

Kalevi Dieke, Alex; Junk, Petra; Zauner, Martin

Working Paper

Netzzugang und Zustellwettbewerb im Briefmarkt

WIK Diskussionsbeitrag, No. 336

Provided in Cooperation with:

WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH, Bad Honnef

Suggested Citation: Kalevi Dieke, Alex; Junk, Petra; Zauner, Martin (2010) : Netzzugang und Zustellwettbewerb im Briefmarkt, WIK Diskussionsbeitrag, No. 336, WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Bad Honnef

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/226949>

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.

Netzzugang und Zustellwettbewerb im Briefmarkt

Autoren:
Alex Kalevi Dieke
Petra Junk
Martin Zauner

Bad Honnef, März 2010

**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

[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

Zusammenfassung	V
Summary	VI
1 Einleitung	1
2 Theoretische Argumente für Netzzugangsverpflichtungen	2
2.1 Begriffsbestimmung: Netzzugang und Zustellwettbewerb	2
2.2 Ökonomische Diskussion des Netzzugangsverpflichtung	5
2.2.1 Die Theorie monopolistischer Bottlenecks	6
2.2.2 Drei-Kriterien-Test	12
2.2.3 Konzept der ‚ladder of investment‘	14
2.3 Schlussfolgerung Theorie	19
3 Netzzugang und Zustellwettbewerb in verschiedenen Ländern	20
3.1 Methodik der Länderuntersuchung	20
3.2 Netzzugang und Zustellwettbewerb in den USA	21
3.3 Netzzugang und Zustellwettbewerb in Großbritannien	29
3.4 Netzzugang und Zustellwettbewerb in Deutschland	39
3.5 Netzzugang und Zustellwettbewerb in den Niederlanden	49
3.6 Netzzugang und Zustellwettbewerb in Schweden	52
4 Schlussfolgerungen für den Netzzugang	56
Literatur	63

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Wertschöpfungskette für Briefnetze	2
Abbildung 2:	Mögliche Investitionsleiter im Briefmarkt	16
Abbildung 3:	Deutschland: Marktanteile der Wettbewerber (lizenzpflichtiger Bereich) nach Sendungsmenge (1999 – 2008)	41
Abbildung 4:	Niederlande: Marktanteile der Wettbewerber nach Sendungsmenge (2001-2008)	50
Abbildung 5:	Schweden: Marktanteile der Wettbewerber nach Sendungsmenge (1996-2008)	54
Abbildung 6:	Besonderheit des Netzzugangs im Postmarkt gegenüber anderen Netzsektoren	60

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Prüfung auf monopolistische Bottlenecks im Briefmarkt	11
Tabelle 2:	Marktentwicklung USA: Zusammenfassung	23
Tabelle 3:	USPS – Preise (in USD) und Rabatte (in %) für Worksharing- und Dropshipping-Leistungen (2009)	27
Tabelle 4:	Marktentwicklung Großbritannien: Zusammenfassung	31
Tabelle 5:	Royal Mail – Preise (in GBP) und Rabatte (in %) für Access-Produkte (2009)	35
Tabelle 6:	Entwicklung von Sendungsmenge und Access-Volumen (BZE) in Großbritannien (2004-2008)	37
Tabelle 7:	Marktentwicklung Deutschland: Zusammenfassung	40
Tabelle 8:	DPAG – Rabatte (in %) für Vorleistungen Brief (2005-2007)	43
Tabelle 9:	DPAG – Rabatte (in %) für Vorleistungen Infopost/Kataloge (2005-2007)	44
Tabelle 10:	DPAG – Rabatte (in %) für Vorleistungen Brief (2008-2009)	46
Tabelle 11:	Marktentwicklung Niederlande: Zusammenfassung	50
Tabelle 12:	Marktentwicklung Schweden: Zusammenfassung	53
Tabelle 13:	Ziele von Netzzugangsverpflichtungen	57

Abkürzungsverzeichnis

(A)ADC	(Automated) Area Distribution Center
Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AFM-Freimachung	Freimachung mittels einer Absender-Freistempel-Maschine
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
ASF	Auxiliary Service Facilities
B2B	Business to Business
B2C	Business to Consumer
BK	Beschlusskammer
BNetzA	Bundesnetzagentur
BZ	Briefzentrum
BZA	Briefzentrum Abgang
BZE	Briefzentrum Eingang
bzw.	beziehungsweise
CAGR	Compound Annual Growth Rate
CBC	Customer Barcode
(D)ADC	(Destination) Area Distribution Center
(D)BMC	(Destination) Bulk Mail Center
(D)DU	(Destination) Delivery Unit
d. h.	Das heißt
DPAG	Deutsche Post DHL (bis März 2009: Deutsche Post AG)
(D)SCF	(Destination) Sectional Center Facility
DV-Freimachung	Freimachung mittels Datamatrixcode-basierter digitaler Frankierung
E+1	Zustellung am nächsten Werktag
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
et al.	und andere
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
f.	Folgende
ff.	fort folgende

g	Gramm
GBP	Britische Pfund (Great Britain Pound)
ggf.	Gegebenenfalls
Hrsg.	Herausgeber
Ltd.	Limited
mind.	Mindestens
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Nr.	Nummer
OCR	Optical Character Recognition
OLG	Oberlandesgericht
o. O.	ohne Ort
OPTA	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (niederländische Regulierungsbehörde)
PLZ	Postleitzahl
PostG	Postgesetz
PRC	Postal Regulatory Commission (amerikanische Regulierungsbehörde)
PTS	Swedish Post and Telecom Agency (schwedische Regulierungsbehörde)
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung
S.	Seite
SEK	Schwedische Krone
TAL	Teilnehmeranschlussleitung
u. a.	unter anderem
USA	United States of America
USD	US-Dollar
USPS	United States Postal Service
vgl.	vergleiche
WIK	Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste
z. B.	zum Beispiel
ZL	Freimachungsvermerk
ZSP	Zustellstützpunkt
z. T.	zum Teil

Zusammenfassung

Bislang haben sich in Briefmärkten zwei Wettbewerbsmodelle herausgebildet: Beim Netzzugang besteht Wettbewerb lediglich bei Vorleistungen, etwa dem Vorbereiten, Sortieren und dem Transport von Briefen. Für die Zustellung gewährt der Incumbent den Vorleistern Zugang zu seinem Zustellnetz. Beim Zustellwettbewerb (End-to-End-Wettbewerb) dagegen erbringen die Wettbewerber die gesamte Wertschöpfungskette, so dass der Wettbewerb über eigene Zustellinfrastruktur ausgetragen wird. Ein erstes Ziel der Studie ist es, die Erfahrungen dieser beiden Wettbewerbsmodelle in ausgewählten Ländern auszuwerten und die Rolle des Netzzugangs zu untersuchen. Ein weiteres Ziel ist es, zu überprüfen, ob in Deutschland eine Verpflichtung zum Zugang zu Teilleistungen über das heutige Niveau hinaus erforderlich ist.

Die Auswertung der internationalen Erfahrungen kommt zum Ergebnis, dass durch Netzzugang vor allem die Preise für die Versender sinken. Diese Preissenkungen können entweder direkt auf die Versender wirken, indem sie den Teilleistungszugang des Incumbents selbst nutzen, oder indirekt, indem sie Konsolidierer (Vorleister) nutzen. Dies macht eine Besonderheit der Postmärkte gegenüber anderen Netzindustrien offenbar: Großversender, d.h. größere Endkunden, können Teilleistungsprodukte direkt nutzen und tun das auch. Zum Beispiel in Deutschland nutzen überwiegend Endkunden (Großversender) den Teilleistungszugang, nicht Wettbewerber (Konsolidierer). In anderen Netzsektoren, wie beispielsweise dem Telekommunikationssektor, nutzen hingegen (fast) ausschließlich Wettbewerber den Netzzugang des Incumbents. Somit stehen Wettbewerber im Telekommunikationsmarkt zwischen den Endkunden und dem Netzanbieter. Dagegen stehen auf dem Postmarkt Endkunden auf derselben Ebene wie zugangsbasierte Wettbewerber (Konsolidierer). Eine Regulierung der Teilleistungspreise wirkt somit auf dem Postmarkt im Wesentlichen wie eine Endkundenpreisregulierung. Zudem stellt die Untersuchung fest, dass Netzzugang sich auch positiv auf die Sendungsmengenentwicklung auswirken kann. Zudem bewirkt Netzzugang das Entstehen einer je nach Land mehr oder weniger stark ausgeprägten Vorleistungsindustrie.

Im Ergebnis erscheint eine Netzzugangsverpflichtung nur in solchen Märkten sinnvoll, die starke Monopolstrukturen aufweisen bzw. in denen der Wettbewerbsdruck auf die Preise fehlt. Je höher die Wettbewerbsintensität in einem Markt ist (beispielsweise durch zunehmenden End-to-End-Wettbewerb oder elektronische Substitution), desto eher bietet der Incumbent freiwillig Zugangsprodukte an.

Die gegenwärtig gültigen Teilleistungsentscheidungen der BNetzA wurden zu einer Zeit getroffen, als die Deutsche Post ein Teilmonopol besaß und noch stärker marktbeherrschend war als heute. Heute erscheint die Teilleistungspflichtung nicht mehr bindend, der Incumbent würde auch ohne Verpflichtung Teilleistungen anbieten. Netzzugangsverpflichtungen über das derzeitige Niveau hinaus erscheinen daher nicht notwendig. Eine bedeutende zukünftige Herausforderung für die BNetzA besteht hingegen darin sicherzustellen, dass Teilleistungen diskriminierungsfrei allen Endkunden und Wettbewerbern angeboten werden.

Summary

To date two models of competition have emerged in letter post markets: In case of downstream access, competition has emerged for preparation, sorting and transport of letters while final delivery is carried out by the incumbent postal operator. In case of end-to-end-competition, competitors provide all elements of the postal supply chain including final delivery and there are competing infrastructures for delivery. The first objective of this study is to evaluate the experiences made with both models of competition in selected countries and to assess the impact of downstream access. A second objective is to discuss whether there is a need for additional access products in Germany, and hence a need for additional access regulation.

International experiences show that downstream access has resulted in decreasing postal prices. Senders benefit directly and, on a limited scale, indirectly. In the first case, they use access products themselves; in the second case they hand over their mail items to a consolidator who manages the transfer to the incumbent postal operator. This reveals a specific characteristic of downstream access products in postal markets in contrast to other network industries: Large postal customers have the possibility to use the incumbent's downstream access products directly and many of them actually do it. In Germany, for example, downstream access is predominantly used by large senders and not by consolidators. However, in other network industries like the telecommunication sector, downstream access to the last mile is (almost) exclusively used by competitors. They act as intermediaries between the customer and the incumbent operator (who owns the fixed line). Consequently, price regulation of access products in letter post markets has the same effect as the regulation of retail prices. In addition, downstream access can have positive effects on mail volume. Finally, downstream access has promoted the development of a mail production and preparation industry.

This study concludes that downstream access appears useful in monopolistic letter post markets without any competitive pressure on postal tariffs. The higher the competitive pressure is, the more likely it is that the incumbent postal operator voluntarily introduces access products.

The German postal regulator BNetzA has implemented the mandatory downstream access at a very early stage of market opening with little competitive pressure on postal tariffs at that time. Today, the requirement of mandatory downstream access does not appear to be binding anymore; Deutsche Post would voluntarily continue offering these services. For this reason, the study concludes that additional access regulation in Germany is not necessary. For the future, the German regulator's challenge is to ensure that access products are offered in a transparent and non-discriminatory way to all senders, consolidators, and other postal operators.

1 Einleitung

Bislang haben sich in Briefmärkten zwei Wettbewerbsmodelle herausgebildet: Beim Netzzugang besteht Wettbewerb lediglich bei Vorleistungen, etwa dem Vorbereiten, Sortieren und Transport von Briefen. Für die Zustellung gewährt der Incumbent den Vorleistern („Konsolidieren“) Zugang zu seinem Zustellnetz. Beispiele für einen zugangsbasierten Wettbewerb finden sich in den USA („worksharing“ und „dropshipping“) und Großbritannien („downstream access“). Beim Zustellwettbewerb (End-to-End-Wettbewerb) dagegen bauen die Wettbewerber ihre eigenen Zustellnetze auf, so dass der Wettbewerb über die eigene Infrastruktur ausgetragen wird. Für diese Form des Wettbewerbs finden sich Beispiele in Deutschland, den Niederlanden und Schweden, wo die Wettbewerber Marktanteile (nach Sendungsmenge) von rund 10 % erzielen.

Ein Ziel der Studie ist es, die Erfahrungen dieser beiden Wettbewerbsmodelle in ausgewählten Länder auszuwerten und die Rolle des Netzzugangs zu untersuchen. Ein weiteres Ziel ist es, den Netzzugang in Deutschland vor dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen zu beurteilen und zu überprüfen, ob ggf. eine Netzzugangspflicht über das heutige Niveau hinaus erforderlich ist.

Auf Basis wissenschaftlicher Literatur wird in Kapitel 2 zunächst eine Darstellung der theoretischen Grundlagen der beiden Wettbewerbsmodelle Netzzugang und Zustellwettbewerb erfolgen. Im Anschluss daran werden in Kapitel 3 Indikatoren identifiziert, anhand derer die Marktentwicklungen ausgewählter Länder (USA, Großbritannien, Deutschland, Niederlande und Schweden) untersucht werden. Dabei wird insbesondere auf die Entwicklung und Ausgestaltung der Wettbewerbsmodelle ‚netzzugangsbasierter Wettbewerb‘ und ‚Zustellwettbewerb‘ in den ausgewählten Ländern eingegangen. Ziel ist es, für jedes Land die Rolle des Netzzugangs und ggf. auch des Zustellwettbewerbs zu identifizieren. In Kapitel 4 werden aus der vorhergehenden Analyse der internationalen Erfahrungen zunächst Schlussfolgerungen für den Netzzugang gezogen und auf die Besonderheiten des Briefmarktes gegenüber anderen Netzsektoren eingegangen. Abschließend wird auf die Frage eingegangen, ob die Netzzugangspflicht in Deutschland zukünftig ausgeweitet werden sollte und der künftige Regulierungsbedarf erörtert.

2 Theoretische Argumente für Netzzugangsverpflichtungen

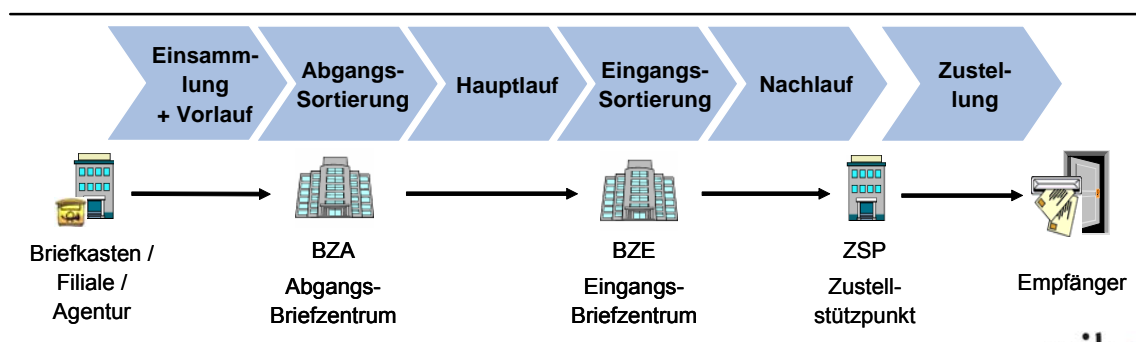
In der EU-Postdiensterrichtlinie heißt es zum Thema Netzzugang: „Erbringen mehrere Postunternehmen Dienstleistungen im Bereich des Universaldienstes, so sollte von allen Mitgliedstaaten verlangt werden, dass sie prüfen, ob bestimmte Komponenten der postalischen Infrastruktur oder bestimmte Dienstleistungen, für die in der Regel die Anbieter des Universaldienstes zuständig sind, anderen Betreibern mit einem ähnlichen Dienstangebot zugänglich gemacht werden sollten, um einen effektiven Wettbewerb zu gewährleisten und/oder alle Nutzer durch Sicherstellung der Gesamtqualität des Postdienstes zu schützen.“¹ Somit haben die Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, Netzzugang im Postmarkt verpflichtend einzuführen.

Zunächst soll der Frage nachgegangen werden, auf welchen Ebenen grundsätzlich Netzzugang gewährt werden kann. Hierzu wird zunächst die Struktur von Briefnetzen verdeutlicht.

2.1 Begriffsbestimmung: Netzzugang und Zustellwettbewerb

Die Beförderung von Briefsendungen von der Einlieferung in einen Briefkasten oder in eine Filiale über den Transport bis hin zur Zustellung an den Empfänger setzt eine umfangreiche Wertschöpfungskette des Briefversands voraus. Diese Wertschöpfungskette kann in einzelne Verarbeitungsstufen zerlegt werden.

Abbildung 1: Wertschöpfungskette für Briefnetze



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 1 zeigt eine stilisierte Wertschöpfungskette für Briefnetze und illustriert die Prozesse der Wertschöpfungsstufen (oben) sowie die wesentlichen *Netzknoten* (unten). Sinnvoll können Netzzugangsmöglichkeiten nur an den Netzknoten geschaffen werden.

¹ Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft, Erwägungsgrund 34, Satz 1.

Für die Diskussion über die Ebenen des Netzzugangs ist daher ein genaues Verständnis der Prozesse und der Funktion der Netzknoten erforderlich.

Die wesentlichen Netzknoten sind Briefzentren (BZ) und Zustellstützpunkte (ZSP). Briefzentren erfüllen dabei zwei Funktionen: sie dienen als Abgangs-BZ (BZA) zur Sortierung von Sendungen nach ihrer Zielregion sowie als Eingangs-BZ (BZE) zur Sortierung eingegangener Sendungen auf Zustellstützpunkte oder -bezirke.² An den Zustellstützpunkten beginnen die Post-Zusteller ihre Tätigkeit; sie brechen von dort auf, um Sendungen in ihrem Zustellbezirk zu verteilen.

Wesentliche Prozesse innerhalb des Briefnetzes sind dabei:

- Im Rahmen von *Einsammlung und Vorlauf* werden Briefkästen geleert und Sendungen aus Briefkästen und Filialen bzw. Agenturen zum nächstgelegenen BZA transportiert. Weiterhin werden im Vorlauf Sendungen direkt bei Großversendern abgeholt und zum BZA transportiert.
- Im BZA werden die Sendungen im Zuge der *Abgangssortierung* nach ihrer Zielregion sortiert. In Deutschland erfolgt diese Sortierung etwa nach den ersten beiden Ziffern der Postleitzahl (der ‚Leitregion‘).
- Im *Hauptlauf* werden die Sendungen anschließend zum Ziel-BZ, d. h. zum der Empfängeradresse nächstgelegenen Briefzentrum (BZE) transportiert. Dabei werden typischerweise LKW, schnelle Transporter sowie Flugzeuge eingesetzt.³
- Im BZE angekommen, werden eingegangene Sendungen im Rahmen der *Eingangssortierung* auf Zustellgebiete (sowie Großempfänger und Postfachanlagen) sortiert. Eine Sortierung erfolgt dabei zumindest auf die Zustellstützpunkte. Soweit möglich werden die Sendungen weiterhin auf die unterschiedlichen Zustellbezirke eines ZSP und teils nach Gangfolge der Zusteller sortiert.
- Im *Nachlauf* werden die Sendungen anschließend zum ZSP transportiert. Die Sendungen werden dort von den Zustellern auf Gangfolge sortiert, soweit dies nicht schon im Briefzentrum geschehen ist. Abschließend erfolgt die *Zustellung* der Sendungen in den jeweiligen Zustellbezirken.

Wird nun an bestimmten Netzknoten innerhalb der Prozesskette ein Netzzugang geschaffen, haben Kunden (Versender und Konsolidierer) die Möglichkeit, Teile der Wertschöpfungskette selbst zu erbringen. Ein Netzzugang kann nur sinnvoll an den Netz-

² Die stilisierte Darstellung der Eingangssortierung und des Nachlaufs bezieht sich im Wesentlichen auf die Flächenzustellung, d. h. auf Post, die vom Zusteller beim Empfänger abgegeben oder in Hausbriefkästen eingeworfen wird. Variationen der stilisierten Prozesse ergeben sich insbesondere für Post, die nicht in die Flächezustellung gelangt, sondern in Postfächer eingeliefert wird bzw. direkt an Großempfänger geliefert oder von ihnen abgeholt wird.

³ Teilweise werden, sofern es die zur Verfügung stehenden Zeitfenster erlauben, Sendungen während des Hauptlaufs in ‚Hubs‘ konsolidiert, um den Fahrzeugeinsatz zu minimieren.

knoten BZA, BZE oder ZSP stattfinden. Damit spaltet sich die Wertschöpfungskette in zwei Teile auf:

- Der erste Teil der Leistung, *die Vorleistung*, wird vom Kunden selbst erbracht. Sie umfasst die Leistungen, die bis zum jeweiligen Zugangsknoten (z. B. bis zum BZE) anfallen.
- Der zweite Teil der Leistung, die *Teilleistung*, wird dagegen vom Postunternehmen erbracht. Sie beginnt am jeweiligen Zugangsknoten (z. B. ab dem BZE) und umfasst alle weiter anfallenden Leistungen bis zur Zustellung an den Empfänger.

Dadurch ergeben sich grundsätzlich (in Deutschland oder im Ausland) vielfache **Netzzugangsmöglichkeiten**:

- Versender übernehmen bereits durch die Sicherstellung der Maschinenlesbarkeit von Sendungen und der gebündelten Einlieferung bei einer Annahmestelle eine Vorleistung. Die vom Incumbent benötigte Teilleistung umfasst damit Teile der Abgangssortierung, den Hauptlauf, die Eingangssortierung, den Nachlauf sowie die Zustellung der Sendungen. Eine manuelle Sortierung der Sendungen entfällt aufgrund ihrer Maschinenlesbarkeit.
- Versender von adressierten Massensendungen können ihre Sendungen auch bereits abgangssortiert beim BZA oder BZE, eingangssortiert beim BZE oder auf Gangfolge sortiert bei den ZSPs des Incumbents einliefern.⁴ Der Teilleistungsbedarf beschränkt sich dadurch bei Einlieferung beim BZA zumindest auf den Hauptlauf, die Eingangssortierung, den Nachlauf sowie die Zustellung der Sendungen. Bei Einlieferung der Sendungen beim BZE umfasst die Teilleistung zumindest den Nachlauf sowie die Zustellung der Sendungen und bei Einlieferung beim ZSP beschränkt sich die Teilleistung auf die Zustellung der Sendungen.
- Ebenso können Versender auch andere Unternehmen (beispielsweise Konsolidierer oder Letter Shops)⁵ damit beauftragen, ihre tägliche Sendungsmenge abzuholen bzw. ihre Sendungen zu drucken, deren Vorsortierung zu übernehmen und sie anschließend beim BZA, BZE oder ZSP des Incumbents einzuliefern. Der vom Incumbent zu erbringende Teilleistungsbedarf umfasst dieselben Leistungen, wie im vorherigen Punkt beschrieben.

⁴ In der Regel ist eine Mindesteinlieferungsmenge für die Einlieferung vorsortierter Sendungen bei einer Annahmestelle (BZ oder ZSP) des Incumbents erforderlich.

⁵ Ein Konsolidierer sammelt die Sendungsströme unterschiedlicher Versender und liefert sie gemeinsam bei den entsprechenden Annahmestellen des Incumbent ein, der die weitere Bearbeitung und die Zustellung der Sendungen übernimmt. Letter Shops übernehmen dagegen den Druck der Sendungen (beispielsweise von Rechnungen oder personalisierten Werbesendungen). Da der Sendungsinhalt vom Kunden elektronisch übermittelt wurde, entfällt hier eine Abholung der Sendungen. Anschließend erfolgt auch hier eine Vorsortierung der Sendungen und die Einlieferung bei einer Annahmestelle des Incumbents. Für die Übernahme der Vorsortierung und des Transports zur Annahmestelle erhalten sowohl Konsolidierer wie auch Letter Shops einen Vorleistungsrabatt sowie einen Mengenrabatt.

Von **Zustellwettbewerb** spricht man hingegen, wenn Postdienstleister im End-to-End-Wettbewerb mit dem Incumbent stehen. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass sie bereits ein eigenes Zustellnetz aufgebaut haben, so dass der Wettbewerb über die eigene Infrastruktur ausgetragen wird. Sie erbringen die ganze Breite der Wertschöpfungskette aus eigener Hand und benötigen für die Erbringung ihrer Leistungen in der von ihnen bedienten Zustellregion keinen Netzzugang zu einem Knotenpunkt der Wertschöpfungskette des Incumbent. Der Aufbau eines Zustellnetzes ist vor allem in der Anfangsphase mit Risiken für die Wettbewerber verbunden, da sie eine hohe Beschäftigung (von Zustellern) aufbauen müssen, ihr Netz aber nur mit relativ geringer Sendungsmenge speisen können. Sie erreichen daher in der Regel nicht die Skaleneffekte des Incumbents. Zudem sind Postdienstleister, die ein eigenes Zustellnetz aufbauen bzw. betreiben, zumindest am Anfang auf ein regional begrenztes Gebiet beschränkt. Damit können sie zu Beginn keine flächendeckende Zustellung anbieten, es sei denn sie verfügen für den Bereich der überregionalen Zustellung über einen Netzzugang beim Incumbent.

Die Nutzung von Netzzugängen ist davon abhängig, welche Arten der Incumbent (freiwillig oder zwangsweise) bereitstellt. Ein tatsächlich verfügbarer Netzzugang wird jedoch nur genutzt, wenn er mit einer Portoersparnis einhergeht. Diese sollte mindestens den Aufwand des Kunden bei der Übernahme von Vorleistungen widerspiegeln. Daher spielt auch die Frage der Entgelthöhe eine wichtige Rolle bei der Nutzung von Netzzugängen. Mit dieser Frage verbunden ist auch der Aufbau von alternativen Zustellnetzen durch Wettbewerber, wie die folgenden Untersuchungen zeigen werden. Inwieweit eine Nachfrage nach Netzzugangsmöglichkeiten besteht, hängt von den technischen Möglichkeiten, der preislichen Ausgestaltung der betreffenden Schnittstellen und den entstehenden Koordinationskosten zwischen den beteiligten Parteien ab. Ein Netzzugang wird von einem Wettbewerber nur dann genutzt, wenn er die betreffende Vorleistung effizienter, d. h. kostengünstiger produzieren kann als der Incumbent.

2.2 Ökonomische Diskussion des Netzzugangsverpflichtung

Zunächst stellt sich die Frage, wie eine Verpflichtung des Incumbents zur Öffnung seines Infrastrukturnetzes für Wettbewerber aus ökonomischer Sicht begründbar ist. Die Studie überprüft die Erforderlichkeit eines solchen regulatorischen Eingriffs auf Grundlage der folgenden ökonomischen Theorien bzw. Konzepte:

- Theorie monopolistischer Bottlenecks
- Drei-Kriterien-Test der EU-Kommission
- Konzept der ‚Ladder-of-Investment‘.

Die Gemeinsamkeit dieser Konzepte/Theorien ist, dass sie im Falle eines positiven Prüfungsbefundes einen regulatorischen Eingriff im Sinne einer Netzzugangsverpflichtung für marktmächtige Unternehmen bzw. Unternehmensteile in Betracht ziehen.

Im europäischen Recht ist das Verbot der Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung in Artikel 82 EGV geregelt. Die relevante Rechtsvorschriften im Telekommunikationssektor stufen ein Unternehmen als marktmächtig ein, „wenn es 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.“⁶ Nach der europäischen Rechtsprechung ergibt sich eine marktbeherrschende Stellung zumeist aus dem Zusammenspiel mehrerer Faktoren, von denen jedoch die Existenz eines hohen Marktanteils der wichtigste ist.⁷ Marktanteile von über 80 % werden im Allgemeinen als hoch genug erachtet, um unmittelbar auf eine marktbeherrschende Stellung zu schließen.⁸ Die Briefmärkte sind vor allem durch eine historisch bedingte Vormachtstellung der (ehemals) staatlichen Postunternehmen geprägt. Diese betreiben in ihren Heimmärkten bisher als einzige flächendeckende Zustellnetze mit Zustellfrequenzen von 5 oder 6 Tagen pro Woche für Briefe an und halten trotz fortschreitender Liberalisierung einen Marktanteil von über 85 %.⁹ Damit sind sie auf ihrem jeweiligen Heimmarkt marktbeherrschend im Bereich der Briefbeförderung.

2.2.1 Die Theorie monopolistischer Bottlenecks

Theoretisches Konzept

Zur Beantwortung der Frage, ob ein Anbieter zur Öffnung seiner Netzinfrastruktur verpflichtet werden sollte, schlägt Knieps (1999) die Theorie der monopolistischen Bottlenecks vor. Mit Hilfe dieser Theorie können solche Elemente der Wertschöpfungsstufe, in denen Wettbewerb prinzipiell möglich ist bzw. tatsächlich auch existiert, von solchen Elementen abgegrenzt werden, in denen netzspezifische Marktmacht vorliegt, der Wettbewerb also erschwert bzw. unmöglich ist. Letztere werden als monopolistische Bottlenecks bezeichnet, da diese zur Produktion der betrachteten Leistung unbedingt

⁶ Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), Artikel 14 (2).

⁷ Vgl. hierzu auch Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, Abl. C 165, 17.11.2002, S. 6 ff. Dort werden konkrete Kriterien angegeben, an denen sich die Kommission industrieübergreifend bei der Bestimmung von Marktmacht in einer Industrie orientiert. Hierzu zählt neben der konkreten Bestimmung von Marktmacht anhand des Marktanteils auch die Abgrenzung des relevanten Marktes.

⁸ Vgl. dazu Entscheidung der Europäischen Kommission vom 13.02.1979 zum Fall Hoffmann-La Roche & Co. AG v. Commission, Fall 85/76, paragraph 39 und Entscheidung der Europäischen Kommission vom 16.12.1975 zum Fall Suiker Unie v. Commission, Joined Cases 40-48, 50, 54-56, 111, 113 & 114/73; Vgl. auch Hildebrand (2002): S. 47.

⁹ Vgl. ITA Consulting / WIK-Consult (2009): S. 67.

,durchlaufen' werden müssen, aber letztlich nur durch einen einzigen Anbieter vorgehalten werden. Lässt sich ein solcher monopolistischer Bereich identifizieren, so ist es sinnvoll, diesen für Wettbewerber zu öffnen, damit sie in den nachgelagerten Märkten tätig werden können. Demgegenüber besteht ein solcher Öffnungsbedarf nicht für diejenigen Teile der Wertschöpfungsstufe, in denen Wettbewerb prinzipiell möglich ist, da die Wettbewerber dort auf andere Anbieter bzw. auf eigene Ressourcen zurückgreifen können.¹⁰

Technisch gesehen ist ein monopolistischer Bottleneck durch das Vorliegen eines natürlichen Monopols in Kombination mit irreversiblen Kosten gekennzeichnet. Ein **natürliches Monopol** ist dadurch gekennzeichnet, dass ein einziger Anbieter den relevanten Markt kostengünstiger bedienen kann als mehrere Anbieter. Formal lässt sich ein natürliches Monopol durch eine subadditive (Gesamt-)Kostenfunktion im relevanten Bereich der Nachfrage beschreiben, für die eine (zumindest) kostendeckende Produktion möglich ist.¹¹ Ist die betrachtete Einrichtung durch subadditive Kostenstrukturen gekennzeichnet, wäre der Aufbau einer zweiten Einrichtung aus volkswirtschaftlicher Sicht eine Ressourcenverschwendung.¹²

Die zentralen Annahmen eines natürlichen Monopols sind dabei wie folgt:¹³

- Gleiche Kostenfunktion: Potenzielle Wettbewerber und der Incumbent produzieren mit der gleichen entscheidungsrelevanten Kostenfunktion.
- Keine Such-/Wechselkosten: Die Marktteilnehmer sind vollständig informiert, d. h. es liegen keine Such- und Wechselkosten vor, so dass bereits eine marginale Preisänderung den Wechsel der gesamten Nachfrage zur Folge hat.

Natürliche Monopole finden sich vor allem in Netzindustrien wieder. Die subadditive Kostenstruktur ergibt sich hierbei durch prohibitiv hohe Skalen- bzw. Verbundvorteile, die zur Reduktion von Stückkosten bei steigender Nachfragemenge in einem betrachteten Gebiet führen.¹⁴

¹⁰ Vgl. Knieps (2008a): S. 32 f., Knieps (1999): S. 297 ff. Eng verbunden mit dem Konzept des monopolistischen Bottlenecks ist die so genannte Essential-Facility-Doktrin. Diese entstammt ursprünglich dem amerikanischen Antitrust-Recht und ist gleichsam die juristische Anwendung des Bottleneck-Konzeptes. Nach der Essential-Facility-Doktrin sind solche Einrichtungen eines marktmächtigen Anbieters wesentlich, zu denen a) keine Alternative am Markt verfügbar ist, b) die durch Wettbewerber nicht dupliziert werden können, c) deren Nutzung aber zwingend notwendig ist, um am Markt tätig werden zu können. Sind diese Bedingungen gleichzeitig erfüllt, ist die betreffende Einrichtung nach Maßgabe der Doktrin zu öffnen. Vgl. hierzu Rottenbiller (2002): S. 21 ff., und Knieps (2008a): S. 103 f.

¹¹ Vgl. Knieps (2008a): S. 23.

¹² Vgl. Rottenbiller (2002): S. 32.

¹³ Vgl. Knieps (2008a): S. 30.

¹⁴ Skalenvorteile liegen dann vor, wenn eine proportionale Erhöhung des Inputs eine überproportionale Erhöhung des Outputs (und damit fallende Durchschnittskosten) bewirkt. Verbundvorteile liegen dann vor, wenn ein einzelnes Unternehmen die relevanten Produkte alleine kostengünstiger produzieren kann, als wenn sich verschiedene Unternehmen jeweils auf die Produktion einzelner Produkte spezialisieren. Vgl. etwa Knieps (2008a): S. 26.

Neben dem Vorliegen eines natürlichen Monopols ist die zweite notwendige Bedingung für einen monopolistischen Bottleneck die Existenz von **irreversiblen Kosten**. Für den Incumbent sind Investitionen, die zu irreversiblen bzw. versunkenen Kosten geführt haben, nicht mehr entscheidungsrelevant, für einen potenziellen Wettbewerber allerdings schon. Letzterer muss nämlich entscheiden, ob er diese Investitionen in einem Markt tätigen soll oder nicht. Der Incumbent hat somit niedrigere entscheidungsrelevante Kosten als ein potenzieller Wettbewerber. Hieraus ergibt sich ein Spielraum für strategisches Verhalten des Incumbent, so dass ineffiziente Produktion oder positive Gewinne nicht mehr zwangsläufig Marktzutritt zur Folge haben.¹⁵

Überprüfung für den Postmarkt

Basierend auf den vorhergehenden Überlegungen überprüft die Studie im Folgenden, ob die Wertschöpfungskette im Briefmarkt (vgl. Abbildung 1) monopolistische Bottle-necks aufweist. Prüfmaßstab ist dabei die Existenz eines natürlichen Monopols in Verbindung mit irreversiblen Kosten. In Bezug auf das Vorliegen eines natürlichen Monopols wird überprüft, ob prohibitiv hohe Skalen- bzw. Verbundeffekte vorliegen, die den Markteintritt von Wettbewerbern erschweren. Bei der Frage der irreversiblen Kosten wird überprüft, ob die jeweils für die Wertschöpfungsstufe erforderlichen Investitionsobjekte in einem bestimmten Marktaustrittszeitpunkt zum entsprechenden Marktwert wieder veräußert bzw. anderweitig verwendet werden können.¹⁶

Einsammlung

Die Einsammlung von Briefsendungen kann über Briefkästen, über Postfilialen oder Briefzentren geschehen. Vor allem Briefkästen und Filialen dienen der Einsammlung von Sendungen kleiner geschäftlicher Versender und Privatkunden, während (größere) Geschäftskunden ihre Sendungen teilweise direkt im Briefzentrum aufliefern; alternativ holen Briefdienstleister bei ausreichender Menge die Sendungen direkt bei Großkunden ab. Insbesondere die Einsammlung von Privatkundenbriefen weist Skaleneffekte auf: Die Kosten für die Abholung eines einzelnen Briefes bei einem Privatkunden sind äußerst hoch. Durch die Bündelung der Einsammlung über Briefkästen oder Filialen sinken die Durchschnittskosten pro eingesammeltem Brief, während die Abholung größerer Mengen bei Großkunden nur mit geringen Skaleneffekten verbunden ist.¹⁷ Dies gilt in ähnlicher Weise auch für das Verhältnis zwischen dünn und dicht besiedelten Gebieten. Die Skaleneffekte sind bei der Einsammlung in dünn besiedelten Gebieten größer: Unter der Annahme, dass dort die Fixkosten höher sind, verringert jeder zusätzlich eingeworfene Brief die durchschnittlichen Stückkosten aufgrund weiter auseinander stehender Briefkästen deutlich stärker, als in dicht besiedelten Gebieten. Ob allerdings die Skaleneffekte sowohl im Bereich der Einsammlung von Privatkundenbriefen als auch in

¹⁵ Vgl. Knieps (2008a): S. 32, und Knieps (2006): S. 11.

¹⁶ Vgl. zu diesem methodischen Vorgehen im Postmarkt Knieps (2006) und Knieps/Zenhäusern/Jaag (2009): S. 91 ff.

¹⁷ Zu den Skalenvorteilen, die ein natürliches Monopol im Bereich der Einsammlung über Briefkästen begründen können, vgl. Kok (2003): S. 22 ff.

dünn besiedelten Gebieten hinreichend hoch sind für ein natürliches Monopol, kann ohne Weiteres nicht abgeschätzt werden. Einige jüngere Untersuchungen kommen zu dem Schluss, dass für diese Bereiche der Einsammlung relevante Größenvorteile vorliegen.¹⁸

Investitionen für Postfilialen und Briefzentren sind nicht irreversibel, da sie bei Marktaustritt verschiedenen anderen Verwendungen zugeführt werden können. Der Aufbau eines Briefkastennetzes ist dagegen mit fixen Kosten verbunden, die größtenteils irreversibel sind.¹⁹ Jedoch fallen diese Kosten kaum ins Gewicht, wenn man bedenkt, dass der Bereich der Einsammlung etwa 12 % der Gesamtkosten der Briefbeförderung trägt, wovon wiederum ein Großteil auf die Lohnkosten entfällt.²⁰ Zudem ist der Aufbau eines Briefkastennetzes nicht zwingend erforderlich, da die Einsammlung (im Privatkundenbereich) auch über Filialen erfolgen kann, was mit keinen irreversiblen Kosten verbunden ist. Somit ist die Wertschöpfungsstufe Einsammlung kein monopolistischer Bottleneck, da keine irreversiblen Kosten anfallen. Allenfalls könnte für den Bereich der Privatkunden in ländlichen Gebieten für die Einsammlung ein solcher Engpass vorliegen.

Sortierung

In der Regel wird die Sortierfunktion in dafür vorgesehenen Sortierzentren (in BZA und BZE; aber auch in Filialen) vorgenommen. Der Automatisierungsgrad des Sortiervorgangs variiert. Bei der automatischen Sortierung entstehen zunehmende Skalenvorteile durch eine Fixkostendegression bei wachsender Sendungsmenge; dies gilt jedoch nur eingeschränkt für die manuelle Sortierung. Zudem existieren Verbundvorteile, da die Nutzung einer Sortiermaschine für verschiedene Briefprodukte zugleich (beispielsweise Briefe mit verschiedenen Formaten) für den Briefdienstleister insgesamt günstiger ist, als die Sortierung für verschiedene Sendungsarten voneinander zu trennen.²¹ Weitere Verbundvorteile entstehen zwischen der Eingangs- und Abgangssortierung innerhalb eines Briefzentrums.²² Die genannten Vorteile können jedoch durch eine manuelle Bearbeitung von nicht maschinenlesbaren Sendungen oder durch die Verwendung von Sortiermaschinen, die auf bestimmte Formate spezialisiert sind, vermindert werden. Insgesamt erscheinen die Skalen- und Verbundvorteile nicht hinreichend für die Begründung eines natürlichen Monopols, was auch durch verschiedene empirische Studien belegt wird.²³

Bei der Frage der Kostenirreversibilität ist eine differenzierte Betrachtung notwendig. Die Anschaffung großer Sortiermaschinen – vor allem für Incumbents – ist durchaus mit

¹⁸ Vgl. etwa Knieps/Zenhäusern/Jaag (2009): S. 92 sowie Knieps (2006): S. 15; Kruse/Liebe (2005): S. 44.

¹⁹ Zwar ist nur ein geringer Aufwand nötig, um Briefkästen bei Bedarf zu versetzen, jedoch lassen sie sich nur schwer in alternativen Verwendungen nutzen oder bei Marktaustritt weiterverkaufen.

²⁰ Vgl. dazu Nera (2004): S. 72.

²¹ Vgl. Panzar (1991): S. 223, oder Lijn / Meijer (2004): S. 87.

²² Vgl. Kruse/Liebe (2005): S. 44; Knieps (2006): S. 15 f.

²³ Vgl. zusammenfassend Kruse/Liebe (2005): S. 34 ff.

sunk costs verbunden, da kein Gebrauchtmärkte für Sortiermaschinen dieser Größe existiert.²⁴ Dagegen ist im Bereich standardisierter Sortiermaschinen für kleinere Sortiermengen, die zunächst von den meisten Wettbewerbern benötigt werden, ein beschränkter Gebrauchtmärkte vorstellbar. In der manuellen Sortierung fallen keine irreversiblen Kosten an, da hier fast ausschließlich Personalkosten relevant sind. Zudem werden insbesondere im Geschäftskundensegment, das lukrativ für Entrants ist, die Sendungen vom Kunden in der Regel bereits vorsortiert eingeliefert, so dass bestimmte Sortierschritte entfallen – in Abhängigkeit des Vorsortierungsgrades durch den Kunden. Investitionen in Gebäude (Briefzentren), in denen die Sortiervorgänge stattfinden, sind reversibel, da sie nach ihrer postalischen Verwendung ohne weiteres anderen Zwecken dienen können. Somit ist der Grad der Kostenirreversibilität vor allem für neu auf den Markt tretende Unternehmen nicht hinreichend um einen monopolistischen Bottleneck zu rechtfertigen.

Transport

In den Transportbereich fällt sowohl die Beförderung von Sendungen zwischen den Briefzentren als auch die Beförderung vom Briefzentrum Eingang zu den Zustellstützpunkten. Die bereits sortierten Sendungen werden in speziellen Behältern zu ihrem jeweiligen Bestimmungsort transportiert. Für den Transport kann prinzipiell jedes Beförderungsmittel wie Autos/Lkw, Züge, Flugzeuge genutzt werden. Der Beförderungsmodus wird dabei an das zu befördernde Aufkommen angepasst: Kleinere Sendungsmengen werden in kleineren Lkw, größere Mengen in größeren Lkw transportiert. Letztlich fallen zwar Skalenerträge im Transport an, diese sind allerdings durch die Anpassungsmöglichkeit der Transportmittel an das jeweilige Aufkommen als zu gering anzusehen, um ein natürliches Monopol zu begründen.

Darüber hinaus sind Investitionen in die Transportmittel nicht irreversibel, da sie bei Marktaustritt wiederveräußert werden können; ebenso kaufen Postdienstleister Transportkapazitäten extern ein, so dass sie keine eigenen Transportmittel vorhalten müssen. Somit stellt auch die Wertschöpfungsstufe Transport keinen monopolistischen Bottleneck dar.

Zustellung

Ausgehend von den Zustellstützpunkten erfolgt die Zustellung der Briefsendungen entweder zu Fuß, mit dem Fahrrad oder mit dem Auto in Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten. Bei der Zustellung entstehen Dichtevorteile in dicht besiedelten gegen-

²⁴ Sortiermaschinen sind speziell auf den Bedarf des Briefdienstleisters abgestimmt. Der Käufer einer bereits gebrauchten Maschine müsste diese zunächst auf seine Bedürfnisse abstimmen. Dazu sind weitere hohe irreversible Investitionen in eine neue Software nötig. Zudem sind insbesondere die Hersteller von Sortiermaschinen nicht an einem Gebrauchtmärkte interessiert. Da die Briefdienstleister nicht nur auf die Sortiermaschine, sondern vor allem auch auf deren ständige Wartung angewiesen sind, können die Hersteller einen Gebrauchthandel verhindern, indem sie Wartungsverträge nur für bei ihnen direkt gekaufte Maschinen anbieten. Sie können sich das erlauben, da die Konkurrenz gering ist.

über dünn besiedelten Gebieten, die vergleichsweise längere Wege und eine geringere Bevölkerungsdichte aufweisen. Das bedeutet, dass der Fixkostenanteil (überwiegend repräsentiert durch die Grundwege einer Zustellroute) in dünn besiedelten Gebieten höher ist als in dicht besiedelten Gebieten. Dies wiederum führt dazu, dass die durchschnittlichen Zustellkosten einer Sendung in dünn besiedelten Gebieten höher sind als in dicht besiedelten Gebieten. Daher existieren Skaleneffekte insbesondere in dünn besiedelten Gebieten, da die durchschnittlichen Kosten der Zustellung pro Stück mit steigender zuzustellender Briefmenge abnehmen. Somit liegt bei der Zustellung zumindest in dünn besiedelten Gebieten aufgrund von signifikanten Skalen- bzw. Verbundvorteilen eine subadditive Kostenstruktur vor, die ein natürliches Monopol begründet.

Auf die Zustellung entfallen etwa 50 % der Gesamtkosten der Briefbeförderung.²⁵ Jedoch ist die Zustellung nicht mit irreversiblen Kosten verbunden, da sowohl die Kosten für das Zustellpersonal als auch für die Beförderungsmittel bei einem Marktaustritt nicht versunken sind. Somit ist vor allem in dicht besiedelten Gebieten der Markteintritt für Wettbewerber zu erwarten, was sich anhand der Praxis auch bestätigt.²⁶ Insgesamt ist daher auch für die Zustellung kein monopolistischer Bottleneck identifizierbar.

Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

Tabelle 1: Prüfung auf monopolistische Bottlenecks im Briefmarkt

Netzelement	Natürliches Monopol?	Irreversible Kosten?	Monopolistischer Bottleneck?
Einsammlung	Nein (allenfalls in dünn besiedelten Gebieten bzw. für Privatkunden)	Nein (allenfalls für Briefkastennetz)	Nein (allenfalls in dünn besiedelten Gebieten bzw. für Privatkunden)
Sortierung	Nein	Nein (allenfalls bei großen Sortiermaschinen)	Nein
Transport	Nein	Nein	Nein
Zustellung	In dünn besiedelten Gebieten	Nein	Nein

Quelle: Eigene Darstellung.

Zusammenfassend kommt die Untersuchung zu dem Schluss, dass grundsätzlich auf keiner Ebene der Wertschöpfungskette für Briefdienste ein monopolistischer Bottleneck vorliegt. Allenfalls im Bereich der Einsammlung bei Privatkunden vor allem in dünn besiedelten Gebieten ist eine solche Situation vorstellbar. Somit würde sich nach dem Konzept der monopolistischen Bottlenecks ein Netzzugangserfordernis auch nur auf diesen Bereich beschränken.

²⁵ Vgl. Nera (2004): S. 72.

²⁶ Vgl. etwa den Wettbewerber Citymail in Schweden, der sich nach der Liberalisierung auf die Zustellung in Großstädte konzentrierte.

2.2.2 Drei-Kriterien-Test

Theoretisches Konzept

Die EU-Kommission hat zur Überprüfung eines Ex-ante-Regulierungsbedarfs der Märkte für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste den so genannten Drei-Kriterien-Test entwickelt.²⁷ Im Rahmen dieses Testes werden zunächst durch eine sachliche und räumliche Marktabgrenzung die Märkte festgelegt, die für eine sektor-spezifische Regulierung in Betracht kommen. Nach dem Drei-Kriterien-Test kommen nur solche Märkte für eine Ex-ante-Regulierung in Betracht,

- die durch hohe und dauerhafte Marktzutrittsschranken (regulatorische oder strukturelle) gekennzeichnet sind,
- die längerfristig nicht zu wirksamen Wettbewerb tendieren und
- auf denen die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein nicht ausreicht, um Hindernisse für die Wettbewerbsentwicklung zu beseitigen.

Märkte, die nach der Prüfung dieser drei Kriterien für Maßnahmen der Ex-ante-Regulierung in Frage kommen, müssen zusätzlich auf das Vorliegen beträchtlicher Marktmacht hin untersucht werden. Nur für Märkte, die sowohl alle Bedingungen des Drei-Kriterien-Tests erfüllen als auch eine beträchtliche Marktmacht aufweisen, sind geeignete Instrumente der Ex-ante-Regulierung auszuwählen (dazu zählen auch Netzzugangspflichten). Dabei sollten Regulierungseingriffe angemessen und verhältnismäßig zum damit verfolgten Regulierungsziel sein, damit die Balance zwischen Kunden- und Wettbewerbsschutz sowie der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch übermäßig starke Eingriffe gehalten wird.

Überprüfung für den Postmarkt

In einem WIK-Diskussionsbeitrag aus dem Jahr 2007 haben Dieke/Schölermann bereits den Drei-Kriterien-Test auf den deutschen Briefmarkt angewandt.²⁸ Dazu wurden zunächst elf relevante Märkte, darunter drei Privatkundenmärkte und acht Geschäftskunden- und Worksharing-Märkte, voneinander abgegrenzt und anhand der drei Kriterien überprüft. Die Anwendung des Drei-Kriterien-Tests kam zu dem Ergebnis, dass für die Zeit nach der vollständigen Marktöffnung nur drei dieser elf Märkte für eine Ex-ante-Regulierung in Betracht kommen: die Privatkundenmärkte.²⁹ Für sie sind die drei Kriterien aus folgenden Gründen erfüllt:³⁰

²⁷ Vgl. im Folgenden European Commission (2003): S. 9 f.

²⁸ Vgl. im Folgenden Dieke/Schölermann (2007).

²⁹ Wie genau Geschäftskunden von Privatkunden abzugrenzen sind, soll in dieser Studie offen gelassen werden. Privatkunden im Sinne der Studie von Dieke/Schölermann (2007) sind Versender niedriger Sendungsmengen. Als pragmatische Demarkationslinie zu Geschäftskunden schlagen die Autoren vor, sich an der Grenze von 50 Sendungen zu orientieren, bis zu der laut § 19 Satz 2 PostG eine Ex-

Kriterium 1: Als dauerhafte Marktzutrittsschranken, wurden insbesondere hohe versunkene Investitionen identifiziert. Da Privatkunden keine langen Distanzen bis zur nächsten Annahmestelle in Kauf nehmen, fallen Investitionen in Zugangsnetze an. Diese Investitionen machen zwar nur einen kleinen Anteil an den Gesamtkosten (12 %) aus. Allerdings werden hierüber auch nur etwa 15 % der gesamten Sendungsmenge eingesammelt, wodurch die Investitionen wiederum als wesentlich anzusehen sind.³¹ Zusätzlich bestehen Skaleneffekte, die allein zwar keine Markteintrittsbarriere darstellen, jedoch ausreichen, um sich nachteilig auf die Wettbewerbssituation neuer Anbieter mit geringer Sendungsmenge auszuwirken. Des Weiteren sind erhebliche Investitionen in Marketing und Werbung erforderlich, um ein neu auf den Markt tretendes Unternehmen bekannt zu machen und das Kundenbewusstsein über Alternativen zum Incumbent zu stärken. Auch kann eine Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer die Wettbewerbsposition anderer Anbieter für Privatkunden verschlechtern und somit eine hohe Marktzutrittsschranke darstellen.

Kriterium 2: In einem relevanten Zeithorizont werden die Briefmärkte für Privatkunden nicht zu wirksamen Wettbewerb tendieren, da zum einen bisher nur wenige Wettbewerber auf dem Markt für Privatkunden tätig sind und es kaum Zugangspunkte für Privatkunden gibt. Zum anderen tragen verschiedene Faktoren – wie die Schwierigkeiten beim Aufbau eines Zugangsnetzes, die überragende Reputation sowie Finanz- und Ertragskraft der Incumbents verbunden mit mangelnder Nachfragemacht auf der Versenderseite – dazu bei, dass eine Entwicklung zu wirksamen Wettbewerb in den Briefmärkten für Privatkunden voraussichtlich noch lange dauern wird.

Kriterium 3: Die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts wird angesichts von erheblichen Missbrauchsmöglichkeiten als nicht ausreichend betrachtet. Das allgemeine Wettbewerbsrecht kann missbräuchliches Verhalten lediglich nachträglich untersagen, während eine sektorspezifische Ex-ante-Regulierung darauf ausgelegt ist, einem marktbeherrschenden Unternehmen ein bestimmtes Verhalten vorzuschreiben. Das allgemeine Wettbewerbsrecht ist somit unzureichend solange der Incumbent erhebliche Spielräume für anti-kompetitives Verhalten besitzt. Zudem sind für die Entdeckung und Untersagung eines wettbewerbswidrigen Verhaltens bei gegenwärtigen Marktbedingungen eine kontinuierliche Beobachtung und umfangreiche Datenerhebungen in regelmäßigen Abständen erforderlich, die nicht durch das allgemeine Wettbewerbsrecht geleistet werden können.

ante-Preisgenehmigung erforderlich ist. Letztlich sollte die genaue Grenze durch eine Kundenbefragung eruiert werden, bei der insbesondere die kritische Masse identifiziert werden sollte, ab der Versender tatsächlich die Wahl zwischen mehreren Briefdienstleistern haben; vgl. Dieke/Schölermann (2007): S. 40.

30 Die Untersuchung wurde speziell für den deutschen Briefmarkt durchgeführt. Die Ergebnisse der Untersuchung beruhen auf den Erwartungen aus 2006/2007 über die zukünftige Marktentwicklung für die Zeit nach der vollständigen Marktentwicklung im Jahr 2008. Inzwischen haben sich jedoch damals noch nicht absehbare Änderungen ergeben, wie beispielsweise die Anordnung des Post-Mindestlohns. Dadurch hat sich insbesondere die Erwartung der Wettbewerbsentwicklung (Kriterium 1) verschlechtert. Prinzipiell erscheinen die Ergebnisse auch auf andere Briefmärkte übertragbar.

31 Vgl. NERA (2004): S. 72. Nach dieser Untersuchung betragen die durchschnittlichen Kosten der Einsammlung von 16 europäischen Briefdienste etwa 12 % der Gesamtkosten der Briefbeförderung.

Die Privatkundenmärkte kommen somit für Maßnahmen der Ex-ante-Regulierung in Betracht. Doch nur Märkte, auf denen ein Unternehmen beträchtliche Marktmacht besitzt, dürfen auch tatsächlich einer Ex-ante-Regulierung unterzogen werden. Wie bereits zu Beginn dieses Kapitels gezeigt, sind die Briefmärkte durch eine Vormachtstellung der (ehemals) staatlichen Postunternehmen geprägt, die marktbeherrschend auf ihrem jeweiligen Heimmarkt sind.³² Nach dem Drei-Kriterien-Test ist somit eine Ex-ante-Regulierung der Privatkundenmärkte notwendig. Der Regulierer kann hierfür entweder einen Netzzugang oder eine Endkunden-Preisregulierung anwenden. Beide Instrumente entfalten jedoch unterschiedliche Wirkungen.

Bei der Option Netzzugang stellt sich zunächst die Frage, ob ein zugangsbasierter Wettbewerb aufgrund von Netzzugang zu mehr Wettbewerb auf den Privatkundenmärkten führt. Konsolidierer sammeln derzeit keine Sendungen von Privatkunden ein. Auch für die Zukunft ist aufgrund hoher Skaleneffekte bei der Einsammlung und zum Teil irreversibler Investitionen in Annahmernetze für Privatkunden (Briefkästen und Filialen) nicht davon auszugehen, dass Privatkundensendungen konsolidiert werden. Auch kommt es zu keiner direkten Nutzung des Netzzugangs durch Privatkunden, da für die Einlieferung von Sendungen an Netzzugangspunkten (BZA, BZE, ZSP) des Incumbents in der Regel Mindesteinlieferungsmengen erforderlich sind, die von Privatkunden nicht alleine aufgebracht werden können.

Für die regulierungsbedürftigen Privatkundenmärkte erscheint daher eine Ex-ante-Preisregulierung, die direkt auf die Preise für Briefsendungen wirkt, das sinnvollere Instrument zu sein. Diese schützt insbesondere Privatkunden vor einer unverhältnismäßigen Verteilung der Kosten der Briefbeförderung zu ihren Lasten und somit vor einem Preishöhenmissbrauch durch den Incumbent. Für die Geschäftskundenmärkte sind dagegen keine Maßnahmen der Ex-ante-Regulierung erforderlich. Die Ex-post-Preisaufsicht, d. h. eine nachträgliche Preiskontrolle durch die Regulierungsbehörde, sollte hier ausreichen und bis sich wirksamer Wettbewerb entwickelt hat von der Regulierungsbehörde durchgeführt werden. Ein Erfordernis zur Anwendung des Netzzugangs als Regulierungsinstrument konnte durch den Drei-Kriterien-Test nicht identifiziert werden.

2.2.3 Konzept der ‚ladder of investment‘

Theoretisches Konzept

Ein Problem in Netzindustrien ist oftmals die finanzielle Unzulänglichkeit insbesondere von neu in den Markt tretenden Teilnehmern, in eigene End-to-End-Infrastrukturen zu investieren zu können. Ein vorgeschlagenes Gegenmittel hierfür ist das Konzept der ‚ladder of investment‘ (Investitionsleiter), welches von Martin Cave entwickelt und bis-

³² Siehe dazu Beginn von Abschnitt 2.2.

her vorwiegend im Telekommunikationssektor diskutiert wurde. Die grundlegende Idee des Konzeptes der ‚ladder of investment‘ ist es, dass der End-to-End-Wettbewerb schrittweise durchgesetzt werden kann, indem neu auf den Markt tretende Unternehmen Netzelemente des etablierten Netzbetreibers zu regulierten Preisen in Anspruch nehmen können. Netzzugang soll zu den Infrastruktureinrichtungen des Incumbents gewährt werden, welche durch neu auf den Markt tretende Wettbewerber zunächst nur schwer repliziert werden können. Zu Beginn der Tätigkeit von Wettbewerbern sollen die Teilleistungen des Incumbents die Vorleistungen des Wettbewerbers ergänzen. Dies erlaubt alternativen Anbietern, stufenweise entsprechend ihrer ranwachsenden Kundenbasis in eigene Infrastruktur zu investieren und auf diese Weise einen höheren eigenen Wertschöpfungsanteil zu realisieren, damit sie auf der ‚Investitionsleiter‘ aufsteigen. Mit der Zeit können die Wettbewerber so Substitute zu den Infrastrukturanlagen des Incumbents schaffen.³³

Auf der untersten Stufe der Investitionsleiter steht ein geringer Investitionsaufwand einer geringen Flexibilität bei der Ausgestaltung der Servicequalität gegenüber. Als Kompensation und zur Schaffung weiterer Investitionsanreize fordert der Investitionsleiter-Ansatz den subventionierten Zugang zu wettbewerblichen Netzkomponenten. Die regulierten Preise können dabei zunächst sehr niedrig sein und mit der Zeit ansteigen. Der Entgeltabstand zwischen den Stufen muss eine Anreizwirkung entfalten, die dann zu weiteren Investitionen in wettbewerbliche Netzkomponenten führen sollte.³⁴ Unternehmen können so zunächst Kundenkontakte knüpfen und Marktvolumen akquirieren, bevor sie in der Lage sind, sich in einen End-to-End-Wettbewerb mit dem Incumbent zu stellen.³⁵ Dadurch findet auf der ‚Infrastrukturleiter‘ nach und nach eine Bewegung vom Dienste- in Richtung Infrastrukturwettbewerb statt.

Das Konzept der ‚ladder of investment‘ ist ein Synonym für zunächst zurückhaltende Investitionen von alternativen Netzbetreibern, die sich allmählich mit steigenden Gewinnen erhöhen. Dadurch soll Entwicklungshilfe beim Aufbau alternativer Zustellnetze gegeben werden. Das Design des Netzzugangs muss jedoch vorsichtig gestaltet sein, um sowohl für die Wettbewerber als auch für den Incumbent Anreize für Investitionen und damit auch Innovationen zu setzen.

Übertragung auf den Postmarkt

Hinsichtlich eines erfolgreichen Eintrittes als Wettbewerber auf den Markt für Briefdienstleistungen gilt, dass Investitionen in die Unternehmensreputation in größerem Umfang notwendig sind. Eine fehlende Reputation kann sich zunächst als Marktzutrittschranke erweisen. Darüber hinaus sind zunächst umfangreiche Investitionen in den Aufbau von Netzen für die Einsammlung, den Transport und die Zustellung der Sendungen sowie in den Bereich der Sortierung nötig. Während der Übergangszeit, in der

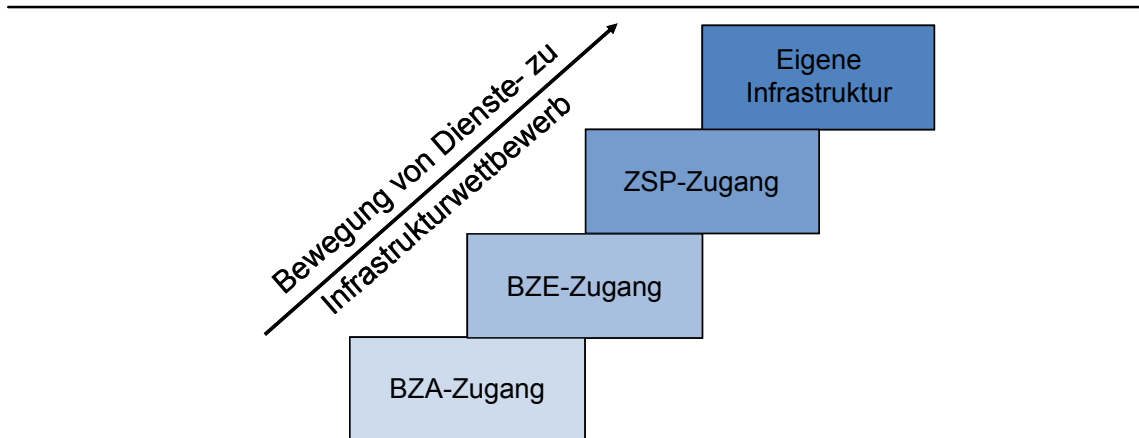
³³ Cave, Martin (2003).

³⁴ Knieps (2008b): S. 9.

³⁵ European Regulators Group (2006): S. 61 sowie European Commission (2008): S. 20.

der Netzzugang des Incumbents genutzt wird, könnten dem Konzept der ‚ladder of investment‘ zufolge die Wettbewerber allmählich Eigenkapital aufbauen, um dieses schrittweise in einen Netzaufbau zu investieren, wie die folgende Abbildung zeigt.

Abbildung 2: Mögliche Investitionsleiter im Briefmarkt



Quelle: Eigene Darstellung.

Auf der ersten Stufe der Investitionsleiter (BZA-Zugang) würden Wettbewerber die Einsammlung und den Transport von Briefsendungen zum BZA erbringen. Dazu sind Anfangsinvestitionen in ein Annahmenetz sowie in Transportmittel und Arbeitskräfte erforderlich. Die Einsammlung kann entweder auf die Selbsteinlieferung der Kunden bei einer Annahmestelle des Kunden beschränkt sein oder aber durch die Abholung der Sendungen vom Wettbewerber beim Kunden erfolgen. Dabei kann der Wettbewerber auch sendungsvorbereitende Dienste (wie die Kuvertierung, und Frankierung der Sendungen) für seine Kunden übernehmen. Anschließend sind die Sendungen nach ab- oder aufsteigender Postleitzahl zu ordnen und zum BZA zu transportieren. Dafür sind zum einen Gebäude und Arbeitskräfte sowie Transportmittel notwendig. Für die Auflieferung der Sendungen beim BZA ist zudem in der Regel eine Mindestlieferungsmenge erforderlich.

Auf der zweiten und dritten Stufe (BZE- bzw. ZSP-Zugang) würden Wettbewerber zudem den Transport der Sendungen zum BZE erbringen, sowie eine weiter reichende Sortierung der Briefsendungen. Dazu sind zusätzliche Investitionen in den Ausbau des Transportnetzes und der Sortieranlagen und -gebäude erforderlich. Zusätzlich müssen Wettbewerber weitere Sendungsmenge attrahieren, um die mit der Nutzung eines BZE- oder ZSP-Zugangs verbundenen Mindestmengen aufbringen zu können. Dies erfordert die Akquise neuer Kunden mit möglichst hohen Sendungsvolumina. Dazu muss der Wettbewerber zum einen den Bereich der Einsammlung ausbauen und zum anderen ein Logistikkonzept entwickeln, das die betrieblichen Prozesse steuert und optimiert.

Nach dem Konzept der ‚ladder of investment‘ kann der weitere Ausbau der eigenen Infrastrukturanlagen durch das auf der jeweils vorgelagerten Stufe akquirierte Eigenkapital finanziert werden. Auf der letzten Stufe angekommen sei es dem Wettbewerber möglich, die gesamte Briefbeförderung mittels seiner eigenen Infrastruktur selbst zu erbringen. Dazu ist der Aufbau eines eigenen Zustellnetzes erforderlich. Die Wettbewerber wären dadurch in der Lage, eine eigene Netzinfrastruktur aufzubauen, die sich näher an den Kundenwünschen orientiert. Dies resultiere in einer breiteren Produktvielfalt und größeren Auswahl.³⁶ Für Wettbewerber werde es so möglich, mit geringem Eigenkapital nach und nach in direkte End-to-End-Konkurrenz zum Incumbent zu treten. Zudem würden die Wettbewerber vom Netz des Incumbents unabhängig. Netzzugang könne so dazu beitragen, den Markteintritt neuer Wettbewerber zu erleichtern und zugleich Anreize für Investitionen in den Aufbau und die Aufrechterhaltung von Netzinfrastruktur setzen.

Überprüfung für den Postmarkt

Die Gewährung eines Netzzugangs ist für Wettbewerber mit spezifischen und versunkenen Investitionen verbunden, da sie ihre interne Organisation und ihre Prozesse für die Übergabe der Briefsendungen an den Incumbent mit diesem abstimmen müssen. Dadurch entsteht ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis der Wettbewerber vom Incumbent. Die für die Abstimmung notwendigen Ressourcen (Kapital, Arbeitskräfte, Zeit) würde der Wettbewerber sonst in den Aufbau eigener Zustellnetze investieren. Die Investitionen von Wettbewerbern in den Aufbau eigener Zustellnetze würden deshalb durch einen Netzzugang nicht gefördert, sondern vielmehr aufgrund der spezifischen Investitionen für die Nutzung des Netzzugangs stärker behindert werden.³⁷

Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf die Möglichkeit für Wettbewerber, durch die Nutzung eines Netzzugangs Eigenkapital aufzubauen, um dieses in den Aufbau eigener Infrastruktur zu investieren. In der Praxis konnten keine Hinweise entdeckt werden, die darauf hindeuten, dass neu auf den Markt tretende Unternehmen zunächst als Konsolidierer tätig sind, mit dem Ziel, nach und nach ein eigenes Zustellnetz aufzubauen. In Großbritannien ist der Briefmarkt bereits seit 2002 im B2C-Bereich und seit 2006 vollständig für den Zustellwettbewerb geöffnet. Dennoch beschränkt sich die Tätigkeit der Wettbewerber auf die vorderen Teile der Brief-Wertschöpfungskette und damit auf den zugangsbasierten Wettbewerb. Auch in Deutschland konnte bislang nicht beobachtet werden, dass Wettbewerber zunächst nur im vorderen Teil der Wertschöpfungskette aktiv sind, mit dem Ziel, später das gesamte Dienstleistungsspektrum anzubieten, um als Zustellunternehmen im Wettbewerb mit dem Incumbent zu stehen.

Im Briefmarkt ist die ‚Erklimmung‘ der vorherigen Stufen der Investitionsleiter nicht notwendig für den Aufbau eines Zustellunternehmens. Vielmehr legt ein Unternehmen bereits vor dem Markteintritt fest, in welchem Bereich es tätig werden möchte; entweder

³⁶ Vgl. dazu Bijl / Damme / Larouche (2006): S. 154 f.

³⁷ Vgl. dazu beispielsweise Bijl / Damme / Larouche (2006): S. 168.

im Bereich des zugangsbasierten Wettbewerbs oder als Zustellunternehmen. Unternehmen, die als Zustellunternehmen tätig sein wollen, aber zunächst nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, bauen zunächst regional begrenzte Zustellnetze auf. Für den Aufbau und Betrieb eines regional begrenzten Zustellnetzes sind zunächst geringere Anfangsinvestitionen und Betriebskosten notwendig als für ein flächendeckendes Netz. In Schweden trat der Hauptkonkurrent des Incumbents Posten AB, City Mail, zunächst in den drei größten Städten in Schweden (Stockholm, Göteborg und Malmö) auf den Markt und hat sein Zustellgebiet inzwischen auf insgesamt 19 Städte ausgedehnt.³⁸ Insbesondere in Deutschland existieren viele kleine Zustelldienste, die auf regional begrenztem Gebiet im Zustellwettbewerb zur DPAG stehen. Bei einigen Wettbewerbern – wie beispielsweise der Citipost oder der Arriva – kann beobachtet werden, dass sie mit der Zeit ihr Zustellnetz ausdehnen.³⁹ Manche Wettbewerber nutzen auch die Möglichkeit, durch Kooperationen mit anderen Wettbewerbern, die in anderen regional begrenzten Gebieten tätig sind, ihre Flächenabdeckung zu vergrößern, ohne weitere Investitionen in den Ausbau des eigenen Netzes tätigen zu müssen. Da der Investitionsaufwand für den Aufbau eines regional begrenzten Zustellgebietes nicht prohibitiv hoch ist, sind Wettbewerber in der Lage, direkt ein eigenes, regional begrenztes Zustellgebiet aufzubauen. Insbesondere in Deutschland nutzen Wettbewerber den Netzzugang für die Zustellung von Restmengen (z. B. überregionalen Sendungen).

Somit nutzen Unternehmen, die als Zustelldienste tätig sein wollen, den Netzzugang nicht als Instrument für einen Markteinstieg. Vielmehr begrenzen sie zunächst ihr Zustellgebiet. Das bedeutet, dass das Konzept der ‚ladder of investment‘ im Briefmarkt keine Anwendung findet. Durch einen Netzzugang im Briefmarkt wird somit mittel- bis langfristig nicht der Zustellwettbewerb gefördert. Im Gegenteil, die Untersuchungen der Praxis weisen eher daraufhin, dass durch einen Netzzugang der Zustellwettbewerb tendenziell behindert wird.

In Großbritannien sind die Preise für Teilleistungen so niedrig, dass Royal Mail seinen Kunden den Teilbereich der Zustellung so günstig anbieten kann, dass für Wettbewerber ein Einstieg in diesen Marktbereich unrentabel ist. Ein funktionierender Zustellwettbewerb ist in Großbritannien seither nicht entstanden, dafür verlegen sich die Wettbewerber auf die Erbringung von Vorleistungen, wofür sie den Netzzugang benötigen. Je weiter der Preis für die Teilleistung Zustellung absinkt, desto unattraktiver wird für Wettbewerber der Aufbau eines eigenen Zustellnetzes. Dadurch wird der Aufbau von Zustellwettbewerb ‚behindert‘. Geringere Teilleistungsentgelte führen also dazu, dass Mengen aus den Zustellnetzen von Wettbewerbern sukzessive auf das Netz des Incumbents gezogen werden oder erst gar nicht auf die Netze anderer Anbieter strömen. Somit kann der Incumbent durch eine geschickte Entgeltfestlegung für Teilleistungen Zustellwettbewerb ‚abwehren‘. Offenbar spielen die Netzzugangsmöglichkeit zum Zu-

³⁸ Vgl. dazu Wetter/Rislund (2005): S. 240 sowie Andersson (2006): S. 66.

³⁹ Vgl. dazu jeweils die Homepage der beiden Unternehmen.

stellnetz sowie die Höhe der Teilleistungspreise eine wichtige Rolle für die Art und Stärke der Entwicklung von Wettbewerb im Briefmarkt.

2.3 Schlussfolgerung Theorie

Im Rahmen der ökonomischen Diskussion wurde anhand der Konzepte der monopolistischen Bottleneck-Theorie, des Drei-Kriterien-Tests sowie der ‚ladder of investment‘ geprüft, ob es für den Briefmarkt bzw. Teile der Wertschöpfungskette des Briefmarktes eine Notwendigkeit für eine Netzzugangsregulierung gibt.

Die Überprüfung mittels der monopolistischen Bottleneck-Theorie hat dabei ergeben, dass in der Wertschöpfungskette der Briefproduktion kein klarer Fall eines monopolistischen Bottlenecks vorliegt, für den ein Zugang für Wettbewerber eingerichtet werden müsste. Allenfalls besteht für die Einsammlung von Privatkunden insbesondere in dünn besiedelten Gebieten ein Problembereich, der jedoch nicht durch die Gewährung von Netzzugang behoben werden kann.

Der Drei-Kriterien-Test kommt zu einem ähnlichen Ergebnis: Ein Regulierungsbedarf besteht im Bereich der Privatkundenmärkte. Allerdings hat die Diskussion dort auch gezeigt, dass ein Netzzugang gerade im Bereich der Briefdienste für Privatkunden kein adäquates Konzept ist; hier ist eine Endkundenpreisregulierung das besser geeignete Instrument.

Auch die Überprüfung des Konzepts der ‚ladder of investment‘ für den Briefmarkt hat keine Hinweise dafür geliefert, dass ein Netzzugang ein hilfreiches oder gar notwendiges Regulierungsinstrument ist. Die Annahme des Konzeptes, dass ein Netzzugang hilfreich für den Aufbau paralleler Infrastrukturnetze und damit für den Zustellwettbewerb sei, trifft für den Briefmarkt nicht zu.

Somit liefert keine der drei geprüften Theorien für den Briefmarkt einen klaren Bedarf für eine Netzzugangsregulierung.

3 Netzzugang und Zustellwettbewerb in verschiedenen Ländern

Dieses Kapitel untersucht die Entwicklung und Bedeutung von Netzzugang und Zustellwettbewerb in ausgewählten Ländern. In einigen dieser Länder wurde – aus unterschiedlichen Gründen – Zugang zur Infrastruktur des Incumbents behördlich angeordnet (USA, Großbritannien, Deutschland), in anderen wiederum nicht (Niederlande und Schweden).

3.1 Methodik der Länderuntersuchung

Allen ausgewählten Ländern ist gleich, dass die Briefmärkte einer Regulierung unterliegen. Dabei verfolgt die Regulierung jeweils ähnliche Ziele. In Deutschland, auf das sich der Fokus dieser Studie richtet, ergeben sich diese Regulierungsziele anhand § 2 Abs. 2 PostG:⁴⁰

- Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs, auch in der Fläche, auf den Märkten des Postwesens.
- Die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Postdiensten zu erschwinglichen Preisen (Universaldienst).

Die Studie untersucht zunächst, ob die Marktentwicklung in den ausgewählten Ländern im Einklang steht mit diesen Regulierungszielen. Zur Beurteilung der Marktentwicklung verwendet die Studie die folgenden Indikatoren:

- Sendungsmengenentwicklung
Neben der Entwicklung von Wettbewerb und Briefpreisen gibt auch die Entwicklung der Sendungsmenge Aufschluss über die Marktentwicklung in den ausgewählten Ländern. Hierzu wird jeweils die durchschnittliche jährliche Veränderungsrate zwischen 2000 und 2008 errechnet (CAGR 00-08).⁴¹ Es wird untersucht, ob es Besonderheiten in der Entwicklung zu beobachten gibt, und worauf diese Besonderheiten ggf. zurückzuführen sind.
- Briefpreisentwicklung 20 g-Standardbrief
Dieser Indikator untersucht die Entwicklung des Portopreises für einen 20 g-Standardbrief in den jeweiligen Ländern. Dieser Brief wird in allen ausgewählten Ländern angeboten. Die Studie untersucht sowohl die nominale als auch die reale Entwicklung dieses Portopreises. Hierzu wird jeweils die durchschnittliche jährliche Veränderungsrate zwischen 2000 und 2008 errechnet (CAGR 00-08). Dabei gilt es

⁴⁰ Diese Ziele ergeben sich grundsätzlich auch aus den Vorgaben der europäischen Postdienste-Richtlinie; vgl. hierzu den ersten Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/6/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG in Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft, der die Öffnung des Postmarktes für Wettbewerb sowie die dauerhafte Garantie der Bereitstellung des Universaldienstes postuliert.

⁴¹ Die CAGR (compound annual growth rate) beschreibt das durchschnittliche jährliche Wachstum.

zu beachten, dass der Portopreis oftmals durch den Regulierer festgelegt bzw. genehmigt wird. Dies bedeutet, dass der Portopreis im Wesentlichen durch die Regulierungsbehörde und nicht durch den Wettbewerb determiniert wird.

- Gewährleistung Mindeststandard Postdienst
Schließlich überprüft die Studie, ob es in den Briefmärkten der ausgewählten Länder Anzeichen dafür gibt, dass das Ziel der Sicherstellung einer Mindestversorgung mit Postdienstleistungen im Sinne des Universaldienstes gefährdet ist. Hierzu zählt etwa die flächendeckende Einsammlung und Zustellung von Briefen sowie die Einhaltung der vorgegebenen Brieflaufzeiten (E+1).

Anschließend wird die Entwicklung der beiden zu untersuchenden Wettbewerbskonzepte dargestellt. Dabei wird untersucht, ob und seit wann es einen Zustellwettbewerb und/oder einen zugangsbasierten Wettbewerb in dem jeweils untersuchten Land gibt. Weiter soll untersucht werden, unter welchen Umständen sich Wettbewerb entwickelt hat und ob es Besonderheiten bei der Entwicklung (etwa besondere Schübe oder Einbrüche) zu beobachten gibt. Insbesondere für den Netzzugang wird ein Blick auf die Preisgestaltung der Teilleistungsprodukte und die Nutzung der Teilleistungen durch die Wettbewerber geworfen.

In einem zweiten Schritt soll die Rolle des Netzzugangs, insbesondere der Verpflichtung des Incumbents zur Gewährung von Netzzugang anhand der Marktentwicklung qualitativ analysiert werden. Dazu hinterfragt die Studie, welche Bedeutung der Netzzugang für die Marktentwicklung des jeweiligen Landes hat.

3.2 Netzzugang und Zustellwettbewerb in den USA

Marktentwicklung

Sendungsmengenentwicklung

Der US-Briefmarkt besitzt weltweit das größte Sendungsaufkommen pro Kopf. Die Sendungsmenge (First Class, Standard und Periodicals) ist seit den 1970er Jahren teilweise stark gewachsen; in den 1970er Jahren um 2,0 %, in den 1980er Jahren um 4,9 % und in den 1990er Jahren 2,2 %.⁴² Die Sendungsmenge im US-Briefmarkt ist zwischen 2000 und 2008 von 203,9 Mrd. leicht auf 199,9 Mrd. Sendungen gesunken. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate (CAGR 00-08) von -0,25 %. Zwischen 2000 und 2007 ist die Sendungsmenge allerdings um durchschnittlich 0,34 % pro Jahr gewachsen auf insgesamt 208,9 Mrd. Sendungen, während sie allein zwischen 2007 und 2008 um 9 Mrd. Sendungen und damit um fast 4,5 % zurückgegangen ist.⁴³ Der Einbruch im Jahr 2008 stellt gleichzeitig den größten Rückgang der

⁴² Vgl. Postal Regulatory Commission (2009): S. 14.

⁴³ Vgl. eigene Berechnungen auf Basis von ITA-Consulting/WIK-Consult (2009): S. 156 im Annex.

Sendungsmenge seit der Großen Depression in den 1930er Jahren dar und ist offenbar der derzeitigen Wirtschaftskrise geschuldet. Der Einfluss der Krise auf die Sendungsmenge scheint in dem pro Kopf volumenstarken und an der Sättigungsgrenze befindlichen US-Briefmarkt deutlich stärker zu sein als in den europäischen Briefmärkten.⁴⁴

Briefpreisentwicklung

Die Briefpreisentwicklung in den USA ist seit 2000 nominal vergleichsweise stark ansteigend. Bezogen auf den 20 g-Brief (First Class, First Ounce) ist der Preis zwischen 2000 und 2008 von USD 0,33 auf USD 0,42 angestiegen.⁴⁵ Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate (CAGR 00-08) von 3,06 %. Somit ist dieser Briefpreis auch real, wenngleich sehr gering, angestiegen, da die durchschnittliche jährliche Veränderungsrate der Inflation für den gleichen Zeitraum (2000-2008) lediglich 2,83 % betrug.

Gewährleistung Mindeststandard Postdienst

Die von United States Postal Service (USPS), dem amerikanischen Incumbent, zu erbringenden Mindeststandards im Rahmen des Universaldienstes werden in Titel 39, Artikel 101, des United States Code definiert. Sie umfassen im Wesentlichen die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Postdiensten (Einsammlung und Zustellung, Postämter) zu fairen und diskriminierungsfreien Preisen.

USPS ist das einzige Unternehmen in den USA, das Briefsendungen zustellen darf. Damit ist es allein für die flächendeckende Zustellung von Briefsendungen zuständig. USPS stellt an sechs Tagen in der Woche Briefsendungen zu. Seit 2006 veröffentlicht USPS auch die Performance der Brieflaufzeit. Danach kamen 96,5 % der First-Class-Sendungen in 2008 innerhalb des nächsten Tages beim Empfänger an. Eine direkte Laufzeitvorgabe gibt es in den USA nicht. Ende 2007 hat USPS im Rahmen einer Erneuerung des ‚Strategic Transformation Plan 2006-2010‘ (basierend auf einer Vorgabe des ‚Government Performance and Results Act of 1993‘) in einer Art Selbstverpflichtung Zielvorgaben (‚service standards‘) bezüglich der Brieflaufzeiten getroffen. Danach mussten in 2007 95 % und in 2008 96 % der First-Class-Sendungen mit E+1 zugestellt werden.⁴⁶ USPS hat diese, relativ hohen, Laufzeitziele jeweils erreichen können. Die flächendeckende Versorgung ist offenbar ebenfalls gewährleistet, da keine gegenteiligen Informationen seitens der Regulierungsbehörde bekannt sind.⁴⁷

⁴⁴ Vgl. ITA-Consulting/WIK-Consult (2009): S. 157 und S. 159 im Annex.

⁴⁵ Vgl. ITA-Consulting/WIK-Consult (2009): S. 158 im Annex.

⁴⁶ Vgl. United States Postal Service (2007a), Chapter 5.

⁴⁷ Im Jahr 2008 entfielen auf 10.000 Einwohner durchschnittlich 1,2 Postfilialen. Seit dem Jahr 1998 ist die Anzahl der Postfilialen im Durchschnitt um 0,38 % pro Jahr zurückgegangen; vgl. ITA Consulting / WIK-Consult (2009): S. 159 im Annex.

Zusammenfassung Marktentwicklung

Tabelle 2: Marktentwicklung USA: Zusammenfassung

Indikator	Bewertung
Sendungsmengenentwicklung	bis '07:→, seit '08:↘
Briefpreisentwicklung	Nominal: ↗, Real: →
Gewährleistung Mindeststandard Postdienst	✓

Quelle: WIK-Consult.

Entwicklung von Zustellwettbewerb

In den USA wird der Aufbau eigener Zustellnetze von Wettbewerbern durch das Mailbox-Monopol verhindert: Mit Ausnahme von Periodicals ist die Zustellung von Briefen (First-Class Mail und Standard Mail) in Briefkästen allein USPS vorbehalten.⁴⁸ Die ‚Private Express Statutes‘ begrenzen dieses Monopol auf Briefe mit einem Gewicht bis zu 12,5 Unzen (350 g) und einem Preis, der maximal dem sechsfachen Preis für eine First-Class-Einzelsendung der niedrigsten Gewichtsstufe (Referenzpreis in 2009: USD 0,44) entspricht.⁴⁹ Das Tätigkeitsfeld von Wettbewerbern beschränkt sich damit auf die Einsammlung, Sortierung und den Transport sowie die Einspeisung von Sendungen an unterschiedlichen Zugangspunkten in das Netz von USPS. Damit findet in den USA aufgrund einer rechtlichen Markteintrittsbarriere kein End-to-End-Wettbewerb auf dem Markt für Briefdienstleistungen statt.

Entwicklung und Ausgestaltung des Netzzugangs

In den USA wird begrifflich zwischen ‚worksharing‘ (Vorsortierung und Barcodierung von Sendungen) und ‚dropshipping‘ (Netzzugang) unterschieden. Eine gesetzliche Verpflichtung zum Angebot von Teilleistungen besteht in den USA nicht, jedoch sind die Preise der worksharing- und dropshipping-Produkte einer detaillierten Preiskontrolle durch die Postal Regulatory Commission (PRC), die amerikanische Regulierungsbehörde, unterworfen. USPS bietet bereits seit 1976 unterschiedliche Arten von ‚worksharing discounts‘ an. USPS erhoffte sich durch die Einführung von Rabatten für die Vorsortierung der Sendungen, dass insbesondere Großversender Preisvorteile realisieren können und darauf mit steigender Sendungsmenge reagieren würden.⁵⁰ Netzzugang im

⁴⁸ Vgl. United States Code, Title 18, Part 1725.

⁴⁹ Vgl. United States Code, Title 39, Part 601 (b).

⁵⁰ Seit 1943 kann bulk mail nur noch nach Postleitzahlen sortiert aufgeliefert werden, allerdings zunächst ohne Rabatt für die Versender. Durch die Einführung von Rabatten für diese sendungsvorbereitenden Tätigkeiten in 1976, sollte die Subventionierung von Versendern mit kleinen, teuren Sendungsmengen durch Versendern von großen, günstigen Sendungen beendet werden und die Tarife kostenorientierter gestaltet werden. Man befürchtete, dass sich die Großversender in einer Zeit, die zudem durch eine starke Rezession geprägt war, Alternativen zu USPS überlegen würden. Vgl. Committee on Post Office and Civil Service (1975): p. 48.

eigentlichen Sinne (dropshipping) gibt es in den USA seit 1985.⁵¹ Kunden, die auch Teile des Transportweges übernehmen wollen, können dies nur tun, wenn ihre Sendungen bereits vorbereitet sind (d.h. barcodiert und sortiert). Dropshipping discounts werden also nur in Kombination mit worksharing discounts gewährt. Für First-Class Mail existiert jedoch nur ein worksharing und kein dropshipping-Angebot.

Worksharing-discounts findet man für alle Produkte, sei es für Sendungen erster Klasse (First-Class Mail), für Werbesendungen (Standard Mail) oder für Zeitschriften (Periodicals). Es wird zwischen Rabatten für die reine Vorsortierung der Sendungen (presorting) sowie für den Aufdruck eines Barcodes durch den Versender bzw. Konsolidierer (automation) unterschieden.

Leistungen für barcodierte Sendungen werden von USPS als ‚automation mail‘ bezeichnet.⁵² Sie sind nur für Sendungen erhältlich, die sowohl maschinengängig als auch maschinenlesbar sind. Um Rabatte für das Anbringen eines Barcodes zu erhalten, müssen die Empfängeradressen zunächst mit einer Adress-Datenbank von USPS abgeglichen werden. Dadurch wird bei USPS die Zahl der nicht-zustellbaren Sendungen, und damit auch die Kosten der Zustellung, erheblich verringert. Zudem werden die Sendungen durch Aufbringen eines Barcodes maschinenlesbar gemacht. Dies dient USPS zur maschinellen Sortierung der Sendungen auf Gangfolge, genannt Delivery Point Sequencing. Sendungen, die diese Anforderungen nicht erfüllen, fallen in den ‚nonautomation‘-Bereich, d. h. sie sind nicht maschinenlesbar. ‚Nonautomation‘-Sendungen unterscheiden sich nach ihrer Maschinengängigkeit. ‚Machinable Letters‘, d. h. maschinengängige Sendungen, müssen bestimmte Gewichts- und Formatvorgaben⁵³ erfüllen. Werden diese Vorgaben nicht eingehalten oder besteht mindestens eine Seite der Sendung aus einem anderen Material als Papier, wird sie als ‚nonmachinable‘ eingestuft.⁵⁴

Zusätzlich zur Barcodierung unterscheidet USPS zwischen vielen verschiedenen Kategorien der Vorsortierung. Im Folgenden sind die vier wichtigsten Vorsortierungsstufen dargestellt:⁵⁵

- *Geordnet nach ADC bzw. AADC*: Sendungen werden nach Gebiets-Verteilzentren zusammengefasst (area distribution center – ADC bzw. automated area distribution

⁵¹ Vgl. dazu General Accounting Office of the United States (2003): S. 39.

⁵² Der Barcode enthält maschinenlesbare Informationen über die Empfängeradresse (PLZ, Ort, Straße, Hausnummer) und hilft USPS bei der Sortierung und dem Transport der Sendungen. Vgl. dazu United States Postal Service (2008). Seit März 2007 verwendet USPS den Intelligent Mail Barcode, der die Möglichkeiten einer individuellen Sendungsverfolgung erhöht und Kunden tiefergehende Einblicke in die Sendungsströme erlaubt. Zu den genauen Bestimmungen der Anwendung des Intelligent Mail Barcode vgl. United States Postal Service (2007b).

⁵³ Die Sendungen müssen eine Länge von 5 bis 11 ½ inches, eine Höhe von 3 ½ bis 6 ¼ inches und eine Breite von 0,007 bis ¼ inches haben. Zudem muss die Sendung vier Ecken aufweisen und man muss die Vorder- von der Rückseite unterscheiden können. Die Gewichtsgrenze liegt bei 3.3 Unzen (93,4 Gramm). Vgl. dazu United States Postal Service (2009d): 201 Physical Standards.

⁵⁴ Briefsendungen mit Sichtfenster werden hingegen ausdrücklich als ‚Machinable‘ eingeordnet.

⁵⁵ Vgl. im Folgenden United States Postal Service (2009d), United States Postal Service (2009a) sowie General Accounting Office of the United States (2003): S. 16.

center – AADC (für maschinenlesbare Sendungen)). Pro Einlieferungsvorgang ist eine Mindestmenge von 500 Stück (Briefe erster Klasse) bzw. 200 Stück (Werbesendungen) erforderlich.⁵⁶

- *Leitregion (3-digit)*: Sendungen werden nach den ersten drei Ziffern der Postleitzahl geordnet.⁵⁷ Für jede Leitregion muss dabei eine Mindestmenge von 500 bzw. 200 Stück erreicht werden.
- *Postleitzahl (5-digit)*: Sendungen werden auf alle fünf Stellen der Postleitzahl geordnet. Für jede Postleitzahl muss dabei eine Mindestmenge von 500 bzw. 200 Stück erreicht werden.
- *Gangfolge (Carrier route)*: Alle Sendungen müssen zunächst nach Zustellbezirken und anschließend nach Gangfolge der Zusteller innerhalb der einzelnen Zustellbezirke sortiert werden. Für einen Zustellbezirk muss eine Mindestmenge von 200 Stück für Werbesendungen (standard-mail) und Zeitschriften (periodicals) erreicht werden. Die Gangfolgesortierung ist nur für diese Sendungsarten möglich, nicht für Briefsendungen erster Klasse (first-class-mail).⁵⁸

Bei der Gangfolgesortierung wird zusätzlich zwischen drei Einlieferungsanforderungen unterschieden: basic, high density und saturation. Sendungen der Kategorie ‚carrier route basic‘ sind mindestens zehn nach ‚carrier route‘ sortierte, in einem ‚carrier route sack‘ gebündelte und bei einer ‚destination delivery unit‘ eingelieferte Sendungen. Die Kategorie ‚carrier route high density‘ erfordert die Einlieferung von mindestens 125 Sendungen pro Zustellroute. Bei der Kategorie ‚carrier route saturation‘ müssen die eingelieferten Sendungen mindestens 75 % der Adressaten pro Zustellroute abdecken.⁵⁹

Zusätzlich zu den dargestellten ‚worksharing discounts‘ haben Kunden und Konsolidierer Zugang zum Netz von USPS. Für die Transport-Vorleistung bis zum Netzzugangspunkt (also den teilweisen Transport der Sendungen Richtung Empfänger) erhalten sie einen zusätzlichen Rabatt, den so genannten ‚dropshipping discount‘. Diese Rabatte werden ausschließlich für Werbesendungen und Zeitschriften gewährt, nicht jedoch für Sendungen erster Klasse. Bei den ‚dropshipping‘-Produkten besteht die Möglichkeit, Sendungen an verschiedenen Netzknoten in der Wertschöpfungskette einzuliefern.⁶⁰

- *Destination bulk mail centers (DBMC)*: Einlieferung in die dem Zustellort nächstgelegene Ziel-Großannahmestelle (entspricht etwa BZA)

⁵⁶ Vgl. dazu United States Postal Service (2009b) und United States Postal Service (2009c). Für Werbesendungen gilt zusätzlich zur Mindesteinlieferungsmenge von 200 Stück noch ein Mindestgewicht der Einlieferung von 50 Pfund. Dies entspricht im Durchschnitt etwa 113 g pro Versandstück.

⁵⁷ Dies entspricht etwa der Sortierung nach Leitregion in Deutschland (d.h. nach den ersten beiden Ziffern der PLZ).

⁵⁸ Vgl. dazu United States Postal Service (2009d).

⁵⁹ Bei Zustellrouten, die Mischgebiete (Wohn- und Industriegebiete) bedienen, muss die Flächenabdeckung mindestens 75% betragen. In reinen Wohngebieten fordert USPS sogar eine Flächenabdeckung von 90%.

⁶⁰ Vgl. dazu und im Folgenden United States Postal Service (2009d).

- *Destination area distribution center (DADC)*: Einlieferung in das dem Zustellort nächstgelegene Gebiets-Verteilzentrum (bedient mehrere SCF)
- *Destination sectional center facility (DSCF)*: Einlieferung in das dem Zustellort nächstgelegene Ziel-Briefzentrum (entspricht etwa BZE)
- *Destination delivery unit (DDU)*: Einlieferung in den dem Zustellort nächstgelegene Ziel-Zustellstützpunkt (entspricht etwa ZSP)

USPS betreibt landesweit insgesamt 21 bulk mail center. Zudem werden weitgehend identische Produkte und Rabatte für die Einlieferung von Sendungen in insgesamt acht so genannten auxiliary service facilities (ASF) angeboten, die jeweils einem der 21 bulk mail center untergeordnet sind.⁶¹ Zudem verfügt USPS über 60 area distribution center, die mehrere der insgesamt 900 sectional center facilities mit Sendungen bedienen. Von den insgesamt 24.000 lokalen delivery units starten die Zusteller zu ihren täglichen Zustellrouten, von denen es in den USA insgesamt 230.000 gibt. Für die Einlieferung von Sendungen in delivery units erhalten Kunden / Konsolidierer den höchsten Rabatt, geringere Nachlässe werden für die Einlieferung in sectional center facilities und bulk mail center gewährt.⁶²

Preise für Teilleistungen / Rabatte für Vorleistungen

Sämtliche Preise von USPS unterliegen der Ex-ante-Preisregulierung durch die Postal Regulatory Commission (PRC). Preisänderungen müssen von USPS zunächst beantragt werden und erlangen erst nach einem Beschluss der PRC Gültigkeit. USPS unterliegt als öffentliches Unternehmen einer Nullgewinn-Beschränkung. Die Entgelte jedes einzelnen Produktes müssen die Kosten tragen, die diesem Produkt direkt und indirekt zurechenbar sind.⁶³ Bei der Bestimmung von Netzzugangspreisen sollen gewährte Rabatte auf Endpreise den eingesparten Kosten entsprechen. Für die Übernahme von Leistungen erhalten Kunden und Konsolidierer die im folgenden dargestellte Auswahl an Rabatten auf den Basispreis der Briefprodukte.

⁶¹ Vgl. dazu United States Postal Service (2009e).

⁶² Vgl. dazu United States Postal Service (2009a) sowie Cohen et al. (2004): S. 129.

⁶³ Vgl. dazu United States Code, Title 39, as Amended by The Postal Accountability And Enhancement Act of 2006, §§ 3621 und 3622.

Tabelle 3: USPS – Preise (in USD) und Rabatte (in %) für Worksharing- und Dropshipping-Leistungen (2009)

Worksharing	Automation	Dropshipping	Preis (in USD)	Rabatt (in %)
First Class Mail, Sendungen bis 1 Unze (= 28,3 g)				
Retail First Class Mail (Basisprodukt)	Nein	Nein	0,440	
Sorted: Basic	Nein	Nein	0,414	5,9
Sorted: AADC	Ja	Nein	0,360	18,2
Sorted: 3-digit	Ja	Nein	0,357	18,9
Sorted: 5-digit	Ja	Nein	0,335	23,9
Standard Mail, Sendungen bis 3,3 Unzen (= 93,4 g)				
Standard Mail Regular (Basisprodukt)	Nein	Nein	0,273	
Sorted: AADC	Nein	Nein	0,256	6,2
Sorted: AADC	Ja	Nein	0,253	7,3
Sorted: AADC	Nein	DSCF	0,213	22,0
Sorted: AADC	Ja	DSCF	0,210	23,1
Sorted: 3-digit	Ja	Nein	0,251	8,1
Sorted: 3-digit	Ja	DSCF	0,208	23,8
Sorted: 5-digit	Ja	Nein	0,233	14,7
Sorted: 5-digit	Ja	DSCF	0,190	30,4
Sorted: Carrier Route, Basic	Ja	Nein	0,262	4,0
Sorted: Carrier Route, Basic	Ja	DSCF	0,219	19,8
Sorted: Carrier Route, Saturation	Ja	Nein	0,182	33,3
Sorted: Carrier Route, Saturation	Ja	DSCF	0,139	49,1
Periodicals, Sendungen mit einem Gewicht von 1 Pfund = 16 Unzen (= 452,8 g)				
Commercial – Periodicals, Sorted: Basic (Basisprodukt)	Nein	Nein	0,313	
Sorted: 3-digit	Nein	Nein	0,301	3,8
Sorted: 5-digit	Nein	Nein	0,288	8,0
Sorted: Carrier Route, Basic	Nein	Nein	0,242	22,7
Sorted: Carrier Route, Saturation	Nein	Nein	0,213	32,0
Sorted: 3-digit	Ja	Nein	0,232	25,9
Sorted: 5-digit	Ja	Nein	0,230	26,5
Sorted: 3-digit	Ja	DDU	0,110	64,9
Sorted: 5-digit	Ja	DDU	0,108	65,5

Es wurden nur Preise für maschinenlesbare Sendungen berücksichtigt.

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Basis von United States Postal Service (2009a).

Für die Vorbereitung und den Transport der Sendungen gewährt USPS Kunden und Konsolidierern einen Rabatt von bis zu 65,5 %. Der Rabatt fällt umso höher aus, je

mehr und je weiter reichende Vorbereitungsmaßen von den Kunden übernommen werden und je näher am Empfänger die Sendungen eingeliefert werden..

Nutzung von Netzzugang

Die PRC hat die Nutzung von Teilleistungen mehrfach untersucht. Ihre Untersuchungen kamen zu dem Ergebnis, dass Ende der 90er Jahre für ca. 70 % der gesamten Briefmenge in den USA Vorleistungsrabatte genutzt wurden.⁶⁴ Eine aktuelle Untersuchung stellt fest, dass der Anteil der Briefsendungen, für die worksharing-discounts genutzt werden von 76,5 % in 2005 auf 80,7 % in 2008 angestiegen ist. Der Anteil der Briefsendungen für die Rabatte aufgrund einer vorherigen Barcodierung der Sendungen (Automation Mail) gewährt wurden, stieg von 92,6 % in 2004 auf 94,6 % im Jahr 2008.⁶⁵

Der worksharing- und dropshipping-Anteil unterscheidet sich jedoch nach den verschiedenen Sendungsarten. Im Jahr 1999 wurden über 40 % der First-Class Mail-Sendungen und nahezu 100 % der Standard Mail- und Periodical-Sendungen von den Kunden bereits vorsortiert oder barcodiert bei USPS eingeliefert. Für über 60 % der Standard Mail-Sendungen und 30 % der Periodicals wurden im Jahr 1999 dropshipping discounts genutzt. Für First-Class Mail werden dagegen keine dropshipping-Produkte angeboten.⁶⁶ Für das Jahr 2004 kommt die PRC zu dem Ergebnis, dass für über 50 % der First-Class Mail-Sendungen und für über 90 % der Standard-Mail-Sendungen und Periodicals worksharing-discounts genutzt wurden.⁶⁷ Der Anteil der Briefsendungen, für die dropshipping-discounts genutzt werden, stieg von 48 % in 2004 auf 53 % in 2008. Dies resultiert vor allem aus einer Zunahme der Einlieferung von Briefsendungen beim DSCF (entspricht in etwa BZE) von 27,6 % im Jahr 2004 auf 34,5 % in 2008.⁶⁸

Die Rolle von Netzzugang

Der US-Briefmarkt nimmt eine Vorreiterrolle in Bezug auf das Modell des Netzzugangs ein. Eine Netzzugangspflichtung wurde in den 1970er (worksharing) bzw. 1980er (dropshipping) Jahren ausgesprochen, um die Preise kostenorientierter zu gestalten und da man sich hiervon eine Steigerung der Sendungsmenge erhoffte. Inzwischen werden die worksharing- und dropshipping-Produkte aktiv von USPS vermarktet. Genutzt werden diese Produkte überwiegend von Konsolidierern. Ein End-to-End-Wettbewerb ist in den USA aufgrund des Mailbox-Monopols von USPS nicht möglich. Die konsequente Öffnung des USPS-Netzes und das Mailbox-Monopol haben dazu geführt, dass sich Unternehmen und Konsolidierer ausschließlich auf den Vorleistungsmarkt konzentriert haben, wodurch sich dieser stark differenziert und entwickelt hat.

⁶⁴ Im Jahr 1999 stellten 51 % der gesamten Briefmenge von USPS First-Class Mail dar. 42 % der gesamten Sendungsmenge von USPS entfiel auf Standard Mail, lediglich 5 % auf Periodicals.

⁶⁵ Dieser Anstieg resultiert jedoch vorwiegend aus einem Rückgang der Single-Piece-Mail-Sendungsmenge. Das Volumen im worksharing- und dropshipping-Bereich ist dagegen über die Jahre konstant geblieben. Quelle: PRC auf Anfrage der Autoren.

⁶⁶ Vgl. Cohen et al. (2001): S. 9f.

⁶⁷ Vgl. Cohen et al. (2006): S. 143.

⁶⁸ Quelle: PRC auf Anfrage der Autoren.

Insgesamt gesehen hat sich die Netzzugangspflichtung in den USA insbesondere positiv auf die Sendungsmenge ausgewirkt. Vor allem zwischen der Einführung in den 1970er Jahren und 2000 konnten teilweise starke jährliche Anstiege festgestellt werden. Dieser Effekt wurde begünstigt durch die vergleichsweise starken worksharing- bzw. dropshipping-Rabatte (bezogen auf das jeweilige Standardprodukt; siehe Tabelle 3). Cohen et al. haben ermittelt, dass etwa 54 % des Sendungsmengenwachstums von First-Class Mail seit Einführung der worksharing-Produkte auf diese zurückzuführen sind. Für Standard-Mail beträgt der worksharing-Anteil an der Sendungsmengensteigerung sogar 62 %, für Periodicals dagegen nur 12 %.⁶⁹

Zudem kam es seit der Einführung von worksharing- und dropshipping-discounts im vorderen Teil der Wertschöpfungskette des Briefmarktes zu Effizienzgewinnen. So hat die PRC in Gesprächen mit Großversendern herausgefunden, dass ihr Kostenaufwand für die Vorsortierung und Barcodierung von Sendungen lediglich 20 % des dafür erhältlichen worksharing-discounts beträgt. Für die Übernahme der Transport-Vorleistung bis zum Netzzugangspunkt beträgt der Kostenaufwand der von der PRC befragten Großversender nicht mehr als 50 % des dafür erhältlichen dropshipping-Rabattes.⁷⁰ Dadurch können insbesondere Großkunden einen erheblichen Teil ihrer Portokosten sparen.

Durch Übernahme von Teilen der Sendungsvorbereitung ergeben sich jedoch auch bei USPS Einsparungen. Durch die Einlieferung bereits barcodierter und vorsortierter Sendungen konnte USPS die Auslastung der Sortiermaschinen erhöhen, wodurch sich die Skalenvorteile der automatischen Sortierung gegenüber der manuellen Sortierung erhöhten. Zudem konnte USPS dadurch Arbeitskosten und -zeit sparen, die dafür aufgewendet wurde, die Sendungen maschinengängig und -lesbar zu machen. Nach Angaben von USPS betragen die Kosten der manuellen Sortierung das Elfache der Kosten der automatischen Sortierung. Mittels einer bereits geringen Reduktion der manuell zu behandelnden Sendungen durch das Angebot von worksharing-discounts konnte USPS erhebliche Arbeitskosten einsparen.⁷¹

3.3 Netzzugang und Zustellwettbewerb in Großbritannien

Marktentwicklung

Sendungsmengenentwicklung

Zwischen 2000 und 2005 wuchs die Sendungsmenge in Großbritannien stetig von 19,1 Mrd. auf 20,2 Mrd. an (CAGR 00-05: 1,15 %). Danach fiel die Sendungsmenge in etwa gleichem Ausmaß wieder ab. Zwischen 2007 und 2008 ist die Sendungsmenge

⁶⁹ Vgl. Cohen et al. (2001): S. 93 ff.; Cohen et al. (2004): S. 119 sowie General Accounting Offices of the United States (2003): S. 26.

⁷⁰ Vgl. Cohen et al. (2004): S. 125.

⁷¹ Vgl. General Accounting Offices of the United States (2003): S. 21 ff.

jedoch von 19,5 Mrd. Sendungen auf 18,3 Mrd. Sendungen relativ stark gesunken.⁷² Dieser starke Rückgang im Vergleich zu den Vorjahren wurde im wesentlichen durch die Wirtschaftskrise verursacht. Postcomm, der britische Regulierer, hat ermittelt, dass in den Segmenten des Briefmarktes, in denen sich bereits Wettbewerb entwickelt hat, Royal Mail zwar Marktanteile verliert, zugleich aber das Sendevolumen zugenommen hat. In Marktbereichen, in denen sich bisher kein Wettbewerb gebildet hat, nimmt die Sendungsmenge dagegen kontinuierlich ab.⁷³ Am stärksten betroffen von sinkenden Sendungsmengen ist vor allem der direct mail-Bereich.

Briefpreisentwicklung

Die Briefpreisentwicklung ist in Großbritannien seit dem Jahr 2000 nominal vergleichsweise stark angestiegen, allerdings ausgehend von einem vergleichsweise niedrigen Basisniveau. Bezogen auf den 20 g-Brief (First Class) ist der Preis zwischen 2000 und 2008 von GBP 0,27 auf GBP 0,36 angestiegen.⁷⁴ Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate (CAGR 00-08) von 3,66 %. Auch real bedeuten diese Preissteigerungen einen deutlichen Anstieg. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Inflation betrug für den gleichen Zeitraum (2000-2008) lediglich 1,9 % und liegt somit unter der nominalen Preissteigerungsrate für den 20 g-Brief (First Class). Diese Preisentwicklung wird jedoch im wesentlichen durch eine Price-Cap-Regulierung der Briefpreise durch Postcomm gesteuert. Im Vergleich mit seinen Westeuropäischen Nachbarn liegt der Preis für den 20 g-Brief im Jahr 2008 immer noch vergleichsweise niedrig.

Gewährleistung Mindeststandard Postdienst

Royal Mail, der britische Incumbent, ist allein für die flächendeckende Versorgung mit Briefdienstleistungen in Großbritannien zuständig und stellt an sechs Tagen pro Woche zu. Es sind keine Hinweise bekannt, dass die flächendeckende Versorgung von Postdienstleistungen gefährdet ist.⁷⁵ Der Anteil der am nächsten Tag zugestellten Briefsendungen lag zwischen 2000 und 2005 bei über 90 %, unterschreitet allerdings leicht die Vorgaben (2000-2004: 92,5 %; seit 2005: 93 %). Seit 2001 verbessert sich die Laufzeit, weil Postcomm im Falle einer Nichterreichung der Zielvorgaben eine Geldstrafe gegen Royal Mail verhängt. In den Jahren 2006 und 2007 wurden die Laufzeitvorgaben übertroffen. Im Jahr 2008 sank die Laufzeit jedoch auf 85,2 % ab, was im wesentlichen auf Streiks der Postgewerkschaft zurückzuführen ist. In 2009 wurden die Laufzeitvorgaben jedoch wieder eingehalten.

⁷² Vgl. Postcomm (2009): S. 13, sowie ITA-Consulting/WIK-Consult (2009): S. 150 im Annex

⁷³ Vgl. Postcomm (2009): S. 14.

⁷⁴ Vgl. ITA-Consulting/WIK-Consult (2009): S. 153 im Annex.

⁷⁵ Beispielsweise entfielen im Jahr 2008 auf 10.000 Einwohner durchschnittlich 2,2 Postfilialen. Seit 1998 ist die Anzahl der Postfilialen im Durchschnitt um 3,32 % pro Jahr zurückgegangen; vgl. ITA Consulting / WIK-Consult (2009): S. 153 im Annex.

Zusammenfassung Marktentwicklung

Tabelle 4: Marktentwicklung Großbritannien: Zusammenfassung

Indikator	Bewertung
Sendungsmengenentwicklung	bis '07: ↗, seit '08: ↘
Briefpreisentwicklung	Nominal: ↗, Real: ↗
Gewährleistung Mindeststandard Postdienst	✓

Quelle: WIK-Consult.

Entwicklung des Zustellwettbewerbs

In Großbritannien ist der Briefmarkt seit 2006 vollständig für den Wettbewerb geöffnet, weshalb der Aufbau eigener Zustellnetze durch Wettbewerber rechtlich möglich wäre.⁷⁶ Inclusive Royal Mail sind beim zuständigen Regulierer Postcomm aktuell 25 Lizenznehmer verzeichnet, die zumeist größere Anbieter sind. Die geringe Anzahl an Lizenznehmern ist auf die starken Auflagen (Nachweis der Leistungsfähigkeit etc.) und die relativ hohen Lizenzkosten zurückzuführen. Im Januar 2008 hat Postcomm die Auflagen gelockert, um kleinere und mittlere Unternehmen zum Markteintritt zu bewegen.⁷⁷ Jedoch haben Wettbewerber bisher nur geringe Investitionen in eigene Infrastruktur getätigt. Während das Zustellvolumen von Wettbewerbern im britischen Briefmarkt im Jahr 2005 noch 39 Mio. Sendungen betrug, sank es bis zum Jahr 2008 auf 23,8 Mio. Sendungen.⁷⁸ Der kumulierte Marktanteil nach Sendungsmenge aller Wettbewerber von Royal Mail sank somit von 0,19 % in 2005 auf 0,12 % in 2008 ab. Der größte Wettbewerber ist DX Group, der vor allem im B2B-Segment tätig ist.⁷⁹ Ein End-to-End-Wettbewerb, der mit dem Aufbau paralleler Netze verbunden ist, findet bisher nicht statt. Royal Mail ist weiterhin im Besitz eines faktischen Zustellmonopols.

Entwicklung und Ausgestaltung des Netzzugangs

Im britischen Postsektor begannen die Liberalisierungsbemühungen mit der Erlassung des Postal Service Act im Jahr 2000. Royal Mail wurde im März 2001 in Condition 9 seiner Lizenz dazu verpflichtet, seinen Kunden und Wettbewerbern einen Netzzugang zu gewähren und mit ihnen über die Zugangskonditionen zu verhandeln.⁸⁰ Postcomm sah den Netzzugang als ein Mittel zur Förderung von Wettbewerb an.⁸¹ Können sich die Parteien jedoch nicht einig werden, hat Postcomm, das Recht zu intervenieren, um Netzzugang zu angemessenen Konditionen sicherzustellen. Für bulk mail services ge-

⁷⁶ Bereits seit 2003 ist der Briefmarkt für Sendungen ab 100g für den Wettbewerb geöffnet. Seitdem sind bereits einige Lizenznehmer auf dem britischen Markt tätig.

⁷⁷ Vgl. Postcomm (2008b): S. 37.

⁷⁸ Vgl. Postcomm (2009): S. 14, sowie Postcomm (2006): S. 35.

⁷⁹ Vgl. ITA-Consulting/WIK-Consult (2009): S. 151 im Annex.

⁸⁰ Vgl. Postcomm (2003): S. 33.

⁸¹ Vgl. Postcomm (2001): S. 82.

währt Royal Mail bereits seit langem Rabatte für die Vorbereitung der Sendungen und deren Einlieferung in ein ‚outward mail center‘. Dieser Netzzugang, der weitestgehend einem BZA-Zugang entspricht, wird von Royal Mail Kunden und Wettbewerbern diskriminierungsfrei angeboten.

Ein Zugang zu den ‚inward mail centers‘ (entspricht etwa BZE) scheiterte jedoch vorerst daran, dass Royal Mail sich mit einem privaten Briefdienstleister (UK Mail) nicht über die Zugangskonditionen einig werden konnte. Nachdem UK Mail im April 2002 Postcomm dazu aufrief zu intervenieren, übte diese massiven Druck auf Royal Mail aus. Erst kurz bevor Postcomm die Konditionen für einen BZE-Zugang festlegen wollte, einigte sich Royal Mail im Februar 2004 mit UK Mail über die Vertragsbedingungen.⁸² Dieser erste BZE-Zugangsvertrag bildete die Grundlage für weitere im selben Jahr geschlossene ‚access agreements‘ (Teilleistungsverträge) für den BZE-Zugang mit den Wettbewerbern TNT Post Group und Deutsche Post Global Mail. Die Vertragsbedingungen sehen vor, dass das Briefprofil eines Einlieferers mit dem so genannten ‚national geographic posting profile‘, also dem durchschnittlichen geographischen Versandprofil von Royal Mail (zumindest weitestgehend) übereinstimmt. Damit wollte Royal Mail sicherstellen, dass die verlangten einheitlichen Teilleistungspreise mit den durchschnittlichen Zustellkosten übereinstimmen. Die geschlossenen Verträge heißen ‚national access agreement‘.

Die hohen Anforderungen des national access agreement machten den Netzzugang für kleine Postdienstleister und Endkunden unmöglich. Im Oktober 2004 wurde ein weiteres access agreement geschlossen, der sich von den bisherigen Verträgen durch eine geographische Differenzierung der Preise für Teilleistungen unterscheidet. Drei Wettbewerber (Express Ltd, TNT Mail UK Ltd und UK Mail Ltd) beschwerten sich bei Postcomm, da sie in der geographischen Preisdifferenzierung (Zonal Pricing) einen Verstoß gegen Condition 10 (2) der Lizenz von Royal Mail sahen, nach der sich der Incumbent bei der Bereitstellung des Netzzugangs keinen unfairen kommerziellen Vorteil verschaffen darf.⁸³ Postcomm bemängelte in seiner Entscheidung jedoch nicht das Zonal Pricing, sondern die unsaubere physische Trennung zwischen Endkunden- und Teilleistungsprodukten innerhalb des Unternehmens Royal Mail. Die geographische Preisdifferenzierung des access contracts wurde jedoch nicht angegriffen.⁸⁴ Deshalb wurden im April 2006 Netzzugangsprodukte auf BZE-Ebene, die unter Condition 9 der Lizenz fallen, von Royal Mail in die neu geschaffene Tochtergesellschaft Royal Mail Wholesale ausgelagert um eine klare Trennung zwischen bulk mail und Access-Produkten zu schaffen. Royal Mail Wholesale führte daraufhin das so genannte Zonal Pricing in den ‚zonal access agreements‘ ein. Dabei teilte Royal Mail sein Zustellgebiet

⁸² Vgl. Postcomm (2004).

⁸³ Weitere Beanstandungen seitens der Wettbewerber waren, dass Royal Mail Informationen, die aus der Verhandlung mit Wettbewerbern stammen, dafür benutzen würde, sich durch solche Vertragskonditionen einen unlauteren Wettbewerbsvorteil bei den Zielkunden der Wettbewerber zu verschaffen. Des weiteren würde Royal Mail verschiedene Details der Teilleistungsverträge mit Kunden nicht veröffentlichen. Vgl. Postcomm (2005a).

⁸⁴ Vgl. Eccles (2008): S. 351.

in fünf Preiszonen (A bis E) auf. Jede Postleitzahl ist einer dieser fünf Zonen zugeordnet. Die Einteilung der Postleitzahlen in die fünf Zonen basiert auf den kostenbasierten Kriterien Zustelldichte und Zustellvolumen. Somit existiert kein einheitlicher Preis für die eingelieferten Sendungen wie bei der ‚national access option‘ (Preis entspricht der Zustellzone C), sondern verschiedene Teilleistungspreise (A bis E) in Abhängigkeit vom Zustellgebiet der Sendungen.

Kunden und Konsolidierer können zwischen beiden Vertragsvarianten nach ihren Bedürfnissen wählen. Unter allen Access Agreements gelten die gleichen sendungsspezifischen Vorgaben für die verschiedenen ‚access services‘.⁸⁵

Für Briefe bis 100 g bietet Royal Mail Wholesale die folgenden Access-Produkte an:⁸⁶

- **Access 120:** Vorsortierung auf 120 ‚selections based on Postcode Areas‘ (= Leitregionen). Dabei wird zwischen Briefen, die nicht maschinenlesbar sind, Briefen deren Maschinenlesbarkeit durch das OCR-Verfahren (Optical Character Recognition font) sichergestellt wurde und Briefen die barcodiert (CBC-Verfahren) sind, unterschieden.
- **Access 700:** Vorsortierung auf 700 ‚selections based on Inward Mail Centres‘ (= BZE). Dieses Produkt gilt nur für Briefe, die barcodiert (CBC-Verfahren) sind.
- **Access 1400:** Vorsortierung auf 1400 ‚selections based on Postcode Districts‘ (= Zustellstützpunkte).
- **Access Walksort:** Vorsortierung auf ‚postal delivery walk‘ (= Gangfolgesortierung).

Diese Access-Produkte von Royal Mail Wholesale sind sowohl für Kunden als auch für Wettbewerber erhältlich, die ihre Sendungen beim BZE einliefern. Die Muttergesellschaft Royal Mail bietet dieselben Produkte auch für Kunden an, die ihre Sendungen im BZA einliefern. Diese Produkte werden als Endkunden-Produkte betrachtet, sind im Sinn dieser Studie aber ebenfalls als Teilleistungsprodukte anzusehen.

Preise für Teilleistungen / Rabatte für Vorleistungen

Die Preise für Endkunden-Produkte von Royal Mail werden durch Postcomm mittels eines Price-Cap reguliert. Die Preise für Access-Produkte von Royal Mail Wholesale unterliegen einer so genannte ‚Headroom-Regulierung‘ durch Postcomm. Dabei wird lediglich die Preismarge zwischen den Access-Produkten und den als äquivalent angesehenen bulk-mail-Produkten reguliert.⁸⁷ Als äquivalente bulk-mail-Produkte wurden Second-Class-Produkte (Standard Mail) mit der niedrigsten Gewichtsstufe und ohne volumenabhängigen Rabatte verwendet. Dies wird durch die Tatsache begründet, dass

⁸⁵ Vgl. dazu Royal Mail Wholesale (2009a).

⁸⁶ Vgl. Im Folgenden Royal Mail Wholesale (2009b).

⁸⁷ Vgl. Crew / Kleindorfer (2008): S. 51.

Wettbewerber hauptsächlich im Second-Class-Segment (Werbesendungen) mit Royal Mail konkurrieren.⁸⁸ Die Preise für Access-Produkte werden somit indirekt über die Kopplung an die mittels Price-Cap regulierten bulk-mail-Produkte kontrolliert. Das Headroom-Niveau wurde für vier Jahre festgesetzt (2006 bis 2010).⁸⁹

Die Preisgestaltung der Access-Produkte von Royal Mail Wholesale unterscheidet für Kunden bzw. Wettbewerber mit einem ‚zonal access contract‘ 5 verschiedene Preiszonen (A bis E). Zwischen den Zonen A bis E ergeben sich enorme Preisunterschiede, wobei der Preis von Zone A nach Zone E ansteigt. So kann der Versand derselben Sendung in Zone A um bis zu 51,4 % günstiger sein, als der Versand in Zone E. Für Kunden bzw. Wettbewerber mit einem ‚national access contract‘ gilt stattdessen für alle eingelieferten Sendungen ein einheitlicher Preis, der dem der Preiszone C entspricht.⁹⁰ Ebenso ergeben sich enorme Preisunterschiede zwischen den Produkten ‚First Class Mail‘ und ‚Standard Mail‘ und den Access-Produkten, wie im Folgenden dargestellt.

⁸⁸ Vgl. Postcomm (2005b): S. 46 f.

⁸⁹ Vgl. Postcomm (2008a): S. 5 ff.

⁹⁰ Vgl. dazu Dieke et. al. (2009): S. 46 f.

Tabelle 5: Royal Mail – Preise (in GBP) und Rabatte (in %) für Access-Produkte (2009)

Access-Produkt	Barcodiert	Netzzugang	Preis (in GBP)	Rabatt (in %)
First Class Mail, Sendungen bis 60 g				
Retail First Class Mail (Basisprodukt)	Nein	Nein	0,39	
Cleanmail Plus, minimum volume: 1.000	Ja	BZA	0,308	20,9 %
Mailsort 120 (OCR/CBC), minimum volume: 4.000	Ja	BZA	0,280	28,1%
Mailsort 700, minimum volume: 4.000	Ja	BZA	0,277	29,0%
Mailsort 1400, minimum volume: 4.000	Ja	BZA	0,314	19,5%
Walksort, minimum volume: 4.000	Ja	BZA	0,226	42,1 %
Second Class Mail, Sendungen bis 60 g				
Retail Second Class Mail (Basisprodukt)	Nein	Nein	0,30	
Cleanmail Plus, minimum volume: 1.000	Ja	BZA	0,215	28,3%
Mailsort 120 (OCR/CBC), minimum volume: 4.000	Ja	BZA	0,195	34,9%
Mailsort 700, minimum volume: 4.000	Ja	BZA	0,193	35,7%
Mailsort 1400, minimum volume: 4.000	Ja	BZA	0,219	26,9 %
Walksort, minimum volume: 4.000	Ja	BZA	0,158	47,4%
Access 120 OCR	Ja	BZE	Zonal: 0,121-0,235	21,7%-59,7%
Access 120 CBC	Ja	BZE	Zonal: 0,120-0,234	22,0%-60,0%
Access 700	Ja	BZE	Zonal: 0,120-0,234	22,0%-60,0%
Access 1400	Ja	BZE	Zonal: 0,126-0,242	19,3%-58,0%
Access Walksort	Ja	BZE	Zonal: 0,117-0,241	19,6%-61,0%

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Basis von Royal Mail (2009a), Royal Mail (2009b) und Royal Mail Wholesale (2009c).

Im dargestellten Preisvergleich wurden die Access-Produkte (Produkte mit BZE-Zugang) von Royal Mail Wholesale den Standard Mail-Produkten von Royal Mail gegenübergestellt, da diese die Referenzprodukte darstellen. Kunden und Wettbewerber können durch Nutzung der Access-Produkte von Royal Mail Wholesale, indem sie die Vorsortierung der Sendungen sowie die Einlieferung ins BZE übernehmen, Portoeinsparungen gegenüber dem Briefprodukt von Royal Mail von bis zu 61 % erzielen, wie

die Übersicht zeigt.⁹¹ Grundsätzlich ist jedoch auch eine Einlieferung von First Class-Mail Produkten möglich. Dadurch ergeben sich für Kunden und Wettbewerber noch höhere Rabatte von bis zu 69,9 %. Die Preise für die Nutzung des Netzzugangs (BZE und BZA) sind relativ niedrig, so dass die Nutzung der Teilleistung Zustellung für die Vorleister wirtschaftlich sinnvoll ist.

Nutzung von Netzzugang

Die Entwicklung des Wettbewerbs in Großbritannien konzentriert sich auf den Downstream-Access. Die meisten der insgesamt 25 aktuell bei der Postcomm registrierten Lizenznehmer sammeln und sortieren ihre Sendungen, um sie anschließend in das Netz von Royal Mail einzuliefern. Für die Einlieferung von Sendungen bei einem BZA von Royal Mail ist in Großbritannien kein Abschluss eines access contracts notwendig. Diese Sendungsmengen fallen zwar ebenfalls unter die Definition des Netzzugangs dieser Studie, werden von Royal Mail und Postcomm aber nicht als Access-Volumen aufgefasst. Für die Jahre 2007 und 2008 veröffentlichte Royal Mail erstmals Informationen über das Volumen bereits vorbereiteter Sendungen. Demzufolge wurden im Jahr 2007 rund 6.122 Mio. Sendungen und im Jahr 2008 4.438 Mio. Sendungen bereits vorsortiert bei einem BZA von Royal Mail eingeliefert. Dies entspricht 30,0 % bzw. 21,7 % des gesamten Sendungsvolumens von Royal Mail.⁹²

Das im Folgenden dargestellte Access-Volumen bezieht sich dagegen ausschließlich auf Sendungen, die mittels eines access contracts mit Royal Mail Wholesale bei einem BZE eingeliefert wurden.

⁹¹ Vgl. dazu Dieke et. al. (2009): S. 47. Hier ergeben sich leichte Differenzen aufgrund von Rundungen.

⁹² Vgl. für die Angabe des Sendungsvolumens BZA: Royal Mail (2009c): S. 4. Die Berechnung des BZA-Access-Anteils wurde auf die gesamte Sendungsmenge von Royal Mail, die sich aus Tabelle 6 ergibt, bezogen.

Tabelle 6: Entwicklung von Sendungsmenge und Access-Volumen (BZE) in Großbritannien (2004-2008)

Sendungsmenge (Mio.) *)	2004	2005	2006	2007	2008
Sendungsmenge Royal Mail	20.496	20.862	20.671	20.381	20.490
Royal Mail End-to-End	20.409	19.705	18.229	16.290	~ 15.210
Access Volumen Total	87	1.157	2.442	4.091	5.280
Access Volumen Wettbewerber	79	539	1.148	2.337	~ 3.520
Access Volumen Kunden	8	618	1.292	1.754	~ 1.760
Sendungsmenge Wettbewerber	40	39	31	26	23,8
Anteil Access-Volumen Total **)	0,42%	5,55%	11,81%	20,07%	25,77%
Anteil Wettbewerber End-to-End ***)	0,19%	0,19%	0,15%	0,13%	0,12%

*) Die Angaben beziehen sich auf den lizenzierten Bereich, der Sendungen von bis zu 350g umfasst.

***) Anteil des Access-Volumens an der gesamten Sendungsmenge von Royal Mail.

****) Anteil des End-to-End-Volumens von Wettbewerbern am gesamten britischen Sendungsvolumen (Sendungsmenge Royal Mail + Sendungsmenge Wettbewerber).

Quelle: Eigene Darstellung für die Jahre 2004 bis 2007 auf Basis von Postcomm (2006): S. 48, Postcomm (2007): S. 51, Postcomm (2008b): S. 58 und Postcomm (2009): S. 13 und für 2008 auf Basis von Royal Mail (2009c): S. 4.

Während im Jahr 2004 nur 87 Mio. Sendungen durch access contracts (sowohl von Wettbewerbern als auch von Kunden) eingeliefert wurden, betrug die Menge im Jahr 2007 bereits 4,1 Mrd. Sendungen. Das Access-Volumen erreichte damit bereits einen Anteil von 20 % am gesamten Sendungsvolumen von Royal Mail (Royal Mail End-to-End zuzüglich gesamtes Access-Volumen). Die allein von Wettbewerbern eingespeisten Sendungen sind im gleichen Zeitraum von 79 Mio. Sendungen auf 2,34 Mrd. Sendungen angestiegen. Damit beträgt der Anteil der allein von Wettbewerber eingelieferten Sendungen am gesamten Sendungsvolumen von Royal Mail 11,5 %.⁹³ Postcomm zufolge ist das gesamte Access-Volumen im Jahr 2008 auf 5,3 Mrd. Sendungen angestiegen. Dies entspricht etwa 26 % des gesamten Sendungsvolumens von Royal Mail. Während im Jahr 2005 Wettbewerber noch weniger Menge als Kunden bei Royal Mail einlieferten, stammten in 2008 bereits zwei Drittel der eingelieferten Sendungen von Wettbewerbern und lediglich ein Drittel von Kunden.⁹⁴

Während die Sendungsmenge im End-to-End-Bereich sowohl bei Wettbewerbern als auch bei Royal Mail stetig sinkt, nimmt das Access-Volumen jährlich stark zu. Der Anstieg des Access-Volumens lässt sich dadurch erklären, dass Kunden und Wettbewerber Sendungen, die sie früher als bulk mail über Royal Mail versand haben, vielfach durch die billigeren Access-Produkte von Royal Mail Wholesale substituieren. Darauf deutet zumindest die neueste Veröffentlichung von Royal Mail hin, nach der zwischen 2007 und 2008 die bulk mail-Sendungsmenge um 1,5 Mrd. Sendungen zurückging,

⁹³ Vgl. Postcomm (2006): S. 48, sowie Postcomm (2008b): S. 37 ff.

⁹⁴ Vgl. Postcomm (2009): S. 13.

während das Access-Volumen von Royal Mail Wholesale im gleichen Zeitraum um 1,3 Mrd. Sendungen anstieg.⁹⁵

Die Rolle von Netzzugang

Der britische Briefmarkt ist vor allem durch einen starken Wettbewerbsdruck in den Bereichen der Einsammlung, Sortierung und dem Transport zu einer entsprechenden Einrichtung von Royal Mail gekennzeichnet. Im März 2001 verpflichtete Postcomm Royal Mail in Condition 9 seiner Lizenz dazu, seinen Kunden und Wettbewerbern einen Netzzugang zu gewähren um den Wettbewerb zu fördern. Inzwischen findet eine aktive Vermarktung der Netzzugangsprodukte durch Royal Mail statt, insbesondere seit Einführung der „Customer Direct Access Agreements“. Die „Access Agreements“ werden sowohl von Konsolidierern als auch von versandstarken Kunden genutzt.

Durch Rabatte für Access-Produkte von aktuell bis zu 61 % auf die im westeuropäischen Vergleich ohnehin niedrigen Preise der Basisprodukte konzentriert sich der Wettbewerb auf das vordere Segment der Wertschöpfungskette des Briefmarktes. Ein Aufbau eigener Zustellnetze und damit von End-to-End-Wettbewerb findet dagegen nicht statt. Im Gegenteil, das Sendungsvolumen von alternativen Zustellunternehmen sinkt stetig und erreichte 2008 einen Marktanteil von gerade einmal 0,12 % (siehe Tabelle 6). Obwohl das Access-Volumen stetig zunimmt, findet im britischen Briefmarkt kein Ausbau der Zustellnetze durch Wettbewerber statt. Das Konzept der ‚ladder of investment‘ findet somit auf dem britischen Briefmarkt keine Anwendung. Im Gegenteil, die niedrigen Teilleistungspreise bewirken hier eine Behinderung des Zustellwettbewerbs.

Von den niedrigen Preisen für Teilleistungen von Royal Mail können insbesondere größere Geschäftskunden und Wettbewerber im vorderen Teil der Wertschöpfungskette profitieren. Die Einsparung gegenüber dem Basisprodukt liegt deutlich unter ihrem Kostenaufwand für die Übernahme der Vorleistung. Infolgedessen stieg das Volumen der durch Kunden und vor allem durch Wettbewerber bereits vorsortierten und beim BZA eingelieferten Sendungen in den letzten Jahren äußerst stark an (von 87 Mio. in 2004 auf 3.535 Mio. in 2008).

Royal Mail profitiert ebenfalls von der Auslagerung von Vorleistungen an Kunden und Wettbewerber, indem es arbeitsintensive Bereiche der Produktion auf Wettbewerber und Kunden auslagert, dennoch aber fast die gesamte Sendungsmenge des Marktes für die Zustellung erhält. So können im vorderen Teil Arbeitskosten gespart werden, während sich im Zustellbereich weiterhin die gesamten Skaleneffekte auswirken können.

⁹⁵ Vgl. Royal Mail (2009c): S. 4; Für die Entwicklung dieses Verhältnisses in den vorherigen Jahren sind leider keine Daten verfügbar.

3.4 Netzzugang und Zustellwettbewerb in Deutschland

Marktentwicklung

Sendungsmengenentwicklung

Die Sendungsmenge im lizenzpflichtigen Bereich ist in Deutschland zwischen 2000 und 2007 stetig leicht angestiegen. Sie stieg von 16,585 Mrd. (2000) auf 17,708 Mrd. (2007) an.⁹⁶ Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Sendungsmenge im lizenzpflichtigen Bereich beträgt für diesen Zeitraum (CAGR 00-07) somit 0,94 %. Im Jahr 2008 stieg die Sendungsmenge trotz starker wirtschaftlicher Krise leicht (+1,8 %) um 315 Mio. Sendungen auf 18,023 Mrd. Sendungen an (CAGR 00-08: 1,05 %). Im Verhältnis dazu ist die Anzahl der durch die Wettbewerber zugestellten Sendungen zwischen 2007 und 2008 um 33 Mio. auf 1,618 Mrd. gesunken (-2,0 %).

Briefpreisentwicklung

Die Entwicklung des Portopreises für einen 20 g-Standardbrief (Inland) der DPAG ist seit dem Jahr 2000 weitestgehend konstant. Im Jahr 2003 wurde das entsprechende Porto um EUR 0,01 auf EUR 0,55 gesenkt. Somit ist die Preisentwicklung für den 20 g-Standardbrief sowohl nominal als auch real leicht rückläufig: Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate zwischen 2000 und 2008 (CAGR 00-08) weist mit -0,28 % einen leicht negativen Wert aus, während der vergleichbare Wert für die Inflation in dem selben Zeitraum 1,85 % beträgt.⁹⁷ Die Briefpreise der Wettbewerber inklusive Mehrwertsteuer liegen zum Großteil unter den Preisen der Deutsche Post AG (DPAG), die derzeit noch von der Mehrwertsteuer befreit ist.⁹⁸

Zu beachten ist, dass dieser positive Trend für die Endkunden (nominal leicht bzw. real stärker sinkende Briefporti) zum Großteil durch die Preisregulierung der Bundesnetzagentur bestimmt wird.

Gewährleistung Mindeststandard Postdienst

Seit dem 1. Januar 2008 ist die DPAG, der deutsche Incumbent, nicht mehr alleine dazu verpflichtet, den Post-Universaldienst im Sinne des Mindeststandards der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) zu erbringen. Vielmehr gewährt seitdem die Gesamtheit aller Anbieter auf dem Markt diesen Mindeststandard. Dennoch werden die Vorgaben der PUDLV für die Briefbeförderung derzeit schon alleine durch das Leistungsangebot der DPAG abgedeckt.⁹⁹ Die DPAG gewährleistet eine flächendeckende Einsammlung und Zustellung von Postsendungen und überschreitet die Vorgabe von

⁹⁶ Vgl. hierzu und im Folgenden Bundesnetzagentur (2009b): S. 38 ff.

⁹⁷ Vgl. ITA-Consult/WIK-Consult (2009): S. 52; eigene Berechnungen.

⁹⁸ Vgl. Dieke et al. (2009): S. 50, sowie Bundesnetzagentur (2009b): S. 45.

⁹⁹ Vgl. Bundesnetzagentur (2009a): S. 125.

der Brieflaufzeit (E+1: 80 %) deutlich, indem sie rund 95 % der Sendungen bereits am nächsten Tag zugestellt.

Zusammenfassung Marktentwicklung

Tabelle 7: Marktentwicklung Deutschland: Zusammenfassung

Indikator	Bewertung
Sendungsmengenentwicklung	bis '08: ↗, seit '09: ↘
Briefpreisentwicklung	Nominal: →, Real: ↘
Gewährleistung Mindeststandard Postdienst	✓

Quelle: WIK-Consult.

Entwicklung des Zustellwettbewerbs

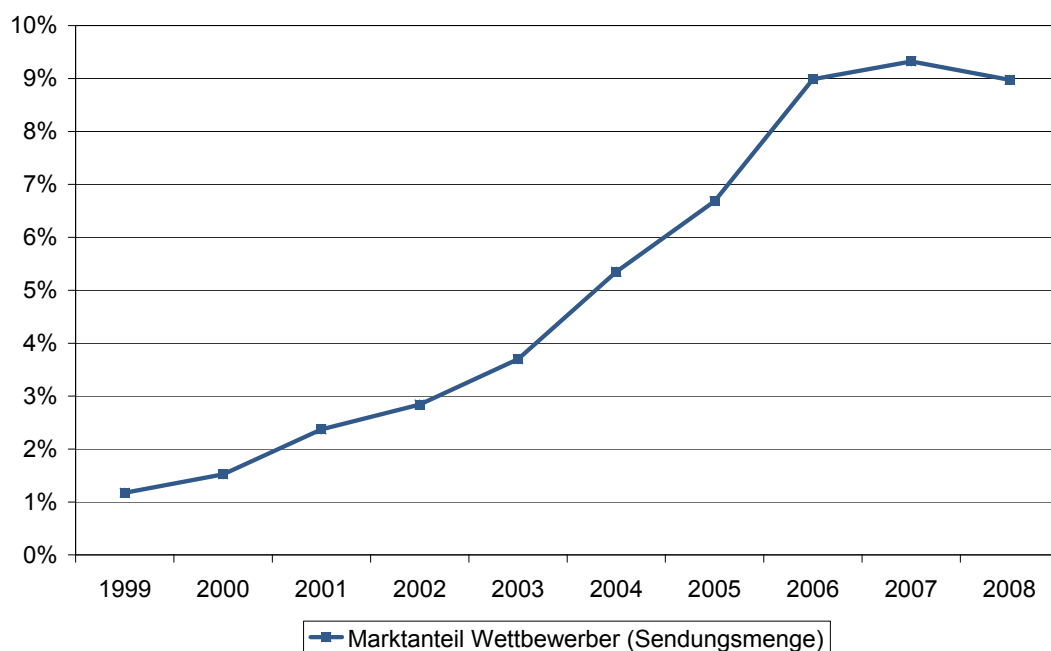
Der End-to-End-Wettbewerb im lizenzpflichtigen Marktbereich ist seit dem Jahr 1999 stetig gewachsen. Maßgeblichen Anteil hatte daran u. a. die Einführung der so genannten ‚D-Lizenz‘ (höherwertige Dienstleistungen), die Wettbewerbern die Erbringung von Briefsendungen innerhalb der Gewichtsgrenzen der Exklusivlizenz der DPAG erlaubte, sofern damit ein Zusatzdienst verbunden war. Zwischen 1999 und 2007 stieg der Marktanteil der Wettbewerber nach Sendungsmenge von 1,2 % auf 9,3 %.¹⁰⁰ Im Jahr 2007 war der deutsche Briefmarkt durch einen relativ starken End-to-End-Wettbewerb gekennzeichnet, was z. T. auch daran liegt, dass der Netzzugang für Wettbewerber und Konsolidierer erst seit 2005 existiert.¹⁰¹ Im Jahr 2008 ist der Marktanteil der Wettbewerber im lizenzpflichtigen Bereich leicht auf 9,0 % abgesunken. Neben der Wirtschaftskrise werden als Gründe hierfür auch die Einführung des branchenspezifischen Mindestlohns sowie die einseitige Mehrwertsteuerbefreiung für die DPAG genannt.¹⁰² Die größten Wettbewerber der DPAG sind neben der TNT Post einige regional tätige Zustelldienste.

¹⁰⁰ Wettbewerber stellten im Jahr 2007 insgesamt 1,651 Mrd. der insgesamt 17,708 Mrd. Briefsendungen im lizenzpflichtigen Bereich in Deutschland selbst zu; vgl. Bundesnetzagentur (2009b): S. 41.

¹⁰¹ Vgl. Bundesnetzagentur (2008): S. 130.

¹⁰² Vgl. Bundesnetzagentur (2009b): S. 41.

Abbildung 3: Deutschland: Marktanteile der Wettbewerber (lizenzpflichtiger Bereich) nach Sendungsmenge (1999 – 2008)



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Bundesnetzagentur (2007b): S. 24, Bundesnetzagentur (2009b): S. 41.

Entwicklung und Ausgestaltung des Netzzugangs

In Deutschland ist ein auf dem Briefmarkt tätiges und dort marktbeherrschendes Unternehmen nach § 28 PostG dazu verpflichtet, auf Nachfrage „Teile der von ihm erbrachten Beförderungsleistungen gesondert anzubieten, sofern ihm dies wirtschaftlich zumutbar ist.“ Die Intention des deutschen Gesetzgebers bei der Netzzugangspflicht für marktbeherrschende Unternehmen bestand bei der Verabschiedung des Postgesetzes im Jahre 1997 vor allem darin, die Interessen der Kunden zu vertreten. Mit der Netzzugangspflicht sollte dafür Sorge getragen werden, dass Marktbeherrscher „ihr Angebot auf die Bedürfnisse der Nachfrage ausrichten, d.h. entsprechend differenzierte Leistungen anbieten und gesondert tarifieren.“¹⁰³ Dadurch wird Kunden die Möglichkeit eingeräumt, Teile der Wertschöpfungskette in Eigenleistung zu erbringen. Durch eine fortschreitende Arbeitsteilung erwartete der Gesetzgeber die Realisierung von Gewinnen sowie eine Absenkung der Gesamtkosten des Postsektors und in Folge dessen ein niedrigeres Preisniveau auf der Vorleistungsebene. Um zu verhindern, dass die Netzzugangspflicht nicht durch preispolitischen Maßnahmen seitens des Marktbeherrschers konterkariert wird, sollen sich, nach Vorstellung des Gesetzgebers, die Rabatte für die Übernahme von Vorleistungen, an den beim Marktbeherrscher wegfallenden Kosten orientieren und dürfen nicht so niedrig sein, dass Kunden nicht an der

¹⁰³ Vgl. hierzu und im Folgenden Deutscher Bundestag (1997): S. 27.

Erbringung der Eigenleistung interessiert sind. Zudem sollte durch den Netzzugang sichergestellt werden, dass die Entstehung und Entwicklung wettbewerblicher Strukturen nicht aufgrund des Bestehens von Bottleneck-Ressourcen verhindert wird.

Der Zugang von Kunden zu Teilleistungen der DPAG wurde erstmals durch die Beschlusskammer 5 der Bundesnetzagentur (BNetzA), der deutsche Regulierer, in 1999/2000 durchgesetzt.¹⁰⁴ Die DPAG wurde verpflichtet, bereits vorbereitete Brief- und Infopostsendungen zu von der Bundesnetzagentur festgelegten Konditionen anzunehmen, deren Weiterverarbeitung und Zustellung zu übernehmen und im Gegenzug für die Vorbereitung der Sendungen einen Rabatt zu gewähren. Dazu zählen auch Sendungen, die damals eigentlich in den Bereich der Exklusivlizenz der DPAG fielen, solange diese nicht gewerbsmäßig erbracht werden.¹⁰⁵ Briefsendungen und Infopostsendungen können seitdem sowohl in ein BZA als auch in ein BZE der DPAG eingeliefert werden.¹⁰⁶ Dagegen wurde der Antrag eines Konkurrenten der DPAG, Zugang auch zu Zustellstützpunkten zu erhalten, von der Bundesnetzagentur abgewiesen. Die ablehnende Entscheidung der Bundesnetzagentur wurde auf Klage des Antragsstellers vom Verwaltungsgericht Köln bestätigt.¹⁰⁷

Konsolidierern verweigerte die DPAG jedoch weiterhin den Zugang zu und die Gewährung von Rabatten für Teilleistungen (Einlieferung ins BZA oder BZE der DPAG) mit der Begründung, dass die gewerbsmäßigen Tätigkeiten der Abholung, des Transports und der Sortierung in den Bereich der Exklusivlizenz der DPAG fällt. Erst im Jahr 2005 untersagte das Bundeskartellamt der DPAG, Konsolidierern den Zugang zu solchen Teilleistungen zu verweigern, da hierdurch eine Ungleichbehandlung von Einlieferern stattfindet, für die keine sachliche Rechtfertigung vorliegt. Die Verpflichtung der DPAG zur Gewährung von Netzzugang auch für Konsolidierer wurde kurz darauf durch einen Beschluss des OLG Düsseldorf bestätigt.¹⁰⁸ Die DPAG gewährte daraufhin Konsolidierern einen Teilleistungszugang, der jedoch zum Teil von den für Kunden geltenden Bestimmungen abwich.¹⁰⁹ Der Europäische Gerichtshof entschied im Jahr 2008, dass ein Anbieter von Universalpostdienstleistungen Konsolidierern die gleichen Sondertarife und

¹⁰⁴ Vgl. dazu die folgenden Beschlüsse der Beschlusskammer 5 der Bundesnetzagentur: BK 5a-00/065, BK 5a-00/110, BK 5a-00/ 112, BK 5a-00/113, BK 5a-00/114 sowie BK 5a-01/004.

¹⁰⁵ Mit Wettbewerbern hatte die DPAG damals nur Teilleistungsverträge für Sendungen oberhalb der Gewichtsgrenze der Exklusivlizenz geschlossen.

¹⁰⁶ Die Einlieferung von Infopostsendungen bei einem BZA wurde von der Bundesnetzagentur jedoch nicht als Teilleistungen angesehen. „Da bei dem Produkt Infopost von jeher seitens des Kunden die Einlieferung bei von der Antragsgegnerin (DPAG) bestimmten Einlieferungsstellen nach diversen Postleitzahlgraden vorsortieren Massengebinden erfolgt ist, beinhaltet das Grundprodukt Infopost bereits die wesentlichen hier in Rede stehenden Vorleistungen.“ Vgl. dazu Beschluss der Beschlusskammer 5 der Bundesnetzagentur, BK 5a-01/004, S. 22.

¹⁰⁷ Bundesnetzagentur (2007a): S. 75.

¹⁰⁸ Vgl. dazu Beschluss B 9 - 55/03 der 9. Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes vom 11. Februar 2005 sowie Beschluss VI – Kart 3/05 (V) des 1. Kartellsenats des Oberlandesgerichts Düsseldorf vom 13. April 2005.

¹⁰⁹ Die Abweichungen betreffen nicht die festgelegten Entgelte (bzw. Rabatte), sondern vielmehr die Einlieferungsbedingungen. Vgl. dazu Urteil der 1. Kammer des Europäischen Gerichtshofes in den verbundenen Rechtssachen C-287/06 bis C-292/06 vom 6. März 2008 sowie beispielsweise der Beschluss BK 5b-04/129 der Beschlusskammer 5 der Bundesnetzagentur.

Bedingungen einräumen muss wie Geschäftskunden, um die Grundsätze der Transparenz und Nichtdiskriminierung zu beachten.¹¹⁰

Preise von Teilleistungen / Rabatte für Vorleistungen

Bis zum Ende der Exklusivlizenz zu Beginn des Jahres 2008, musste die DPAG Entgelte für Teilleistungen vorab durch die Bundesnetzagentur genehmigen lassen. Dabei wurden für den Zeitraum 2005 bis 2007 die im Folgenden dargestellten Rabatte für die Erbringung von Vorleistungen genehmigt, die gleichermaßen für alle Versender gelten.

Tabelle 8: DPAG – Rabatte (in %) für Vorleistungen Brief (2005-2007)

Freimachung BRIEF					
Freistempelung		AFM-Freimachung		DV-Freimachung	
Mindestumsatz	Rabatt	Mindestmenge	Rabatt	Mindestmenge	Rabatt
		Keine	1 %	Keine	1 %
Mind. EUR 200 Umsatz	1 %	Mind. 25.000	12 %	Mind. 25.000	13 %

Vorsortierung BRIEF (nur im Jahr 2005, danach weggefallen)			
Standard-, Kompaktbrief		Groß-, Maxibrief	
Menge pro Einlieferung	Rabatt	Menge pro Einlieferung	Rabatt
Mind. 500 je Leitregion	2 %	Mind. 500 je Leitregion	2 %
		Mind. 50 je PLZ	4 %

BZA BRIEF *)			
Postkarte, Standard-, Kompaktbrief		Groß-, Maxibrief	
Menge pro Einlieferung	Rabatt	Menge pro Einlieferung	Rabatt
5.000 - 10.000	3 %	5.000 - 10.000	3 %
10.001 - 15.000	6 %	10.001 - 15.000	6 %
15.001 - 20.000	10 %	15.001 - 20.000	10 %
20.001 - 25.000	14 %	20.001 - 25.000	14 %
>25.000	18 %	>25.000	18 %

BZE BRIEF *)			
Postkarte, Standard-, Kompaktbrief		Groß-, Maxibrief	
Menge pro Einlieferung	Rabatt	Menge pro Einlieferung	Rabatt
Mind. 500	21 %	Mind. 500	21 %

*) Inklusive aller Ansprüche auf Entgeltermäßigungen (z. B. 1 % für DV-/AFM-Freimachung)

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (2004): S. 877 ff., Bundesnetzagentur (2006a): S. 60 ff. und Bundesnetzagentur (2006b): S. 3588 ff.

¹¹⁰ Vgl. dazu Urteil der 1. Kammer des Europäischen Gerichtshofes in den verbundenen Rechtssachen C-287/06 bis C-292/06 vom 6. März 2008.

Für die Freimachung von Sendungen konnten Kunden und Wettbewerber somit zwischen 1 % und 13 % Rabatt in Abhängigkeit von der Art der Freimachung (Freistempe- lung, AFM-Freimachung oder DV-Freimachung) sowie der Höhe der Mindesteinliefe- rungsmenge bzw. des Mindestumsatzes erzielen. Im Jahr 2005 gab es zusätzliche Ra- batte für verschiedene Vorsortierungsgrade (auf Leitregion oder je PLZ). Für die Einlie- ferung von Sendungen ins Briefzentrum Abgang (BZA) konnten die Kunden einen Ra- batt zwischen 3 % und 18 % in Abhängigkeit von der eingelieferten Sendungsmenge erhalten, für die Einlieferung von mindestens 500 Sendungen ins Briefzentrum Eingang (BZE) sogar 21 %. Damit die DPAG Sendungen an einem BZA oder BZE annimmt, müssen diese die folgenden Bedingungen erfüllen: Die Sendungen müssen maschinen- lesbar und freigemacht sein, auf die ersten beiden Ziffern der Postleitzahl (Leitregion) vorsortiert sein und eine Mindesteinlieferungsmenge von 5.000 Stück je Basisprodukt erfüllen.¹¹¹ Die Bundesnetzagentur genehmigte auch für den Bereich der Infopostsen- dungen und Kataloge Entgelte für Teilleistungen, die die nächste Übersicht zeigt.

Tabelle 9: DPAG – Rabatte (in %) für Vorleistungen Infopost/Kataloge (2005- 2007)

Freimachung INFOPOST/KATALOGE			
DV-Freimachung/Freimachungsvermerk (ZL)		AFM-Freimachung	
Mindestmenge	Rabatt	Mindestumsatz	Rabatt
keine	1 %	Mind. EUR 200 Umsatz	1 %

Vorsortierung INFOPOST/KATALOGE				
	Bund-Behälterfertigung		Palettenfertigung	
Menge pro Einlieferung	Leitregion	PLZ *)	Leitzone	Leitregion
ab 4.000	2 %	4 %	1 %	3 %
ab 25.000	3 %	5 %	2 %	4 %
ab 100.000	4 %	6 %	3 %	5 %
ab 250.000	5 %	7 %	4 %	6 %
ab 500.000	7 %	8 %	6 %	7 %

BZE INFOPOST/KATALOGE			
Kunde: alle Infopostsendungen		Wettbewerber: Infopostsendungen > 50 g	
Mindestmenge	Rabatt	Mindestmenge	Rabatt
Mind. 250 je Leitregion	3 %	Mind. 250 je Leitregion	3 %

*) Vorsortierung auf PLZ nur bei Infopost-Groß und Infopost-Maxi möglich

Die Entgeltermäßigungen für Freimachung (DV, ZL, AFM), Vorsortierung (Bund-Behälterfertigung, Palet- tenfertigung) und zusätzliche Ermäßigungen für Mindesteinlieferungsmengen (pro Aktion/pro Kalenderviertel- jahr) können frei kombiniert werden. Die Entgeltermäßigung wird jeweils auf das Bruttoentgelt gewährt.

Quelle: Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (2004): S. 1883 ff., Bundesnetzagentur (2006a): S. 66ff. und Bundesnetzagentur (2006b): S. 3593 ff.

¹¹¹ Vgl. dazu AGB der DPAG für Teilleistungen bei der Beförderung von Briefen.

In den Jahren 2005 bis 2007 erhielten Kunden für die Freimachung von Infopostsendungen 1 % Rabatt. Für verschiedene Grade der Vorsortierung und Bündelung waren in Kombination mit der Palettenfertigung der Sendungen zusätzlich bis zu 15 % Rabatt möglich.¹¹² Normalerweise werden Infopostsendungen im BZA eingeliefert, mit der Einlieferung von mindestens 250 bereits auf Leitregion sortierte Sendungen ins BZE war ein zusätzlicher Rabatt von 3 % verbunden. Zudem konnten Kunden durch Abschluss eines Kooperationsvertrags Infopost zusätzliche Rabatte zwischen 4,7 % und 10,8 % in Abhängigkeit von der Einlieferungsmenge pro Aktion (mind. 100.000 Sendungen) sowie der Gesamteinlieferungsmenge pro Kalendervierteljahr (mind. 1 Mio. Sendungen) erhalten.¹¹³

Seit dem Ende der Exklusivlizenz zu Beginn des Jahres 2008 beschränkt sich die Preisregulierung für Massensendungen (ab einer Einlieferungsmenge von 50 Stück) und damit auch für Teilleistungszugänge auf eine Ex-post-Kontrolle seitens der Bundesnetzagentur. Die DPAG ist durch ein Urteil des EuGH von 2008 zur diskriminierungsfreien Annahme aller Arten von Briefsendungen, ohne Gewichtsbeschränkungen, gleichermaßen von Kunden und Wettbewerbern sowie Konsolidierern verpflichtet.¹¹⁴

Im Bereich Infopost/Kataloge wendet die DPAG auch in ihrer aktuell geltenden Preisliste noch die gleichen Entgeltermäßigungen für die Freimachung, Vorsortierung und Einlieferung der Sendungen ins BZE an wie zwischen 2005 und 2007 (siehe Tabelle 9).¹¹⁵ Die Konditionen für den Zugang zu Teilleistungen im Bereich Brief hat die DPAG seitdem deutlich verbessert, wie die folgende Übersicht zeigt.

¹¹² Beispiel: Für die Einlieferung von Infopost-Maxi-Sendungen, die in PLZ-Behältern auf Leitregionspalotten eingeliefert werden, beträgt die Entgeltermäßigung bei einer Einlieferungsmenge von mindestens 500.000 Stück insgesamt 15 %.

¹¹³ Vgl. Deutsche Post AG (2009d).

¹¹⁴ Vgl. dazu Urteil der 1. Kammer des Europäischen Gerichtshofes in den verbundenen Rechtssachen C-287/06 bis C-292/06 vom 6. März 2008; siehe auch Fußnote 110.

¹¹⁵ Vgl. Deutsche Post AG (2009a): S. 42 sowie Deutsche Post AG (2009c).

Tabelle 10: DPAG – Rabatte (in %) für Vorleistungen Brief (2008-2009)

Freimachung BRIEF			
Freistempelung		DV-Freimachung	
Mindestumsatz	Rabatt	Mindestmenge	Rabatt
Mind. EUR 200 Umsatz	1 %	keine	1 %

BZA BRIEF *)			
Postkarte, Standard-, Kompaktbrief		Groß-, Maxibrief	
Menge pro Einlieferung	Rabatt	Menge pro Einlieferung	Rabatt
5.000 - 10.000	8 %	500 - 10.000	8 %
10.001 - 15.000	11 %	10.001 - 15.000	11 %
15.001 - 20.000	15 %	15.001 - 20.000	15 %
20.001 - 25.000	19 %	20.001 - 25.000	19 %
>25.000	23 %	>25.000	23 %

BZE BRIEF *)			
Postkarte, Standard-, Kompaktbrief		Groß-, Maxibrief	
Menge pro Einlieferung	Rabatt	Menge pro Einlieferung	Rabatt
Mind. 250	26 %	Mind. 100	26 %

*) Inklusive aller Ansprüche auf Entgeltermäßigungen (z. B. 1 % für DV-/AFM-Freimachung)

Quelle: Für Freimachung: Deutsche Post AG (2009a): S. 33, für BZA Brief und BZE Brief: Postunion (2009) sowie Deutsche Post AG (2009b).

Zum einen hat die DPAG die Rabatte für Einlieferungen ins BZA bzw. BZE erhöht und zum anderen die Mindestmengen für Groß- und Maxibriefe reduziert.¹¹⁶ Die Entgeltermäßigung für die Freimachung der Sendungen wurden hingegen eingeschränkt auf 1 % Rabatt für DV-freigemachte Sendungen oder für freigestempelte Sendungen ab einem Mindestumsatz pro Einlieferung von EUR 200.

Nutzung von Netzzugang

90 % der über einen Netzzugang eingelieferten Sendungen werden bei einem BZA aufgegeben, nur 10 % werden über einen BZE-Zugang eingeliefert. Zumeist werden Briefe über einen Netzzugang eingeliefert, Infopostsendungen nur vereinzelt.¹¹⁷ Die Einlieferung von Sendungen bei einem BZA oder einem BZE kann entweder durch einen Wettbewerber/Konsolidierer oder durch die Kunden selbst geschehen.

Über die von Kunden über einen Netzzugang eingelieferte Sendungsmenge gibt es keine Informationen. Im Jahr 2008 wurden 91,2 % aller Briefsendungen der DPAG von

¹¹⁶ Voraussetzung für die Einlieferung von Briefen beim BZA ist ihre Vorsortierung nach Leitregionen (die ersten beiden Ziffern der PLZ). Beim BZE können dagegen nur Sendungen eingeliefert werden, die an Empfänger innerhalb der Leitregion des BZE gerichtet sind.

¹¹⁷ Quelle: Gespräch mit Vertretern der DPAG.

Geschäftskunden versendet.¹¹⁸ Es ist davon auszugehen, dass ein großer Teil dieser Geschäftskundenbriefe bereits vorsortiert bei einer entsprechenden Großkundenannahmestelle bzw. einem Briefzentrum aufgeliefert wird. Auf die Kunden der DPAG der Großteil der abgeschlossenen Teilleistungsverträge. Zwischen 2000 und 2008 entfielen auf Kunden der DPAG durchschnittlich 88 % aller jeweils pro Jahr neu abgeschlossenen Teilleistungsverträge.¹¹⁹

Entsprechend der Öffnung des Netzes auch für Wettbewerber und Konsolidierer ist seit 2005 ein starker Anstieg der Teilleistungsverträge zu beobachten: Wurden zwischen 2000 und 2004 gerade einmal 25 Verträge zwischen der DPAG und Wettbewerbern/Konsolidierern geschlossen, so ist die Anzahl der Verträge bis Ende 2008 auf insgesamt 483 angestiegen.¹²⁰ Entsprechend ist auch die Anzahl der von Wettbewerbern/Konsolidierern eingelieferten Sendungsmenge zwischen 2005 und 2008 sprunghaft von 29 Mio. auf 1,14 Mrd. angestiegen. Dies hängt damit zusammen, dass die DPAG erst im Jahr 2005 dazu verpflichtet wurde, den Zugang zu ihren Briefzentren auch für Wettbewerber/Konsolidierer zu öffnen.¹²¹ Zuvor sahen diese weitgehend davon ab, in diesem Bereich tätig zu werden. Nach Beschlüssen des Bundeskartellamtes und des OLG Düsseldorf im Jahr 2005 konnte die Bundesnetzagentur die für die Konsolidierung erforderlichen Lizenzen (E-Lizenzen) erteilen bzw. bestätigen. Für das Jahr 2009 schätzt die Bundesnetzagentur den Anteil konsolidierter Mengen auf rund 1,46 Mrd. Sendungen,¹²² was einem Anstieg von etwa 28 % im Vergleich zu 2008 entspricht. Während im Jahr 2005 lediglich 0,18 % der Sendungsmenge der DPAG konsolidiert eingeliefert wurde, ist dieser Anteil im Jahre 2008 stark progressiv auf 6,9 % angestiegen. Für 2009 wird der konsolidierte Sendungsmengenanteil sogar auf 9,4 % geschätzt. Für den Bereich der Wettbewerber/Konsolidierer ist somit ein starker Anstieg der Nutzung des Netzzugangs seit seiner Einführung zu beobachten.

Die Rolle von Netzzugang

Seit 2005 können Kunden wie auch Wettbewerber und Konsolidierer vom Netzzugang im deutschen Briefmarkt profitieren. Durch den Netzzugang können Konsolidierer Vorleistungen wie die Sortierung und den Transport zum BZA bzw. BZE selber erbringen und dadurch einen entsprechenden Preisnachlass von der DPAG erhalten. Die DPAG übernimmt dann nur noch Teilleistungen, also ggf. die Abgangssortierung und den Transport zwischen Briefzentren, vor allem aber die Sortierung auf Gangfolge und die Zustellung. Die Vorteilhaftigkeit dieser ‚Arbeitsteilung‘ spiegelt sich in den stark ansteigenden, bei der DPAG konsolidiert aufgelieferten Sendungsmengen zwischen 2005 und 2008 wider. Letztlich ist dies auch ein Indiz dafür, dass die Leistungen des Vorleistungsmarktes (Bündelung und Sortierung von Sendungen, Transport zu Briefzentren)

¹¹⁸ Vgl. Deutsche Post DHL (2009): S. 56 f.

¹¹⁹ Bundesnetzagentur (2009a): S. 72.

¹²⁰ Bundesnetzagentur (2009b): S. 72.

¹²¹ Vgl. im Folgenden Bundesnetzagentur (2007a): S. 118 sowie Bundesnetzagentur (2009b): S. 39.

¹²² Vgl. Bundesnetzagentur (2009b): S. 39.

über Wettbewerber/Konsolidierer kostengünstiger erbracht werden können als durch die DPAG; schließlich sind aus dem Abstand des Teilleistungspreises zum ansonsten voll zu zahlenden Referenzpreis sowohl die Kosten und die Gewinnmarge des Wettbewerbers/Konsolidierers als auch der Preisvorteil des Versenders gegenüber dem Referenzpreis zu decken.

Seit der diskriminierungsfreien Anwendung des Netzzugangs auch für Konsolidierer im Jahre 2005 ist die entsprechend in Briefzentren konsolidiert eingelieferte Sendungsmenge progressiv angestiegen. Dies zeigt die enorme Bedeutung des Netzzugangs für Konsolidierer. Schließlich führt die Nutzung des Netzzugangs über Konsolidierer auch bei kleineren Kunden, die sonst den vollen Referenzpreis entrichten müssten, zu deutlichen Kosteneinsparungen. Damit wirkt die Netzzugangsverpflichtung in Deutschland so, wie vom Gesetzgeber beim Entwurf des Postgesetzes im Jahr 1997 erwartet (Angebot eines größeren Produktspektrums und verstärkte Arbeitsteilung, die zu sinkenden Kosten und niedrigeren Preisen führt).

Ungeachtet der Tatsache, dass die DPAG zunächst nur äußerst widerstrebend die Öffnung ihrer Infrastruktur für Wettbewerber hingenommen hat, scheint sie mittlerweile selber vom Konzept des Netzzugangs überzeugt zu sein. So hat sie die Mindesteinlieferungsmengen und die Teilleistungspreise zu Beginn des Jahres 2008 abgesenkt, wodurch weitere Vorteile für Konsolidierer bzw. deren Kunden resultieren. Inzwischen vermarktet sie ihre Teilleistungsprodukte sogar aktiv.

Ebenso hat sich der Zustellwettbewerb in Deutschland seit Einführung der D-Lizenz positiv entwickelt. Wettbewerber der DPAG konnten im Jahr 2008 einen Marktanteil nach Sendungsmenge von 9,3 % erzielen. Nach einem durch die Wirtschaftskrise bedingten Einbruch der Sendungsmenge bei den Wettbewerbern erwartet die Bundesnetzagentur für 2009 wieder einen Anstieg des Volumens der Wettbewerber auf 1,73 Mrd. Sendungen.¹²³ Wettbewerber bieten ihren Kunden entweder den Versand ihrer Briefe günstiger an oder differenzieren sich vom Produktangebot des Incumbent, indem sie ihren Kunden Mehrwertdienste anbieten. Dadurch profitieren insbesondere die Geschäftskunden in Deutschland von niedrigeren Preisen. Zudem können Geschäftskunden auf eine breitere Produktvielfalt und innovative Ideen von Wettbewerbern zurückgreifen, die ihnen freiere Gestaltungsmöglichkeiten beispielsweise bezüglich der Formate und der Laufzeiten ihrer Briefsendungen ermöglichen.

Im Moment scheint sich in Deutschland ein Nebeneinander von End-to-End-Wettbewerb und Netzzugang etabliert zu haben. Während die über Netzzugang eingelieferte Sendungsmenge in den letzten Jahren relativ stark angestiegen ist, ist das Volumen der durch Wettbewerber zugestellten Sendungen schwächer gewachsen.

¹²³ Vgl. Bundesnetzagentur (2009b): S. 39

3.5 Netzzugang und Zustellwettbewerb in den Niederlanden

Indikatoren der Marktentwicklung

Sendungsmengenentwicklung

Die Briefsendungsmenge (Inlandsmarkt) in den Niederlanden ist zwischen den Jahren 2000 und 2007 relativ konstant auf einem Niveau von etwa 5,6 Mrd. Sendungen.¹²⁴ In 2008 ist die Sendungsmenge, offenbar durch die globale Wirtschaftskrise bedingt, auf 5,3 Mrd. Sendungen zurückgegangen (-4,5 % im Vergleich zum Vorjahr).¹²⁵ Somit beträgt das durchschnittliche jährliche Wachstum zwischen 2000 und 2008 (CAGR 00-08) -0,60 %.

OPTA, die niederländische Regulierungsbehörde, geht davon aus, dass private Briefsendungen zukünftig weiter durch elektronische Kommunikationsmittel (SMS, E-Mail) ersetzt werden, während das Aufkommen von Werbesendungen weitestgehend unbeeinträchtigt von dieser Substitutionsmöglichkeit bleiben wird.¹²⁶

Briefpreisentwicklung

Der Briefpreis für den 20 g-Standardbrief (Inland) von TNT, dem niederländischen Incumbent, ist nominal seit 2000 von EUR 0,36 auf EUR 0,44 in 2008 gestiegen. Briefpreise für Individualsendungen unterliegen in den Niederlanden einer Preisgenehmigungspflicht durch den zuständigen Regulierer OPTA. Real ist das Porto für dieses Briefprodukt nahezu konstant geblieben: So ist der Portopreis (20 g-Standardbrief, Inland) zwischen 2000 und 2008 im Durchschnitt jährlich um 2,54 % gestiegen,¹²⁷ während die Inflation in dem selben Zeitraum um 2,42 % gestiegen ist.¹²⁸ Die Briefpreise des Wettbewerbers Sandd für Großkundensendungen liegen unter den Preisen von TNT.¹²⁹

Gewährleistung Mindeststandard Postdienst

Die flächendeckende Mindestversorgung mit Postdienstleistungen ist in den Niederlanden gewährleistet. OPTA bescheinigt TNT zudem, dass die vergleichsweise strengen Universaldienst-Vorgaben zur Briefflaufzeit (95 % der Briefsendungen müssen am dem Einlieferungstag folgenden Werktag zugestellt werden) eingehalten werden (mit Ausnahme des Jahres 2000, in dem TNT die Vorgabe um 0,5 %-Punkte unterschritt).¹³⁰

¹²⁴ Vgl. ITA-Consulting/WIK-Consult (2009): S. 102.

¹²⁵ Vgl. ITA-Consulting/WIK-Consult (2009): S. 102.

¹²⁶ OPTA (2008): S. 15 f.

¹²⁷ Auf Basis der Compound Annual Growth Rate (CAGR).

¹²⁸ Vgl. ITA-Consulting/WIK-Consult (2009): S. 105; eigene Berechnungen.

¹²⁹ Vgl. Dieke et. al. (2009): S. 60.

¹³⁰ OPTA (2009): S. 28, und ITA-Consulting/WIK-Consult (2009): S. 105 im Annex.

Zusammenfassung Marktentwicklung

Tabelle 11: Marktentwicklung Niederlande: Zusammenfassung

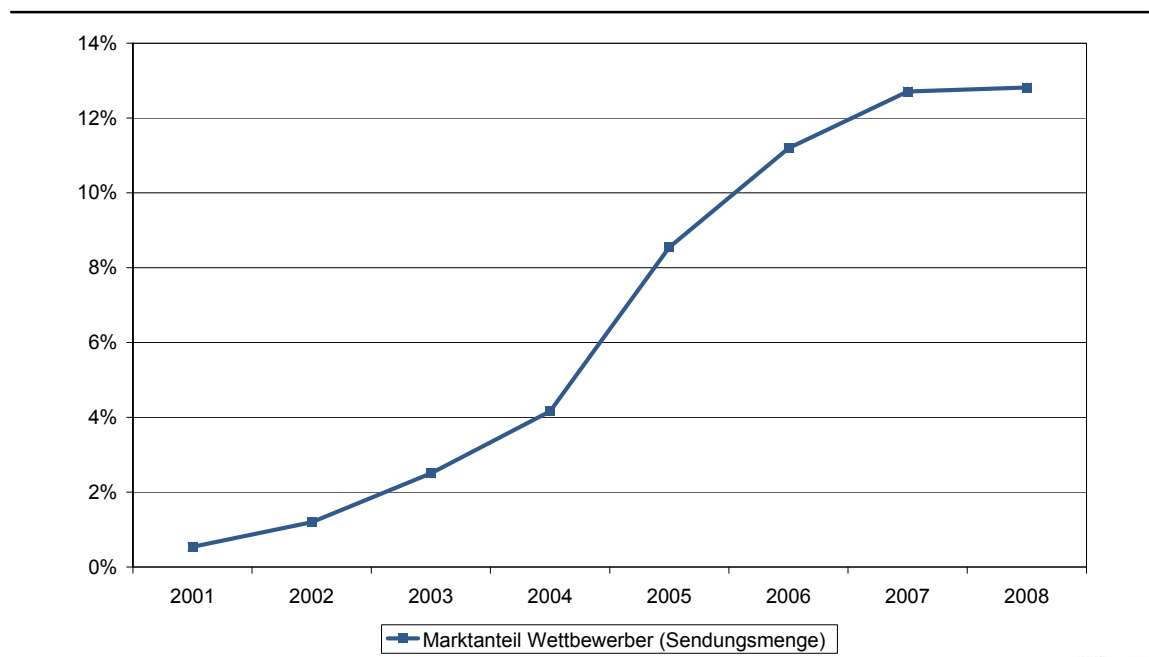
Indikator	Bewertung
Sendungsmengenentwicklung	bis '07: →, seit '08: ↓
Briefpreisentwicklung	Nominal: ↗, Real: →
Gewährleistung Mindeststandard Postdienst	✓

Quelle: WIK-Consult.

Entwicklung des Zustellwettbewerbs

Am 1. April 2009 wurde der niederländische Briefmarkt vollständig für den Wettbewerb geöffnet. Doch bereits seit 2001 sind Wettbewerber auf dem niederländischen Briefmarkt tätig. Die größten Wettbewerber von TNT sind Sandd und Selekt Mail. Diese beiden verfügen zusammen mit TNT jeweils über ein eigenes Zustellnetz mit einer nationalen Flächenabdeckung. Von ihnen ist jedoch nur TNT in der Lage, Briefe innerhalb von 24 Stunden dem Empfänger zuzustellen. Seit 2001 ist der Marktanteil der Wettbewerber kontinuierlich angestiegen und betrug im Jahr 2008 12,8 %.¹³¹

Abbildung 4: Niederlande: Marktanteile der Wettbewerber nach Sendungsmenge (2001-2008)



Quelle: Eigene Darstellung. Basis: OPTA (2009): S. 28, und RBB Economics (2007): S. 4.

¹³¹ Vgl. ITA Consulting/WIK-Consult (2009): S. 67.

Sowohl Sandd als auch Selekt Mail bieten ihre Produkte auf ‚low-cost‘-Basis an und stellen jeweils nur zweimal pro Woche zu, allerdings auch zu geringeren Preisen als TNT. Mit dieser Strategie konnten sie TNT vor allem zwischen 2001 und 2007 etwa 10 % Marktanteil abnehmen. Seitdem TNT im Jahr 2008 ebenfalls ein ‚low-cost‘-Produkt eingeführt hat (betrieben über die Tochter ‚Netwerk VSP‘), hat sich die Marktposition von TNT gestärkt, und der Rückgang der Marktanteile konnte gestoppt werden.¹³²

Entwicklung und Ausgestaltung des Netzzugangs

In den Niederlanden existiert kein Netzzugang im Sinne dieser Studie. Für die Einlieferungen von Briefsendungen beim BZA, BZE oder ZSP existieren bei TNT keine öffentlich zugänglichen Produkte. Wettbewerber und Kunden von TNT haben also nur durch individuelle Vereinbarungen die Möglichkeit, Briefsendungen über einen Netzzugang bei TNT aufzuliefern. Allerdings haben Kunden die Möglichkeit, Sendungen vorzubereiten und hierfür Rabatte zu erhalten. Unter die Sendungsvorbereitung fallen insbesondere die Arbeitsschritte der Barcodierung und der Vorsortierung von Briefsendungen. Hierzu schließt TNT mit den Kunden Individualverträge ab. Diese sind allerdings nicht der Regulierungsbehörde anzuzeigen.

Die Rolle von Netzzugang

2001 ist der Marktanteil der Wettbewerber kontinuierlich angestiegen und betrug im Jahr 2008 12,8 %. Auch für die Zukunft geht der niederländische Regulierer von zunehmenden Marktanteilen der Wettbewerber von TNT aus. Kunden, insbesondere geschäftliche Versender, profitieren im Wesentlichen von der Tiefpreisstrategie der zwei größten Wettbewerber Sandd und Selekt Mail. Der Zustellwettbewerb sorgt in den Niederlanden somit vorwiegend für niedrigere Preise für die Endkunden.

Auf eine Netzzugangspflichtung wurde in den Niederlanden verzichtet. Die Marktteilnehmer stimmen sich im vorderen Bereich der Wertschöpfungskette des Briefmarktes individuell ab. Es ist offenbar kein Konsolidierungsmarkt vorhanden. Daher existieren auch keine öffentlichen Informationen über die Preise und die Nutzung von Teilleistungen.

¹³² Vgl. ITA-Consulting/WIK-Consult (2009): S. 70.

3.6 Netzzugang und Zustellwettbewerb in Schweden

Indikatoren der Marktentwicklung

Sendungsmengenentwicklung

Zwischen 1970 und 1990 wuchs der schwedische Briefmarkt¹³³ von etwa 1,6 Mrd. auf 3 Mrd. Sendungen (durchschnittliches jährliches Wachstum CAGR 1970-1990: 3,2 %).¹³⁴ Bis zu Beginn der Jahrtausendwende konnte der Briefmarkt dann nur noch leicht zulegen auf etwa 3,4 Mrd. Sendungen. Seit 2000 sinkt die Sendungsmenge stetig ab. Während im Jahr 2000 noch 3,426 Mrd. Sendungen zugestellt wurden, ist dies in 2008 lediglich noch bei 3,089 Mrd. Sendungen der Fall. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate (CAGR 00-08) von -1,29 %. Die weltweite Wirtschaftskrise im Jahr 2008 hat im schwedischen Briefmarkt den Rückgang der Sendungsmenge noch verstärkt.

Briefpreisentwicklung

In Schweden fällt der Preis für einen 20 g-Standardbrief (Inland) unter die Preisregulierung des zuständigen schwedischen Regulierers PTS. Demnach darf der Preisanstieg nicht höher sein als die Veränderungsrate des Konsumentenpreisindex (Inflation) bezogen auf den Zeitraum zwischen Juli des vergangenen Jahres und Juli des Jahres davor.¹³⁵ Der Portopreis für den 20 g-Standardbrief ist zwischen 2000 und 2008 einmal angehoben worden: Im Jahr 2003 wurde das Porto von SEK 5,00 auf SEK 5,50 erhöht. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate (CAGR 00-08) von 1,2 %. Real ist das Porto für den 20 g-Standardbrief dagegen leicht gesunken, da die Inflation im gleichen Zeitraum vergleichsweise stärker gestiegen ist (CAGR 00-08: 1,91 %).¹³⁶

Die Briefpreise für Massensendungen von Geschäftskunden sind seit der Marktöffnung in Schweden gesunken. Grund hierfür ist vor allem der starke Preiswettbewerb in diesem Segment, vor allem initiiert durch den Wettbewerber Bring Citymail. So können vor allem Versender von Massensendungen zweiter Klasse einen Rabatt von bis zu 32 % auf den Standardpreis erhalten.¹³⁷

¹³³ Bezugsgröße für die Marktgröße sowie für die Darstellung der Marktanteile weiter oben sind alle adressierten Inlandsbriefsendungen bis zu 2 kg, ohne Pakete; vgl. PTS (2009): S. 19.

¹³⁴ Vgl. PTS (2009): S. 13.

¹³⁵ Vgl. etwa PTS (2008): S. 21.

¹³⁶ Vgl. ITA-Consulting/WIK-Consult (2009): S. 148 im Annex.

¹³⁷ Vgl. PTS (2009): S. 16 f. und 24. Basis ist der Vertrag zwischen Posten AB und dem ‚central government‘; der Rabatt bezieht sich auf einen 20 g-Brief, Mindestmenge: 10.000 Stück, vorsortiert, Inlandsversand.

Gewährleistung Mindeststandard Postdienst

Posten AB, der schwedische Incumbent, ist verpflichtet, eine flächendeckende Versorgung mit Postdiensten an fünf Tagen pro Woche zu gewährleisten. Tatsächlich gibt es aber Haushalte in sehr entlegenen Regionen, bei denen Posten AB – nach Abstimmung mit den betroffenen Haushalten – nur zwei- bis viermal pro Woche zustellt, entweder an in einen Sammelbriefkasten oder durch einen speziellen mobilen Postdienst. In 2008 gab es 958 Haushalte in Schweden, bei denen Posten AB nicht an fünf Tagen pro Woche zustellt.¹³⁸

Zudem übertrifft Posten AB regelmäßig die Vorgaben zur Briefflaufzeit (E+1: 85 %) um etwa 10 %-Punkte.¹³⁹

Zusammenfassung Marktentwicklung

Tabelle 12: Marktentwicklung Schweden: Zusammenfassung

Indikator	Bewertung
Sendungsmengenentwicklung	↘
Briefpreisentwicklung	Nominal: ↗, Real: ↘
Gewährleistung Mindeststandard Postdienst	✓

Quelle: WIK-Consult.

Entwicklung von Zustellwettbewerb

Der schwedische Briefmarkt wurde bereits im Jahr 1993 für den Wettbewerb geöffnet.¹⁴⁰ In der Folge kam es zu einem kontinuierlichen Anstieg der Marktanteile der Wettbewerber. Mittlerweile sind im Markt 31 Wettbewerber neben Posten AB aktiv.¹⁴¹ Hauptsächlicher Wettbewerber von Posten AB ist Bring Citymail, der bereits seit 1991 und somit vor der Liberalisierung außerhalb des Monopolbereichs aktiv gewesen ist. Bring Citymail ist spezialisiert im Bereich der vorsortierten Massensendungen, die etwa 70 % des Gesamtsendungsvolumens ausmachen.¹⁴² Bring Citymail, seit 2002 eine Tochter der Norwegischen Post, deckt mittlerweile 54 % aller schwedischen Haushalte ab und stellt an zwei Tagen in der Woche zu. Dabei konzentriert sich der Wettbewerber auf die südlichen und dichter besiedelten Regionen in Schweden.¹⁴³

Betrug der Anteil der Wettbewerber im End-to-End-Markt im Jahr 2000 noch 4,8 %, ist dieser Anteil im Jahr 2008 auf mittlerweile 11 % angestiegen (Basis: Sendungsmen-

¹³⁸ Vgl. PTS (2009): S. 27.

¹³⁹ Vgl. ITA-Consulting/WIK-Consult (2009): S. 148 im Annex.

¹⁴⁰ Vgl. PTS (2007): S. 3.

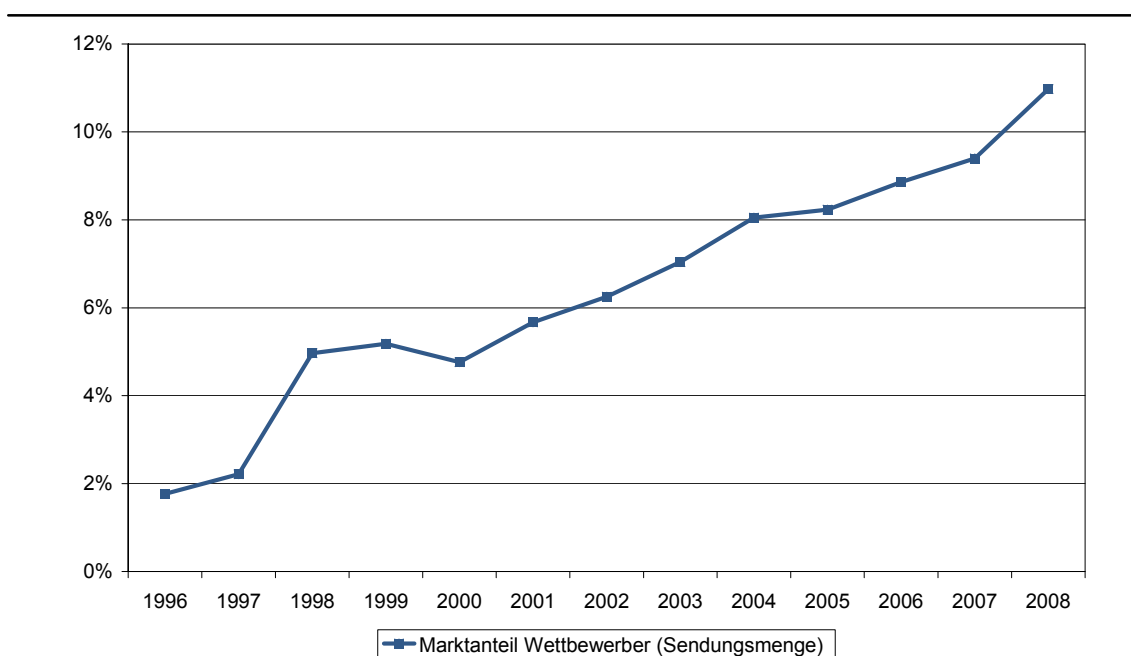
¹⁴¹ Vgl. PTS (2009): S. 14.

¹⁴² Vgl. PTS (2008): S. 15.

¹⁴³ Vgl. PTS (2009): S. 11 und 16.

gen), allerdings bei einem kontinuierlich leicht schrumpfenden Markt.¹⁴⁴ Mit 10,7 % Marktanteil ist Bring Citymail weiterhin der mit Abstand größte Wettbewerber. Insgesamt ist der Marktanteil der Wettbewerber – bis auf die Jahre 1998 und 1999 – weitgehend linear angestiegen. Ende 1998 konnte Posten AB als Reaktion auf die starken Marktanteilsverluste, nach mehrjähriger rechtlicher Prüfung, ein zonales Preissystem einführen,¹⁴⁵ was offenbar zu einer Reduzierung der Marktanteilsverluste (1999) bzw. zu einer temporären Rückgewinnung von Marktanteilen (2000) geführt hat. Erst ab 2001 konnten die Wettbewerber – d. h. im Wesentlichen Bring Citymail – wieder stetig Marktanteile hinzugewinnen.

Abbildung 5: Schweden: Marktanteile der Wettbewerber nach Sendungsmenge (1996-2008)



Quelle: Eigene Darstellung. Basis: PTS, Service och konkurrens, diverse Jahrgänge.

Entwicklung und Ausgestaltung des Netzzugangs

In Schweden existiert keine Netzzugangsmöglichkeit im Sinne dieser Studie. Posten AB bietet keine öffentlich zugänglichen Produkte für die Einlieferungen von Briefsendungen beim BZA, BZE oder ZSP an. Wettbewerber und Kunden von Posten AB haben also nur durch individuelle Vereinbarungen die Möglichkeit, Briefsendungen über einen Netzzugang bei Posten AB aufzuliefern.

¹⁴⁴ Vgl. PTS, Service och konkurrens, diverse Jahrgänge.

¹⁴⁵ Vgl. hierzu Wetter/Rieslund (1999), Andersson (1999) sowie Andersson (2006): S. 65 f.

Allerdings gab es in Schweden eine Diskussion um die Frage der Wesentlichkeit bestimmter Teile der Postinfrastruktur. So merkt PTS an, dass ehemalige Monopolisten bzw. marktmächtige Anbieter in liberalisierten Märkten oftmals in Besitz von Infrastrukturen sind, auf die Wettbewerber angewiesen sind, um in den Markt eintreten zu können. Handelt es sich bei solchen Infrastrukturteilen um so genannte wesentliche Einrichtungen,¹⁴⁶ dann hat der Besitzer (Incumbent) einen Anreiz, Wettbewerber von der Nutzung auszugrenzen. Kann er einen Ausschluss z. B. aus rechtlichen Gründen nicht durchsetzen, hat er dennoch einen Anreiz, die Nutzungsbedingungen zu erschweren, also etwa prohibitiv hohe Nutzungsgebühren festzulegen. Das allgemeine Wettbewerbsrecht, so PTS, reiche als Korrektiv nicht aus, so dass hier eine proaktive Regulierung im Sinne der Festlegung der Zugangsbedingungen angemessen sei.¹⁴⁷

Konkret werden in Schweden allerdings offenbar nur das Postfachnetz sowie die Datenbanken für Adressänderungen/Rücksendungen als solche wesentliche Einrichtung angesehen. So sind seit 1. Juli 1999 entsprechende Regelungen im schwedischen Postgesetz verankert, die es Wettbewerbern ermöglichen, Postleitzahlen für ihr eigenes Postfachnetz zu erhalten; somit können Wettbewerber ihren Kunden einzigartige Postfachadressen anbieten. Gleichzeitig wurde festgelegt, dass Postdienstbetreiber Zugang zum Postfachnetz anderer Betreiber zu gleichen Bedingungen erhalten.¹⁴⁸

Die Rolle von Netzzugang

Schweden war das erste Land Europas, das seinen Briefmarkt für den Wettbewerb geöffnet hat, und verfügt somit über eine vergleichsweise lange Erfahrung im Bereich des Zustellwettbewerbs. Seit Öffnung des Briefmarktes wächst der Marktanteil der Wettbewerber, insbesondere des größten Konkurrenten Bring Citymail, stetig leicht an. Im Jahr 2008 betrug der kumulierte Marktanteil der Wettbewerber 11 % (Basis: Sendungsmenge). Seit der Marktöffnung sind die Briefpreise für Massensendungen von Geschäftskunden in Schweden gesunken. Diese Entwicklung ist im Wesentlichen auf den Preisdruck durch den Wettbewerber Bring Citymail zurückzuführen. Somit sorgt der Zustellwettbewerb in Schweden vorwiegend für niedrigere Endkundenpreise.

Auf eine Netzzugangspflichtung wurde in Schweden verzichtet. Die Marktteilnehmer stimmen sich im vorderen Bereich der Wertschöpfungskette des Briefmarktes individuell ab. Es ist offenbar kein Konsolidierungsmarkt vorhanden. Daher existieren auch keine öffentlichen Informationen über die Preise und die Nutzung von Teilleistungen.

146 Ökonomisch sind solche Einrichtungen durch einen monopolistischen bottleneck gekennzeichnet; vgl. hierzu Abschnitt 2.2.1.

147 Vgl. PTS (2007): S. 11.

148 Vgl. PTS (2007): S. 11 f.

4 Schlussfolgerungen für den Netzzugang

Wie die Analyse der internationalen Erfahrungen in Kapitel 3 gezeigt hat, wenden verschiedene Regulierungsbehörden – beispielsweise in den USA, Großbritannien und Deutschland – das Instrument der Netzzugangsverpflichtung an. Vor diesem Hintergrund soll dieses Kapitel erörtern, wie ein Netzzugang in der Praxis wirkt, wann eine Netzzugangsverpflichtung aus unserer Sicht sinnvoll erscheint und welche regulatorischen Implikationen dies für Deutschland beinhaltet.

Auswirkungen eines Netzzugangs

Die Einführung eines Netzzugangs, sei es durch eine Verpflichtung des Incumbent oder auf freiwilliger Basis, hat Folgen für den Markt und die Marktteilnehmer: Als direkte Wirkungen eines Netzzugangs entstanden zunächst neue Briefproduktvarianten:¹⁴⁹

- In den USA entstanden die worksharing- und dropshipping-Produkte
- In Großbritannien bot Royal Mail downstream access-Produkte an
- In Deutschland wurden die Teilleistungsprodukte Brief BZA und BZE sowie Infopost BZE eingeführt.

Teilleistungsprodukte werden entweder direkt von den Kunden genutzt oder indirekt, indem Kunden ihre Sendungen an Unternehmen übergeben, die sich auf die Erbringung dieser Dienstleistungen spezialisiert haben (Konsolidierer). Dadurch bildet sich ein Konsolidierungsmarkt. Ob nun die Kunden die Produkte direkt nutzen oder indirekt über Konsolidierer, hängt von verschiedenen Faktoren ab, wie etwa den Zugangsmöglichkeiten für Kunden und Konsolidierer zu den Teilleistungen des Incumbents, der Sendungsstärke der Versender oder dem Preisniveau für Teilleistungen. In Deutschland wurde der Zugang zu Teilleistungen für Konsolidierer vollumfänglich (d.h. auch für leichte Briefe) erst 2005 ermöglicht, fünf Jahre nach Einführung des Netzzugangs für Kunden. Nach unserer Einschätzung entfallen in Deutschland mehr als zwei Drittel der über einen Teilleistungszugang eingelieferten Sendungsmenge auf Kunden. In den USA hat sich dagegen eine breite Vorleistungsindustrie gebildet; die Einlieferung von Sendungen direkt durch Kunden ist eher unüblich.

Insgesamt profitieren insbesondere Kunden mit hohem Versandaufkommen durch Preissenkungen von der Einrichtung eines Netzzugangs. Die maximal möglichen Rabatte auf den Basispreis der Briefprodukte der von uns untersuchten Länder reichen dabei von 26 % in Deutschland bis zu 65,5 % in den USA. Kunden können dabei entweder direkt von den niedrigeren Preisen profitieren, indem sie den Netzzugang selbst

¹⁴⁹ Diese Produkte stellen weder Produktinnovationen dar, noch bieten sie zusätzliche Leistungen an. Im Gegenteil, diese Produkte sind in ihrem Leistungsspektrum beschränkt und ermöglichen Kunden und Wettbewerbern Teile der Wertschöpfungskette selbst zu erbringen. Diese Produkte werden daher vom Kunden als neu/anders betrachtet.

nutzen. Oder sie profitieren indirekt von Preissenkungen, indem sie ihre Sendungen an Konsolidierer übergeben. Versender, die beispielsweise nicht die erforderlichen Mindestmengen erreichen, können durch die Übergabe ihrer Sendungen an Konsolidierer zumindest zum Teil in den Genuss der Preissenkung kommen.

Zudem konnte in den USA ein positiver Effekt des Netzzugangs auf die Sendungsmenge festgestellt werden. Auch für Großbritannien und Deutschland ist nicht auszuschließen, dass der Teilleistungszugang die Sendungsmengenentwicklung unterstützt hat und die negativen Auswirkungen der elektronischen Substitution auf die Sendungsmengenentwicklung gebremst hat.

Ziele von Netzzugangspflichten

Mit der Verpflichtung zu einem Netzzugang können verschiedene Zielsetzungen verbunden sein. So wurde in den USA eine Netzzugangspflicht vorwiegend in der Hoffnung eingeführt, dadurch die Entwicklung der Sendungsmenge zu fördern. In Großbritannien bezweckte Postcomm mit der Verpflichtung zum Netzzugang vor allem die Schaffung von Wettbewerb. In Deutschland verband der Gesetzgeber mit der Verpflichtung des Incumbents zur Gewährung von Netzzugang vor allem die Ziele der Schaffung von Wettbewerb und der Realisierung eines geringeren Preisniveaus. Die Theorie hat gezeigt, dass auch ein mögliches Ziel einer Netzzugangspflicht sein kann, Anreize für einen Infrastrukturaufbau zu schaffen (vgl. Konzept der ‚ladder of investment‘).

Somit können die mit einer Netzzugangspflicht verbundenen Ziele sehr vielfältig sein. Inwieweit diese Ziele auch tatsächlich durch die Gewährung eines Netzzugangs erreicht werden konnten, stellt die folgende Abbildung dar.

Tabelle 13: Ziele von Netzzugangspflichten

Ziel	Ziel erreicht?
Anreize für Infrastrukturaufbau schaffen (Ladder of Investment)	↓ Nein: Konzept der Ladder of Investment wirkt offenbar nicht
Zugangsbasierten Wettbewerb schaffen	→ Teilweise: Konsolidierungsmärkte nur mäßig entwickelt; Kunden nutzen Netzzugang weitgehend direkt
Preisvorteile für Kunden schaffen	↑ Ja: Netzzugangspflicht wirkt wie eine Endkundenpreisregulierung

Quelle: Eigene Darstellung.

Die praktischen Erfahrungen aus Kapitel 3 haben gezeigt, dass durch die Gewährung eines Netzzugangs bisher keine (ausreichenden) Anreize für den Infrastrukturaufbau durch Wettbewerber geschaffen werden. Während in den USA der Zustellwettbewerb

von vorn herein durch das Mailbox-Monopol ausgeschlossen ist, stehen dem Aufbau einer parallelen Infrastruktur durch Wettbewerber in Großbritannien und Deutschland keine rechtlichen Schranken entgegen. Doch in keinem der beiden Länder wurde der Netzzugang durch Konsolidierer genutzt, um nach und nach Eigenkapital zu aufzubauen und dieses in den Aufbau einer Zustellnetze zu investieren. Es erscheint, dass die Einstiegsinvestitionen im Briefmarkt nicht prohibitiv hoch sind, so dass Wettbewerber sich von vornherein für eines der beiden Wettbewerbsmodelle entscheiden und den Netzzugang nicht als „Investitionsleiter“ benutzen. In der Praxis konnte das Konzept der ‚ladder of investment‘ somit nicht greifen.

Ein weiteres Ziel des Regulierers bei der Verpflichtung des Incumbents zur Gewährung von Netzzugang kann darin bestehen, zugangsbasierten Wettbewerb zu schaffen. Vor allem in den USA kam es seit der Einführung der worksharing- und dropshipping-Produkte zum Aufbau einer großen Vorleistungsindustrie. In Großbritannien wird der Netzzugang sowohl von Kunden als auch von Konsolidierern genutzt. Zunehmend übernehmen Dienstleister die Sendungsvorbereitung und Teile des Transport für Versender. In Deutschland steigt die konsolidiert eingelieferte Sendungsmenge zwar deutlich an, dennoch stammt der größte Teil der über Netzzugang eingelieferten Sendungsmenge von Kunden selbst. Vor allem in Deutschland, aber auch in Großbritannien, ist der Konsolidierungsmarkt nur mäßig entwickelt; die Kunden nutzen den Netzzugang direkt. Damit wurde das Ziel einen zugangsbasierten Wettbewerb zu schaffen lediglich in den USA erreicht, jedoch bislang nur mäßig in Großbritannien und Deutschland.

Eine Netzzugangsverpflichtung kann auch darauf abzielen, die Sendungsmenge zu steigern bzw. befürchtete Sendungsmengenverluste einzudämmen. Insbesondere in den USA wurde der Netzzugang eingeführt, weil man nach einer starken Rezession im Jahr 1975 befürchtete, dass Kunden sich Alternativen zum Briefversand über USPS bedienen könnten und dadurch Sendungsmenge verloren gehen könnte. Durch die Einführung der worksharing- und dropshipping-Produkte konnte USPS seine Sendungsmenge nachweisbar steigern. In Deutschland und Großbritannien erfolgte die Einführung des Netzzugangs erst zu einer Zeit, die durch nur noch geringeres Wachstum der Sendungsmenge oder gar Verluste gekennzeichnet war. Dort konnte die Verpflichtung zur Gewährung von Netzzugang die Sendungsmengenentwicklung leicht positiv beeinflussen.

Mit der Verpflichtung des Incumbents zur Gewährung von Netzzugang kann schließlich das Ziel verbunden sein, Preisvorteile für Kunden zu schaffen. Dieses Ziel wurde in allen untersuchten Märkten erreicht. In den USA profitieren die Kunden weitestgehend indirekt von den Rabatten von USPS von bis zu 65,5 %, indem sie die Dienstleistungen der Vorleistungsindustrie in Anspruch nehmen. In Großbritannien profitiert ein Teil der Kunden direkt von den Rabatten von bis zu 61 %. Andere Kunden profitieren indirekt von den niedrigeren Preisen, indem sie Konsolidierer nutzen. In Deutschland nutzen die Kunden den Netzzugang weitestgehend direkt und profitieren somit direkt von den Ra-

batten von bis zu 26 %. Ein Netzzugang wirkt damit auf den Briefmärkten wie eine Endkundenpreisregulierung, die insgesamt zu Preisvorteilen für die Versender führt.

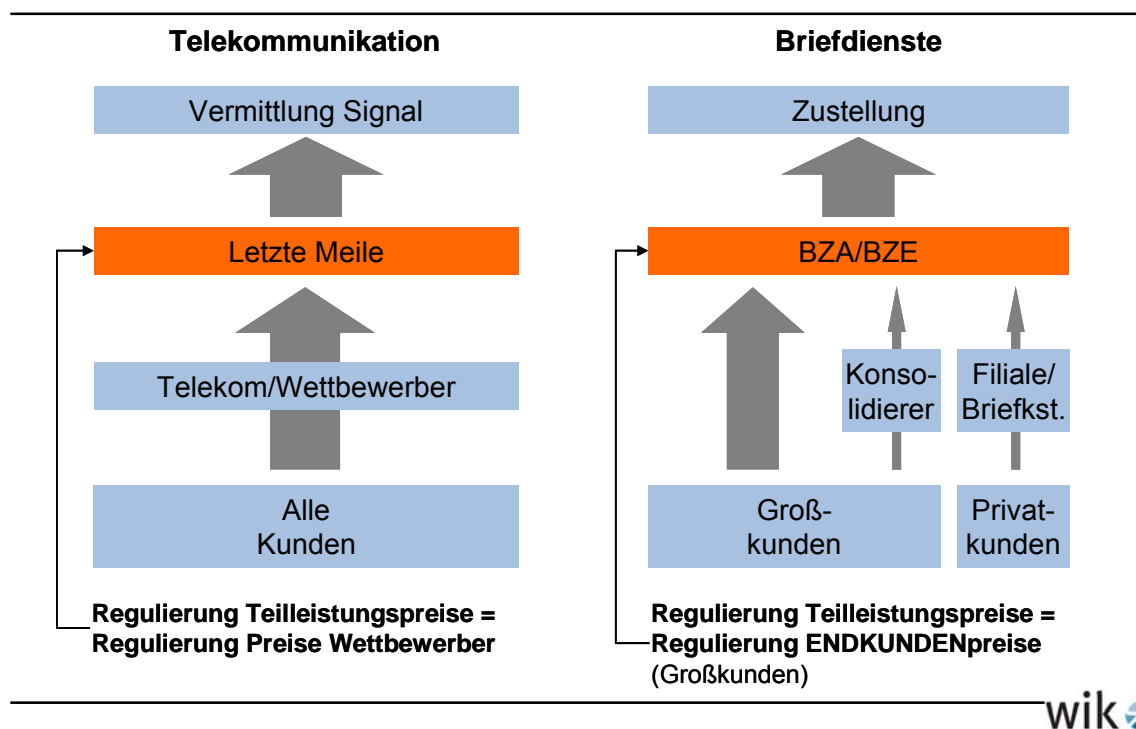
Besonderheit eines Netzzugangs im Briefmarkt gegenüber anderen Netzsektoren

Bei der Untersuchung der Rolle des Netzzugangs auf den Briefmärkten wurde offenbar, dass sich der Postmarkt von anderen Netzindustrien dadurch unterscheidet, dass Kunden direkt die Teilleistungsprodukte des Incumbents nutzen können. Dadurch entfalten Netzzugangsprodukte auf Briefmärkten eine ganz andere Wirkung: Sie dienen eher als Instrument der Endkundenpreisregulierung – und teilleistungsbasierter Wettbewerb bei Vorleistungen spielt eine relativ geringere Rolle.

Im Telekommunikationsbereich sind Wettbewerber, die einen Netzzugang beim Incumbent nutzen, gegenüber Kunden in einem vorgelagerten Marktsegment tätig. Die Nutzung der Teilnehmeranschlussleitung (TAL), der so genannten ‚letzten Meile‘ zum Endkunden, ist ausschließlich Wettbewerbern möglich. Für Endkunden ist es dagegen weder möglich noch sinnvoll, eine TAL zu mieten, da Endverbraucher nicht in der Lage sind, die damit verbundenen Vorleistungen – technische Übermittlung des Signals zu bzw. ab der TAL – selbst zu erbringen. Somit stehen Wettbewerber im Telekommunikationsmarkt zwischen den Endkunden und dem Netzanbieter.

Ebenso können Endkunden in den Märkten für Energieversorgung (Strom und Gas) sowie für Eisenbahnverkehr nicht die für eine Endnutzung notwendigen Vorleistungen erbringen (Energieeinspeisung oder etwa Eisenbahnverkehrsleistungen). Dies ist ebenfalls nur Wettbewerbern möglich.

Abbildung 6: Besonderheit des Netzzugangs im Postmarkt gegenüber anderen Netzsektoren



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Briefmarkt können dagegen nicht nur Konsolidierer und Wettbewerber vom Netzzugang Gebrauch machen, sondern auch direkt die Versender. Insbesondere Großkunden mit hohen Sendungsvolumina können die mit einem Netzzugang verbundenen Vorleistungen – wie die Barcodierung, Vorsortierung und den Transport der Sendungen – durchaus selber erbringen. Dies ist eine Besonderheit des Briefmarktes: Dort steht der Großteil der Endkunden der Briefdienste mit Wettbewerbern und Konsolidierern auf der gleichen Nachfragestufe. Somit wirkt ein Netzzugang im Briefmarkt für einen großen Teil der Kunden tatsächlich wie eine Endkundenpreisregulierung.

Notwendigkeit einer Netzzugangspflicht

Die Analyse verschiedener ökonomischer Theorien für den Briefmarkt konnte keine eindeutige Notwendigkeit für Netzzugangspflichten auf dem Briefmarkt identifizieren. Durch die Untersuchung der Erfahrungen verschiedener Länder mit dem Netzzugang wurde jedoch deutlich, dass Netzzugang in der Praxis wie eine Endkundenpreisregulierung wirkt und zu deutschen Preissenkungen für Geschäftskunden geführt hat.

Ein Briefmarkt, der durch eine monopolistische Struktur gekennzeichnet ist, bietet seine Produkte i. d. R. zu überhöhten Preisen an, da die Bereitstellung der Dienstleistungen nicht effizient geschieht oder die Unternehmen zu hohen Preisen, und damit zu hohen

Gewinne durchsetzen können. Ein fehlender Wettbewerbsdruck auf die Preise macht hier eine umfangreiche Preisregulierung – und auch die Regulierung von Netzzugangspreisen – durch den Regulierer sinnvoll. Ein zunehmender Wettbewerbsdruck führt dagegen zu einer effizienteren Bereitstellung und Preisen von Briefdienstleistungen. Wettbewerbsdruck kann hier einerseits durch intramodalen Wettbewerb – wie der Aufbau alternativer Zustellnetze durch End-to-End-Wettbewerber – und andererseits durch intermodalen Wettbewerb – wie verstärkte elektronische Substitution – aufgebaut werden.

Internationale Erfahrungen zeigen, dass die Incumbents mit zunehmendem Wettbewerbsdruck den Vertrieb der Netzzugangsprodukte aktiv gestalten und diese aus eigenem wirtschaftlichen Interesse am Markt anbieten. Während die Incumbents in den USA, Großbritannien und Deutschland zunächst zur Gewährung von Netzzugang gegen ihren Willen verpflichtet wurden, bieten sie ihre Netzzugangsprodukte inzwischen freiwillig an und vermarkten diese aktiv. In Deutschland erhöhte die DPAG nach der vollständigen Marktöffnung des Briefmarktes 2008 die Rabatte für seine Netzzugangsprodukte und senkte zugleich die erforderlichen Mindesteinlieferungsmengen.

Mit steigendem Wettbewerbsdruck sind Incumbents also dazu bereit, ihre Preismarge zu „opfern“, um eine Abwanderung der Kunden zu einem Wettbewerber zu verhindern und ihre Sendungsmenge im Zustellnetz zu behalten. Während der Netzzugang in einer monopolistischen Marktsituation von Incumbents vor allem als Bedrohung ihrer Umsätze, Gewinne und ihrer Kundennähe gesehen wurde, wandelt sich diese Sicht mit zunehmendem Wettbewerbsdruck. Nun sieht ein Incumbent den Netzzugang als das „geringere Übel“ im Vergleich zum End-to-End-Wettbewerber an, durch den er nicht nur Gewinne, sondern auch Sendungsmenge für die Zustellung verliert. Je höher also die Wettbewerbsintensität auf einem Briefmarkt ist, desto eher bietet der Incumbent Netzzugangsprodukte freiwillig an. Je geringer dagegen die Wettbewerbsintensität auf einem Briefmarkt ist, desto eher ist dort eine Netzzugangsverpflichtung als Mittel der Endkundenpreisregulierung erforderlich.

Regulatorische Implikationen für Deutschland

Die gegenwärtig gültigen Teilleistungsentscheidungen der BNetzA wurden zu einer Zeit getroffen, als die Deutsche Post ein Monopol für Briefsendungen bis 200 g, deren Preis unter dem Fünffachen des Standardtarifs liegt, besaß. Zudem war die Deutsche Post damals noch stärker marktbeherrschend als heute. Die Teilleistungsverpflichtung erscheint heute nicht mehr bindend, die Deutsche Post würde auch ohne Verpflichtung Teilleistungen anbieten. Sie hat erkannt, dass Netzzugangsprodukte dazu beitragen, Sendungsmenge im Bereich der Zustellung zu behalten, anstatt an Wettbewerber oder an andere Medienformen zu verlieren. Heute bietet die DPAG Teilleistungen zu niedrigeren Preisen als denen an, die die BNetzA seinerzeit angeordnet hatte – sie hat also ohne Zutun der Regulierung ihre Preise für Teilleistungen gesenkt.

Eine Ausweitung der Wertschöpfungstiefe des Netzzugangs – beispielsweise eine Ausdehnung auf Zustellstützpunkte – ist aus unserer Sicht nicht erforderlich, da hierfür keine ernsthafte Nachfrage seitens der Kunden oder Konsolidierer besteht. Des Weiteren besteht aus unserer Sicht gegenwärtig kein Bedarf für eine Preissenkung durch die BNetzA. Die DPAG erhöhte infolge des zunehmenden Wettbewerbsdrucks seit der vollständigen Marktöffnung die Rabatte für Teilleistungen sogar freiwillig.

In Deutschland gibt es keinen Bedarf, über das derzeit bestehende Niveau der Netzzugangsregulierung hinaus gehende Regelungen zu treffen. Eine bedeutende zukünftige Herausforderung für die BNetzA besteht hingegen darin sicherzustellen, dass Teilleistungen diskriminierungsfrei allen Endkunden und Wettbewerbern angeboten werden. Weitere wichtige Aufgaben für die BNetzA sind in diesem Zusammenhang die Stärkung der Transparenz am Markt und die Funktion der BNetzA als Schlichtungsstelle zwischen Kunden, der DPAG und ihren Wettbewerbern. Damit die BNetzA die ihr vom Gesetz übertragenen Aufgaben pflichtgemäß erfüllen kann, scheint eine Stärkung ihrer Informationsrechte durch den Gesetzgeber sinnvoll – wie beispielsweise die angedachte Übernahme des Prinzips der Anonymisierung der Beschwerdeführer aus dem Telekommunikationsgesetz.

Literatur

- Andersson, Peter (1999): A Former Monopolist's Right to Compete with Price. Shaping the institutional framework for the Swedish postal market, Paper for the conference "Competition and Universal Service in the Postal Sector", Toulouse, 26.-27.03.1999.
- Andersson, Peter (2006): The liberalisation of postal services in Sweden – Goals, results and lessons for other countries, o. O.
- Arcep (2008): Statistical Observatory on Postal Activities in France 2007, September 2008, Paris.
- Arcep (2009): Observatoire des activités postales, année 2008, Oktober 2008, Paris.
- Bijl, Paul de / Damme, Eric van / Larouche, Pierre (2006): Regulating Access to Stimulate Competition in Postal Markets?, in: Crew, Michael / Kleindorfer, Paul (Hrsg.): Progress toward Liberalisation of the Postal and Delivery Sector, S. 153-172.
- Bundesnetzagentur (2006a): Amtsblatt der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, 1/2006, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2006b): Amtsblatt der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, 22/2006, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2007a): Tätigkeitsbericht 2006/2007, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2007b): Elfte Marktuntersuchung – Lizenzpflichtige Postdienstleistungen, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2008): Jahresbericht 2007, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2009a): Jahresbericht 2008, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2009b): Tätigkeitsbericht 2008/2009, Bonn.
- Cave, Martin (2003): The Economics of Wholesale Broadband Access, in: Multimedia und Recht, Beilage 10, S. 5–9.
- Cohen, Robert / Ferguson, William / Waller, John / Xenakis, Spyros (2001): Impacts of using worksharing to liberalize a postal market, in: Kuhlenkampff, Gabriele / Smit, Hilke (Hrsg.): Liberalisation of Postal Markets, wik proceedings Nr. 7, Papers presented at the 6th Königswinter Seminar, 19.-21. Februar 2001, S. 83-112.
- Cohen, Robert / Robinson, Matthew / Sheehy, Renee / Waller, John / Xenakis, Spyros (2004): Postal regulation and worksharing in the U.S, in: Dieke, Alex / Niederprüm, Antonia (Hrsg.): Regulating Postal Markets - Harmonised Versus Country Specific Approaches, wik proceedings Nr. 11, Papers presented at the 8th Königswinter Seminar, 16.-18. Februar 2004, S. 109-130.
- Cohen, Robert / Robinson, Matthew / Waller, John / Xenakis, Spyros (2006): Worksharing: How Much Productive Efficiency, at What Cost and at What Price?, in: Crew, Michael / Kleindorfer, Paul (Hrsg.): Progress toward liberalisation of the Postal and Delivery Sector, S. 141-152.

- Committee on Post Office and Civil Service (1975): The Necessity for Change, Postal Service Staff Study, House of Representatives Ninety-Fourth Congress, Second Session, Committee Print No. 94-26, Washington.
- Crew / Kleindorfer (2008): Pricing for postal access and worksharing, in: Crew, Michael / Kleindorfer, Paul und Campbell, James Jr. (Hrsg.): Handbook of Worldwide Postal Reform, S. 32-66.
- Deutsche Post AG (2009a): Preise und Leistungen, Stand: 1. Juli 2009, Bonn.
- Deutsche Post AG (2009b): Teilleistungen Brief, URL:
http://www.deutschepost.de/dpag?tab=1&skin=hi&check=yes&lang=de_DE&xmlFile=link1015116_1012145.
- Deutsche Post AG (2009c): Teilleistungen Infopost, URL:
http://www.deutschepost.de/dpag?tab=1&skin=hi&check=yes&lang=de_DE&xmlFile=link1016002_1012134.
- Deutsche Post AG (2009d): Kooperationsvertrag Infopost, URL:
http://www.deutschepost.de/dpag?tab=1&skin=hi&check=yes&lang=de_DE&xmlFile=link1016002_1012133.
- Deutsche Post DHL (2009): Geschäftsbericht 2008. Wir bringen die Zukunft, Bonn.
- Deutscher Bundestag (1997): Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Postgesetzes (PostG), Drucksache 13/7774 vom 30.05.97.
- Dieke, Alex Kalevi/Junk, Petra/Niederprüm, Antonia/Zauner, Martin (2009): Preisstrategien von Incumbents und Wettbewerbern im Briefmarkt, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 331, Dezember 2009, Bad Honnef.
- Dieke, Alex Kalevi/Schölermann, Sonja (2007): Ex-ante-Preisregulierung nach vollständiger Marktöffnung der Briefmärkte, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 294, April 2007, Bad Honnef.
- Eccles, Richard (2008): United Kingdom Postal Service Regulation, in: Crew, Michael / Kleindorfer, Paul und Campbell, James Jr. (Hrsg.): Handbook of Worldwide Postal Reform, S. 341-354.
- European Commission (2003): 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.
- European Commission (2008): Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC), Commission Staff Working Document, COM (2008) 884 final, Brüssel.
- European Regulators Group (2006): Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, URL:
http://erg.ec.europa.eu/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf.
- General Accounting Offices of the United States (2003): U.S. Postal Service: A Primer an Postal Worksharing, Report to Congressional Requesters, Washington, D.C.

- Hildebrand, Doris (2002): The Role of Economic Analysis in the EC Competition Rules, European Monographs Nr. 17, Den Haag.
- ITA Consulting / WIK-Consult (2009): The Evolution of the European Postal Market since 1997, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen.
- Klimisch, Annette / Lange, Markus (1998): Zugang zu Netzen und anderen wesentlichen Einrichtungen als Bestandteil der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht, in: Wirtschaft und Wettbewerb, Nr. 1/1998, S. 15-25.
- Knieps, Günter (1999): Zur Regulierung monopolistischer Bottlenecks, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Nr. 3/1999, S. 297-304.
- Knieps, Günter (2006): Does the system of letter conveyance constitute a bottleneck resource?, in: Kuhlenkampff, Gabriele / Niederprüm, Antonia (Hrsg.): Constability and Barriers to Entry in Postal Markets, wik proceedings, Nr. 10, Papers presented at the 7th Königswinter Seminar, 17-19 November 2002, S. 9-22.
- Knieps, Günter (2008a): Wettbewerbsökonomie: Regulierungstheorie, Industrieökonomik, Wettbewerbspolitik, 3. Aufl., Berlin, Heidelberg.
- Knieps (2008b): Regulatorische Entbündelung in Netzindustrien, Diskussionsbeitrag No. 119, Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Freiburg.
- Knieps, Günter/Weiß, Hans-Jörg (Hrsg.) (2009): Fallstudien zur Netzökonomie, Wiesbaden.
- Knieps, Günter/Zenhäusern, Patrick/Jaag, Christian (2009): Wettbewerb und Universaldienst in europäischen Postmärkten, in: Knieps, Günter/Weiß, Hans-Jörg (Hrsg.) (2009): Fallstudien zur Netzökonomie, S. 87-109.
- Kok, Lucy et al. (2003): Tante Pos krijgt concurrentie. Effecten van de liberalisering van de postmarkt, SEO-rapport nr. 679, September 2003, Amsterdam.
- Kruse, Jörn / Liebe, Andreas (2005): Netzzugang und Wettbewerb bei Briefdiensten, HWWA-Report Nr. 257, Hamburg.
- Lijn, Nick van der / Meijer, Arno (2004): Is Mandatory Access in the Postal Sector the Key to Success?, in: Crew, Michael / Kleindorfer, Paul (Hrsg.): Competitive Transformation of the Postal and Delivery Sector, S. 87-103.
- Monopolkommission (2005): Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2005: Beharren auf alten Privilegien, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Postgesetz in Verbindung mit §81 Telekommunikationsgesetz a. F., Bonn.
- Montero, Juan (2003): Regulating Access to Postal Networks in the European Union: The Roles of Antitrust and Sector Specific Regulation, in: Crew, Michael / Kleindorfer, Paul (Hrsg.): Competitive Transformation of the Postal and Delivery Sector, S. 311-332.
- NERA (2004): Economics of Postal Services. Final Report. A Report to the European Commission DG-Markt, July 2004, London.
- OPTA (2008): OPTA Vision 2008.
- OPTA (2009): Marketmonitor 2008, Den Haag.

- Panzar, John (1991): Is postal service a natural monopoly?, in: Crew, Michael / Kleindorfer, Paul (Hrsg.): Competition and Innovation in Postal Services, S. 219-228.
- Postal Regulatory Commission (2009): Annual Compliance Determination, Washington.
- Postcomm (2001): Promoting effective competition in UK Postal Services, A Consultation Document, London.
- Postcomm (2003): Amended Licence Granted to Royal Mail Group plc. (formerly Consignia plc.) on 23. March 2001 and amended on 1. April 2003, London.
- Postcomm (2004): Postcomm welcomes access agreement, news from 10 February 2004, London.
- Postcomm (2005a): Licensed Operators' Complaint about Royal Mail's Zonal Pricing for Downstream Access, London.
- Postcomm (2005b): Royal Mail Price and Service Quality Review, Final Proposals for Consultation, London.
- Postcomm (2006): Competitive Market Review UK Postal Market 2006, London.
- Postcomm (2007): Competitive Market Review UK Postal Market 2007, London.
- Postcomm (2008a): Review of Royal Mail's pricing flexibility and the level of access headroom (the 'Interim Review' of the price control). A decision and direction by the Postal Service Commission, London.
- Postcomm (2008b): Competitive Market Review UK Postal Market 2008, London.
- Postcomm (2009): Annual Report 2008/09, London.
- Postunion (2009): Teilleistungsvertrag, URL: <http://www.postunion.de/teilleistungsvertrag.html>.
- PTS (2007): The liberalised Swedish postal market. The situation 14 years after the abolition of the monopoly, März 2007, Stockholm.
- PTS (2008): Service and competition 2008, 15. April 2008, Stockholm.
- PTS (2009): Service och konkurrens 2009, 1. April 2009, Stockholm.
- RBB Economics (2007): Postmarktmonitor. Openbare Versie, 12. März 2007.
- Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (2004): Amtsblatt der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, 24/2004, Bonn.
- Rottenbiller, Silvia (2002): Essential Facilities als ordnungspolitisches Problem, Schriften zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik Bd. 23, Frankfurt am Main.
- Royal Mail (2009a): price guide business mail services, from 6th April 2009.
- Royal Mail (2009b): price guide marketing and bulk mail services, from 6th April 2009.
- Royal Mail (2009c): Regulatory Financial Statements 2008/09, Part 1: Audited financial information.

- Royal Mail Wholesale (2009a): Contract Options, URL:
http://www.royalmailwholesale.com/Agreements_Contract_Options.cfm?Level2ID=10.
- Royal Mail Wholesale (2009b): Services Available, URL:
http://www.royalmailwholesale.com/Services_Available.cfm?Level2ID=1.
- Royal Mail Wholesale (2009c): Pricing, URL:
http://www.royalmailwholesale.com/Services_Pricing.cfm?Level2ID=3.
- United States Postal Service (2007a): 2007 Comprehensive Statement on Postal Operations, URL: <http://www.usps.com/strategicplanning/cs07>.
- United States Postal Service (2007): Intelligent Mail Barcode: Service Specifications, Revision E, 30 October 2007, URL: https://ribbs.usps.gov/intelligentmail_mailpieces/documents/tech_guides/SPUSPS-B-3200E001.pdf.
- United States Postal Service (2008): Intelligent Mail Barcode: Questions & Answers, URL: https://ribbs.usps.gov/intelligentmail_mailpieces/documents/tech_guides/USPSIMB_QandA.pdf.
- United States Postal Service (2009a): Price List (Notice 123), gültig seit 19.07.2009, o. O.
- United States Postal Service (2009b): Quick Service Guide230c, Commercial Letters and Postcards, First Class Mail Machinable Letters and Postcards, gültig seit 08.09.2009, URL: <http://pe.usps.com/text/qsg300/Q230c.htm>.
- United States Postal Service (2009c): Quick Service Guide240b: Commercial Letters and Postcards, Standard Mail Machinable Letters, gültig seit 08.09.2009, URL: <http://pe.usps.com/text/qsg300/Q230c.htm>.
- United States Postal Service (2009d): Mailing Standards of the United States Postal Service: Domestic Mail Manual, gültig seit 11.09.2009, URL: http://pe.usps.com/text/dmm300/dmm300_landing.htm.
- United States Postal Service (2009e): BMC office information, URL: <http://www.usps.com/bulkmailcenters/officeinfo.htm>.
- United States Postal Service (2009f): Quick Service Guides, gültig seit 08.09.2009, URL: <http://pe.usps.com/text/qsg300/q000.htm>.
- Wetter, Carl/Rislund, Olle (1999): Geographical Pricing in the Postal sector. The Swedish Zone Price Case, in: European Competition Law Review, Vol. 20, No. 4, S. 240-244.
- WIK-Consult (2009): Nachfrage nach Postdienstleistungen von Geschäftskunden, Studie im Auftrag der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, März 2009, Bad Honnef.
- 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.

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

- 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
- Nr. 295: Alex Kalevi Dieke, Martin Zauner:
Arbeitsbedingungen im Briefmarkt, Mai 2007
- Nr. 296: Antonia Niederprüm:
Geschäftsstrategien von Postunternehmen in Europa, Juli 2007

- Nr. 297: Nicole Angenendt, Gernot Müller, Marcus Stronzik, Matthias Wissner:
Stromerzeugung und Stromvertrieb – eine wettbewerbsökonomische Analyse, August 2007
- Nr. 298: Christian Growitsch, Matthias Wissner:
Die Liberalisierung des Zähl- und Messwesens, September 2007
- Nr. 299: Stephan Jay:
Bedeutung von Bitstrom in europäischen Breitbandvorleistungsmärkten, September 2007
- Nr. 300: Christian Growitsch, Gernot Müller, Margarethe Rammerstorfer, Prof. Dr. Christoph Weber (Lehrstuhl für Energiewirtschaft, Universität Duisburg-Essen):
Determinanten der Preisentwicklung auf dem deutschen Minutenreservemarkt, Oktober 2007
- Nr. 301: Gernot Müller:
Zur kostenbasierten Regulierung von Eisenbahninfrastrukturentgelten – Eine ökonomische Analyse von Kostenkonzepten und Kostentreibern, Dezember 2007
- Nr. 302: Patrick Anell, Stephan Jay, Thomas Plückerbaum:
Nachfrage nach Internetdiensten – Diensteararten, Verkehrseigenschaften und Quality of Service, Dezember 2007
- Nr. 303: Christian Growitsch, Margarethe Rammerstorfer:
Zur wettbewerblichen Wirkung des Zweivertragsmodells im deutschen Gasmarkt, Februar 2008
- Nr. 304: Patrick Anell, Konrad Zoz:
Die Auswirkungen der Festnetzmobilfunksubstitution auf die Kosten des leitungsvermittelten Festnetzes, Februar 2008
- Nr. 305: Marcus Stronzik, Margarethe Rammerstorfer, Anne Neumann:
Wettbewerb im Markt für Erdgasspeicher, März 2008
- Nr. 306: Martin Zauner:
Wettbewerbspolitische Beurteilung von Rabattsystemen im Postmarkt, März 2008
- Nr. 307: Franz Büllingen, Christin-Isabel Gries, Peter Stamm:
Geschäftsmodelle und aktuelle Entwicklungen im Markt für Broadband Wireless Access-Dienste, März 2008
- Nr. 308: Christian Growitsch, Gernot Müller, Marcus Stronzik:
Ownership Unbundling in der Gaswirtschaft – Theoretische Grundlagen und empirische Evidenz, Mai 2008
- Nr. 309: Matthias Wissner:
Messung und Bewertung von Versorgungsqualität, Mai 2008
- Nr. 310: Patrick Anell, Stephan Jay, Thomas Plückerbaum:
Netzzugang im NGN-Core, August 2008
- Nr. 311: Martin Zauner, Alex Kalevi Dieke, Torsten Marner, Antonia Niederprüm:
Ausschreibung von Post-Universaldiensten. Ausschreibungsgegenstände, Ausschreibungsverfahren und begleitender Regulierungsbedarf, September 2008
- Nr. 312: Patrick Anell, Dieter Elixmann:
Die Zukunft der Festnetzbetreiber, Dezember 2008
- Nr. 313: Patrick Anell, Dieter Elixmann, Ralf Schäfer:
Marktstruktur und Wettbewerb im deutschen Festnetz-Markt: Stand und Entwicklungstendenzen, Dezember 2008
- Nr. 314: Kenneth R. Carter, J. Scott Marcus, Christian Wernick:
Network Neutrality: Implications for Europe, Dezember 2008
- Nr. 315: Stephan Jay, Thomas Plückerbaum:
Strategien zur Realisierung von Quality of Service in IP-Netzen, Dezember 2008
- Nr. 316: Juan Rendon, Thomas Plückerbaum, Iris Böschen, Gabriele Kulenkampff:
Relevant cost elements of VoIP networks, Dezember 2008

- Nr. 317: Nicole Angenendt, Christian Growitsch, Rabindra Nepa, Christine Müller:
Effizienz und Stabilität des Stromgroßhandelsmarktes in Deutschland – Analyse und wirtschaftspolitische Implikationen, Dezember 2008
- Nr. 318: Gernot Müller:
Produktivitäts- und Effizienzmessung im Eisenbahninfrastruktursektor – Methodische Grundlagen und Schätzung des Produktivitätsfortschritts für den deutschen Markt, Januar 2009
- Nr. 319: Sonja Schölermann:
Kundenschutz und Betreiber Auflagen im liberalisierten Briefmarkt, März 2009
- Nr. 320: Matthias Wissner:
IKT, Wachstum und Produktivität in der Energiewirtschaft - Auf dem Weg zum Smart Grid, Mai 2009
- Nr. 321: Matthias Wissner:
Smart Metering, Juli 2009
- Nr. 322: Christian Wernick unter Mitarbeit von Dieter Elixmann:
Unternehmensperformance führender TK-Anbieter in Europa, August 2009
- Nr. 323: Werner Neu, Gabriele Kulenkampff:
Long-Run Incremental Cost und Preissetzung im TK-Bereich - unter besonderer Berücksichtigung des technischen Wandels, August 2009
- Nr. 324: Gabriele Kulenkampff:
IP-Interconnection – Vorleistungsdefinition im Spannungsfeld zwischen PSTN, Internet und NGN, November 2009
- Nr. 325: Juan Rendon, Thomas Plückebaum, Stephan Jay:
LRIC cost approaches for differentiated QoS in broadband networks, November 2009
- Nr. 326: Kenneth R. Carter with contributions of Christian Wernick, Ralf Schäfer, J. Scott Marcus:
Next Generation Spectrum Regulation for Europe: Price-Guided Radio Policy, November 2009
- Nr. 327: Gernot Müller:
Ableitung eines Inputpreisindex für den deutschen Eisenbahninfrastruktursektor, November 2009
- Nr. 328: Anne Stetter, Sonia Strube Martins:
Der Markt für IPTV: Dienstverfügbarkeit, Marktstruktur, Zugangsfragen, Dezember 2009
- Nr. 329: J. Scott Marcus, Lorenz Nett, Ulrich Stumpf, Christian Wernick:
Wettbewerbliche Implikationen der On-net/Off-net Preisdifferenzierung, Dezember 2009
- Nr. 330: Anna Maria Doose, Dieter Elixmann, Stephan Jay:
"Breitband/Bandbreite für alle": Kosten und Finanzierung einer nationalen Infrastruktur, Dezember 2009
- Nr. 331: Alex Kalevi Dieke, Petra Junk, Antonia Niederprüm, Martin Zauner:
Preisstrategien von Incumbents und Wettbewerbern im Briefmarkt, Dezember 2009
- Nr. 332: Stephan Jay, Dragan Ilic, Thomas Plückebaum:
Optionen des Netzzugangs bei Next Generation Access, Dezember 2009
- Nr. 333: Christian Growitsch, Marcus Stronzik, Rabindra Nepal:
Integration des deutschen Gasgroßhandelsmarktes, Februar 2010
- Nr. 334: Ulrich Stumpf:
Die Abgrenzung subnationaler Märkte als regulatorischer Ansatz, März 2010
- Nr. 335: Stephan Jay, Thomas Plückebaum, Dragan Ilic:
Der Einfluss von Next Generation Access auf die Kosten der Sprachterminierung, März 2010
- Nr. 336: Alex Kalevi Dieke, Petra Junk, Martin Zauner:
Netzzugang und Zustellwettbewerb im Briefmarkt, März 2010

ISSN 1865-8997