsichtlich der Einschränkung der Regulierungsintensität in einigen Märkten sind daher mittelfristig.

Dazu werden zunächst im Kapitel 2 Konzepte zur Ermittlung des Umfangs von Ex-ante-Preisregulierung aus der ökonomischen Literatur sowie der Entscheidungspraxis der europäischen Regulierungsbehörden vorgestellt und kritisch gewürdigt. Aus den drei vorgestellten Konzepten wird für die Analyse des deutschen Briefmarktes der Drei-Kriterien-Test der EU-Kommission als bestgeeignetes Verfahren ausgewählt. In Kapitel

---

<sup>1</sup> Für eine Übersicht siehe WIK-Consult (2006).

3 werden als Voraussetzung für die Anwendung des Tests zunächst relevante Märkte abgegrenzt, die auf das Vorliegen der drei Kriterien untersucht werden. Diejenigen Märkte, die nach der Anwendung des Tests für Maßnahmen der Ex-ante-Regulierung in Betracht kommen, werden weiterhin auf beträchtliche Marktmacht untersucht. Anschließend werden angemessene Regulierungsmaßnahmen für diese Märkte diskutiert, von denen Ex-ante-Preisregulierung eine Option ist. Kapitel 4 fasst die Ergebnisse der Studie zusammen und zieht Schlussfolgerungen.

## 2 Konzepte zur Bestimmung des Umfang von Ex-ante-Preisregulierung

### 2.1 Drei-Kriterien-Test der EU-Kommission für Ex-ante-Regulierung im Telekommunikationssektor

Die EU-Kommission hat zur Bestimmung derjenigen Märkte für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, die ex ante reguliert werden sollen, einen Test entwickelt. Voraussetzung für die Anwendung des Tests ist die Abgrenzung relevanter Märkte.<sup>2</sup>

#### **Marktabgrenzung**

Ein relevanter Markt muss in zwei Dimensionen bestimmt werden, zum einen in sachlicher, zum anderen in geographischer Hinsicht. Die Kommission berücksichtigt dazu im Wesentlichen zwei Kriterien: Nachfrage- und Angebotssubstitution. Zusätzlich kann potenzieller Wettbewerb zur Beurteilung hinzugezogen werden, jedoch misst die Kommission den ersten beiden Kriterien die größte Bedeutung zu.<sup>3</sup>

Die Nachfragesubstitution drückt aus, ob Nachfrager im Fall einer Preiserhöhung für ein Produkt dieses als austauschbar ansehen, d. h., in welchem Maße sie bereit sind, statt des untersuchten Produktes ein anderes nachzufragen.<sup>4</sup> Wandern bei einer Preiserhöhung so viele Kunden zu anderen Produkten ab, dass sich für den Anbieter des untersuchten Produktes die Preiserhöhung nicht mehr lohnt, so bilden das untersuchte Produkt und das bzw. die Substitutionsprodukt/e einen gemeinsamen relevanten Markt. Es ist also nicht notwendig, dass alle Nachfrager von dem untersuchten Produkt zu einem anderen abwandern; die Nachfrageverschiebung muss lediglich ausreichend groß sein, damit die Preiserhöhung unprofitabel wird und somit eine disziplinierende Wirkung auf den Anbieter entfaltet.

Entstehen beim Wechsel von einem Produkt zum anderen Kosten für die Nachfrager (bspw. für den Transport, für technische Umstellung oder für zusätzliche Investitionen, die bei der Umstellung auf ein Substitutionsprodukt erforderlich sind), so kann das die Nachfragesubstitution beschränken.<sup>5</sup> Auch die kurzfristige Reaktionsmöglichkeit der Nachfrager ist von Bedeutung. Sind Nachfrager z. B. durch langfristige Verträge gebunden, so können sie bei einer Preiserhöhung nicht kurzfristig reagieren. Damit wird die disziplinierende Wirkung der Nachfragesubstitution reduziert.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. dazu Richtlinie 2002/21/EG.

<sup>3</sup> Vgl. Europäische Kommission (2002a).

<sup>4</sup> Vgl. dazu auch Plum/Schwarz-Schilling (2000), S. 21 f.

<sup>5</sup> Vgl. Plum/Schwarz-Schilling (2000), S. 22.

<sup>6</sup> Vgl. Europäische Kommission (2002a), Rdnr. 50.

Unter Angebotssubstitution wird die Reaktion von anderen Anbietern auf eine Preiserhöhung bei dem untersuchten Produkt verstanden. Sie können ebenso wie Nachfrager eine disziplinierende Wirkung auf den Anbieter des untersuchten Produktes ausüben, indem sie ihr Angebot auf das untersuchte Produkt umstellen und mit ihm in Konkurrenz treten. Die Mengen, die andere Anbieter aufgrund der Preiserhöhung substituieren, werden in den relevanten Markt einbezogen. Angebotssubstitution sollte nur dann für die Definition des relevanten Marktes einbezogen werden, wenn andere Anbieter auf eine Preiserhöhung beim untersuchten Produkt „direkt oder kurzfristig“ mit Angebotsumstellung reagieren und dadurch keine spürbaren Zusatzkosten entstehen.<sup>7</sup>

Als dritter Faktor kann der potenzielle Wettbewerb zur Marktabgrenzung hinzugezogen werden. Die EU-Kommission sieht den Unterschied zwischen potenziellem Wettbewerb und Angebotssubstitution darin, dass bereits aktive Unternehmen ihr Angebot kurzfristig und ohne Zusatzkosten umstellen können, während potenzielle neue Anbieter nicht sofort und nur „zu erheblichen gesunkenen Kosten“ in den Markt eintreten können.<sup>8</sup>

Die Abgrenzung des räumlichen Marktes richtet sich nach der Homogenität der Wettbewerbsbedingungen. In dem relevanten Gebiet müssen sich die Wettbewerbsbedingungen gleichen oder zumindest „hinreichend homogen“ sein und sich deutlich von benachbarten Gebieten unterscheiden.<sup>9</sup>

Zur Prüfung, ob ein relevanter Markt für Ex-ante-Regulierung in Frage kommt, wird er dem Drei-Kriterien-Test unterzogen.

### ***Drei Kriterien für Ex-ante-Regulierung***

Die Definition von Kriterien zur Bestimmung, ob Ex-ante-Regulierung eines Telekommunikationsmarktes erforderlich ist, basiert auf zwei Prämissen. Erstens stellt die Kommission in der Begründung zur Einführung der Rahmenrichtlinie fest:

- „Unter bestimmten Umständen sind Vorabverpflichtungen aufzuerlegen, um die Entwicklung eines wettbewerbsorientierten Marktes zu gewährleisten.“<sup>10</sup>
- „Vorabverpflichtungen sollten nur auferlegt werden, wenn kein wirksamer Wettbewerb besteht“.<sup>11</sup>

Darin wird deutlich, dass Ex-ante-Regulierung nur eingesetzt werden kann, wenn solche Maßnahmen verhältnismäßig zur verfolgten Zielsetzung sind. Einerseits sind Regulierungseingriffe unter bestimmten Voraussetzungen erforderlich, um die Marktteilnehmer vor dem Verhalten eines marktmächtigen Unternehmens zu schützen.

---

<sup>7</sup> Vgl. Europäische Kommission (2002a), Rdnr. 38-39.

<sup>8</sup> Vgl. Europäische Kommission (2002a), Rdnr. 38.

<sup>9</sup> Vgl. Europäische Kommission (2002a), Rdnr. 56.

<sup>10</sup> Richtlinie 2002/21/EG, Erwägungsgrund 25.

<sup>11</sup> Richtlinie 2002/21/EG, Erwägungsgrund 27.

Andererseits können Regulierungseingriffe in einen funktionierenden Wettbewerb die Funktionsweise des Wettbewerbs stören und damit ein effizientes Marktergebnis verhindern. Es ist wesentlich für die Erfüllung der in den Prämissen enthaltenen Ziele, dass die Voraussetzungen für Ex-ante-Regulierung sorgfältig geprüft werden. Die Kommission hat dazu drei Kriterien aufgestellt:

1. Die Existenz von hohen und dauerhaften Markteintrittsschranken.
2. Der Markt tendiert in einem relevanten Zeithorizont nicht zu wirksamem Wettbewerb.
3. Die Anwendung des Wettbewerbsrechts ist nicht ausreichend, um Hindernisse für die Wettbewerbsentwicklung zu beseitigen.

Diese Kriterien sind kumulativ, müssen also alle drei erfüllt sein. Sie werden im Folgenden erläutert.

#### *Markteintrittsschranken*

Aus Sicht der Kommission sind zwei Arten von Markteintrittsbarrieren relevant: erstens legale bzw. regulatorische Barrieren, zweitens strukturelle.<sup>12</sup> Regulatorische Markteintrittsbarrieren bestehen in gesetzlichen oder administrativen Schranken oder Bedingungen, die potenzielle neue Anbieter zu überwinden bzw. zu erfüllen haben.

Dabei sind nicht alle Eintrittsbedingungen, die Anbieter auf Postmärkten zu erfüllen haben, mit Markteintrittsschranken gleichzusetzen. Beispielsweise könnte Voraussetzung für die Erbringung von Briefdiensten sein, dass Anbieter eine Lizenz erwerben. Je nach Ausgestaltung der Lizenz kann es sich dann um eine Markteintrittsbarriere handeln. Wenn etwa die Anzahl der Lizenzen beschränkt ist, ein potenzieller neuer Anbieter umfangreiche Gutachten staatlich bestellter Prüfer vorweisen, den Nachweis einer bestimmten Ausbildung erbringen oder sogar eine erhebliche Lizenzgebühr zahlen muss, so sind direkt die Bedingungen des Markteintritts und/oder die Positionierung dieses Anbieters auf dem Markt betroffen.<sup>13</sup> In diesen Fällen bestünde eine Markteintrittsschranke. Haben staatliche Maßnahmen oder administrative Vorschriften keinen Einfluss auf die Bedingungen des Markteintritts und/oder die Positionierung dieses Anbieters auf dem Markt, so besteht nach Auffassung der Kommission keine regulatorische Markteintrittsschranke.

Zweitens sind ökonomische Faktoren mögliche Gründe für die Existenz von strukturellen Markteintrittsschranken.<sup>14</sup> In der Definition der Kommission liegen strukturelle Barrieren vor, wenn der Stand der Technologie und die damit verbundenen

---

<sup>12</sup> Vgl. zur Erläuterung des ersten Kriteriums Commission Recommendation: Explanatory Memorandum.

<sup>13</sup> Vgl. Commission Recommendation: Explanatory Memorandum.

<sup>14</sup> Vgl. Commission Recommendation: Explanatory Memorandum.

Kostenstrukturen so ausgestaltet sind, dass dadurch zwischen den etablierten Betreibern und den potenziellen neuen Anbietern asymmetrische Bedingungen entstehen, die den Markteintritt behindern oder sogar verhindern. Als Beispiel nennt die Kommission die Existenz von hohen Skalen- und Verbundvorteilen sowie economies of density, verbunden mit hohen versunkenen Kosten.

#### *Keine Entwicklung zu wirksamem Wettbewerb*

Das zweite Kriterium fokussiert auf die Wettbewerbsdynamik. Es untersucht, ob ein Markt so beschaffen ist, dass er innerhalb eines relevanten Zeithorizonts zu wirksamem Wettbewerb tendiert und eine Ex-ante-Regulierung deshalb nicht erforderlich ist.

Das Kriterium enthält zwei Aspekte. Erstens ist die Wettbewerbsentwicklung hinter den existierenden Markteintrittsbarrieren relevant. Andere strukturelle Faktoren oder Marktcharakteristika können, so die Kommissionsempfehlung, selbst im Falle hoher Marktschranken dazu führen, dass der Markt zu Wettbewerb tendiert. Die Kommission nennt als Beispiel dafür den Fall, dass eine beschränkte Anzahl von Unternehmen auf einem Markt mit hohen Eintrittsbarrieren tätig ist, wobei die Unternehmen sich durch unterschiedliche Kostenstrukturen auszeichnen und die Nachfrage preiselastisch ist. Dann könnten Marktanteile sich im Zeitablauf verändern und/oder die Preise fallen. Diese Entwicklungen sollen einen engen zeitlichen Bezug zur gegenwärtigen Entwicklung aufweisen. Zwar können auch zukünftige Entwicklungen in die Bewertung einbezogen werden, diese sollen aber nicht nur eine theoretische Möglichkeit darstellen, sondern in einem relevanten Zeitfenster absehbar sein.

Der zweite Aspekt betrifft technologische Entwicklungen, die bestehende Markteintrittsschranken für potenzielle neue Anbieter irrelevant werden lassen können. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn es sich um Märkte handelt, die durch konstante Weiter- bzw. Neuentwicklung von Technologien geprägt sind. Der Wettbewerb findet statt, indem potenzielle Wettbewerber die etablierten Anbieter durch Innovationen von außen bedrohen; die Anbieter müssen sich nicht notwendigerweise in dem gleichen Markt bewegen.

#### *Anwendung des Wettbewerbsrechts nicht ausreichend*

Mit Hilfe des dritten Kriteriums soll untersucht werden, ob eine Ex-ante-Regulierung trotz der Erfüllung der ersten beiden Kriterien nicht erforderlich ist, weil das Wettbewerbsrecht ein ausreichendes Instrumentarium darstellt, um mögliche Wettbewerbshindernisse zu beseitigen. Die Kommission konkretisiert, dass die Bedingungen für die Anwendung des Wettbewerbsrechts erheblich und umfangreich sind, also z. B. Kostendaten und -bewertungen erforderlich sind. Weiterhin ist Ex-ante-Regulierung dann erforderlich, wenn Entscheidungen wiederkehrender Natur sind oder zeitnah getroffen werden müssen oder wenn Rechtssicherheit eine vorrangige Bedeutung hat.

### **Beträchtliche Marktmacht und geeignete Regulierungsmaßnahmen**

Märkte, die nach der Prüfung der drei Kriterien für Maßnahmen der Ex-ante-Regulierung in Frage kommen, müssen zusätzlich auf das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht untersucht werden. Die Kommission definiert als marktbeherrschende Stellung, wenn ein Unternehmen „entweder allein oder gemeinsam mit anderen eine der Beherrschung gleichkommende Stellung einnimmt, d. h. eine wirtschaftlich starke Stellung, die es ihm gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern, Kunden und letztlich Verbrauchern zu verhalten“<sup>15</sup>.

Für die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung sind mehrere Kriterien ausschlaggebend. Als ein Indikator wird ein Marktanteil von über 50 % gewertet.<sup>16</sup> Ein hoher Marktanteil allein ist aber nicht ausreichend, um ein marktbeherrschendes Unternehmen zu charakterisieren. Zusätzlich müssen weitere marktstrukturelle Kriterien hinzugezogen werden. Mögliche Indikatoren für eine marktbeherrschende Stellung sind:

- Gesamtgröße des Unternehmens
- Kontrolle über wesentliche Einrichtungen
- Technologische Vorteile
- Keine Nachfragemacht der Kunden
- Leichter oder privilegierter Zugang zu Kapitalmärkten
- Diversifizierung von Produkten
- Größen- und Verbundvorteile
- Vertikale Integration
- Hochentwickeltes Vertriebs- und Verkaufsnetz
- Kein potenzieller Wettbewerb
- Expansionshemmnisse

Die Aufzählung dieser Kriterien verdeutlicht, dass die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung eine sorgfältige Marktanalyse voraussetzt. Wettbewerb kann trotz einer marktbeherrschenden Stellung in gewissem Umfang bestehen; das marktbeherrschende Unternehmen ist jedoch in der Lage, die Bedingungen für Wettbewerbsentwicklung zu beherrschen oder zu beeinflussen.

Für Märkte, die sowohl nach den drei Kriterien für Ex-ante-Regulierung in Frage kommen als auch beträchtliche Marktmacht aufweisen, müssen geeignete Maßnahmen der Ex-ante-Regulierung ausgewählt werden. Die Ex-ante-Preiskontrolle stellt einen sehr starken Eingriff in die unternehmerische Freiheit eines Anbieters dar und sollte daher nur dann eingesetzt werden, wenn alternative Maßnahmen nicht möglich sind oder zu inferiorer Ergebnissen führen. Grundsätzlich sollte beachtet werden, dass jegliche Regulierungseingriffe die Balance zwischen Kunden- und Wettbewerbsschutz einerseits

---

<sup>15</sup> Richtlinie 2002/21/EG, Artikel 14 (2).

<sup>16</sup> Allerdings kann ein Unternehmen auch mit einem geringeren Marktanteil marktbeherrschend sein. Vgl. Europäische Kommission (2002a), Rdnr. 75.

sowie Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch übermäßig starke Eingriffe halten müssen.

Der Rechtsrahmen für Märkte für elektronische Kommunikation sieht vor, dass nur solche Ex-ante-Regulierungsmaßnahmen auferlegt werden, die auf der Art und Weise des festgestellten Marktversagens basieren und zudem angemessen und verhältnismäßig zum damit verfolgten Regulierungsziel sind. Dabei ist stets die Maßnahme zu wählen, die das Ziel mit der geringstmöglichen Belastung des Anbieters erreicht.

### ***Konkrete Anwendung des Drei-Kriterien-Tests***

Die drei Kriterien der Kommission sind sehr weit formuliert und für die Anwendung auf reale Märkte ist eine Konkretisierung erforderlich. Im Folgenden soll dies anhand eines Anwendungsbeispiels verdeutlicht werden. Als Beispiel wurde die Marktabgrenzung der BNetzA für den Zugang zu Teilnehmeranschlussleitungen gewählt.<sup>17</sup>

Der Markt für den Zugang zu Teilnehmeranschlussleitungen umfasst den entbündelten<sup>18</sup> Zugang von Grosskunden. Dieser Zugang kann über Kupferkabel, über hybride Kupfer- und Glasfaserkabel oder über das so genannte „Line-Sharing“ erfolgen. Beim Line-Sharing wird eine Teilnehmeranschlussleitung in zwei Frequenzbereiche unterteilt, sodass ein Frequenzbereich vom Leitungsinhaber (z. B. für Sprachübertragung), der andere Bereich von Wettbewerbern (z. B. für Datenübertragung) genutzt werden kann.<sup>19</sup>

### ***Markteintrittsschranken***

Die Deutsche Telekom AG (DTAG) verfügt über ein bundesweites Netz aus Teilnehmeranschlussleitungen. Für Wettbewerber, die Dienstleistungen für Endkunden anbieten wollen, ist ein Zugang zum Teilnehmer notwendige Voraussetzung. Die Verlegung eigener Anschlussleitungen zu Kunden würde jedoch substantielle sunk cost beinhalten. Die Verlegung von Teilnehmeranschlussleitungen ist darüber hinaus durch Subadditivitäten gekennzeichnet, die bei einer Verdoppelung der Infrastruktur hohe Ineffizienzen bewirken. Aufgrund dessen schätzte die BNetzA diese Infrastruktur als nicht leicht duplizierbare Einrichtung mit einem monopolistischen bottleneck ein.<sup>20</sup> Das Teilnehmeranschlussnetz der DTAG stellt daher eine Markteintrittsschranke dar.

Die BNetzA wies auf die Möglichkeit hin, dass Markteintrittsschranken im Zuge der technologischen Entwicklung an Bedeutung verlieren. Aufgrund von alternativen Tech-

---

<sup>17</sup> Vgl. BNetzA (2004) und (2004a).

<sup>18</sup> Unter dem entbündelten Zugang wird der Zugang über den Hauptverteiler bis zur Teilnehmeranschlusseinheit verstanden, ohne dass dazu Übertragungs- oder Vermittlungstechnik des Netzbetreibers eingesetzt wird. In Ausnahmefällen, wenn der entbündelte Zugang sachlich nicht gerechtfertigt ist, wird der gebündelte Zugang, d. h. inklusive Übertragungstechnik, von der Marktdefinition erfasst. Vgl. BNetzA (2004), S. 26.

<sup>19</sup> Vgl. BNetzA (2004), S. 6.

<sup>20</sup> Vgl. BNetzA (2004), S. 32.

nologien (z. B. Wireless Local Loop) könnte dann der Zugang zur physischen Teilnehmeranschlussleitung für Wettbewerber an Bedeutung verlieren. Aufgrund des in 2004 noch sehr unterentwickelten Stands solcher alternativer Technologien sah die BNetzA jedoch keine Hinweise darauf, dass eine solche Technologie zur Erosion der Bedeutung der Infrastruktur der DTAG führen kann.

#### *Keine Tendenz zu wirksamen Wettbewerb*

Die BNetzA stellte, ausgehend von einer Marktbeobachtung in einem Zeitraum von ein bis zwei Jahren, keine Tendenz zur Entwicklung von wirksamen Wettbewerb fest.<sup>21</sup> Als Indikatoren dafür zog sie mehrere Faktoren heran:<sup>22</sup>

- Marktanteile: Marktanteile der Anbieter und deren Entwicklung;
- Leichter oder privilegierter Zugang zu Kapitalmärkten: Ertrags- und Finanzkraft;
- Marktzutrittsschranken: vor allem Kontrolle über nicht leicht duplizierbare Infrastruktur;
- Vertikale Integration: Marktmacht auf Vorleistungs- und Endkundenmärkten;
- Tatsächlicher und potenzieller Wettbewerb: Umfang des aktuellen und potenziellen Wettbewerbs, Tätigkeitsbereich von aktuellen Wettbewerbern (regional/bundesweit), Preiswettbewerb, Substitutionswettbewerb durch alternative Technologien;
- Nachfragemacht: Existenz von Verhandlungsmacht der Nachfrager.

Insbesondere die Stagnation des Marktanteils der DTAG auf hohem Niveau, die Infrastruktur der DTAG als Marktzutrittsschranke, die Beherrschung der Vorleistungsmärkte sowie ein fehlender aktueller und potenzieller Wettbewerb waren ausschlaggebend für die BNetzA, eine Tendenz zu wirksamen Wettbewerb eindeutig zu verneinen.

#### *Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts nicht ausreichend*

Ausgangspunkt der Argumentation der BNetzA ist der „bottleneck-Charakter“ des Zugangs zu Teilnehmeranschlussleitungen für Wettbewerber. Daraus ergibt sich, dass Wettbewerb nur entstehen kann, wenn die DTAG einen solchen Zugang gewährt. Aufgrund der Position der DTAG auf Endkundenebene kann jedoch kein Interesse der DTAG an der Gewährung von Zugang für Wettbewerber angenommen werden.<sup>23</sup> Die DTAG wäre daher leicht in der Lage, Wettbewerbern den Zugang zu verweigern oder nur zu unangemessenen Bedingungen zu gewähren.

---

<sup>21</sup> Vgl. BNetzA (2004), S. 28.

<sup>22</sup> Vgl. BNetzA (2004), S. 31 ff.

<sup>23</sup> Vgl. BNetzA (2004), S. 29.

In diesem Zusammenhang verwies die BNetzA allgemein auf die Erfahrung mit der Regulierung von Telekommunikationsmärkten in Deutschland. Mit Hilfe des allgemeinen Wettbewerbsrechts wäre, so die BNetzA, nur punktuelles Eingreifen möglich. Erforderlich wäre aber angesichts der dargestellten Zusammenhänge eine permanente und detaillierte Überwachung der Zugangsgewährung:

„Im Falle eines [...] Marktversagens wie dem vorliegenden, in dem das marktbeherrschende Unternehmen nicht nur in konkreten Einzelfällen, sondern generell kein Interesse an der Gewährung des Netzzugangs haben kann, sollte einem im Interesse des Marktbeherrschers liegenden, wettbewerbswidrigen Verhalten daher auch genauso generell und präventiv mit detaillierten Befugnissen zur Auferlegung positiver Verpflichtungen begegnet werden.“<sup>24</sup>

Ex-post-Kontrolle ist nach Meinung der BNetzA nicht ausreichend, nur durch Ex-ante-Regulierung kann die Zugangsmöglichkeit zu Teilnehmeranschlussleitungen für alle Wettbewerber sichergestellt werden.

## 2.2 Studie von de Bijl et al. (Niederlande)

Die Autoren de Bijl, van Damme und Larouche veröffentlichten 2003 eine Studie unter dem Titel „Towards a liberalised postal market“.<sup>25</sup> Auftraggeber der Studie war TPG Post (TPG), die die Diskussion in den Niederlanden über den Zeitpunkt der vollständigen Öffnung des Postmarktes und die Ausgestaltung der Regulierung in einem liberalisierten Postmarkt dafür zum Anlass genommen hatte. Die Autoren formulieren als Ziel der Studie, Antwort auf die Frage nach der besten Liberalisierungsstrategie zu geben.<sup>26</sup>

Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf der Zugangsregulierung. Gegenwärtig ist TPG Post nicht verpflichtet, von Wettbewerbern eingelieferte Sendungen zu bearbeiten und zuzustellen. Die niederländische Regulierungsbehörde OPTA erwägte jedoch öffentlich, einen solchen Netzzugang zu erzwingen.<sup>27</sup> In ihrer Studie diskutieren De Bijl et al., ob sich Wettbewerb auf dem Briefmarkt auch ohne ex ante regulierten Netzzugang entwickeln kann. Schlussfolgerungen für eine ex ante Preisregulierung lassen sich implizit aus diesem Ansatz ableiten, werden aber von De Bijl et al. nicht explizit gezogen.

---

<sup>24</sup> BNetzA (2004), S. 29.

<sup>25</sup> Vgl. De Bijl/van Damme/Larouche (2003).

<sup>26</sup> „What would be the best path to liberalisation? Does the path we have chosen have any influence on how the market will look eventually? In this report we try to answer these questions“, de Bijl et al. (2003), S. 3.

<sup>27</sup> Vgl. OPTA (2003), S. 26 f.

### **Marktabgrenzung**

Eine Abgrenzung des relevanten Marktes auf Basis von Kriterien, wie es die Kommission empfiehlt, nehmen De Bijl/van Damme/Larouche nicht vor. De Bijl et al. beschränken ihre Untersuchungen auf den (niederländischen) Briefmarkt. Sie betrachten dabei vier Segmente:<sup>28</sup>

- Werbung,
- Periodika,
- Transaktionssendungen,
- Persönliche Kommunikation.

Im Segment der Werbesendungen sind demnach neben adressierten Direktwerbsendungen auch unadressierte Sendungen inkl. kostenloser Zeitungen enthalten. Damit unterscheidet sich diese Marktabgrenzung von der gesetzlichen Definition in den Niederlanden und in Deutschland sowie den Vorgaben der EU-Richtlinie, die jeweils nur adressierte Sendungen in den Briefmarkt einbeziehen.<sup>29</sup> Unter Periodika verstehen De Bijl et al. Magazine und Zeitungen, als Transaktionssendungen und persönliche Kommunikation definieren sie adressierte Briefsendungen, die sich nur durch ihren Inhalt (persönliche bzw. geschäftliche Mitteilungen) unterscheiden. In dieser Definition von De Bijl et al. sind keine Zugangsprodukte für Wettbewerber enthalten.

### **Analyseverfahren**

Gegenstand der Untersuchung von De Bijl et al. ist eine Analyse der ökonomischen Notwendigkeit für Wettbewerber, Zugang zu TPGs Netz zu bekommen und der Folgen sowohl für die Wettbewerber als auch für TPG. De Bijl et al. haben dazu zwei Verfahren hinzugezogen, die sie unabhängig voneinander anwenden und die sich in zwei Kernfragen ausdrücken lassen:

1. Ist der Postsektor eine Netzwerkindustrie?
2. Gibt es weitere Argumente neben Netzwerkeigenschaften dafür, dass Wettbewerber Netzzugang erhalten sollten?

Da der Fokus dieses Diskussionsbeitrags nicht auf der Zugangsregulierung sondern vielmehr auf der Preisregulierung liegt, werden die Argumente von De Bijl et al., soweit sie von untergeordneter Relevanz für das Thema sind, verkürzt dargestellt. Aus den Argumenten De Bijls und seiner Mitautoren werden anschließend Schlussfolgerungen für die Preisregulierung gezogen.

---

<sup>28</sup> Vgl. De Bijl et al. (2003), S. 8 ff. De Bijl et al. nehmen keine formale Analyse des relevanten Marktes auf der Basis von Nachfrage- oder Angebotssubstitution vor.

<sup>29</sup> Vgl. Postwet Niederlande und Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997.

### *1. Verfahren: Netzwerkindustrie*

De Bijl et al. untersuchen die Briefmärkte anhand von vier Kriterien<sup>30</sup> auf Netzwerkeigenschaften:

1. Die Produktion erfolgt in einem Netzwerk, das komplementäre Verbindungen nutzt, um einen Dienst zu erbringen: Eine Netzwerkstruktur mit Knotenpunkten und Verbindungen liegt zwar vor, anders als bei leitungsgebundenen Netzen sind die logistischen Verbindungen zwischen den Knoten aber flexibel. Das Kriterium ist nur teilweise erfüllt.
2. Substantielle sowie versunkene Investitionen: Substantielle versunkene Investitionen könnten im Briefmarkt allenfalls für die Sortierung anfallen. Ein Verzicht auf Sortieranlagen ist aber möglich, wenn Wettbewerber nur vorsortierte Sendungen annehmen. Andere hohe Investitionen sind, insbesondere im Vergleich zu den hochspezifischen Investitionen in Industrien mit physischen Netzwerken, nicht erforderlich.
3. Economies of scale: Skaleneffekte liegen in der gesamten Postwertschöpfungskette in unterschiedlichen Ausprägungen auf den einzelnen Stufen vor und sind in der Zustellung am höchsten.
4. Economies of scope: Verbundeffekte existieren im Postsektor; de Bijl et al. meinen aber, dass Verbundeffekte von geringerem Ausmaß sind als Skaleneffekte. Insgesamt sind Skalen- und Verbundeffekte im Briefmarkt also vorhanden, diese sind aber laut de Bijl et al. von geringerer Relevanz als in anderen Netzsektoren und nicht ausreichend, um Zugang zum Netz des etablierten Betreibers zu begründen.

### *2. Verfahren: Anwendung des Drei-Kriterien-Tests der EU-Kommission*

In einer zweiten Stufe ihrer Untersuchung ziehen die Autoren den Test der EU-Kommission für Telekommunikationsmärkte heran. Mit diesem Test soll auf der Basis der Eigenschaften der Briefmärkte eine Regulierungsnotwendigkeit, insbesondere mit Blick auf den Netzzugang von Wettbewerbern zum Logistiknetz von TPG Post, untersucht werden.

Der Drei-Kriterien-Test der EU-Kommission wurde bereits im 2.1 erläutert. An dieser Stelle sollen nun die Ergebnisse von de Bijl/van Damme/Larouche dargestellt werden. Das erste Kriterium ist die Existenz von hohen und dauerhaften Markteintrittsbarrieren.

---

<sup>30</sup> In ihrer Studie unterscheiden De Bijl et al. zwar zunächst fünf Kriterien, die Autoren prüfen jedoch im Verlauf der Studie das dritte und vierte Kriterium („substantielle und versunkene Investitionen“) gemeinsam. Daher werden an dieser Stelle nur vier Kriterien aufgeführt.

De Bijl et al. unterscheiden legale, strategische und natürliche Barrieren. Da sie in ihrer Studie von der vollständigen Marktöffnung ausgehen, betrachten sie legale bzw. regulatorische Markteintrittsbarrieren nicht. Außerdem sind sie der Auffassung, dass strategische, also aus strategischem Verhalten der Marktteilnehmer resultierende Barrieren (bspw. predatory pricing), mittels des allgemeinen Wettbewerbsrechts verhindert werden können und folglich nur „natürliche“ Barrieren relevant sind. Als natürliche Barrieren untersuchen die Autoren drei Faktoren: Reputation, Skaleneffekte und monopolistische bottlenecks.

Erstens könnte die Reputation des etablierten Anbieters zusammen mit den Qualitätsansprüchen der Nachfrager eine Eintrittsbarriere sein. Für den Briefmarkt lehnen de Bijl et al. das jedoch ab, denn diesbezüglich unterscheidet sich der Briefmarkt nicht von anderen Märkten, neue Anbieter müssten wie überall die Erwartungen der Kunden erfüllen und den Vorsprung zu den anderen Anbietern einholen. Daher stelle die Reputation der etablierten Betreiber keine unüberwindbare Markteintrittsbarriere dar.

Zweitens könnten Skaleneffekte eine Barriere darstellen. Es kann als gesichert angenommen werden, dass Skaleneffekte in der Zustellung am höchsten sind. Der Grund dafür ist in den festgelegten Routen der Zusteller zu finden, die bei einer Steigerung der Sendungsmenge nicht oder nur wenig verändert werden müssen, sodass die Kosten unterproportional steigen.<sup>31</sup> Abhängig von der eingesetzten Bearbeitungstechnik können Skaleneffekte auch auf den anderen Wertschöpfungsstufen vorhanden sein.

De Bijl et al. jedoch sehen eine hohe Menge und die damit verbundenen Skaleneffekte nicht als Voraussetzung für das Eintreten in den Briefmarkt an.<sup>32</sup> Nach Meinung der Autoren sei es möglich, ohne die Realisierung hoher Skaleneffekte profitabel zu agieren. Sie begründen diese Auffassung damit, dass die Vorteile aus der hohen Menge durch Nachteile aus der Universaldienstverpflichtung TPGs quasi aufgehoben werden. Mit der hohen Menge von TPG Post sei gleichzeitig aufgrund der Verpflichtung zur täglichen und flächendeckenden Zustellung und Abholung mit vorgegebenen Laufzeiten ein hohes Kostenniveau verbunden. Im Gegensatz dazu seien Wettbewerber flexibler und könnten ihr Qualitäts- und Serviceniveau selbst wählen. Wettbewerber könnten beispielsweise ein Marktsegment wählen, das keine tägliche Zustellung erfordert. Sie bräuchten daher keine Skaleneffekte zu realisieren, sondern könnten ihr Geschäftsmodell und Kostenniveau an den Kundenbedürfnissen ausrichten.

Verbundeffekte existieren ebenfalls im Briefmarkt; de Bijl et al. meinen aber, dass Verbundeffekte von geringerem Ausmaß sind als Skaleneffekte. Ihrer Meinung nach wird das durch die Marktrealität belegt. Verschieden Arten von Sendungen (lokale Zeitungen, nationale Zeitungen, unadressierte Werbesendungen und adressierte Briefe) wer-

---

<sup>31</sup> Ausschlaggebend für die Kostenveränderung ist der Routenverlauf im Ausgangszustand. Deckt eine Zustellroute bereits alle Adressen in einem Zustellbezirk ab, so entstehen bei einer Sendungsmengensteigerung keine oder kaum zusätzliche Kosten dafür, die zusätzlichen Sendungen zuzustellen.

<sup>32</sup> Vgl. de Bijl et al. (2003), S. 51.

den mittels separater Zustellnetze unterschiedlicher Anbieter zugestellt. Als Beleg für die relativ geringere Bedeutung von Verbundeffekten wird die gleichzeitige Existenz dieser Netze von den Autoren gewertet. Insgesamt sind Skalen- und Verbundeffekte im Briefmarkt also vorhanden, diese sind aber laut de Bijl et al. von geringerer Relevanz als in anderen Netzsektoren und nicht ausreichend, um Marktschranken zu begründen.

Drittens könnte ein monopolistischer Bottleneck vorliegen, wenn Skalen- und Verbundeffekte zusammen mit versunkenen Kosten vorliegen. Für den Aufbau eines eigenen Postlogistiknetzes würde ein neuer Anbieter in Briefkästen, Transportfahrzeuge und Sortierzentren, bestehend aus Gebäuden und Sortieranlagen, investieren müssen. Dabei könnte auf die Einrichtung öffentlicher Briefkästen zur Einsammlung von Sendungen verzichtet werden, wenn sich der Anbieter auf Geschäftskundenpost konzentriert. Spezifische und daher versunkene Investitionen könnten öffentliche Briefkästen und Sortiermaschinen sein. Die Autoren beurteilen diese Investitionen jedoch nicht als notwendigerweise substantiell. Zum einen könnte ein Anbieter auf Briefkasteninvestitionen verzichten und nur Geschäftsversender bedienen, zum anderen könnte auf Sortieranlagen teilweise verzichtet werden, wenn nur vorsortierte Sendungen angenommen werden. De Bijl et al. meinen daher, dass nur geringe Kosten beim Eintritt in den Briefmarkt versinken. Da der Großteil der anfallenden Kosten Arbeitskosten seien, könnte ein Marktneuling eintreten und mit relativ geringen Investitionen eine stabile Marktposition erreichen.

Insgesamt kommen De Bijl et al. zum Ergebnis, dass es keine unüberwindlichen Markteintrittsbarrieren auf dem Briefmarkt gibt. Da die drei Kriterien der Kommission kumulativ sind, müssen die beiden folgenden Kriterien nicht mehr überprüft werden – und werden von De Bijl et al. auch nicht geprüft.

### ***Preisregulierung von Zugangsprodukten***

De Bijl/van Damme/Larouche untersuchen nicht die grundsätzliche Frage der Preisregulierung für Briefdienste, behandeln jedoch die Preisregulierung von Zugangsprodukten. De Bijl et al. wollen belegen, dass ein verhandelter Netzzugang eine Preisregulierung für Zugangsprodukte vollständig ersetzen kann. Sie argumentieren, dass der etablierte Betreiber Interesse an der Bearbeitung und Zustellung der von Wettbewerbern eingelieferten Sendungen hätte, da letztlich diese Sendungen die beförderte Gesamtmenge von TPG Post vergrößern und ihr durch Skaleneffekte Vorteile bringen. Wettbewerber seien in der gleichen Situation wie Kunden und könnten Netzzugang verhandeln, der, weil er im Interesse von TPG Post liege, auch gewährt werde.

Der Netzzugang von Wettbewerbern liegt dann im Interesse von TPG Post, wenn TPG Post damit einen positiven Deckungsbeitrag generieren kann. Ebenso haben Wettbewerber nur dann ein Interesse daran, ihre Sendungen von TPG Post zustellen zu lassen, wenn das Zugangsentgelt unterhalb der Kosten der Wettbewerber liegt.

Typischerweise haben etablierte Betreiber aufgrund höherer Skaleneffekte ein geringeres Kostenniveau in der Zustellung als Wettbewerber. Legt also ein etablierter Betreiber das Zugangsentgelt für die Zustellung unterhalb der Zustellkosten der Wettbewerber, aber oberhalb seiner eigenen Zustellkosten fest, so entsteht für beide Seiten ein Anreiz, Zugang zu schaffen bzw. zu nutzen. Dann entstünde eine Situation, in der keine Ex-ante-Preisregulierung für Zugangsentgelte erforderlich ist, da die Marktteilnehmer bereits eine wohlfahrtserhöhende Lösung gefunden haben.

### 2.3 Studie von Frontier Economics (Großbritannien)

Die britische Regulierungsbehörde Postcomm überprüft regelmäßig vor dem Ende der Preiskontrollperiode den Umfang der Ex-ante-Preiskontrolle.<sup>33</sup> Im Vorfeld der Preiskontrolle ab April 2006 beauftragte Postcomm Frontier Economics mit einer Studie darüber, welche Produkte von Royal Mail in der Kontrolle beizubehalten sind.<sup>34</sup> Frontier Economics nehmen zu diesem Zweck einen Test vor, mit dem sie die Intensität des Wettbewerbs für die untersuchten Produkte bestimmen. Produkte, die einem 'ausreichenden' Grad von Wettbewerb – dies wird im Folgenden zu konkretisieren sein – ausgesetzt sind, sollten aus der Preiskontrolle ausgenommen werden. Produkte dagegen, die nicht unter Wettbewerbsbedingungen angeboten werden und für die Royal Mail daher keinen marktlichen Beschränkungen bei der Preissetzung unterliegt, sollten in die Kontrolle einbezogen werden.

#### **Marktabgrenzung**

Frontier Economics nehmen keine eigene Marktabgrenzung vor. Postcomm gab als Auftraggeber der Studie die zu untersuchenden Dienste vor.

In die Analyse beziehen Frontier Economics daher Dienste für nationale und grenzüberschreitende Briefe und Pakete, vorsortierte Sendungen mit verschiedenen Sortiertiefen, Abholdienste und verschiedene Dienste mit Zusatzleistung, wie besonders frühe Zustellung oder Einschreiben, ein.<sup>35</sup> Zusätzlich untersuchen sie Netzzugangs- und neue Produkte<sup>36</sup>, die Royal Mail während der aktuellen Preiskontrollperiode eingeführt hat.

---

<sup>33</sup> Mit dem Begriff „price control“ bezeichnet Postcomm eine ex-ante Preisregulierung. Die Preiskontrollperioden beginnen jeweils im April. Die erste Übergangskontrollperiode dauerte nur zwei Jahre von 2001 bis 2003, die zweite dauerte drei Jahre: 2003-2006. Die dritte Kontrollperiode begann im April 2006 und wird bis März 2011 andauern. Vgl. Postcomm (2001) und Postcomm (2003a).

<sup>34</sup> Vgl. Frontier Economics (2004).

<sup>35</sup> Diese Produkte sind in den Dienstkategorien der Bedingung 19 von Royal Mails Lizenz enthalten sind.

<sup>36</sup> Neue Produkte, die während einer laufenden Preiskontrollperiode eingeführt werden, unterliegen nicht automatisch der Preiskontrolle. Postcomm entscheidet unter Berücksichtigung der Studie von Frontier Economics, welche neuen Produkte der Preisobergrenzenkontrolle unterliegen sollen.

## **Analyseverfahren**

Frontier Economics beschreiben alle Produkte mittels ihrer Produkteigenschaften (Kundentyp, Zustellgebiet, Sendungsart, Laufzeit, Anzahl der Sendungen und Vorsortierung, Anbieter), um die spätere Beurteilung zu erleichtern. Eine Einteilung nach Produkten innerhalb und außerhalb des reservierten Bereichs nehmen Frontier Economics nicht vor, da die untersuchte Preiskontrolle nach der vollständigen Aufhebung des Monopol beginnen sollte (2006).

Die von Frontier Economics abgegebenen Empfehlungen beruhen auf der Analyse der Wettbewerbsintensität für jedes einzelne Produkt. Dazu nutzen Frontier Economics fünf Kriterien, die von Postcomm entwickelt worden sind:<sup>37</sup>

1. Existenz von rechtlichen und strukturellen Markteintrittsbarrieren: auch nach der vollständigen Marktöffnung können weitere rechtliche Eintrittsbarrieren bestehen, z. B. eine Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuerpflicht. Strukturelle Barrieren sind ökonomischer Natur, insbesondere Skalenvorteile.
2. Umfang und Art des Wettbewerbs: dieses Kriterium berücksichtigt aktuelle und erwartete Markteintritte in die Segmente, die Entwicklung der Marktanteile, die Größe der Marktakteure sowie erwartetes Wachstum und Innovationen.
3. Kundenbewusstsein über die Existenz von Wettbewerb und Kundenverhalten: enthält das Wechselverhalten der Kunden von Royal Mail und mögliche Wechselkosten.
4. Verhalten von Royal Mail: das Verhalten von Royal Mail kann diskriminierend und wettbewerbsbeschränkend wirken, sodass eine Markteintrittsbarriere entsteht.
5. Effektivität des Wettbewerbs: dieses Kriterium kommt nur dann zum Tragen, wenn die vorhergehenden Kriterien bereits indizieren, dass es ein Potenzial für Wettbewerbsentwicklung gibt. Wettbewerb ist dann effektiv, wenn es anderen Anbietern gelingt, das Verhalten von Royal Mail einzuschränken.

Diese Kriterien sollen in ihrer Gesamtheit betrachtet werden, um ein möglichst vollständiges Bild der Wettbewerbssituation für ein Produkt zu erhalten. Zu diesem Zweck haben Frontier Economics ein Punktesystem genutzt, mit dem den fünf Kriterien bestimmte Punktwerte je nach Ausprägung zugeordnet werden.

- 0 Punkte: positiver Einfluss auf den Wettbewerb
- 10 Punkte: mittlerer Einfluss auf den Wettbewerb
- 20 Punkte: schlechter Einfluss auf den Wettbewerb.

---

<sup>37</sup> Vgl. Postcomm (2003).

Bei der Bewertung nach Punkten berücksichtigen Frontier Economics das Kriterium „Verhalten von Royal Mail“ nicht, da ihnen zu wenig Informationen vorliegen, um eine abschließende Beurteilung des Verhaltens abgeben zu können. Anhand der Gesamtpunktzahl der vier übrigen Kriterien definieren Frontier Economics vier Kategorien, denen entsprechende Empfehlungen zugeordnet werden (s. Abbildung 1 zur Verdeutlichung der Methode):

1. Kein Wettbewerb: das Verhalten von Royal Mail kann nicht von anderen Anbietern beschränkt werden. Empfehlung: Preiskontrolle.
2. Beschränkter Wettbewerb: ähnliche Produkte werden von anderen Anbietern am Markt angeboten, jedoch kann dadurch das Verhalten von Royal Mail nicht genügend eingeschränkt werden. Empfehlung: Preiskontrolle.
3. Wettbewerb an der Grenzlinie: andere Anbieter und Kunden sind in der Lage, einige Aspekte von Royal Mails Verhalten zu beeinflussen, jedoch nicht alle Aspekte. Es besteht Unsicherheit darüber, ob die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts und der Lizenzbedingungen ausreichend ist. Empfehlung: Weitere Beobachtung ist erforderlich. Zunächst sollte das Produkt in die Preiskontrolle aufgenommen werden, aber möglicherweise in eigene Untergruppe mit dem Potenzial, den Dienst später aus der Kontrolle auszunehmen.
4. Entwickelter Wettbewerb: Royal Mails Verhalten wird wirksam von Anbietern und Nachfragern beschränkt, die Anwendung des Wettbewerbsrechts und der Lizenzbedingungen lassen eine ausreichende Kontrolle von Royal Mail erwarten. Empfehlung: Ausnahme aus der Preiskontrolle.

Abbildung 1 Bestimmung der Wettbewerbsintensität in Großbritannien



Quelle: Frontier Economics (2004), S. 15.

Das beschriebene Verfahren wenden Frontier Economics zunächst auf den Postmarkt insgesamt an, um anschließend die Analyse auf der Produktebene durchzuführen.

## Sektorebene

### 1. Kriterium: Markteintrittsbarrieren

Als eine legale Eintrittsbarriere identifizieren Frontier Economics den zum damaligen Zeitpunkt noch existierenden reservierten Bereich von Royal Mail. Weiterhin stehen Royal Mail spezielle Privilegien zu, von denen Frontier Economics drei als besonders bedeutsam für die Wettbewerbsentwicklung betrachten, die Mehrwertsteuerbefreiung sowie Ausnahmen bei der Verzollung (vereinfachte Verzollung von Waren) und in der Verkehrsordnung (Nicht-Anwendung von bestimmten Halte- und Parkverbotsregeln auf Fahrzeuge von Royal Mail). Als eine administrative Barriere betrachten Frontier Economics die (zum damaligen Zeitpunkt) noch fehlenden allgemein gültigen Netzzugangsbedingungen für Wettbewerber zum Netz von Royal Mail, da die Verhandlungen zwischen Royal Mail und zugangsuchenden Wettbewerbern sehr zeitaufwändig sind.<sup>38</sup>

Frontier Economics betrachten drei Faktoren als mögliche Ursachen für ökonomische Barrieren. Erstens kann Royal Mail hohe Skaleneffekte realisieren. Die Mehrheit der Sendungsmenge von Royal Mail stammt von Großversendern, sodass ein neuer Wettbewerber Großkunden anwerben müsste, um seine Menge zu steigern und Skaleneffekte zu realisieren. Für die Abwerbung von Großversendern seien aber zum einen Kosten- oder Qualitätsvorteile erforderlich, zum anderen erwarteten Großkunden eine flächendeckende Zustellung ihrer Sendungen. Daher stellten Skaleneffekte eine signifikante Barriere für solche Produkte dar, die Zustellung an Haushalte, insbesondere in weniger dicht besiedelten Gegenden, erfordern.

Zweitens erwarten Frontier Economics, dass Verbundeffekte mit der Existenz von Skaleneffekten verknüpft sind, da bspw. verschiedene Sendungsarten von einem Zusteller zugestellt werden können. Wenn Wettbewerber eintreten, ist es sehr wahrscheinlich, dass sie genau die gleichen Vorteile aus der Erbringung von zwei Diensten gemeinsam ziehen können wie Royal Mail. Da aber über die Existenz von Verbundvorteilen wenig gesicherte Daten vorliegen machen Frontier Economics keine Aussage darüber, ob Verbundvorteile Barrieren begründen.

Drittens untersuchen Frontier Economics den Status als Universaldienstleister und die Reputation Royal Mails. Verknüpft mit dem Universaldienstleisterstatus ist die Fähigkeit, flächendeckend zuzustellen, eine Anforderung, die viele Geschäftskunden an Postdienstleister stellen. Für Marktneulinge ist diese Erwartung nur schwer zu erfüllen, obgleich Zugangsvereinbarungen die Erfüllung dieser Anforderung erleichtern können. Zumindest kurzfristig, bis Wettbewerber ein eigenes Zustellnetz aufgebaut haben, stellt der Universaldienstleisterstatus Royal Mails eine Eintrittsbarriere dar. Darüber hinaus kann Royal Mails Reputation als verlässlicher und überall verfügbarer Dienstleister von Marktneulingen nicht erreicht werden. Frontier Economics erwarten, dass Reputation ebenfalls eine Barriere darstellt.

---

<sup>38</sup> Vgl. Postcomm (2004).

## 2. Kriterium: Umfang und Art des Wettbewerbs

Zum Zeitpunkt der Studie waren aufgrund des noch gültigen Monopolbereichs die Möglichkeiten von Wettbewerbern zum Markteintritt beschränkt. Wettbewerber konzentrierten sich auf Nischendienste, z. B. end-to-end Massensendungen zwischen Geschäftskunden. Daneben gab es Konsolidierungsdienste, die Zugang zu Royal Mails Netz nutzen. Frontier Economics erwarten, dass diese Dienste zunehmen werden. Zum damaligen Zeitpunkt nutzte nur eine kleine Anzahl von Geschäftskunden die Dienste der Wettbewerber. Insgesamt war der Wettbewerb zwischen neuen Anbietern und Royal Mail gering.

## 3. Kriterium: Kundenbewusstsein und -verhalten

Frontier Economics stützen sich bei ihren Betrachtungen auf die Studie von Roland Berger zum Kundenverhalten im Auftrag von Postcomm.<sup>39</sup> Frontier Economics stellen fest, dass nur wenige Kunden bis 2004 den Anbieter gewechselt haben. Auch zeigen die Umfragewerte aus der Studie von Roland Berger nur ein sehr geringes Kundenbewusstsein über die Existenz von alternativen Anbietern und eine sehr geringe Bereitschaft zum Wechsel. Die Wechselbereitschaft der Kunden ist vor allem preisgetrieben.

## 4. Kriterium: Effektivität des Wettbewerbs

Dieses Kriterium wird als finaler Test eingesetzt, um festzustellen, ob der Wettbewerb bereits so intensiv ist, dass auf Regulierung verzichtet werden kann. Auf Sektorebene machen Frontier Economics keine Aussage zu diesem Kriterium.

### *Produktebene*

Die Analyse auf der Produktebene führen Frontier Economics für vier Dienstekategorien durch: End-to-end Dienste, Vorleistungsprodukte und Massensendungen, neue Dienste und Zugangsdienste zum Netz von Royal Mail. Frontier Economics bewerten die jeweilige Situation für ein Produkt zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie (2004), für den Zeitpunkt der vollständigen Marktöffnung in 2006 und für 2011, dem Ende der neuen Preiskontrollperiode. Die Argumentation wird hier beispielhaft am Dienst für Briefsendungen erster Klasse dargestellt.

#### Beispiel: Briefsendungen 1. Klasse (nicht sortiert)

Markteintrittsbarrieren (20 Punkte): Frontier Economics sehen sowohl für 2004 als auch für die Zukunft Markteintrittsbarrieren dadurch begründet, dass Royal Mail und die Wettbewerber nicht der gleichen Mehrwertsteuerpflicht unterliegen. Hinzu kommt, dass erhebliche Skaleneffekte in der Zustellung bestehen. Royal Mail genießt zudem als Universaldienstleister einen Reputationsbonus.

---

<sup>39</sup> Vgl. Frontier Economics (2004), S. 30 und Roland Berger (2004).

Wettbewerbsart und -umfang (20 bzw. 10 (für 2011) Punkte): Für 2004 und 2006 erwarten Frontier Economics, dass Markteintritte nur in geringem Umfang stattfinden. Ein alternativer Anbieter eines vergleichbaren Produktes ist nicht in Sicht. Zwar bieten einige wenige Wettbewerber Zustellung von Briefen am Tag nach der Einlieferung an, dieser Dienst wird gleichwohl nur von wenigen Geschäftskunden genutzt und hat daher nur geringe Auswirkungen auf den Gesamtmarkt. Für 2011 erwarten Frontier Economics jedoch, dass nach vollständiger Marktöffnung einige Wettbewerber Nischendienste für Massensendungen mit geringerer Sendungszahl<sup>40</sup> anbieten.

Kundenbewusstsein und -verhalten (20 Punkte): Die Wechselbereitschaft der Kunden wird von Frontier Economics als gering, sowohl 2004 als auch für die Zukunft, eingestuft. Auch das Kundenbewusstsein über mögliche alternative Angebote ist gering.

Effektivität des Wettbewerbs (20 Punkte): Angesichts der Erwartungen von Frontier Economics, dass sich zukünftig nur geringer Wettbewerb für Sendungen erster Klasse entwickeln wird, vergeben sie 20 Punkte für dieses Kriterium.

Schlussfolgerungen: Das Produkt erreicht für die Zeitpunkte 2004 und 2006 eine Gesamtpunktzahl von 80, für 2011 von 70. Damit fällt es in die Wettbewerbskategorie „Kein Wettbewerb“, für die Frontier Economics die Beibehaltung der Preiskontrolle empfehlen.

### **Empfehlungen zur Ex-ante-Preisregulierung**

Für 2006 empfehlen Frontier Economics die Beibehaltung der Preiskontrolle für alle End-to-end Dienste, für Pakete, grenzüberschreitende Sendungen und für Antwortdienste für Werbesendungen von Geschäftskunden. Diese Dienste befinden sich in der Kategorie „Kein Wettbewerb“.

In die Kategorie „Grenzwettbewerb“ ordnen Frontier Economics Dienste für den Versand von Pressesendungen, garantierte Zustellung am folgenden Tag, den Versand von vorsortierten Direktmarketingsendungen inklusive Rückantwort sowie für vorsortierte Direktmarketing- oder andere Massensendungen ein. Für diese Dienste ist die Wettbewerbsentwicklung nicht so eindeutig, dass Frontier Economics eine Ausnahme aus der Ex-ante-Preisregulierung empfehlen; weitere Untersuchungen sind ihrer Meinung nach notwendig.

Unter die Kategorie „Entwickelter Wettbewerb“ fällt für 2006 nur der Dienst für garantierte Frühzustellung bis 9 Uhr am Tag nach der Einlieferung. Dies ist daher der einzige Dienst, für den Frontier Economics eine Ausnahme aus der Preiskontrolle empfehlen.

Frontier Economics empfehlen außerdem, die Zugangsprodukte von Royal Mail in die Preiskontrolle aufzunehmen, die in 2004 noch auf der Basis von individuell verhandel-

---

<sup>40</sup> In 2004 konnten aufgrund der noch bestehenden Monopoldienste Wettbewerber nur Massensendungen mit mehr als 4.000 Einzelsendungen befördern. Vgl. Postcomm (2002).

ten Konditionen angeboten wurden. Der Grund liegt vor allem darin, dass Royal Mail in 2004 und auch zukünftig ein marktbeherrschender Anbieter dieser Dienste ist und bleiben wird. Beschränkungen des Verhaltens von Royal Mail durch andere Anbieter seien daher nicht zu erwarten.

Für 2011 erwarten Frontier Economics, dass eine ganze Reihe von Produkten, insbesondere Dienste für Pressesendungen, frühe Zustellung und vorsortierte Brief- sowie Päckchensendungen, im Wettbewerb erbracht werden. Die Gründe dafür sehen Frontier Economics auf der Angebotsseite vor allem in den Zugangsvereinbarungen mit Royal Mail, die Wettbewerbern den Markteintritt für diese Produkte erleichtern. Außerdem erwarten sie auf der Nachfrageseite, dass das Kundenbewusstsein zunehmen wird. Da aber die Entwicklung des Wechselverhaltens der Kunden einige Zeit brauchen wird, ist der Wettbewerb nach Meinung von Frontier Economics erst ab 2011 stark genug, um eine Ausnahme aus der Preisgenehmigung für diese Produkte zu rechtfertigen.

Zusätzlich zu den Empfehlungen hinsichtlich des Umfangs der Preiskontrolle untersuchen Frontier Economics in ihrer Studie die Körbeinteilung im Rahmen der Price-cap. Auf eine Darstellung der Ergebnisse verzichten wir an dieser Stelle.

## 2.4 Kritische Würdigung der Konzepte

In diesem Kapitel wurden drei Konzepte bzw. Studien zur Bestimmung des Umfangs von Ex-ante-Preisregulierung beschrieben. Zwei davon beziehen sich auf den Postmarkt, während der Test der EU-Kommission für den Telekommunikationsmarkt entwickelt wurde.

Eine kritische Würdigung der Studien soll an dieser Stelle unter zwei Aspekten erfolgen. Erstens sollen die Konzepte selbst verglichen werden. Zweitens ist es für die weitere Analyse in Kapitel 3 von Interesse, die Ergebnisse von De Bijl/van Damme/Larouche und Frontier Economics gegenüberzustellen.

### ***Vergleich der Konzepte***

Die vorgestellten Konzepte definieren den relevanten Markt jeweils unterschiedlich. Eine Methode zur Marktabgrenzung ist allein in dem Konzept der EU-Kommission enthalten, während De Bijl/van Damme/Larouche die von Postdienstleistern angebotenen Dienste insgesamt beschreiben und Frontier Economics als Ausgangspunkt diejenigen Dienste von Royal Mail analysieren, die von Postcomm vorgegeben wurden. Die wichtigsten Unterschiede der Marktdefinitionen liegen in der separaten Betrachtung von Zugangsprodukten bei Frontier Economics und von unadressierten Sendungen bei De Bijl et al. Diese Marktdefinitionen von De Bijl et al. und Frontier Economics werden in Abbildung 2 gegenübergestellt.

Abbildung 2 Marktdefinitionen von Frontier Economics und De Bijl et al.

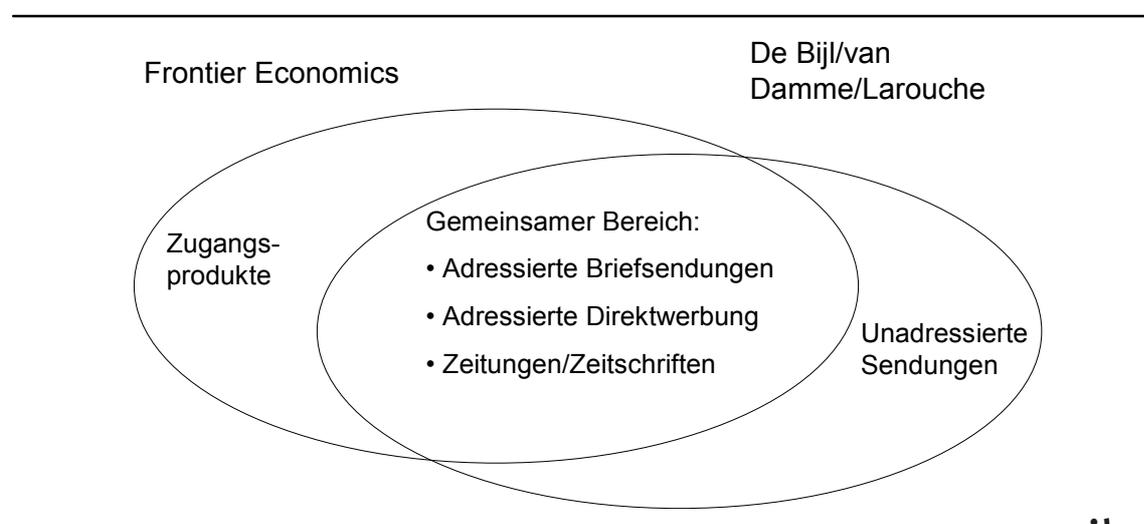
wik 

Tabelle 1 zeigt eine Übersicht der Kriterien, die in den drei vorgestellten Studien bzw. Konzepten verwendet wurden.

Tabelle 1 Vergleich der Konzepte zur Ermittlung des erforderlichen Umfangs der Ex-ante-Preisregulierung

3-Kriterien-Test der EU-Kommission	Studie von Frontier Economics	Studie von De Bijl/van Damme/Larouche
		1. Verfahren: Netzwerkkriterien
Hohe und dauerhafte Markteintrittsbarrieren	Markteintrittsbarrieren	2. Verfahren: Markteintrittsbarrieren
Keine Entwicklung zu wirksamem Wettbewerb in einem relevanten Zeithorizont	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Umfang und Art des Wettbewerbs</li> <li>▪ Kundenbewusstsein und -verhalten</li> <li>▪ Verhalten von Royal Mail</li> <li>▪ Effektivität des Wettbewerbs</li> </ul>	
Anwendung des Wettbewerbsrechts nicht ausreichend		

Der gemeinsame Nenner aller drei Konzepte ist der Drei-Kriterien-Test der EU-Kommission. Sowohl De Bijl/van Damme/Larouche als auch Frontier Economics bzw. Postcomm greifen auf dieses Konzept zurück.

Die drei Kriterien der Kommission werfen gleichwohl einige Fragen auf. Die Kriterien sind insgesamt sehr weit gefasst, sodass bei der Anwendung auf den Postmarkt weitere Interpretation erforderlich ist. Im Falle der strukturellen Markteintrittsschranken hat die Kommission ein Beispiel (economies of scale, scope und density in Verbindung mit hohen versunkenen Kosten) angeführt.

Die fünf von Frontier Economics genutzten Kriterien (Markteintrittsbarrieren, Art und Umfang des Wettbewerbs, Kundenbewusstsein und -verhalten, Verhalten von Royal Mail, Effektivität des Wettbewerbs) entsprechen einer Konkretisierung der drei Kommissionskriterien. Das Kriterium der Kommission „Keine Entwicklung zu wirksamem Wettbewerb in einem relevanten Zeithorizont“ findet sein Pendant in „Art und Umfang des Wettbewerbs“. Frontier Economics beziehen bei der Beurteilung des Wettbewerbs sowohl die aktuelle Wettbewerbssituation als auch zukünftige erwartete Entwicklungen ein. Die beiden Kriterien „Kundenbewusstsein und -verhalten“ und „Verhalten von Royal Mail“ in der Studie von Frontier Economics tragen dazu bei, die zukünftige Wettbewerbsentwicklung noch besser einschätzen zu können, sodass alle Aspekte des zweiten Kommissionskriteriums abgedeckt sind.

Die von Frontier Economics verwendeten Kriterien bestehen, wie bereits in Abschnitt 2.3 erläutert, aus mehreren Indikatoren. Frontier Economics gehen im Vergleich zu De Bijl et al. stärker ins Detail. Sie betrachten sowohl die Produkteigenschaften im einzelnen und die jeweilige gegenwärtige Marktsituation als auch die daraus ableitbaren Prognosen für die zukünftige Wettbewerbsentwicklung. Im Gegensatz dazu argumentieren De Bijl/van Damme/Larouche auf einer aggregierten Ebene und unterscheiden nur zwischen Geschäfts- und Privatkundensegmenten.

Frontier Economics berücksichtigen in ihrer Studie nicht explizit das dritte Kommissionskriterium, das verlangt, dass die „Anwendung des Wettbewerbsrechts nicht ausreichend“ ist, um Wettbewerbshindernisse zu vermeiden oder zu beseitigen. Solche möglichen Wettbewerbshindernisse entstehen im Postmarkt aber vor allem durch das Verhalten der etablierten Betreiber. Eben dieses Verhalten beziehen Frontier Economics in ihrer Studie ein. Damit ist zumindest ein Teil des Kommissionskriteriums Anwendung des Wettbewerbsrechts in der Studie enthalten.

De Bijl/van Damme/Larouche untersuchen den Postmarkt erstens auf Netzwerkeigenschaften, wobei sie auch beabsichtigen, andere strukturelle Charakteristika als spezifische Investitionen und sunk costs zu berücksichtigen. In ihrer Analyse überprüfen sie zwar andere strukturelle Charakteristika wie das Vorliegen einer Netzwerkhierarchie sowie Skalen- und Verbundeffekte. Diese Eigenschaften (die die Autoren für den Postmarkt bejahen) beurteilen sie jedoch als weniger wichtig, da diese Faktoren nach Meinung von De Bijl et al. das Fehlen von sunk cost und spezifischen Investitionen nicht aufwiegen können.<sup>41</sup> Aufgrund der fehlenden sunk costs und spezifischen Investitionen beim Postmarkteintritt folgern De Bijl et al., dass Netzwerkeigenschaften nicht vorliegen, das heißt, sie verwerfen die Berücksichtigung der ‘anderen strukturellen Charakteristika’ wieder.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Vgl. De Bijl et al. (2003), S. 52.

<sup>42</sup> Eben diese Kriterien sind für den Postsektor bereits von anderen Autoren untersucht worden. Knieps ebenso wie Panzar betonen in ihren Arbeiten die geringen sunk cost bei Markteintritt und den hohen Anteil von Arbeitskosten der Postdienste. Vgl. bspw. Knieps (2002) und Panzar (2002).

Frontier Economics messen in ihrer Studie solchen strukturellen Charakteristika ein wesentlich höheres Gewicht bei und erhalten ein gegensätzliches Ergebnis. Frontier Economics beurteilen strukturelle Faktoren, darunter Skaleneffekte, als äußerst bedeutsam für die Entwicklung des Wettbewerbs.<sup>43</sup>

### ***Vergleich der Ergebnisse***

Die Ergebnisse der Studien von De Bijl/van Damme/Larouche und Frontier Economics stehen sich diametral gegenüber. De Bijl et al. plädieren für den Bereich des Netzzugangs für den völligen Verzicht auf sektorspezifische Ex-ante-Regulierung in den Niederlanden und treten für verhandelten Netzzugang auf freiwilliger Basis ein. Fragen der Preisregulierung behandeln die Autoren nicht explizit, aus der Fortsetzung ihrer Argumentationslinie haben wir in dieser Studie Schlussfolgerungen für die Preisregulierung abgeleitet. Diese Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Auffassung von De Bijl et al. wider.

Als Argument gegen Ex-ante-Preisregulierung bei Zugangsprodukten führen De Bijl et al. an, dass ein etablierter Betreiber Interesse an verhandeltem Netzzugang hätte. Demgegenüber treten Frontier Economics dafür ein, einen Großteil der von Royal Mail angebotenen Dienste inklusive der Dienste mit Netzzugang der Preiskontrolle zu unterwerfen.

Die Argumente für oder gegen Ex-ante-Preisregulierung gruppieren sich um zwei zentrale Aspekte: erstens die Existenz von Marktschranken, zweitens ob die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts ausreichend ist, um Marktmachtmissbrauch zu verhindern.

Als Markteintrittsbarrieren lassen De Bijl et al. nur natürliche ökonomische Barrieren gelten und vernachlässigen legale oder administrative Hindernisse mit dem Argument, dass diese nach erfolgter Marktöffnung hinfällig seien. Diese Einschätzung greift u. E. zu kurz. Die Analyse Postcomms der Markteintrittsbarrieren im britischen Postmarkt hat gezeigt, dass der reservierte Bereich nicht die einzige Eintrittsbarriere für neue Wettbewerber ist, sondern darüber hinaus noch weitere Privilegien von Royal Mail existieren.<sup>44</sup> Davon ist die Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer, die in den meisten europäischen Staaten besteht,<sup>45</sup> der einflussreichste Faktor. Während sich jedoch die grundlegenden ökonomischen Gegebenheiten des Briefmarktes nicht ändern lassen, kann die Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer durch politische Eingriffe behoben werden. Es ist also wahrscheinlich, dass es sich dabei um eine eher temporäre Markteintrittsbarriere handelt.

---

<sup>43</sup> Vgl. Frontier Economics (2004), S. 21 ff.

<sup>44</sup> Vgl. Postcomm (2006).

<sup>45</sup> Außer in Finnland, Schweden und Slowenien sind die etablierten Betreiber in den EU-Staaten vollständig oder zumindest teilweise von der Mehrwertsteuerpflicht ausgenommen. Vgl. WIK-Consult (2006), S. 59.

De Bijl et al. bezweifeln darüber hinaus, dass ökonomische Barrieren bestehen und TPG Post aufgrund von Skaleneffekten Vorteile gegenüber den Wettbewerbern besitzt, da TPG Universaldienstplichten zu erfüllen und höhere Kosten zu tragen habe als Wettbewerber.

Die Autoren vertreten jedoch die Meinung, dass die von De Bijl et al. angenommene ausgleichende Wirkung der Universaldienstpflicht auf Skaleneffekte so nicht existiert. Skaleneffekte und die Position als Universaldienstleister sind kein Gegensatz, vielmehr ergeben sich Skaleneffekte auch aus der Universaldienstverpflichtung. Die aus der Position als Universaldienstleister resultierende Fähigkeit, jede Adresse im Land zu erreichen, wird von Kunden als sehr wichtig eingeschätzt wird.<sup>46</sup> Die Universaldienstverpflichtung wird daher (wie im Abschnitt 2.3 erläutert) von Frontier Economics und anderen Autoren als Vorteil gegenüber den Wettbewerbern angesehen.<sup>47</sup>

Frontier Economics gelangen dagegen zu der Auffassung, dass ökonomische Schranken sehr wohl bestehen. Sie betonen, dass ein Marktneuling Großversender als Kunden gewinnen müsste, um Skaleneffekte nutzen zu können.<sup>48</sup> Da aber Großversender die Mehrheit ihrer Sendungen an Haushalte verschicken, müsste ein neuer Wettbewerber über ein funktionierendes Zustellnetz (oder einen Zugang zum Netz des etablierten Unternehmens) verfügen, um solche Kunden zu akquirieren. Demnach haben in den Markt eintretende Wettbewerber zunächst einen Kostennachteil gegenüber dem etablierten Betreiber, zumindest für solche Marktsegmente, in denen Wettbewerber an Haushalte und/oder geschäftliche Empfänger in ländlichen Gebieten zustellen. Zwar mag es Wettbewerbern in der langen Frist gelingen, ebenfalls hohe Mengen zu akquirieren; doch insbesondere in den Segmenten, die eine Flächenzustellung erfordern, ist nicht zu erwarten, dass Wettbewerber von ähnlich hohen Skalenerträgen profitieren können wie ein etablierter Anbieter. Letztlich kann aber nur die tatsächliche Marktentwicklung den Nachweis erbringen, ob und in welchen Marktsegmenten Skaleneffekte eine Barriere darstellen.

Aus den Argumenten von De Bijl/van Damme/Larouche lässt sich außerdem ableiten, dass die Autoren das **Wettbewerbsrecht für ausreichend** halten, um dem Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung entgegenzutreten und eine störungsfreie Wettbewerbsentwicklung zu gewährleisten.<sup>49</sup> Für eine Übergangszeit, in der der etablierte Betreiber noch eine marktbeherrschende Stellung einnimmt, sollte laut De Bijl et al. eine getrennte Kontenführung ausreichen, um solches Verhalten zu verhindern.

---

<sup>46</sup> Vgl. Frontier Economics (2004), S. 25, Roland Berger (2004), S. 25 sowie European Commission (2006), S. 8.

<sup>47</sup> Vgl. Frontier Economics (2004), S. 25 f. Geradin (2006) betont, dass ein Zugangsregime die strategischen Möglichkeiten der Wettbewerber erhöht, da sie die Wahl zwischen dem Aufbau eines eigenen Netzwerkes oder der Zustellung durch den etablierten Betreiber haben. Vgl. Geradin (2006), S. 10.

<sup>48</sup> Vgl. Frontier Economics (2004), S. 23 f.

<sup>49</sup> Vgl. De Bijl et al. (2003), S. 71 ff.

“Given that the entry barriers in the postal sector are not particularly high nor permanent, one may at least assume that the incumbent would be exposed to competition for all of its services. In the long run, standard competition law would offer sufficient opportunity to monitor pricing problems (excessive prices, predatory pricing, cross-subsidisation).”<sup>50</sup>

Diese Hoffnung, dass ein etablierter Anbieter nach der vollständigen Liberalisierung einem wirksamem Wettbewerb für alle seine Produkte ausgesetzt ist, erscheint uns jedoch sehr optimistisch. Frontier Economics zeigen in ihrer Studie, dass Royal Mail derzeit eine marktbeherrschende Stellung in allen Segmenten des Briefmarktes hat. Sie schätzten darüber hinaus, dass sich Wettbewerb für einige Dienste (bspw. End-to-end Briefsendungen erster Klasse) in einem Zeitraum von zumindest sieben Jahren<sup>51</sup> nicht einstellen würde. Für diese Dienste wird das Verhalten des marktbeherrschenden Unternehmens nicht durch Wettbewerb diszipliniert.

Diese Prognose einer ungleichen Wettbewerbsentwicklung wird durch internationale Erfahrungen gestützt. Auf den vollständig geöffneten Briefmärkten in Schweden und Finnland (sowie seit Beginn 2006 auch in Großbritannien) hat sich der Wettbewerb in den letzten Jahren in einigen Segmenten stärker entwickelt als in anderen.<sup>52</sup> Die Marktrealität sieht so aus, dass vor allem Geschäftskunden mit hoher Sendungsmenge von Wettbewerb profitieren, während kleine Geschäftskunden und private Versender kaum die Möglichkeit eines Anbieterwechsels haben. De Bijl et al. betonen zudem selbst, dass der Markteintritt in einige Nischensegmente, die keine flächendeckende Zustellorganisation und keine tägliche Zustellung erfordern, für Wettbewerber leichter zu bewerkstelligen ist als in andere Marktsegmente.

Unterscheidet sich die Wettbewerbsentwicklung in den Marktsegmenten stark, so besteht bei Anwendung des Wettbewerbsrechts allein die Gefahr von Quersubventionierung und predatory pricing.<sup>53</sup> Ein etablierter Anbieter könnte dann seine marktbeherrschende Position in einem Marktsegment ausnutzen, um in anderen Marktsegmenten, in denen Wettbewerb besteht, seine Konkurrenten preislich zu behindern.

Die Diskussion der Konzepte der verschiedenen Studien und deren Ergebnisse verdeutlicht die enormen Unterschiede bei der Bewertung der Wettbewerbssituation auf den Postmärkten. Mit der Darstellung dieser Konzepte sollte die Ausgangsbasis für eine Diskussion über den erforderlichen Umfang der Ex-ante-Preisregulierung auf dem deutschen Postmarkt in Kapitel 3 geschaffen werden.

---

<sup>50</sup> Vgl. De Bijl et al. (2003), S. 71 ff.

<sup>51</sup> Vgl. Frontier Economics (2004). Der Zeitraum von sieben Jahren kommt zustande, da Frontier Economics den aktuellen Zustand des Wettbewerbs in 2004 beurteilen und die erwartete Wettbewerbsentwicklung für die Jahre 2006 und 2011 schätzen.

<sup>52</sup> In Schweden hat Sweden Post ihre marktbeherrschende Stellung bei Privatkundensendungen erhalten können, während City Mail als stärkster Wettbewerber bei der Zustellung von adressierter Direktwerbung in Ballungsräumen einen Marktanteil von ca. 13 % gewonnen hat. Vgl. [www.citymail.se](http://www.citymail.se), zur Wettbewerbsentwicklung in diesen Ländern WIK-Consult (2006).

<sup>53</sup> Predatory pricing besteht dann, wenn ein Unternehmen ein Produkt zu Preisen unterhalb der inkrementellen Kosten anbietet, sodass die Erlöse anderer Produkte zur Finanzierung hinzugezogen werden müssen. Vgl. Niederprüm (2001), S. 5.

### 3 Bestimmung des erforderlichen Umfangs von Ex-ante-Preisregulierung auf dem deutschen Briefmarkt

Im vorangegangenen Kapitel wurden drei Ansätze bzw. Studien vorgestellt, die den Umfang von Ex-ante-Preisregulierung thematisieren. In Abschnitt 2.4 wurde dargestellt, dass die Studien von Frontier Economics und De Bijl/van Damme/Larouche im Kern den Drei-Kriterien-Test der EU-Kommission enthalten. Der Test der EU-Kommission erscheint dabei – nicht nur im Telekommunikationssektor – als allgemein anerkanntes Verfahren. Dieser Diskussionsbeitrag enthält daher eine Anwendung des Drei-Kriterien-Test der Kommission auf den deutschen Briefmarkt.<sup>54</sup> Dazu werden im Abschnitt 3.1 zunächst die relevanten Märkte abgegrenzt, um sie anschließend anhand der drei Kriterien zu überprüfen (Abschnitt 3.2). Im Abschnitt 3.3 werden dann die Märkte, die für Maßnahmen der Ex-ante-Regulierung in Frage kommen, auf beträchtliche Marktmacht untersucht. Schlussfolgerungen zum empfohlenen Umfang der Ex-ante-Preisregulierung werden in Abschnitt 3.4 gezogen.

#### 3.1 Marktabgrenzung

Die Voraussetzung für die Anwendung des Drei-Kriterien-Tests ist die genaue Abgrenzung von relevanten Märkten. Die Marktabgrenzung richtet sich nach drei Kriterien Nachfragesubstitution, Angebotssubstitution und potenzieller Wettbewerb (vgl. Abschnitt 2.1.) Die Nachfragesubstitution drückt aus, ob und in welchem Umfang Nachfrager Produkte oder Dienste als austauschbar ansehen. Mit der Angebotssubstitution wird erfasst, ob und in welchem Umfang andere Anbieter als die des untersuchten Produkts kurzfristig ihre Produktion auf das untersuchte Produkt umstellen. Im Gegensatz zur Angebotssubstitution erfasst das Kriterium des potenziellen Wettbewerbs, ob Anbieter langfristig oder mit spürbaren Zusatzkosten in den Markt eintreten. Die Angebots- und Nachfragesubstitution wird üblicherweise mit Hilfe des hypothetischen Monopolistentests untersucht, wie es auch die EU-Kommission vorschlägt.<sup>55</sup>

##### 3.1.1 Hypothetischer Monopolistentest

Der Test der Substituierbarkeit erfolgt, indem als Ausgangspunkt für das Gedankenexperiment des hypothetischen Monopolistentests ein Produkt oder eine Gruppe von Substituten gewählt wird. Es wird angenommen, dass das zu untersuchende Produkt von einem hypothetischen Monopolisten (z. B. der Deutsche Post AG) angeboten wird.

---

<sup>54</sup> Die Anwendung auf den deutschen Briefmarkt erfolgt auf Grundlage öffentlich zugänglicher Informationen. Sie bezieht sich auf die Zeit nach der vollständigen Marktöffnung und enthält daher die Erwartung der Verfasser über die zukünftige Marktentwicklung.

<sup>55</sup> Vgl. Europäische Kommission (2002a). Zu einer detaillierten Erläuterung des Tests vgl. Plum/Schwarz-Schilling (2000), S. 16 ff.

Getestet wird nun die Reaktion von Nachfragern und Anbietern auf eine geringe, aber signifikante Preiserhöhung für das betrachtete Produkt. Die Nachfragesubstitution erfasst, in welchem Umfang Nachfrager als Reaktion auf diese Preiserhöhung auf andere Produkte ausweichen. Im Rahmen der Angebotssubstitution stellen andere Anbieter, die bisher das fragliche Produkt noch nicht angeboten haben, ihre Produktion kurzfristig um. Dadurch steigt die im Markt insgesamt angebotene Menge und führt zu einem Preisverfall.

Es ist von der der Stärke der Ausweichreaktionen der Anbieter und Nachfrager abhängig, ob die Preiserhöhung für den hypothetischen Monopolisten profitabel ist. Sind die Substitutionsreaktionen so gering, dass der Absatz des hypothetischen Monopolisten nur geringfügig sinkt (und also die Erlöswirkung der Preiserhöhung nicht zunichte macht), so kann der hypothetische Monopolist die Preiserhöhung aufrechterhalten. Der relevante Markt enthält dann allein das Ausgangsprodukt, für das die Preiserhöhung durchgeführt wurde. Sind dagegen die Reaktionen der Anbieter und Nachfrager so stark, dass der Gewinn des hypothetischen Monopolisten (aufgrund der Überschreitung der kritischen Preis- und Kreuzpreiselastizitäten) zurückgeht, so sind das untersuchte Produkt und das Substitutionsprodukt einem gemeinsamen Markt zuzurechnen.

In einem nächsten Schritt wird angenommen, dass die beiden Produkte zusammen von einem hypothetischen Monopolisten angeboten werden (bzw. die Anbieter im Markt werden gemeinsam als ein hypothetischer Monopolist betrachtet) und dieser wiederum für beide Produkte gemeinsam eine geringe, aber signifikante Preiserhöhung durchführt. Ebenso wie im ersten Schritt kommt es auf die Substitutionsreaktionen der Nachfrager und Anbieter an um zu beurteilen, ob der hypothetische Monopolist die Preiserhöhung profitabel durchsetzen kann. Ist das der Fall, wird der Markt durch die bisherigen Produkte definiert, andernfalls werden wiederum die Substitutionsprodukte in den relevanten Markt einbezogen und von neuem nach der Wirkung einer Preiserhöhung gefragt.

Probleme bei der Anwendung des hypothetischen Monopolistentests können sich dadurch ergeben, dass das Marktpreisniveau bereits erhöht ist. Im Rahmen des Tests werden aktuelle Preise des zu untersuchenden Unternehmens als Ausgangspreise des hypothetischen Monopolisten verwendet. Ist der Markt aber durch monopolistische Strukturen gekennzeichnet, so ist möglicherweise der Ausgangspreis bereits höher als ein wettbewerblicher Preis. Folglich wären dann auch Preis- und Kreuzpreiselastizitäten des zu untersuchenden Produkts erhöht, sodass eine weitere Preiserhöhung des hypothetischen Monopolisten dann zu stärkeren Substitutionsbewegungen führt als bei wettbewerblichen Ausgangspreisen zu verzeichnen wären.<sup>56</sup> Dies kann zu fälschlicher-

---

<sup>56</sup> Dies gilt unter der Annahme, dass die Preiselastizitäten mit zunehmendem Preis steigen. Bei den meisten Konsumgütern ist diese Voraussetzung gegeben.

weise weiten Marktabgrenzungen und damit möglicherweise einer Unterschätzung der Marktmacht in dem relevanten Markt führen.<sup>57</sup>

Die konkrete Anwendung des hypothetischen Monopolistentests setzt voraus, dass umfangreiche empirische Marktdaten vorliegen. Erforderlich wären vor allem Preiselastizitäten und differenzierte Erlösdaten sowohl der DPAG als auch der Wettbewerber im Zeitablauf. Für den deutschen Briefmarkt liegen diese Daten nicht vor. Die jährlichen Marktuntersuchungen der Bundesnetzagentur sind im Grunde weder für einen hypothetischen Monopolistentest im Detail hinreichend, noch können sie für die Berechnung der erforderlichen Daten genutzt werden. Daher kann in dieser Studie nur eine qualitative Argumentation erfolgen. Für eine Anwendung des Drei-Kriterien-Tests zu Regulierungszwecken in der Praxis müsste zunächst eine Marktabgrenzung mit empirischen Daten vorgenommen werden.

### 3.1.2 Räumlich relevanter Markt

Die Abgrenzung des räumlich relevanten Marktes richtet sich danach, ob die Wettbewerbsbedingungen innerhalb eines Gebietes einander gleichen oder zumindest hinreichend homogen sind. Die Wettbewerbsbedingungen des räumlich relevanten Marktes müssen sich erheblich von benachbarten Gebieten unterscheiden lassen können.

Anbieter in Briefmärkten in Deutschland sind die DPAG und andere Lizenznehmer. Die DPAG ist im gesamten Bundesgebiet tätig, die Tätigkeit der Wettbewerber erstreckt sich auf ihr jeweiliges Lizenzgebiet. Die Ausdehnung der Lizenzgebiete ist höchst unterschiedlich; nach Angaben der BNetzA (Neunte Marktuntersuchung) bedienen bereits zehn Lizenznehmer ein annähernd bundesweites Gebiet, während andere Lizenznehmer nur lokal tätig sind. Einige Wettbewerber erwarten, dass sie ab 2008 ihre Tätigkeitsgebiete weiter ausdehnen können (z. B. TNT Post, PIN Group, Briefnetz Süd, Xanto).

Die Verteilung der (auch lokal und regional tätigen) Lizenznehmer im Bundesgebiet zeigt, dass es derzeit keine Region gibt, in der gar keine Wettbewerber tätig sind.<sup>58</sup> Allerdings sind regionale Unterschiede in der Lizenzdichte (gemessen in Lizenzen pro Einwohner) zu verzeichnen, z. B. haben die neuen Bundesländer generell eine höhere Lizenzdichte als die alten Länder. Es ist jedoch fraglich, ob diese Unterschiede bereits die Abgrenzung mehrerer räumlicher Märkte in Deutschland rechtfertigen.

Zum einen sprechen praktische Erwägungen gegen eine regionale räumliche Marktabgrenzung. So werden sich die Lizenzgebiete verschiedener Wettbewerber immer überschneiden, sodass zwar für eine Region eine etwas geringere Wettbewerbsintensität

---

<sup>57</sup> Dieser Fall wird als „cellophane fallacy“ bezeichnet. Vgl. Europäische Kommission (2002a), Rdnr. 42.

<sup>58</sup> Vgl. BNetzA (2006a), S. 63 ff.

festgestellt werden mag als für andere Regionen. Da sich die Zustellgebiete der vielen Anbieter überschneiden, erscheint es sehr schwierig, separate lokale Märkte zu ermitteln. Zudem gibt es Auslegungsspielraum bei der Frage, ab wann die Wettbewerbsbedingungen hinreichend unterschiedlich sind. So könnte die Existenz nur eines einzigen Wettbewerbers in einer Region darauf hindeuten, dass dort weniger intensiver Wettbewerb herrscht als in anderen Regionen mit fünf regionalen Wettbewerbern. Je nach Strategie und Verhalten der Wettbewerber können aber die Bedingungen für die Nachfrager in beiden Regionen durchaus ähnlich sein.

Zum anderen sind die Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen im Ausland eindeutig. In den Nachbarländern Deutschlands müssen Wettbewerber teils andere Lizenzauflagen erfüllen, konkurrieren mit anderen marktbeherrschenden Unternehmen und deren Preis- und Produktstrategien und stehen anderen Arbeits- und Rechtsvorschriften gegenüber. Infolge unterschiedlicher Marktöffnungsstrategien hat sich Wettbewerb im Ausland in unterschiedlichen Kundensegmenten entwickelt. Im Vergleich dazu beurteilen wir die Wettbewerbsbedingungen in Deutschland als homogen. Daher betrachten wir alle Briefmärkte als deckungsgleich mit dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland.<sup>59</sup>

#### Vorgehensweise zur sachlichen Marktabgrenzung

Die sachliche Marktabgrenzung orientiert sich an bestimmten Merkmalen der Nachfrage und des Angebots und erfolgt anhand der Kriterien Angebots- und Nachfragesubstitution. Im Idealfall können generische Märkte definiert werden, die unabhängig von bestimmten Anbietern und Produkten den „Bedarf“ der Marktteilnehmer – im Sinne des Bedarfsmarktkonzeptes des GWB - definieren.

Auf dem deutschen Briefmarkt erscheint eine solche generische Marktabgrenzung gegenwärtig schwierig. Die DPAG ist der dominierende Anbieter und Wettbewerber orientieren sich bei ihren Angeboten am Produktportfolio der DPAG. Zum großen Teil kopieren Wettbewerber die Produkte der DPAG genau (z. B. übernehmen sie oft die gleichen Gewichtsgrenzen). Zudem sind Wettbewerber bei ihren Leistungen bis 2008 noch durch die Lizenzvorschriften eingeschränkt, sodass eine freie Produktdefinition der Wettbewerber zur Zeit noch nicht möglich ist. Eine generische, anbieterunabhängige, Marktabgrenzung ist vor diesem Hintergrund nicht durchführbar. Als Ausgangspunkt für die Marktabgrenzung dient zunächst die Produktliste der DPAG. Damit ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass für die Marktabgrenzung im Einzelfall andere Leistungsmerkmale als die von der DPAG definierten Produktspezifika hinzugezogen werden.

---

<sup>59</sup> Eine räumliche Marktabgrenzung, die sich auf die einzelnen sachlichen Märkte bezieht, nehmen wir in dieser Studie nicht vor. Grundsätzlich ist denkbar, dass sich regionale oder grenzüberschreitende Märkte für bestimmte Dienstleistungen entwickeln und eine Anpassung sowohl der räumlich als auch sachlich relevanten Marktdefinitionen erforderlich wird.

Für die hier untersuchten Leistungen der DPAG haben wir die Gewichtsobergrenze von 1 kg gewählt, entsprechend dem Lizenzbereich des deutschen Postgesetzes. Ausgenommen aus unserer Untersuchung haben wir Päckchen, da die Vermutung nahe liegt, dass es sich bei Päckchen um ein enges Substitut zu Paketen handelt. Pakete aber liegen außerhalb unseres Untersuchungsbereiches. Einbezogen wurden jedoch nahe Substitute zu Briefsendungen: Kataloge, Bücher- und Warensendungen sowie Dienste für den Versand von Presseerzeugnissen. (Diese Sendungen sind nach deutschem Postgesetz keine Briefe.)

Die einzelnen Dienste der DPAG im Briefbereich lassen sich durch mehrere Merkmale beschreiben. Diese Merkmale sind – neben dem Preis— für Nachfrager bei ihrer Entscheidung für eine Briefdienstleistung relevant.

- Sendungsgewicht;
- Format;
- Destination;
- Weitere Produktmerkmale, z. B. Laufzeit, Sendungsinhalt, Einschreiben, maschinenlesbare Adressierung, Vorsortierung, Freistempelung, Palettenfertigung etc.

Im Prinzip sind Briefe unterschiedlicher Gewichtsgrenzen, Formate oder mit unterschiedlichen Zielen bzw. Versandorten aus Sicht eines Nachfragers nicht gegeneinander austauschbar. Ähnliche Eigenschaften haben auch Dienste im Telekommunikationssektor, beispielsweise sind Telefongespräche zwischen zwei Personen A und B oder zwischen zwei Städten X und Y nicht durch Gespräche zwischen anderen Personen oder anderen Städten austauschbar. Für die Marktabgrenzung ist aber nicht die Sicht eines einzelnen Nachfragers relevant, für den natürlich Sendungen mit unterschiedlichen Formaten oder Gewichten immer nur in einer Richtung substituierbar sind (d. h. Sendungen können schwerer oder großformatiger gemacht werden, indem zusätzlicher Inhalt beigelegt oder ein größerer Umschlag gewählt wird, jedoch können Sendungen eines bestimmten Gewichts bzw. Formats meist nicht in mehrere leichtere bzw. kleinere Sendungen aufgeteilt werden). Sendungen an verschiedene Destinationen können gar nicht sinnvoll substituiert werden.

Für die Marktabgrenzung ist hier die Gesamtsicht aller Versender relevant, die Dienste für Briefsendungen mit unterschiedlichen Formaten und Gewichten sowie mit unterschiedlichen Zustelldestinationen nachfragen. In dieser Studie wird daher das Kriterium der Nachfragesubstitution aus Sicht eines Einzelnachfragers als weniger relevant hinsichtlich der Produktmerkmale Gewicht, Format und Destination beurteilt. Ausschlaggebender sind vielmehr die Wettbewerbsbedingungen, die für alle Versender in einem Markt gelten. Das bedeutet, Briefsendungen mit unterschiedlichem Gewicht, Format oder Destination können zu einem relevanten Markt zusammengefasst werden, wenn die Wettbewerbsbedingungen insgesamt homogen sind.

Es stellt sich die Fragen, ob relevante Märkte nach Sendungsgewicht abzugrenzen wären. Dies wäre der Fall, wenn die Wettbewerbsbedingungen sich abhängig vom Sendungsgewicht unterschieden. Zur Zeit besteht noch eine Exklusivlizenz der DPAG für Briefsendungen bis 50 g, und damit stärkerer Wettbewerb für Briefsendungen über 50 g. Relativiert wird dies allerdings durch die Regelungen der D-Lizenz, die Wettbewerbern ermöglicht, höherwertige Dienstleistungen auch innerhalb der Gewichtsgrenzen der Exklusivlizenz zu erbringen. Nach der vollständigen Marktöffnung (geplant für 2008) sind große Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen für unterschiedliche Gewichtsstufen nicht mehr zu erwarten. Wettbewerber haben dann die Möglichkeit, alle Briefsendungen ohne Gewichtsbeschränkungen zu befördern. Gerade Briefsendungen bis 20 g sind für Wettbewerber sehr attraktiv, da diese Sendungen einen Großteil der Sendungsmenge darstellen. Aller Anbieter dieser leichten Sendungen stelle auch schwerer Sendungen zu, zumindest bis zu einem Kilogramm.

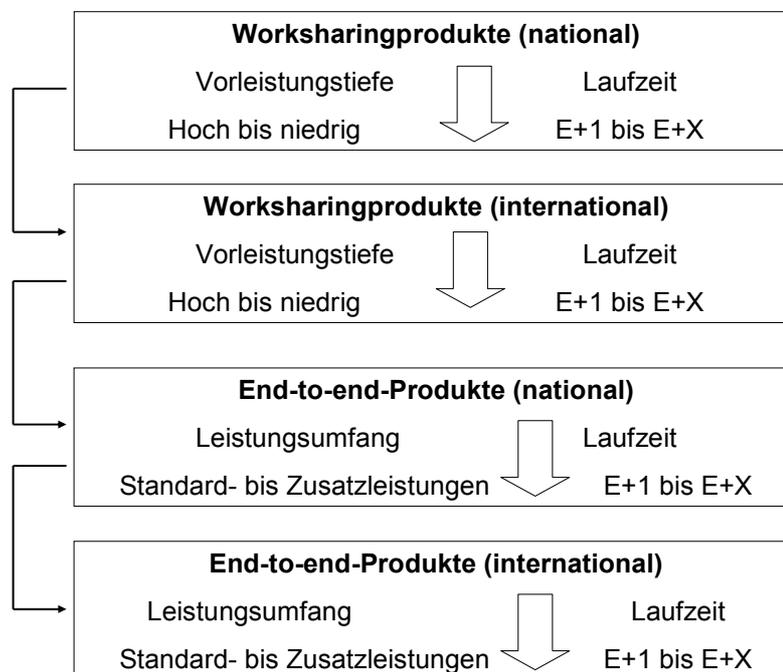
Eine Marktabgrenzung nach Format wäre nur dann vorzunehmen, wenn sich Wettbewerbsbedingungen formatbezogen unterschieden. Wettbewerber nutzen zwar zum Teil Formate als Instrument der Preisdifferenzierung, indem sie die Formatabgrenzungen der DPAG übernehmen. Zum Teil verzichten sie jedoch auf eine Formatbeschränkung für Briefe und stellen die Preisstruktur völlig auf das Sendungsgewicht ab. Unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen können jedenfalls nicht formatbezogen festgestellt werden.

Die sachliche Marktabgrenzung erfolge auf Grundlage des Produktportfolios der DPAG. Dabei kann jedes DPAG-Produkt durch eine Kombination der Merkmale Laufzeit, Inhalt, besondere Leistungsmerkmale sowie erforderliche Vorleistungen des Versenders, beschrieben werden.

Bei der Anwendung des hypothetischen Monopolistentests (zur sachlichen Marktabgrenzung) auf die Dienste der DPAG prüfen wir grundsätzlich Dienste mit geringerem Leistungsumfang vor Diensten mit erweitertem Leistungsumfang (siehe Abbildung 3). Innerhalb der Worksharingdienste werden diejenigen Dienste mit hohen Vorleistungsanforderungen vor denen mit niedrigeren und Dienste mit kurzer Laufzeit vor denen mit langer Laufzeit untersucht. Daraus ergibt sich z. B., dass Dienste für Briefsendungen vor (vorsortierten) Infopostdiensten betrachtet werden. Nationale Produkte werden jeweils separat von abgehender internationaler Post behandelt.

Im Anschluss an die Vorleistungsdienste setzen wir die Marktabgrenzung mit End-to-end-Diensten fort.

Abbildung 3 Prüfreiheitenfolge zur sachlichen Marktabgrenzung



### 3.1.3 Sachlich relevanter Markt

Bei der Abgrenzung von sachlich relevanten Märkten unterscheiden wir zwischen Worksharing- und End-to-end-Märkten. End-to-end-Märkte enthalten Produkte, die die gesamte Wertschöpfungskette von der Einsammlung bis zur Zustellung enthalten, ohne dass Nachfrager Vorarbeiten erbringen. Unter Worksharing-Diensten verstehen wir solche Produkte, die erstens nur Teile der gesamten Beförderungskette umfassen und zweitens diejenigen Teile der postalischen Wertschöpfungskette enthalten, die nach Vorarbeiten des Kunden (z. B. Vorsortierung, Frankierung, Einlieferung am Briefzentrum) durch einen Postdienstleister erbracht werden. Alle Worksharing-Produkte enthalten also die Zustellung.

Nachfrager von Worksharing-Diensten eines Briefdienstleisters können in unserer Definition sowohl Endkunden als auch andere Briefdienstleister oder Konsolidierer sein. Für eine Unterscheidung dieser Nachfragergruppen in separate Märkte haben wir keine Anhaltspunkte. Die Leistungen, die die DPAG für diese Kundengruppen erbringt, unterscheiden sich nicht voneinander. Alle drei Kundengruppen fragen Beförderungsleistungen der DPAG nach, die Vorarbeiten der Kunden erfordern. Unterschiede zwischen den

jeweiligen Kundengruppen sind nur insoweit zu erkennen, als die DPAG bestimmte Worksharing-Dienste nicht für Wettbewerber und Konsolidierer anbietet.<sup>60</sup>

### **Worksharingprodukte (national)**

#### *Teilleistungen für E+1-Sendungen (gemäß Teilleistungsverträgen)*

Teilleistungen gemäß Teilleistungsverträgen erfordern eine Einlieferung der Sendungen auf Ebene der Briefzentren Eingang (BZE) und sind damit der Dienst mit dem geringsten Dienstumfang der DPAG. Teilleistungsverträge stehen sowohl Endkunden als auch Wettbewerbern offen. Die DPAG ist derzeit der einzige Postdienstleister, der eine Zustellung von vorsortierten Sendungen bundesweit anbietet. Es ist zu prüfen, ob Teilleistungen für die Einlieferung im Briefzentrum Eingang und Abgang in einem gemeinsamen Markt zusammenzufassen sind. Die Anforderungen an den Kunden unterscheiden sich deutlich: zum einen ist die Mindestmenge für BZA-Sendungen höher, zum anderen sind die zu erbringenden Sortier- und Transportleistungen umfangreicher für die Einlieferung im BZE. Inwieweit Nachfrager die Teilleistungen BZE und BZA als substituierbar ansehen, kann an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden. Für eine genaue Marktabgrenzung wären umfangreiche (und nicht öffentlich erhältliche) Nutzungsdaten einzelner Produkte erforderlich. In dieser Studie gehen wir aus Gründen der Einfachheit davon aus, dass Teilleistungen BZE und BZA in einem Markt zusammenzufassen sind.

Teilleistungen gemäß Teilleistungsverträgen für Standardbriefsendungen E+1 (BZA und BZE) bilden einen relevanten Worksharing-Markt für **E+1 Briefdienste**.

#### *Dienste für E+1-Briefsendungen (gemäß Kooperationsverträgen)*

Dienste im Rahmen von Kooperationsverträgen wurden bis 2005 wesentlich stärker genutzt als die Teilleistungen, erfordern aber auch eine höhere Mindestmenge. Die erforderlichen Vorleistungen der Versender sind mit Teilleistungen BZA zu vergleichen. Dienste im Rahmen von Kooperationsverträge sind ab einer Menge von 25.000 Stück nutzbar, Teilleistungen für Versender bereits ab 5.000 Stück. Bei Teilleistungen stellt die Mindestmenge von 5.000 Sendungen nur die unterste Rabattstufe dar, darüber hinaus sind weitere Rabatte für höhere Mindestmengen (bis 25.000 Stück) möglich. Dies spricht dafür, die beiden Dienstarten einem gemeinsamen Markt zuzuordnen.

Dienste gemäß Kooperationsverträgen für E+1-Briefsendungen sind dem **Worksharing-Markt für Briefdienste E+1** zuzuordnen.

---

<sup>60</sup> Wettbewerber und Konsolidierer können aktuell nur Worksharing-Dienste gemäß Teilleistungsverträgen BZA und BZE sowie Infopost nutzen. Dienste gemäß Kooperationsverträgen sind Endkunden vorbehalten.

### *Pressesendungen*

Die Zustellung von Zeitungen, Zeitschriften und anderen Presseerzeugnissen fasst die DPAG unter dem Begriff Pressesendungen zusammen. Eine Frühzustellung, wie sie die Verlage in eigenen Zustellnetzen betreiben, bietet die DPAG nicht an. Alle Pressesendungen der DPAG werden mit der übrigen Tagespost gemeinsam zugestellt.

Dienste für Pressesendungen sind im Angebot der DPAG mit einer inhaltlichen Beschränkung verbunden. Pressesendungen dienen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit durch presseübliche Berichterstattung und sind durch ein presseübliches Druckverfahren hergestellt. Presseversand umfasst drei verschiedene Dienste der DPAG: Postvertriebsstück, Pressesendung sowie Streifbandzeitung, wobei letztere einen separaten Tarif für sowohl Postvertriebsstücke als auch Pressesendungen darstellt. Postvertriebsstücke und Pressesendungen unterscheiden sich durch unterschiedliche Inhaltsvorgaben. Die Dienste sind mit drei Laufzeiten verfügbar: am selben Tag, am nächsten Tag oder zwei Tage nach der Einlieferung. Für die Zustellung am Einlieferungstag muss der Versender die Sendungen im Zielgebiet (Briefzentrum Eingang oder Zustellstützpunkt) selbst einliefern.

Im Folgenden ist zunächst zu prüfen, ob es sich bei Pressesendungen und Postvertriebsstücken um separate Nachfrage handelt, oder ob eine Zusammenfassung mit Sendungen mit E+1 bzw. mit längerer Laufzeit möglich ist. Ähnlich wie bei Infopostsendungen, fragen Versender Transportleistungen für verschiedene Arten von Sendungen nach. Spezielle Bedürfnisse nach einem Produkt für Presseerzeugnisse (mit Inhaltsvorgaben), sind nicht erkennbar.

Dienste für den Versand von Presseerzeugnissen ähneln Diensten für Briefsendungen stark. Bei beiden Diensten ist eine Vorsortierung und eine Einlieferung in einer Großannahmestelle erforderlich. Die gemeinsame Zustellung von Presseerzeugnissen mit der sonstigen Tagespost spricht dafür, dass die DPAG mit diesen Produkten keine separate Nachfrage bedient.

Die Laufzeiten sind ebenfalls denen von Briefsendungen vergleichbar. Presseerzeugnisse mit E+1-Zustellung haben genau die gleiche Laufzeit, Presseerzeugnisse mit E+0-Zustellung erfordern im Gegensatz zu E+1-Briefdiensten umfangreichere Vorsortierung (nach Zustellstützpunkten oder Zustellbezirksgruppe) sowie die Einlieferung im Zielgebiet, sodass ein größerer Teil der Leistung als bei E+1-Diensten durch den Versender erbracht werden muss. Der Unterschied zum Presseversand mit E+1-Laufzeit, der geringere Vorleistungen des Versenders erfordert, ist nicht allzu groß. Aufgrund dieser Eigenschaften sind Pressesendungen mit E+0 und E+1-Laufzeit dem Worksharing-Markt für E+1-Briefdienste zuzuordnen.

Es ist fraglich, ob Presseerzeugnisse mit E+2-Zustellung ebenfalls ein Substitut zur E+1-Zustellung sind. Die DPAG gibt an, dass der Großteil der Presseprodukte am zweiten Tag nach der Einlieferung zugestellt wird.<sup>61</sup> Dies spricht dafür, dass es eine Nachfrage nach Diensten für Presseerzeugnisse mit längerer Laufzeit gibt, die nicht durch den E+1-Dienst der DPAG abgedeckt wird. Dienste für Presseerzeugnisse mit E+2-Zustellung können dann nicht dem gleichen Markt wie E+0- oder E+1-Dienste zugeordnet werden.

Dienste für den Versand von Presseerzeugnissen mit den Laufzeiten E+0 und E+1 werden dem **Worksharing-Markt für E+1-Briefdienste** zugeordnet.

### *Dienste für Infopost allgemein*

Zu fragen ist, ob grundsätzlich eine Zusammenfassung von Diensten für Infopost mit Diensten für Standardbriefsendungen möglich ist. Infopost ist bei der DPAG zum einen durch eine längere Laufzeit, zum anderen durch eine Inhaltsbeschränkung auf inhaltsgleiche Mitteilungen (d. h. Direktwerbung) gekennzeichnet. Die Substitutionsmöglichkeiten sind bei diesen Diensten asymmetrisch. Versender von inhaltsgleichen Sendungen können jederzeit auf andere Briefprodukte ausweichen, inhaltsverschiedene Briefe lassen sich aber nicht als Infobriefe oder Infopost versenden. Zunächst muss daher festgestellt werden, ob diese Dienste unterschiedliche Nachfragebedürfnisse erfüllen.

Versender nutzen Dienste für inhaltsgleiche Sendungen für den Versand von Direktwerbung. Direktwerbung zeichnet sich im Vergleich zu Briefsendungen ohne Inhaltsbeschränkung durch zwei Faktoren aus. Erstens sind Direktwerbungssendungen meist weniger dringlich als andere, inhaltsverschiedene, Nachrichten. Zweitens sind Kunden vor allem an einem kostengünstigen Versand interessiert, der jedoch keine grundlegend verschiedene Leistung zum Versand von Briefen darstellt.

Eine spezifische Nachfrage nach Diensten für den Versand inhaltsgleicher Sendungen ist nicht ersichtlich, die identifizierten Merkmale von Direktwerbung aber machen deutlich, dass eine Nachfrage nach günstigen Diensten mit geringerer Laufzeit sehr wohl besteht. Dies entspricht im Wesentlichen einem Dienst zweiter Klasse. Die Deutsche Post AG hat als zusätzliche Einschränkung zudem ein Inhaltskriterium gewählt, das diese Dienste allein für Versender von Direktwerbung zugänglich macht. Für die Abgrenzung des relevanten Marktes ist die Inhaltsbeschränkung nicht ausschlaggebend, da sie ein von der DPAG künstlich geschaffenes Merkmal des Produkts, nicht aber der Nachfrage ist.

Die identifizierten relevanten Eigenschaften der Nachfrage (längere Laufzeit, geringere Entgelte) sprechen dafür, dass Substitutionsbewegungen zu Briefsendungen ohne Inhaltsbeschränkung im Fall einer Preiserhöhung als nicht signifikant einzustufen wären.

---

<sup>61</sup> Vgl. DPAG (o. J.).

Wir betrachten Dienste für Standardbriefe getrennt von Diensten für Infopostsendungen.

#### *Teilleistungen für Infopost (gemäß Teilleistungsverträgen und Kooperationsvertrag Infopost)*

Zunächst ist zu prüfen, ob Dienste gemäß Teilleistungsverträgen mit Diensten gemäß Kooperationsverträgen für Infopost in einem Markt zusammengefasst werden können.

Bei E+1-Briefsendungen erscheinen sowohl die Unterschiede in den Vorleistungen der Versender als auch in den Wettbewerbsbedingungen nicht ausreichend, um getrennte Märkte für Dienste gemäß Kooperations- und Teilleistungsverträgen abzugrenzen. Bei Diensten für Infopost erscheint dies sehr ähnlich. Erstens unterscheiden sich die zu erbringenden Vorarbeiten der Nachfrager nur dadurch, dass Teilleistungen BZE im Briefzentrum Eingang, Sendungen im Rahmen von Kooperationsverträgen in der Regel im Briefzentrum Abgang einzuliefern sind. Weitere Vorarbeiten sind äquivalent. Zweitens können Dienste gemäß Kooperationsverträgen erst ab einer Mindestmenge von 100.000 Sendungen ab BZA genutzt werden, Dienste gemäß Teilleistungsverträgen bereits mit geringeren Mengen. Jedoch spricht auch hier die stärkere Nachfrage der Kunden nach Kooperationsverträgen dafür, dass Nachfrager die beiden Dienste substituieren.

Teilleistungen für Infopost und Dienste gemäß Kooperationsverträgen für Infopost sind einem gemeinsamen relevanten **Markt für Briefdienste mit längerer Laufzeit** zuzuordnen.

#### *Infopost*

Des Weiteren ist zu untersuchen, ob Infopost dem Markt für Worksharing-Dienste mit längerer Laufzeit zuzuordnen sind. Infopostsendungen können bei der DPAG in geringeren Mindeststückzahlen und einem geringeren Vorsortierungsumfang in Filialen oder im BZA eingeliefert werden.

Teilleistungen erfordern eine Einlieferung am BZE mit einer Mindestmenge von 250 Stück, Infopost kann am BZA; wenn es sich um sehr geringe Mengen handelt, sogar an einer Filiale eingeliefert werden. Die erforderlichen Mindestmengen für Infopost sind im Vergleich zu anderen Worksharing-Diensten sehr gering. Versender können wählen zwischen 50 Sendungen pro Leitbereich, 250 Stück pro Leitregion oder 4.000 Stück bundesweit, nach PLZ sortiert. Die entsprechende „bundesweite Vergleichsmenge“ bei Infopostsendungen gemäß Teilleistungsverträgen betrage 250 (Mindestmenge pro BZE) \* 82 (Anzahl der Briefzentren bundesweit) = 20.500 (Mindestmenge von Infopostsendungen bei bundesweiten Versand gemäß Teilleistungsvertrag). Zusätzlich zur sehr viel höheren Menge müsste ein Teilleistungskunde im Vergleich zum Infopostdienst noch den Transport zwischen Filiale oder BZA (dem Einlieferungsort für Infopost) und

BZE erbringen. Diese Unterschiede erscheinen uns erheblich genug, um getrennte relevante Märkte zu definieren.

Wir ordnen Infopost einem **Markt für Briefdienste mit längerer Laufzeit und geringen Vorarbeiten** zu.

Dienste gemäß Teilleistungs- und Kooperationsverträgen für Infopost dagegen sind einem **Markt für Briefdienste mit längerer Laufzeit und umfangreichen Vorarbeiten** zuzuordnen.

#### *Pressesendungen mit Laufzeit E+2*

Es ist zu prüfen, ob Dienste gemäß Kooperations- und Teilleistungsverträgen für Infopost mit anderen Diensten aus Worksharing-Märkten zusammenzufassen sind.

Der Großteil der von der DPAG beförderten Pressesendungen wird mit der Laufzeit E+2 zugestellt. Wie bereits zu den Diensten für Pressesendungen E+0 und E+1 ausgeführt, gibt es keine Nachfrage nach separaten Produkten für den Versand von Presseergebnissen. Versender haben vielmehr ein Interesse an einem günstigeren Dienst mit längerer Laufzeit als die E+1-Zustellung. Neben dem Inhaltskriterium weisen Dienste für den Versand von Presseergebnissen sehr ähnliche Produkteigenschaften wie andere Sendungen mit längerer Laufzeit auf (hinsichtlich Mindestmengen, Zustellung mit Tagespost, Vorsortierung). Wir ordnen daher Pressesendungen mit E+2-Laufzeit dem Markt für Dienste im Rahmen von Kooperationsverträgen für Infopost zu.

Dienste für Presseversand mit der Laufzeit E+2 sind dem relevanten Markt für **Briefdienste mit längerer Laufzeit und umfangreicher Vorsortierung** zuzuordnen.

#### ***Worksharingprodukte (international)***

##### *Internationale Briefe zum Kilotarif, Infobrief und Infopost International*

Es ist zu prüfen, ob internationale Briefe zum Kilotarif mit internationalen End-to-end-Briefdiensten zusammenzufassen sind. Versender, die regelmäßig größere Mengen internationaler Briefe versenden, können diese bei der DPAG zum Kilotarif verschicken. Als Voraussetzung müssen 500 internationale Briefe monatlich und pro Einlieferungsvorgang ein Umsatz von mindestens 12,78 € anfallen. Je nach Menge werden diese Briefe an einer Filiale oder am BZA eingeliefert. Da der Großteil der Sendungsmenge voraussichtlich an Großannahmestellen eingeliefert wird, sehen wir diesen Dienst als Worksharingprodukt an.

Unserer Auffassung nach kommt eine Zusammenfassung mit internationalen End-to-end-Diensten nicht in Frage, da diese Dienste insbesondere aufgrund der höheren Menge von anderen Versendern nachgefragt werden. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob eine Zusammenfassung mit nationalen Worksharing-Diensten in Frage

kommt. Bei nationalen Worksharing-Diensten war der Laufzeitunterschied ausschlaggebend für eine Trennung der relevanten Märkte für E+1-Briefsendungen und solche mit längerer Laufzeit. Bei internationalen Worksharing-Diensten scheinen Laufzeitunterschiede keine so starke Rolle zu spielen. Daher erachten wir internationale Briefe zum Kilotarif als hinreichend (asymmetrisch) substituierbar mit internationaler Infopost und Infobrief.

Bei dieser Marktabgrenzung bestehen einige Unsicherheiten. So ist es möglich, dass sich die Wettbewerbsbedingungen für diese Dienste zukünftig anders entwickeln, oder dass die Trennung der Nachfrage nach Sendungen mit schneller und langsamer Beförderung höhere Bedeutung hat als von uns angenommen. Eine andere Marktabgrenzung wäre die Folge.

Internationale Briefe zum Kilotarif stellen mit internationaler Infopost und Infobrief einen gemeinsamen relevanten **Markt für internationale Vorleistungsdienste** dar.

#### *Internationale eingehende Sendungen*

Eingehende internationale Sendungen stammen aus unterschiedlichen Herkunftsländern. Die Übergabe der in Gebinden zusammengefassten Sendungen erfolgt normalerweise durch den einliefernden Dienstleister am Flughafen. Die eingehenden Sendungen stellt der annehmende Dienstleister bundesweit zu. Dieser Dienst ist daher vergleichbar mit Teilleistungen BZA. Eine separate Betrachtung eingehender internationaler Sendungen nehmen wir daher nicht vor.

#### **End-to-end-Dienste (national)**

##### *Nationale Briefsendungen*

Nationale Briefsendungen werden mit einer Laufzeit von E+1 zugestellt und erfordern keine Vorleistungen des Versenders. Bei der DPAG umfassen Briefsendungen Standard-, Kompakt-, Maxi- und Großbriefe, sowie Postkarten. Wettbewerber der DPAG bieten ebenfalls End-to-end Briefsendungen mit vergleichbaren Laufzeiten an.

Wir haben geprüft, ob End-to-end-Dienste für nationale Briefsendungen mit Diensten mit Vorleistungen zusammenzufassen sind. Infolge der Unterschiede bei der Beförderungsleistung und auch der bedienten Kundensegmente kommt ein gemeinsamer Markt für end-to-end-Sendungen und Worksharing-Produkte nicht in Frage. Eine Zusammenfassung zu gemeinsamen Märkten halten wir daher nicht für möglich.

Nationale Briefsendungen ohne Vorleistungen werden sowohl von Privatkunden als auch von Geschäftskunden nachgefragt. Typischerweise versenden Privatkunden kleinere Mengen als Geschäftskunden. Es ist im Folgenden zu fragen, ob getrennte relevante Märkte für diese beiden Kundengruppen definiert werden können.

Mit Hilfe des Kriteriums der Nachfragesubstitution wird schnell deutlich, dass eine Austauschbarkeit aus Sicht der Nachfrager für Sendungen von Geschäfts- und Privatkunden kaum gegeben ist. Die Unterschiede der versendeten Mengen sind in der Regel hoch; so nutzen Privatkunden nationale End-to-end-Briefdienste vor allem für einzelne Sendungen. Insgesamt versenden Privatkunden nur einige wenige Briefe pro Monat, während Geschäftskunden von mehreren Sendungen bis hin zu Hunderten oder Tausenden Briefen täglich verschicken. Jedoch sind auch Grenzfälle denkbar, in denen ein Selbständiger (beispielsweise ein Kioskbesitzer) weniger Briefe verschickt als eine Familie. Für das Gros der Kunden ist eine Zuordnung zur Gruppe der Privat- oder Geschäftskunden anhand der Sendungsmenge aber eindeutig.

Außerdem sprechen Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen dafür, Privat- und Geschäftskunden getrennten Märkten zuzuordnen. Geschäftskunden haben die Möglichkeit, Abholdienste zu nutzen, die ihnen bereits ab relativ geringen Sendungsmengen von Wettbewerbern angeboten werden. Privatkunden haben aufgrund ihres geringen und weniger regelmäßigen Sendungsaufkommens diese Möglichkeit nicht, sondern müssen ihre Sendungen selbst einliefern.

Wie genau Geschäftskunden von Privatkunden abzugrenzen sind, soll in dieser Studie offen gelassen werden. Eine Möglichkeit ist die Abgrenzung mittels der Sendungsmenge. Dies entspräche dem aktuell im Postgesetz vorgesehenen Kriterium, wenn auch die konkrete Grenze einer Überprüfung bedarf. Derzeit unterscheidet § 19 Satz 2 PostG Dienste mit einer Mindestmenge von 50 Stück von Diensten mit geringerer Menge (hinsichtlich der Preisgenehmigungspflicht). Eine zeitgemäße Abgrenzung von Privat- und Geschäftskunden sollte jedoch auf Grundlage einer Kundenbefragung erfolgen. Diese Befragung sollte insbesondere eruieren, ab welcher kritischen Versender tatsächliche die Wahl zwischen mehreren Briefdienstleistern haben.

**Nationale Briefsendungen für Privatkunden mit einer Laufzeit von E+1** bilden einen relevanten Markt.

Einen weiteren relevanten Markt bilden **nationale Briefsendungen für Geschäftskunden mit einer Laufzeit von E+1**.

### *Bücher- und Warensendungen*

Es ist zu prüfen, ob Briefsendungen einem gemeinsamen Markt mit Bücher- und Warensendungen zuzuordnen sind. Bücher- und Warensendungen sind kein reines Substitut zu Briefsendungen, die Substitutionsbeziehungen sind aufgrund der inhaltlichen Beschränkung asymmetrisch. Als Bücher- bzw. Warensendung dürfen nur Bücher bzw. Waren ohne zusätzliche schriftliche Mitteilungen versandt werden, die Laufzeit beträgt E+4. Anbieter von Bücher- und Warensendungen sind neben der DPAG andere Lizenznehmer im Briefmarkt.

Es ist fraglich, ob die inhaltliche Beschränkung der DPAG tatsächlich Nachfragesegmente widerspiegelt. Versender fragen nicht in erster Linie unterschiedliche Dienste für Bücher- und Warensendungen nach, sondern Beförderung und Zustellung von adressierten Sendungen aller Art, neben Dokumenten und Mitteilungen auch Bücher und Waren.

Die inhaltliche Abgrenzung von Bücher- und Warensendungen zu Briefsendungen der DPAG folgt daher nicht einem Unterschied in der Nachfrage der Versender. Die Unterschiede in der Nachfrage werden durch andere Produktmerkmale gekennzeichnet. Versender nutzen Dienste für Bücher- und Warensendungen, weil sie für weniger dringliche Sendungen einen geringeren Preis zahlen wollen. Dies spricht dafür, dass die Nachfrage von Bücher- und Warensendungen von der Nachfrage nach Briefsendungen zu trennen ist. Diese Einschätzung folgt der Beurteilung in Worksharing-Märkten, in denen Briefsendungen mit der Laufzeit E+1 von Sendungen mit längerer Laufzeit getrennten Märkten zugeordnet wurden.

Bücher- und Warensendungen stellen einen relevanten Markt für **End-to-end-Sendungen mit längerer Laufzeit** dar.

#### *Infobrief*

Im nächsten Schritt ist zu prüfen, ob dem Markt für Infopost und Teilleistungsverträge Infopost außerdem der Dienst für Infobriefe zuzuordnen ist. Infobriefe benötigen als einziger Dienst mit längerer Laufzeit keine Vorsortierung oder Transport zum Briefzentrum. Eine Einlieferung ist in normalen Filialen möglich.<sup>62</sup> Die Mindestmenge ist mit 50 Stück sehr gering. Damit ist dieser Dienst auch für Privatkunden geeignet, die inhaltsgleiche Sendungen (bspw. Einladungskarten) versenden. Aufgrund der niedrigen Mengen- und Vorleistungsanforderungen sind wir der Meinung, dass Nachfragesubstitution zu Diensten in Worksharing-Märkten nicht besteht.

Wir prüfen weiterhin, ob eine Zuordnung zum Markt für Bücher- und Warensendungen möglich ist. Wie bereits bei den Worksharing-Märkten diskutiert haben Versender keine Nachfrage nach dem Versand von inhaltsgleichen Sendungen, sondern nach dem kostengünstigeren Versand von Sendungen mit längerer Laufzeit. Die inhaltliche Einschränkung von Infobriefen werten wir daher als nicht erheblich, sondern richten uns bei der Marktabgrenzung nach der längeren Laufzeit in Verbindung mit einem reduzierten Entgelt. Daher ordnen wir Infobriefe dem Markt für End-to-end-Sendungen mit längerer Laufzeit zu.

Zu fragen ist außerdem, ob analog zum Markt für nationale End-to-end-Briefsendungen eine Trennung in Märkte für Geschäfts- und Privatkunden erfolgen sollte. Die Dienste für Infobriefe, Bücher- und Warensendungen sind aufgrund der fehlenden Vorleistungsanforderungen und der geringen bzw. nicht vorhandenen Mindestmenge auf kleine Ver-

---

<sup>62</sup> Bis zu 5.000 Infobriefe können an einer Filiale bzw. Agentur eingeliefert werden. Vgl. [http://www.deutschepost.de/dpag?xmlFile=10389&lang=de\\_DE](http://www.deutschepost.de/dpag?xmlFile=10389&lang=de_DE).

sender ausgelegt. Versender, die höhere Mengen an Infobriefen verschicken wollen, können Dienste für Infopost nutzen. Wir sind der Meinung, dass – zumindest große - Geschäftskunden für Sendungen mit längeren Laufzeiten typischerweise Infopost nachfragen, keine Infobriefe. Eine Differenzierung nach Privat- und Geschäftskunden oder Geschäftskunden mit hohen oder niedrigen Sendungsmengen halten wir daher nicht für sinnvoll.

Wir ordnen das Produkt Infobrief dem **Markt für End-to-end-Sendungen mit längerer Laufzeit** zu.

### *Einschreiben*

Weiterhin ist zu prüfen, ob Einschreibdienste dem Markt für End-to-end-Briefsendungen zuzuordnen sind. Die DPAG bietet verschiedene Variationen von Einschreibdiensten an: Einschreiben (Zustellung nur gegen Unterschrift eines Empfangsberechtigten), Einschreiben Eigenhändig (Übergabe nur an den Empfänger persönlich), Einschreiben Rückschein (Absender erhält Bestätigung der Zustellung mit Unterschrift des Empfängers) und Einschreiben Einwurf (dokumentierter Einwurf in den Hausbriefkasten durch den Zusteller der DPAG). Außerdem steht der so genannte Postzustellauftrag für öffentliche Auftraggeber (z. B. Gerichte, Ämter) zur Verfügung. Ebenso bieten Wettbewerber meist die gleichen Einschreibkategorien an wie die DPAG.

Es ist zu prüfen, ob Austauschbarkeit aus Sicht der Nachfrager mit Briefsendungen besteht, da z. B. wichtige Dokumente sowohl als Briefsendung als auch als Einschreiben verschickt werden können. Die Entscheidung für die Nutzung eines der beiden Dienste könnte – neben sozialen und psychologischen Faktoren wie dem Sicherheitsbedürfnis des Versenders – auch abhängig von der Zustellqualität der Briefdienste sein. Es ist zu beobachten, dass in einigen Ländern Europas, bspw. in Italien, der Anteil von Einschreiben an der Briefmenge wesentlich höher als in Deutschland. Gleichzeitig bleiben die Laufzeiten von Poste Italiane hinter denen anderer europäischer Postunternehmen zurück.<sup>63</sup> Dies würde dafür sprechen, dass laufzeitbedingt enge Substitutionsbeziehungen zwischen Einschreiben und Standardbriefdiensten bestehen.

Es ist jedoch nicht eindeutig, dass ein hoher Anteil von Einschreiben auf eine geringere Qualität der Briefdienste zurückzuführen ist. Ebenso relevant für die Nutzung von Einschreiben sind kulturelle Unterschiede und nationale Gewohnheiten. In Deutschland wird die Verwendung von Einschreibdiensten bei Vorgängen im Wirtschafts- und Rechtsleben auf gesetzlicher Grundlage verlangt, z. B. bei Wohnungskündigungen oder Gerichtsverfahren. In diesen Fällen sind Versender faktisch verpflichtet, Einschreiben zu nutzen und können nicht auf Standardbriefdienste ausweichen. Dies würde dafür sprechen, dass Einschreiben einen eigenen sachlich relevanten Markt darstellen, da Substitution ausgeschlossen ist.

---

<sup>63</sup> Vgl. WIK-Consult (2006), S. 236.

Diese rechtlich bedingte, nicht substituierbare, Einschreibennachfrage stellt vermutlich einen Teil der Gesamtnachfrage nach Einschreiben in Deutschland dar. Zur Höhe des Anteils liegen keine Daten vor; es kann also nur spekuliert werden, ob die nicht substituierbare Einschreibennachfrage den größeren oder einen kleineren Anteil an der Gesamtnachfrage hat. Je höher der Anteil der nicht substituierbaren Einschreibennachfrage, desto stärker spräche das für die Abgrenzung eines eigenen relevanten Marktes.

Neben den Nachfrageanteilen ist auch die Preiselastizität der substituierbaren Nachfrage von Bedeutung. Grundsätzlich ist möglich, dass die substituierbare Einschreibennachfrage so hohe Kreuzpreiselastizitäten zu Standardbriefdiensten aufweist, dass ein gemeinsamer Markt für Einschreiben und Standarddienste festgestellt werden müsste. Wir nehmen jedoch an, dass die nicht substituierbare Einschreibennachfrage den größeren Teil der Gesamtnachfrage nach Einschreiben darstellt. Zweitens gibt es keine Hinweise auf eine hohen Preiselastizität der Nachfrage nach Einschreiben. Daher beurteilen wir Einschreiben als ein Produkt zur Befriedigung einer separaten Nachfrage.

Zusätzlich ist zu fragen, ob eine Trennung der End-to-end-Einschreibdienste für Privat- und Geschäftskunden erforderlich ist. Privatkunden nutzen Einschreibdienste äußerst selten, genaue Daten zur Nutzungsintensität durch diese Kundengruppe liegen aber nicht vor. Geschäftskunden dagegen nutzen Einschreibdienste häufiger, bestimmte Versendergruppen – z. B. öffentliche Institutionen, Gerichte, Rechtsanwälte etc. – nutzen Einschreiben dagegen weit häufiger. Daraus resultiert nicht nur eine getrennte Nachfrage, auch die Wettbewerbsbedingungen unterscheiden sich deutlich.

In den Markt für Geschäftskunden ist außerdem der Postzustellauftrag (PZA) einzuordnen, der nur für bestimmte öffentliche Nachfrager bzw. Behörden angeboten wird.

Einschreibdienste sind nicht dem Markt für End-to-end-Briefsendungen zuzuordnen, sondern bilden einen eigenen relevanten **Markt für Einschreibdienste**, der jeweils für **Privat-** und **Geschäftskunden** abzugrenzen ist.

### *Nachnahme*

Nachnahme ist eine weitere Zusatzleistung, die mit verschiedenen Sendungsformen kombiniert werden kann. Die grundlegende Leistung der Sendungsbeförderung unterscheidet sich nicht von Standardbriefdienstleistungen. Auf der Stufe der Zustellung stellt die DPAG eine Nachnahmesendung nur gegen Zahlung eines vom Versender angegebenen Betrags zu. Diesen Betrag überweist sie auf das Konto des Versenders.

Bei dieser Zusatzleistung handelt es sich eigentlich nicht um eine Briefdienstleistung, sondern vielmehr um einen Finanzdienst, der durch ein Postunternehmen erbracht wird. Definitionsgemäß betrachten wir in dieser Studie nur Briefdienste bzw. enge Substitute. Daher werden Nachnahmesendungen aus der weiteren Analyse ausgeschlossen.

### ***End-to-end-Dienste (international)***

#### *Internationale (ausgehende) Briefsendungen (End-to-end)*

Internationale Briefe sind Sendungen ohne Vorleistungen, die in Deutschland aufgegeben und im Ausland zugestellt werden. Diese Dienste fallen nicht unter die Exklusivlizenz der DPAG, sodass Wettbewerber ausgehende internationale Sendungen ohne Einschränkung befördern dürfen. Es ist zu überprüfen, ob diese Sendungen zum relevanten Markt für nationale Briefsendungen gehören.

Die Anwendung des Kriteriums der Nachfragesubstitution würde dazu führen, dass Nachfragesubstitution für nationale und internationale Sendungen nicht erfüllt ist und daher länderspezifische Märkte abgegrenzt werden müssten. Auch hier erscheint die Gesamtheit der Nachfrage ausschlaggebender als die Sicht eines einzelnen Nachfragers. Demnach wäre eine Zusammenfassung internationaler und nationaler Sendungen zu einem gemeinsamen relevanten Markt möglich, wenn die Wettbewerbsbedingungen für diese Dienste homogen sind.

Ausgehende internationale Briefe werden in Deutschland schon seit vielen Jahren im Wettbewerb angeboten und Anbieter wie Spring, Swiss Post International, La Poste und OptiMail konkurrieren mit der DPAG um die Volumen deutsche Großversender. Demgegenüber hat sich weniger Wettbewerb bei internationalen Sendungen von kleinerer Geschäftskunden und Privatkunden entwickelt. Diesen Kunden werden internationale Dienst von den gleichen Anbietern angeboten, die auch in Deutschland Briefe zustellen. Insofern Infolge dieser unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen für internationale End-to-end-Briefsendungen sollten hier separate Märkte für Privat- und Geschäftskunden abgegrenzt werden. Gleichzeitig erscheinen die Wettbewerbsbedingungen verschieden von den Märkten für nationale End-to-end-Briefsendungen; zumindest für den Geschäftskundenmarkt.

Internationale Briefsendungen stellen einen eigenen relevanten Markt für <b>internationale End-to-end-Briefsendungen</b> jeweils für <b>Privat- und Geschäftskunden</b> dar.
--

Tabelle 2 Sachliche Marktabgrenzung: Briefmärkte in Deutschland

	Markt für:	Enthält Dienste (DPAG):
End-to-end-Märkte	1. End-to-end-Briefsendungen für Geschäftskunden	Postkarte, Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief
	2. End-to-end-Briefsendungen für Privatkunden	Postkarte, Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief
	3. End-to-end-Sendungen mit längerer Laufzeit	Infobrief, Bücher- und Warensendungen
	4. Internationale End-to-end-Briefsendungen für Geschäftskunden	Postkarte, Standard-, Kompakt- und Maxibrief
	5. Internationale End-to-end-Briefsendungen für Privatkunden	Postkarte, Standard-, Kompakt- und Maxibrief
	6. Einschreiben für Geschäftskunden	Einschreiben, Einschreiben Eigenhändig, Einschreiben Rückschein, Einschreiben Einwurf, PZA
	7. Einschreiben für Privatkunden	Einschreiben, Einschreiben Eigenhändig, Einschreiben Rückschein, Einschreiben Einwurf
Worksharing-Märkte	8. E+1 Briefdienste	Teilleistungs- und Kooperationsverträge für Standardbriefsendungen (BZA und BZE), Pressedienste mit Laufzeit E+0 und E+1
	9. Briefdienste mit längerer Laufzeit (geringe Vorsortierung)	Infopost
	10. Briefdienste mit längerer Laufzeit (umfangreiche Vorsortierung)	Teilleistungsverträge Infopost, Kooperationsverträge Infopost, Pressedienste mit Laufzeit E+2
	11. Internationale Briefdienste	Internationale Briefe zum Kilotarif, internationale Infopost und Infobrief

Tabelle 2 fasst die Ergebnisse der Marktabgrenzung zusammen. Es wurden elf sachlich relevante Märkte identifiziert, darunter drei Privatkundenmärkte (nationale Briefe, internationale Briefe, Einschreiben) und acht Geschäftskunden- und Worksharing-Märkte.

### 3.2 Durchführung des Drei-Kriterien-Tests der EU-Kommission

Für die identifizierten Märkte wird in diesem Abschnitt geprüft, ob Kriterien des Drei-Kriterien-Tests erfüllt sind:

1. Die Existenz von hohen und dauerhaften Markteintrittsschranken.
2. Der Markt tendiert in einem relevanten Zeithorizont nicht zu wirksamem Wettbewerb.
3. Die Anwendung des Wettbewerbsrechts ist nicht ausreichend, um Hindernisse für die Wettbewerbsentwicklung zu beseitigen.

Wenn alle drei Kriterien für einen Markt erfüllt sind, sind die Voraussetzungen für Ex-ante-Regulierung gegeben. Die Überprüfung der Kriterien muss für jeden Markt separat erfolgen. Aufgrund der Ähnlichkeiten der Dienstleistungen in den jeweiligen Märkten liegt es in der Natur der Sache, dass Argumente sich wiederholen. Um die Überprüfung der drei Kriterien übersichtlich und leserfreundlich zu gestalten, wird in Abschnitt 3.2.1 eine Übersicht der Ergebnisse für die elf Märkte gegeben. Anschließend wird die Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für zwei ausgewählte Märkte ausführlich beschrieben; jeweils für einen End-to-end- und einen Worksharing-Markt (Abschnitte 3.2.2 und 3.2.3). Die Ergebnisse für die übrigen Märkte werden im Anhang in tabellarischer Form skizziert.

### 3.2.1 Übersicht der Ergebnisse

Tabelle 3 fasst die Ergebnisse der Überprüfung der drei Kriterien für die elf identifizierten Märkte zusammen.

Tabelle 3            Drei-Kriterien-Test: Ergebnisübersicht für Briefmärkte in Deutschland

	<b>Markt für:</b>	<b>1. Kriterium</b>	<b>2. Kriterium</b>	<b>3. Kriterium</b>
<b>End-to-end</b>	1. End-to-end-Briefsendungen für Geschäftskunden	Nein		
	2. End-to-end-Briefsendungen für Privatkunden	Ja	Ja	Ja
	3. End-to-end-Sendungen mit längerer Laufzeit	Nein		
	4. Internationale End-to-end-Briefsendungen für Geschäftskunden	Nein		
	5. Internationale End-to-end-Briefsendung für Privatkunden	Ja	Ja	Ja
	6. Einschreiben für Geschäftskunden			
	7. Einschreiben für Privatkunden	Ja	Ja	Ja
<b>Worksharing</b>	8. E+1 Briefdienste	Nein		
	9. Briefdienste mit längerer Laufzeit (geringe Vorsortierung)			
	10. Briefdienste mit längerer Laufzeit (umfangreiche Vorsortierung)	Nein		
	11. Internationale Briefdienste	Nein		

Die Anwendung des Drei-Kriterien-Tests kommt zum Ergebnis, dass nur drei der elf Märkte für eine Ex-ante-Regulierung in Betracht kommen: die Privatkundenmärkte. In allen anderen Märkten konnten keine hohen und dauerhaften Markteintrittsschranken festgestellt werden, sodass das erste Kriterium des Tests nicht erfüllt ist.

Für die Privatkundenmärkte (die für Maßnahmen der Ex-ante-Regulierung in Betracht kommen) wird in den Abschnitten 3.3 und 3.4 erörtert, ob beträchtliche Marktmacht vorliegt sowie ob außer der Ex-ante-Preisregulierung andere Regulierungsmaßnahmen in Frage kommen.

In den folgenden Abschnitten wird die Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für zwei Märkte ausführlich dargestellt:

- Markt Nr. 2 (End-to-end-Briefsendungen für Privatkunden) und
- Markt Nr. 8 (Worksharing-Briefdienste mit Laufzeit E+1).

Für die übrigen Märkte ist eine Kurzdarstellung im Anhang enthalten.

### 3.2.2 Markt Nr. 2: End-to-end-Briefsendungen für Privatkunden

#### 3.2.2.1 Markteintrittsbarrieren

Als potenzielle Markteintrittsbarrieren kommen drei Faktoren in Betracht: hohe versunkene Investitionen, Skaleneffekte sowie die Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer.

##### *i. Hohe versunkene Investitionen*

Beim Eintritt in den Markt sind Investitionen in drei Bereichen erforderlich, die mögliche Ursachen für hohe versunkene Investitionen sein können.

Erstens sind **Investitionen in Netzinfrastruktur** erforderlich. Darunter fallen im Wesentlichen Sortieranlagen, Transportmittel und Zugangspunkte. Die Sortierung könnte ein Marktneuling zunächst manuell bewältigen. Bei vielen Wettbewerbern fallen zudem nur in geringem Umfang Sortierarbeiten an, da sie vorsortierte Sendungen übernehmen oder die Brief selbst im Auftrag des Kunden in Sortierreihenfolge ausdrucken. Hohe versunkene Investitionen sind für diesen Teil des Brieflogistiknetzes nicht erforderlich. Sollte ein Anbieter in Sortieranlagen investieren stellt dies nicht unbedingt versunkene Kosten dar, wenn die Maschinen wieder verkäuflich sind. Die Wiederverkäuflichkeit wird jedoch dadurch beschränkt, dass der Kreis potenzieller Käufer derzeit eher begrenzt ist.

Für den Transport zwischen Sortieranlagen und für die Abholung beim Kunden sind Investitionen in Fahrzeuge (PKWs, LKWs) erforderlich. Fahrzeuge sind unspezifisch und können bei Marktaustritt leicht veräußert werden. Darüber hinaus sind Investitionen in Gebäude, sei es zur Sortierung oder für die Verwaltung genutzte Immobilien, ebenfalls unspezifisch und stellen keine versunkenen Kosten dar.

Neben Sortieranlagen und Transportfahrzeugen fallen Investitionen in Zugangspunkte an. End-to-end-Briefsendungen für Privatkunden werden in der Regel in sehr geringer Stückzahl (vor allem als Einzelsendungen) verschickt. Privatkunden haben andere Anforderungen an den Zugang zu Postsendungen als Versender von hohen Briefmengen. Zur Einlieferung von Briefen nehmen sie – im Unterschied zu Geschäftskunden – keine langen Distanzen bis zur nächsten Annahmestellen in Kauf. Das flächendeckende Netz von Zugangspunkten der DPAG (Briefkästen und Filialen bzw. Agenturen) fungiert dabei als Maßstab. Angebotsseitig die Abholung einzelner Briefsendungen vom Privatkunden ökonomisch nicht effizient. Um in einen End-to-end-Markt für Privatkunden einzutreten müssen Wettbewerber demnach ein Netz von Zugangspunkten aufbauen, das zumindest eine ähnliche Dichte wie das der DPAG bietet.

Die Investitionen in den Aufbau von Filial- bzw. Agenturnetzen sowie von Briefkästen machen nur einen geringen Teil der Gesamtkosten von Briefdienstleistern aus – für die DPAG schätzen wir diesen Anteil auf unter 10 %. Werden diese Kosten aber in Relation zu den damit erzielbaren Umsätzen bzw. Sendungsmengen gestellt, ergibt sich ein anderes Bild: Die von Privatkunden genutzten End-to-end-Sendungen machen nur einen sehr geringen Teil der gesamten Sendungsmenge aus. Nach Angaben der DPAG stammen derzeit etwa 15 % ihrer Sendungsmenge von Privatkunden. In diesem Markt sind folglich nur geringe Umsätze und Sendungsmengen erzielbar. Im Vergleich dazu können in End-to-end-Märkten für Geschäftskunden oder Worksharing-Märkten hohe Sendungsmengen und Umsätze ohne den Aufbau eines Zugangsnetzes erzielt werden. Daher sind die Investitionen als erheblich einzustufen.

Beim Markteintritt sind zweitens Investitionen in **Marketing und Werbung** erforderlich, die Markteintrittsbarrieren darstellen könnten. Die geringe Bekanntheit vieler Wettbewerber und das geringe Kundenbewusstsein über die Existenz von Alternativen zur DPAG zwingt Marktneulinge zu Investitionen in Marketing, die ihrer Natur nach versunken sind.

Die Höhe der erforderlichen Investitionen wird von der (geringen) Wechselbereitschaft der Privatkunden in End-to-end-Märkten beeinflusst. Privatkunden, die nur wenige Euro monatlich für Briefdienstleistungen ausgeben,<sup>64</sup> haben absolut geringere Sparpotenziale als Geschäftskunden – und deshalb in der Regel eine geringere Wechselbereitschaft.

Zudem fällt die etablierte Marktposition der DPAG ins Gewicht. Kunden vertrauen aufgrund der etablierten Marke „Deutsche Post“ auf die Qualität der Dienste, während sie die Qualität und Zuverlässigkeit alternativer Anbieter kaum einschätzen können. Um Privatkunden von ihrer Qualität zu überzeugen, müssten Wettbewerber umfangreiche Investitionen in Marketing und Werbung einsetzen. Werden diese Marketinginvestitio-

---

<sup>64</sup> Nach Auskünften des statistischen Bundesamtes gaben private Haushalte im Jahr 2003 durchschnittlich 5,23 € monatlich für Post- und Kurierdienstleistungen inklusive Pakete aus. Die monatlichen Ausgaben für Briefdienste allein liegen daher noch unterhalb dieses Wertes.

nen in Relation zu den Sendungsmengen und Umsätzen innerhalb des Privatkundenmarktes gesetzt, erscheinen die Investitionen als erheblich.

Drittens könnten **Investitionen in das lokale Wissen der Zusteller**, also in Humankapital, Markteintrittsbarrieren begründen. Wettbewerber, die in die Märkte eintreten, werden in der Regel nicht auf Zustellpersonal mit Zustellerfahrung zurückgreifen können (mit Ausnahme von Verlagszustellern). Stattdessen müssen sich Zusteller in ihrem Gebiet das erforderliche Wissen über die genaue Lage der Straßen und Hausnummern erst aneignen. In dieser Lernphase ist ihre Produktivität geringer als die eines erfahrenen Zustellers, die Entlohnung jedoch gleich.

Die Erfahrung des Zustellpersonals ist personenspezifisch und kann daher bei einem Marktaustritt des Wettbewerbers nicht veräußert werden (es sei denn, ein anderer Postdienstleister übernehme den Betrieb mitsamt Personal). Die Lernphase eines Zustellers dauert jedoch nur einige Wochen. Danach hat er die Produktivität eines erfahrenen Zustellers erreicht. Die Höhe der Humankapitalinvestitionen ist demnach gering.

#### *ii. Skaleneffekte*

Die Bedeutung von Skaleneffekten für den Briefmarkt ist bereits vielfältig diskutiert worden. Einigkeit besteht darüber, dass Skaleneffekte bei Postdienstleistungen existieren und dass diese in der Zustellung am höchsten sind. Die Bedeutung von Skaleneffekten als Markteintrittsbarriere ist jedoch nicht abschließend geklärt; es lassen sich sowohl Argumente für als auch gegen diese Auffassung finden. In dieser Studie sollen die wichtigsten Argumente zusammengefasst werden.

In der Briefzustellung gehen oder fahren die Zusteller gleich bleibende Zustellrouten ab, d. h. der zurückgelegte Weg (Basisweg ohne Stichwege) ist unabhängig von der Sendungsmenge. Das hat zur Folge, dass die durchschnittlichen Zustellkosten bei einer Steigerung der zuzustellenden Menge sinken: es existieren Skaleneffekte. Darüber hinaus ist die Dichte der Zustellpunkte von entscheidender Bedeutung für die Höhe der Zustellkosten. Die Zustellkosten sind geringer, wenn die Zustellpunkte dicht beieinander liegen, wie es typischerweise in Stadtzentren der Fall ist. Liegen die Zustellpunkte verstreut in der Fläche, sind die Zustellkosten höher.

Wettbewerber haben beim Markteintritt zunächst eine nur geringe Zustellmenge im Vergleich zum etablierten Anbieter. Die Ausnutzung von Skaleneffekten ist für sie daher schwierig. In Gebieten mit hoher Dichte der Zustellpunkte aber können die Vorteile der nah beieinander liegenden Zustellpunkte die fehlende Menge kompensieren. Wettbewerber können daher in Gebieten mit hoher Dichte der Zustellpunkte und ergo geringen Zustellkosten trotz der Existenz von Skaleneffekten ein wirtschaftliches Zustellnetz aufbauen. In Regionen mit geringer Dichte der Zustellpunkte werden die Kostennachteile der Wettbewerber aufgrund ihrer geringen Menge dadurch verstärkt, dass die Zustellpunkte weit auseinander liegen. Skaleneffekte können in Gebieten mit hohen Zustellkosten dazu führen, dass Wettbewerber dort nicht zustellen können.

Die Auswirkungen des Zusammenspiels von Skaleneffekten und geringer Dichte der Zustellpunkte lassen sich in Schweden beobachten. Die geographische Struktur des Landes mit Ballungsräumen im Süden und wenig bevölkerten Gegenden in Mittel- und besonders in Nordschweden hat dazu beigetragen, dass sich bislang nur ein einziger Wettbewerber von Bedeutung – CityMail – etablieren konnte. CityMail erreicht mit seinem Zustellnetz etwa die Hälfte aller schwedischen Haushalte, jedoch nicht die dünn besiedelten Regionen im Norden des Landes.<sup>65</sup> Wettbewerber können den Nachteil, der sich aus geringerer Menge und damit Skalenvorteilen ergibt, zum Teil durch andere Zustellmodelle wettmachen. So stellt CityMail zum Beispiel nicht werktäglich, sondern zwei bis drei Mal pro Woche zu.

Aus theoretischer Sicht deutet einiges auf die Bedeutung von Skaleneffekten als Barriere hin. Die tatsächliche Wettbewerbsentwicklung auf dem deutschen Briefmarkt aber spricht nicht eindeutig dafür. Um dies zu verdeutlichen, soll auf einige jüngste Entwicklungen Bezug genommen werden.

Auf den gesamten Lizenzbereich bezogen haben Wettbewerber bereits Marktanteile von über 9,3 % in 2006 (nach Umsatz)<sup>66</sup> erreichen können und streben einen weiteren Ausbau ihrer Marktposition an. Wettbewerber erwarten, der DPAG nach der Marktöffnung gemeinsam 20 bis 30 % Marktanteil abnehmen zu können. Darüber hinaus haben einige Wettbewerber – z. B. die PIN AG, TNT Post, das Briefnetzwerk Xanto sowie Briefnetz Süd (BNS) – angekündigt, nach dem Auslaufen der Exklusivlizenz eine flächendeckende Zustellung aufzubauen.<sup>67</sup> Die PIN AG plant sogar bis zur vollständigen Marktöffnung flächendeckend in Deutschland zuzustellen.<sup>68</sup> In Ostdeutschland, wo die Besiedlungsdichte geringer ist als im Westen und demnach auch das Ausnutzen von Skaleneffekten für Wettbewerber erschwert wird, gibt es nicht weniger, sondern pro Einwohner sogar mehr Lizenznehmer als in Westdeutschland.<sup>69</sup>

Diese Tendenz zu einer flächendeckenden Zustellung muss vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass die Wettbewerber aktuell den Netzzugang zum Zustellnetz der DPAG nur in geringem Umfang nutzen.<sup>70</sup> Obwohl ihnen Netzzugang zur Verfügung steht, dessen Entgelte und Konditionen ex ante reguliert werden, setzen Wettbewerber zunehmend auf den Aufbau eigener Netze. Dies kann zum Großteil durch die relativ

---

<sup>65</sup> Vgl. CityMail (2006).

<sup>66</sup> Vgl. BNetzA (2006).

<sup>67</sup> Vgl. Deutsche Verkehrszeitung (2006).

<sup>68</sup> Vgl. Tagesspiegel (2005).

<sup>69</sup> Vgl. BNetzA (2006a).

<sup>70</sup> Hinweise zur Nutzung von Netzzugang der Wettbewerber geben die Marktuntersuchungen der Bundesnetzagentur. Die BNetzA stellte für 2005 fest: „Die Zugangsmöglichkeiten werden insgesamt nur in geringem Maße genutzt.“ BNetzA (2006a), S. 43. Im Jahr 2005 hatten nur etwa 15 % der befragten Lizenznehmer einen Teilleistungsvertrag mit der DPAG abgeschlossen. Die tatsächliche Nutzung des Netzzugangs anhand von Umsatzzahlen oder Sendungsmengen ist nicht bekannt. Vgl. BNetzA (2006a).

hohen Zugangsentgelte erklärt werden.<sup>71</sup> Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in Deutschland überwiegend ein Infrastrukturwettbewerb stattfindet.

In Großbritannien hingegen sind die Netzzugangsentgelte für Briefsendungen erster Klasse – die den Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibriefen der DPAG entsprechen – wesentlich niedriger als in Deutschland.<sup>72</sup> Infrastrukturwettbewerb in nennenswertem Umfang ist in Großbritannien nicht zu verzeichnen; Wettbewerber nutzen vor allem den Netzzugang von Royal Mail. Im Gegensatz zu Großbritannien ist es – beeinflusst auch durch die Höhe der Netzzugangsentgelte – für Wettbewerber in Deutschland attraktiver, eigene Zustellnetze aufzubauen, als den Netzzugang zu den regulierten Entgelten zu nutzen. Sollten tatsächlich hohe und dauerhafte Markteintrittsschranken bestehen, so hätte sich angesichts der für Wettbewerber anscheinend unattraktiven Netzzugangsentgelte ein Infrastrukturwettbewerb nicht im derzeit festzustellenden Umfang entwickeln dürfen.

Ob zukünftig die von den Wettbewerbern angekündigten Entwicklungen hinsichtlich Ausbau ihrer Marktanteile und Aufbau einer flächendeckenden Zustellung tatsächlich eintreten werden, ist momentan zwar wahrscheinlich, aber nicht gesichert. Sollte dieses Szenario aufgehen, wäre das ein deutlicher Hinweis darauf, dass Skaleneffekte zumindest auf dem deutschen Briefmarkt eher nicht als hohe und dauerhafte Markteintrittsbarriere zu werten sind.<sup>73</sup>

### *iii. Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer*

Gegenwärtig besteht in Deutschland noch eine Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer von DPAG und Wettbewerbern. Universaldienstleistungen der DPAG unterliegen nicht der Mehrwertsteuerpflicht, Dienste der Wettbewerber aber sehr wohl; auch im Bereich des Universaldienstes.<sup>74</sup> Ob die Steuerbefreiung auch nach der vollständigen Marktöffnung (ab 2008) Bestand haben wird, ist gegenwärtig nicht absehbar. Die Beseitigung der steuerlichen Sonderbehandlung der DPAG wird vielfach gefordert – und wurde auch von der Europäischen Kommission angeregt. Jedoch gibt es bisher weder Gesetzesvorschläge noch eine Absichtserklärung der Bundesregierung zu dieser Frage. Daher untersuchen wir in dieser Studie die Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer als mögliche Markteintrittsschranke.

Die Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer wirkt sich für Privatkunden in vollem Umfang aus. Da Universaldienstleistungen der DPAG nicht der Mehrwertsteuerpflicht

---

<sup>71</sup> Vgl. WIK-Consult (2005).

<sup>72</sup> Vgl. dazu WIK-Consult (2005).

<sup>73</sup> Unsere Analyse weist hier das Problem auf, dass der Netzzugang für Wettbewerber auf dem deutschen Briefmarkt momentan reguliert wird, eine Beurteilung der möglichen markteintrittsverhindernden Wirkung aber von einer unregulierten Situation ohne Netzzugang ausgehen müsste. Es ist daher denkbar, dass der festzustellende Infrastrukturwettbewerb auf den Märkten für E+1-Sendungen mit Vorleistungen (Versender und Wettbewerber) derzeit nur stattfinden kann, weil ein Netzzugang für Wettbewerber besteht. Dagegen spricht allerdings die schwache Nutzung des Netzzugangs.

<sup>74</sup> Zu den praktischen Auswirkungen der Umsatzsteuerbefreiung siehe WIK-Consult (2005a).

unterliegen, müssen Privatkunden bei der DPAG keine Mehrwertsteuer zahlen, bei Wettbewerbern aber sehr wohl. Privatkunden sind nicht vorsteuerabzugsberechtigt und haben daher keine Möglichkeit, die gezahlte Mehrwertsteuer zurückerstattet zu bekommen. Um für diese Kunden wettbewerbsfähig zu sein, müsste ein Wettbewerber bei gleicher Qualität daher die Mehrwertsteuerbelastung durch Kürzungen seines Nettopreises ausgleichen. Wettbewerber müssen also erheblich niedrigere (Netto-) Preise anbieten als die DPAG.

### *Fazit*

Die versunkenen Investitionen, insbesondere für flächendeckende Zugangsnetze und Investitionen in Marketing und Werbung, sind erheblich in Relation zur Größe des Privatkundenmarktes. Hinzu kommt, dass (zumindest derzeit noch) die Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer die Wettbewerbsposition anderer Anbieter für Privatkunden verschlechtert. So lange keine diesbezügliche Gesetzesänderung beschlossen ist, bewerten wir diesen Umstand als weiteres Argument für hohe und dauerhafte Markteintrittsbarrieren in diesem Markt. Skaleneffekte dagegen begründen allein keine Markteintrittsbarriere. Unbestritten ist jedoch, dass sie sich nachteilig auf die Wettbewerbsposition der neuen Anbieter mit geringerer Sendungsmenge auswirken. Insgesamt stellen wir hohe und dauerhafte Markteintrittsbarrieren im Markt für nationale End-to-end-Briefdienste für Privatkunden fest. Wir betrachten daher das erste Kriterium für diesen Markt als erfüllt.

### 3.2.2.2 Keine Entwicklung zu wirksamem Wettbewerb in einem relevanten Zeithorizont

Die Überprüfung dieses Kriteriums erfolgt in zwei Schritten. In einem ersten Schritt wird die bisherige Wettbewerbsentwicklung und der Stand des Wettbewerbs beschrieben. Im zweiten Schritt werden Faktoren identifiziert, die eine zukünftige Entwicklung zu wirksamem Wettbewerb behindern können.

#### *i. Bisherige Wettbewerbsentwicklung*

##### *a. Zugangspunkte zu alternativen Angeboten*

Nur wenige Wettbewerber haben bisher Zugangspunkte für Privatkunden eingerichtet. Kein Wettbewerber im Briefbereich kann ein flächendeckendes Filial- und Briefkastennetz aufweisen. Die Angebote der Wettbewerber beschränken sich für Versender kleiner Mengen oft lokal oder regional. Der derzeitige Stand der Zugangsnetze weist daher ebenfalls darauf hin, dass der Wettbewerb nicht als wirksam zu beurteilen ist.

Nach der vollständigen Marktöffnung müssen Wettbewerber nicht mehr die Kriterien für höherwertige Dienstleistungen im Rahmen der D-Lizenz erfüllen, um Briefe bis 50 g zu befördern. Die strengen Laufzeitanforderungen an D-Lizenz-Dienste entfallen dann. Dies erleichtert ihnen die Ausweitung ihres Tätigkeitsgebiets. Einige Wettbewerber ha-

ben bereits angekündigt, flächendeckend Zugangspunkte für Privatkunden und Briefkästen aufzustellen (z. B. TNT). Wie bereits bei der Prüfung des ersten Kriteriums erläutert, sind für den Aufbau von Zugangsnetzen erhebliche versunkene Investitionen erforderlich, die als Markteintrittsbarriere wirken. Es ist nicht zu vermuten, dass Versendern ab 2008 flächendeckend alternative Zugangsnetze zur Verfügung stehen.

#### b. Kundenverhalten

Selbst wenn Privatkunden Zugang zu alternativen Angeboten haben, beeinflusst ihr Wechselverhalten die Wettbewerbsentwicklung. Über das Wechselverhalten in Deutschland kann in Abwesenheit belastbarer Kundenbefragungen nur spekuliert werden. Studien in Großbritannien für die Regulierungsbehörde Postcomm haben ergeben, dass die Information von geschäftlichen Versendern über die Existenz von Wettbewerbern und deren Angebote dürftig ist.<sup>75</sup> Die Wechselbereitschaft war entsprechend gering. Es ist möglich, dass in Deutschland Privatkunden ähnlich schlecht (oder sogar noch schlechter) als Geschäftskunden über alternative Angebote informiert sind. Für eine genaue Beurteilung müsste jedoch eine Kundenbefragung durchgeführt werden.

Das Wechselverhalten von Privatkunden wird u. a. von Transaktionskosten beeinflusst. Privatkunden haben nur sehr geringe Ausgaben für Briefdienste<sup>76</sup>. Die Angebote der DPAG sind ihnen vertraut, die Zugangspunkte bekannt. Wenn Privatkunden Dienste eines Wettbewerbers nutzen wollen, müssten sie zunächst Anbieter suchen, Zugangsmöglichkeiten ausfindig machen und sich über Produkte und Preise informieren. Diesen Transaktionskosten stehen geringe Einsparpotenziale entgegen, wie das folgende Rechenbeispiel verdeutlicht (Tabelle 4).

Tabelle 4 Beispiel zum Einsparpotenzial bei Briefsendungen von Privatkunden

Sendungen/Monat	Deutsche Post AG	PIN AG	Relative Ersparnis PIN AG/DPAG	Absolutes Sparpotenzial
10 Briefe à 20 g	5,50 €	5,20 €	5,5 %	0,30 €

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Preislisten der DPAG und PIN AG (2007).

Die Preise der PIN AG sind relativ zur DPAG auch nach der Mehrwertsteueranhebung noch günstiger. Das absolute Sparpotenzial für Privatkunden ist bei einer monatlichen Sendungsmenge von 10 Briefen zu 20 Gramm aber sehr gering. Dafür zahlt er bei der DPAG 5,50 €, bei der PIN AG 30 Cent weniger. Es ist zu bezweifeln, dass Private angesichts dieses geringen absoluten Sparpotenzials einen Anbieterwechsel unter erhöhten Transaktionskosten in Kauf nehmen. Wir gehen daher davon aus, dass die Wechselbereitschaft der Privatkunden gering ist.

<sup>75</sup> Vgl. LECG (2005).

<sup>76</sup> Siehe Fn. 64.

### *c. Produktstrukturen*

Hinweise für die Wirksamkeit des Wettbewerbs lassen sich auch aus dem Vergleich der Produktstrukturen der DPAG und der Wettbewerber ziehen. Hinsichtlich der Produktstruktur der Wettbewerber ist auffällig, dass viele Wettbewerber<sup>77</sup> das Produktportfolio und die Preisstruktur der DPAG duplizieren, anstatt Produkte mit spezifischen eigenständigen Merkmalen zu definieren; etwa andere Gewichtsgrenzen oder Formatanforderungen.

Die fehlende eigene Produktdifferenzierung bei Wettbewerbern zeigt, dass sich die Wettbewerber stark an der DPAG als führendem Anbieter im Markt orientieren. Ein Potenzial für die Entwicklung eigener Produktstrukturen besteht derzeit offenbar nicht. Wettbewerber übernehmen die Produktkategorien der DPAG, um für ihre Kunden eine leichtere Vergleichbarkeit zwischen ihren eigenen Diensten und denen der DPAG herzustellen. Dieses Verhalten der Wettbewerber weist darauf hin, dass ein wirksamer Wettbewerb zur Zeit noch nicht besteht.

### *d. Marktanteile*

Genauere Marktanteile für den Markt der End-to-end-Sendungen für Privatkunden sind nicht erhältlich. Auf Grundlage von Gesprächen mit Briefdienstleistern und Verbänden gehen wir davon aus, dass auf diesem Markt nahezu kein Wettbewerb herrscht. Wir schätzen also den Marktanteil der DPAG im Privatkundenmarkt auf über 99 %.

### *Fazit*

Insgesamt lässt sich auf Basis dieser Beobachtungen eindeutig sagen, dass zum aktuellen Zeitpunkt kein wirksamer Wettbewerb besteht. Dieses Ergebnis stellte auch die Bundesnetzagentur in ihrer letzten Marktuntersuchung fest.<sup>78</sup>

Für die Fragestellung dieser Studie ist aber nicht nur der aktuelle Stand des Wettbewerbs bedeutend, sondern vielmehr der Wettbewerb zum Zeitpunkt der vollständigen Marktöffnung. Im zweiten Schritt sollen daher die Einflussfaktoren auf die zukünftige Wettbewerbsentwicklung betrachtet werden, um einschätzen zu können, ob nach der vollständigen Marktöffnung wirksamer Wettbewerb bestehen wird.

#### *ii. Einflussfaktoren auf zukünftige Wettbewerbsentwicklung*

Als relevant für den betrachteten Markt beurteilen wir drei Faktoren, die eine Entwicklung zu wirksamem Wettbewerb möglicherweise behindern könnten: Reputation, Finanz- und Ertragskraft sowie Nachfragemacht der Kunden.

---

<sup>77</sup> Die Autoren überprüften stichprobenartig die Preislisten folgender Lizenznehmer: PIN AG, Annen-Post, Südwestmail, Morgenpost Briefservice, Westdeutscher Post Service WPS, TNT Post und TNT Post Regioservice.

<sup>78</sup> Vgl. BNetzA (2005).

### *a. Reputation*

Die DPAG hat in Deutschland aufgrund ihrer historischen Position als einziger Postdienstleister einen enormen Vertrauensvorsprung bei ihren Kunden. Aktuell ist außerdem noch kein anderer Anbieter auf dem Briefmarkt in der Lage, alle Adressen im Bundesgebiet mit eigenen Zustellern zu bedienen.

In Deutschland sind derzeit mehrere Anbieter dabei, ihre Zustellnetze zu erweitern. U. a. die PIN AG, das Briefdienstnetzwerk Xanto sowie einige Verlage arbeiten daran, ihre zum Teil noch getrennt arbeitenden Dienstleister zu vereinen und streben eine bundesweite Zustellung an.<sup>79</sup> Gelingt es diesen oder anderen Wettbewerbern, ihre Zuverlässigkeit und Qualität konstant zu halten oder zu steigern, so wird sich langfristig vermutlich die Bedeutung von Reputation der DPAG abschwächen.

Bis zur vollständigen Marktöffnung ist allerdings nicht damit zu rechnen, dass Wettbewerber genügend Reputation aufbauen können, um zur DPAG aufzuschließen. Eine über Jahrzehnte gepflegte Marke wie die der Deutsche Post AG erodiert nicht im Verlauf weniger Jahre. Daher kann vermutet werden, dass die starke Reputation der DPAG eine Entwicklung zu wirksamem Wettbewerb in diesem Markt zumindest erschweren wird.

### *b. Finanz- und Ertragskraft*

Die Finanz- und Ertragskraft eines Unternehmens ist ein wichtiger Indikator für die Gesamtressourcen, die diesem Unternehmen zur Verfügung stehen, und die es für Preiskämpfe oder mögliche anti-kompetitive Aktionen nutzen könnte. In die Finanz- und Ertragskraft fließen zwei Komponenten ein: die Eigenmittel eines Unternehmens sowie seine Fähigkeit, Fremdmittel am Kapitalmarkt zu beschaffen.

Die Finanz- und Ertragskraft der DPAG ist beträchtlich. Der Konzernumsatz für das Jahr 2006 betrug 60,5 Mrd. Euro, der Umsatz im Unternehmensbereich Brief 13,3 Mrd.. Die DPAG konnte im Bereich Brief eine Umsatzrendite (EBIT-Marge) von 15,4 % (2004: 15,8 %). Das Vorsteuerergebnis (EBIT) des Unternehmensbereichs Brief liegt seit fünf Jahren über 2 Mrd. Euro.<sup>80</sup> Diese Ergebnissituation ermöglicht ihr, am Kapitalmarkt Fremdkapital in erheblichem Umfang aufzunehmen. Damit ist die Finanz- und Ertragskraft der DPAG mit keinem der anderen Lizenznehmer am deutschen Briefmarkt vergleichbar.

Aus dieser überlegenen Ressourcensituation lassen sich zwei Schlussfolgerungen ableiten. Zum einen könnten im Sinne der Abschreckungstheorie<sup>81</sup> aktuelle oder potenzielle Wettbewerber mit unterlegener Finanz- und Ertragskraft von der starken Ressourcenausstattung der DPAG abgeschreckt werden. Wettbewerber könnten dann

---

<sup>79</sup> Vgl. Posttip (2005), (2006) und (2006a).

<sup>80</sup> Siehe Jahresberichte der DPAG bzw. Deutsche Post World Net.

<sup>81</sup> Vgl. Emmerich, Volker (2006).

auf wettbewerbsaktives Handeln verzichten, wenn sie entsprechende Gegenmaßnahmen der DPAG erwarten.

Zum anderen könnte es die Fremdkapitalbeschaffung der Wettbewerber erschweren. Potenzielle Kapitalgeber könnten beispielsweise das Risiko kalkulieren, dass die DPAG einen Preiswettbewerb anstößt, der zu einem rapiden Verfall der Porti führt. Aufgrund ihrer hervorragenden Ressourcenausstattung könnte die DPAG einen solchen Preisverfall verkraften, Wettbewerber aber u. U. nicht. Wettbewerber könnten dann in finanzielle Bedrängnis geraten und ihre Finanzverbindlichkeiten nicht oder nur eingeschränkt erfüllen. In diesem Fall würden potenzielle Kapitalgeber von Wettbewerbern eine Risikoprämie für Fremdkapital verlangen.

### *c. Nachfragemacht der Kunden*

Nachfragemacht kann die marktmächtige Position eines Anbieters u. U. ausgleichen. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn ein Anbieter durch spezifische Investitionen an die Nachfrager gebunden ist oder Kunden glaubwürdig drohen können, die Leistung selbst zu erbringen oder zu substituieren.

Privatkunden haben in der Regel eine sehr geringe Sendungsmenge. Ihre Menge ist vermutlich zu gering, um mittels der Drohung der Abwanderung zu anderen Anbietern oder Substitution die Marktmacht der DPAG zu beschränken. Für diese Versender gilt, dass die DPAG diesen Kunden standardisierte Konditionen anbietet. Eine Bindung der DPAG an diese Kunden aufgrund spezifischer Investitionen existiert nicht. Trotz der Ankündigung der DPAG, um jeden Brief kämpfen zu wollen,<sup>82</sup> ist kaum vorstellbar, dass sie sich von Versendern kleiner Mengen in ihrem Preissetzungsverhalten stark beeinflussen lassen wird. Privatkunden haben daher keine Nachfragemacht, die zu einer Verhaltensänderung eines marktbeherrschenden Anbieters führen könnte.

### *Fazit*

Im Rahmen des zweiten Kriteriums wurde geprüft, ob wirksamer Wettbewerb auf dem betrachteten Markt besteht und ob wirksamer Wettbewerb bis zur vollständigen Marktöffnung eintreten kann. Derzeit kann wirksamer Wettbewerb auf dem Markt für Sendungen zum Standardtarif nicht festgestellt werden. Insbesondere die Marktanteile der Wettbewerber, mangelnde Zugangspunkte zu ihren Diensten sowie fehlende Wechselbereitschaft sprechen dagegen.

Darüber hinaus gibt es deutliche Hinweise darauf, dass sich bis zur vollständigen Marktöffnung eine Entwicklung zu wirksamem Wettbewerb nicht eingestellt haben wird. Die Schwierigkeiten beim Aufbau eines Filialnetzes, die überragende Reputation sowie Finanz- und Ertragskraft der DPAG, verbunden mit mangelnder Nachfragemacht auf

---

<sup>82</sup> Vgl. Spiegel (2005).

der Versenderseite, tragen dazu bei, dass eine Entwicklung zu Wettbewerb in diesem Markt voraussichtlich noch sehr lange dauern wird. Gegenwärtig können wir im Privatkundenmarkt keinerlei Tendenz zu wirksamem Wettbewerb erkennen. Das zweite Kriterium beurteilen wir damit als erfüllt und setzen den Drei-Kriterien-Test mit der Überprüfung des dritten Kriteriums fort.

### 3.2.2.3 Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts nicht ausreichend

Im Explanatory Memorandum zur Märkteempfehlung erläutert die EU-Kommission, unter welchen Voraussetzungen das dritte Kriterium erfüllt ist.<sup>83</sup> Dazu müsste das Wettbewerbsrecht nicht ausreichend sein, das entsprechende Marktversagen angemessen zu behandeln. Dies ist dann der Fall, wenn bei einer Maßnahme zur Behebung eines Marktversagens umfangreiche Anforderungen erfüllt sein müssen. Als Beispiele dafür nennt die Kommission detaillierte Buchhaltung für Regulierungszwecke, Kostenbewertungen oder das Monitoring von Bedingungen einschließlich technischer Parameter. Auch für den Fall, dass regelmäßiges oder zeitnahes Handeln unerlässlich ist oder für die Herstellung von Rechtssicherheit unabdingbar ist, sind die Voraussetzungen für Ex-ante-Regulierung gegeben.

Bei dem betrachteten Markt für End-to-end-Briefsendungen für Privatkunden handelt es sich tendenziell um einen schrumpfenden, zumindest stagnierenden Markt. Der Ausbau der Marktposition der Wettbewerber würde für die DPAG bedeuten, dass vor allem die Auslastung ihrer Filialen gefährdet ist. Daher kann die DPAG kein Interesse daran haben, dass weitere Dienstleister ihr diese Position streitig machen. Bereits in der Vergangenheit bestätigte sich dies in der ausgiebigen Klagepraxis der DPAG, die z. B. gegen die Bedingungen der Gewährung von D-Lizenzen klagte. Weitere Beispiele für wettbewerbspolitisch fragwürdiges Verhalten der DPAG aus anderen Bereichen stellen die Gewährung missbräuchlicher Rabatte für Infopost<sup>84</sup> dar sowie die Markenrechtspraxis der DPAG, die ihre Wettbewerber die Nutzung des Wortes „Post“ vollständig untersagen wollte. Auf Basis dieser Erfahrungen sind Verstöße gegen das Wettbewerbsrecht in diesem Markt auch zukünftig zu erwarten.

Da Privatkunden vor allem kleine Mengen verschicken, ist für sie die Hürde rechtlicher Schritte besonders hoch. Im Vergleich zu den absoluten Beträgen, die Versender monatlich für diese Dienste ausgeben, erscheint der Aufwand einer Klage gegen die DPAG prohibitiv hoch.

Zudem verfolgen Kartellrecht und Ex-ante-Regulierung unterschiedliche Stoßrichtungen. Während die sektorspezifische Ex-ante-Regulierung darauf ausgelegt ist, einem marktbeherrschenden Unternehmen ein bestimmtes Verhalten vorzuschreiben, kann

---

<sup>83</sup> Vgl. European Commission (o. J.).

<sup>84</sup> Vgl. Beschlusskammer 5 (2000a).

das Kartellrecht nur ein missbräuchliches Verhalten untersagen. Dies ist unzureichend, solange ein marktbeherrschendes Unternehmen erhebliche Spielräume für anti-kompetitives Verhalten besitzt.

Erforderlich für die Entdeckung und Untersagung eines wettbewerbswidrigen Verhaltens ist die kontinuierliche Beobachtung der DPAG im Zeitablauf. Dazu müssen Kostenrechnungs- und Erlösdaten regelmäßig erhoben und ausgewertet werden sowie das Verhalten der DPAG am Markt beobachtet werden. Diese Beobachtung darf sich nicht nur auf den hier betrachteten Markt der End-to-end-Briefsendungen beschränken, sondern muss ebenfalls (nahe) benachbarte Märkte mit einbeziehen, um einer Quersubventionierung zwischen Märkten vorzubeugen.

Auch das dritte Kriterium in diesem Markt sehen wir als erfüllt an: Die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein erscheint unzureichend. Der End-to-end-Markt für E+1-Briefsendungen von Privatkunden kommt für Maßnahmen der Ex-ante-Regulierung in Betracht.

### 3.2.3 Markt Nr. 8: Worksharing-Markt für Briefe mit Laufzeit E+1

#### 3.2.3.1 Markteintrittsbarrieren

Ebenso wie beim Markt für End-to-end-Briefe von Privatkunden (E+1) werden drei mögliche Faktoren für Markteintrittsbarrieren betrachtet: hohe versunkene Investitionen, Skaleneffekte sowie die Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer.

##### *i. Hohe versunkene Investitionen*

Beim Eintritt in den Markt sind Investitionen in drei Bereichen erforderlich, die mögliche Ursachen für hohe versunkene Investitionen sein können. Erstens sind **Investitionen in Netzinfrastruktur** erforderlich. Darunter fallen im Wesentlichen Sortieranlagen und Transportmittel.

Wettbewerber der DPAG in Worksharing-Märkten holen Sendungen in der Regel direkt beim Kunden ab oder lassen den Kunden die Sendungen selbst einliefern (indem entsprechende Anreize im Preissystem gesetzt werden). Auf ein engmaschiges Abhol- und Zugangsnetz kann ein Marktneuling somit verzichten. Hohe versunkene Investitionen fallen für den Aufbau von Zugangspunkten also nicht an.

Investitionen in Sortieranlagen, Gebäude und Transportfahrzeuge sind analog zum End-to-end-Markt für E+1-Sendungen von Privatkunden erforderlich. Diese Investitionen sind größtenteils unspezifisch.

Investitionen in **Marketing und Werbung** könnten zweitens hohe versunkene Kosten darstellen. Die geringe Bekanntheit vieler Wettbewerber und das geringe Kundenbewusstsein über die Existenz von Alternativen zur DPAG zwingt Marktneulinge zu Investitionen in Marketing. Diese Kosten sind ihrer Natur nach versunken.

Das Investitionserfordernis wird aber dadurch gesenkt, dass in Worksharing-Märkten Versender der öffentlichen Hand oftmals Ausschreibungen durchführen bzw. ab einem bestimmten Auftragsvolumen dazu verpflichtet sind.

Zudem müssen Investitionen in Marketing und Werbung in diesem Markt relativ zur Höhe der Auftragsvolumina betrachtet werden. Zwar können Marketingkosten eine gewisse Höhe erreichen, damit sind aber auch – unter der Voraussetzung, dass die Marketingaktivitäten die Zielgruppe erreichen – Aufträge mit entsprechendem Transaktionsvolumen verbunden. Wir beurteilen diese Investitionen der Höhe nach nicht als erheblich.

Drittens könnten **Investitionen in das lokale Wissen der Zusteller** Markteintrittsbarrieren begründen. Analog zum Markt für Dienste mit Vorleistungen ist die Höhe der Humankapitalinvestitionen begrenzt.

#### *ii. Skaleneffekte*

In dieser Studie betrachten wir nur Skaleneffekte im Bereich der Zustellung, da Skaleneffekte auf den übrigen Wertschöpfungsstufen der Höhe nach vernachlässigbar sind. Die Zustellung von Sendungen in Worksharing-Märkten unterscheidet sich nicht von der Zustellung in End-to-end-Märkten (siehe Abschnitt 3.2.2. Im Folgenden werden die obigen Ausführungen kurz zusammengefasst.

Erfahrungen aus Ländern wie z. B. Schweden deuten darauf hin, dass Skaleneffekte den Aufbau eines Zustellnetzes in Gegenden mit geringer Bevölkerungsdichte und folglich hohen Zustellkosten erschweren – aber nicht unbedingt verhindern. In Deutschland lässt sich jedoch ein gegenläufiger Trend beobachten. Gegenwärtig wird der Zugang zum Netz der DPAG nur in geringem Umfang genutzt, während gleichzeitig ein Infrastrukturwettbewerb stattfindet. Wettbewerber in Deutschland bauen ihre Zustellnetze verstärkt aus und peilen eine flächendeckende Zustellung ab der vollständigen Marktöffnung an bzw. haben bereits annähernd Flächendeckung erreicht. Sollte sich diese Entwicklung auch zukünftig nachhaltig bestätigen, wäre dies ein deutlicher Hinweis darauf, dass Skaleneffekte zumindest auf dem deutschen Briefmarkt eher nicht als hohe und dauerhafte Markteintrittsbarriere zu werten sind.

#### *iii. Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer*

Gegenwärtig besteht in Deutschland eine Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer von DPAG und Wettbewerbern. Universaldienstleistungen der DPAG unterliegen nicht der Mehrwertsteuerpflicht, Dienste der Wettbewerber aber sehr wohl; auch im Bereich

des Universaldienstes.<sup>85</sup> Ob die Steuerbefreiung auch nach der vollständigen Marktöffnung (ab 2008) Bestand haben wird, ist gegenwärtig nicht absehbar. Daher untersuchen wir in dieser Studie die Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer als mögliche Markteintrittsschranke.

Die Ungleichbehandlung bedeutet je nach Vorsteuerabzugsmöglichkeit der Kunden einen erheblichen Wettbewerbsnachteil auf Geschäftskundenmärkten. Dabei hat die Anhebung des Mehrwertsteuersatzes ab dem Jahr 2007 um 3 Prozentpunkte das Ungleichgewicht zwischen DPAG und den Wettbewerbern noch vergrößert.

Nachfrager von Diensten auf Worksharing-Märkten sind Geschäftskunden, Wettbewerber oder Konsolidierer. Geschäftliche Versender sind grundsätzlich vorsteuerabzugsberechtigt; ein Teil der Geschäftskunden kann jedoch keinen Vorsteuerabzug geltend machen. Dazu gehören die öffentliche Hand, Unternehmen aus dem Finanzdienstleistungssektor sowie Vereine. Diese Kunden versenden hohe Mengen von Briefen.

Für die nicht vorsteuerabzugsberechtigten Kunden müssen Wettbewerber beim Markteintritt nicht nur genauso effizient sein wie die DPAG, sondern sogar ein noch höheres Effizienzniveau (oder eine geringere Marge) erreichen als die DPAG, um mit ihr konkurrieren zu können. Für vorsteuerabzugsberechtigte Kunden dagegen haben Wettbewerber oder Konsolidierer keinen Wettbewerbsnachteil.

### *Fazit*

Versunkene Investitionen fallen zwar für Infrastruktur, Marketing und Werbung sowie die Zustellerausbildung an. Wir sind aber der Meinung, dass diese Investitionen der Höhe nach nicht erheblich sind.

Die Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer wirkt sich – sofern die über das Jahr 2008 hinaus Bestand hat – auf die Wettbewerbsposition der Wettbewerber der DPAG aus, wenn sie Dienste für nicht vorsteuerabzugsberechtigte Kunden erbringen. Allerdings ist nur ein Teil der Kunden in diesem Markt nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt. Für die anderen Versender in diesem Markt besteht kein Wettbewerbsnachteil der Wettbewerber. Die Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer ist daher ein Hindernis für die Entwicklung zu wirksamem Wettbewerb. Wir sehen sie jedoch nicht als hohe und dauerhafte Markteintrittsbarriere an – auch der bereits erfolgten Markteintritte im deutschen Briefmarkt.

Nach eingehender Untersuchung sind wir der Meinung, dass die zu beobachtenden Skaleneffekte in diesem Worksharing-Markt nicht hinreichend sind, um eine Markteintrittsbarriere zu begründen.<sup>86</sup> Daher kommt diese Studie – auf Grundlage öf-

---

<sup>85</sup> Zu den praktischen Auswirkungen der Umsatzsteuerbefreiung siehe WIK-Consult (2005a).

<sup>86</sup> Bisher wurde Netzzugang (zu BZA und BZE) in Deutschland durch die Bundesnetzagentur angeordnet. Dies beeinflusst beobachtbare Marktergebnisse und möglicherweise auch unsere Ergebnisse. Ob

fentlich und teils spärlich verfügbarer Informationen – zum Ergebnis, dass in diesem Worksharing-Markt keine hohen und dauerhaften Markteintrittsbarrieren bestehen. Daher erscheint eine Ex-ante-Regulierung in diesem Markt nicht angemessen.

### 3.3 Untersuchung von beträchtlicher Marktmacht (SMP)

Märkte, die für Maßnahmen der Ex-ante-Regulierung in Frage kommen, müssen auf das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht geprüft werden. Nur Märkte, auf denen ein Unternehmen tatsächlich beträchtliche Marktmacht besitzt, dürfen auch einer Ex-ante-Regulierung unterzogen werden. In dieser Studie betrifft die Prüfung beträchtlicher Marktmacht lediglich die End-to-end-Privatkundenmärkte, da nur diese Märkte überhaupt für Ex-ante-Regulierung in Betracht kommen (siehe Abschnitt 0 ).

Tabelle 5 Marktanteile der DPAG und ihrer Wettbewerber 2005-06 (Umsatz)

	Lizenzbereich	
	2005	2006 (Prognose)
Deutsche Post AG	93,3 %	90,3 %
Lizenznehmer	6,7 %	9,7 %

Quelle: BNetzA (2006).

Zur Bestimmung beträchtlicher Marktmacht muss zunächst eine Analyse der Marktanteile erfolgen. Detaillierte Informationen für die einzelnen Privatkundenmärkte sind nicht verfügbar. Tabelle 5 stellt die Marktanteile der DPAG für den lizenzierten Bereich insgesamt dar.

Einfache Überlegungen lassen den Schluss zu, dass der Marktanteil der DPAG in den Privatkundenmärkten deutlich über 90 % liegt: Im gesamten lizenzierten Bereich hat die DPAG derzeit einen Marktanteil von etwa 90 %. Die aktiven Wettbewerber der DPAG bedienen derzeit fast ausnahmslos Geschäftskunden; kleineren Geschäftskunden und Privatleuten bieten sie ihre Dienste bisher nur in sehr geringem Ausmaß an. Daraus folgt, dass der Marktanteil der DPAG für Privatkunden (und kleine Geschäftskunden) erheblich höher als 90 % liegen muss.

In Anbetracht der Marktanteile der DPAG im den Privatkunden-Märkten ist unmittelbar klar, dass das Unternehmen dort über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Jedoch können (grundsätzlich) zusätzlich weitere Faktoren bei der Untersuchung be-

---

die Voraussetzung der Abwesenheit von hohen und dauerhaften Marktschranken auf dem betrachteten Markt auch in Abwesenheit von ex ante reguliertem Netzzugang vorliegt, ist nicht vollkommen eindeutig. Wie bereits dargestellt, sind derzeit die Hinweise auf hohe und dauerhafte Markteintrittsbarrieren sehr schwach.

trächtlicher Marktmacht berücksichtigt werden. Diese Faktoren sowie zusätzliche Hinweise auf beträchtliche Marktmacht der DPAG sind in Tabelle 6 zusammengefasst.<sup>87</sup>

Tabelle 6            Zusätzliche Hinweise auf beträchtliche Marktmacht der DPAG (außer Marktanteilen)

Größe des Unternehmens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DPAG ist größter Briefdienstleister in Deutschland</li> <li>• Einziges flächendeckendes Zugangs- und Zustellnetz auf dem deutschen Briefmarkt</li> </ul>
Kontrolle über wesentliche Einrichtungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postfachanlagen sind im Besitz der DPAG, DPAG stellt Sendungen der Wettbewerber gegen Entgelt zu, jedoch bieten viele Wettbewerber aus Kostengründen die Zustellung an Postfächer nicht an</li> <li>• DPAG verwaltet Postleitzahlssystem und nimmt Änderungen vor</li> <li>• DPAG unterhält Adressdatenbank, Wettbewerber haben Zugang gegen Entgelt</li> </ul>
Nachfragemacht der Kunden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatkunden und kleine geschäftliche Versender haben keine Nachfragemacht</li> </ul>
Zugang zu Kapitalmärkten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DPAG ist börsennotiert</li> <li>• Sehr gute Möglichkeiten der Kapitalbeschaffung</li> </ul>
Produktdiversifizierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DPAG ist stark diversifiziert, Produktportfolio deckt alle Sendungsarten im Briefbereich ab</li> <li>• Wettbewerber orientieren sich an der Produktstruktur der DPAG</li> </ul>
Größen- und Verbundvorteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hohe Sendungsmenge der DPAG ermöglicht Ausnutzung von Skaleneffekten</li> <li>• Diversifiziertes Produktportfolio ermöglicht Nutzung von Verbundvorteilen</li> </ul>
Vertikale Integration	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansion der DPAG in vorgelagerte Märkte: postvorbereitende Leistungen, Adressmanagement, Druckereien</li> <li>• Expansion der DPAG in nachgelagerte Märkte: Dokumentenmanagement, Response-Management, Call-Center</li> </ul>

Tabelle 6 belegt die überragende Marktstellung der DPAG in allen Briefmärkten, und insbesondere in den Märkten für Privatkunden. Auch die BNetzA stellt fest, ein wirksamer Wettbewerb sei auf dem Briefmarkt nicht zu verzeichnen.<sup>88</sup> Wir gehen davon aus, dass für alle Privatkundenmärkte, die für Ex-ante-Regulierung in Frage kommen, beträchtliche Marktmacht der DPAG vorliegt.

<sup>87</sup> Da diese Faktoren marktübergreifende Zusammenhänge widerspiegeln, beziehen sie sich nicht nur auf die hier relevanten End-to-end-Märkte.

<sup>88</sup> Vgl. BNetzA (2006a).

### 3.4 Geeignete Regulierungsmaßnahmen

In den vorangegangenen Abschnitten wurde untersucht, welche Märkte für Maßnahmen der Ex-ante-Regulierung in Betracht kommen und festgestellt, dass die DPAG auf diesen Märkten beträchtliche Marktmacht besitzt. Damit sind alle Voraussetzungen für die Anwendung von Ex-ante-Regulierung gegeben. Es ist aber noch nicht thematisiert worden, welche Ex-ante-Regulierungsmaßnahmen angemessen sind. Die Preisgenehmigung stellt einen der stärksten Regulierungseingriffe dar und es bedarf daher der Begründung, warum andere, die Entscheidungsfreiheit des regulierten Unternehmens weniger einschränkende Maßnahmen nicht ausreichend sind.

Prinzipiell muss jeder Regulierungseingriff verhältnismäßig sein; es darf also keine Maßnahme durchgeführt werden, die das verfolgte Ziel durch unangemessene Einschränkungen des regulierten Unternehmens erreicht. Anders formuliert, muss das Regulierungsziel mit Maßnahmen erreicht werden, deren Eingriffsintensität so gering wie möglich ist. Konkrete Ziele des Postgesetzes hinsichtlich der Preisgenehmigung sind, Nachfrager von Postdiensten vor überhöhten und diskriminierenden Preisen sowie Wettbewerber vor zu niedrigen Preisen zu schützen.<sup>89</sup> Für die regulierungsbedürftigen End-to-end-Märkte für Privatkunden erscheint aufgrund der sehr niedrigen Wettbewerbsintensität aktuell der Kundenschutz vor überhöhten Preisen als dringlicher als der Schutz der Wettbewerber vor zu niedrigen Preisen.

Im Folgenden werden mögliche Alternativen zur Ex-ante-Preisregulierung diskutiert, die für den Schutz der Kunden in Frage kommen. Diese alternativen Regulierungsmaßnahmen sind:

1. Regulierung von Vorleistungsmärkten;
2. Transparenz- und Nicht-Diskriminierungsvorschriften;
3. Verbot der Leistungsbündelung;
4. Kostenrechnungsvorschriften.

Erstens wäre eine Regulierung von Vorleistungsmärkten denkbar, um eine Regulierung auf Endkundenebene zu vermeiden.<sup>90</sup> Abgesehen davon, dass reine Vorleistungsmärkte bisher im Briefbereich nicht zu erkennen sind, existieren bisher insbesondere keine vorleistungsbasierten Angebote (Endprodukte) für Privatkunden. Daher kann eine Regulierung von möglichen Vorleistungsmärkten im Fall der hier betrachteten End-to-end-Märkte für Privatkunden zumindest mittelfristig nicht zielführend sein.

Zweitens sind Transparenz- und Nicht-Diskriminierungsvorschriften denkbar, die das marktmächtige Unternehmen dazu verpflichten, zwischen Kunden nicht zu diskriminieren sowie Entgelte transparent zu machen. Solche Verpflichtungen erscheinen ange-

---

<sup>89</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (1997), S. 24.

<sup>90</sup> Die EU-Kommission zieht im Regulierungsrahmen für Märkte für elektronische Kommunikation Eingriffe auf Vorleistungsmärkten solchen auf Endkundenmärkten vor.

messen, um das Verhalten marktmächtiger Unternehmen zu disziplinieren. Jedoch kann ein ausreichender Kundenschutz vor überhöhten Preisen mittels dieser Instrumente nicht gewährleistet werden – sie wären eher geeignet, um missbräuchlichem Preiswettbewerb (z. B. predatory pricing) vorzubeugen.

Drittens könnte ein Verbot der Leistungsbündelung durchgesetzt werden. Leistungsbündelung ist insbesondere dann von hoher Relevanz, wenn ein Anbieter Leistungen, die unterschiedlich starkem Wettbewerb ausgesetzt sind, bündelt. Dann besteht die Gefahr, dass Marktmacht von einer Leistung auf die andere übertragen werden kann. In solchen Fällen kann ein Bündelungsverbot angemessen sein. Überhöhte Preise aber können neben Leistungsbündelung auch andere Ursachen haben, vor denen Bündelungsverbote nicht schützen. Diese Maßnahme erscheint daher als nicht ausreichend zum Schutz der Privatkunden vor Preishöhenmissbrauch.

Viertens kommen Kostenrechnungsvorschriften als Regulierungsmaßnahmen in Betracht. Ein marktmächtiges Unternehmen könnte verpflichtet werden, für bestimmte Märkte getrennte Kostenrechnungen zu führen. Kostenrechnungsvorschriften erscheinen grundsätzlich als angemessene Maßnahme. Problematisch ist dabei in der Praxis oft die Zurechnung von Kosten, die nicht allein einem einzigen Dienst oder Markt zugeordnet werden können. Beispielsweise entstehen in der Zustellung in erheblichem Ausmaß Gemeinkosten, die anteilig allen zugestellten Diensten zuzurechnen sind. Eine Aufteilung der Zustellkosten auf einzelne Produkte kann nur über Verteilungsschlüssel erfolgen. Eine exakt verursachungsgerechte Kostenzuordnung zu einzelnen Produkten erscheint zum einen unangemessen aufwändig. Zum anderen kann auch eine noch so detaillierte regulatorische Kostenrechnung nicht verhindern, dass weiterhin Spielräume bei der Zurechnung von Kosten zu Märkten bestehen. Insgesamt erscheinen Vorschriften zur regulatorischen Kostenrechnung bzw. getrennten Rechnungslegung zwar als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für den Schutz von Privatkunden vor Preishöhenmissbrauch. Kostenrechnungsvorschriften müssen im Briefmarkt eher als Voraussetzung für wirksame Ex-ante-Preisregulierung angesehen werden denn als Ersatz für sie.

Keine der diskutierten Alternativen zur Ex-ante-Preisregulierung erscheint geeignet, einen ausreichenden Schutz vor Preishöhenmissbrauch für Privatkunden zu bieten. Wir sind daher der Meinung, dass Ex-ante-Preisregulierung als einzige geeignete Regulierungsmaßnahme auf den End-to-end-Märkten für Privatkunden in Frage kommt.

### **3.5 Sektorspezifische ex-post-Regulierung**

Für End-to-end-Märkte für Geschäftskunden und Worksharing-Märkte wurde festgestellt, dass Maßnahmen der Ex-ante-Regulierung auf diesen Märkten nicht erforderlich sind. Dieses Ergebnis bedeutet jedoch nicht unbedingt, dass vollständig auf sektorspezifische Regulierung in diesen Märkten verzichtet werden sollte. Zwischen den Gegen-

sätzen „Anwendung von Ex-ante-Preisregulierung“ und „alleinige Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts“ liegt als dritte Möglichkeit die sektorspezifische ex-post-Regulierung, d. h. eine nachträgliche Preiskontrolle durch die Regulierungsbehörde.

Die Frage, ob ex-post-Preiskontrolle in Briefmärkten von der sektorspezifischen Regulierungsbehörde oder von der allgemeinen Wettbewerbsbehörde durchgeführt werden sollte, ist nicht Gegenstand dieses Diskussionsbeitrags. Es gibt jedoch einige Argumente und Hinweise dafür, dass die ex-post-Preisaufsicht zumindest für eine Übergangszeit – bis sich wirksamer Wettbewerb entwickelt hat – besser von der Regulierungsbehörde durchgeführt werden sollte. Dieser Abschnitt benennt einige dieser Argumente und Hinweise.

Ausschlaggebend für die Bewertung, dass auf End-to-end-Märkten für Geschäftskunden sowie Worksharing-Märkten keine Ex-ante-Regulierung erforderlich ist war die Abwesenheit von Markteintrittsschranken. Das Fehlen solcher Barrieren sollte dazu führen, dass sich ein wirksamer Wettbewerb auf diesen Märkten entwickelt. Aktuell jedoch ist eine solche Entwicklung noch nicht abzusehen.

Auf den Briefmärkten herrschen monopolartige Strukturen vor mit der DPAG als größtem Anbieter und einem wettbewerblich strukturierten Randbereich, der bisher noch keine signifikanten Marktanteile gewinnen konnte. Die meisten der in Abschnitt 3.3 erläuterten Hinweise auf beträchtliche Marktmacht sind auf End-to-end-Geschäftskunden- und Worksharing-Märkte übertragbar. So hat die DPAG eine überragende Marktstellung verbunden mit einer hervorragenden Finanz- und Ertragskraft, die ihr eine überlegene Ausgangsposition für die Abwehr von Angriffen auf ebendiese Position nach der vollständigen Marktöffnung verschafft. Eine Entwicklung zu wirksamem Wettbewerb ist daher kurzfristig nach der vollständigen Marktöffnung kaum zu erwarten. In einer Situation jedoch, in der auf einem vollständig liberalisierten Briefmarkt das marktmächtige Unternehmen allein der Aufsicht durch das allgemeine Wettbewerbsrecht unterliegt, während (noch) monopolartige Strukturen vorherrschen, besteht die Gefahr, dass das marktmächtige Unternehmen die Wettbewerbsentwicklung regelmäßig mittels Verdrängungs- oder Diskriminierungsstrategien behindert. Diese Erwartung häufiger Missbrauchsverfahren – zumindest für eine Übergangszeit – spricht für eine sektorspezifische Missbrauchsaufsicht.

Ein weiteres Argument für sektorspezifische ex-post-Kontrolle liegt vor, wenn die Bearbeitung von Missbrauchsverfahren erhebliche Sektorkenntnis (z. B. hinsichtlich Kostenstrukturen) erfordert. Dies erschwert es allgemeinen Wettbewerbsbehörden, innerhalb enger Verfahrensfristen umfangreiche Bewertungen vorzunehmen.

## 4 Schlussfolgerungen

Das Ziel der vorliegenden Studie ist es, den ab der vollständigen Marktöffnung erforderlichen Umfang von Ex-ante-Preisregulierung zu bestimmen. Es sollten konkret diejenigen Dienste ermittelt werden, die zukünftig der Preisgenehmigungspflicht unterliegen sollen. Die Untersuchung erfolgte mittels des Drei-Kriterien-Tests der EU-Kommission aus dem Regulierungsrahmen für Märkte für elektronische Kommunikation.

Alle Ergebnisse unserer Untersuchung beruhen auf Erwartungen über die zukünftige Marktentwicklung. Diese Erwartungen sind zwangsläufig mit einer gewissen Unsicherheit behaftet, die sich im Wesentlichen aus zwei Faktoren ergibt. Erstens besteht aktuell noch ein Restmonopol der DPAG. Die Analyse leidet daher unter dem Dilemma, dass wir Ergebnisse für einen liberalisierten Briefmarkt entwickeln, die dazu erforderlichen Beobachtungen sich aber auf die derzeitige Marktsituation (mit Restmonopol) beziehen. Zweitens müsste die Überprüfung der drei Kriterien sich im Grunde auf einen Markt beziehen, in dem Briefdienste (einschließlich des Teilleistungszugangs) *nicht* ex ante reguliert werden, um beurteilen zu können, ob Ex-ante-Preisregulierung erforderlich ist. Die gegenwärtige Preisgenehmigungspflicht und der regulierte Netzzugang beeinflussen aber die beobachtbaren Marktverhältnisse und können somit die Schlussfolgerungen verfälschen.

Die Ergebnisse der Untersuchung stellen sich wie folgt dar:

1. *Auf End-to-end-Märkten für Privatkunden (nationale E+1-Briefsendungen, internationale Briefsendungen, Einschreibsendungen) ist Ex-ante-Preisregulierung erforderlich und angemessen.*

Für diese Märkte bestehen dauerhafte und hohe Markteintrittsschranken, die sich insbesondere auf hohe versunkene Investitionen in Zugangsnetze zurückführen lassen.<sup>91</sup>

Weder der aktuelle Stand des Wettbewerbs noch die erwartete Wettbewerbsentwicklung lassen vermuten, dass nach der vollständigen Marktöffnung wirksamer Wettbewerb in einem relevanten Zeithorizont entstehen wird. Die alleinige Anwendung des GWB halten wir angesichts von erheblichen Missbrauchsmöglichkeiten nicht für ausreichend. Zum Kundenschutz vor überhöhten Preisen erachten wir eine Ex-ante-Preisregulierung auf diesen Märkten für erforderlich und angemessen.

---

<sup>91</sup> Eine weitere Markteintrittsschranke würde die Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer bilden, sofern sie auch nach der vollständigen Marktöffnung fortbestehen sollte. Zusätzlich bestehen Skaleneffekte auf anderen Wertschöpfungsstufen (insbesondere der Zustellung), die wir in Kombination mit hohen versunkenen Investitionen als ausreichenden Grund für hohe und dauerhafte Markteintrittsbarrieren erachten.

2. *Auf Worksharing-Märkten sowie auf End-to-end-Märkten für Geschäftskunden (nationale E+1-Briefsendungen, Briefsendungen mit längerer Laufzeit, internationale Briefsendungen, Einschreiben) ist Ex-ante-Preisregulierung aufgrund von fehlenden Markteintrittsschranken nicht angemessen.*

Auf diesen Märkten konnten wir hohe und dauerhafte Markteintrittsbarrieren nicht feststellen. Versunkene Investitionen, relativ zum Sendungsaufkommen dieser Märkte, sind nur in geringem Umfang erforderlich. Skaleneffekte erscheinen, ausgehend vom derzeitigen Stand des Wettbewerbs und den Prognosen der Wettbewerber, allein nicht als hohe und dauerhafte Barriere. Die Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer – sofern die nach 2008 noch Bestand haben sollte – ist in diesen Märkten aufgrund der Vorsteuerabzugsberechtigung vieler Kunden weniger bedeutend als bei Privatkundenmärkten. Die Anwendung des Drei-Kriterien-Tests kommt für diese Märkte zum Ergebnis, dass Ex-ante-Preisregulierung nicht angemessen ist. Dennoch könnte aufgrund der derzeit noch immer marktbeherrschenden Position der DPAG die Gefahr bestehen, dass die zukünftige Entwicklung zu wirksamem Wettbewerb verhindert oder verlangsamt wird. Eine sektorspezifische Aufsicht über diese Märkte, wie sie beispielsweise gegenwärtig in den §§ 25 und 32 PostG verankert ist, könnte daher erforderlich sein.

3. *Die derzeitige Regelung des Postgesetzes (§ 19 Satz 2) sieht ab der vollständigen Marktöffnung Ex-ante-Preisregulierung nur für Sendungen mit geringer Einlieferungsmenge (unter 50 Stück) vor. Die Unterscheidung von Einzel- und Massensendungen hinsichtlich der Preisgenehmigungspflicht erscheint im Grundsatz angemessen, jedoch sollte die genaue Grenze auf Grundlage einer Nachfragestudie überprüft werden.*

Die aktuelle Unterscheidung des Postgesetzes zwischen Einzel- und Massensendungen entspricht grob gesehen unserer Abgrenzung zwischen Worksharing- und End-to-end-Geschäftskundenmärkten einerseits sowie End-to-end-Privatkundenmärkten andererseits. Privatkunden versenden typischerweise einzelne Briefe, während Geschäftskunden höhere Sendungsvolumina verschicken. Wir halten jedoch eine Nachfragestudie, die exakte Informationen darüber liefert, welche (Geschäfts-)Kundengruppen tatsächlich vom Wettbewerb profitieren und welche Kundengruppen (Private Haushalte und kleine Geschäftskunden) dem Schutz durch Ex-ante-Preisregulierung bedürfen für unverzichtbar.

## Literaturverzeichnis

- Bailey, E. E. (1981): Contestability and the Design of Regulatory and Antitrust Policy, in: American Economic Review, Vol. 71, Nr. 2 (May), S. 178-183.
- Baumol, W. J., Panzar, J. C., Willig, R. D. (1983): On the Theory of Perfectly Contestable Markets, in: Stiglitz, J. E. und Mathewson, G. F. (Hrsg.): New Developments in the Analysis of Market Structure.
- Beschlusskammer 5 (2000): Beschluss in dem Verwaltungsverfahren wegen Zugang zu Teilleistungen nach §§ 31 Abs. 2, 28 PostG, BK 5b-00/076 vom 15. 9. 2000, Bonn.
- Beschlusskammer 5 (2000a): Missbräuchliche Anwendung eines mengenanteilsbezogenen Rabatts bei Infopost Schwer, Beschluss vom 16. 8. 2000.
- BNetzA (2004): Notifizierung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, Zugang zu Teilnehmeranschlussleitung, Markt Nr. 11 der sog. Kommission-Empfehlung (geschwärzte Fassung), 22. 12. 2004, Bonn.
- BNetzA (2005): Jahresbericht 2005, Bonn.
- BNetzA, (2005a): Achte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen, April 2005, Bonn.
- BNetzA (2006): Jahresbericht 2006, Bonn.
- BNetzA (2006a): Neunte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen, April 2006, Bonn.
- CityMail (2006): CityMail expanderar med 220 000 hushall och företag, Pressemitteilung vom 1. 11. 2006.
- Commission Recommendation: Explanatory Memorandum. Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC.
- De Bijl/van Damme/Larouche (2003): Towards a liberalised postal market, August 2003.
- DPAG (2005): Geschäftsbericht 2005, Bonn.
- DPAG (o. J.): Presse Distribution. Alles klar zum Versand.
- Deutsche Verkehrszeitung (2006): Briefdienste suchen Netz. Briefnetz Süd auf dem Weg zum überregionalen Anbieter, Artikel vom 2. 11. 2006.
- Deutscher Bundestag (1997): Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 13/7774.
- Ecorys (2005): Development of competition in the European postal sector, Annex II, Country information sheets, Rotterdam, July 2005.
- Emmerich, Volker: Kartellrecht. Ein Studienbuch, 10. Auflage, München, 2006.

- European Commission (o. J.): Explanatory Memorandum. Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC.
- Europäische Kommission (2002): Richtlinie des europäischen Parlamentes und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), 7. März 2002, 2002/21/EG.
- Europäische Kommission (2002a): Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, 2002/C 165/03.
- European Commission (2006): Public Consultation on Postal Services – Summary Part 1.
- European Commission (2006a): VAT/Postal services – Commission launches infringement proceedings against Germany, the United Kingdom and Sweden, Press release of 10 April 2006, IP/06/484, Brussels.
- Frontier Economics (2004): Scope of the Price Control. A Final Report Prepared For Postcomm, October 2004, London.
- Geradin, D. (2006): Enhancing competition in the postal sector: Can we do away with sector-specific regulation?, Paper prepared for the 14<sup>th</sup> conference on Postal and Delivery Economics, Bern, 1-3 June 2006.
- Knieps, G. (2005): Wettbewerbsökonomie. Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik, 2. Auflage, Mai 2005, Berlin.
- Knieps, G. (2002): Does the system of letter conveyance constitute a bottleneck resource?, Paper presented at the 7<sup>th</sup> Königswinter Seminar, November 17<sup>th</sup>-19<sup>th</sup>, 2002.
- LECG (2005): 2005 Business Customer Survey, September 2005, London.
- Niederprüm, A. (2001): Wettbewerbspolitische Beurteilung von Quersubventionierung auf Postmärkten, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 225, Bad Honnef.
- OPTA (2003): Market vision. Annual report 2003.
- Panzar, J. (1991): Is Postal Service A Natural Monopoly?, in: Crew, M. A., Kleindorfer, P. R. (Hrsg.), Competition and innovation in postal services, Massachusetts.
- Panzar, J. (2002): Are postal markets contestable?, presentation held at the 7<sup>th</sup> WIK Königswinter Seminar, 17-19 November.
- Postcomm (2001): Annual Report 2000-2001.
- Postcomm (2002): Promoting Effective Competition in UK Postal Services. A Decision Document, May 2002.
- Postcomm (2003): Assessing competitiveness in postal services: Postcomm's proposed criteria, a consultation document, November 2003.

- Postcomm (2003a): Review of Royal Mail Group plc's Price and Service Quality Regulation, March 2003, Second Price Control, Quality Service Targets and Compensation – Licence Modification and Decision Document.
- Postcomm (2004): Promoting effective competition in UK postal services through downstream access. Observations on the agreement between Royal Mail and UK Mail Ltd. On access to Royal Mail's delivery network, March 2004.
- Postcomm (2006): Competitive Market Review: Tackling barriers to entry in postal services, Final decisions and recommendations, April 2006, London.
- Roland Berger (2004): Monitoring developments in the postal market – market survey, Final report for Postcomm, April 2004, London.
- Oelmann, M. (2007): Regulatorische Marktzutrittsbedingungen und ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb: Erfahrungen aus ausgewählten Briefmärkten Europas, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 291, Bad Honnef.
- Spiegel (2005): Spiegel-Gespräch: „Bis zum letzten Blutstropfen“, Ausgabe (39/2005) vom 26.09.2005.
- Tagesspiegel (2005): Zeitungsverlage machen der Post Konkurrenz, Artikel vom 10. 09. 2005.
- WIK-Consult (2005): Zur Konsolidierungsdiskussion im deutschen Postmarkt: Möglichkeiten und Entgelte für Netzzugang, Studie für den Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste (BIEK), Januar 2005, Bad Honnef.
- WIK-Consult (2005a): Auswirkungen einer Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für Postdienste der Deutsche Post AG. Eine qualitative und quantitative Analyse, Studie für den Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste (BIEK), November 2005, Bad Honnef.
- WIK-Consult (2006): Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Study for the European Commission DG Internal Market, Bad Honnef, May 2006.

**Anhang**

Tabelle A 1 Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für Markt Nr. 1 (End-to-end-Briefsendungen (E+1) für Geschäftskunden)

1. Markteintrittsbarrieren	
Hohe versunkene Investitionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investitionen in Sortieranlagen und Fahrzeuge sind nicht versunken, keine Zugangsnetze erforderlich</li> <li>• Investitionen in Zustellerausbildung sind nicht erheblich</li> <li>• Marketinginvestitionen sind aufgrund geringer Bekanntheit erforderlich, aber Höhe nicht erheblich</li> <li>• Ausschreibung von öffentlichen Auftraggebern erleichtert Markteintritt</li> </ul>
Skaleneffekte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skaleneffekte sind in der Zustellung am höchsten</li> <li>• Aktuell ist Infrastrukturwettbewerb und Tendenz zu flächendeckender Zustellung zu beobachten</li> <li>• Evidenz von Skaleneffekten als Barriere insgesamt schwach</li> </ul>
Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerbsnachteil der Wettbewerber für nicht vorsteuerabzugsberechtigte Kunden</li> </ul>
Ergebnis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1. Kriterium nicht erfüllt</li> <li>• Ex-ante-Regulierung dieses Marktes ist nicht erforderlich</li> </ul>

Tabelle A 2 Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für Markt Nr. 3 (End-to-end-Sendungen mit längerer Laufzeit)

1. Markteintrittsbarrieren	
Hohe versunkene Investitionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nachfrager sind bereit, aufgrund höherer Menge als im End-to-end-Markt für E+1-Briefsendungen für Privatkunden längere Wege als bis zu nächsten Filiale auf sich zu nehmen</li> <li>• Zugangsnetze daher vermutlich nicht erforderlich</li> <li>• Investitionen in Sortieranlagen und Fahrzeuge sind nicht versunken</li> <li>• Marketinginvestitionen sind aufgrund geringer Bekanntheit erforderlich, aber Höhe nicht erheblich</li> <li>• Investitionen in Zustellerausbildung sind nicht erheblich</li> </ul>
Skaleneffekte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skaleneffekte sind in der Zustellung am höchsten</li> <li>• Aktuell ist Infrastrukturwettbewerb und Tendenz zu flächendeckender Zustellung zu beobachten</li> <li>• Evidenz von Skaleneffekten als Barriere insgesamt schwach</li> </ul>
Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerbsnachteil der Wettbewerber für nicht vorsteuerabzugsberechtigte Kunden</li> <li>• Nachfrager sind Privatkunden (nicht vorsteuerabzugsberechtigt) und kleine Geschäftskunden (vorsteuerabzugsberechtigt)</li> </ul>
Ergebnis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1. Kriterium ist nicht erfüllt</li> <li>• Ex-ante-Regulierung dieses Marktes ist nicht erforderlich</li> </ul>

Tabelle A 3 Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für Markt Nr. 4 (Internationale End-to-end-Briefsendungen für Geschäftskunden)

1. Markteintrittsbarrieren	
Hohe versunkene Investitionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investitionen in Sortieranlagen und Fahrzeuge sind nicht versunken, keine Zugangsnetze erforderlich</li> <li>• Marketinginvestitionen sind aufgrund geringer Bekanntheit erforderlich, aber Höhe nicht erheblich</li> <li>• Investitionen in Zustellerausbildung entfallen, wenn Anbieter nicht selbst im Zielland zustellt</li> </ul>
Skaleneffekte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skaleneffekte sind in der Zustellung am höchsten</li> <li>• Skaleneffekte irrelevant, wenn Zustellung durch anderen Anbieter im Zielland erfolgt</li> <li>• Ist Anbieter bereits selbst im Zielland mit Zustellorganisation vertreten, stellen Skaleneffekte keine Markteintrittsbarriere dar</li> <li>• Evidenz von Skaleneffekten insgesamt schwach</li> </ul>
Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerbsnachteil für nicht vorsteuerabzugsberechtigte Kunden</li> </ul>
Ergebnis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1. Kriterium nicht erfüllt</li> <li>• Ex-ante-Regulierung dieses Marktes ist nicht erforderlich</li> </ul>

Tabelle A 4 Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für Markt Nr. 5 (Internationale End-to-end-Briefsendungen für Privatkunden)

1. Markteintrittsbarrieren	
Hohe versunkene Investitionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zugangsnetze für Privatkunden erfordern hohe versunkene Investitionen</li> <li>• Investitionen in Sortieranlagen und Fahrzeuge sind nicht versunken</li> <li>• Marketinginvestitionen sind aufgrund geringer Bekanntheit erforderlich und erheblich</li> <li>• Investitionen in Zustellerausbildung entfallen, wenn Anbieter nicht selbst im Zielland zustellt</li> </ul>
Skaleneffekte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skaleneffekte sind in der Zustellung am höchsten</li> <li>• Skaleneffekte irrelevant, wenn Anbieter die Sendungen an andere Anbieter im Zielland übergibt</li> <li>• Ist Anbieter bereits selbst im Zielland mit Zustellorganisation vertreten, stellen Skaleneffekte keine Markteintrittsbarriere dar</li> <li>• Evidenz von Skaleneffekten insgesamt schwach</li> </ul>
Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerbsnachteil der Wettbewerber</li> </ul>
2. Keine Entwicklung zu effektivem Wettbewerb	
Aktueller Wettbewerb	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erst wenige Wettbewerber, die internationale Briefdienste für Private anbieten</li> <li>• Bisher kaum Zugangspunkte für Private</li> <li>• Wechselbereitschaft der Kunden fraglich</li> <li>• Transaktionskosten beeinflussen Wechsel</li> <li>• Genaue Marktanteile unbekannt, vermutlich sehr gering</li> </ul>
Zukünftige Wettbewerbsentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reputation der DPAG hoch, Wettbewerber sind wenig bekannt und haben noch kaum Reputation aufgebaut</li> <li>• Finanz- und Ertragskraft der DPAG sehr stark</li> <li>• Nachfragemacht der Kunden sehr gering</li> </ul>
3. Anwendung des GWB nicht ausreichend	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerbsrecht kann wettbewerbsbehinderndes Verhalten untersagen, aber kein Verhalten positiv vorschreiben</li> <li>• Wettbewerbsbehinderndes Verhalten ist zu erwarten</li> <li>• Kontinuierliche Beobachtung der DPAG im Zeitablauf erforderlich</li> <li>• Umfangreiche Erhebung von Kostenrechnungsdaten für diesen und benachbarte Märkte regelmäßig erforderlich (Risiko der Quersubventionierung)</li> </ul>
Ergebnis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle drei Kriterien sind erfüllt</li> <li>• Der Markt kommt für Maßnahmen der Ex-ante-Regulierung in Frage</li> </ul>

Tabelle A 5 Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für Markt Nr. 6 (End-to-end-Einschreibdienste für Geschäftskunden)

1. Markteintrittsbarrieren	
Hohe versunkene Investitionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investitionen in Sortieranlagen und Fahrzeuge sind nicht versunken, keine Zugangsnetze erforderlich</li> <li>• Investitionen in Zustellerausbildung sind nicht erheblich</li> <li>• Marketinginvestitionen sind aufgrund geringer Bekanntheit erforderlich, aber Höhe nicht erheblich</li> <li>• Ausschreibung von öffentlichen Auftraggebern erleichtert Markteintritt</li> </ul>
Skaleneffekte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skaleneffekte sind in der Zustellung am höchsten</li> <li>• Aktuell ist Infrastrukturwettbewerb und Tendenz zu flächendeckender Zustellung zu beobachten</li> <li>• Evidenz von Skaleneffekten als Barriere insgesamt schwach</li> </ul>
Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerbsnachteil für nicht vorsteuerabzugsberechtigte Kunden</li> <li>• Einschreibdienste werden insbesondere von nicht vorsteuerabzugsberechtigten öffentlichen Institutionen nachgefragt</li> </ul>
Ergebnis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1. Kriterium nicht erfüllt</li> <li>• Ex-ante-Regulierung dieses Marktes ist nicht erforderlich</li> </ul>

Tabelle A 6 Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für Markt Nr. 7 (End-to-end-Einschreibdienste für Privatkunden)

1. Markteintrittsbarrieren	
Hohe versunkene Investitionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zugangsnetze für Privatkunden erfordern hohe versunkene Investitionen</li> <li>• Investitionen in Sortieranlagen und Fahrzeuge sind nicht versunken</li> <li>• Marketinginvestitionen sind aufgrund geringer Bekanntheit erforderlich und erheblich</li> <li>• Investitionen in Zustellerausbildung sind nicht erheblich</li> </ul>
Skaleneffekte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skaleneffekte sind in der Zustellung am höchsten</li> <li>• Aktuell ist Infrastrukturwettbewerb und Tendenz zu flächendeckender Zustellung zu beobachten</li> <li>• Evidenz von Skaleneffekten als Barriere insgesamt schwach</li> </ul>
Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerbsnachteil der Wettbewerber</li> </ul>
2. Keine Entwicklung zu effektivem Wettbewerb	
Aktueller Wettbewerb	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerber kopieren DPAG-Produktstruktur</li> <li>• Bisher kaum Zugangspunkte für Private</li> <li>• Wechselbereitschaft der Kunden fraglich</li> <li>• Transaktionskosten beeinflussen Wechsel</li> <li>• Genaue Marktanteile unbekannt, vermutlich sehr gering</li> </ul>
Zukünftige Wettbewerbsentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reputation der DPAG hoch, Wettbewerber sind wenig bekannt und haben noch kaum Reputation aufgebaut</li> <li>• Finanz- und Ertragskraft der DPAG sehr stark</li> <li>• Nachfragemacht der Kunden sehr gering</li> </ul>
3. Anwendung des GWB nicht ausreichend	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerbsrecht kann wettbewerbsbehinderndes Verhalten untersagen, aber kein Verhalten positiv vorschreiben</li> <li>• Wettbewerbsbehinderndes Verhalten ist zu erwarten</li> <li>• Kontinuierliche Beobachtung der DPAG im Zeitablauf erforderlich</li> <li>• Umfangreiche Erhebung von Kostenrechnungsdaten für diesen und benachbarte Märkte regelmäßig erforderlich (Risiko der Quersubventionierung)</li> </ul>
Ergebnis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle drei Kriterien sind erfüllt</li> <li>• Der Markt kommt für Maßnahmen der Ex-ante-Regulierung in Frage</li> </ul>

Tabelle A 7 Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für Markt Nr. 9 (Worksharing-Markt für Briefdienste mit längerer Laufzeit und umfangreicherer Vorsortierung)

1. Markteintrittsbarrieren	
Hohe versunkene Investitionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investitionen in Sortieranlagen und Fahrzeuge sind nicht versunken, keine Zugangsnetze erforderlich</li> <li>• Investitionen in Zustellerausbildung sind nicht erheblich</li> <li>• Marketinginvestitionen sind aufgrund geringer Bekanntheit erforderlich, aber Höhe nicht erheblich</li> </ul>
Skaleneffekte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skaleneffekte sind in der Zustellung am höchsten</li> <li>• Aktuell ist Infrastrukturwettbewerb und Tendenz zu flächendeckender Zustellung zu beobachten</li> <li>• Evidenz von Skaleneffekten als Barriere insgesamt schwach</li> </ul>
Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerbsnachteil der Wettbewerber für nicht vorsteuerabzugsberechtigte Kunden</li> </ul>
Ergebnis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1. Kriterium scheint aktuell nicht erfüllt (vgl. Abschnitt 3.2.3)</li> </ul>

Tabelle A 8 Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für Markt Nr. 10 (Worksharing-Markt für Briefdienste mit längerer Laufzeit und geringer Vorsortierung)

1. Markteintrittsbarrieren	
Hohe versunkene Investitionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investitionen in Sortieranlagen und Fahrzeuge sind nicht versunken, keine Zugangsnetze erforderlich</li> <li>• Investitionen in Zustellerausbildung sind nicht erheblich</li> <li>• Marketinginvestitionen sind aufgrund geringer Bekanntheit erforderlich, aber Höhe nicht erheblich</li> </ul>
Skaleneffekte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skaleneffekte sind in der Zustellung am höchsten</li> <li>• Aktuell ist Infrastrukturwettbewerb und Tendenz zu flächendeckender Zustellung zu beobachten</li> <li>• Evidenz von Skaleneffekten als Barriere insgesamt schwach</li> </ul>
Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerbsnachteil der Wettbewerber für nicht vorsteuerabzugsberechtigte Kunden</li> </ul>
Ergebnis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1. Kriterium scheint aktuell nicht erfüllt zu sein</li> <li>• siehe Abschnitt 3.2.3</li> </ul>

Tabelle A 9 Anwendung des Drei-Kriterien-Tests für Markt Nr. 11 (Worksharing-Markt für internationale Briefdienste)

1. Markteintrittsbarrieren	
Hohe versunkene Investitionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investitionen in Sortieranlagen und Fahrzeuge sind nicht versunken, keine Zugangsnetze erforderlich</li> <li>• Investitionen in Zustellerausbildung sind nicht erforderlich, wenn Zustellung durch anderen Anbieter im Zielland erfolgt</li> <li>• Marketinginvestitionen sind aufgrund geringer Bekanntheit erforderlich, aber Höhe nicht erheblich</li> </ul>
Skaleneffekte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skaleneffekte sind in der Zustellung am höchsten</li> <li>• Skaleneffekte irrelevant, wenn Zustellung durch anderen Anbieter im Zielland erfolgt</li> <li>• Ist Anbieter bereits selbst im Zielland mit Zustellorganisation vertreten, stellen Skaleneffekte keine Markteintrittsbarriere dar</li> <li>• Evidenz von Skaleneffekten insgesamt schwach</li> </ul>
Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerbsnachteil der Wettbewerber für nicht vorsteuerabzugsberechtigte Kunden</li> </ul>
Ergebnis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1. Kriterium nicht erfüllt</li> <li>• Ex-ante-Regulierung dieses Marktes ist nicht erforderlich</li> </ul>

Als "Diskussionsbeiträge" des Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste sind zuletzt erschienen:

- Nr. 214: Sonia Strube:  
Der digitale Rundfunk - Stand der Einführung und regulatorische Problemfelder bei der Rundfunkübertragung, Januar 2001
- Nr. 215: Astrid Höckels:  
Alternative Formen des entbündelten Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung, Januar 2001
- Nr. 216: Dieter Elixmann, Gabriele Kulenkampff, Ulrike Schimmel, Rolf Schwab:  
Internationaler Vergleich der TK-Märkte in ausgewählten Ländern - ein Liberalisierungs-, Wettbewerbs- und Wachstumsindex, Februar 2001
- Nr. 217: Ingo Vogelsang:  
Die räumliche Preisdifferenzierung im Sprachtelefondienst - wettbewerbs- und regulierungspolitische Implikationen, Februar 2001
- Nr. 218: Annette Hillebrand, Franz Büllingen:  
Internet-Governance - Politiken und Folgen der institutionellen Neuordnung der Domainverwaltung durch ICANN, April 2001
- Nr. 219: Hasan Alkas:  
Preisbündelung auf Telekommunikationsmärkten aus regulierungsökonomischer Sicht, April 2001
- Nr. 220: Dieter Elixmann, Martin Wörter:  
Strategien der Internationalisierung im Telekommunikationsmarkt, Mai 2001
- Nr. 221: Dieter Elixmann, Anette Metzler:  
Marktstruktur und Wettbewerb auf dem Markt für Internet-Zugangsdienste, Juni 2001
- Nr. 222: Franz Büllingen, Peter Stamm:  
Mobiles Internet - Konvergenz von Mobilfunk und Multimedia, Juni 2001
- Nr. 223: Lorenz Nett:  
Marktorientierte Allokationsverfahren bei Nummern, Juli 2001
- Nr. 224: Dieter Elixmann:  
Der Markt für Übertragungskapazität in Nordamerika und Europa, Juli 2001
- Nr. 225: Antonia Niederprüm:  
Quersubventionierung und Wettbewerb im Postmarkt, Juli 2001
- Nr. 226: Ingo Vogelsang  
unter Mitarbeit von Ralph-Georg Wöhl  
Ermittlung der Zusammenschaltungsentgelte auf Basis der in Anspruch genommenen Netzkapazität, August 2001
- Nr. 227: Dieter Elixmann, Ulrike Schimmel, Rolf Schwab:  
Liberalisierung, Wettbewerb und Wachstum auf europäischen TK-Märkten, Oktober 2001
- Nr. 228: Astrid Höckels:  
Internationaler Vergleich der Wettbewerbsentwicklung im Local Loop, Dezember 2001
- Nr. 229: Anette Metzler:  
Preispolitik und Möglichkeiten der Umsatzgenerierung von Internet Service Providern, Dezember 2001
- Nr. 230: Karl-Heinz Neumann:  
Volkswirtschaftliche Bedeutung von Resale, Januar 2002
- Nr. 231: Ingo Vogelsang:  
Theorie und Praxis des Resale-Prinzips in der amerikanischen Telekommunikationsregulierung, Januar 2002
- Nr. 232: Ulrich Stumpf:  
Prospects for Improving Competition in Mobile Roaming, März 2002
- Nr. 233: Wolfgang Kiesewetter:  
Mobile Virtual Network Operators – Ökonomische Perspektiven und regulatorische Probleme, März 2002
- Nr. 234: Hasan Alkas:  
Die Neue Investitionstheorie der Realoptionen und ihre Auswirkungen auf die Regulierung im Telekommunikationssektor, März 2002

- Nr. 235: Karl-Heinz Neumann:  
Resale im deutschen Festnetz,  
Mai 2002
- Nr. 236: Wolfgang Kiesewetter, Lorenz Nett und Ulrich Stumpf:  
Regulierung und Wettbewerb auf europäischen Mobilfunkmärkten, Juni 2002
- Nr. 237: Hilke Smit:  
Auswirkungen des e-Commerce auf den Postmarkt, Juni 2002
- Nr. 238: Hilke Smit:  
Reform des UPU-Endvergütungssystems in sich wandelnden Postmärkten, Juni 2002
- Nr. 239: Peter Stamm, Franz Büllingen:  
Kabelfernsehen im Wettbewerb der Plattformen für Rundfunkübertragung - Eine Abschätzung der Substitutionspotenziale, November 2002
- Nr. 240: Dieter Elixmann, Cornelia Stappen unter Mitarbeit von Anette Metzler:  
Regulierungs- und wettbewerbspolitische Aspekte von Billing- und Abrechnungsprozessen im Festnetz, Januar 2003
- Nr. 241: Lorenz Nett, Ulrich Stumpf unter Mitarbeit von Ulrich Ellinghaus, Joachim Scherer, Sonia Strube Martins, Ingo Vogelsang:  
Eckpunkte zur Ausgestaltung eines möglichen Handels mit Frequenzen, Februar 2003
- Nr. 242: Christin-Isabel Gries:  
Die Entwicklung der Nachfrage nach breitbandigem Internet-Zugang, April 2003
- Nr. 243: Wolfgang Briglauer:  
Generisches Referenzmodell für die Analyse relevanter Kommunikationsmärkte – Wettbewerbsökonomische Grundfragen, Mai 2003
- Nr. 244: Peter Stamm, Martin Wörter:  
Mobile Portale – Merkmale, Marktstruktur und Unternehmensstrategien, Juli 2003
- Nr. 245: Franz Büllingen, Annette Hillebrand:  
Sicherstellung der Überwachbarkeit der Telekommunikation: Ein Vergleich der Regelungen in den G7-Staaten, Juli 2003
- Nr. 246: Franz Büllingen, Annette Hillebrand:  
Gesundheitliche und ökologische Aspekte mobiler Telekommunikation – Wissenschaftlicher Diskurs, Regulierung und öffentliche Debatte, Juli 2003
- Nr. 247: Anette Metzler, Cornelia Stappen unter Mitarbeit von Dieter Elixmann:  
Aktuelle Marktstruktur der Anbieter von TK-Diensten im Festnetz sowie Faktoren für den Erfolg von Geschäftsmodellen, September 2003
- Nr. 248: Dieter Elixmann, Ulrike Schimmel with contributions of Anette Metzler:  
"Next Generation Networks" and Challenges for Future Regulatory Policy, November 2003
- Nr. 249: Martin O. Wengler, Ralf G. Schäfer:  
Substitutionsbeziehungen zwischen Festnetz und Mobilfunk: Empirische Evidenz für Deutschland und ein Survey internationaler Studien, Dezember 2003
- Nr. 250: Ralf G. Schäfer:  
Das Verhalten der Nachfrager im deutschen Telekommunikationsmarkt unter wettbewerblichen Aspekten, Dezember 2003
- Nr. 251: Dieter Elixmann, Anette Metzler, Ralf G. Schäfer:  
Kapitalmarktinduzierte Veränderungen von Unternehmensstrategien und Marktstrukturen im TK-Markt, März 2004
- Nr. 252: Franz Büllingen, Christin-Isabel Gries, Peter Stamm:  
Der Markt für Public Wireless LAN in Deutschland, Mai 2004
- Nr. 253: Dieter Elixmann, Annette Hillebrand, Ralf G. Schäfer, Martin O. Wengler:  
Zusammenwachsen von Telefonie und Internet – Marktentwicklungen und Herausforderungen der Implementierung von ENUM, Juni 2004

- Nr. 254: Andreas Hense, Daniel Schäffner:  
Regulatorische Aufgaben im Energiebereich – ein europäischer Vergleich, Juni 2004
- Nr. 255: Andreas Hense:  
Qualitätsregulierung und wettbewerbspolitische Implikationen auf Postmärkten, September 2004
- Nr. 256: Peter Stamm:  
Hybridnetze im Mobilfunk – technische Konzepte, Pilotprojekte und regulatorische Fragestellungen, Oktober 2004
- Nr. 257: Christin-Isabel Gries:  
Entwicklung der DSL-Märkte im internationalen Vergleich, Oktober 2004
- Nr. 258: Franz Büllingen, Annette Hillebrand, Diana Rätz:  
Alternative Streitbeilegung in der aktuellen EMVU-Debatte, November 2004
- Nr. 259: Daniel Schäffner:  
Regulierungsökonomische Aspekte des informatorischen Unbundling im Energiebereich, Dezember 2004
- Nr. 260: Sonja Schölermann:  
Das Produktangebot von Universaldienstleistern und deren Vergleichbarkeit, Dezember 2004
- Nr. 261: Franz Büllingen, Aurélie Gillet, Christin-Isabel Gries, Annette Hillebrand, Peter Stamm:  
Stand und Perspektiven der Vorratsdatenspeicherung im internationalen Vergleich, Februar 2005
- Nr. 262: Oliver Franz, Marcus Stronzik:  
Benchmarking-Ansätze zum Vergleich der Effizienz von Energieunternehmen, Februar 2005
- Nr. 263: Andreas Hense:  
Gasmarktregulierung in Europa: Ansätze, Erfahrungen und mögliche Implikationen für das deutsche Regulierungsmodell, März 2005
- Nr. 264: Franz Büllingen, Diana Rätz:  
VoIP – Marktentwicklungen und regulatorische Herausforderungen, Mai 2005
- Nr. 265: Ralf G. Schäfer, Andrej Schöbel:  
Stand der Backbone-Infrastruktur in Deutschland – Eine Markt- und Wettbewerbsanalyse, Juli 2005
- Nr. 266: Annette Hillebrand, Alexander Kohlstedt, Sonia Strube Martins:  
Selbstregulierung bei Standardisierungsprozessen am Beispiel von Mobile Number Portability, Juli 2005
- Nr. 267: Oliver Franz, Daniel Schäffner, Bastian Trage:  
Grundformen der Entgeltregulierung: Vor- und Nachteile von Price-Cap, Revenue-Cap und hybriden Ansätzen, August 2005
- Nr. 268: Andreas Hense, Marcus Stronzik:  
Produktivitätsentwicklung der deutschen Strom- und Gasnetzbetreiber – Untersuchungsmethodik und empirische Ergebnisse, September 2005
- Nr. 269: Ingo Vogelsang:  
Resale und konsistente Entgeltregulierung, Oktober 2005
- Nr. 270: Nicole Angenendt, Daniel Schäffner:  
Regulierungsökonomische Aspekte des Unbundling bei Versorgungsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung von Pacht- und Dienstleistungsmodellen, November 2005
- Nr. 271: Sonja Schölermann:  
Vertikale Integration bei Postnetzbetreibern – Geschäftsstrategien und Wettbewerbsrisiken, Dezember 2005
- Nr. 272: Franz Büllingen, Annette Hillebrand, Peter Stamm:  
Transaktionskosten der Nutzung des Internet durch Missbrauch (Spamming) und Regulierungsmöglichkeiten, Januar 2006
- Nr. 273: Gernot Müller, Daniel Schäffner, Marcus Stronzik, Matthias Wissner:  
Indikatoren zur Messung von Qualität und Zuverlässigkeit in Strom- und Gasversorgungsnetzen, April 2006
- Nr. 274: J. Scott Marcus:  
Interconnection in an NGN Environment, Mai 2006

- Nr. 275: Ralf G. Schäfer, Andrej Schöbel:  
Incumbents und ihre Preisstrategien im Telefondienst – ein internationaler Vergleich, Juni 2006
- Nr. 276: Alex Kalevi Dieke, Sonja Schölermann:  
Wettbewerbspolitische Bedeutung des Postleitzahlensystems, Juni 2006
- Nr. 277: Marcus Stronzik, Oliver Franz:  
Berechnungen zum generellen X-Faktor für deutsche Strom- und Gasnetze: Produktivitäts- und Inputpreisdifferential, Juli 2006
- Nr. 278: Alexander Kohlstedt:  
Neuere Theoriebeiträge zur Netzökonomie: Zweiseitige Märkte und On-net/Off-net-Tariffdifferenzierung, August 2006
- Nr. 279: Gernot Müller:  
Zur Ökonomie von Trassenpreissystemen, August 2006
- Nr. 280: Franz Büllingen, Peter Stamm in Kooperation mit Prof. Dr.-Ing. Peter Vary, Helge E. Lüders und Marc Werner (RWTH Aachen):  
Potenziale alternativer Techniken zur bedarfsgerechten Versorgung mit Breitbandzugängen, September 2006
- Nr. 281: Michael Brinkmann, Dragan Ilic:  
Technische und ökonomische Aspekte des VDSL-Ausbaus, Glasfaser als Alternative auf der (vor-) letzten Meile, Oktober 2006
- Nr. 282: Franz Büllingen:  
Mobile Enterprise-Solutions – Stand und Perspektiven mobiler Kommunikationslösungen in kleinen und mittleren Unternehmen, November 2006
- Nr. 283: Franz Büllingen, Peter Stamm:  
Triple Play im Mobilfunk: Mobiles Fernsehen über konvergente Hybridnetze, Dezember 2006
- Nr. 284: Mark Oelmann, Sonja Schölermann:  
Die Anwendbarkeit von Vergleichsmarktanalysen bei Regulierungsentscheidungen im Postsektor, Dezember 2006
- Nr. 285: Iris Bösch:  
VoIP im Privatkundenmarkt – Marktstrukturen und Geschäftsmodelle, Dezember 2006
- Nr. 286: Franz Büllingen, Christin-Isabel Gries, Peter Stamm:  
Stand und Perspektiven der Telekommunikationsnutzung in den Breitbandkabelnetzen, Januar 2007
- Nr. 287: Konrad Zoz:  
Modellgestützte Evaluierung von Geschäftsmodellen alternativer Teilnehmernetzbetreiber in Deutschland, Januar 2007
- Nr. 288: Wolfgang Kiesewetter:  
Marktanalyse und Abhilfemaßnahmen nach dem EU-Regulierungsrahmen im Ländervergleich, Februar 2007
- Nr. 289: Dieter Elixmann, Ralf G. Schäfer, Andrej Schöbel:  
Internationaler Vergleich der Sektorperformance in der Telekommunikation und ihrer Bestimmungsgründe, Februar 2007
- Nr. 290: Ulrich Stumpf:  
Regulatory Approach to Fixed-Mobile Substitution, Bundling and Integration, März 2007
- Nr. 291: Mark Oelmann:  
Regulatorische Marktzutrittsbedingungen und ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb: Erfahrungen aus ausgewählten Briefmärkten Europas, März 2007
- Nr. 292: Patrick Anell, Dieter Elixmann:  
"Triple Play"-Angebote von Festnetzbetreibern: Implikationen für Unternehmensstrategien, Wettbewerb(s)politik und Regulierung, März 2007
- Nr. 293: Daniel Schäffner:  
Bestimmung des Ausgangsniveaus der Kosten und des kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatzes für eine Anreizregulierung des Energiesektors, April 2007
- Nr. 294: Alex Kalevi Dieke, Sonja Schölermann:  
Ex-ante-Preisregulierung nach vollständiger Marktöffnung der Briefmärkte, April 2007