

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

Working Paper

Kostenstandards in der Ex-Post-Preiskontrolle im Postmarkt

WIK Diskussionsbeitrag, No. 368

Provided in Cooperation with:

WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH, Bad Honnef

Suggested Citation: Kalevi Dieke, Alex; Junk, Petra; Thiele, Sonja; Zauner, Martin (2012) : Kostenstandards in der Ex-Post-Preiskontrolle im Postmarkt, WIK Diskussionsbeitrag, No. 368, WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Bad Honnef

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/226981>

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.

Kostenstandards in der Ex-Post-Preiskontrolle im Postmarkt

Autoren:
Alex Kalevi Dieke
Petra Junk
Sonja Thiele
Martin Zauner

Bad Honnef, Juni 2012

Impressum

WIK Wissenschaftliches Institut für
Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef
Deutschland
Tel.: +49 2224 9225-0
Fax: +49 2224 9225-63
E-Mail: info@wik.org
www.wik.org

Vertretungs- und zeichnungsberechtigte Personen

| | |
|--|--------------------------------|
| Geschäftsführerin und Direktorin | Dr. Cara Schwarz-Schilling |
| Direktor Abteilungsleiter Post und Logistik | Alex Kalevi Dieke |
| Direktor Abteilungsleiter Netze und Kosten | Dr. Thomas Plückebaum |
| Direktor Abteilungsleiter Regulierung und Wettbewerb | Dr. Bernd Sörries |
| Leiter der Verwaltung | Karl-Hubert Strüver |
| Vorsitzende des Aufsichtsrates | Dr. Daniela Brönstrup |
| Handelsregister | Amtsgericht Siegburg, HRB 7225 |
| Steuer-Nr. | 222/5751/0722 |
| Umsatzsteueridentifikations-Nr. | DE 123 383 795 |

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

| | |
|--|------------|
| Abbildungsverzeichnis | II |
| Tabellenverzeichnis | II |
| Abkürzungsverzeichnis | III |
| Zusammenfassung | V |
| Summary | VI |
| 1 Einleitung und Problemstellung | 1 |
| 2 Kostenbegriffe zur Ex-Post-Preiskontrolle | 2 |
| 2.1 Relevante ökonomische Kostenstandards | 2 |
| 2.2 Kostenarten in der betrieblichen Kostenrechnung | 9 |
| 3 Missbrauchskontrolle und Kostenstandards: Rechtliche Grundlagen | 14 |
| 3.1 Wettbewerbsrecht | 14 |
| 3.2 Postrecht | 16 |
| 3.3 Telekommunikations- und Energierecht | 19 |
| 3.4 Zwischenfazit | 23 |
| 4 Missbrauchskontrolle und Kostenstandards in der Entscheidungspraxis | 26 |
| 4.1 Nationale Missbrauchsverfahren im Postsektor | 26 |
| 4.2 Europäische Missbrauchsverfahren | 37 |
| 4.3 Zwischenfazit | 44 |
| 5 Probleme der Ex-Post-Missbrauchskontrolle und Lösungsvorschläge | 47 |
| 5.1 Zugang zu relevanten Informationen | 47 |
| 5.2 Missbrauchspotenzial zonaler Preise | 50 |
| 5.3 Zurechnung von Alllasten | 53 |
| 5.4 Zurechnung von Gemeinkosten | 63 |
| 5.5 Kostenstandard in der Ex-Post-Kontrolle | 72 |
| 6 Schlussfolgerungen | 78 |
| Literaturverzeichnis | 80 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|-------------|---|----|
| Abbildung 1 | Kostenstandard Grenzkosten (MC) | 3 |
| Abbildung 2 | Kostenstandard durchschnittliche variable Kosten (AVC) | 5 |
| Abbildung 3 | Kostenstandard Durchschnittskosten (AC) | 6 |
| Abbildung 4 | Kostenstandard Alleinerstellungskosten (SAC) | 7 |
| Abbildung 5 | Kostenstandard langfristige durchschnittliche Inkrementalkosten (LRAIC) | 9 |
| Abbildung 6 | Ökonomische Kostenbegriffe und deren mögliche Übertragung auf die betriebliche Kostenrechnung | 12 |
| Abbildung 7 | Kategorisierung von Altlasten der Deutsche Post AG | 56 |
| Abbildung 8 | Berechnung der Altlast „nicht wettbewerbsübliche Lohnkosten“ (schematische Darstellung) | 58 |
| Abbildung 9 | Zuordnung gemeinsamer Kosten entsprechend der EU-Postrichtlinie | 64 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-----------|---|----|
| Tabelle 1 | Kostenstandards und regulatorische Rechnungslegung im europäischen Wettbewerbs- und Postrecht | 23 |
| Tabelle 2 | Kostenstandards und regulatorische Rechnungslegung im deutschen Wettbewerbs-, Post-, Telekommunikations- und Energierecht | 25 |
| Tabelle 3 | Kostenstandards und Problemfelder in den untersuchten Fällen | 45 |
| Tabelle 4 | Fragenkatalog zur Prüfung der Kostenunterlagen des Marktbeherrschers (Beispiel) | 53 |
| Tabelle 5 | Beurteilung der Zurechnungsregeln für fixe Zustellkosten | 71 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------|--|
| Abs. | Absatz |
| AC | average cost / Durchschnittskosten |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| AG | Aktiengesellschaft |
| ARCEP | Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (französischer Regulierer) |
| ARegV | Anreizregulierungsverordnung |
| Art. | Artikel |
| AVC | average variable cost / durchschnittliche variable Kosten |
| BK5 | Beschlusskammer 5 |
| BNetzA | Bundesnetzagentur (deutscher Regulierer) |
| BZA | Briefzentrum Abgang |
| BZE | Briefzentrum Eingang |
| bzw. | beziehungsweise |
| DCC | Danish Competition Council (dänische Wettbewerbsbehörde) |
| d. h. | das heißt |
| DPAG | Deutsche Post AG |
| DTAG | Deutsche Telekom AG |
| E+1 / E+2 | Zustellung am nächsten bzw. übernächsten Werktag |
| EGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft |
| EnWG | Energiewirtschaftsgesetz |
| EPMU | Equi-Proportional Mark-Up |
| et al. | et alii (und andere) |
| etc. | et cetera (und so weiter) |
| ETV | Entgelttarifverträge |
| EU | Europäische Union |
| EUGH | Gerichtshof der Europäischen Union |
| EUR | Euro |
| f. | folgende |
| ff. | fortfolgende |
| FICORA | Finnish Communications Regulatory Authority (finnischer Regulierer) |
| g | Gramm |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GuV | Gewinn- und Verlustrechnung |
| GWB | Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen |

| | |
|-------------|---|
| ISSN | International Standard Serial Number (Internationale Standardnummer für fortlaufende Sammelwerke) |
| i. V. m. | in Verbindung mit |
| KeL | Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung |
| LNG-Anlagen | Anlagen für Flüssiggas (liquefied natural gas) |
| LRAIC | longrun average incremental costs / langfristige durchschnittliche Inkrementalkosten |
| MC | marginal cost / Grenzkosten |
| Mio. | Million(en) |
| Mrd. | Milliarde(n) |
| Nr. | Nummer |
| OGH | Oberster Gerichtshof |
| OVG | Oberstes Verwaltungsgericht |
| PBeaKK | Postbeamtenkasse |
| PEntgV | Post-Entgeltregulierungsverordnung |
| PostG | Postgesetz |
| PUDLV | Post-Universaldienstleistungsverordnung |
| RegTP | Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (deutscher Regulierer, Vorgängerinstitution der Bundesnetzagentur) |
| Rn. | Randnummer |
| RL | Richtlinie |
| S. | Seite |
| SAC | stand alone cost / Alleinerstellungskosten |
| s. o. | Siehe oben |
| sog. | sogenannt |
| Slg. | Sammlung |
| s. u. | siehe unten |
| TKG | Telekommunikationsgesetz |
| u. a. | unter anderem |
| USPS | United States Postal Service |
| u. U. | unter Umständen |
| VG | Verwaltungsgericht |
| vgl. | vergleiche |
| vs. | versus |
| z. B. | zum Beispiel |
| z. T. | zum Teil |

Zusammenfassung

Seit der vollständigen Öffnung des deutschen Briefmarktes zum 1. Januar 2008 unterliegt ein Großteil der Produkte der Deutschen Post lediglich der Ex-Post-Kontrolle. Seitdem ist ein zunehmender Preiswettbewerb bei Geschäftskundenprodukten zu verzeichnen. Die Überprüfung der Kostenorientierung ist ein zentrales Element zur Beurteilung der Missbräuchlichkeit von Entgelten in der nachträglichen Entgeltkontrolle.

Die Studie untersucht zunächst, welche Kostenstandards in der Ex-Post-Missbrauchskontrolle im In- und Ausland angewendet werden. Anschließend erörtert sie konkrete Probleme bei der Bestimmung bzw. Überprüfung von Kosten im Postmarkt und identifiziert Lösungsmöglichkeiten.

Das europäische wie auch das deutsche Wettbewerbsrecht bestimmen (zumindest explizit) keine Kostenstandards. In der Rechtsprechung zur nachträglichen Missbrauchskontrolle werden Preise unterhalb der durchschnittlichen variablen Kosten (AVC) immer als missbräuchlich eingestuft; Preise unterhalb der Durchschnittskosten (AC) werden nur dann als missbräuchlich eingestuft, wenn eine nachgewiesene Verdrängungsabsicht besteht. Bei einem Großteil der untersuchten Fälle im Postsektor wurden die langfristigen durchschnittlichen Inkrementalkosten (LRAIC) als Kostenmaßstab verwendet.

Im deutschen Postmarkt ist der bei der Ex-Post-Kontrolle anzuwendende Kostenstandard im Postgesetz nicht eindeutig geregelt. Die BNetzA hat in verschiedenen Missbrauchsverfahren die sog. Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) aus der Ex-ante-Regulierung als Kostenmaßstab angewendet. Die KeL beruhen auf dem Kostenmaßstab der LRAIC, ergänzt um einen Gemeinkosten- und Gewinnzuschlag. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb dieser Kostenstandard gewechselt werden sollte. Um allerdings rechtsverbindliche Klarheit zu schaffen, sollten die KeL daher als Kostenstandard auch für die Missbrauchsaufsicht im Postgesetz verankert werden.

Unsere Untersuchung kommt im Zusammenhang mit der Anwendung von Kostenstandards zu folgenden weiteren Empfehlungen für die Ex-Post-Kontrolle im Postmarkt:

- Die Altlasten-Sonderbehandlung im Postgesetz sollte (zumindest für Ex-Post-Verfahren) gestrichen werden: Die sog. Altlasten sollten in der Ex-post-Kontrolle wie übrige Kosten verursachungsgerecht zugerechnet werden. Die bisherige Sonderbehandlung hat es der DPAG erlaubt, erhebliche Kostenbestandteile bei Kostennachweisen für die Ex-Post-Kontrolle nicht zu berücksichtigen.
- Die gesetzlich vorgeschriebene getrennte Rechnungsführung sollte wirksam und transparent überprüft werden (jährliche Berichte über Kostenkonten sowie regelmäßige Prüfberichte an die BNetzA).
- Gemeinkosten sollten weitestgehend Produkten zugerechnet werden. Zurechnungsregeln sollten unter Mitwirkung der BNetzA bestimmt werden. Dabei kann eine öffentliche Diskussion und mehr Transparenz über die Zuteilregeln helfen.
- Die Rechte der BNetzA zur Anforderung von Kosten- und Vertragsunterlagen sollten gestärkt werden.

Summary

Since full opening of the German letter post market on 1 January 2008, the majority of Deutsche Post letter products are subject only to ex-post control. Since then, an increasing price competition for bulk mail products can be observed. Reviewing whether prices are cost-oriented is a key element of ex-post price control.

The study first examines the cost standards that are applied in ex-post price control in Germany and abroad. The study then discusses practical problems in determining and reviewing costs in the German letter post market and identifies possible solutions.

European and German competition law do not explicitly determine a relevant cost standard. In legal decisions on ex-post control, prices below average variable cost (AVC) are always classified as abusive. Prices below average costs (AC) are only regarded as abusive if predatory intentions can be proved. In the majority of examined cases in the postal sector, long run average incremental costs (LRAIC) were used as the relevant cost standard.

German postal law does not clearly determine a relevant cost standard for ex-post price control. In various decisions, the Federal Network Agency (BNetzA) has applied the so-called “costs of efficient service provision” (short: “efficient costs”) used in ex-ante price regulation as cost standard for ex-post control, too. Efficient costs are based on the LRAIC cost standard, and include mark-ups for overhead costs and profit. We see no reason why this cost standard should be changed for ex-post price control in Germany. In order to enhance legal certainty, efficient costs should be explicitly specified as the relevant cost standard for ex-post price control in the German postal act.

The study leads to the following recommendations regarding relevant cost standards for ex-post price control in postal markets:

- The German postal act currently prescribes explicit consideration of extraordinary burdens resulting from the heritage of being a public operators. We argue this sentence in the German postal act should be deleted (at least for ex-post control): For ex-post control, these burdens should be attributed according to the causation principle, just as any other cost. The current special treatment of these burdens allows DPAG to ignore significant cost components for ex-post control.
- The requirement for regulatory accounting separation should be reviewed and enforced effectively and transparently (regular reports on regulatory accounts to BNetzA).
- Common costs should be allocated to products to the largest possible extent. The rules for cost allocation should be determined or approved by BNetzA. Public discussion and more transparency on these rules for cost allocation would also be helpful.
- The rights of BNetzA to request documentation on costs and contracts should be strengthened.

1 Einleitung und Problemstellung

Bis zur vollständigen Öffnung des deutschen Briefmarktes zum 1. Januar 2008 unterlagen Massensendungen und Einzelsendungen bis 50 g der Ex-Ante-Entgeltgenehmigungspflicht durch die Bundesnetzagentur (BNetzA). Seit der Marktöffnung besteht die Ex-Ante-Entgeltgenehmigungspflicht nur noch für Einzelsendungen mit einer Einlieferungsmenge bis 50 Stück. Somit unterliegt mittlerweile der Großteil der Sendungen (schätzungsweise über 90 Prozent) der Ex-Post-Kontrolle.

Mit der Liberalisierung des Briefmarktes ist ein zunehmender Preiswettbewerb bei Geschäftskundenprodukten zu verzeichnen. Als Anzeichen dafür sind z. B. die Absenkung der Preise für Teilleistungsprodukte der Deutschen Post (DPAG) 2007 und 2010 zu werten. Die Preissenkung in 2010 sowie die Entgelte der Deutsche Post-Tochter First Mail waren jeweils Gegenstand von Missbrauchsverfahren. Dies zeigt die gestiegene Bedeutung von Ex-Post-Kontrollen im Postsektor.

Die Überprüfung der Kostenorientierung ist ein zentrales Element zur Beurteilung der Missbräuchlichkeit von Entgelten in der nachträglichen Entgeltkontrolle. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, welcher Kostenstandard zur Prüfung verwendet wird. Das Ziel der Studie liegt daher in der Klärung der folgenden Fragestellungen:

- Welche Kostenstandards werden in der Ex-Post-Missbrauchskontrolle (national und international) angewendet?
- Welche Probleme gibt es bei der Anwendung von Kostenstandards in der Ex-Post-Missbrauchskontrolle in Deutschland?
- Welche Lösungsmöglichkeiten gibt es für die identifizierten Probleme?

Hierzu bestimmt die Studie in Kapitel 2 zunächst wesentliche Kostenbegriffe und wettbewerbsökonomische Konzepte zur Ex-Post-Kontrolle. Kapitel 3 beschäftigt sich mit den rechtlichen Grundlagen sowohl im Wettbewerbs- und Postrecht als auch im Telekommunikations- und Energiesektor, sowohl auf deutscher und europäischer Ebene. Zur Identifikation von möglichen Problemen in der deutschen Ex-Post-Kontrolle im Postsektor betrachtet Kapitel 4 sektorübergreifend die Entscheidungspraxis von Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden sowohl in Deutschland als auch auf europäischer Ebene. In Kapitel 5 werden ausgewählte praktische Probleme für die deutsche Ex-Post-Kontrolle im Briefmarkt erörtert sowie mögliche Lösungen diskutiert. Kapitel 6 fasst die Schlussfolgerungen zusammen.

2 Kostenbegriffe zur Ex-Post-Preiskontrolle

2.1 Relevante ökonomische Kostenstandards

Ein beträchtlicher Teil der Ex-Post-Missbrauchskontrolle befasst sich mit dem preislichen Missbrauch marktbeherrschender Unternehmen. Werden ehemalige Monopolmärkte, in denen der Marktbeherrscher relativ hohe Preise durchsetzen konnte, zunehmend angreifbar und treten vermehrt Wettbewerber in den Markt ein, so kann das marktbeherrschende Unternehmen versucht sein, seine dominante Position zu verteidigen indem es durch besonders niedrige Preise die Wettbewerber aus dem Markt drängt.¹ Dies ist vor allem dann problematisch, wenn der Marktbeherrscher als Mehrproduktunternehmen agiert und nunmehr im Wettbewerb stehende Produkte durch Erlöse aus Märkten mit geringerer Wettbewerbsintensität quersubventionieren kann.

In der Regel untersagen Vorschriften im Rahmen der Ex-Post-Missbrauchskontrolle marktbeherrschenden Unternehmen die Anwendung solcher missbräuchlichen Preise. Die Schwelle, unterhalb derer ein Preis missbräuchlich ist, ist allerdings oftmals unspezifisch. Die Wettbewerbsökonomie hat hierzu Konzepte entwickelt, um diese Lücke auszufüllen. Hierzu werden Kostenstandards definiert, ab deren Unterschreiten ein Missbrauchstatbestand vorliegt. Im Folgenden werden diejenigen Kostenstandards dargestellt, die im Rahmen der Fallanalyse in Kapitel 4 zur Anwendung kommen. Diese stellen die gängigsten Konzepte im Rahmen der Missbrauchskontrolle dar.

Um die Ausfüllung der Kostenstandards und deren Unterschiede greifbarer zu machen, werden die jeweiligen Standards u.a. anhand der jeweils für den Maßstab relevanten Kostenarten bzw. deren Umfang illustriert.² Hierzu erfolgt eine Unterscheidung in folgende Kostenarten:³

- Direkte und zurechenbare Kosten
Diese Kosten fallen als direktes Ergebnis der Bereitstellung eines bestimmten Produktes (oder Dienstes) an. Sie können wie folgt unterschieden werden:
 - Variable Kosten sind leistungsmengenabhängig (d.h. sie steigen oder sinken, wenn die Ausbringungsmenge erhöht oder reduziert wird) und können einem bestimmten Dienst zugewiesen werden.

¹ Vgl. hierzu etwa Bolton/Brodley/Riordan (2000). Grundsätzlich fällt unter die Ex-post-Preiskontrolle auch die Überprüfung auf wettbewerbswidrig überhöhte Preise. Der weitaus üblichere Fall der Ex-post-Preiskontrolle ist aber die Überprüfung auf Unterkostenpreise/Kampfpreise. Zudem werden mit der Ex-post-Preiskontrolle mit Blick auf überhöhte Preise vordergründig die Interessen der Endkunden gewahrt; im Fokus dieser Studie steht aber die Ex-post-Preiskontrolle in Verbindung mit Wettbewerbern.

² Siehe hierzu später Abschnitt 2.2, der sich mit Kostenarten in der betrieblichen Kostenrechnung beschäftigt. Im Rahmen der betrieblichen Kostenrechnung werden die ökonomischen Kostenstandards in ein Kostenrechnungssystem überführt bzw. abgebildet. Insofern greift die in diesem Abschnitt vorgenommene Klassifikation der Diskussion des nächsten Abschnitts teilweise voraus.

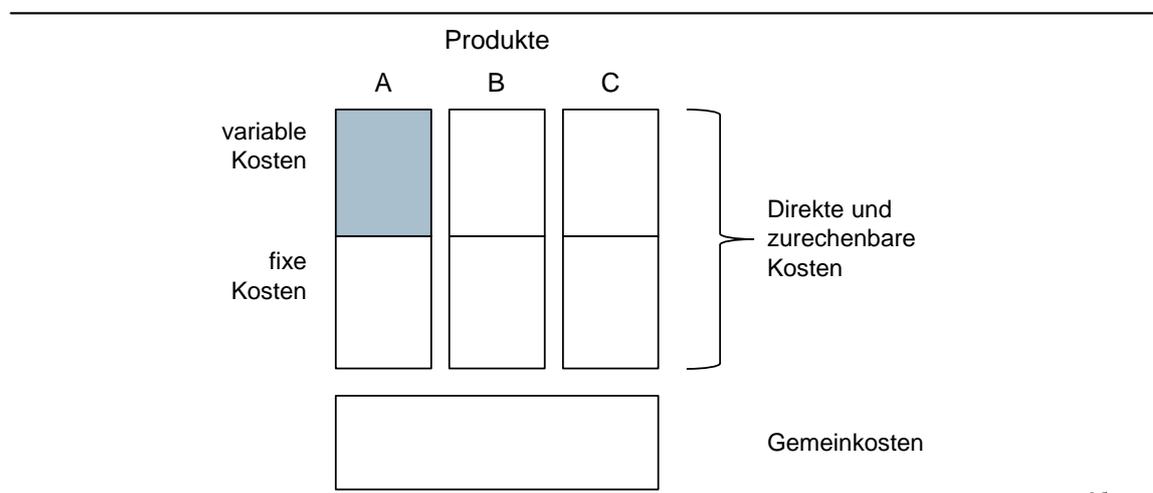
³ Vgl. International Telecommunication Union (2009), S. 18ff.

- Fixe Kosten stellen dagegen meist Anlagewerte und Betriebskosten dar, die in der Regel fix im Verhältnis zum Output sind (d.h. sie bleiben konstant bei einer Änderung der Ausbringungsmenge), aber einem Produkt zugeordnet werden können.
- Nicht zurechenbare Gemeinkosten
Diese Kosten sind notwendig, um ein oder mehrere Produkte herstellen zu können, die aber nicht direkt einem bestimmten Produkt zugerechnet werden können. Hierzu zählen z. B. Overheadkosten aus Verwaltungstätigkeiten.

Kurzfristige Grenzkosten (*marginal cost – MC*)

Grundsätzlich stellen kurzfristige Grenzkosten in der Wettbewerbsökonomie die Untergrenze für einen Kostenstandard dar, der zur Identifizierung missbräuchlicher Verdrängungspreise herangezogen werden kann.⁴ Der Grenzkostenansatz betrachtet die Veränderung der Kosten, wenn der Output um eine (infinitesimale) Einheit erhöht wird – die Grenzkosten sind dann die Kosten dieser zuletzt produzierten (infinitesimalen) Einheit.⁵ Bei einem Einproduktunternehmen und vernachlässigbaren Größenvorteilen decken Preise gleich den Grenzkosten gerade noch die Kosten; in diesem Fall entsprechen die Grenzkosten den variablen Kosten.

Abbildung 1 Kostenstandard Grenzkosten (MC)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von International Telecommunication Union (2009), S. 21.

Spielen Größenvorteile – verursacht durch Fixkosten – allerdings eine relevante Rolle, dann sind Grenzkosten nicht mehr kostendeckend.⁶ In diesem Fall besteht ein Spielraum für Preisdifferenzierung (Ramsey). Ein Mehrproduktunternehmen kann beispiels-

⁴ Vgl. Areeda/Turner (1975), S. 697ff.

⁵ Vgl. Stocker (2009); S. 143.

⁶ Vgl. International Telecommunication Union (2009), S. 21.

weise versuchen, für ein Produkt mit hoher Nachfrageelastizität geringe Preise nahe den Grenzkosten zu setzen, damit die Nachfrage nicht von dem Produkt abwandert. Die fehlende Deckung der Fixkosten kann das Unternehmen dadurch erlangen, indem es für ein anderes Produkt mit geringer Nachfrageelastizität einen überproportional hohen Preis setzt, der zur Deckung der Fixkosten des anderen Produktes beiträgt.⁷

Kurzfristige durchschnittliche variable Kosten (average variable cost – AVC)

In der Wettbewerbsökonomie werden die AVC als geeignete Approximation für eine Wettbewerbsbehörde zur Bestimmung der Grenzkosten (s. o.) eines marktbeherrschenden Unternehmens angesehen.⁸ Während die Grenzkosten auf einer punktuellen Betrachtung der Kostenkurve basieren (mathematisch die erste Ableitung der Kostenkurve, d. h. die Tangente und somit das Steigungsmaß der Kostenkurve in dem betrachteten Produktionspunkt), stellen die durchschnittlichen variablen Kosten die Steigung der Sekante von der Höhe der Fixkosten und dem betrachteten Produktionspunkt auf der Totalkostenkurve dar.⁹

Die durchschnittlichen variablen Kosten (AVC) pro Stück ergeben sich durch Division der variablen Kosten durch den Güterausstoß und betrachten somit alle produzierten Einheiten:

$$AVC(x) = \frac{k_{var}(x)}{x}$$

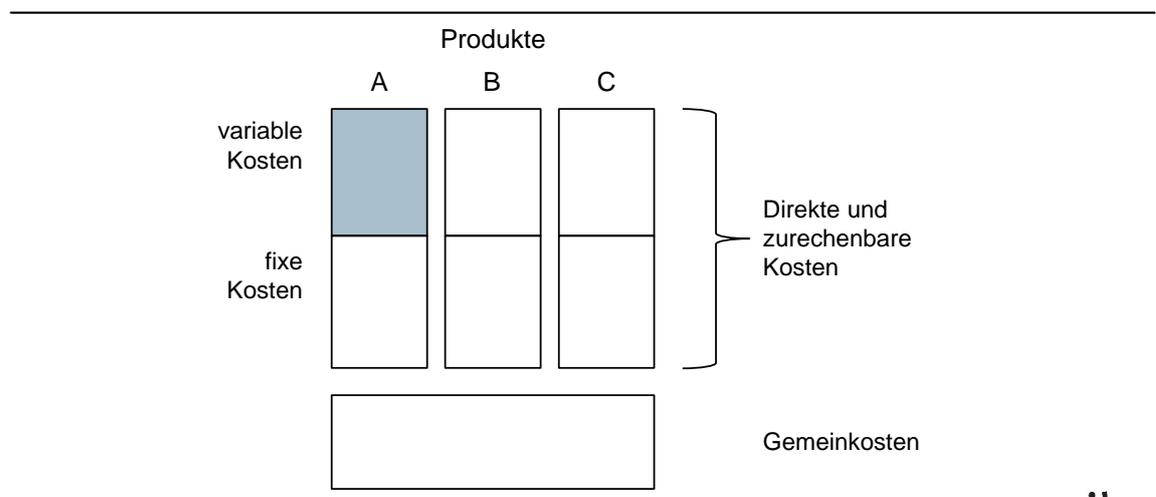
In den durchschnittlichen variablen Kosten sind demnach nicht die Fixkosten berücksichtigt; somit gleichen sie also den totalen durchschnittlichen Kosten abzüglich der Fixkosten pro Stück. Während Grenzkosten die Kosten der zuletzt produzierten (infinitesimal kleinen) Produkteinheit darstellen, beziehen sich die AVC auf die variablen Kosten über alle (bereits produzierten) Produkteinheiten. Daher stellt das Konzept der AVC auch einen praktikableren Ansatz im Vergleich zum Grenzkostenkonzept dar.

⁷ Diese Art der an den Nachfrageelastizitäten orientierte Preissetzung wird auch Ramsey-Pricing genannt; vgl. Ramsey (1927), S. 47ff., sowie Braeutigam (1989), S. 1323.

⁸ Vgl. Knieps (2008), S. 175.

⁹ Vgl. Stocker/Strobach (2004), S. 46.

Abbildung 2 Kostenstandard durchschnittliche variable Kosten (AVC)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von International Telecommunication Union (2009), S. 21.

Durchschnittliche variable Kosten werden üblicherweise auf Basis der historischen Kosten des Unternehmens berechnet. Eine Korrektur dieser Kosten um Ineffizienzen findet in der Regel nicht statt. Bei einem Mehrproduktunternehmen ergibt sich die Möglichkeit zur Preisdifferenzierung (Ramsey-Pricing), da die fehlende Kostenunterdeckung eines Produktes zu einem Preis gleich den durchschnittlichen variablen Kosten durch entsprechend höhere Fixkostenzuschläge bei anderen Produkten aufgefangen werden kann.

Durchschnittskosten (average cost – AC)

Im Gegensatz zu den durchschnittlichen variablen Kosten umfassen die (totalen) Durchschnittskosten (AC) auch die Fixkosten. Die durchschnittlichen totalen Kosten pro Stück ergeben sich durch Division der Gesamtkosten durch den Güterausstoß und betrachten somit alle produzierten Einheiten:¹⁰

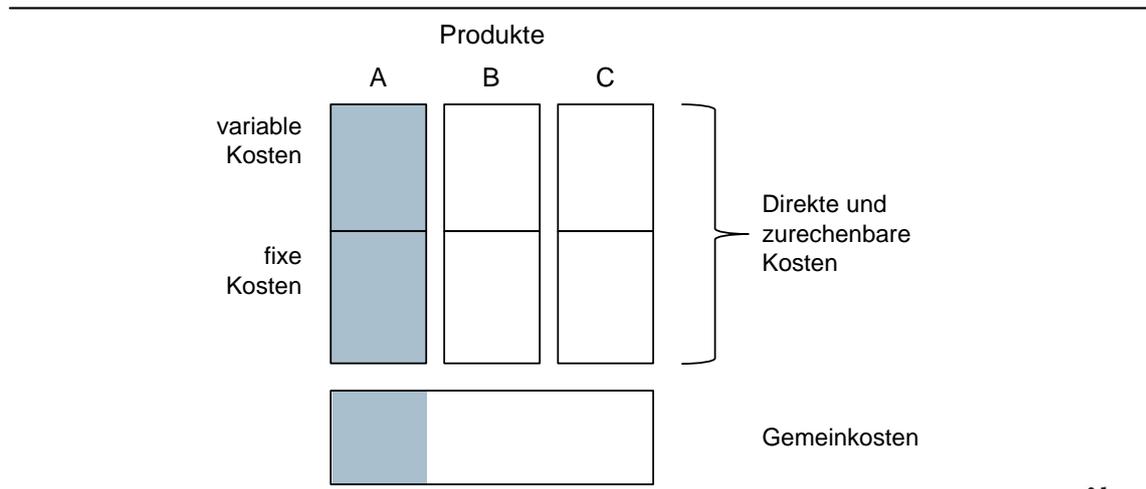
$$AC(x) = \frac{k_{var}(x) + k_{fix}}{x}$$

In der Regel werden die vollen historischen, aus der Bilanz ermittelten Durchschnittskosten als Grundlage zur Ermittlung der AC verwendet. Daher erfolgt in der Regel auch keine Korrektur von Ineffizienzen. Die AC werden in der Praxis als sinnvolle Approximation der – für eine Wettbewerbsbehörde nur schwer ermittelbaren – langfristigen Grenz-

¹⁰ Ein zentraler Kritikpunkt an dem Durchschnittskostenansatz ist, dass Preisdifferenzierungsmaßnahmen (die auch Gegenstand einer Ex-Post-Kontrolle sein können) nicht systematisch im Kontext eines Mehrproduktunternehmens analysiert werden können, da in einem solchen Unternehmen Durchschnittskosten naturgemäß nicht definiert sind; vgl. hierzu Knieps (2008), S. 177. Diese theoretische „Unschärfe“ gilt es im Folgenden auch in den Kapiteln 4 (soweit der Kostenstandard Gegenstand einer dortigen Fallanalyse in einem Mehrproduktunternehmen ist) und 5.5 zu beachten.

kosten angesehen. Bei Anwendung des Kostenstandards der durchschnittlichen totalen Kosten sind sowohl die zurechenbaren variablen und fixen Kosten als auch – zumindest anteilig – die nicht zurechenbaren Gemeinkosten gedeckt.

Abbildung 3 Kostenstandard Durchschnittskosten (AC)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von International Telecommunication Union (2009), S. 20.

Da bei diesem Standard sämtliche zurechenbaren Kosten des Produktes und zudem anteilig die nicht zurechenbaren Gemeinkosten gedeckt sind, verbleibt dem Unternehmen lediglich ein geringer Spielraum zur Preisdifferenzierung (Ramsey) über die Höhe des Anteils bei der Zurechnung der Gemeinkosten.

Alleinerstellungskosten (stand alone costs – SAC)

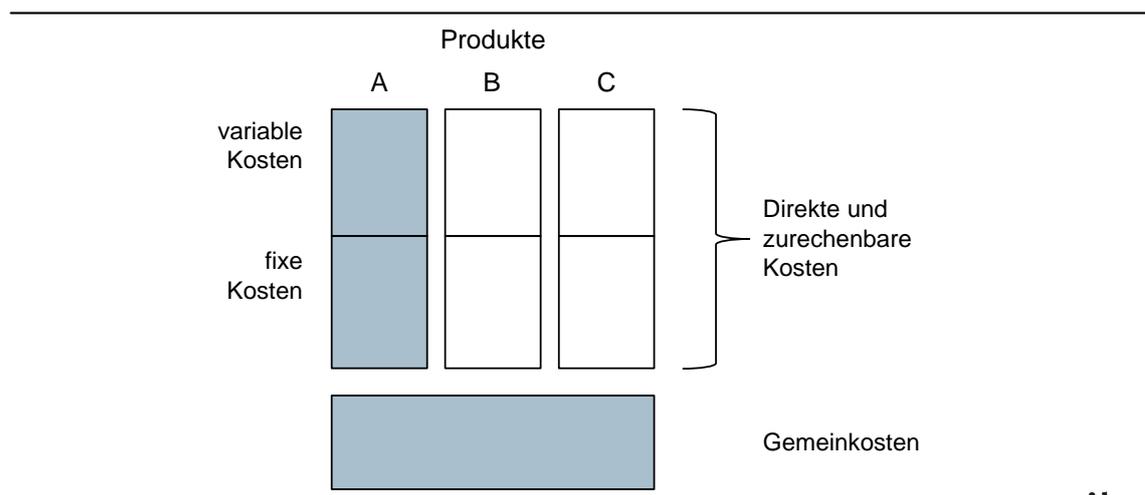
Die Alleinerstellungskosten sind diejenigen Kosten, die insgesamt für die Erstellung eines bestimmten Produktes anfallen unter Ausschluss der Betrachtung möglicher weiterer Produkte dieses Unternehmens. Bei einem solchen Mehrproduktunternehmen müssten dann neben den direkten und zurechenbaren Kosten auch *sämtliche* Gemeinkosten dem betrachteten Produkt zugerechnet werden. Dies bedeutet, dass dem Unternehmen kein Spielraum zur Preisdifferenzierung (Ramsey) verbleibt, da die nicht zurechenbaren Gemeinkosten nicht auf andere Produkte verteilt werden können. In der Praxis werden auch die Alleinerstellungskosten auf Basis der historischen Kosten ermittelt; in der Regel erfolgt dabei keine Korrektur um Ineffizienzen.

Typischerweise liegen bei der Erstellung von mehreren Produkten in einem Unternehmen Verbundvorteile vor. Dies ist dann der Fall, wenn die Produktion von zwei Produk-

ten (z. B. Standardbrief und Kompaktbrief) kostengünstiger ist als die Summe der einzelnen SAC zur Produktion dieser beiden Produkte:¹¹

$$C(x_1, x_2) < C(x_1, 0) + C(0, x_2)$$

Abbildung 4 Kostenstandard Alleinerstellungskosten (SAC)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von International Telecommunication Union (2009), S. 21.

In der Wettbewerbsökonomie werden die Alleinerstellungskosten als die obere Grenze angesehen, d. h. Wettbewerbspreise sollten sich zwischen den Grenzkosten (s. o.) und den SAC einpendeln.¹²

Langfristige durchschnittliche Inkrementalkosten (long run average incremental costs – LRAIC)

Während Grenzkosten die Veränderung der Kosten bei einer infinitesimal kleinen Mengenänderung abbilden, spiegeln langfristige durchschnittliche Inkrementalkosten (LRAIC) dagegen eine Veränderung der (durchschnittlichen) Stückkosten wider, wenn die zu produzierende Menge um ein vorher definiertes und von null abweichendes Inkrement erhöht wird.¹³ Ein Inkrement kann dabei z. B. ein bestimmtes Produkt, eine Produktgruppe oder Zwischenprodukte sein.¹⁴

¹¹ Vgl. Niederprüm (2001), S. 3, sowie Knieps (2008), S. 39f.

¹² Vgl. allgemein Knieps (2008), S. 105, sowie für die Betrachtung der Wholesale-Preise im Telekommunikationssektor International Telecommunication Union (2009), S. 21.

¹³ Vgl. Rottenbiller (2002), S. 166. Umgekehrt bedeuten Inkrementalkosten also auch solche Kosten, die langfristig bei Einstellung des Dienstes vermieden werden können, also die variablen Kosten des Dienstes und die fixen Kosten, die durch die Dienstleistung verursacht werden. Vgl. auch Baumol/Sidak (1994), S. 81f.

¹⁴ Vgl. International Telecommunication Union (2009), S. 26.

Bei den Konzept der LRAIC handelt es sich um ein Inkrementalkostenprinzip für ein gesamtes Produkt. Langfristig („long run“) bedeutet, dass es sich vom gegenwärtigen Zeitpunkt aus betrachtet um zukünftige zusätzliche Kosten handelt, die den Zeitraum neuer Investitionen umfassen. Die Grundidee der langfristigen Betrachtung liegt darin, dass langfristig gesehen auch fixe Kostenbestandteile variabel werden.¹⁵ Die Durchschnittlichkeit („average“) bedeutet, dass ganze Dienste betrachtet werden und keine infinitesimalen Mengen.¹⁶

Im Unterschied zu den zuvor diskutierten Konzepten (also MC, AVC, AC und SAC) nimmt der Standard der LRAIC eine Effizienzbetrachtung vor. Das heißt, der Kostenstandard geht von einem effizienten Anbieter aus und unterstellt eine entsprechende effiziente Kostenstruktur. Eventuelle Ineffizienzen finden daher bei diesem Standard keine Berücksichtigung. Letztlich werden mit den LRAIC die Kosten berechnet, die einem effizienten Unternehmen durch das Anbieten eines bestimmten Dienstes oder Produktes entstehen.¹⁷

In einem Mehrproduktunternehmen stellen bei bestehender Produktion des Gutes 1 (z. B. Standardbrief) die zusätzlichen Kosten für die Produktion des Gutes 2 (z. B. Kompaktbrief) die inkrementellen Kosten dar.¹⁸ Formal sind die LRAIC eines Produktes i ($i=1\dots n$) die Differenz zwischen den totalen Produktionskosten einschließlich des Inkrements und den totalen Produktionskosten ohne das Inkrement x_i , geteilt durch die Produktionsmenge des Gutes i :¹⁹

$$LRAIC_i = \frac{C(x_1, \dots, x_n) - C(x_1, \dots, x_{i-1}, x_{i+1}, \dots, x_n)}{x_i}$$

Die LRAIC umfassen neben allen produktspezifischen variablen Kosten auch alle Fixkosten, die dem betrachteten Inkrement direkt zugeordnet werden können.²⁰ Letztlich ist dies der Unterschied zu den langfristigen Inkrementalkosten (long run incremental cost, LRIC), die lediglich die variablen Kosten betrachten. Diese (mengenunabhängigen) fixen Kosten fallen durch die Bereitstellung des bestimmten Produktes an und bleiben konstant, unabhängig von der produzierten Ausbringungsmenge.²¹ Somit werden zwar bei Anwendung des LRAIC-Standards alle zurechenbaren variablen und fixen Kosten gedeckt, nicht allerdings die nicht zurechenbaren Gemeinkosten.²² Über diese fehlenden Kostendeckung verbleibt dem Anbieter ein Spielraum zur Preisdifferenzierung (Ramsey).

¹⁵ Vgl. Klotz/Delgado/Fehrenbach (2003), S. 348.

¹⁶ Vgl. Vogelsang (2006), S. 31f.

¹⁷ Vgl. RTR (2002), S. 135, und Telekom-Control (1999), S. 9.

¹⁸ Vgl. Niederprüm (2001), S. 4.

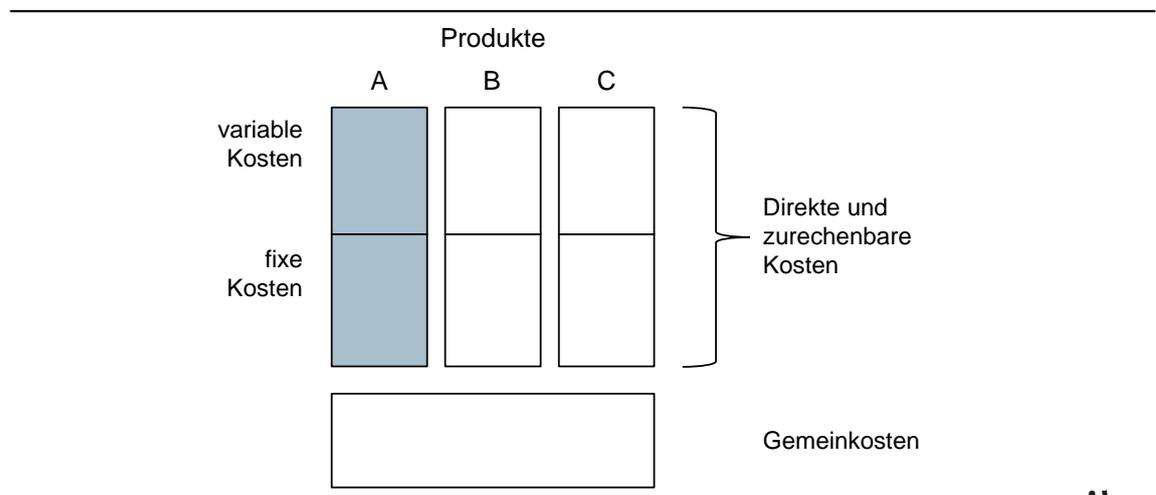
¹⁹ Vgl. Bolton/Brodley/Riordan (2000), S. 44; Niederprüm (2001), S. 5.

²⁰ Vgl. International Telecommunication Union (2009), S. 22.

²¹ Vgl. Jamison (2009), S. 50.

²² Vgl. European Regulator Group (2004a), S. 57.

Abbildung 5 Kostenstandard langfristige durchschnittliche Inkrementalkosten (LRAIC)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von International Telecommunication Union (2009), S. 22.

LRAIC messen den gegenwärtigen Wert der Produktionsanlagen anhand von Wiederbeschaffungskosten, und nicht auf Basis historischer Kosten, die ggf. nur geringen Aufschluss über deren gegenwärtigen bzw. zukünftigen Wert geben.²³

2.2 Kostenarten in der betrieblichen Kostenrechnung

In diesem Kapitel soll erörtert werden, wie die zuvor dargestellten Kostenstandards auf Basis der betrieblichen Kostenrechnung ermittelt werden können. Um einen Kostenstandard berechnen zu können, muss eine Regulierungs- oder Wettbewerbsbehörde die entsprechenden produktspezifischen Kosten und Erlöse sowie alle weiteren relevanten Kosten kennen. Hier ist die Behörde immer im Nachteil gegenüber dem zu kontrollierenden Unternehmen, das direkten Zugriff auf seine Kosten- und Erlösdaten hat und somit Ausschnitt und Zusammensetzung der an die Behörde weiterzugebenden Daten strategisch beeinflussen kann.

Betriebliche Kostenrechnung

Grundsätzlich lassen sich zwei Arten der Unternehmensrechnung unterscheiden. Im Gegensatz zur externen Rechnungslegung, die sich an steuer- und handelsrechtlichen Vorgaben orientiert und zur Ermittlung der meist jährlichen Unternehmensabschlüsse eingesetzt wird, weist die interne Kostenrechnung einen deutlich geringeren Aggregati-

²³ Vgl. Bolton/Brodley/Riordan (2000), S. 44, und Klotz/Delgado/Fehrenbach (2003), S. 348f.

onsgrad auf und dient primär als Kontroll- und Steuerungsinstrument und ist frei von gesetzlichen Vorgaben.²⁴

Bei der internen Kostenrechnung lassen sich Vollkostenrechnung und Teilkostenrechnung unterscheiden. Bei letzterer werden lediglich die Einzelkosten zur Erstellung eines Produktes berücksichtigt; bei der Vollkostenrechnung werden den Einzelkosten dagegen auch noch die anteiligen Gemeinkosten mittels Verteilungsschlüssel hinzugerechnet.

Zu Zeiten, in denen mit hohem Arbeitseinsatz produziert wurde, erfolgte meist eine Vollkostenrechnung, und die Gemeinkosten wurden anteilig den Einzelkosten zugewiesen. Nachteilig bei einer solchen Vollkostenrechnung ist, dass keine Aufspaltung von Kosten in fixe und variable Bestandteile vorgenommen wird, d. h. die fixen Kosten werden proportionalisiert. Weiterhin erfolgt die Aufschlüsselung von Gemeinkosten letztlich willkürlich.²⁵ Die verursachergerechte Zuteilung der Kosten auf Basis der einzelnen Produkte ist bei dieser Art der Vollkostenrechnung nicht möglich, insbesondere deshalb, weil der Gemeinkostenblock bzw. dessen fixe Bestandteile zunehmend bedeutender geworden ist, da eine Verlagerung auf vorbereitende, planerische, steuernde sowie kontrollierende Aktivitäten erfolgt ist. Die zunehmende Produktkomplexität, charakteristisch für Mehrproduktunternehmen mit Verbundvorteilen wie etwa einem Postunternehmen, erforderte neue Kostenrechnungsmethoden.²⁶

Mit der **Prozesskostenrechnung** (Activity-based Costing – ABC) steht seit dem Ende der 1980er Jahre ein Instrument zur Verfügung, mit dem die fixen Gemeinkosten nicht mehr etwa über Lohnstunden, sondern über in Anspruch genommene Leistungen den Produkten zugerechnet werden können.²⁷ Die Prozesskostenrechnung besteht aus drei zentralen Faktoren:²⁸

- *Prozess*
Eine auf die Einbringung eines Leistungsausgangs abzielende Aktivitätenkette. Hauptprozesse betreffen die gesamte Aktivitätenkette; Teilprozesse sind einer Kostenstelle zugeordnet. Teilprozesse mit identischen Kostentreibern können zu einem Hauptprozess zusammengefasst werden.
- *Kostentreiber*
Messgröße für die Kostenverursachung (s. u. ausführlicher), aber auch für den Leistungsort eines Hauptprozesses.
- *Prozesskostensätze*
Alle Kosten, die nach dem Verursachungs- bzw. Beanspruchungsprinzip einem

²⁴ Vgl. Ewert/Wagenhofer (2008), S. 4.

²⁵ Vgl. Horváth (2006), S. 447.

²⁶ Vgl. Horváth (2006), S. 525.

²⁷ Vgl. Cooper/Kaplan (1988).

²⁸ Vgl. Horváth (2006), S. 527ff., und ausführlicher Ewert/Wagenhofer (2008), S. 681ff.

Prozess zuzuordnen sind. Eine Schwierigkeit liegt darin zu entscheiden, ob bei den Prozesskosten die leistungsmengenneutralen Kosten einzuschließen sind oder nicht. Ohne Einbezug müssten diese Kosten dann z. B. in einer gesonderten Position gesammelt werden und anschließend in einer Vollkostenrechnung etwa prozentual auf die Prozesskosten der einzelnen Produkte aufgeschlagen werden. Problematisch ist hierbei allerdings, dass in bestimmten Prozessen die leistungsmengenneutralen Kosten deutlich stärker vorhanden sind als in anderen; dies sind in der Regel Bereiche mit nicht wiederkehrenden Aktivitäten, wie z. B. Forschung und Entwicklung.²⁹

Der wesentliche Vorteil der Prozesskostenrechnung ist die Verwendung von Kostentreibern. Durch diese Bezugsgrößen für die Kostenermittlung kann ein großer Teil der Gemeinkosten verursachungsgerecht auf die Kostenträger (Produkte) verteilt werden. Dabei sind Kostentreiber als Faktoren zu verstehen, die die Kostenentstehung auf Prozessebene maßgeblich beeinflussen.

Insbesondere für Dienstleistungen, wie etwa Briefdienste, stellt die Prozesskostenrechnung ein geeignetes Instrument der Kostenrechnung dar. Dienstleistungsbranchen weisen gegenüber Industriebetrieben einen höheren Anteil an Personalkosten, Fixkosten sowie Gemeinkosten auf. Die oben erläuterte Vorteilhaftigkeit der Prozesskostenrechnung bei der Zuweisung von Fix- und Gemeinkosten prädestiniert die Prozesskostenrechnung insbesondere für die Anwendung im Dienstleistungssektor.³⁰

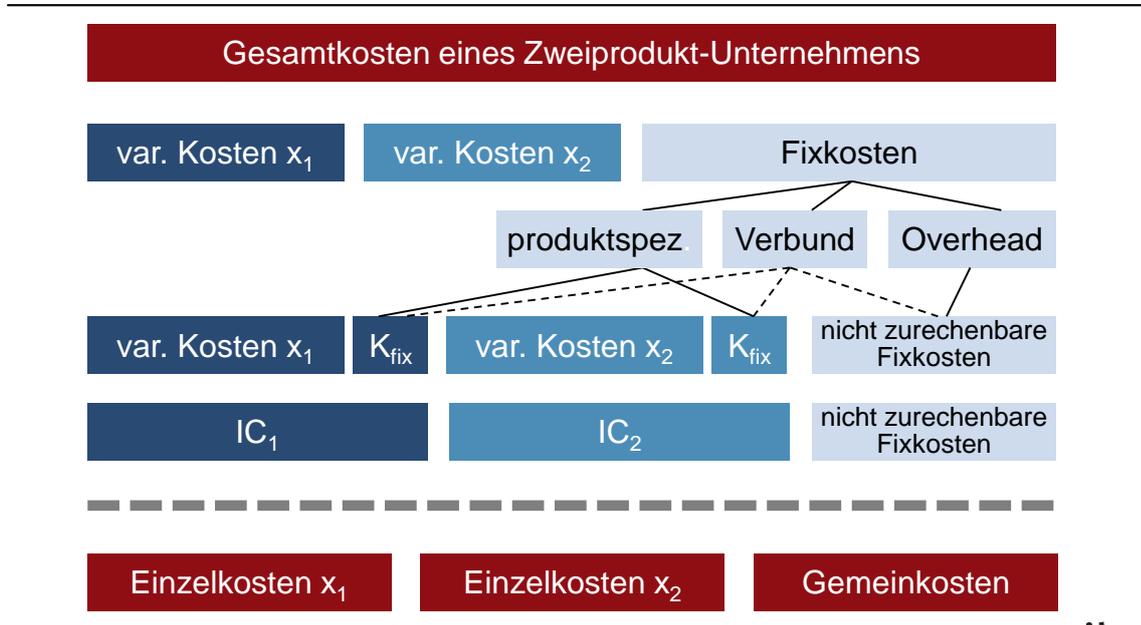
Eignung der betrieblichen Kostenrechnung zur Ermittlung von Kostenstandards

Die ökonomischen Kostenstandards unterscheiden in der Regel zwischen den variablen Kosten und den Fixkosten (die ihrerseits in zurechenbare, produktspezifische und nicht zurechenbare Kosten aufgeteilt werden können) zur Produktion eines Gutes bzw. einer Dienstleistung. Die betriebliche Kostenrechnung unterscheidet zwischen Einzel- und Gemeinkosten. Einzelkosten können im Sinne der Prozesskostenrechnung mit den inkrementellen Kosten gleichgesetzt werden. Dagegen ist die Identifikation und Zuordnung von Gemeinkosten und deren Aufteilung in zurechenbare (produktspezifische) und nicht zurechenbare Kosten schwieriger. Die folgende Abbildung verdeutlicht diese Überlegungen anhand eines Zweiproduktunternehmens.

²⁹ Vgl. Ewert/Wagenhöfer (2008), S. 683f.

³⁰ Vgl. Coenenberg/Fischer/Günther (2009), S. 288-293.

Abbildung 6 Ökonomische Kostenbegriffe und deren mögliche Übertragung auf die betriebliche Kostenrechnung



Quelle: Niederprüm (2001), S. 25. IC: Incremental Costs.

Die Gesamtkosten des Zweiproduktunternehmens lassen sich in variable Kosten der beiden Produkte und Fixkosten unterscheiden. Die Diskussion der betrieblichen Kostenrechnung hat gezeigt, dass diese Fixkosten sowohl zurechenbare als auch nicht zurechenbare Kostenanteile beinhalten. Unter zurechenbare Gemeinkosten fallen zunächst die variablen Gemeinkosten in Abhängigkeit der Outputmenge; diese fallen unter die produktspezifischen Fixkosten. Genauso zurechenbare Gemeinkosten sind diejenigen Fixkosten, die aus der gemeinsamen Produktion der beiden Produkte entstehen. In der traditionellen Vollkostenrechnung werden solche Verbundkosten nicht den Produkten zugerechnet; dies kann allerdings in der modernen Prozesskostenrechnung erfolgen. Ebenfalls zurechenbare Gemeinkosten sind transaktionsabhängige Gemeinkosten, die den produktspezifischen Fixkosten zuzuschlagen sind. Die produktspezifische Zurechnung der Kosten, insbesondere resultierend aus der Verbundproduktion, eröffnet dem Unternehmen einen Spielraum bei der Kostenzurechnung zum Zwecke der Ermittlung der inkrementellen Kosten (IC_1 und IC_2 in Abbildung 6). Die Untergrenze der inkrementellen Kosten sind die Einzelkosten und die eindeutig als zurechenbar identifizierten Fixkosten – die Obergrenze der inkrementellen Kosten beinhaltet dagegen auch den Anteil der Fixkosten, der aus der Verbundproduktion resultiert.³¹

Die Verteilung der nicht zurechenbaren Gemeinkosten (in Abbildung 6 bei der Untergrenze der Inkrementalkosten der rote Block „Gemeinkosten“ in der untersten Zeile; bei

³¹ Vgl. Niederprüm (2001), S. 25f, sowie Pfohl/Stölze (1991), S. 1287.

der Obergrenze der Inkrementalkosten der hellblaue Block „Fixkosten“ in der zweiten Zeile von unten) auf die einzelnen Produkte kann über bestimmte Schlüssel erfolgen. Problematisch ist, dass auch diese Schlüssel (z. B. Zuteilung nach dem Umsatzanteil jedes Produktes) einen willkürlichen Charakter aufweisen und letztlich dem Unternehmen wiederum einen Verteilungsspielraum geben.³²

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Zurechnung von Gemeinkosten zu einzelnen Produkten ein grundsätzliches Problem bei der betrieblichen Kostenrechnung ist und bleibt. Mit der Prozesskostenrechnung existiert in der betrieblichen Kostenrechnung allerdings ein Instrument, das dieses Problem z. B. gegenüber der herkömmlichen betrieblichen Vollkostenrechnung reduziert. Um die produktspezifischen Kosten auf Basis der Prozesskostenrechnung zu ermitteln, bedarf es allerdings einer genauen Kenntnis über die Struktur der einzelnen Produktionsprozesse, den Umfang der Verbundproduktion auf Prozessebene sowie dem Umgang damit bei der produktspezifischen Kostenzurechnung.

³² Vgl. Niederprüm (2001), S. 26.

3 Missbrauchskontrolle und Kostenstandards: Rechtliche Grundlagen

Der vorhergehende Abschnitt 2 hat relevante ökonomische Kostenstandards erörtert und mit der Prozesskostenrechnung ein adäquates Instrument der betrieblichen Kostenrechnung aufgezeigt, mit dem diese Kostenstandards ermittelt werden können. Vor diesem Hintergrund thematisiert dieser Abschnitt, ob und – wenn ja – welche Kostenstandards im Postsektor, aber auch in anderen Sektoren gesetzlich verankert sind. Dies geschieht sowohl allgemein für Deutschland und die Europäische Union als auch – auf Deutschland bezogen – sektorspezifisch für die Postbranche. Zusätzlich werden zu Vergleichszwecken die entsprechenden nationalen Vorschriften in der Telekommunikations- und Energiebranche skizziert. Der Fokus liegt dabei auf der Fragestellung, welcher Kostenstandard bei der Ermittlung genehmigungsbedürftiger Entgelte herangezogen wird und ob der gleiche Standard auch für eine ggf. vorgesehene Ex-Post-Missbrauchskontrolle anzuwenden ist. Darüber hinaus wird untersucht, ob die entsprechenden Vorschriften Vorgaben zur Kostenrechnung der betreffenden Unternehmen beinhalten.

3.1 Wettbewerbsrecht

Vorgaben des europäischen Wettbewerbsrechts

Kostenstandard

Das europäische Wettbewerbsrecht enthält keine Vorgaben in Hinblick auf einen anzuwendenden Kostenstandard. Mit Blick auf die Ex-Post-Preiskontrolle gibt das europäische Wettbewerbsrecht lediglich Rahmenbedingungen der Preisgestaltung vor. So verbietet Art. 102 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV; ex-Art. 82 EGV)³³ u. a. die unmittelbare oder mittelbare Erzwingung von unangemessenen Einkaufs- oder Verkaufspreisen oder sonstigen Geschäftsbedingungen.

Für den Fokus dieser Studie relevant ist insbesondere die Durchsetzung von unangemessenen Verkaufspreisen. In einem wettbewerblichen Markt sind dies vor allem niedrige Preise des Marktbeherrschers, mit denen dieser versucht, die Konkurrenten aus dem Markt zu drängen. Neben dieser in der Wettbewerbsökonomie unter dem Begriff ‚Predatory Pricing‘³⁴ bekannten Maßnahme fallen z. B. auch missbräuchliche Rabatte.

In der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) haben sich die folgenden Kostenstandards etabliert: a) Preise unterhalb der durchschnittlichen variablen Kosten (AVC) lassen Verdrängungspreisen vermuten, b) Preise unter den durchschnittlichen Gesamtkosten (ATC), aber über den durchschnittlichen

³³ AEUV: Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Union, C115, 9.5.2008, S. 47-199.

³⁴ Vgl. zum ‚Predatory Pricing‘ etwa LeBlanc (1992) oder zusammenfassend Rottenbiller (2002), S. 64f.

variablen Kosten, können missbräuchlich sein, wenn sie Teil eines Plans zum Ausschluss von Wettbewerbern sind (siehe hierzu auch Abschnitt 4.2, AKZO-Fall).

Regulatorische Rechnungslegung

Zur regulatorischen Rechnungslegung enthält das europäische Wettbewerbsrecht keine Vorgaben.

Vorgaben des deutschen Wettbewerbsrechts

Kostenstandard

Analog zum europäischen Wettbewerbsrecht enthält auch das deutsche Wettbewerbsrecht keine Vorgaben zur Verwendung eines Kostenstandards. Allerdings sind auch hier indirekte Vorgaben, die relevant für die Ex-Post-Missbrauchskontrolle sind, zu finden. So verbietet § 19 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) – in Analogie zu Art. 102 AEUV (ex-Art. 82 EGV) – das missbräuchliche Ausnutzen einer marktbeherrschenden Stellung. Das Regelbeispiel in § 19 Abs. 4 Nr. 2 GWB ist im Kontext dieser Studie relevant, wonach der Marktbeherrscher keine Preise verlangen darf, die von den wettbewerbsüblichen Preisen abweichen (Verbot des Preis- und Konditionenmissbrauches). Somit verbietet ebenso wie das europäische Wettbewerbsrecht auch das deutsche Wettbewerbsrecht, dass der Marktbeherrscher entweder wettbewerbsunüblich hohe oder wettbewerbsunüblich niedrige Preise verlangen darf – der zweite Fall verbietet also analog zum europäischen Wettbewerbsrecht die missbräuchliche Anwendung von Kampfpreisen, um Wettbewerber zu behindern bzw. aus dem Markt zu drängen.

In der Praxis orientiert sich das deutsche Wettbewerbsrecht an den in der europäischen Rechtsprechung entwickelten Kostenstandards.³⁵ Demnach wird ein missbräuchlicher Verdrängungspreis angenommen, wenn der Preis unterhalb der durchschnittlichen variablen Kosten (AVC) liegt; befindet sich der Preis zwischen den AVC und den durchschnittlichen totalen Kosten (AC), dann wird er als missbräuchlich eingestuft, sofern damit eine offensichtliche Verdrängungsstrategie verbunden ist.³⁶

Regulatorische Rechnungslegung

Zur regulatorischen Rechnungslegung enthält das deutsche Wettbewerbsrecht keine Vorgaben.

³⁵ Vgl. International Competition Network (2008), S. 12.

³⁶ Vgl. OLG Düsseldorf, Fall Kart 7/02 (V) – Germania, WuW DE-R, S. 867-875 unter B 1 b) bb) (4); Bundeskartellamt, Entscheidung vom 18.2.2002, B 9 - 144/01 – Lufthansa Germania.

3.2 Postrecht

Vorgaben des europäischen Postrechts

Kostenstandard

Die Vorgaben des europäischen Postrechts bestimmen maßgeblich die Möglichkeiten eines Postunternehmens zur Gestaltung seiner Entgelte. Im Mittelpunkt steht die Richtlinie (RL) 97/67/EG, zuletzt geändert durch die RL 2008/6/EG.³⁷ Kapitel 5 (Art. 12 bis Art. 15) der Richtlinie regelt die Tarifierungsgrundsätze und die Transparenz der Rechnungslegung.

Art. 12 liefert mit dem Erfordernis der Kostenorientierung bereits ein Kriterium zur Messung der Tarife für Universaldienste aus ökonomischer Sicht – im Unterschied zu den Vorgaben aus dem Wettbewerbsrecht. Laut Art. 12 müssen die Tarife transparent und diskriminierungsfrei sein. Bei eventuell angewendeten Sondervereinbarungen für Universaldienstleistungen (z. B. für Geschäftskunden oder Massenversender) müssen sowohl die Tarife als auch die Bedingungen transparent und diskriminierungsfrei sein. Die Tarife müssen zudem mögliche Kosteneinsparungen – z. B. durch bereits geleistete Vorleistungen der Versender – widerspiegeln. Eine Abschwächung der Transparenz- bzw. Diskriminierungsregel besteht jedoch in der Erlaubnis, individuelle Preisabsprachen treffen zu dürfen.

Art. 14 gibt die Rahmenbedingungen zur Kostenrechnungsführung der Universaldiensteanbieter vor. Die Anbieter müssen getrennte Konten für Universaldienste und Nicht-Universaldienste führen. Die internen Kostenrechnungssysteme sollen auf einheitlich angewandten und objektiv zu rechtfertigenden Grundsätzen der Kostenrechnungen basieren. Dabei geben diese Kostenzurechnungsregeln implizit den Kostenstandard der Vollkostenrechnung (fully distributed cost) vor, wobei die Richtlinie hier keine Festlegung des Zeitbezugs der Kosten vornimmt und beispielsweise sowohl historische Kosten als auch Plan- bzw. effiziente Kosten zulässt. Laut Art. 14 sollen die Kosten wie folgt zugeordnet werden:

Direkt zurechenbare Kosten werden dem entsprechen Produkt zugeordnet. Gemeinkosten werden (i) aufgrund einer direkten Analyse des Kostenursprungs umgelegt. Ist dies nicht möglich, werden die Gemeinkosten (ii) auf Basis einer indirekten Verknüpfung mit einer anderen Kostenkategorie umgelegt, für die eine direkte Zuordnung oder Aufschlüsselung möglich ist. Ist auch das nicht möglich, werden die Gemeinkosten (iii) auf Basis eines allgemeinen Schlüssel umgelegt, der sich aus dem Verhältnis zwischen allen direkt oder indirekt umgelegten oder zugeordneten Ausgaben für den einzelnen einerseits und den anderen Diensten andererseits errechnet. Gemeinsame Kosten sowohl für Universaldienste als auch für Nicht-Universaldienste werden angemessen auf-

³⁷ Amtsblatt L 52 vom 27.2.2008, S. 3.

geteilt; dieselben Kostenfaktoren sind sowohl für den Universaldienst als auch für Dienste, die nicht zum Universaldienst gehören, anzuwenden.

Regulatorische Rechnungslegung

Mit Blick auf die regulatorische Kostenrechnungslegung enthält Art. 14 der Richtlinie die folgenden konkreten bzw. impliziten Vorgaben:

- Der Universaldiensteanbieter muss getrennte Konten führen, um eindeutig zu unterscheiden zwischen allen Diensten und Produkten, die Teil des Universaldienstes sind, und jenen, bei denen dies nicht der Fall ist (Art. 14 Abs. 2).
- Es müssen regelmäßige Konformitätsüberprüfungen der regulatorischen Rechnungslegung durch eine unabhängige Stelle erfolgen; der Prüfbericht muss veröffentlicht werden (Art. 14 Abs. 5).
- Die nationale Regulierungsbehörde muss Informationen über die Rechnungslegung bereithalten und auf Anfrage an die Kommission übermitteln (Art. 14 Abs. 6), was eine regelmäßige Übermittlung der relevanten Kosteninformationen des Anbieters an den Regulierer impliziert.

Vorgaben des deutschen Postrechts

Kostenstandard in der Ex-Ante-Preiskontrolle

Entgelte für Postdienstleistungen mit Einlieferungsmengen von weniger als 50 Briefsendungen („Einzelsendungen“) unterliegen der Ex-Ante-Genehmigungspflicht. Nach § 21 Postgesetz (PostG) erfolgt die Genehmigung wahlweise auf Grundlage der auf die einzelnen Dienste entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) oder auf der Grundlage der von ihr vorgegebenen Maßgrößen für die durchschnittlichen Änderungsraten der Entgelte für einen Korb zusammengefasster Dienstleistungen (sog. Price-Cap-Verfahren). Doch auch beim Price-cap-Verfahren soll sich das festgelegte Ausgangsentgeltniveau an den KeL orientieren (§ 4 Abs. 3 Post-Entgeltregulierungsverordnung, PEntgV).

Die KeL setzen sich zusammen aus den „langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines dem unternehmerischen Risiko angemessenen Gewinnzuschlags, soweit diese Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind“ (§ 3 Abs. 2 PEntgV). Laut § 20 Abs. 2 PostG können über die KeL hinaus zudem Altlasten anerkannt werden. Die KeL basieren somit auf dem in Abschnitt 2.1 dargestellten Kostenstandard der LRAIC, ergänzt um einen Gemeinkosten- und Gewinnzuschlag.

Kostenstandard in der Ex-Post-Missbrauchsaufsicht

Entscheidend für die Ex-Post-Preiskontrolle der Bundesnetzagentur aus nationaler Sicht ist § 25 PostG. Hierunter fallen seit Beginn des Jahres 2008 die Entgelte für lizenzpflichtige Beförderungsleistungen mit einer Einlieferungsmenge ab 50 Briefsendungen („Massensendungen“).³⁸

Demnach leitet die Behörde eine Überprüfung ein, sofern ihr Tatsachen bekannt werden, dass die Entgelte des marktbeherrschenden Unternehmen nicht den Maßstäben aus § 20 Abs. 2 PostG entsprechen. Nach diesen dürfen die Entgelte

- keine Aufschläge enthalten, die der Anbieter nur auf Grund seiner marktbeherrschenden Stellung durchsetzen kann,
- keine Abschläge enthalten, die die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf einem Markt für Postdienstleistungen in missbräuchlicher Weise beeinträchtigen,
- einzelnen Nachfragern keine Vorteile gegenüber anderen Nachfragern gleichartiger Postdienstleistungen einräumen.

Allerdings werden diese Vorgaben relativiert, da der marktbeherrschende Anbieter von den Maßstäben abweichen kann, wenn er hierfür eine rechtliche Verpflichtung oder einen sonstigen sachlich gerechtfertigten Grund nachweisen kann. Dabei sind insbesondere die Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, sowie die Kosten einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen und die Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für die Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind, angemessen zu berücksichtigen. Hiermit sind die Altlasten der DPAG gemeint. Diese Altlasten können etwa im Rahmen eines Verfahrens zum Preishöhenmissbrauch als sachlich gerechtfertigter Grund für Preisunterschiede anerkannt werden.³⁹ Der Vorwurf des Preishöhenmissbrauchs ist allerdings nicht der Regelvorwurf in einem Ex-Post-Missbrauchsverfahren; hier besteht üblicherweise der Verdacht auf Unterkostenpreise. Dadurch, dass § 20 Abs. 2 Nr. 3 PostG eine Kann-Vorschrift hinsichtlich der Einbeziehung der dort aufgeführten Kosten bzw. Altlasten ist, kann der Marktbeherrscher in einem Ex-Post-Missbrauchsverfahren mit Verdacht auf Unterkostenpreise diese Kosten- bzw. Lastenpositionen bei der Berechnung auf ein Mindestmaß reduzieren. Im Gegensatz dazu steht es dem Marktbeherrscher durch die Regelung des § 20

³⁸ Bis Ende 2007 hat § 53 PostG die Gültigkeit des § 19 Satz 2 PostG ausgesetzt. Letzterer sieht vor, dass Entgelte eines marktbeherrschenden Anbieters für lizenzpflichtige Beförderungsleistungen ab einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Briefsendungen nicht durch die Regulierungsbehörde genehmigt werden müssen. Durch den Wegfall der Exklusivlizenz ist § 19 Satz 2 allerdings wirksam geworden, so dass der marktbeherrschende Anbieter keine Vorabgenehmigung von Entgelten für Beförderungsleistungen ab einer Mindestmenge von 50 Briefsendungen benötigt.

³⁹ Vgl. Badura et al. (2004), S. 545.

Abs. 2 Nr. 3 PostG frei, bei einem Ex-Ante-Entgeltgenehmigungsverfahren die dort aufgeführten Kosten- bzw. Lastenpositionen geltend zu machen.

Während in der Ex-Ante-Preisregulierung die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) explizit als relevante Bezugsgröße genannt werden (§ 20 Abs. 1 PostG), ist unklar, welcher Kostenmaßstab in der Ex-Post-Kontrolle anzuwenden ist, da ein expliziter Bezug in § 25 PostG, der die Maßstäbe der Ex-Post-Aufsicht definiert, fehlt. Aus der Systematik von § 20 PostG – sowie aus der Anwendungspraxis der Bundesnetzagentur – ergibt sich, dass auch in der Ex-Post-Missbrauchskontrolle die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung als relevante Bezugsgröße anzuwenden sind.⁴⁰

Regulatorische Rechnungslegung

§ 10 PostG regelt die Vorgaben zur regulatorischen Rechnungslegung. Demnach muss das marktbeherrschende Unternehmen jeweils einen eigenen Rechnungslegungskreis für lizenzierte und nicht lizenzierte Dienste führen. Außerdem muss er die Nachvollziehbarkeit der finanziellen Beziehungen zwischen Postdiensten innerhalb des lizenzierten Bereichs gewährleisten. Die Regulierungsbehörde kann die Ausgestaltung der internen Rechnungslegung für Postdienstleistungen vorgeben. Zur Durchsetzung steht ihr der Sanktionsmechanismus aus § 49 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 2 (Bußgeld in Höhe von EUR 500.000) zur Verfügung. Allerdings ist fraglich, ob dieser ausreichend ist.

3.3 Telekommunikations- und Energierecht

Telekommunikationsrecht

Kostenstandard

Nach § 31 TKG⁴¹ kann die BNetzA Preise von Unternehmen mit Marktmacht entweder einzeln auf Basis der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung oder über ein Price-cap-Verfahren genehmigen. Auf den Endkundenmärkten, insbesondere für Sprachtelefonie, wurde das Price-cap-Verfahren nach Öffnung der Märkte im Jahre 1998 angewendet, im Jahre 2006 aber wieder abgeschafft. Die Preise für Vorleistungen, etwa die Bereitstellung der Teilnehmeranschlussleitung oder Zusammenschaltungsleistungen, werden weiterhin auf Basis kostenbasierter Einzelpreisgenehmigungen reguliert.⁴²

Die Grundsätze der *Ex-Ante-Entgeltgenehmigung* im Telekommunikationssektor sind in § 32 TKG geregelt. Demnach dürfen die genehmigten Entgelte die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (langfristige zusätzliche Kosten der Leistungsbereitstellung und ein angemessener Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, ein-

⁴⁰ Vgl. Badura et al. (2004), S. 515, Rn. 18.

⁴¹ Die Darstellung bezieht sich auf die im Mai 2012 novellierte Fassung des Telekommunikationsgesetzes (TKG vom 22.6.2004, BGBl. I S. 1190, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3.5.2012, BGBl. I S. 958).

⁴² Vgl. hierzu zusammenfassend auch Knieps (2009), S. 9f.

schließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals, soweit diese Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind) nicht überschreiten.⁴³ Die KeL basieren somit auf den in Abschnitt 2.1 dargestellten Kostenstandard der LRAIC; ergänzt um einen Gemeinkosten- und Gewinnzuschlag. Aufwendungen, die in den KeL nicht enthalten sind, werden zusätzlich nur berücksichtigt, soweit und solange hierfür eine rechtliche Verpflichtung besteht oder das Unternehmen eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachweist.⁴⁴ Somit werden jetzt auch im TKG die zum Postsektor vergleichbaren „Altlasten“ explizit bei der Ex-Ante-Genehmigung berücksichtigt.

Das regulierte Unternehmen muss vor allem die zuzuordnenden Einzelkosten sowie die nicht unmittelbar zuzuordnenden Gemeinkosten vorlegen. Ebenfalls anzugeben sind die Mengen und Preise, die Kapazitätsauslastung, die Ermittlungsmethode der Kosten und der Investitionswerte sowie die Angabe plausibler Mengenschlüssel für die Kostenzuordnung zu den einzelnen Diensten

§ 38 TKG ermöglicht die *nachträgliche Überprüfung* der Entgelte von Telekommunikations- bzw. Netzanbietern. Demnach müssen die Entgelte zwei Monate vor dem geplanten Inkrafttreten bei der BNetzA vorgelegt werden. Die Entgelte müssen den Vorgaben aus § 28 TKG entsprechen. Dieser orientiert sich an den allgemeinen Vorgaben des Wettbewerbsrechts aus § 19 GWB (ergänzt bzw. angepasst um sektorspezifische Regelungen): Neben dem Diskriminierungsverbot darf ein marktbeherrschendes Unternehmen die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf einem Telekommunikationsmarkt nicht auf erhebliche Weise beeinträchtigen.⁴⁵ Ein Missbrauch liegt vor allem dann vor, wenn die Kostenuntergrenze unterschritten wird. Diese setzt sich zusammen aus den langfristigen zusätzlichen Kosten (LRAIC) zuzüglich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals. Im Gegensatz zur Obergrenze bei der Ex-Ante-Entgeltenehmigung werden hierbei also nicht die leistungsmengenneutralen Gemeinkosten berücksichtigt.

Regulatorische Rechnungslegung

§ 7 TKG schreibt vertikal integrierten Unternehmen, die gleichzeitig öffentliche Telekommunikationsnetze betreiben und Telekommunikationsdienste anbieten, eine getrennte Kontenführung für diese beiden Bereiche vor. Demnach müssen alle Kosten und Einnahmebestandteile dieser Tätigkeiten mit den entsprechenden Berechnungsgrund-

⁴³ Insoweit lehnt sich die entsprechende Formulierung im Postgesetz stark an die Formulierung des früher in Kraft getretenen TKG an.

⁴⁴ Siehe § 32 TKG (neue, noch vom Bundespräsidenten zu unterzeichnende Fassung; alt: § 31), Abs. 2. Vgl. BT-Drucksache 685/11, S. 17.

⁴⁵ Die im Mai 2012 novellierte Fassung von § 28 TKG ermöglicht es nun durch eine entsprechende Anfügung, bei der Entgeltregulierung „die mit dem Aufbau neuer Netze verbundenen Investitionsrisiken sowie Kooperationsmodelle zur Aufteilung dieser Risiken zwischen Investorinnen und Investoren und Zugangsbegehrenden zu berücksichtigen. Investorinnen und Investoren soll eine angemessene Rendite für das eingesetzte Kapital ermöglicht werden“; vgl. Referentenentwurf des Gesetzes, Stand 2.3.2011, S. 3 sowie ausführlicher S. 105f., abgerufen am 15.2.2012 unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/referentenentwurf-tkg-2011,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.

lagen und detaillierten Zurechnungsmethoden einschließlich einer detaillierten Aufschlüsselung des Anlagevermögens und der strukturbedingten Kosten offen gelegt werden.

Nach § 24 TKG kann die Bundesnetzagentur insbesondere von einem vertikal integrierten Unternehmen verlangen, seine Vorleistungspreise und seine internen Verrechnungspreise transparent zu gestalten. Damit sollen unter anderem Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot und unzulässige Quersubventionen verhindert werden. Die Bundesnetzagentur kann dabei konkrete Vorgaben zu dem zu verwendenden Format sowie zu der zu verwendenden Rechnungsführungsmethode machen. Weiterhin kann die Bundesnetzagentur verlangen, dass ihr diese Kostenrechnungs- und Buchungsunterlagen auf Anforderung vorgelegt werden. Die Bundesnetzagentur kann diese Informationen in geeigneter Form veröffentlichen.

Anbietern mit beträchtlicher Marktmacht kann die Bundesnetzagentur nach § 29 TKG im Rahmen der Entgeltregulierung Verpflichtungen in Bezug auf Kostenrechnungsmethoden erteilen. Sie kann das entsprechende Unternehmen verpflichten, eine Beschreibung der den Auflagen entsprechenden Kostenrechnungsmethode öffentlich verfügbar zu machen, in der mindestens die wichtigsten Kostenarten und die Regeln der Kostenzuweisung aufgeführt werden. Die Anwendung der Kostenrechnungsmethode wird von der Bundesnetzagentur oder einer von ihr beauftragten unabhängigen Stelle überprüft. Das Prüfergebnis wird einmal jährlich veröffentlicht.

Energierrecht

Kostenstandard

Die sektorspezifische Regulierung der BNetzA beschränkt sich auf die Netzbetreiber; Endkundenpreise der Energieanbieter unterliegen dagegen der üblichen Missbrauchsaufsicht durch das Bundeskartellamt.⁴⁶

Im Energiesektor ist seit dem 1. Januar 2009 die kostenbasierte *Ex-Ante-Genehmigung von Entgelten* der Netzbetreiber für die Inanspruchnahme ihrer Energienetze auf die Anreizregulierung umgestellt worden. Ausgehend von § 21a Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) bestimmt die Anreizregulierungsverordnung (ARegV) die Grundsätze der Entgeltbestimmung. Dabei kommt das Instrument der Revenue Cap zur Anwendung, d. h. es werden Erlösobergrenzen bestimmt, die von den Netzbetreibern einzuhalten sind.

⁴⁶ Das GWB beinhaltet seit Dezember 2007 mit dem neu eingeführten § 29 eine verschärfte Preismissbrauchskontrolle. Marktbeherrschende Strom- und Gasanbieter dürfen erstens keine Entgelte oder sonstigen Geschäftsbedingungen fordern, die ungünstiger sind als diejenigen anderer Versorgungsunternehmen oder von Unternehmen auf vergleichbaren Märkten, es sei denn, das Versorgungsunternehmen weist nach, dass die Abweichung sachlich gerechtfertigt ist. Zweitens dürfen marktbeherrschende Unternehmen keine Entgelte fordern, die die Kosten in unangemessener Weise überschreiten. Für eine Überprüfung können nur solche Kosten berücksichtigt werden, die sich auch in einer Wettbewerbssituation ergeben würden. Die allgemeinen Vorschriften der § 19 und 20 GWB bleiben von den Regelungen des § 29 unberührt.

Teil 2 Abschnitt 1 der Gasnetzentgeltverordnung (GasNEV) bzw. Stromnetzentgeltverordnung (StromNEV) bestimmten dabei die wesentlichen Elemente.

Zur Bestimmung der Erlösbergrenze müssen die Netzkosten ermittelt werden. Hierzu sind die bilanziellen und kalkulatorischen Kosten des Netzbetriebs nur insoweit anzusetzen, als sie den Kosten eines effizienten und strukturell vergleichbaren Netzbetreibers entsprechen.⁴⁷

Ferner sind die Einzelkosten des Netzes dem Netz direkt zuzuordnen. Kosten des Netzes, die sich nicht oder nur unter unverhältnismäßig hohem Aufwand als Einzelkosten direkt zurechnen lassen, sind als Gemeinkosten über eine verursachungsgerechte Schlüsselung dem Stromübertragungs- oder Strom-/Gasverteilernetz zuzuordnen. Soweit außerordentliche Aufwendungen und Erträge die Netzkosten einer Kalkulationsperiode beeinflussen, sind diese der BNetzA unverzüglich anzuzeigen.

Die *Ex-Post-Missbrauchskontrolle* ist in §§ 30 und 31 EnWG verankert und orientiert sich – zumindest in § 30 EnWG – an den allgemeinen Vorgaben des Wettbewerbsrechts (§ 19 GWB), ergänzt bzw. angepasst um sektorspezifische Regelungen. Demnach darf ein Netzbetreiber zunächst andere Unternehmen gegenüber gleichartigen unmittelbar oder mittelbar nicht ungleich behandeln. Weiterhin darf er keine Preise verlangen, die von denen abweichen, die sich mit hoher Wahrscheinlichkeit im Wettbewerb ergeben würden. Dabei ist in jedem Fall die Preisobergrenze einzuhalten, die sich durch die Anreizregulierung ergibt. Dies ist ein Hinweis darauf, dass im Rahmen von Ex-Post-Missbrauchsverfahren Unterkostenpreise beim Zugang zu Energienetzen (bisher) keine Rolle spielen; der Grund dürfte in dem monopolistischen Charakter der Netzinfrastuktur liegen.

Zusammenfassend enthält somit das Energierecht sowohl für die Ex-Antegenehmigung als auch für die Ex-Post-Kontrolle keine Vorgaben zur Verwendung eines bestimmten Kostenstandards.

Regulatorische Rechnungslegung

Nach § 6b EnWG müssen Energieversorger in ihrer internen Rechnungslegung jeweils getrennte Konten führen für Tätigkeiten in den Bereichen Elektrizitätsübertragung und -verteilung, Gasfernleitung, -verteilung und -speicherung, Betrieb von LNG-Anlagen.

Darüber hinaus verpflichtet § 6b EnWG Energieversorger, für jeden der genannten Bereiche separate Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen (Tätigkeitsabschlüsse) im Bundesanzeiger veröffentlichen. Die dabei angewendeten Zurechnungsregeln

⁴⁷ Hierzu nimmt die BNetzA auf Bundesebene einen Effizienzvergleich der Netzbetreiber vor (§ 12ff. ARegV). Jeder Netzbetreiber muss sich in der Folge am effizientesten Netzbetreiber messen. Weniger effiziente Unternehmen müssen innerhalb einer bestimmten Zeit die von der BNetzA ermittelte individuelle Ineffizienz abbauen. Zusätzlich erfolgt jährlich eine Absenkung der Erlösbergrenze jedes Netzbetreibers um einen von der BNetzA festgelegten Prozentsatz (sektoraler Produktivitätsfaktor).

sind anzugeben. Die vorgelegten Jahresberichte und die Tätigkeitsabschlüsse sind zudem zu überprüfen.

3.4 Zwischenfazit

Das europäische Wettbewerbsrecht trifft weder Vorgaben zur regulatorischen Rechnungslegung noch zu einem bestimmten Kostenstandard. Dieser wird in der Rechtspraxis entwickelt.

Das europäische Postrecht hingegen trifft konkrete Vorgaben zur regulatorischen Rechnungslegung sowie implizit zum anzuwendenden Kostenstandard (fully distributed cost). Die nachfolgende Tabelle 1 fasst die wesentlichen Inhalte hierzu zusammen:

Tabelle 1 Kostenstandards und regulatorische Rechnungslegung im europäischen Wettbewerbs- und Postrecht

| | Wettbewerbsrecht | Postrecht |
|---------------------------------------|---|--|
| Regulatorische Rechnungslegung | <ul style="list-style-type: none"> Keine spezifischen Vorgaben | <ul style="list-style-type: none"> Art. 14 Postdienste-RL: <ul style="list-style-type: none"> Getrennte Konten zur Unterscheidung zwischen allen Diensten und Produkten, die Teil des Unversaldienstes sind, und jenen, bei denen dies nicht der Fall ist Regelmäßige Konformitätsüberprüfung der regulatorischen Rechnungslegung und Veröffentlichung des Prüfberichts Regulierer muss Informationen über Rechnungslegung bereithalten und auf Anfrage an Kommission übermitteln |
| Ex-Ante/ Ex-Post | <ul style="list-style-type: none"> Kein Kostenstandard auf Ebene von Richtlinien oder Gemeinschaftsverträgen definiert Kostenstandards in Entscheidungspraxis der Kommission entwickelt (Kapitel 4) | <ul style="list-style-type: none"> Vollkostenansatz, vorgegeben durch Kostenzurechnungsregeln lt. Art. 14 Postdienste-RL: Neben unmittelbar zuzuordnenden Produktkosten müssen auch Gemeinkosten zugeordnet werden durch <ul style="list-style-type: none"> direkte Analyse des Kostenursprungs indirekte Verknüpfung mit einer anderen Kostenkategorie, für die eine direkte Zuordnung möglich ist einen allgemeinen Schlüssel, der aus dem Verhältnis zwischen allen direkt oder indirekt umgelegten oder zugeordneten Ausgaben für den einzelnen einerseits und den anderen Diensten andererseits errechnet wird |

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Analogie findet sich in der nationalen Gesetzgebung wieder. Das deutsche Wettbewerbsrecht enthält ebenfalls wie das europäische keine Vorgaben zur regulatorischen Rechnungslegung und zu Kostenstandards. Auch diese haben sich in der Rechtsprechung entwickelt und orientieren sich an den in der europäischen Rechtsprechung entwickelten Kostenstandards.

Vorgaben zur regulatorischen Rechnungslegung treffen das deutsche Post-, Telekommunikations- und Energierecht in unterschiedlicher Intensität. Dabei sind die Anforderungen im deutschen Postrecht wesentlich weniger stark als im Telekommunikations- und Energiesektor. Zudem sind die auf europäischer Ebene geltenden Anforderungen nicht bzw. nur unzureichend im deutschen Postrecht umgesetzt.

Sowohl das deutsche Post- als auch das Telekommunikationsrecht schreiben die KeL als Kostenstandard in der Ex-Ante-Regulierung vor. Im Postsektor ist der im Rahmen der Ex-Post-Kontrolle anzuwendende Kostenstandard auf Basis des Postgesetzes unklar; offenbar sind dies aber auch die KeL. Im Telekommunikationsrecht wird dagegen in der Ex-Post-Kontrolle explizit mit den LRAIC ein abweichender Kostenstandard von der Ex-Ante-Regulierung (dort: KeL) vorgegeben. Das Energierecht wiederum definiert weder für die Ex-Ante-Entgeltgenehmigung noch für die Ex-Post-Kontrolle einen konkreten Kostenstandard.

Die nachfolgende Tabelle 2 fasst die Ergebnisse der einzelnen Sektoren zusammen.

Tabelle 2 Kostenstandards und regulatorische Rechnungslegung im deutschen Wettbewerbs-, Post-, Telekommunikations- und Energierecht

| | Wettbewerbsrecht | Postrecht | TK-Recht | Energierecht |
|---------------------------------------|--|--|--|--|
| Regulatorische Rechnungslegung | <ul style="list-style-type: none"> Keine Vorgaben | <ul style="list-style-type: none"> Nachvollziehbarkeit finanzielle Beziehungen von Postdiensten im lizenzierten Bereich Eigener Rechnungslegungskreis für lizenzierte und nicht lizenzierte Dienste Regulierer kann Ausgestaltung der internen Rechnungslegung für Postdienstleistungen vorgeben – Sanktionsmöglichkeiten ausreichend? Kein öffentlicher Prüfbericht | <ul style="list-style-type: none"> Regulierer kann einem Betreiber öffentlicher Telefonnetze für bestimmte Zugangsleistungen getrennte Rechnungsführung vorschreiben Regulierer kann Vorlage der Daten verlangen Für marktmächtige Anbieter: Vorgaben zur Kostenrechnungsmethode und deren Veröffentlichung; Überprüfung der Methode und jährliche Veröffentlichung Prüfbericht | <ul style="list-style-type: none"> Energieversorger müssen getrennte Konten führen für Tätigkeiten in den Bereichen: Elektrizitätsübertragung und -verteilung, Gasfernleitung, -verteilung und -speicherung, Betrieb von LNG-Anlagen Veröffentlichung von Bilanz und GuV für jeden Bereich im Bundesanzeiger Prüfung von Jahresbericht, Bilanz und Bereichs-GuV |
| Ex-Ante | <ul style="list-style-type: none"> Kein Kostenstandard gesetzlich definiert Kostenstandards in Entscheidungspraxis orientieren sich an EU-Rechtsprechung: <ul style="list-style-type: none"> Durchschnittliche variable Kosten (AVC), wenn Verdrängungsabsicht nicht offensichtlich ist Preis zwischen AVC und AC missbräuchlich, wenn Verdrängungsabsicht offensichtlich ist | <p>Kostenstandard: KeL</p> <ul style="list-style-type: none"> Langfristige zusätzliche Kosten Angemessener Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten Gewinnaufschlag (Risikoprämie) <p>Überschreiten der KeL um Altlasten möglich</p> | <p>Kostenstandard: KeL</p> <ul style="list-style-type: none"> Langfristige zusätzliche Kosten Angemessener Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten Gewinnaufschlag (angemessene Verzinsung) <p>In den KeL nicht enthaltene Aufwendungen (Lasten) können anerkannt werden</p> | <ul style="list-style-type: none"> Kein Kostenstandard definiert Anreizregulierung: Kosten des effizientesten Netzbetreibers bilden Erlösobergrenze für andere Betreiber |
| Ex-Post | | <ul style="list-style-type: none"> Kostenstandard: offenbar KeL (s.o.) | <ul style="list-style-type: none"> Kostenstandard: <ul style="list-style-type: none"> LRAIC Angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals | <ul style="list-style-type: none"> Kein Kostenstandard definiert |

Quelle: Eigene Darstellung.

4 Missbrauchskontrolle und Kostenstandards in der Entscheidungspraxis

Im vorigen Abschnitt wurde bereits dargestellt, ob und ggf. welche Kostenstandards bei der allgemeinen Wettbewerbsaufsicht sowie bei der sektorspezifischen Aufsicht der Post-, Telekommunikations- und Energiemärkte gesetzlich verankert sind. In diesem Kapitel werden nationale und europäische Fälle der Ex-Post-Missbrauchsaufsicht beschrieben. Der Fokus liegt hierbei auf Fällen aus dem Postsektor, bei denen eine Kostenprüfung vorgenommen wurde. Dies können Beschlüsse nationaler Regulierungs- oder Kartellbehörden oder auch Entscheidungen europäischer Institutionen sein. Aber auch Fälle aus anderen Sektoren wurden für die Untersuchung herangezogen, um zu analysieren, ob sie hilfreich für die Feststellung von Problembereichen bei der Verwendung von Kostenstandards sind. Im Folgenden stellt Abschnitt 4.1 Ex-Post-Fälle auf nationaler Ebene im Postsektor dar; Abschnitt 4.2 stellt europäische Fälle (EU-Kommission/EuGH) mit einer erweiterten Sektorauswahl dar. Die Fälle sind jeweils aufsteigend nach ihrem Beschlussdatum sortiert dargestellt. Bei der Beschreibung der einzelnen Fälle wird der Verfahrensgegenstand dargelegt, der verwendete Kostenstandard beschrieben sowie die jeweiligen Problemfelder erörtert. Abschließend werden relevante Problemfelder herausgefiltert, die in Kapitel 5 näher untersucht werden.

4.1 Nationale Missbrauchsverfahren im Postsektor

Schweden: Posten AB vs. Stockholm Market Court (1998)

a) Beschreibung

In 1996 führte die schwedische Post (Posten AB) zunächst ein 4-Zonen-Preissystem für adressierte Massensendungen zweiter Klasse ein, was von der Schwedischen Wettbewerbsbehörde – auf Beschwerde des größten Wettbewerbers CityMail – ebenso wie das später vorgeschlagene 2-Zonen-Preissystem verboten wurde.⁴⁸ Der Stockholm District Court widerrief zunächst das Urteil der Wettbewerbsbehörde bezüglich der 4-Zonen-Preisliste. Der Swedish Market Court jedoch widerrief das Urteil des District Court, was letztlich ein Verbot der Zonenpreise bedeutete.

Alle Fälle wurden schließlich vor dem Stockholm District Court verhandelt. Im März 1998 revidierte der District Court sein Urteil und verbot die 4-Zonen-Preisliste, hob aber das Verbot der 2-Zonen-Preisliste auf. Letztinstanzlich bestätigte der Market Court das

⁴⁸ Das 4-Zonen-Modell umfasste Vergünstigungen in den Zonen 1-3 (in Zone 1 war CityMail aktiv), Zone 4 war dagegen mit Aufschlägen zur Kompensation versehen. Im 2-Zonen-Modell legte die Schwedische Post die Zonen 1-3 zusammen (19 größte Städte).

Urteil im November 1998, so dass mit mehr als zweijähriger Verspätung die zonalen Preise der schwedischen Post rechtmäßig eingeführt werden konnten.⁴⁹

b) Kostenstandard

Sowohl der Stockholm District Court als auch der Swedish Market Court orientierten sich an den **stand alone costs** als Untergrenze.⁵⁰

c) Problemfelder

Die Orientierung des Stockholm District Court und des Swedish Market Court an den stand alone costs wurde z. T. kritisch gesehen, da eine Orientierung an den Maßstäben der EU-Rechtsprechung (durchschnittliche variable Kosten bzw. durchschnittliche totale Kosten; siehe AKZO-Fall in Abschnitt 4.2, Seite 37) sinnvoller gewesen sei.⁵¹ Hauptargument der Wettbewerbsbehörde für die Ablehnung des 4-Zonenpreissystems war, dass die schwedische Post gezielt in den Regionen, in denen CityMail aktiv war, die Preise reduziert habe. Zudem seien die Preise **nicht kostenbasiert** gewesen: Die Preise in Zone 1 lagen unterhalb der Preise in Zone 2, obwohl die Kosten annähernd gleich seien. Dies lasse eine Verdrängungsabsicht vermuten.

Ebenfalls sah der Market Court eine **Verdrängungsabsicht** in dem vierstufigen zonalen Preissystem. Dies sei Businessplänen explizit zu entnehmen; ebenfalls seien die Rabatte selektiv in den Aktivitätsgebieten von CityMail eingesetzt worden, obwohl die Post keine genauen Kenntnisse ihrer Zustellkosten gehabt habe.⁵²

Sowohl der District als auch der Market Court stuften das überarbeitete 2-Zonenpreissystem (1998) als **kostenbasiert** (auf der Basis der stand alone costs) ein und erlaubten diese Form des Preiswettbewerbs – auch wenn damit Wettbewerber verdrängt werden sollten. Zum Zeitpunkt der geplanten Einführung der 4-Zonen-Preisliste (1996) konnte die schwedische Post aus ihrer Sicht noch **keine hinreichenden Kostendaten** zur Rechtfertigung einer solchen Preisdifferenzierung liefern.

Dänemark: Danish Competition Council vs. Post Danmark (2004)

a) Beschreibung

Die dänische Wettbewerbsbehörde, Danish Competition Council (DCC), untersuchte, ob Post Danmark ihre beherrschende Stellung im Markt für unadressierte Sendungen und lokale Wochenzeitungen durch Kampfpreise (predatory pricing) missbraucht hatte. Der Konkurrent Forbruger-Kontakt, der eine entsprechende Klage eingereicht hatte,

⁴⁹ Vgl. zur Fallbeschreibung und zur weiteren Auswertung Wetter/Rislund (1999), Andersson (1999) sowie Andersson (2006), S. 65 f.

⁵⁰ Zur Definition siehe Abschnitt 2.1.

⁵¹ Vgl. Andersson (1999), S. 15.

⁵² Vgl. Andersson (1999), S. 12 f.

gab an, im Jahr 2003 u. a. wegen dieser Kampfpreisstrategie drei Großkunden verloren zu haben. Das DCC stellte abschließend fest, dass Post Danmark seine marktmächtige Position nicht durch Kampfpreise missbraucht habe.

b) Kostenstandard

Das DCC bezog sich bei der Beurteilung der Kosten auf die **leistungsspezifischen Zusatzkosten**, die sogenannten long run average incremental cost (**LRAIC**).⁵³ Das DCC stellt fest, dass zwischen 2003 und der ersten Hälfte von 2004 die durchschnittlichen Preise für die Zustellung unadressierter Sendungen und lokaler Wochenzeitungen nicht unterhalb der LRAIC lagen. Der niedrigste individuelle Preis lag genau auf dem Level der LRAIC.

c) Problemfelder

Im Rahmen der Kostenanalyse sah es das DCC als notwendig an, die von Post Danmark vorgelegten Kostenberechnungen bezüglich der Zustelldienste von unadressierten Sendungen und lokalen Wochenzeitungen anzupassen. Das DCC passte die Inkrementalkosten der unadressierten Sendungen in zweierlei Hinsicht an. Erstens berücksichtigte das DCC Kosten, die in einem Zeitraum von etwa drei bis fünf Jahren durch den Wegfall des Dienstes für unadressierte Sendungen eingespart werden können, selbst wenn Bestandteile dieses Dienstes gemeinsam mit der Beförderung von Universaldienstleistungen erbracht werden. Als Beispiel nannte das DCC Kosten für den gemeinsamen Transport von unadressierten Sendungen mit Universaldienstleistungen, die durch den Wegfall der unadressierten Sendungen reduziert würden und daher in die Inkrementalkosten einfließen müssten. Zweitens berücksichtigte das DCC einen höheren Anteil sowohl der variablen als auch der fixen Kosten von gemeinsamen Dienstbestandteilen bei der Berechnung der Inkrementalkosten für unadressierte Sendungen.

Österreich: Redmail vs. Österreichische Post (2006)

a) Beschreibung

Nach Wegfall der staatlichen Subventionen in 2002 für den Zeitungsversand stiegen die entsprechenden Preise in Österreich stark an. Dies machte den Markt der Zeitungszustellung nun auch attraktiver für Wettbewerber der Österreichischen Post, wie z. B. Redmail. Mit der Begründung eines verträglicheren Kostenanstieges für ihre Kunden bot die Österreichische Post ab 2002 eine Rabattierung der Preise an. Voraussetzung für die Gewährung des Rabattes war, dass die Kunden mindestens 90 Prozent ihres Volumens aus 2001 auch zukünftig über die Österreichische Post versenden mussten;

⁵³ Zur Definition siehe Abschnitt 2.1.

andernfalls drohten nachträgliche Strafzahlungen, die teilweise zu Preisen führen konnten, die über dem normalen Vollentgelt lagen.⁵⁴

2006 stufte der Oberste Gerichtshof (OGH) dieses Vorgehen als missbräuchlich ein, da die beanstandeten Tarife einen unzulässigen Treuerabatt darstellten. Die Österreichische Post nutze ihre marktmächtige Position im Zeitungsversand dadurch aus, indem sie das Volumen ihrer Kunden (was einen Großteil des Marktvolumens darstellte) weitestgehend auf ihrem Zustellnetz zu binden versuchte. Durch die Bindung der Rabatte an das individuelle Volumen der Kunden hätten Wettbewerber keine Chance, die notwendige kritische Masse zu erreichen.

b) Kostenstandard

Laut Post-Kostenzurechnungsverordnung ist die Österreichische Post zur vollkostenbasierten Kostenrechnung verpflichtet. Die Kostenrechnung der Post erlaubte es allerdings nicht, zwischen den Kosten des Universaldienstes, jenen für Zeitungs-, Paket- und Briefzustellungen im Universaldienst sowie den Kosten für weitere Dienste zu unterscheiden. Der OGH konnte auf dieser Basis somit nicht feststellen, ob die Gesamtkosten für den Zeitungsversand seit 2002 durch die beanstandeten Tarifen gedeckt worden sind. Der OGH geht aber in seiner Entscheidung von 2006 davon aus, dass die **Grenzkosten** seit 2002 gedeckt seien sind und daher keine Defizite im Sinne der modernen Regulierungsökonomie anfallen würden. Ebenfalls seien aufgrund der Deckung der Grenzkosten auch keine Quersubventionierungen von reservierten Diensten hin zum Zeitungsversand zu beanstanden.

c) Problemfelder

Ein im Kontext des festgestellten, missbräuchlichen Treuerabattes eher sekundäres, aber im Zusammenhang mit dem oben erwähnten Kostenstandard an dieser Stelle dennoch erwähnenswertes Problem stellt die mangelnde Fähigkeit der **Kostenrechnung** der Österreichischen Post, zwischen den Kosten des Universaldienstes, jenen der Zeitungs-, Paket- und Briefdienste innerhalb des Universaldienstes sowie den Kosten weiterer Dienste zu unterscheiden. Ebenfalls konnte das vorhandene Kostenrechnungssystem nicht die überhöhten logistischen Anforderungen der Zeitungszustellung abbilden. Letztlich konnte so – auch wenn dies für die Entscheidung nicht von zentraler Bedeutung gewesen ist – nicht dezidiert festgestellt werden, ob die entsprechende Tarife für Zeitungszustellung mindestens den Grenzkosten entsprachen – und somit quersubventionierungsfrei gewesen sind. Die Grenzkostendeckung der Post basierte daher auf einer Vermutung seitens des OGH.

⁵⁴ Vgl. zur Fallbeschreibung Oberster Gerichtshof, 16 Ok 46/05, Entscheidung vom 27.2.2006.

Frankreich: ARCEP vs. La Poste (2008)

a) Beschreibung

In 2008 hatte ARCEP die Regeln zur regulatorischen Kostenrechnung von La Poste entschieden. Dabei kommt den Zustellkosten eine besondere Bedeutung zu, da sie mit 51 Prozent (bezogen auf Frankreich) einen hohen Anteil an den Gesamtkosten und zudem – in Form der Wegekosten – einen hohen Anteil an den fixen Gemeinkosten, die nicht direkt einem Produkt zugerechnet werden können, darstellen. Grundsätzlich ist die Allokation von fixen Gemeinkosten von erheblicher Bedeutung in der Ex-Post-Preis-kontrolle, da diese je nach Ausgestaltung einen erheblichen Einfluss auf das Preis-niveau ausüben.⁵⁵

ARCEP leitet in der Entscheidung ab, wie die fixen Gemeinkosten der Zustellung auf Produkte mit unterschiedlichen Laufzeiten (E+1, E+2/E+3 und E+7) alloziiert werden sollen. Auf Basis einer spieltheoretischen Lösung kommt ARCEP zu dem Schluss, dass E+1-Produkte 60 Prozent, E+2/E+3-Produkte 30 Prozent und E+7-Produkte 10 Prozent der fixen Gemeinkosten der Zustellung tragen sollen. Die von La Poste bis zu dieser Entscheidung angewandte Allokation hatte E+7-Diensten lediglich 5 Prozent, E+3-Diensten 15 Prozent und E+1-Diensten 80 Prozent der fixen Gemeinkosten der Zustel-lung zugeteilt. Mit der Entscheidung von ARCEP in 2008 wurden somit tendenziell im Wettbewerb stehende Produkte mit längeren Laufzeiten (E+2/E+3 und E+7) verteuert und Monopolprodukte (E+1-Dienste) vergleichsweise verbilligt.⁵⁶

b) Kostenstandard

Ausgangspunkt der Überlegungen von ARCEP zur Kostenallokation waren die **Inkrementalkosten (LRAIC)** des jeweiligen Dienstes, die nicht unterschritten werden sollten. Damit sollte eine unzulässige Quersubventionierung von Produkten verhindert werden. Weiterhin sollte die Kostenallokation nicht dazu führen, dass die jeweiligen Produktkos-ten über den **stand alone costs** liegen.⁵⁷

c) Problemfelder

Die Zurechnung fixer Gemeinkosten stellt ein grundsätzliches Problem dar, da diese Kosten weder direkt noch indirekt einem bestimmten Produkt zugeordnet werden kön-nen. ARCEP basiert die Zurechnung auf spieltheoretischen Überlegungen mit der Idee, dass zunächst E+7-Dienste, danach E+2/E+3-Dienste und erst dann E+1-Dienste an-geboten werden. Demnach beliefen sich die Kosten für E+7-Dienste auf einen Zustell-tag; die Inkrementalkosten für E+2/E+3-Dienste wären zwei Zustelltage, die weiteren Inkrementalkosten für E+1-Dienste schließlich drei Zustelltage. ARCEP berücksichtigte

⁵⁵ Vgl. hierzu und zur weiteren Beschreibung ARCEP (2008), sowie Bouin (2008).

⁵⁶ Inzwischen berücksichtigt ARCEP auf Intervention von La Poste, neben der Laufzeit auch das Format bzw. Gewicht bei der Allokation der fixen Gemeinkosten; vgl. ARCEP (2010a) und ARCEP (2010b).

⁵⁷ Zur Definition der jeweiligen Kostenstandards siehe Abschnitt 2.1.

zudem die Größenvorteile in Form der Verbundproduktion von La Poste, wodurch sich folgende Kostenallokation ergab: E+7-Dienste tragen 10 Prozent, E+2/E+3-Dienste 30 Prozent und E+1-Dienste 60 Prozent der fixen Gemeinkosten.⁵⁸

Finnland: FICORA vs. Itella (2009)

a) Beschreibung

In Finnland unterliegen die Tarife des Universaldiensteanbieters Itella für Postprodukte, einschließlich Einzelsendungen, lediglich der Ex-Post-Kontrolle.⁵⁹ Auf dieser Basis forderte in 2008 der finnische Regulierer Finnish Communications Regulatory Authority (FICORA) von Itella die Tarife sämtlicher Universaldienstprodukte sowie die Klärung der Kostenbasis der Tarife an, um zu prüfen, ob die Preiskalkulation von Itella die tatsächlichen Kosten abbildet und die Tarife von Universaldienstleistungen angemessen sind. Dazu wurden verschiedene Produktkategorien von Universaldienstleistungen gebildet und die durchschnittlichen Preise pro Kategorie mit den durchschnittlichen Kosten pro Kategorie verglichen. FICORA kam nach Prüfung der Kostenunterlagen und Anpassungen der Berechnungen von Itella zu dem Schluss, dass die durchschnittlichen Preise der verschiedenen Produktkategorien nicht kostenorientiert sind. FICORA verpflichtete daraufhin Itella, erstens seine Kostenzurechnung zu ändern und die tatsächliche Ressourcennutzung zugrunde zu legen. Zweitens musste Itella seine Preise entsprechend der neu zu berechnenden Kosten anpassen und FICORA vorlegen.

b) Kostenstandard

Itella unterschied die folgenden Produktkategorien: Briefe (E+1), Briefe (E+3), Weihnachtskarten, Einschreiben, versicherte Sendungen, Geschäftsbriefe (Massensendungen), Prepaid-Pakete und Economy-Pakete. Die Kostenunterlagen, die Itella lieferte, umfassten jeweils den durchschnittlichen Preis, die durchschnittlichen Kosten sowie die ‚operating profits‘ pro Produktkategorie. Der durchschnittliche Preis wurde errechnet, indem der gesamte Netto-Umsatz aller Produkte pro Kategorie durch das gesamte Volumen der jeweiligen Kategorie dividiert wurde. Die **durchschnittlichen Kosten** wurden ermittelt, indem die totalen Kosten für Universaldienstprodukte auf die einzelnen Produktkategorien verteilt wurden. Die von Itella zum Nachweis eingereichten Kostenunterlagen entsprachen einer prozessorientierten Kostenrechnung. Es wurden Ist-Kosten angesetzt.

c) Problemfelder

Itella reagierte auf die Anforderung von Informationen über Tarife und Kostenunterlagen zunächst mit der Anrufung des Verwaltungsgerichts. Nachdem sowohl der Helsinki Ad-

⁵⁸ Vgl. hierzu auch Abschnitt 5.4.

⁵⁹ Vgl. WIK-Consult (2009), S. 154, sowie Copenhagen Economics (2010), S. 71.

ministrative Court als auch der Supreme Administrative Court FICORA Recht gaben, lieferte Itella FICORA die angeforderten Informationen.

Die von Itella vorgelegten Kostenunterlagen rechneten die Betriebskosten (Minimum-Kosten für den Betrieb des Netzes) allein den Universaldienstleistungsprodukten zu. FICORA bemängelte, dass die Betriebskosten nicht nur auf Universaldienstprodukte entfielen, sondern auf alle Produkte entsprechend der tatsächlichen Nutzung zu verteilen gewesen wären. FICORA nahm entsprechende Anpassungen der Berechnungsmethode sowie der Berechnung selbst vor, wodurch die totalen Kosten für Universaldienstprodukte um insgesamt 25 Prozent sanken. Entsprechend sanken auch die durchschnittlichen Kosten der verschiedenen Produkt-Kategorien. In der Anpassungsrechnung nicht berücksichtigt blieb, dass diese Umverteilung der Betriebskosten weitere Anpassungen bei den Gemeinkosten, den Abschreibungen sowie dem eingesetzten Kapital für die Grundversorgung verursachen. Hierauf verzichtete FICORA, da bereits durch die Neuverteilung der Betriebskosten nachgewiesen wurde, dass die Tarife für Universaldienstleistungen von Itella nicht nach den Kosten ausgerichtet waren. Jedoch wurde Itella dazu verpflichtet, eine Anpassungsrechnung entsprechend den Vorgaben von FICORA durchzuführen und der Regulierungsbehörde vorzulegen.

Niederlande: Sandd vs. TNT (2009)

a) Beschreibung

Sandd beschuldigte TNT der Ausnutzung ihrer marktbeherrschenden Stellung in Bezug auf vier verschiedene Sachverhalte:

1. **Verdrängungswettbewerb:** 2006 führte ‚Netwerk VSP‘, eine Tochtergesellschaft von TNT, das Produkt ‚Budgetmail‘ ein. ‚Budgetmail‘ besitzt ähnliche Qualitätsmerkmale wie die Leistungen des Wettbewerbers Sandd, wird jedoch zu einem niedrigeren Preis angeboten. Sandd warf TNT vor, mittels seiner Billigtochter Sandd gezielt aus dem Markt verdrängen zu wollen.
2. **Produktbündelung:** Sandd warf TNT vor, seit 2005 Produkte, mit denen TNT im Wettbewerb zu anderen Postdienstleistern steht (wie z. B. Budgetmail mit einer längeren Laufzeit), mit Produkten, für die TNT rechtlich und de facto damals der einzige Anbieter war (wie z. B. Universaldienstleistungen mit einer Laufzeit von 24 oder 48 Stunden), Kunden gebündelt angeboten zu haben.
3. **Marktabstottung mittels langfristiger Exklusivverträge:** Laut Sandd habe TNT durch den Abschluss von langjährigen Exklusivverträgen mit den meisten Großkunden einen wesentlichen Teil des Marktes systematisch vor (potenziellem) Wettbewerb abgeschottet.

4. **Preisdiskriminierung:** Laut Sandd unterbreitete TNT selektiv Versendern, die Kunden von Sandd oder des Wettbewerbers Selekt Mail waren, günstigere Konditionen als anderen Kunden für vergleichbare Dienstleistungen.

Nach Berechnung der Wettbewerbsbehörde (Nederlandse Mededingingsautoriteit), haben die durchschnittlichen Kosten von Network VSP nicht die LRAIC (den angewendeten Kostenstandard) unterschritten, weshalb sie den Vorwurf des Verdrängungswettbewerbs verneinten. Die Wettbewerbsbehörde kam in ihrem Urteil zu dem Schluss, dass auch die Anschuldigungen der Produktbündelung, der Marktabschottung sowie der Preisdiskriminierung von Sandd nicht ausreichend nachgewiesen werden konnten und lehnten daher die Beschwerde ab.

b) Kostenstandard

Die Wettbewerbsbehörde setzte als relevanten Kostenmaßstab die **langfristigen durchschnittlichen Inkrementalkosten (LRAIC)** an und verglich diese mit den durchschnittlichen Preisen von Network VSP zwischen Ende 2006 und 2008. Die LRAIC werden beschrieben als die durchschnittlichen Gesamtkosten eines Produktes oder Dienstes, die einem Unternehmen zusätzlich für dessen Erstellung anfallen.

c) Problemfelder

Die Behandlung verbundener Unternehmen hat Auswirkungen auf die Kostenzurechnung. Das Gericht betrachtete TNT und seine Tochtergesellschaft als ein verbundenes Unternehmen. Die Gründe hierfür wurden jedoch nicht näher ausgeführt.

Als Kostenstandard wurden die **LRAIC** angesetzt, da nach Ansicht der Wettbewerbsbehörde ein durchschnittlicher Preis unterhalb der LRAIC darauf hindeutete, dass die adressierten Briefservices von Network VSP einen Verlust erwirtschafteten. Hierbei wurden alle Zusatzkosten angesetzt, die TNT durch das Angebot von Briefservices über Network VSP entstanden. Hierunter fielen auch alle versunkenen und fixen Kosten für das Angebot von Postdienstleistungen über Network VSP, wie Kosten für das Verteilnetz, Sortiermaschinen, Gebäude und das Management von Network VSP. Nicht angesetzt wurden dagegen Teilleistungsentgelte, die Network VSP für die Zustellung der Sendungen außerhalb ihres eigenen Zustellgebietes an TNT zahlen musste.⁶⁰ Da TNT und seine Tochtergesellschaft Network VSP als ein Unternehmen betrachtet wurden, sind diese Zahlungen nach Ansicht der Wettbewerbsbehörde lediglich interne Transferzahlungen und unerheblich für die Kosten des Gesamtunternehmens. Zudem ging die Wettbewerbsbehörde davon aus, dass die Zusatzkosten für TNT durch die Zustellung eines Teils der Sendungen von Network VSP unerheblich waren und dies vielmehr dazu dienen, die Kapazitäten von TNT auszunutzen.

⁶⁰ Network VSP verfügte zum Untersuchungszeitpunkt über eine Netzabdeckung von etwa 90 Prozent in den Niederlanden.

Deutschland: BNetzA vs. DPAG (2010)

a) Beschreibung

Die Deutsche Post AG als Beschwerdegegner in diesem Verfahren hatte zum 1. Juli 2010 die Rabatte für Teilleistungen BZA/BZE für die gesamte Rabattstaffel um 12 Prozentpunkte angehoben. Laut DPAG sollten damit die Nachteile für nicht vorsteuerabzugsberechtigte Einlieferer durch die Änderung des Umsatzsteuergesetzes aufgefangen werden. Im Umkehrschluss ergaben sich damit für vorsteuerabzugsberechtigte Kunden erhebliche Kosteneinsparungspotenziale.⁶¹

Wettbewerber der DPAG erhoben daraufhin den Vorwurf, die hohen Rabatte verhinderten den Aufbau alternativer end-to-end-Postnetze und schränkten somit ihre Wettbewerbsmöglichkeiten ein. Zentrale Vorwürfe waren, dass (a) die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht mehr gedeckt würden, (b) die DPAG Lasten nicht angemessen berücksichtigt habe (§ 28 Abs. 2 Satz 3 PostG) und (c) den erhöhten Rabatten keine entsprechenden teilleistungsrelevanten Eigenleistungen entgegenstünden.

In dem Verfahren kam die Bundesnetzagentur zu dem Schluss, dass die reduzierten Teilleistungsentgelte nicht missbräuchlich seien und nicht gegen das Abschlags- und Diskriminierungsverbot des PostG verstoßen würden, und stellte das Verfahren ein.

b) Kostenstandard

Relevanter Kostenstandard in diesem Verfahren waren die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (**KeL**), die nach Auffassung der BNetzA gedeckt wurden. Die KeL basieren auf den langfristigen (durchschnittlichen) zusätzlichen Kosten (**LRAIC**) der Leistungsbereitstellung.⁶² Die veröffentlichte Fassung der Einstellungsverfügung erläuterte nicht die Methodik zur Ermittlung der KeL (z. B. Modellierung, Abschläge etc.).

c) Problemfelder

Besonders thematisiert wurde in diesem Verfahren die Zurechnung von **Lasten**. Die Wettbewerber vertraten die Ansicht, dass die Lasten angemessen bei der Kalkulation der Teilleistungsentgelte berücksichtigt werden müssten. Die DPAG dagegen war der Ansicht, dass ausschließlich die KeL den Maßstab für einen missbräuchlichen Abschlag definieren. § 20 Abs. 2 PostG stelle lediglich einen Rechtfertigungsgrund für die KeL übersteigende Entgelte dar. Folglich sei die DPAG frei bei der Entscheidung, welchem Produkt sie Lasten zuweisen wolle. Die BNetzA kam im Rahmen ihrer Untersuchung zu dem Schluss, dass die Teilleistungsentgelte die zurechenbaren Lasten deckten und zudem den KeL-Maßstab einhielten. Dies sei unabhängig von der verwendeten Kostenzurechnungs- bzw. Preisbildungsmethode der Fall. Nach Auffassung der DPAG müsse das Tragfähigkeitsprinzips angewendet werden. Dieses erlaubt eine Quersubventionie-

⁶¹ Vgl. Bundesnetzagentur (2010), S. 2ff.

⁶² Zur Definition siehe Abschnitt 2.1.

zung zwischen Marktsegmenten mit unterschiedlichen Wettbewerbsintensitäten (vgl. auch Ramsey-Pricing), d. h. Preise werden in erster Linie aufgrund der Nachfrageelastizitäten und nicht auf Basis von Kosten gebildet. Die BNetzA kritisierte, dass bei diesem Prinzip die Entgelte von den über die KeL hinausgehenden Kosten bzw. Lasten entkoppelt seien. Demgegenüber würde das Verursacherprinzip eine Orientierung der Entgelte an den Kosten darstellen. Danach werden diejenigen Lasten umgelegt, für die ein sachlicher kausaler Zusammenhang zum Leistungsprozess besteht.⁶³ Demnach müssten die Lasten für die einzelnen Lastenpositionen wie etwa Sozialkosten, Universaldienst- und Altlasten abhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme durch die Kostenträger (Produkte und Produktgruppen) alloziiert werden: Soziallasten müssten also inklusive der wettbewerbsunüblichen Kosten – und nicht nur denjenigen nach dem KeL-Maßstab – verursachungsgerecht den Produkten zugeordnet werden. Die Universaldienstlast müsste dagegen abhängig von der Inanspruchnahme der Filialinfrastruktur durch die jeweiligen Nutzergruppen umgelegt werden: BZA/BZE-Nutzer dürften demnach nicht mit dieser Position belastet werden, da sie die Filialinfrastruktur nicht nutzen.

Da die Teilleistungsentgelte die KeL überschreiten würden, lag laut BNetzA auch keine Quersubventionierung von wettbewerblichen durch Monopolprodukte vor; die durch die Rabatterhöhungen anfallenden Verluste gingen ausschließlich zu Lasten des Betriebsergebnisses.⁶⁴

Deutschland: BNetzA vs. First Mail/DPAG (2011)

a) Beschreibung

Im Frühjahr 2011 hatte die BNetzA ein Verfahren gegen die First Mail GmbH sowie deren 100-prozentige Mutter, die Deutsche Post AG, eingeleitet. Im Zentrum stand die nachträgliche Überprüfung nicht-genehmigungsbedürftiger Entgelte von First Mail. Wettbewerber hatten den Vorwurf erhoben, dass First Mail Produkte zu Preisen anbiete, die unter den Preisen vergleichbarer (Teilleistungs-)Produkte der DPAG lägen. Die BNetzA hat in dem Verfahren insbesondere mit Bezug auf Unterkostenpreise Folgendes beschlossen:⁶⁵

- Die Entgelte der First Mail entsprechen nicht den Maßstäben des § 20 Abs. 2 Nr. 2 und 3 PostG. First Mail habe die Entgelte entsprechend anzupassen.

⁶³ Dieses Prinzip ist im Übrigen eng verbunden mit der in Abschnitt 2.2 vorgestellten Prozesskostenrechnung.

⁶⁴ Die DPAG wies im Briefbereich für das dritte Quartal 2010 einen Rückgang um 2,7 Prozent auf EUR 3,2 Mrd. aus, der vor allem auf die Effekte der seit dem 1.7.2010 auf Umsätze mit Geschäftskunden zu erhebenden Mehrwertsteuer und die in diesem Zusammenhang eingeräumten Rabatte zurückzuführen sei; vgl. Deutsche Post AG (2010a).

⁶⁵ Vgl. hierzu und im Folgenden Bundesnetzagentur (2011b).

- Die Entgelte dürfen dabei nicht die Teilleistungsentgelte BZE der DPAG unterschreiten.
- Kosten für postvorbereitende Tätigkeiten (Abholen etc.) müssen entsprechend aufgeschlagen werden.

Die Entscheidung der BNetzA wurde durch das VG Köln sowie das OVG Münster bestätigt.

b) Kostenstandard

Bei der Beurteilung der Kosten bezog sich die BNetzA auf die **KeL**, allerdings nur im Rahmen einer alternativen Betrachtung. Die KeL basieren dabei auf den langfristigen (durchschnittlichen) zusätzlichen Kosten (**LRAIC**) der Leistungsbereitstellung.⁶⁶

c) Problemfelder

Hauptgrund dafür, dass die Entgelte von First Mail missbräuchliche Abschläge enthielten, war für die BNetzA der unternehmerische Verbund von First Mail mit der Mutter Deutsche Post AG (funktionaler Unternehmensbegriff). Danach dürfen die Entgelte von First Mail die entsprechenden Referenzentgelte – die entsprechenden Teilleistungsentgelte BZE der DPAG – nicht unterschreiten.⁶⁷ Die First Mail bzw. die DPAG vertrat dagegen die Ansicht, dass First Mail in einem anderen Markt als die DPAG agiere und daher auch andere Entgelte verlangen könne.

Aufgrund des unternehmerischen Verbundes war eine konkrete Überprüfung der KeL eigentlich nicht mehr notwendig, um missbräuchliche Abschläge der Entgelte zu überprüfen. Trotzdem vertrat die BK5 auch bei der Berechnung der KeL insbesondere in vier Punkten eine andere Auffassung über die Berechnung und Zuordnung von Kosten als die DPAG:

1. **Fristigkeit der Kosten:** Die BK vertrat die Auffassung, dass die Entgelte von First Mail die in § 3 Abs. 2 PEntgV verlangten „langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung“ unterschreiten. Während First Mail nur die kurzfristigen (variablen) Kosten angesetzt hatte, entschied die BNetzA, dass die originären (langfristigen) Kosten der Wertschöpfungskette zu berücksichtigen seien. Die Unterkostendeckung der Preise von First Mail zeige sich auch darin, dass First Mail bisher nur Verluste erwirtschaftet habe und daher die originären Wertschöpfungskosten nicht habe decken können.

⁶⁶ Zur Definition siehe Abschnitt 2.1.

⁶⁷ Die Kostenbetrachtung der Entgelte von First Mail erfolgte zusätzlich, um eine Missbräuchlichkeit auch für den Fall aufzuzeigen, dass die Verbundenheit der First Mail mit der Konzernmutter nicht bestünde.

2. **Berücksichtigung der Kosten für die Zustellung durch Auszubildende:** First Mail erwartete für 2011 eine deutliche Steigerung der Sendungsmenge, aber nur eine unterproportionale Steigerung der Wertschöpfungskosten. Diese unterproportionale Steigerung ist darauf zurückzuführen, dass ein Großteil der zusätzlichen Sendungsmenge durch Auszubildende der First Mail zugestellt werden sollte. Nach Ansicht der BNetzA widerspricht dies dem Verursachungsprinzip.
3. **Zuordnung von Gemeinkosten:** First Mail hatte in den der BNetzA vorgelegten Kostenunterlagen keine Gemeinkosten (z. B. für Verwaltung, Marketing, IT etc.) berücksichtigt. Dies verletzt nach Ansicht der BNetzA sowohl allgemein anerkannte betriebswirtschaftliche Grundsätze als auch das Verursachungs- und Tragfähigkeitsprinzip. Zudem widerspricht dieses Vorgehen der ansonsten von der DPAG in anderen Verfahren gehandhabten Praxis.
4. **Angemessener Gewinnzuschlag:** Die KeL müssen nach § 3 Abs. 2 PEntgV einen dem unternehmerischen Risiko angemessenen Gewinnzuschlag enthalten. First Mail hatte aber in den der BNetzA vorgelegten Unterlagen keinen Gewinnzuschlag in die Kostenberechnung einbezogen. Die BNetzA stellte fest, dass insbesondere angesichts der in der Vergangenheit angefallenen Verluste der Verzicht auf einen angemessenen Gewinnzuschlag nicht nachvollziehbar sei.

4.2 Europäische Missbrauchsverfahren

Chemie: EU-Kommission vs. AKZO-Nobel (EuGH, 1991)

a) Beschreibung

Der EuGH bestätigte mit einem Urteil die Entscheidung der EU-Kommission, die eine Geldbuße gegen AKZO wegen unzulässigen Verdrängungspreisen verhängt hatte. Mit solchen Unterkostenpreisen hatte der Marktbeherrscher AKZO versucht, seinen potenziellen Mitwettbewerber ECS von einem Einstieg auf dem britischen und irischen Markt für Kunststoffprodukte zu abzuhalten.⁶⁸

b) Kostenstandard

Unter Verweis auf Art. 102 AEUV (ex-Art. 82 EGV) kommt der EuGH zu folgendem Urteil, das gleichsam Grundsatzcharakter in der europäischen Rechtsprechung hat:

- Verdrängungspreise liegen vor, wenn die Preise unter den **durchschnittlichen variablen Kosten (AVC)** liegen. Ein marktbeherrschendes Unternehmen hat

⁶⁸ Vgl. hierzu und im Folgenden EuGH, C-62/86; Slg. 1991, I-3359, Urteil vom 3.7.1991.

kein Interesse, Produkte zu solch geringen Preise anzubieten – es sei denn, dass es damit versucht, Wettbewerber aus dem Markt zu drängen.

- Preise unter den **durchschnittlichen Gesamtkosten (AC)**, aber über den durchschnittlichen variablen Kosten, können missbräuchlich sein, wenn sie Teil eines Plans zum Ausschluss von Wettbewerbern sind.

Die Kostenallokation des EuGH bzw. der Kommission basierte auf den Ist-Kosten.

c) Problemfelder

Stark umstritten war in diesem Fall die unterschiedliche Auffassung der beteiligten Parteien über die **Zurechnung der einzelnen Inputfaktoren**. So rechnete die EU-Kommission **Arbeitskräfte** den variablen Kosten zu. Als Grund gab sie an, dass in der gewöhnlichen Buchführung Arbeitskräfte üblicherweise unter variablen Kosten verbucht werden würden. AKZO hingegen – und abschließend auch der EuGH – rechneten Arbeitskräfte den Fixkosten zu. AKZO argumentierte, dass die entscheidende Frage für die Zurechnung zu Fixkosten sei, ob der betreffende Inputfaktor mit der Ausbringungsmenge variere oder nicht. Da nach Meinung von AKZO zwischen der Entwicklung der Kosten für Arbeitskräfte und der Entwicklung der Ausbringungsmenge kein Zusammenhang zu erkennen war, müssten die Kosten für Arbeitskräfte den Fixkosten zugerechnet werden. Der EuGH folgte im Wesentlichen der Argumentation von AKZO. Trotz dieser für AKZO positiven Allokation der Arbeitskosten kam der EuGH zu dem Ergebnis, dass in einem Produktfall die Preise unterhalb der durchschnittlichen variablen Kosten lagen (Verdrängungspreise). In allen anderen Fällen lagen die Produktpreise zwischen den durchschnittlichen variablen und den durchschnittlichen Gesamtkosten.

Verpackung: EU-Kommission vs. Tetra Pak (EuGH, 1996)

a) Beschreibung

Die EU-Kommission hatte gegen Tetra Pak, Anbieter von Lebensmittelkartonverpackungen, auf Klage eines Konkurrenten (PKL) eine Geldbuße angeordnet wegen des Angebotes von Produkten (nichtaseptische Kartons) zu Verdrängungspreisen. Der EuGH bestätigte die Entscheidung der Kommission letztinstanzlich.⁶⁹

b) Kostenstandard

Das Urteil des EuGH basierte im Wesentlichen auf seiner Entscheidung zum AKZO-Fall (siehe S. 37). In der vorgelagerten Instanz (der Überprüfung der Entscheidung der EU-Kommission) hatte der EuGH festgestellt, dass die Preise für nichtaseptische Kartons in Italien zwischen 1976 und 1981 weit unter den **durchschnittlichen variablen Kosten (AVC)** gelegen hatten, was direkt den Schluss einer Verdrängungsabsicht zuließe.

⁶⁹ Vgl. hierzu und im Folgenden EuGH, C-333/94 P, Slg. 1996, I-5951, Urteil vom 14.11.1996.

1982 lagen die Preise zwischen den durchschnittlichen variablen und den **durchschnittlichen totalen Kosten (AC)**. Der EuGH nahm seine Kostenallokation auf Basis der Ist-Kosten vor.

c) Problemfelder

Ein Problemfeld in diesem Fall war, dass der EuGH nach Auffassung von Tetra Pak zwar Verdrängungspreise für nichtaseptische Kartons festgestellt hatte, ohne allerdings zu prüfen, ob Tetra Pak damit rechnen konnte, die so erlittenen Verluste später wieder auszugleichen (Recoupment). Nach Auffassung von Tetra Pak war dies nämlich nicht möglich, da keine Marktbeherrschung vorlag. Der EuGH stellte dazu fest, dass es in diesem Fall unerheblich sei, ob die Verluste später wieder ausgeglichen werden können oder nicht. Vielmehr müssten auf Verdrängung ausgerichtete Preise geahndet werden, sobald die Gefahr einer Ausschaltung von Wettbewerbern bestehe. Eben eine solche Gefahr hatte der EuGH im vorliegenden Fall festgestellt.

Post: EU-Kommission vs. Deutsche Post AG – COMP/35.141 (2001)

a) Beschreibung

Auf Klage von UPS in 1994 untersuchte die Kommission Rabatte für Versandhandelspaketsendungen der DPAG. In diesem Bereich besaß die DPAG einen sehr hohen Marktanteil. Um diesen Anteil zu verteidigen, bot die DPAG hohe Rabatte an. Die Kommission überprüfte zum einen, ob eine unzulässige Quersubventionierung der rabattierten Dienste durch übermäßige Gewinne aus dem Monopolbereich vorlag. Zum anderen überprüfte sie die Auswirkung der Rabatte auf den Wettbewerb. Sie kam zu dem Schluss, dass a) die rabattierten Preise für eine gewisse Periode unter den Kosten lagen (unerlaubte Quersubventionierung) und b) die Rabatte einen Missbrauch der marktmächtigen Position bedeuteten. Insbesondere in der Gestaltung des Rabattsystems (Treuerabatt) sah die Kommission einen Beweis dafür, dass die DPAG mit den resultierenden Preisen letztlich den Ausschluss von Wettbewerbern bewirken wollte. Die Kommission verhängte ein Bußgeld in Höhe von EUR 24 Mio.⁷⁰

b) Kostenstandard

Die Kommission wendete den Maßstab der **leistungsspezifischen Zusatzkosten** (long run average incremental cost, **LRAIC**) an.⁷¹ Sie kam zu dem Ergebnis, dass die rabattierten Preise vor allem zwischen 1990 und 1995 unterhalb dieser Schwelle lagen, was letztlich zu einem Ausscheiden aus dem Markt hätte führen müssen. Ein Produkt unterhalb der dafür zusätzlich anfallenden Kosten anzubieten, sei ökonomisch widersinnig.

⁷⁰ Vgl. hierzu und im Folgenden Europäische Kommission, COMP/35.141, Entscheidung vom 20.3.2001.

⁷¹ Zur Definition siehe Abschnitt 2.1.

Die EU-Kommission verwendete den LRAIC-Standard erstmalig in diesem Verfahren. Zu diesem Zeitpunkt war noch nicht geklärt, welche Kostenstandards für Unternehmen anzulegen sind, die sowohl in reservierten Monopolmärkten als auch in wettbewerblichen Märkten aktiv sind. Mit diesem Standard grenzte sich die EU-Kommission bewusst gegen die vorher auf EU-Ebene aufgestellte Kostenuntergrenze der AVC (AKZO-Entscheidung) ab. Um die Quersubventionierung zwischen einem reservierten und einem liberalisierten Bereich vermeiden zu können, müsse sichergestellt sein, dass das marktbeherrschende Unternehmen im liberalisierten Bereich sowohl die variablen als auch die anteiligen fixen Kosten decke, was mit dem Standard der LRAIC gegeben sei. Gerade in Netzsektoren, die durch niedrige variable und hohe fixe Kosten gekennzeichnet sind, würde ein Kostenmaßstab auf Basis der AVC diese speziellen ökonomischen Eigenschaften nicht reflektieren und zu einer sehr niedrigen Kostenuntergrenze führen.⁷²

c) Problemfelder

Relativ unumstritten war die Berechnung und Zuweisung der Kosten in diesem Verfahren. Die Kommission orientierte sich mit den leistungsspezifischen Zusatzkosten als Maßstab für Verdrängungspreise an dem AKZO-Urteil. Bei der Kostenzurechnung unterschied sie die gemeinsamen Vorhaltungskosten, die im Wesentlichen aus der Universaldienstverpflichtung mit Aufrechterhaltung eines flächendeckenden Annahme- und Zustellnetzes für Pakete entstanden, und den leistungsspezifischen Zusatzkosten für die Beförderung von Versandhandelspaketen. Folglich waren nach Auffassung der Kommission auch nur die leistungsspezifischen Zusatzkosten als Untergrenze anzusetzen.⁷³

Unter leistungsspezifischen Zusatzkosten versteht die Kommission die Kosten, die entstehen, wenn ein Dienst angeboten wird, der über den Schalterbetrieb hinausgeht. Beispielsweise werden Versandhandelspakete nicht in Filialen aufgegeben, sondern direkt beim Versender vom Dienstleister abgeholt. Die Kosten für die Abholung wären damit leistungsspezifische Zusatzkosten. Bei Einstellung des Dienstes für Versandhandelspakete fielen diese Zusatzkosten weg, ebenfalls ein Teil der gemeinsamen Vorhaltungskosten bei Personal- und Sachmitteln (z. B. aufgrund von verringerter Auslastung der Frachtzentren und einer Verringerung der Anzahl von Auslieferungsstopps in der Zustellung).

⁷² Vgl. Europäische Kommission (2001), Europäische Kommission (2005), S. 36, und Pries (2009), S. 87f.

⁷³ Im Zusammenhang mit dieser Unterscheidung und der Wahl der AIC als Untergrenze spricht die Kommission ausdrücklich von einer Entscheidung zugunsten der DPAG; vgl. Europäische Kommission, COMP/35.141, Entscheidung vom 20.3.2001, Rz. 35.

Telekommunikation: EU-Kommission vs. France Telecom/Wanadoo (EuGH, 2009)

a) Beschreibung

Dieser Fall betrifft Angebote für Breitbandinternetzugänge des französischen Telekommunikationsanbieters France Télécom bzw. der Tochter Wanadoo. Im Rahmen eines Wettbewerbsverfahrens hatte die EU Kommission festgestellt, dass Wanadoo Breitbandinternetzugänge zwischen 1999 und 2002 zu Verdrängungspreisen angeboten hatte. Daraufhin verhängte die Kommission eine Geldbuße in Höhe von EUR 10 Mio. Der EuGH bestätigte die Ansicht der Kommission im letztinstanzlichen Berufungsverfahren weitestgehend.⁷⁴

b) Kostenstandard

Die Kommission stellte fest, dass die Preise von Wanadoo zwischen 1999 und August 2001 unterhalb der **durchschnittlichen variablen Kosten (AVC)** lagen. Nach August 2001 lagen die Preise über den variablen Kosten, deckten aber nicht die **durchschnittlichen totalen Kosten (ATC)**. In Verbindung mit einem – im Fall von Wanadoo festgestellten – Plan zur Verdrängung stellte die Kommission auch im zweiten Fall ein Missbrauch fest. Bei den Kostenmaßstäben bezog sich die Kommission auf die Entscheidung zum AKZO-Fall (siehe Seite 37).

c) Problemfelder

Die Kommission stellte fest, dass Wanadoo von seiner Mutter France Télécom sowohl technische Unterstützung durch die bevorzugte Bereitstellung von ADSL-Anschlüssen als auch logistische und kommerzielle Hilfe z.B. durch die Nutzung der Verkaufspunkte von France Télécom für den Vertrieb von Wanadoo-Produkten erhielt. Wanadoo bestritt dagegen, dass durch diese Unterstützung der Muttergesellschaft Vorteile gegenüber Wettbewerbern entstanden seien. Die Kommission betrachtete dagegen Wanadoo und die Muttergesellschaft France Télécom als ein **verbundenes Unternehmen**. Für die Untersuchung der Kostendeckung wurden jedoch nur die Vollkosten von Wanadoo, nicht die der Mutter France Télécom betrachtet.

Wanadoo bezweifelte im Verfahren vor der Kommission, dass es eine **marktbeherrschende Stellung** einnehme.⁷⁵ Nach Ansicht von Wanadoo wäre keiner der von der Kommission identifizierten Faktoren allein ausreichend, um Marktdominanz zu begründen. Die Kommission berücksichtigte drei Faktoren, namentlich erstens die Marktanteile von Wanadoo auf dem Markt für Breitbandinternetzugänge, die die ihrer Wettbewerber um ein Vielfaches überstiegen, zweitens die starke Verbindung mit der France Télécom-Gruppe, die Wanadoo Unterstützung in finanzieller und logistischer Hinsicht sowie bei Marketing und Vertrieb gewährte, drittens die sehr profitablen Aktivitäten von

⁷⁴ Vgl. hierzu und im Folgenden EuGH, C-202/07 P, Urteil vom 2.4.2009, sowie Europäische Kommission, COMP/38.233, Entscheidung vom 16.7.2003.

⁷⁵ Vgl. Europäische Kommission, COMP/38.233, Entscheidung vom 16.7.2003, Rn. 208-210.

Wanadoo auf dem Markt für Telefonbücher.⁷⁶ Aus der gemeinsamen Betrachtung der für sich unzureichenden Faktoren für die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung ergebe sich, dass Wanadoo eine dominante Position auf dem Markt für Breitbandinternetzugänge einnehme.

Im erstinstanzlichen Berufungsverfahren vor dem EuGH hatte Wanadoo geltend gemacht, dass die niedrigen Preise gerechtfertigt seien durch ein **Recht zur Anpassung an die Preise der Wettbewerber**. Der EuGH bestätigt zwar, dass es auch einem marktbeherrschenden Unternehmen gestattet sein müsste, seine Interessen zu wahren. Ein solches Verhalten sei jedoch nicht zulässig, wenn es auf eine Verstärkung der beherrschenden Stellung und deren Missbrauch abziele. Wanadoo könne sich nicht auf ein generelles Recht zur Anpassung der Preise an die der Wettbewerber berufen. Für sich genommen sei ein solches Verhalten zwar nicht missbräuchlich oder zu beanstanden; dies sei aber dann der Fall, wenn es die Preise nicht nur zum Schutz seiner Interessen senkt, sondern die beherrschende Stellung stärken und missbrauchen will. Bei Wanadoo sei dies der Fall, da die Kosten nicht gedeckt wurden.

Wanadoo bemängelte vor dem EuGH, dass die Kommission den Ausgleich der Verluste (Recoupment) nicht habe nachweisen können. Das EuGH wies diesen Einwand zurück. Zum einen könne die Kommission die Preise unterhalb der variablen Kosten direkt als missbräuchlich bewerten. Zum anderen müsse sie im Falle der Preise zwischen den variablen und den Vollkosten lediglich prüfen, ob damit eine Verdrängungsabsicht verbunden war. In beiden Fällen hätte sie laut EuGH nicht prüfen müssen, ob ein späterer Verlustausgleich möglich sei. Dies sei angesichts der Gefahr einer Ausschaltung der Konkurrenz nicht notwendig.⁷⁷

Telekommunikation: EU-Kommission vs. Deutsche Telekom AG (EuGH, 2010)

a) Beschreibung

In 1999 klagten Wettbewerber der Deutsche Telekom AG (DTAG), dass diese zu hohe Entgelte für Vorleistungen im Bereich des Ortsnetzes (Teilnehmeranschlussleistung) verlangen würde. Aus Sicht der Europäischen Kommission war das Preissetzungsverhalten der DTAG missbräuchlich: Die Kommission stellte im Jahr 2003 fest, dass die von der DTAG erhobenen Vorleistungsentgelte für die Wettbewerber höher waren als die von der DTAG für Endkundendienste verlangten Endkundenentgelte.⁷⁸ Damit sei eine Preis-Kosten-Schere für die Wettbewerber entstanden, die einen Markteintritt bzw. ein Verbleiben in dem Markt erschwere bzw. unmöglich mache.

⁷⁶ Vgl. Europäische Kommission, COMP/38.233, Entscheidung vom 16.7.2003, Rn. 211-252.

⁷⁷ Vgl. auch die Urteile zu AKZO und Tetra Pak, S. 38 bzw. S. 38.

⁷⁸ Vgl. hierzu Europäische Kommission, COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579, Entscheidung 2003/707/EG vom 21.5.2003.

Trotz Senkung der Vorleistungsentgelte, die ab 2003 unter den Endkundenentgelten lagen, sei immer noch keine ausreichende Differenz zwischen den beiden Entgelten zustande gekommen, da die Vorleistungsentgelte nicht die produktspezifischen Kosten deckten.⁷⁹ Die Kommission verhängte eine Geldbuße in Höhe von EUR 12,6 Mio. Der EuGH bestätigte diese Entscheidung letztinstanzlich.⁸⁰

b) Kostenstandard

Die Kommission bestimmte die **produktspezifischen Kosten** der Vorleistung auf Basis der **LRAIC**, d. h. die „Kosten der Erbringung derjenigen zusätzlichen Dienste, die erforderlich sind, um den Endkunden der DT [DTAG] Zugang zu den [...] Anschlussleistungen [...] zu verschaffen.“⁸¹ Dabei wurden keine Netzkostenanteile, etwa für das Kupferkabel, berücksichtigt. Allerdings war eine Kostenprüfung, und somit die Auswahl eines Kostenstandards, erst für den Zeitraum notwendig, in dem die Vorleistungsentgelte unterhalb der Endkundenentgelte lagen. In dem Zeitraum, in dem die Endkundenentgelte niedriger als die Vorleistungsentgelte für Wettbewerber waren, konnte per se eine missbräuchliche Preis-Kostenschere auf Basis der Entgeltsituation festgestellt werden.

c) Problemfelder

Die DTAG vertrat die Auffassung, dass vorliegend der Nachweis einer missbräuchlichen Preisgestaltung in Form der Preis-Kosten-Schere schon dadurch ausgeschlossen sei, dass die in Frage stehenden Vorleistungsentgelte durch die RegTP (Vorgängereinstitution der BNetzA) verbindlich festgesetzt worden seien.

Nach Meinung der Kommission war allerdings die Missbrauchsform der Preis-Kostenschere für den vorliegenden Sachverhalt einschlägig: In verbundenen Märkten, in denen die Wettbewerber vom Incumbent Vorleistungen beziehen und hierauf angewiesen sind, um Endkunden-Produkte oder -Dienste im Wettbewerb anbieten zu können, kann durchaus eine Preis-Kosten-Schere zwischen den regulierten Vorleistungsentgelten und den Endkundenentgelten vorliegen. Denn für den Nachweis einer Preis-Kostenschere komme es ihrer Meinung nach zunächst nur darauf an, dass zwischen beiden Entgeltebenen ein Missverhältnis besteht, welches zu einer Wettbewerbsbeschränkung führe. Der EuGH bestätigte diese Auffassung letztendlich und merkte an, dass die DTAG ausreichend Handlungsspielraum zur Änderung der Endkundenentgelte besessen habe.

⁷⁹ Die Kommission verwendete zudem das Kriterium des „ebenso effizienten Wettbewerbers“, das prüft, ob die Preispolitik des marktbeherrschenden Unternehmens dazu führen kann, einen ebenso leistungsfähigen Wettbewerber vom Markt zu verdrängen. Es stellt dabei nur auf die Entgelte und Kosten dieses Unternehmens und nicht auf die spezifische Lage seiner Wettbewerber ab. Konkret wurde geprüft, ob die DTAG in der Lage gewesen wäre, Endkundenentgelte anzubieten, ohne dabei Verluste hinnehmen zu müssen, wenn sie vorher ihre eigenen Vorleistungsentgelte hätte zahlen müssen – was nicht der Fall war.

⁸⁰ Vgl. hierzu EuGH, C-280/08 P, Urteil vom 14.10.2010.

⁸¹ Vgl. Europäische Kommission, COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579, Entscheidung 2003/707/EG vom 21.5.2003, Rn. 139.

4.3 Zwischenfazit

Bei der vorhergehenden Analyse der Fälle zur Ex-Post-Kontrolle wurde insbesondere untersucht, welcher Kostenstandard verwendet wurde und welche Problemfelder bei dem Verfahren aufgetreten sind. Die folgende Übersicht fasst die Ergebnisse der Untersuchung zusammen.

Tabelle 3 Kostenstandards und Problemfelder in den untersuchten Fällen

| | Nationale Ex-Post-Missbrauchsfälle Postsektor | | | | | | | | Europäische Ex-Post-Missbrauchsfälle | | | | |
|--|--|--|--|---------------------------|--------------------------|----------------------|------------------------|-----------------------------------|---|--|---|--|---|
| Untersuchte Fälle | Schwedische Post vs. Stockholm Market Court (1998) | Danish Competition Council vs. Post Danmark (2004) | Redmail vs. Österreichische Post AG (2006) | Arcep vs. La Poste (2008) | Ficora vs. Itella (2008) | Sandd vs. TNT (2009) | BNetzA vs. DPAG (2010) | BNetzA vs. First Mail/DPAG (2011) | Chemie: EU-Kommission vs. AKZO-Nobel (EUGH, 1991) | Verpackung: EU-Kommission vs. Tetra Pak (EUGH, 1996) | Post: EU-Kommission vs. Deutsche Post AG (2001) | Telekommunikation: EU-Kommission vs. France Telecom/Wanadoo (EUGH, 2009) | Telekommunikation: EU-Kommission vs. DTAG (EuGH 2010) |
| Kostenstandard | SAC | LRAIC | MC | LRAIC | AC | LRAIC | KeL | KeL | AVC/AC | AVC/AC | LRAIC | AVC/AC | LRAIC |
| Problemfelder | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Zugang zu relevanten Informationen | X | | X | | X | | | | | | | | |
| 2. Missbrauchspotenzial zonaler Preise | X | | | | | | | | | | | | |
| 3. Zurechnung von Altlasten | | | | | | | X | | | | | | |
| 4. Zurechnung von Gemeinkosten | | X | | X | X | X | | X | X | | X | | |

Quelle: WIK.

Mit Blick auf den **Kostenstandard** ist festzustellen, dass bei einem Großteil der nationalen Missbrauchsfälle im Postsektor die Wettbewerbs- oder Regulierungsbehörden die langfristigen Inkrementalkosten (LRAIC) als Kostenmaßstab verwenden. Dieser Standard wurde erstmals auf europäischer Ebene von der EU-Kommission in ihrer Entscheidung gegen die Deutsche Post AG in 2001 (COMP/35.141) herangezogen. Zu diesem Zeitpunkt war noch nicht geklärt, welcher Kostenstandard für Unternehmen anzulegen ist, die sowohl in reservierten Monopolmärkten als auch in wettbewerbblichen Märkten aktiv sind. Nach Auffassung der Kommission reflektiert der Kostenstandard der LRAIC insbesondere die speziellen Eigenschaften von Netzsektoren, die durch geringe variable und hohe fixe Kosten gekennzeichnet sind. So hat die Kommission diesen Standard auch in späteren Verfahren zu Netzsektoren, etwa in der Entscheidung gegen die DTAG in 2003, angewendet.

Auf europäischer Ebene ist die Rechtsprechung zur nachträglichen Missbrauchskontrolle in anderen Sektoren stark von der AKZO-Entscheidung (1991) des EuGH bestimmt. Demnach sind Preise unterhalb der variablen Kosten (AVC) als missbräuchlich einzustufen; Preise unterhalb der durchschnittlichen totalen Kosten (AC) sind nur dann als missbräuchlich einzustufen, wenn eine nachgewiesene Verdrängungsabsicht besteht. Ein solcher Maßstab würde allerdings nicht die oben beschriebenen Eigenschaften von Netzsektoren genügend reflektieren, da der hohe Anteil an Fixkosten bei Verwendung der AVC als Untergrenze ausgeblendet werden würde. Ein Nachweis von Verdrängungspreisen auf Basis der AVC wäre somit vergleichsweise schwieriger.

Bei der Missbrauchskontrolle in Netzsektoren stellt der im deutschen Postsektor angewendete Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) einen Sonderfall dar. Dieser Maßstab, der ebenfalls bei der Ex-Ante-Genehmigung im Postsektor verwendet wird, basiert auf den LRAIC. Die KeL beinhalten über die LRAIC hinaus zusätzlich noch anteilige Gemeinkosten- und Gewinnzuschläge.

Zum zweiten zeigt die Fallanalyse vier wesentliche **Problemfelder** mit Relevanz für die Ex-Post-Kontrolle im deutschen Postmarkt auf:

- Zugang zu relevanten Informationen
- Missbrauchspotenzial zonaler Preise
- Zurechnung von Altlasten
- Zurechnung von Gemeinkosten

Das nachfolgende Kapitel 5 diskutiert diese identifizierten Probleme bei der Ex-Post-Kontrolle mit Relevanz für den deutschen Postsektor und erörtert hierzu Lösungsmöglichkeiten. Aufgrund der zentralen Bedeutung des Kostenmaßstabs in der Ex-Post-Kontrolle erörtert ein Abschnitt zusätzlich, welcher Kostenstandard in der Ex-Post-Kontrolle im deutschen Postsektor geeignet ist.

5 Probleme der Ex-Post-Missbrauchskontrolle und Lösungsvorschläge

In diesem Kapitel sollen ausgewählte Problemfelder in Hinblick auf die Ex-Post-Preiskontrolle auf Grundlage der derzeit gültigen Vorgaben des Postgesetzes (bzw. der nachgeordneten Verordnungen) diskutiert und zugleich Verbesserungsvorschläge erarbeitet werden.

5.1 Zugang zu relevanten Informationen

Problem 1: Wie kann der Regulierer an relevante Informationen gelangen?

Bei der Ex-Post-Kontrolle von Entgelten des Marktbeherrschers stellt der Zugang der Regulierungsbehörde zu relevanten Informationen eine zentrale Hürde dar. Derzeit hat die BNetzA nur das Recht, Einsicht in Verträge zum Teilleistungszugang zu verlangen, für die Vorlage anderer Verträge hat sie hingegen keine Kompetenzen.

Bei der Ex-Post-Kontrolle der Entgelte spielt insbesondere die Überprüfung auf Dumping eine wichtige Rolle. Bei bereits vorhandenem oder potenziellem Wettbewerb, wie dies auf dem deutschen Postmarkt der Fall ist, wird das marktbeherrschende Unternehmen (die DPAG) vor allem versucht sein, seine dominante Position zu verteidigen, indem es besonders niedrige Preise für seine Kunden setzt.⁸² Diese sind überwiegend das Resultat individueller Vereinbarungen zwischen der DPAG und (Groß-)Versendern und sind weder öffentlich zugänglich noch gut zu beobachten.

Die Informationsbeschaffung über missbräuchliche Entgeltpraktiken wird für den Regulierer zudem durch die spezielle Nachfragestruktur im Postmarkt erschwert. Die immer noch marktbeherrschende, aber zunehmendem Wettbewerbsdruck ausgesetzte DPAG trifft hier auf eine Gegenmacht in Form weniger großer Nachfrager, die einen großen Teil des gesamten Sendungsvolumens auf sich vereinigen.⁸³ Dadurch ergibt sich eine gewisse Nachfragemacht, die die DPAG zu möglichst geringen Angebotspreisen zwingt, wenn sie ihre Kunden nicht an Wettbewerber oder andere Medien verlieren will. Großversender, die einen solchen Druck ausüben und von niedrigeren Entgelten profitieren können, erhalten einen Kostenvorteil gegenüber ihren eigenen Wettbewerbern. Sie sind nicht daran interessiert, dass die Ursache dieses Kosten- und damit Wettbewerbsvorteils publik und dann ggf. auch anderen Unternehmen gewährt wird.⁸⁴

⁸² Grundsätzlich fällt unter die Ex-Post-Preiskontrolle auch die Überprüfung auf wettbewerbswidrig überhöhte Preise. Dabei werden vordergründig die Interessen der Endkunden gewahrt; im Fokus dieser Studie steht aber die Ex-Post-Preiskontrolle in Verbindung mit Wettbewerbern. Vgl. hierzu beispielsweise Bolton/Brodley/Riordan (2000).

⁸³ So resultieren etwa 84 Prozent des gesamten Sendungsvolumens im Bereich „Brief Kommunikation“ (AG-Anteil) aus dem Geschäftskundensegment; vgl. Deutsche Post DHL (2011), S. 54.

⁸⁴ Vgl. hierzu Monopolkommission (2009), S. 75f.

Auch die DPAG hat keinen Anreiz, dass solche individuellen Vereinbarungen mit Großversendern bekannt werden. Muss sie doch fürchten, dass diese bei Bekanntwerden der Ex-Post-Kontrolle durch den Regulierer unterzogen werden. Dies wäre mindestens mit Unannehmlichkeiten für den Versender verbunden, kann aber auch gar zur Untersagung der vereinbarten Konditionen führen.

Lediglich kleinere und mittlere Versender, denen keine individuellen Konditionen zugestanden werden, sowie Wettbewerber der DPAG haben einen Anreiz, potenziell missbräuchliche individuelle Vereinbarungen publik zu machen. Hierzu müssen sie aber sowohl Kenntnis von den vereinbarten Konditionen haben und diese auch in einem etwaigen Verfahren der Regulierungsbehörde belegen können.

Der Regulierer hat nach dem gültigen deutschen Postgesetz nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, selbst Informationen zu beschaffen. In der Regel kann die BNetzA erst dann ein offizielles Verfahren einleiten und individuelle Verträge anfordern und einsehen, sobald benachteiligte Wettbewerber oder Kunden ein wettbewerbswidriges Verhalten angezeigt und hierfür auch belegbare Hinweise haben (vgl. § 25 Abs. 1 PostG). Damit liegt die Beweislast aufgrund der fehlenden Eingriffsmöglichkeit der BNetzA zunächst auf Seite der benachteiligten Wettbewerber und Kunden. Eine anonyme Anzeige ist nicht möglich, was dazu führen kann, dass Beschwerden nicht in letzter Konsequenz vorgetragen werden.

Die BNetzA hat ohne offizielle und belegbare Anzeige von Wettbewerbern oder Versendern kaum Möglichkeiten, Informationen über ggf. missbräuchliche Entgelte zu erhalten. Sowohl die DPAG als auch Kunden, die individuelle Rabatte erhalten, besitzen einen starken Anreiz, die Vereinbarung nicht publik werden zu lassen, auch wenn sie gar nicht missbräuchlich ist.

Lösungsvorschlag

Eine postrechtliche Stärkung der Position der BNetzA für den Zugang zu Informationen zur Überprüfung etwaiger missbräuchlicher Entgelte erscheint unerlässlich. Hierzu schlagen wir die folgenden Punkte vor:

- *Aktive Ermittlungsbefugnis der BNetzA*

Die BNetzA ist derzeit auf belegbare Hinweise von Dritten bezüglich eines ggf. wettbewerbswidrigen Verhaltens des Marktbeherrschers angewiesen (vgl. § 25 Abs. 1 PostG). Da, wie bereits festgestellt, eine Informationsasymmetrie zwischen den Marktbeteiligten vorliegt und die Profiteure eines etwaigen missbräuchlichen Verhaltens (also die DPAG und Großkunden) sich nicht selbst anzeigen werden, sollte die BNetzA mit eigenen Ermittlungsbefugnissen ausgestattet werden – etwa vergleichbar den Befugnissen des Bundeskartellamtes bei umfangreichen Sektoruntersuchungen (vgl. § 32e GWB).

- *Vorabanzeige von individuellen Vereinbarungen*
Im Telekommunikationsgesetz ist der Marktbeherrscher dazu verpflichtet, Preismaßnahmen (etwa individuelle Preisabsprachen mit Kunden) zwei Monate vor Inkrafttreten bei der BNetzA vorzulegen (vgl. § 38 TKG). Die BNetzA kann innerhalb von zwei Wochen – also vor Inkrafttreten – die geplante Maßnahme untersagen, wenn das Entgelt einen Missbrauchstatbestand aufweist. Es ist kein Grund ersichtlich, warum eine solche Regelung nicht auch auf den Postmarkt übertragen werden könnte.⁸⁵
- *Befragungsrecht der BNetzA gegenüber Dritten*
Um die Informationsbasis der BNetzA bei der Untersuchung von potenziellen Missbrauchstatbeständen zu stärken, sollte analog zu § 59 GWB auch im deutschen Postgesetz ein Befragungsrecht der BNetzA gegenüber Dritten implementiert werden. Ergänzend sollten hierzu auch Sanktionsmöglichkeiten verankert werden, die zum Tragen kommen, falls die Befragten die Auskunft verweigern.

Problem 2: Qualität der Kostendaten

Auch bei Bekanntwerden einer individuellen Vereinbarung, bei der der Verdacht besteht, sie könnte missbräuchliche (genauer: nicht kostendeckende) Entgelte beinhalten, ist es in der Regel schwer für den Regulierer, mit den vorhandenen Kostendaten des Unternehmens zu arbeiten. Oft haben der Regulierer und das regulierte Unternehmen unterschiedliche Ansichten bezüglich der Inhalte der für die Untersuchung erforderlichen Kostenunterlagen. So ist das regulatorische Kostenrechnungssystem des regulierten Unternehmens oftmals nicht so ausgestaltet, dass die für die Überprüfung erforderlichen Kosteninformationen generiert werden können. Auch besteht die Möglichkeit, dass die Kostendaten, die der Marktbeherrscher dem Regulierer in verschiedenen Verfahren vorlegt, inkonsistent sein können.

Lösungsvorschlag:

Eine effektive Durchsetzung der getrennten Rechnungslegung, basierend auf den Vorgaben der EU-Postdienste-Richtlinie,⁸⁶ kann sich positiv auf die Qualität der benötigten Kostendaten auswirken. Hierzu stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung:

- *Festlegung der Grundsätze der Kostenzurechnung*
Die BNetzA sollte durch das Postgesetz die Befugnis erhalten, verbindliche Grundsätze für die Kostenzurechnung bei der regulatorischen Kostenzurechnung zu verfügen.

⁸⁵ Vgl. dazu auch Zauner (2008), S. 66f, und Monopolkommission (2011), S. 38.

⁸⁶ Art. 14 der europäischen Postdienste-Richtlinie (Richtlinie 97/67/EG des europäischen Parlamentes und des Rates vom 15. Dezember 1997, zuletzt geändert durch Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008).

- *Regelmäßige Berichtspflicht*
Der Universaldienstanbieter sollte zur regelmäßigen (z. B. jährlichen) Berichtspflicht an die Bundesnetzagentur über die Kostenkonten, inklusive der enthaltenen Kostendaten, deren Umfang im Einzelnen näher zu bestimmen ist, verpflichtet werden. Ein sinnvoller Disaggregationsumfang könnten z. B. Kostendaten auf der Ebene von Segmenten bzw. Produktgruppen (beispielsweise Unterscheidung im Briefbereich zwischen Individual- und Massensendungen) sein.
- *Konformitätsprüfung*
Die Konformität der Kostenrechnungssysteme mit den Vorgaben der Richtlinie sollte regelmäßig (z. B. jährlich) durch eine unabhängige Stelle überprüft und die Konformitätserklärung veröffentlicht werden.

Die für beide Problemfelder dargelegten Lösungsmöglichkeiten erfordern eine entsprechende Anpassung der gesetzlichen Grundlagen (Postgesetz oder entsprechende Verordnungen). Am besten entfalten sie ihre Wirkung, wenn sie kumulativ und nicht einzeln oder voneinander losgelöst umgesetzt werden.

5.2 Missbrauchspotenzial zonaler Preise

Bei Postdienstleistungen werden Preise als ‚zonal‘ bezeichnet, wenn sie geografisch nach Zielort differenziert werden. Beispielsweise könnte ein Dienstleister in Berlin zuzustellende Briefe günstiger anbieten als Briefe mit einer Adresse außerhalb Berlins.

Abgesehen von zonalen Tarifen im Bereich Pressedistribution der DPAG sind in der Praxis bei Briefdienstleistungen keine Fälle von zonalen Preisen bekannt. Anscheinend richten sich die Wettbewerber hierbei nach der Deutschen Post, die bisher alle ihre Briefdienstleistungen zu einheitlichen Tarifen im Raum anbietet. Bei Paketdienstleistungen allerdings erheben einige Dienstleister Zuschläge für die Zustellung auf den deutschen Nordseeinseln (z. B. DPD). Die Dienstleister begründen die Inselzuschläge mit erhöhten Zustellkosten, die durch den Fährtransport zu den Inseln entstünden.⁸⁷

Problem

Der räumliche Einheitstarif eines Briefdienstleisters basiert auf einer Mischkalkulation. Je nach den räumlichen Gegebenheiten verursacht ein bestimmter Zielort höhere Kosten als ein anderer. Der Zielort beeinflusst die Kosten für die Briefdienstleistung in zweierlei Hinsicht. Erstens spielt die Entfernung zwischen Versand- und Zielort eine Rolle, zweitens die Dichte der Zustellpunkte in der Zielregion. Dabei ist der Anteil der Zustellkosten als wesentlich höher anzusetzen als der der Transportkosten: Während die Transportkosten nur etwa 2-3 Prozent der Gesamtkosten im Briefdienst ausmachen,

⁸⁷ Vgl. Posttip (2010).

beträgt der Anteil der Zustellkosten ca. 50 Prozent und hat damit einen maßgeblichen Einfluss auf die Gesamtkosten.⁸⁸

In einer Region mit einer hohen Dichte von Zustellpunkten benötigt ein Zusteller weniger Zeit, um von einem Zustellpunkt zum nächsten zu gelangen und kann daher in seiner Arbeitszeit mehr Sendungen verteilen als in einem Gebiet mit geringer Dichte der Zustellpunkte. Zudem kann der Zusteller – beispielsweise in Mehrfamilienhäusern – an einem Zustellpunkt Sendungen für mehrere Empfänger abliefern. Daher ist die Zustellung in einer Region mit einer hohen Dichte von Zustellpunkten kostengünstiger. Regionen mit hoher Dichte der Zustellpunkte sind typischerweise städtische Gebiete, während in ländlichen Regionen die Dichte der Zustellpunkte typischerweise geringer ist.

Zonale Preise für Briefdienstleistungen, die sich als Näherung für die Höhe der Zustellkosten nach der Besiedlungsdichte in einer Region bemessen, entsprechen damit besser der gesetzlich geforderten Kostenorientierung nach § 20 Abs. 1 PostG.

Zonale Preise weisen jedoch neben dem Vorteil der besseren Kostenorientierung einen gravierenden Nachteil auf. Wettbewerb durch alternative Briefdienstleister entsteht typischerweise zuerst dort, wo ein Dienstleister mit möglichst geringen Kosten in den Markt eintreten kann. Dies ist insbesondere in dicht besiedelten Regionen der Fall. Ein marktmächtiger Anbieter von Briefdienstleistungen kann also, indem er die gesetzliche Anforderung der Kostenorientierung erfüllt, seine Preise für die Zustellung in dicht besiedelten Regionen mit Wettbewerb senken, während er seine Preise für die Zustellung in Regionen ohne Wettbewerb (d. h. typischerweise in ländlichen Regionen) erhöht. Dies könnte dazu führen, dass Kunden der Wettbewerber zum marktmächtigen Unternehmen abwandern. Im Extremfall kann ein sehr hoher Kundenverlust letztlich den Marktaustritt des Wettbewerbers nach sich ziehen.⁸⁹ Bei Anwendung zonaler Preise besteht daher das Risiko der Verdrängung von Wettbewerbern.

Zonale Preise aus rechtlicher und ökonomischer Sicht

Bis zur vollständigen Marktöffnung war die Deutsche Post AG verpflichtet, für Dienste im Rahmen der Exklusivlizenz einen räumlich einheitlichen Tarif anzuwenden.⁹⁰ Mit der Marktöffnung ab 2008 jedoch entfiel diese Verpflichtung, sodass sich im deutschen Postrecht gegenwärtig keine Vorgabe zur Anwendung eines Einheitstarifs im Raum mehr findet. Aus rechtlicher Sicht könnten daher sowohl die Deutsche Post als auch andere Anbieter von Postdienstleistungen ihre Preise für Postdienstleistungen nach Regionen differenzieren.

⁸⁸ Vgl. NERA (2004), S. 72, sowie WIK-Consult (2009), S. 137f., und Cigno et al. (2010), S. 4.

⁸⁹ Die Abwanderung von Kunden vom Wettbewerber zum marktmächtigen Anbieter entsteht nur unter der Voraussetzung, dass diese Versender vorwiegend an Empfänger im dicht besiedelten (günstigeren) Bereich versenden. Andernfalls stellten sich die Versender durch den Wechsel schlechter.

⁹⁰ Diese Verpflichtung war durch § 6 (3) S. 1 PUDLV begründet und galt nicht für Dienste mit einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück.

Aus ökonomischer Sicht ist jedoch bei der Einführung von zonalen Preise zu berücksichtigen, dass die Differenzierung von Briefpreisen nach Zielregion einen enormen Aufwand verursachen würde. Insbesondere bei privaten Versendern wäre mit einem hohen Anteil an falsch frankierten Sendungen zu rechnen, was eine aufwändige Kontrolle der Porti und Berechnung von Nachporti nach sich zöge. Öffentliche und geschäftliche Versender sind in der Regel besser über die Preisstrukturen von Postdienstleistern informiert, und haben im Gegensatz zu Privatversendern die Möglichkeit, die Sendungen schon bei der Briefproduktion anhand der Postleitzahl in verschiedene Tarifzonen zu sortieren oder nutzen Dienstleister für die Frankierung. Daher halten wir die Anwendung zonaler Preise allenfalls für Geschäftskundenprodukte für denkbar, d. h. für Massensendungen.⁹¹ Gerade bei Diensten für Geschäftskunden aber besteht auf dem deutschen Briefmarkt Wettbewerb.

Letztlich könnte auch die Preisstrategie der Deutsche Post-Tochter First Mail, die bis Herbst 2011 Briefdienste günstiger angeboten hat als die Muttergesellschaft, als eine Form zonaler Preise mit Verdrängungsabsicht gewertet werden.⁹² First Mail war in solchen Regionen aktiv, in denen bedeutende Wettbewerber der Deutschen Post tätig waren (Düsseldorf, Ruhrgebiet und Teile Berlins).⁹³

Lösungsvorschlag

Aktuell besteht kein dringender Handlungsbedarf, da sowohl die Deutsche Post als auch die Wettbewerber auf dem Briefmarkt räumliche Einheitstarife für Privat- und Geschäftskunden anbieten. Langfristig ist vorstellbar, dass die Deutsche Post räumlich differenzierte Tarife für Geschäftskundenprodukte anbieten wird. In diesem Fall muss der Regulierer beurteilen, ob die zonalen Preise lediglich einer besseren Kostenorientierung der Preise dienen sollen oder letztlich darauf abzielen, Wettbewerber zu verdrängen. Hierzu ist die präventive Erstellung eines Fragenkatalogs zur Überprüfung zonaler Entgelte sinnvoll (siehe Beispiel in Tabelle 4 unten). Damit kann der Regulierer im Falle eines ad-hoc-Verfahrens zur nachträglichen Überprüfung zonaler Entgelte relativ schnell die relevanten Daten beim Marktbeherrscher einfordern, was die zeitliche Bearbeitung reduziert.

⁹¹ Zonale Preise auf Netzzugangsebene für Geschäftskundensendungen bietet beispielsweise die britische Royal Mail an. Für Sendungen von Privatkunden wendet Royal Mail einen Einheitstarif an. Vgl. Royal Mail (2011).

⁹² Vgl. Bundesnetzagentur (2011b), S. 42.

⁹³ Vgl. Bundesnetzagentur (2011b), S. 5.

Tabelle 4 Fragenkatalog zur Prüfung der Kostenunterlagen des Marktbeherrschers (Beispiel)

| Fragestellung | Falls Ja: Hinweis auf... |
|---|---|
| Stimmen die Tarifzonen mit den Tätigkeitsgebieten der Wettbewerber überein? | Verdrängungswettbewerb |
| Werden unterschiedliche Kriterien zur Abgrenzung der Zonen benutzt? | Verdrängungswettbewerb |
| Gibt es Zonen mit gleichen Kosten, aber unterschiedlichen Preisen? | Diskriminierung / fehlende Kostenorientierung |
| Ist der Zonenzuschnitt sehr kleinteilig? | Steigende Transaktionskosten der Versender |

5.3 Zurechnung von Altlasten

Problem

Das PostG erlaubt durch § 20 Abs. 2 Satz 2 bei der Berechnung genehmigungsbedürftiger Entgelte die Berücksichtigung von „Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, sowie die Kosten einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen und die Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für die Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind.“ Diese auch als „Altlasten“ (bzw. „neutrale Aufwendungen“) bezeichneten Kosten werden in der Rechtswissenschaft als Aufwendungen interpretiert, die anfallen für⁹⁴

- die Einhaltung wesentlicher Arbeitsbedingungen,
- die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen sowie
- die Finanzierung von Ruhestandsbeamten.

Neben der Regulierung von in § 20 PostG angesprochenen genehmigungsbedürftigen Diensten („Einzelsendungen“) sind Altlasten auch für nicht genehmigungsbedürftige, der Ex-Post-Kontrolle unterliegenden Dienste („Massensendungen“) relevant (siehe § 24 Abs. 1 PostG). Über die in § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG genannten Lasten kann das marktbeherrschende Unternehmen – in den Grenzen, die die BNetzA setzen kann – die Kostengrößen für Einzelsendungen (Ex-Ante-Genehmigung), aber auch für Massensendungen (Ex-Post-Missbrauchskontrolle) strategisch beeinflussen. Die Gefahr, die hierbei besteht, liegt darin, dass das Unternehmen eine einseitige, nicht verursachungsgerechte Allokation von Lasten zu weniger wettbewerbsintensiven Produkten innerhalb des regulierten Bereichs, zwischen reguliertem und nicht-reguliertem Bereich sowie innerhalb des nicht-regulierten Bereichs vornehmen kann.

⁹⁴ Vgl. Badura et al. (2004), S. 544.

In ihrer aktuellen Price-cap-Entscheidung von Dezember 2011 hat die Bundesnetzagentur eben diese Lastenallokation nach dem Tragfähigkeitsprinzip kritisch betrachtet.⁹⁵ Mit Verweis auf die Einstellungsverfügung betreffend der Teilleistungsrabatte vom 15. September 2010 sei diese Verrechnungsmethode nur restriktiv anzuwenden, und das Tragfähigkeitsprinzip dürfe nicht zu einer missbräuchlichen, wettbewerbswidrigen Preisgestaltung führen: „Es ist jedenfalls zu verhindern, dass die Price-cap-regulierten Produkte übermäßig mit Lasten beaufschlagt werden. Gerade eine solche aus regulatorischer Sicht bedenkliche Fallkonstellation“ sei aber mit der im Price-Cap-Verfahren 2011 von der DPAG vorgenommenen Lastenallokation gegeben.⁹⁶

Zudem hat die BNetzA in ihrer jüngsten Price-cap-Entscheidung von 2011 mit Verweis auf die Einstellungsverfügung nochmals verdeutlicht, dass der Ex-Ante-Regulierung unterliegende Produkte nicht *nachträglich* im stärkeren Umfang zur Deckung und Finanzierung der neutralen Aufwendungen herangezogen werden dürfen.⁹⁷ Somit hat die BNetzA gleichsam eine intertemporale Konsistenz der Lastenallokation festgelegt.

Kategorisierung von Altlasten

Zunächst gehen wir der Frage nach, welche Aufwendungen üblicherweise von der DPAG als Altlasten entsprechend § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG ausgewiesen werden. Hierzu wurden Veröffentlichungen der Beschlusskammer 5 (BK5) der Bundesnetzagentur (Beschlüsse oder Einstellungsverfügungen) und Stellungnahmen der Beteiligten hierzu sowie Veröffentlichungen der Europäischen Kommission (im Zusammenhang mit Verfahren über Beihilfen an die Deutsche Post AG) ausgewertet.⁹⁸

Altlasten werden zum einem im Zusammenhang mit der Verpflichtung der DPAG zur öffentlichen Versorgung mit Postdiensten (Universaldienst), zum andern auch im Zusammenhang mit der historisch bedingten Übernahme insbesondere des Personals der ehemaligen Deutschen Bundespost genannt. Zudem werden als Altlasten durch die die Übernahme des Postbetriebs der neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung genannt. Vor allem die beiden letzten Punkte spielen in Beihilfeverfahren, die sich üblicherweise über einen längeren Zeitraum erstrecken und somit auch zeitlich näher am Beginn der Übernahme des Postdienstes aus dem Staatsbetrieb bzw. an der Wiedervereinigung liegen, eine größere Rolle als etwa bei Ex-Post-Missbrauchsverfahren zum aktuellen Zeitpunkt (da z. B. die Altlasten aufgrund der Wiedervereinigung im Laufe der Zeit zurückgegangen sein dürften). Dies spiegelt sich auch in der Nennung der Altlasten in den jeweiligen Verfahren wider. So wurden in den Verfahren der EU-Kommission von Seiten der Bundesrepublik u. a. folgende Altlasten genannt:⁹⁹

⁹⁵ Vgl. Bundesnetzagentur (2011b), S. 23.

⁹⁶ Bundesnetzagentur (2011b), S. 23.

⁹⁷ Vgl. Bundesnetzagentur (2011b), S. 23ff.

⁹⁸ Vgl. Bundesnetzagentur (2011b), Bundesnetzagentur (2010b), Deutsche Post AG (2010b), Bundesnetzagentur (2007), Bundesnetzagentur (2002), Europäische Kommission (2007), Europäische Kommission (2002).

⁹⁹ Vgl. Europäische Kommission (2002), S. 41, und Europäische Kommission (2007), S. 33f.

- Wohnungsbaudarlehen für Bedienstete zu Zinsen unterhalb des am Markt üblichen Niveaus,
- Abfindungen,
- Personalüberhang (Entlohnung von Beamten ohne eigentlichen Aufgabenbereich),
- entgangene Investitionsbeihilfen für die neuen Bundesländer,
- im Vergleich zu Wettbewerbern geringerer Zustellumfang pro Halt des Zustellfahrzeugs,
- Wiedervereinigungskosten,
- ineffiziente Frachtlogistik in den neuen Bundesländern,
- Parallelbetrieb zweier Logistiksysteme in der Übergangsphase zwischen 1994 und 1995,
- Kosten für Altersversorgungen von Beschäftigten, die von der DB-POSTDIENST übernommen wurden,
- Personalüberkapazitäten.¹⁰⁰

Im Folgenden fokussiert sich die Diskussion auf die aktuell (noch) relevanten Altlasten. Diese sind vorwiegend in den Price-Cap-Entscheidungen der BNetzA von 2011 und 2007 sowie im Zusammenhang mit der Einstellungsverfügung betreffend Teilleistungsentgelte von 2010 genannt. Demnach können die momentan zentralen, von der DPAG genannten Altlasten wie folgt kategorisiert werden:

100 Lasten aus Personalüberkapazitäten wurden auch in der Price-Cap-Entscheidung 2007 der Bundesnetzagentur diskutiert. Hierunter sind solche Aufwendungen zu verstehen, die durch die Übernahme eines betrieblich nicht notwendigen Personalbestands der ehemaligen Bundespost entstanden sind bzw. entstehen (z. B. Kosten durch Altersteilzeit oder Vorruhestandsregelungen). Allerdings wurde bereits zu diesem Zeitpunkt angemerkt, dass für diese personalpolitischen Maßnahmen zwar auch zukünftig Aufwendungen anfallen werden; allerdings mit sinkender Tendenz; vgl. Bundesnetzagentur (2007), S. 14.

Abbildung 7 Kategorisierung von Altlasten der Deutsche Post AG

| Universaldienstlast | Nicht wettbewerbs- übliche Lohnkosten | Nicht wettbewerbs- übliche Sozialkosten |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Infrastrukturlast „Filiale“ • Infrastrukturlast „Zustellung“ | <ul style="list-style-type: none"> • Nicht wettbewerbsübliche Löhne und Gehälter | <ul style="list-style-type: none"> • Nicht wettbewerbsübliche Personalnebenkosten (Sozialkosten Beamte, betriebliche Altersversorgung etc.) |

wik 

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Bundesnetzagentur (2011b), S. 20ff., Bundesnetzagentur (2010b), S. 8f, Bundesnetzagentur (2007), S. 14f., Deutsche Post AG (2010b), S. 13ff.

Als (ursprünglicher) Rechtfertigungsgrund für Altlasten gilt die gesetzliche Verpflichtung der Deutsche Post AG aus der Nachfolge der – als ineffizient angesehenen – ehemaligen Deutsche Bundespost. Die Maßstäbe der DPAG zur Berechnung von Altlasten basieren in der Regel auf Vergleichen mit wettbewerbsüblichen Aufwendungen. Dabei stellt die Ermittlung bzw. Überprüfung dieser wettbewerbsüblichen Aufwendungen eine komplexe Fragestellung dar.

1. Universaldienstlast¹⁰¹

Diese Last resultiert nach Auffassung der DPAG aus der flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen. Sie beinhaltet (nach unserer Kategorisierung) die Infrastrukturlasten „Filiale“ und „Zustellung“:

a) Infrastrukturlast „Filiale“

Diese Last bezeichnet den Unterschied zwischen einem hypothetischen betriebswirtschaftlich organisierten und strukturierten Filialnetz und dem zur flächendeckenden Versorgung notwendigen Netz, das die DPAG betreibt. Da mittlerweile alle Filialen fremdbetrieben sind (Agenturlösung), sind die Mehrkosten offensichtlich stark reduziert. In der Price-Cap-Entscheidung von 2007 wurde in dieser Lastenposition auch noch der Zusatzaufwand durch das gesetzlich geforderte eigenbetriebene Personal aufgeführt.

Aufwendungen werden in den Price-Cap-Verfahren nur in dem Umfang angesetzt, wie die entsprechenden Erlöse überschritten werden.

¹⁰¹ Vgl. Bundesnetzagentur (2011b,) S. 20ff., Deutsche Post AG (2010b), S. 13f., und Bundesnetzagentur (2007), S. 14f.

b) Infrastrukturlast „Zustellung“

Hierunter versteht die DPAG die zusätzlichen Aufwendungen der nach Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) erforderlichen Zustellung an sechs Tagen in der Woche gegenüber einer betriebswirtschaftlich optimalen Zustellfrequenz. Demnach dürfte eine Zustellung an fünf Werktagen bzw. an drei Werktagen in dünn besiedelten Gebieten optimal sein. Dies wird gestützt durch eine empirische Untersuchung der BNetzA, wonach alternative Zustelldienste entsprechend der Nachfrage lediglich an vier oder fünf Tagen zustellen.

Bei der Bestimmung der Last wird von einer hypothetischen betriebswirtschaftlich optimalen Zustellung an fünf Tagen ausgegangen.

Überschlagsrechnung: *Infrastrukturlast „Zustellung“ (6. Zustelltag)*

Für 2010 weist die Deutsche Post AG (HGB) insgesamt Kosten in Höhe von EUR 13.662 Mio. aus.¹⁰² Diese werden hier vereinfacht als Betriebskosten des Unternehmensbereichs BRIEF der DPAG angesehen. Weiter soll die Annahme gelten, dass der Anteil der Zustellkosten an den Gesamtkosten bei etwa 50 Prozent liegt. Dies spiegelt in etwa den EU-weiten Durchschnitt wider.¹⁰³ Hieraus ergeben sich Zustellkosten im Bereich BRIEF in Höhe von ungefähr EUR 6,8 Mrd. Unter der Annahme, dass etwa 13 Prozent dieser Zustellkosten variabel sind,¹⁰⁴ ergibt sich ein variabler Zustellkostenblock in Höhe von knapp EUR 0,9 Mrd. Bei einer von der DPAG in der Lastenbeschreibung unterstellten Reduzierung der Zustelltage von sechs auf fünf ergibt sich demnach ein Lastenanteil (bezogen auf den 6. Zustelltag) von einem Sechstel (also 0,167). Bezogen auf den variablen Block der Zustellkosten ergibt sich somit eine Infrastrukturlast „Zustellung“ (6. Zustelltag) in der Größenordnung von etwa EUR 150 Mio.

¹⁰² Vgl. Deutsche Post AG (2011), S. 4.

¹⁰³ Vgl. WIK-Consult (2009), S. 137, NERA (2004), S. 72. Für Deutschland wurde dort ein Wert von knapp 70 Prozent ausgewiesen, der allerdings offensichtlich weitere Aktivitäten (etwa vom Segment Transport, für das kein Kostenanteil ausgewiesen wurden) enthält. Dieser erhöhte Wert korrespondiert auch mit den zusätzlichen Holdingfunktionen der Deutsche Post AG, die diese als Mutter der Deutsche Post DHL ausübt und für die zusätzliche Kosten anfallen. Weitere Schätzungen kommen zu dem Ergebnis, dass die Zustellkosten in Deutschland etwa 60 Prozent der Gesamtkosten ausmachen; vgl. Rasch (2009), S. 38. Insofern stellt der für die hier vorgenommene Überschlagsberechnung verwendete Wert von 50 Prozent eher eine konservative Einschätzung dar, der die resultierende Last tendenziell unterschätzt.

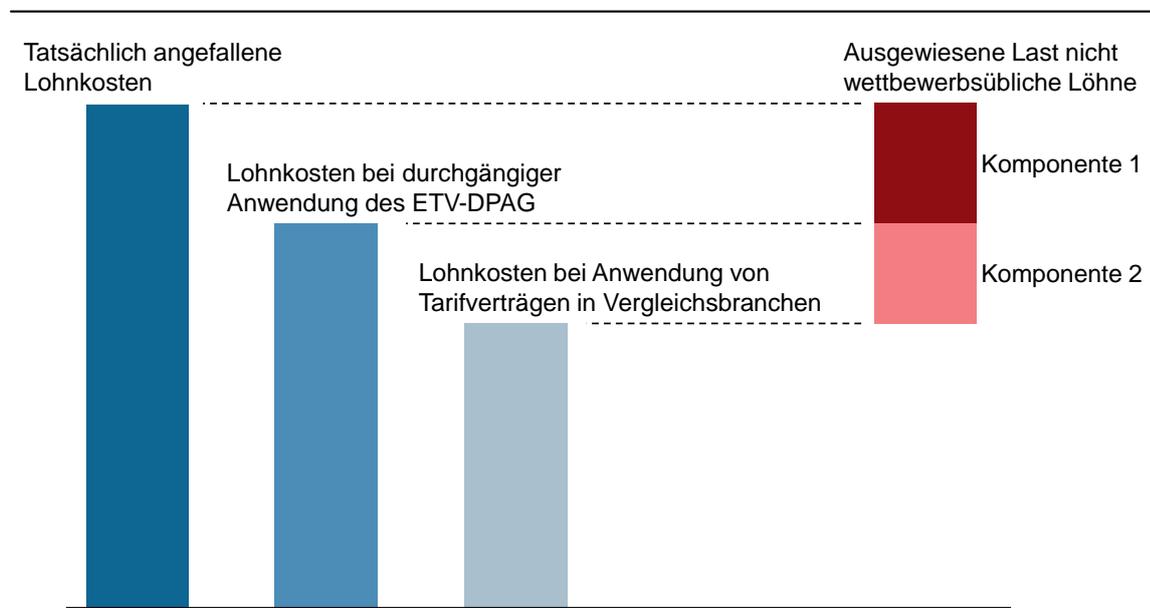
¹⁰⁴ Hierzu wurden die einzelnen Teilprozesse der Zustellung wie in Abschnitt 5.4 als fix und variabel kategorisiert. Darüber hinaus wurde für den Teilprozess des Stichwegs eine geografische Differenzierung, basierend auf dem Schema der GfK (vgl. GfK Bevölkerungsstrukturdaten 2006. Vom Gesamtmarkt zum Straßenabschnitt) in Großstadt, Stadt, Verdichtungsraum und Land vorgenommen. Weiterhin wurde die Annahme getroffen, dass der Stichweg nur für das Segment „Land“ variabel ist. Auf Basis des Datensatzes des statistischen Bundesamtes „Haushalte: Deutschland, Jahre, Haushaltsgröße, Mikrozensus“ (Stand 14.2.2012) ergibt sich ein Anteil der Haushalte (=Empfänger) im Segment „Land“ in Höhe von 14 Prozent; somit beträgt der variable Anteil des Teilprozesses „Stichweg“ insgesamt 14 Prozent. Unter der Annahme, dass die Teilprozesse „Stichweg“ und „Einwurf“ 20 Prozent bzw. 10 Prozent der gesamten Zustellkosten ausmachen (die Teilprozesse „Hin- und Rückweg“ sowie „Basisweg“ werden als fix betrachtet), ergibt sich somit ein variabler Anteil in Höhe von 13 Prozent an den gesamten Zustellkosten. Vgl. zu diesem Vorgehen auch Bundesnetzagentur (2011b), S. 33f.

2. Nicht wettbewerbsübliche Lohnkosten¹⁰⁵

Hierunter sind neutrale Aufwendungen zu verstehen, die der DPAG als Rechtsnachfolgerin der „Deutschen Bundespost“ durch die Übernahme deren gesamten Personalbestands entstehen. Nach Auffassung der DPAG ist die Vergütung dieser Beschäftigten deutlich höher als bei einer wettbewerbsüblichen Vergütung. Dabei erfolgt der Vergleich der nicht wettbewerbsüblichen Personalkosten durch den Vergleich der de facto gezahlten Löhne, Gehälter und Bezüge mit den fiktiven Personalkosten.

Zur Bestimmung der nicht wettbewerbsüblichen Löhne werden zwei Komponenten berücksichtigt: Zum einen die Differenz zwischen den tatsächlich angefallenen und den voraussichtlich anfallenden Personalkosten laut Entgelttarifverträgen der Arbeiter und Angestellten (ETV) (Komponente 1). Zwar konnte die DPAG 2001 und 2003 Tarifverträge mit einer niedrigeren Vergütung als in den ursprünglichen Tarifverträgen durchsetzen. Allerdings gelten die niedrigeren Vergütungen nur für neu eintretende Mitarbeiter; für die vorhandenen Beschäftigten wird der höhere Tarif gezahlt (Besitzstandsregelung). Dies gilt sowohl für Arbeiter, Angestellte und Beamte, da auch letztere die im ETV geregelten Tätigkeiten wahrnehmen. Hieraus ergibt sich die erste Komponente der wettbewerbsunüblich hohen Personalkosten.

Abbildung 8 Berechnung der Altlast „nicht wettbewerbsübliche Lohnkosten“ (schematische Darstellung)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Bundesnetzagentur (2011b), S. 22.

¹⁰⁵ Bundesnetzagentur (2011b), S. 20ff., und Deutsche Post AG (2010b), S. 15ff.

Die zweite Komponente ergibt sich aus einem Vergleich der Entlohnung nach dem geltenden ETV mit den wettbewerbsüblichen Löhnen. Nach Auffassung der DPAG ist auch die Entlohnung nach dem geltenden ETV immer noch wettbewerbsunüblich hoch, basierend auf Vergütungen für vergleichbare Tätigkeiten nach den Tarifverträgen in – nicht näher ausgeführten – Vergleichsbranchen.

Überschlagsrechnung: Nicht wettbewerbsüblichen Lohnkosten

Ausgangspunkt sind die tatsächlich angefallenen Lohnkosten der DPAG (HGB). Diese beliefen sich 2010 auf EUR 5,4 Mrd.¹⁰⁶ Als weitere Annahmen gelten im Folgenden eine Lohndifferenz zwischen der Entlohnung von Mitarbeitern mit Besitzstandsregelung zu den Löhnen nach Entgelttarifvertrag der DPAG in Höhe von etwa 35 Prozent sowie ein Anteil der Mitarbeiter mit Besitzstandsregelung in Höhe von 50 Prozent.¹⁰⁷ Mit diesen Parameterwerten resultiert eine Last für die 1. Komponente in Höhe von etwa EUR 800 Mio.

Unterstellt man weiterhin eine Lohndifferenz der Löhne nach Entgelttarifvertrag der DPAG zu Löhnen in Vergleichsbranchen in Höhe von ungefähr 35 Prozent,¹⁰⁸ resultiert eine Last für die 2. Komponente in Höhe von etwa EUR 1,2 Mrd.

Insgesamt ergibt sich somit eine Last für nicht wettbewerbsübliche Lohnkosten in der Größenordnung von ungefähr EUR 2 Mrd.

3. Nicht wettbewerbsübliche Sozialkosten¹⁰⁹

Hierunter werden Kosten geltend gemacht, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost im Bereich der Personalnebenkosten entstanden sind. Die Vergütungsregelungen für Beamte und Angestellte sowie sonstige Sozialleistungen wurden aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen beibehalten. Zudem wurde die DPAG gesetzlich verpflichtet, Sonderzahlungen für die Beamtenpensionen zu leisten. Demnach macht die DPAG nicht wettbewerbsübliche Mehraufwendungen bei den Personalnebenkosten in den folgenden Bereichen geltend:

- **Sozialkosten**
Hierunter fallen wettbewerbsunübliche Sozialleistungen und Lohnnebenkosten für Beamte, Arbeiter und Angestellte als Rechtsnachfolgerin der Deutsche Bun-

¹⁰⁶ Deutsche Post AG (2011), S. 4.

¹⁰⁷ Vgl. zu den jeweiligen Werten Dieke/Zauner (2007), S. 8ff. Dort wurde die Lohndifferenz zwischen Löhnen nach Besitzstand und Löhnen nach Entgelttarifvertrag auf zwischen 30 und 40 Prozent geschätzt. Der Anteil der Mitarbeiter mit Besitzstand wurde auf mehr als 50 Prozent geschätzt. Mittlerweile dürfte dieser Anteil zurückgegangen sein, so dass für die hier angestellte Überschlagsrechnung ein Wert von 50 Prozent angenommen wird.

¹⁰⁸ Da nicht transparent ist, auf welche vergleichbaren Branchen die DPAG bei der Berechnung dieser Last abstellt, wurden als naheliegender Proxy für Vergleichsbranchen die Wettbewerbsunternehmen der DPAG genommen. In 2007 lagen Löhne nach ETV der DPAG ungefähr um den Faktor 1,35 höher als bei den Wettbewerbern; vgl. hierzu Dieke/Zauner (2007), S. 22. 34.

¹⁰⁹ Bundesnetzagentur (2011b), S. 20ff., und Deutsche Post AG (2010b), S. 16ff.

despost Postdienst, unter anderem der Unternehmensbeitrag zu den Beamtenpensionen (33 Prozent der Bezüge der aktiven Beamten), Beihilfezahlungen für Beamte sowie unüblich hohe Beiträge zur Unfallkasse.

Als wettbewerbsüblich werden die für ein Großunternehmen der Dienstleistungsbranche üblichen Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Sozialversicherung (Renten-, Arbeitslosen-, Kranken-, Pflegeversicherung) sowie die Beiträge zur Unfallkasse und Betriebsrente angesehen. Die nicht wettbewerbsüblichen Sozialkosten werden als Differenz zwischen den tatsächlich Sozialkosten und den wettbewerbsüblichen Sozialkosten ermittelt.

- *Betriebliche Altersversorgung Versorgungsanstalt Post (VAP)*
Verpflichtungen gegenüber der VAP, die an Beschäftigte der DPAG (Arbeiter, Angestellte) eine betriebliche Altersversorgung zahlt (VAP – alt).
Hier werden als Lasten von der DPAG nur diejenigen Kosten ausgewiesen, die für die nicht wettbewerbsüblichen Verpflichtungen der Altersversorgung aufgewendet werden müssen.
- *Übernahme Risiken Postbeamtenkasse (PBeaKK)*
Aufgrund ihrer Schließung kann die PBeaKK seit 1995 keine neuen Mitglieder mehr aufnehmen. Zudem wurde gesetzlich geregelt, dass die Mitglieder bezüglich der Mitgliedsbeiträge nicht schlechter gestellt werden dürfen als die Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), so dass die PBeaKK ihre Ausgaben nicht durch die Einnahmen decken kann. Bis 2005 war das Defizit durch die Postnachfolgeunternehmen zu decken; danach wurde das Finanzierungsmodell für die PBeaKK auf ein Fondsmodell umgestellt. Die DPAG ist aber weiterhin verpflichtet, Risiken aus so genannten Härtefällen zu übernehmen.
- *Kostenübernahme Bundesanstalt für Post und Telekommunikation (BAnstPT)*
Die BAnstPT nimmt bestimmte Aufgaben für die Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost wahr, vor allem im sozialen Bereich.
Der durch die Rechtsnachfolge aus Sicht der DPAG als nicht wettbewerbsüblich einzustufende Aufwand ist von der DPAG anteilig zu tragen.
- *Kostenübernahme Bundespensionservice Post/Telekom (BPS PT)*
Der BPS PT erbringt Versorgungs- und Beihilfeleistungen für ehemalige Beamte (Pensionäre) der Postnachfolgeunternehmen. Die Verwaltungskosten hat die DPAG anteilig zu tragen.
Nach Auffassung der DPAG stehen die Aufwendungen im direkten Zusammenhang mit der Beschäftigung von Beamten und sind daher als wettbewerbsunüblich anzusehen und als Last zu berücksichtigen.
- *Leistungen der VAP*
Die DPAG erbringt seit 2001 Leistungen für die VAP, vor allem die Verwaltung der Anwartschaften sowie die Berechnung und Auszahlung.

Laut DPAG resultieren die anfallenden Kosten aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost und sind nicht wettbewerbsüblich.

- Zinszahlungen für die betriebliche Altersvorsorge

Lösungsmöglichkeiten

Problematisch bei der derzeit bestehenden Regelung zu Altlasten ist, dass diese – in den Grenzen, die die BNetzA setzen kann – relativ willkürlich zwischen wettbewerbsintensiven und weniger wettbewerbsintensiven Produkten alloziiert werden können. Zur Lösung dieses Problems schlagen wir die zwei folgenden Möglichkeiten vor. Während die erste Lösung an den Gesetzgeber gerichtet ist, richtet sich die zweite Empfehlung an den Regulierer für den Fall, dass die erste Empfehlung nicht umgesetzt wird.

1. Streichung Altlasten-Sonderbehandlung (zumindest für Ex-Post-Verfahren)

Die Altlasten-Sonderbehandlung nach § 20 Abs. 2 zweiter Teil Satz 1 und Satz 2 PostG sollte zumindest für Ex-Post-Verfahren gestrichen werden. Bei dieser Option werden Altlasten grundsätzlich als tatsächlich anfallende Kostenpositionen des Unternehmens interpretiert, die verursachungsgerecht zugerechnet werden. Für eine Streichung der Altlasten-Sonderbehandlung sprechen vor allem die folgenden Gründe:

Auch in Wettbewerbsverfahren wird in der Regel auf tatsächlich angefallene Kosten zurückgegriffen; es besteht keine Möglichkeit der Disposition von „Sonderpositionen“.

Mit einer Streichung der Altlasten-Sonderbehandlung wird zudem eine Doppelbetrachtung von Infrastruktur- bzw. Universaldienstlasten vermieden: Mögliche Infrastruktur- bzw. Universaldienstlasten könnten besser über bereits bestehende Mechanismen des PostG (Verpflichtung, Ausschreibung) kompensiert werden. Sie sollten nicht noch zusätzlich als „Altlasten“ den Preissetzungsspielraum der DPAG erhöhen können.

Ebenfalls existieren unseres Wissens im europäischen Ausland keine vergleichbaren Regelungen zur Berücksichtigung von Altlasten von (ehemaligen) staatlichen Postunternehmen für die Ex-Post-Missbrauchskontrolle, obwohl die betreffenden Unternehmen oftmals mit vergleichbaren Altlasten konfrontiert sind (z. B. Pensionszahlungen für Beamte).

Darüber hinaus ist der zeitliche Bezug der Altlasten-Regelung heute zunehmend fragwürdig. Diese wurde vor fast 15 Jahren eingeführt als Übergangsregelung für das damals defizitäre Unternehmen Deutsche Post. Inzwischen besteht für diese Übergangsregelung zur Altlastenbehandlung aus unserer Sicht keine Notwendigkeit mehr: Die Deutsche Post AG wurde zwischenzeitlich privatisiert und ist mittlerweile ein profitables

Unternehmen, das an der Börse notiert und für die Jahre 2001 bis 2010 Bilanzgewinne zwischen EUR 0,9 Mrd. und EUR 2 Mrd. ausgewiesen hat.¹¹⁰

2. Wenn Beibehaltung der Altlasten-Regelung: Überprüfung einzelner Komponenten durch BNetzA

Sollten die Vorschriften des PostG zur Behandlung von Altlasten nicht verändert werden, regen wir eine detaillierte Überprüfung einzelner Altlasten durch die BNetzA an:

- *Infrastruktur-/Universaldienstlasten*
Die Deutsche Post erbringt derzeit flächendeckende Universaldienstleistungen auf freiwilliger Basis. Daher ist eine Kompensation hierfür auf Basis der Altlasten-Sonderregelung widersprüchlich: Etwaige Infrastruktur- bzw. Universaldienstlasten einer gegenwärtig gar nicht bestehenden Verpflichtung zur Erbringung von Universaldienstleistungen sollten über die bestehenden Mechanismen des Postgesetzes kompensiert werden. Hierzu stehen die Instrumente der Verpflichtung (§ 13 PostG) bzw. der Ausschreibung (§ 14 PostG) zur Verfügung. Etwaige, durch eine Verpflichtung nach § 13 PostG entstehende Universaldienstlasten sollten direkt auf Basis von § 15 PostG kompensiert werden. Sie sollten nicht zusätzlich als „Altlasten“ den Preissetzungsspielraum der DPAG erhöhen.
- *Nicht wettbewerbsübliche Lohn- und Sozialkosten*
Die DPAG als Rechtsnachfolgerin der Deutschen Bundespost hat einen Personalbestand übernommen, der vergleichsweise hoch entlohnt wurde und auch weiterhin wird. Zentraler Maßstab bei der Berechnung der entsprechen Altlast durch nicht wettbewerbsübliche Lohn- und Sozialkosten ist die Wettbewerbsüblichkeit. Dabei sollten solche Maßstäbe für die DPAG angesetzt werden, die auch für die DPAG realistisch sind. So wird die DPAG beispielsweise nie das vergleichsweise niedrigere Lohnniveau ihrer kleinsten Wettbewerber erreichen. Aus diesem Grund sollten sich die wettbewerbsüblichen Löhne und Sozialleistungen der DPAG an vergleichbaren, tatsächlichen Aufwendungen ähnlich großer Unternehmen orientieren. Der Vergleich mit deutlich kleineren Unternehmen oder an tariflich geltenden Mindestentlohnungen ist dagegen abzulehnen, da er einen für die DPAG realistisch nie erreichbaren Maßstab darstellt und somit die Last in diesem Bereich signifikant erhöht.

¹¹⁰ Vgl. Deutsche Post AG, HGB-Berichte, diverse Jahrgänge.

5.4 Zurechnung von Gemeinkosten

In Deutschland werden bei der nachträglichen Überprüfung von Entgelten auf unzulässige Auf- oder Abschläge (in Übereinstimmung mit dem Postgesetz-Kommentar) die in § 20 Abs. 1 PostG genannten Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) als Bezugsgröße verwendet. § 3 Abs. 2 Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV) konkretisiert die KeL wie folgt: „Die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ergeben sich aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines dem unternehmerischen Risiko angemessenen Gewinnzuschlags, soweit diese Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind.“

Definition und Abgrenzung von Gemeinkosten

Die im August 2010 gegründete European Regulators Group for Postal Services (ERGP) definiert Gemeinkosten als „costs that are incurred in the supply of more than one product, and that cannot be attributed to a single product as they are not directly affected by the variation in the output of any one product.“ Damit stellen Gemeinkosten Kosten dar, die einem bestimmten Bezugsobjekt (z. B. Kunden oder Produkten) nicht direkt zugerechnet werden können.

Gemäß § 3 Abs. 2 PEntgV sollen die KeL einen „angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten“ beinhalten. Prozesse lassen sich in leistungsmengeninduzierte und leistungsmengenneutrale Prozesse einteilen. Für leistungsmengeninduzierte Prozesse lassen sich in der Regel Kostentreiber identifizieren, z. B. in einem Postunternehmen die Sendungsmenge innerhalb der einzelnen Sortierprozesse oder für den Transport das benötigte Transportvolumen und die zurückgelegten Entfernungen. Leistungsmengenneutrale Prozesse dagegen sind relativ zum Leistungsvolumen fix und müssen über entsprechende Zuschläge den einzelnen Produkten zugerechnet werden.¹¹¹ Leistungsmengenneutrale Gemeinkosten sind unabhängig von Kostentreibern und haben somit einen fixen Charakter.

Als Gemeinkosten anzusehen sind beispielsweise:

- Kosten für gemeinsamen Transport (weitgehend leistungsmengeninduziert),
- Kosten für Sortierung (überwiegend leistungsmengeninduziert),
- Kosten für Zustellung auf Basiswegen (überwiegend leistungsmengenneutral),
- Kosten für selbstbetriebene Filialen (weitgehend leistungsmengenneutral).¹¹²

¹¹¹ Vgl. Ewert/Wagenhofer (2008), S. 683, sowie Niederprüm (2001), S. 24.

¹¹² In Deutschland konnte mit der Umwandlung selbstbetriebener Filialen in Agenturen der Fixkostenanteil deutlich reduziert werden. Diese Gemeinkostenposition ist speziell für Deutschland daher als eine variable Größe anzusehen.

Problem

Das Kernproblem von Gemeinkosten ist, dass diese nicht verursachungsgerecht zugeordnet werden können. Zur Zurechnung von Gemeinkosten wurden in der betriebswirtschaftlichen Literatur und Praxis verschiedene Methoden und Verfahrensweisen entwickelt. Sie alle zielen darauf ab, dass sämtliche Gemeinkosten abgedeckt werden:¹¹³

- Das *Durchschnittsprinzip* verteilt die Gemeinkosten mittels Division gleichmäßig auf die Produkte. Dies verursacht jedoch Probleme im Falle von Mehrproduktunternehmen, wie sie in der Praxis fast ausschließlich vorkommen.
- Nach dem *Verursachungsprinzip* sind Gemeinkosten in Abhängigkeit von der tatsächlichen Inanspruchnahme auf die einzelnen Produkte bzw. Dienstleistungen zu verteilen.
- Das *Tragfähigkeitsprinzip* als alternatives Kostenzurechnungsverfahren verlangt, dass Gemeinkosten nach Maßgabe der Belastbarkeit der Kostenträger auf die verschiedenen Produkte verteilt werden. Als Indiz für die Belastbarkeit eines Produktes können Maßgrößen wie Preiselastizität, Umsatz oder Deckungsbeitrag herangezogen werden.

In der Postregulierungspraxis ist vor allem die Verteilung der Gemeinkosten (insbesondere der Zustellkosten) auf die einzelnen Produkte ein stetiger Ansatzpunkt für Diskussionen. Artikel 14(3)(b) der europäischen Postrichtlinie legt die Grundsätze der Zurechnung von „gemeinsamen Kosten“ fest. Demnach werden gemeinsame Kosten, d. h. Kosten, die sich nicht unmittelbar einem bestimmten Dienst oder Produkt zuordnen lassen, wie folgt umgelegt:

Abbildung 9 Zuordnung gemeinsamer Kosten entsprechend der EU-Postrichtlinie

Umlage gemeinsamer Kosten nach Artikel 14(3)(b) EU-Postrichtlinie durch:

1. direkte Analyse des Kostenursprungs.

2. indirekte Verknüpfung mit einer anderen Kostenkategorie oder Gruppe von Kostenkategorien, für die eine direkte Zuordnung oder Aufschlüsselung möglich ist.

3. einen allgemeinen Schlüssel, der aus dem Verhältnis zwischen allen direkt oder indirekt umgelegten oder zugeordneten Ausgaben für den einzelnen einerseits und den anderen Diensten andererseits errechnet wird.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Artikel 14(3)(b) der EU-Postrichtlinie.

¹¹³ Siehe hierfür z. B.: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/> sowie <http://www.wirtschaftslexikon24.net/>.

Die EU-Postrichtlinie verwendet für die Zuordnung gemeinsamer Kosten für die Blöcke 1 und 2 das Verursachungsprinzip. Für die Verteilung des 3. Kostenblocks wendet die EU-Postrichtlinie eine modifizierte Form des Durchschnittsprinzip an. Das Tragfähigkeitsprinzip findet dagegen keine Anwendung.

Grundsätzlich sollte in der Regulierungspraxis dem Verursachungsprinzip soweit wie möglich Vorrang gegeben werden, um den „willkürlich“ allozierbaren Gemeinkostenblock (Block 3) zu reduzieren. Doch in der Praxis ist die Zurechnung von Gemeinkosten relativ komplex.

Zurechnung von Zustellkosten

Insbesondere die Zurechnung der Zustellkosten auf einzelne Produkte stellt eine Herausforderung dar, die kontrovers diskutiert wird. Den Zustellkosten kommt eine besondere Bedeutung zu, weil sie mit ca. 50 Prozent einen Großteil der Gesamtkosten darstellen.¹¹⁴

Zustellkosten setzen sich zusammen aus Kosten für In-Office-Tätigkeiten wie Sortierung auf Zustellfrequenz und Beladung der Zustelltaschen sowie Kosten für Out-of-Office-Tätigkeiten wie die Beförderung und Zustellung der Sendung zu den Empfängern. Die Kosten der Teilprozesse der Out-of-Office-Tätigkeiten sowie deren Kostentreiber lassen sich wie folgt aufteilen:¹¹⁵

- *Kosten für den Hin- und Rückweg:* Der Hin- und Rückweg beschreibt die Strecke zwischen den Zustellstützpunkten (ZSP), in denen (großformatige) Sendungen auf Gangfolge sortiert werden, und den Zustellbezirken, innerhalb derer ein Zusteller die Sendungen ausliefert. Die Kosten für den Hin- und Rückweg sind somit abhängig von der Entfernung zwischen ZSP und den Zustellbezirken sowie von dem genutzten Transportmittel. Die Kosten für den Hin- und Rückweg sind zudem weitgehend unabhängig von der zuzustellenden Sendungsmenge. Diese hat nur einen Einfluss auf die Kosten für Hin- und Rückweg, falls eine erhebliche Änderung der zuzustellenden Sendungsmenge die Einsparung oder den Einsatz eines zusätzlichen Zustellers erforderlich macht.
- *Kosten des Basisweges:* Basiswege sind Grundwege innerhalb eines Zustellbezirks, d. h. die Strecken einer Zustellroute, die auf jeden Fall durchfahren bzw. begangen werden müssen, um die Empfänger zu erreichen. Die benötigte Zeit (route time) und damit die Kosten für den Basisweg, werden determiniert durch die Länge der Zustellroute, die Distanz zwischen den tatsächlichen Stopps sowie das gewählte Transportmittel. Da der Zusteller jedes Mal weitgehend dieselben Routen abfährt, um die Sendungen zu verteilen, fallen die Kosten für den Basisweg unabhängig vom Sendungsaufkommen an und stellen Fixkosten dar.

¹¹⁴ Vgl. beispielsweise WIK-Consult (2009), S. 137f., sowie Cigno et al. (2010), S. 4.

¹¹⁵ Vgl. BNetzA (2011c), S. 33, sowie Wein (2009), S. 11, und Rasch (2009), S. 125f.

- *Kosten für Stichwege*: Stichwege beschreiben das Abzweigen von der Zustellroute (Basisweg) zum Hauseingang und zurück. Der dafür benötigte Zeitbedarf (access time) und damit die Kosten für den Stichweg sind weitestgehend abhängig von der Strecke zwischen Zustellroute und Hauseingang. Ob Stichwege anfallen, ist wiederum davon abhängig, ob am Zustelltag Briefsendungen für den Empfänger vorhanden sind. Je größer die Anzahl zuzustellender Sendungen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass an einem potenziellen Stopp (Hauseingang) tatsächlich gehalten werden muss. Auch die demographische Dichte des Zustellgebietes hat einen Einfluss auf die Kosten des Stichwegs: Je mehr Mehrfamilienhäuser das Zustellgebiet aufweist, desto wahrscheinlicher wird es, dass jeder Stichweg tatsächlich beschritten werden muss. Vor allem in städtischen Gebieten können die Kosten für den Stichweg daher als weitgehend fix betrachtet werden. In ländlichen Gebieten können die Kosten des Stichwegs durchaus variabel sein, da hier nicht jeder Stichweg täglich abgelaufen werden muss.
- *Kosten des Einwurfs*: Der Einwurf beschreibt den eigentlichen Zustellvorgang, vom einfachen Einwurf in einen Briefkasten bis zur persönlichen Zustellung beim Empfänger (z. B. für Einschreiben, Postzustellauftrag etc.). Die für den Einwurf benötigte Zeit (load time) hängt weitgehend von der Sendungsmenge sowie den zuzustellenden Briefformaten ab. Die mit dem Zustellvorgang verbundenen Kosten sind somit überwiegend variabel.

Die verschiedenen mit der Zustellung verbundenen Tätigkeiten haben unterschiedliche Kostentreiber. Während die Kosten für In-Office-Tätigkeiten weitgehend vom Grad der Sendungsvorbereitung und der Charakteristik der einzelnen Sendungen (wie Größe und Gewicht) abhängen, spielen für die Kosten der ‚Street‘-Tätigkeiten neben der Sendungscharakteristik vor allem die Größe und Struktur des Zustellgebietes sowie die Zustellfrequenz eine Rolle.¹¹⁶ Da sowohl die Kosten für den Hin- und Rückweg, die Kosten für den Basisweg, als auch ein Großteil der Kosten für Stichwege als von der Sendungsmenge unabhängig anzusehen, stellen Zustellkosten weitgehend nicht direkt zurechenbare Gemeinkosten von Postdienstleistern dar.¹¹⁷ Nur wenige Regulatorbehörden in Europa sehen sich dazu in der Lage, die Zustellkosten entsprechend der Zurechnungsgrundsätze gemeinsamer Kosten gemäß Artikel 14 EU-Postrichtlinie (vgl. Abbildung 9) aufzuschlüsseln.¹¹⁸

Incumbents sind in der Regel bestrebt, Produkten mit einer geringeren Nachfrageelastizität einen möglichst hohen Anteil an den Gemeinkosten (insbesondere Zustellkosten) zuzurechnen. Insbesondere Produkte, die noch keinem oder nur geringem Wettbewerb ausgesetzt sind, reagieren weniger preiselastisch als Produkte, die auch von Konkurrenten angeboten werden. Eine entsprechende Zuteilung der Gemeinkosten ist zum

¹¹⁶ Vgl. Cigno et al. (2010), S. 13f.

¹¹⁷ Vgl. dazu auch Cigno et al. (2010), S. 5.

¹¹⁸ Vgl. WIK-Consult (2009), S. 137f.

einen nicht verursachungsgerecht und hätte zum anderen zur Folge, dass Produkte mit vergleichsweise hoher Wettbewerbsintensität keinen oder einen nur geringen Gemeinkostenanteil tragen würden und sehr günstig angeboten werden könnten. Hierbei besteht die Gefahr, dass der Wettbewerb mit den Niedrigpreisen nicht konkurrieren kann und nachhaltig geschädigt wird. So kommt es immer wieder zu Diskussionen zwischen Postdienstleistern und Regulierern über die geeignete Allokationsregel.

Eine wichtige Frage hierbei ist beispielsweise, wie die Zustellkosten auf Postprodukte mit verschiedenen Laufzeiten (E+1, E+2, E+X) und damit unterschiedlich vielen Zustelltagen pro Woche aufgeteilt werden sollten.¹¹⁹ Zur Aufteilung der fixen Zustellkosten auf die einzelnen Produkte werden in der Praxis unterschiedliche Ansätze vertreten, wie beispielsweise:

1. Inkrementalkosten-Prinzip (aus Incumbent-Sicht)

Das Produkt der höchsten Priorität (E+1) trägt die gesamten Zustellkosten alleine:

- E+1: = 100 %
- E+2: = 0 %
- E+7: = 0 %

Die dahinterstehende Annahme ist, dass das betrachtete Unternehmen ohnehin bereits E+1-Services anbietet. Für die folgenden Produktangebote entstehen dementsprechend keine Inkrementalkosten. Dieser Ansatz stellt einen Extremfall dar und wurde in der Vergangenheit von verschiedenen Incumbents vertreten.

2. Inkrementalkosten-Prinzip (aus Wettbewerbersicht)

Im Gegensatz zum Inkrementalkosten-Prinzip aus Sicht der Incumbents werden hier die Inkrementalkosten ausgehend von E+7-Produkten verteilt. Unter der Annahme, dass neu auf den Markt tretende Wettbewerber zunächst Produkte niedriger Priorität anbieten würden (E+7 mit einem Zustelltag) und erst später Produkte höherer Priorität (E+2 mit zwei zusätzlichen Zustelltagen und später E+1 mit drei zusätzlichen Zustelltagen) ergibt sich die folgende Kostenaufteilung:

- | | | | |
|--------|----------------|-------------------------|----------|
| - E+7: | 1 Zustelltag | = 1/6 der Zustellkosten | = 16,7 % |
| - E+2: | +2 Zustelltage | = 2/6 der Zustellkosten | = 33,3 % |
| - E+1: | +3 Zustelltage | = 3/6 der Zustellkosten | = 50 % |

3. Shapley-Wert

Entsprechend einer spieltheoretischen Modellierung, basierend auf dem Shapley-Wert¹²⁰, verteilt ARCEP die Zustellkosten entsprechend der benötigten Zustellta-

¹¹⁹ Während ein E+1-Service eine tägliche Zustellung benötigt, ist z. B. für einen E+2-Service lediglich die Zustellung an drei Tagen pro Woche erforderlich.

¹²⁰ Vgl. hierzu Shapley (1953), Roth/Verrecchia (1979).

ge auf Produkte unterschiedlicher Laufzeiten. Dabei wird zunächst angenommen, dass jedes Produkt einzeln zugestellt wird (E+1: sechs Tage, E+2: drei Tage, E+7: ein Tag). Dadurch können die stand alone costs der Zustellung nach Produkten ermittelt werden. Da in der Praxis die Zustellung von Postprodukten unterschiedlicher Priorität gemeinsam geschieht, werden die Größenvorteile in Höhe von vier Zustelltagen (Differenz zwischen zehn Zustelltagen für stand alone-Produktion und sechs Zustelltagen für Verbundzustellung) entsprechend des Kostenanteils des jeweiligen Produktes an den gesamten stand alone costs (zehn Zustelltage) von den stand alone costs der einzelnen Dienste abgezogen. Das Ergebnis wird schließlich in das Verhältnis zu den Zustellkosten bei gemeinsamer Zustellung (sechs Tage) gesetzt: ¹²¹

- E+1: 6 Tage – (6/10 * 4 Tage) = 3,6 Tage = 60 %
- E+2: 3 Tage – (3/10 * 4 Tage) = 1,8 Tage = 30 %
- E+7: 1 Tag – (1/10 * 4 Tage) = 0,6 Tage = 10 %

4. Louderback-Regel

Entsprechend der Louderback-Regel werden jedem Produkt entsprechend der Verteilung der stand alone costs seine inkrementellen Kosten zugewiesen. Es ergeben sich die folgenden stand alone- und Inkrementalkosten:¹²²

| | <u>stand alone</u> | <u>Inkremental</u> | <u>Differenz</u> |
|--------|--------------------|------------------------------|------------------|
| - E+1: | 6 Zustelltage | 3 Tage (im Vergleich zu E+2) | 6 – 3 = 3 |
| - E+2: | 3 Zustelltage | 0 Tage (im Vergleich zu E+1) | 3 – 0 = 3 |
| - E+7: | 1 Zustelltag | 0 Tage (im Vergleich zu E+1) | 1 – 0 = 1 |

Die Kosten für die sechs Zustelltage werden nun wie folgt aufgeteilt: Auf das E+1-Produkt entfallen drei Tage (als Inkrementalkosten), die anderen drei Zustelltage werden entsprechend der Differenz zwischen stand alone costs und Inkrementalkosten aufgeteilt. Es ergibt sich die folgende Kostenaufteilung:¹²³

- E+1: $3 + 3 * 3/7 = 30/7$ verteilt auf 6 Zustelltage = 71,5 %
- E+2: $0 + 3 * 3/7 = 9/7$ verteilt auf 6 Zustelltage = 21,5 %
- E+7: $0 + 3 * 1/7 = 3/7$ verteilt auf 6 Zustelltage = 7 %

Eine auf der Louderback-Regel basierende Kostenaufteilung wurde 2008 von La Poste, dem französischen Incumbent, in einem Verfahren gegen ARCEP vertreten, konnte aber nicht durchgesetzt werden.¹²⁴

¹²¹ Vgl. ARCEP (2008) und Bouin (2008). Neben der Laufzeit werden seit 2010 zusätzlich auch das Format bzw. Gewicht bei der Allokation der fixen Gemeinkosten berücksichtigt. Vgl. hierzu ARCEP (2010a) und ARCEP (2010b).

¹²² Vgl. Moriarity (1975), Louderback (1976), sowie Mitteilung von ARCEP auf Anfrage.

¹²³ Vgl. hierzu Bouin (2008) sowie Mitteilung von ARCEP auf Anfrage.

¹²⁴ Vgl. hierzu Bouin (2008) sowie ARCEP (2008). La Poste argumentierte, dass an drei Tagen in der Woche ausschließlich E+1-Sendungen zugestellt werden, weshalb 50 Prozent der Kosten alleine

5. (Nested) Equi-Proportional Mark-Up (EPMU)

Bei der EPMU-Methode werden die Gemeinkosten entsprechend der Verteilung der direkten Kosten auf die einzelnen Produkte und Services zugeweiht. Dieses Verfahren ist sehr einfach zu implementieren und anzuwenden, hat aber den Nachteil, dass die Kostenzuteilung nicht der tatsächlichen Nutzung durch die verschiedenen Produkte entspricht und eher willkürlich ist.¹²⁵ Der britische Regulierer Postcomm verwendete eine leicht modifizierte Form der EPMU-Methode (Nested EPMU) für die Verteilung der Overheadkosten.¹²⁶ Dabei wird zwischen ‚general overheads‘, die für alle Produkte anfallen, und ‚pipeline overheads‘, die lediglich für bestimmte Produkte (z. B. nur Wholesale-Produkte) anfallen, unterschieden. Zunächst werden die pipeline overheads basierend auf der Aufteilung der direct costs auf die einzelnen Produkte verteilt. Anschließend werden die general overheads basierend auf dieser neuen Kostenbasis (Verteilung der direct und der pipeline costs) den Produkten zugeordnet. Dadurch könnte sich beispielsweise die folgende Verteilung ergeben:

| | Total | Produkt A | Produkt B | Produkt C |
|---|-------|-----------|-----------|-----------|
| Direct costs | 100 | 50 | 10 | 40 |
| Pipeline Overheads (Direct costs of A & B) | 80 | 67 | 13 | - |
| Neue Kostenbasis | 180 | 117 | 23 | 40 |
| General Overheads | 60 | 39 | 8 | 13 |
| Gesamtverteilung | 240 | 156 | 31 | 53 |

Quelle: Postcomm (2011), S. 25.

6. Ramsey-Regel

Bei der Ramsey-Regel werden die Gemeinkosten (insbesondere Zustellkosten) entsprechend der Preiselastizität der Nachfrage auf die verschiedenen Produkte alloziert. Produkten mit einer geringen Preiselastizität der Nachfrage wird hierbei ein höherer Anteil an den Gemeinkosten zugeschlagen als Produkten mit einer hohen Preiselastizität der Nachfrage. Da die Produkte mit der höchsten Preiselastizität oft jene mit der höchsten Wettbewerbsintensität sind, führt die Zuteilung nur eines geringen Anteils der Gemeinkosten zu diesen Produkten zu sehr niedrigen Preisen, die u. U. den Wettbewerb behindern können. Die Ramsey-Regel spiegelt das Tragfähigkeitsprinzip wider und wird von einigen Incumbents angewendet und gefordert. Die Kostenzuteilung mittels der Ramsey-Regel geschieht willkürlich und

durch E+1-Services getragen werden müssten. Die weiteren 50 Prozent verteilen sich dann entsprechend der Verteilung der Zustelltage: $6/10=30\%$ durch E+1-Sendungen (insgesamt: 80%), $3/10=15\%$ durch E+2-Sendungen und $1/10=5\%$ durch E+3-Sendungen.

¹²⁵ Vgl. European Regulator Group (2004a), S. 58 und European Regulator Group (2004b), S. 20.

¹²⁶ Vgl. hierzu Postcomm (2011), S. 20ff.

ist für Regulierer schwierig zu überprüfen. Das Risiko von Arbitrage und Wettbewerbsschädigung ist weitaus größer als bei der EPMU-Methode.¹²⁷

7. Politische Entscheidung

In den USA werden Gemeinkosten („institutional costs“) nicht auf Basis einer mathematischen Regel, sondern basierend auf politischen Verhandlungen alloziiert. „Institutional costs“ stellen in den USA mehr als ein Drittel der Gesamtkosten von USPS dar, mit steigender Tendenz.¹²⁸ Entsprechend dem amerikanischen Postgesetz (39 U.S. Code) erfolgt die Verteilung der „institutional costs“ durch die Postal Rate Commission unter Bezugnahme auf acht Faktoren: Fairness und Gerechtigkeit, Wert der Dienstleistung, zurechenbare Kosten, Preiselastizität der Nachfrage, verfügbare Alternativen, Grad der Sendungsvorbereitung, Einfachheit und anderen Faktoren.¹²⁹ Im Ergebnis trägt First-Class einen Großteil der fixen Zustellkosten. Standard Mail, Priority Mail, Periodicals und Packages tragen dagegen nur einen geringen Anteil.¹³⁰

Beurteilung der Ansätze

Zur Beurteilung der dargestellten Ansätze zur Aufteilung der Zustellkosten auf die einzelnen Produkte werden folgende Kriterien herangezogen:

- *Verursachungsgerechtigkeit*: Werden die Zustellkosten entsprechend der tatsächlichen Inanspruchnahme auf die einzelnen Produkte bzw. Dienstleistungen verteilt?
- *Wettbewerbsorientierte Preise*: Führt die Zurechnung der Zustellkosten auf die einzelnen Produkte zu Preisen, die sich bei funktionsfähigem Wettbewerb bilden würden?
- *Konsistenz mit EU-Postrichtlinie*: Entspricht die Zurechnungsregel den Vorgaben der EU-Postrichtlinie?¹³¹
- *Anwendbarkeit / Handhabbarkeit*: Kann die Zurechnungsregel durch den Regulierer einfach und ohne großen zusätzlichen Informationsbedarf umgesetzt werden?

Die folgende Übersicht zeigt, wie gut die einzelnen Ansätze die verschiedenen Kriterien erfüllen. Sie dienen als Hinweis dafür, mit welchem der dargestellten Ansätze eine adäquate Zuteilung der Zustellkosten gelingen kann.

¹²⁷ Vgl. European Regulator Group (2004a): S. 58.

¹²⁸ Vgl. General Accounting Office (2003).

¹²⁹ Vgl. 39 USC §§ 3622 (b) 9 und 3633 (a) 3.

¹³⁰ Vgl. USPS Cost and Revenue Analysis, 2000-2009.

¹³¹ Vgl. hierzu Artikel 14(3)(b) der EU-Postrichtlinie, dargestellt in Abbildung 9.

Tabelle 5 Beurteilung der Zurechnungsregeln für fixe Zustellkosten

| Ansätze | Beurteilungskriterien | | | |
|---|-----------------------------|--------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| | Verursachungs-gerechtigkeit | Wettbewerbs-orientierte Preise | Konsistenz mit EU-Postrichtlinie | Anwendbarkeit / Handhabbarkeit |
| 1. Inkrementalkosten-Prinzip (aus Incumbent-Sicht) | → | ↓ | → | ↑ |
| 2. Inkrementalkosten-Prinzip (aus Wettbewerber-Sicht) | → | ↑ | → | ↑ |
| 3. Shapley-Wert (ARCEP) | ↑ | → | → | ↑ |
| 4. Louderback-Regel (La Poste) | ↑ | ↓ | → | ↑ |
| 5. Equi-Proportional Mark-Up (UK) | ↓ | → | ↑ | ↑ |
| 6. Ramsey-Regel | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ |
| 7. Politische Entscheidung (USA) | ↓ | ↓ | ↓ | ↑ |

Quelle: Eigene Darstellung.

↑: erfüllt Kriterium vollständig. →: erfüllt Kriterium teilweise. ↓: erfüllt Kriterium (fast) nicht.

Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass beispielsweise die Ramsey-Regel sowie Zuteilungsregeln, die auf einer politischen Entscheidung basieren, die Beurteilungskriterien am schlechtesten erfüllen, da sie weder für eine verursachungsgerechte Verteilung der Kosten sorgen, mit einer hohen Wahrscheinlichkeit zu nicht-wettbewerbs-orientierten Preisen führen und auch nicht mit den Vorgaben der EU-Postrichtlinie vereinbar sind. Der in Großbritannien angewendete EPMU-Ansatz erfüllt zwar die Vorgaben der EU-Postrichtlinie am besten, da die Gemeinkosten entsprechend der Verteilung der direkten Kosten zugerechnet werden. Eine Analyse des direkten Kostenursprungs, wie von der EU-Postrichtlinie präferiert, bleibt jedoch aus, weshalb auch keine verursachungsgerechte Verteilung der Kosten geschieht. Die beiden Inkrementalkostenprinzipien (Ansatz 1 und 2) stellen jeweils sehr subjektive und damit extreme Annahmen bezüglich der geeigneten Kostenzuteilungsregel dar und sind nur bedingt verursachungsgerecht und vereinbar mit den Vorgaben der EU-Postrichtlinie.

Eine annähernd verursachungsgerechte Verteilung geschieht dagegen bei den Ansätzen von Shapley und Louderback, bei denen die Zuteilung der Gemeinkosten abhängt von den benötigten Zustelltagen für Produkte mit unterschiedlichen Laufzeiten sowie den damit verbundenen Inkremental- und stand alone-Kosten. Beide Prinzipien erscheinen sowohl konsistent mit der EU-Postrichtlinie als auch leicht in ihrer Anwendung. Die Zuteilungsregel nach Shapley ist jedoch zu bevorzugen, da sie eher zu wettbewerbsorientierten Preisen führt als die Louderback-Regel.

Lösungsvorschlag

Um den nicht-allozierbaren Gemeinkostenblock möglichst gering zu halten, sollten die Gemeinkosten entsprechend den Vorgaben der EU-Postrichtlinie möglichst weitgehend den einzelnen Produkten zugerechnet werden. Jedoch gibt es einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Zuteilung von Gemeinkosten, wie die verschiedenen Ansätze zur Zuteilung von Zustellkosten auf die verschiedenen Produkte verdeutlicht haben. Daher sollten die Zurechnungsregeln für Gemeinkosten nicht dem regulierten Unternehmen (DPAG) überlassen werden, sondern durch den Regulierer (BNetzA) vorgegeben werden. Bei der Zurechnung von Gemeinkosten bzw. der Aufteilung von Fixkosten können spieltheoretische Konzepte (z. B. Shapley-Wert und Louderback-Regel) Hinweise zur Kostenteilung geben. Sie bieten eine alternative Begründung für die Preisdifferenz zwischen E+1-Sendungen und Infopost-Sendungen (bisherige Begründung: Tragfähigkeitsprinzip). Eine öffentliche Diskussion und mehr Transparenz über die Zuteilregeln von Gemeinkosten ist dabei förderlich. Das führt dazu, dass der Deutschen Post nicht zu viel Flexibilität bei der Kostenzurechnung zugestanden wird.

Zugleich sollte der Deutschen Post aber auch ein gewisser unternehmerischer Spielraum eingeräumt werden. Daher sollte ihr Flexibilität entweder bei der Behandlung von Altlasten oder bei der Zurechnung von Gemeinkosten gewährt werden, aber nicht bei beiden Positionen, denn das beeinträchtigt die Transparenz der Kostenzurechnung und der Preisbildung. Wir empfehlen daher, die Altlasten-Sonderbehandlung komplett zu streichen und Altlasten grundsätzlich als tatsächlich anfallende Kostenpositionen des Unternehmens zu interpretieren (vgl. Abschnitt 0) und zugleich die Gemeinkosten mittels einer geeigneten Zuteilregel auf die einzelnen Produkte zuzuteilen.

5.5 Kostenstandard in der Ex-Post-Kontrolle

Wie Abschnitt 4.2 gezeigt, hat, werden für die Missbrauchskontrolle im europäischen Wettbewerbsrecht grundsätzlich Ist-Kosten-basierte Standards von der Europäischen Kommission und dem EuGH angewendet. Bei Missbrauchsfällen, die speziell Netzsektoren betreffen, bei denen Teile des Marktes für ein Unternehmen reserviert sind, wird durch die Verwendung der LRAIC (langfristige durchschnittliche Inkrementalkosten) als relevanter Kostenstandard auch der Effizienzgedanke berücksichtigt. Auch bei nationalen Fällen der Ex-Post-Kontrolle im Postmarkt verwenden europäische Regulierer und Wettbewerbsbehörden in der Regel die LRAIC.

Problem

Für die Missbrauchskontrolle im deutschen Postmarkt ist der zu verwendende Kostenstandard nicht eindeutig geregelt. Das Postgesetz definiert in § 25 Abs. 1 für die Überprüfung nicht genehmigungsbedürftiger Entgelte § 20 Abs. 2 PostG als Maßstab. Danach dürfen Entgelte 1. keine Aufschläge enthalten (...), 2. keine Abschläge enthalten (...) und 3. einzelnen Nachfragern keine Vorteile gegenüber anderen Nachfragern

gleichartiger Postdienstleistungen einräumen (...). Die Bezugsgröße, von der keine Auf- oder Abschläge vorgenommen werden dürfen, ist jedoch nicht eindeutig geregelt: Ein Verweis auf § 20 Abs. 1 PostG, der die KeL (Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung) als Bezugsgröße für genehmigungsbedürftige Entgelte definiert, unterbleibt für die Ex-Post-Kontrolle. Damit bleibt der zu verwendende Kostenstandard für die deutsche Missbrauchskontrolle offen. In ihrer Entscheidungspraxis wendet die Bundesnetzagentur die KeL auch als Kostenstandard auch für die Ex-Post-Kontrolle an.

§ 3 Abs. 2 Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV) konkretisiert die KeL wie folgt: „Die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ergeben sich aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines dem unternehmerischen Risiko angemessenen Gewinnzuschlags, soweit diese Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind.“ Die KeL basieren somit auf den LRAIC, erweitert um jeweils einen Gemeinkosten- und Gewinnzuschlag.

Vor dem Hintergrund der unklaren gesetzlichen Grundlage zur Anwendung der KeL in der Ex-Post-Kontrolle soll diskutiert werden, ob die KeL als geeignete Kostenstandard für die Missbrauchskontrolle erscheinen und wie die aktuellen Regelungen bei einer etwaigen Postgesetz-Novelle angepasst werden könnten bzw. sollten.

Vergleich und Analyse von Kostenstandards

Aus unserer Sicht sollte ein Kostenstandard für die Ex-Post-Kontrolle verschiedene Kriterien erfüllen. Zum einen sollte er den Betrachtungszeitraum zunächst offen lassen. Gerade in der Ex-Post-Kontrolle kann es je nach zu untersuchendem Fall notwendig sein, entweder historische Daten zu prüfen oder aber die aktuelle Marktsituation zu aktuellen Kosten zu prüfen und ggf. auch Zukunftserwartungen zu bilden. Daher sollten Wiederbeschaffungswerte anstelle historischer Werte angesetzt werden (können), da hierdurch effiziente Signale für Verbraucher und (potenzielle) Wettbewerber gesetzt werden. Zudem sollte der Kostenstandard auch eine Lebenszyklusbetrachtung ermöglichen. Insbesondere in Fällen, bei denen die Gefahr der Übertragung von Marktmacht durch das regulierte Unternehmen auf neue Märkte oder Produkte geprüft wird, kann es notwendig sein, auch zukünftige Kosten und Erlöse zu betrachten.¹³² Auch der Betrachtungsgegenstand sollte möglichst vom Kostenstandard nicht per se festgelegt werden. Gerade in der Ex-Post-Kontrolle variiert der Prüfgegenstand von Fall zu Fall, weshalb es besonders wichtig ist, dass der gewählte Kostenstandard entsprechend

¹³² Gerade bei der Einführung neuer Produkte kann es für ein Unternehmen rational sein, Anfangsverluste hinzunehmen und „unter Kosten“ anzubieten. Dies hat die Regulierungsbehörde bei der Prüfung zu berücksichtigen. Wichtig ist jedoch, dass für die Zukunft davon auszugehen ist, dass die Gewinnzone erreicht wird und das Produkt seine Kosten deckt. In solchen Fällen sollte die Regulierungsbehörde auch einen Blick auf die zukünftigen Kosten und Erlöse werfen können. Allerdings sollte hierbei der Betrachtungszeitraum limitiert werden, z. B. auf fünf oder zehn Jahre. Andernfalls besteht die Möglichkeit, dass das überprüfte Unternehmen über das Lebenszyklusargument versucht, den Zeitpunkt für die Gewinnerreichungszone möglichst weit hinaus zu legen, um etwaige Unterkostenpreise in einer dann sehr langen Anfangsphase des Produktes zu rechtfertigen.

flexibel einsetzbar ist. Des Weiteren sollte der Kostenstandard eine effiziente Betrachtungsweise ermöglichen, da eine solche am besten die „wettbewerbsanalogen Kosten“ widerspiegelt (d. h. Berücksichtigung von Kosten, die einem effizienten Anbieter entstehen würden). Der Kostenmaßstab sollte auch alle zurechenbaren Kosten decken. Aufgrund der besonderen Bedeutung von nicht zurechenbaren Gemeinkosten im Postsektor sollte der Kostenmaßstab anteilig auch diese berücksichtigen und den Gewinn. Schließlich sollte der Kostenstandard möglichst konsistent in der Ex-Ante und in der Ex-Post-Kontrolle anwendbar sein.

Zusammenfassend sollte der geeignete Kostenstandards für die Ex-Post-Kontrolle somit die folgenden Kriterien erfüllen:

- Zukunftsgerichtete Sichtweise
- Definition des relevanten Inkrements durch den Verfahrensgegenstand
- Effizienzbetrachtung.
- Deckung aller zurechenbaren Kosten
- Anteilige Berücksichtigung nicht zurechenbarer Gemeinkosten und des Gewinns
- Konsistenz mit dem Maßstab in der Ex-Ante-Kontrolle

Im Folgenden werden die verschiedenen Kostenstandards, die in den untersuchten Fällen in Kapitel 3 zur Anwendung kamen, untersucht und anhand der definierten Beurteilungskriterien miteinander verglichen. Dabei bezieht sich der Maßstab der KeL auf dem im Postgesetz definierten Umfang (langfristige zusätzliche Kosten der Leistungsbereitstellung zuzüglich angemessener Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils inklusive angemessenen Gewinnzuschlag).

Tabelle 6 Vergleich und Analyse von Kostenstandards in der Ex-post-Kontrolle

| Kriterien | IST-KOSTEN-STANDARDS | | | | EFFIZIENZKOSTEN-STANDARDS | |
|---|----------------------|----------------|--|----------------|--|-----------------------|
| | MC | AVC | AC | SAC | LRAIC | KeL |
| Betrachtungszeitraum | Historisch | Historisch | Historisch | Hypothetisch | Gegenwärtig/zukünftig | Gegenwärtig/zukünftig |
| Inkrementbetrachtung | Letzte Einheit | Alle Einheiten | Alle Einheiten | Alle Einheiten | Offen | Offen |
| Korrektur von Ineffizienzen? | Nein | Nein | Nein | Nein | Ja | Ja |
| Alle Kosten gedeckt? | Nein | Nein | Ja | Ja | Nein | Ja |
| Enthaltene Kostenarten | | | | | | |
| Zurechenbare variable Kosten | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Zurechenbare fixe Kosten | Nein | Nein | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Nicht zurechenbare Gemeinkosten | Nein | Nein | Ja (anteilig) | Ja (komplett) | Nein | Ja (Zuschlag) |
| Spielraum für Preisdifferenzierung (Ramsey)? | Ja | Ja | Lediglich über Allokation der Gemeinkosten möglich | Nein | Lediglich über Allokation der Gemeinkosten möglich | Nein |

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Kostenstandards MC, AVC und AC haben in der Regel eine rückwärtsgewandte Blickrichtung auf die historischen Kosten. In der Praxis werden diesen Kostenstandards in der Regel die Ist-Kosten des Unternehmens zugrunde gelegt. Eine Korrektur von Ineffizienzen ist in diesen Kostenstandards nicht vorgesehen. Während die MC die Kosten einer (infinitesimalen) Einheit des Untersuchungsgegenstands betrachten, werden bei den AVC, AC und SAC die Gesamtkosten betrachtet. Weder die MC noch die AVC decken die zurechenbaren fixen Kosten sowie die nicht zurechenbaren Gemeinkosten ab. Bei Anwendung dieser Kostenstandards wird dem regulierten Unternehmen somit ein erheblicher Spielraum für Preisdifferenzierung eingeräumt. Die AC und SAC decken dagegen alle Kosten ab, mit graduellen Unterschieden bei der Deckung der Gemeinkosten: Während bei den SAC die nicht zurechenbaren Gemeinkosten komplett angerechnet werden, berücksichtigen die AC die nicht zurechenbaren Gemeinkosten nur anteilig. Die SAC lassen dem regulierten Unternehmen somit keine Möglichkeit zu Ramsey-Preisen, während der Spielraum zu Preisdifferenzierungen bei den AC durch die konkrete Allokation der Gemeinkosten bestimmt wird.

Die LRAIC und die KeL haben dagegen eine langfristige Perspektive. Sie betrachten die gegenwärtigen und zum Teil auch zukünftigen Kosten des Unternehmens. Dabei spielt der Effizienzgedanke eine wichtige Rolle: Zu berücksichtigen sind nur diejenigen Kosten, die einem effizienten Anbieter mit effizienter Produktionsstruktur und einer effizienten Betriebsführung entstehen würden. Kosten, die dagegen aufgrund unrentabler Investitionen entstanden sind, stellen dagegen keine effizienten Kosten dar. Das betrachtete Inkrement wird bei beiden Kostenstandards nicht per se definiert, sondern erst durch den konkreten Untersuchungsgegenstand bestimmt. Während die KeL alle Kosten abdecken und keine Ramsey-Preissetzung ermöglichen, da sie einen Zuschlag für nicht zurechenbare Gemeinkosten enthalten, berücksichtigen die LRAIC die nicht zurechenbaren Gemeinkosten nicht. Somit lassen die LRAIC dem regulierten Unternehmen über die Allokation der Gemeinkosten einen gewissen Spielraum für Preisdifferenzierung.

Die KeL unterscheiden sich insofern von den LRAIC, als sie zusätzlich jeweils einen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten und den unternehmerischen Gewinn enthalten.¹³³ Die Differenz zwischen den LRAIC und den KeL ist somit vorwiegend abhängig davon, wie gut die Gemeinkosten den einzelnen Produkten zugerechnet werden können und wie hoch der Anteil nicht zurechenbarer Gemeinkosten ist. Grundsätzlich sollte der Block nicht zurechenbarer Gemeinkosten möglichst gering gehalten werden, indem die Gemeinkosten möglichst verursachungsgerecht den einzelnen Produkten zugerechnet werden.¹³⁴ Je besser das gelingt und je geringer der verbleibende Block der nicht zurechenbaren Gemeinkosten ist, desto näher liegen LRAIC und KeL schließlich beieinander. Sind die Gemeinkosten im Idealfall vollständig alloziiert worden, besteht der einzige Unterschied zwischen den LRAIC und den KeL in dem Gewinnzuschlag, der bei den KeL hinzugerechnet wird.

Lösungsvorschlag

Die ersten vier Beurteilungskriterien (zukunftsgerichtete Sichtweise; Definition des relevanten Inkrements durch den Verfahrensgegenstand; Effizienzbetrachtung; Deckung aller zurechenbaren Kosten) werden von den LRAIC und den KeL erfüllt, während die anderen untersuchten Kostenstandards bereits diese ersten vier Kriterien zum Teil nicht erfüllen. Allerdings erfüllen nur die KeL als einziger Maßstab auch die beiden letzten Kriterien (anteilige Berücksichtigung nicht zurechenbarer Gemeinkosten und des Gewinns; Konsistenz mit dem Maßstab in der Ex-Ante-Kontrolle).

Gemeinkosten, insbesondere Zustellkosten, stellen einen großen Anteil der Gesamtkosten im Postsektor dar. Ein Kostenstandard, der die Gemeinkosten nicht berücksichtigt (wie z. B. der in der allgemeinen Wettbewerbspraxis als Untergrenze herangezogene Maßstab der AVC oder auch die speziell für Netzsektoren zur Anwendung kommenden LRAIC), vernachlässigt daher einen Großteil der im Postsektor relevanten Kosten.

¹³³ Vgl. § 3 Abs. 2 PEntgV.

¹³⁴ Vgl. hierzu auch Abschnitt 5.4

Die KeL beinhalten einen entsprechenden Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten.

Die KeL wurden vom Regulierer bereits in verschiedenen Verfahren der Missbrauchskontrolle angewandt, beispielsweise beim Verfahren gegen die Deutsche Post-Tochter First Mail¹³⁵ oder bei der Untersuchung der Erhöhung der Teilleistungsrabatte der DPAG¹³⁶. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb dieser Kostenstandard gewechselt werden sollte.

Zusammenfassend empfehlen wir daher, dass auch weiterhin die KeL als Kostenstandard in der Ex-Post-Kontrolle herangezogen werden sollten. Um auch Klarheit zu schaffen, sollten die KeL im Postgesetz als Kostenstandard für die Missbrauchsaufsicht verankert werden, indem in § 25 Abs. 1 PostG nicht nur auf § 20 Abs. 2 PostG, sondern auch direkt auf § 20 Abs. 1 PostG als Kostenmaßstab verwiesen wird.

135 Vgl. Bundesnetzagentur (2011b).

136 Vgl. Bundesnetzagentur (2010).

6 Schlussfolgerungen

Die Analyse der Wettbewerbsfälle in Kapitel 4 konnte verschiedene Problemfelder, die für die Ex-Post-Missbrauchskontrolle im Postmarkt relevant sind, identifizieren. Kapitel 5 enthält Vorschläge, wie diesen Problemen vor allem aus ökonomischer Perspektive begegnet werden kann. Hierzu sind teilweise Änderungen gesetzlicher Vorgaben notwendig. Mit Blick auf die Ex-Post-Kontrolle im deutschen Postmarkt kommen wir zu folgenden Schlussfolgerungen:

Als **Kostenstandard** für die Ex-Post-Kontrolle sollten weiterhin die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) verwendet werden. Neben der Berücksichtigung des Effizienzgedankens ist ein wesentlicher Vorteil dieses Standards, dass er einen Aufschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten enthält. Gemeinkosten stellen einen großen Anteil der Kosten im Postsektor dar, insbesondere im Bereich der Zustellung. Kostenstandards wie z. B. die average variable cost (AVC) oder die longrun average incremental costs (LRAIC) berücksichtigen diese Kosten dagegen nicht. Die KeL sind gegenwärtig im Postgesetz nicht explizit als Standard für die Ex-Post-Kontrolle vorgesehen. Um diesbezüglich rechtliche Klarheit zu schaffen, sollten die KeL als Kostenstandard auch für die Ex-Post-Kontrolle im Postgesetz verankert werden.

Der **Altlasten**-Passus im PostG sollte (zumindest für die Ex-Post-Kontrolle) gestrichen werden. Im Rahmen der derzeitigen gesetzlichen Regelungen zur Allokation von Altlasten besteht die Gefahr, dass das marktbeherrschende Unternehmen eine einseitige, nicht verursachungsgerechte Allokation dieser Lasten zu weniger wettbewerbsintensiven Produkten innerhalb des regulierten Bereichs, zwischen reguliertem und nicht-reguliertem Bereich sowie innerhalb des nicht-regulierten Bereichs vornehmen kann – in den Grenzen, die die BNetzA setzen kann. Eine Streichung des Altlasten-Passus für die Ex-Post-Kontrolle eliminiert diesen Dispositionsspielraum grundsätzlich. Altlasten sollten dann verursachungsgerecht zugeordnet und bei der Ex-Post-Prüfung einbezogen werden. Etwaige Infrastruktur- bzw. Universaldienstlasten können durch bereits bestehende anderweitige Mechanismen des PostG kompensiert werden.

Die **regulatorische Kostenrechnung** sollte wirksam und transparent überprüft werden. Das derzeitige PostG setzt unseres Erachtens die in der EU-Postdiensterrichtlinie implizierten Anforderungen hierzu nicht im vollen Umfang um. Mit einer entsprechenden Änderung des PostG sollte diese Lücke geschlossen werden. Hierzu sollten regelmäßige Berichte über Kostenkonten bzw. -daten sowie regelmäßige (z. B. jährliche) Prüfberichte vorgeschrieben werden.

Gemeinkosten sollten weitestgehend Produkten zugerechnet werden. Hierdurch wird der nicht-allozierbare Block der Gemeinkosten soweit wie möglich reduziert, entsprechend der Idee der EU-Postdiensterrichtlinie. Grundsätzlich gibt es der Zurechnung von Gemeinkosten einen erheblichen Ermessensspielraum. Die angewendeten Zurechnungsregeln sollten dabei nicht der DPAG überlassen werden, sondern durch den Re-

gulierer (BNetzA) vorgegeben werden. Spieltheoretische Lösungen können hier Hinweise zur angemessenen Allokation von Gemeinkosten liefern. Eine öffentliche Diskussion und mehr Transparenz über die Zurechnungsregeln von Gemeinkosten wäre ebenfalls förderlich.

Bei der Kostenzurechnung sollte der DPAG grundsätzlich nicht allzu viel Flexibilität zugestanden werden, um eine transparente und wirksame Ex-Post-Kontrolle zu ermöglichen. Gleichzeitig sollte ihr aber auch ein angemessener unternehmerischer Spielraum verbleiben, der entweder über die Behandlung von Altlasten oder bei der Zurechnung von Gemeinkosten gewährt werden sollte – aber nicht über beide Positionen – das beeinträchtigt die Transparenz. Wir empfehlen daher, den Altlasten-Passus (zumindest für die Ex-Post-Kontrolle) komplett zu streichen – Altlasten sind dann tatsächlich angefallene Kosten des Unternehmens – und zugleich die Gemeinkosten mittels einer geeigneten Zuteilregel auf die einzelnen Produkte zuzuteilen.

Die Position der BNetzA in Bezug auf die **Anforderung von Kosten- und Vertragsunterlagen** sollte durch Anpassungen im Postgesetz bzw. weiteren Verordnungen gestärkt werden. Hierzu schlagen wir drei zentrale Änderungen im PostG vor: 1. Die BNetzA sollte mit einer aktiven Ermittlungsbefugnis ausgestattet werden, vergleichbar zu den Befugnissen des Bundeskartellamtes bei umfangreichen Sektoruntersuchungen (§ 32e GWB). 2. Der Marktbeherrscher sollte verpflichtet werden, Individualvereinbarungen vorab anzuzeigen, vergleichbar zu den Regelungen des § 38 TKG. 3. Der BNetzA sollte – analog zu den Regelungen in § 59 GWB – ein Befragungsrecht gegenüber Dritten eingeräumt werden, flankiert mit ausreichenden Sanktionsmöglichkeiten.

Zonale Preise stellen gegenwärtig kein akutes Problem der Ex-Post-Missbrauchskontrolle dar. Langfristig ist jedoch damit zu rechnen, dass die Deutsche Post räumlich differenzierte Tarife für Geschäftskundenprodukte anbieten wird. In diesem Fall sollte der Regulierer die Preise daraufhin überprüfen, ob sie lediglich einer besseren Kostenorientierung dienen oder letztlich darauf abzielen, Wettbewerber zu verdrängen.

Literaturverzeichnis

- 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): Décision n° 2008-0165 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 12 février 2008 relative aux règles de comptabilisation, en application de l'article L. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques, 12.02.2008, Paris.
- ARCEP (2010a): Public consultation on the cost accounting rules of La Poste, the universal postal service provider, Januar 2010, Paris.
- ARCEP (2010b): Consultation publique relative aux règles de comptabilisation des coûts de La Poste, prestataire du service universel postal, 08.04.2010, Paris.
- Areeda, Phillip/Turner, Donald F. (1975): Predatory Pricing and Related Practices under Section 2 of the Sherman Act, in: Harvard Law Review, Vol. 88, No. 2, S. 607-733.
- Badura et al. (2004): Beck'scher PostG-Kommentar, München.
- Baumol, William J (1996): Predation and the Logic of the Average Variable Cost Test, Journal of Law and Economics, Jg. 39, Nr. 1, S. 49-72.
- Bolton, Patrick/ Brodley, Joseph F./ Riordan, Michael H. (2000): Predatory Pricing: Strategic Theory and Legal Policy, Boston University School of Law, Working Paper Series, Law and Economics, Working Paper No. 99-5, Boston.
- Bouin, Bénédicte (2008): Controversial issues on cost allocation. Outdoor delivery and mail priorities, Vortrag auf dem 11. WIK-Königswinter Postal Seminar "Competition in Postal Services. A Return to Senders?", 06.11.2008.
- Bundeskartellamt (2002): Beschluss in dem Verwaltungsverfahren gegen Deutsche Lufthansa AG, Köln, B 9 – 144/01, 18.02.2002, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2002): Beschluss in dem Verwaltungsverfahren gegenüber der Deutschen Post AG, BK1b-02/002, 26.07.2002, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2007): Beschluss in dem Verwaltungsverfahren gegenüber der Deutschen Post AG, BK5b-07/068, 07.11.2007, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2010): Missbrauchsverfahren betr. die nachträgliche Entgeltüberprüfung der zum 01.07.2010 erhöhten Teilleistungsrabatte, BK5b-10/013, Einstellungsverfügung vom 15.09.2010, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2011a): Monitoringbericht 2010, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2011b): Beschluss In dem Verwaltungsverfahren gegenüber der Deutschen Post AG, BK5b-11/017, 14.11.2011, Bonn.
- Cigno, Margaret/ Forslund, Lars/ Grazell, Jos/ Hearn, John/ Knott, Gavin/ Penris, Wino/ Rosenstok, Jonas/ Waller, John (2010): Allocating the cost of 'delivery' to postal prod-

ucts – principles and practices, Paper presented at the 18th Conference on Postal and Delivery Economics, 2.-5. Juni 2010, Porvoo.

Coenenberg, Adolf/ Fischer, Thomas/ Günther, Thomas (2009): Kostenrechnung und Kostenanalyse, Stuttgart.

Cohen et al. (2006): The Role of Scale Economies in the Cost Behaviour of Posts, in: Dieke, Alex/Niederprüm, Antonia (Hrsg.): Regulating Postal Markets. Harmonised Versus Country-Specific Approaches, Papers presented at the 8th Königswinter Seminar, WIK-Proceedings Nr. 11, Bad Honnef.

Cooper, Robin/ Kaplan, Robert S. (1988): Measure Costs Right. Make the Right Decisions, in: Harvard Business Review, September-October 1988, S. 96-103.

Copenhagen Economics (2010): Main Developments in the Postal Sector (2008-2010), Part B: Country Fiche, Appendix, 29.11.2010, Copenhagen.

Deutsche Post AG (2006): Deutsche Post senkt Preise für Postzustellungsaufträge, Pressemitteilung vom 31.10.2006, Bonn, abgerufen am 21.12.2010 unter http://www.dp-dhl.com/de/presse/pressemitteilungen/2006/preise_fuer_postzustellungsauftrag_gesenkt.html.

Deutsche Post AG (2010a): Deutsche Post DHL setzt Wachstumskurs im dritten Quartal fort. Ergebnisprognose für das Gesamtjahr verbessert, Pressemitteilung vom 9.11.2010, Bonn, abgerufen am 22.12.2010 unter http://www.dp-dhl.com/de/presse/pressemitteilungen/2010/ergebnisse_3_quartal_2010.html.

Deutsche Post AG (2010b): Verfahren nach § 25 PostG wegen Erhöhung der Teilleistungsrabatte BZA/BZE zum 01.07.10, Brief an die Beschlusskammer 5, 30.08.2010.

Deutsche Post AG (2011): Jahresabschluss (HGB) zum 31.12.2010, Bonn.

Deutsche Post DHL (2011): Geschäftsbericht 2010, Bonn.

Dieke, Alex Kalevi/Zauner, Martin (2007): Arbeitsbedingungen im Briefmarkt, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 295, Mai 2007, Bad Honnef.

Europäische Kommission (2001): Deutsche Post trennt nach Kartellverfahren der Kommission liberalisierte Paketdiensten vom Briefmonopol, IP/01/419, 20.03.2001, Brüssel.

Europäische Kommission (2002): Entscheidung der Kommission vom 19. Juni 2002 über Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Deutschen Post AG, bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2002) 2144, Amtsblatt der Europäischen Union, L 247, 14.09.2002.

Europäische Kommission (2005): DG Competition discussion paper on the application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses, DG Competition, Dezember 2005, Brüssel.

Europäische Kommission (2007): Verfahren zur Durchführung der Wettbewerbspolitik. Staatliche Beihilfe – Deutschland, C 36/07 (ex NN 25/07). Staatliche Beihilfe an die Deutsche Post AG. Aufforderung zur Stellungnahme gemäß Artikel 88 Absatz 2 des EG-Vertrags, 2007/C 245/11, Amtsblatt der Europäischen Union, C 245, 19.10.2007.

Europäische Kommission (2012): Staatliche Beihilfen. Kommission ordnet Rückforderung unzulässiger Beihilfe für Deutsche Post an, Pressemitteilung IP 12/37, 25.01.2012, Brüssel.

- European Regulator Group (2004a): Annex to the “Draft ERG Opinion on the proposed Review of the Recommendation on cost accounting and accounting separation” – Draft text prepared for consultation by the IRG WG RA.
- European Regulator Group (2004b): Annex to the “ERG Opinion on the proposed Review of the Recommendation on cost accounting and accounting separation”.
- Ewert, Ralf/Wagenhofer, Alfred (2008): Interne Unternehmensrechnung, Berlin – Heidelberg.
- General Accounting Office (2003): A Primer on Postal Worksharing.
- Geppert, Martin u. a. (Hrsg.) (2006): Beck’scher TKG-Kommentar. Telekommunikationsgesetz,
- Horváth, Peter (2006): Controlling, München.
- International Competition Network (2008): Report on Predatory Pricing. Prepared by The Unilateral Conduct Working Group, Presented at the 7th Annual Conference of the ICN, Kyoto, April 2008.
- International Telecommunication Union (2009): Regulatory Accounting Guide, Telecommunication Development Bureau, March 2009.
- Jamison, Mark (2009): Methods for Increasing Competition in Telecommunications Markets, 28.10.2009, Gainesville, Florida.
- Kaltenbrunner, Rainer (2006): Neuentwicklungen beim Behinderungsmissbrauch nach Art 82 EGV, in: Ecolex, Oktober 2006, S. 845-848.
- Klotz, Robert/Delgado, Juan/Fehrenbach, Jérôme (2003): Zugangsentgelte in der Telekommunikation. Die Erfahrung mit dem entbündelten Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung in der EU, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 4/2003, S. 346-358.
- Knieps, Günter (2008): Wettbewerbsökonomie. Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik, Berlin – Heidelberg.
- Knieps, Günter (2009): Theorie und Praxis der Price-Cap-Regulierung, Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Diskussionsbeitrag Nr. 127, Oktober 2009.
- Koenig, Christian/ Hasenkamp, Christopher/ Kolbe, Nils (2011): Die Postrechtsnovelle. Dieses Mal aber richtig!, in: Netzwirtschaften und Recht, Nr. 1/2011, S. 20-26.
- LeBlanc, Greg (1992): Signalling strength. Limit pricing and predatory pricing, in: RAND Journal of Economics, Jg. 23, Nr. 4, S. 493-506.
- Louderback, J. G. (1976): Another approach to allocating joint costs - A comment, in: The Accounting Review, Jg. 51, Nr. 3, S. 683-685.
- Monopolkommission (2009): Post 2009. Auf Wettbewerbskurs gehen, Sondergutachten gemäß § 44 PostG in Verbindung mit § 81 Abs. 3 TKG (1996), Bonn.
- Monopolkommission (2011): Post 2011: Dem Wettbewerb Chancen eröffnen, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 PostG in Verbindung mit § 81 Abs. 3 TKG (1996), Bonn.
- Moriarity, S. (1975): Another approach to allocating joint costs, in: The Accounting Review, Jg. 50, Nr. 4, S. 791-795.

- NERA (2004): Economics of postal services: final report, Report to the European Commission, DG-MARKT, July 2004, London.
- Niederprüm, Antonia (2001): Quersubventionierung und Wettbewerb im Postmarkt, WIK-Diskussionsbeiträge, Nr. 225, Juli 2001, Bad Honnef.
- OLG Düsseldorf (2003): Beschluss VI-Kart 7/02 (V), 27.3.2002, Düsseldorf.
- Postcomm (2007): Royal Mail's Retail Zonal Pricing Application. Postcomm's Proposals, August 2007, London.
- Postcomm (2011): The building blocks for a sustainable postal service, Annex B: Cost transparency and accounting separation.
- Posttip (2010): CDU-Bundestagsabgeordnete kritisiert Inselzuschlag, Meldung vom 1.3.2010, <http://www.posttip.de/News/23364/cdu-bundestagsabgeordnete-kritisiert-inselzuschlag.html> [abgerufen am 25.1.2012].
- Pries, Thorsten (2009): Kampfpfeissmissbrauch im ökonomisierten EG-Kartellrecht, Tübingen.
- Rasch, Benjamin (2009): Wettbewerb durch Netzzugang? Eine ökonomische Analyse am Beispiel des deutschen Briefmarktes, Wiesbaden.
- Roth, Alvin E. und Verrecchia, Robert E. (1979): The Shapley Value as applied to cost allocation: A Reinterpretation, in: Journal of Accounting Research, Jg. 17, Nr. 1, S. 295-303.
- Rottenbiller, Silvia (2002): Essential Facilities als ordnungspolitisches Problem, Schriften zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 23, Frankfurt a. M. et al.
- Royal Mail (2011): Access National and Zonal Prices (Valid from 9th May 2011).
- RTR (2002): Kommunikationsbericht 2001, Wien.
- Schmalensee, Richard/ Willig, Robert D. (Hrsg.) (1989): Handbook of Industrial Organization, Vol. II. Amsterdam et al.
- Schmidt, Ingo (2001): Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, Stuttgart.
- Shapley, Lloyd S. (1953): The Value of an N-Person Game, in: Kuhn, H. W. and Tucker A. W. (eds.): Contributions to the Theory of Games, Princeton University Press, Princeton.
- Stocker, Ferry (2009): Moderne Volkswirtschaftslehre. Logik der Marktwirtschaft, München.
- Stocker, Ferry/Strobach, Kerstin M. (2004): Mikroökonomik. Repetitorium und Übungen, München.
- Telekom-Control (1999): Forward Looking Long Run Incremental Costs zur Berechnung von kostenorientierten Zusammenschaltungsentgelten, Positionspapier, 15.01.1999, Wien.
- USPS (2001-2010): USPS Cost and Revenue Analysis, Fiscal Year 2000-2009.
- Vogelsang, Ingo (2006): Abrechnungssysteme und Zusammenschaltungsregime aus ökonomischer Sicht, Gutachten im Auftrag der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, 28.04.2006, Boston.

- Wein, Thomas (2009): Auf der Speisekarte der DPAG: Rechtliche oder ökonomische Markteintrittsschranken?, Working Paper Series in Economics Nr. 121, Leuphana Universität Lüneburg.
- 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): Role of regulators in a more competitive postal market, study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services
- Zauner, Martin (2008): Wettbewerbspolitische Beurteilung von Rabattsystemen im Postmarkt, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 306, März 2008, Bad Honnef.

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

- 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 Minutenreserve- markt, 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 Plückebaum:
Nachfrage nach Internetdiensten – Dienstear- ten, Verkehrseigenschaften und Quality of Service, Dezember 2007
- Nr. 303: Christian Growitsch, Margarethe Rammerstorfer:
Zur wettbewerbliehen Wirkung des Zweivertragsmodells im deutschen Gasmarkt, Februar 2008
- Nr. 304: Patrick Anell, Konrad Zoz:
Die Auswirkungen der Festnetzmobil- funksubstitution auf die Kosten des lei- tungsvermittelten Festnetzes, Februar 2008
- Nr. 305: Marcus Stronzik, Margarethe Rammerstorfer, Anne Neumann:
Wettbewerb im Markt für Erdgasspei- cher, 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 Ent- wicklungen im Markt für Broadband Wireless Access-Dienste, März 2008
- Nr. 308: Christian Growitsch, Gernot Müller, Marcus Stronzik:
Ownership Unbundling in der Gaswirt- schaft – Theoretische Grundlagen und empirische Evidenz, Mai 2008
- Nr. 309: Matthias Wissner:
Messung und Bewertung von Versor- gungsqualität, Mai 2008
- Nr. 310: Patrick Anell, Stephan Jay, Thomas Plückebaum:
Netzzugang im NGN-Core, August 2008
- Nr. 311: Martin Zauner, Alex Kalevi Dieke, Tor- sten Marner, Antonia Niederprüm:
Ausschreibung von Post-Universal- diensten. Ausschreibungsgegenstände, Ausschreibungsverfahren und beglei- tender 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 Nepal, 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 Betreiberauflagen 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 Plückerbaum, 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 Plückerbaum:
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
- Nr. 337: Christian Growitsch, Felix Höffler, Matthias Wissner:
Marktmachtanalyse für den deutschen Regelenenergiemarkt, April 2010
- Nr. 338: Ralf G. Schäfer unter Mitarbeit von Volker Köllmann:
Regulierung von Auskunft- und Mehrwertdiensten im internationalen Vergleich, April 2010
- Nr. 339: Christian Growitsch, Christine Müller, Marcus Stronzik
Anreizregulierung und Netzinvestitionen, April 2010
- Nr. 340: Anna Maria Doose, Dieter Elixmann, Rolf Schwab:
Das VNB-Geschäftsmodell in einer sich wandelnden Marktumgebung: Herausforderungen und Chancen, April 2010
- Nr. 341: Alex Kalevi Dieke, Petra Junk, Sonja Schölermann:
Die Entwicklung von Hybridpost: Marktentwicklungen, Geschäftsmodelle und regulatorische Fragestellungen, August 2010
- Nr. 342: Karl-Heinz Neumann:
Structural models for NBN deployment, September 2010
- Nr. 343: Christine Müller:
Versorgungsqualität in der leitungsgebundenen Gasversorgung, September 2010
- Nr. 344: Roman Inderst, Jürgen Kühling, Karl-Heinz Neumann, Martin Peitz:
Investitionen, Wettbewerb und Netzzugang bei NGA, September 2010
- Nr. 345: Christian Growitsch, J. Scott Marcus, Christian Wernick:
Auswirkungen niedrigerer Mobilterminierungsentgelte auf Endkundenpreise und Nachfrage, September 2010
- Nr. 346: Antonia Niederprüm, Veronika Söntgerath, Sonja Thiele, Martin Zauner:
Post-Filialnetze im Branchenvergleich, September 2010
- Nr. 347: Peter Stamm:
Aktuelle Entwicklungen und Strategien der Kabelbranche, September 2010
- Nr. 348: Gernot Müller:
Abgrenzung von Eisenbahnverkehrsmärkten – Ökonomische Grundlagen und Umsetzung in die Regulierungspraxis, November 2010
- Nr. 349: Christine Müller, Christian Growitsch, Matthias Wissner:
Regulierung und Investitionsanreize in der ökonomischen Theorie, IRIN Working Paper im Rahmen des Arbeitspakets: Smart Grid-gerechte Weiterentwicklung der Anreizregulierung, Dezember 2010
- Nr. 350: Lorenz Nett, Ulrich Stumpf:
Symmetrische Regulierung: Möglichkeiten und Grenzen im neuen EU-Rechtsrahmen, Februar 2011
- Nr. 350: Lorenz Nett, Ulrich Stumpf:
Symmetrische Regulierung: Möglichkeiten und Grenzen im neuen EU-Rechtsrahmen, Februar 2011
- Nr. 351: Peter Stamm, Anne Stetter unter Mitarbeit von Mario Erwig:
Bedeutung und Beitrag alternativer Funklösungen für die Versorgung ländlicher Regionen mit Breitbandanschlüssen, Februar 2011
- Nr. 352: Anna Maria Doose, Dieter Elixmann:
Nationale Breitbandstrategien und Implikationen für Wettbewerbspolitik und Regulierung, März 2011

- Nr. 353: Christine Müller:
New regulatory approaches towards investments: a revision of international experiences, IRIN working paper for working package: Advancing incentive regulation with respect to smart grids, April 2011
- Nr. 354: Alex Kalevi Dieke, Petra Junk, Sonja Thiele:
Elektronische Zustellung: Produkte, Geschäftsmodelle und Rückwirkungen auf den Briefmarkt, Juni 2011
- Nr. 355: Christin Gries, J. Scott Marcus:
Die Bedeutung von Bitstrom auf dem deutschen TK-Markt, Juni 2011
- Nr. 356: Kenneth R. Carter, Dieter Elixmann, J. Scott Marcus:
Unternehmensstrategische und regulatorische Aspekte von Kooperationen beim NGA-Breitbandausbau, Juni 2011
- Nr. 357: Marcus Stronzik:
Zusammenhang zwischen Anreizregulierung und Eigenkapitalverzinsung, IRIN Working Paper im Rahmen des Arbeitspakets: Smart Grid-gerechte Weiterentwicklung der Anreizregulierung, Juli 2011
- Nr. 358: Anna Maria Doose, Alessandro Monti, Ralf G. Schäfer:
Mittelfristige Marktpotenziale im Kontext der Nachfrage nach hochbitratigen Breitbandanschlüssen in Deutschland, September 2011
- Nr. 359: Stephan Jay, Karl-Heinz Neumann, Thomas Plückebaum
unter Mitarbeit von Konrad Zoz:
Implikationen eines flächendeckenden Glasfaserausbaus und sein Subventionsbedarf, Oktober 2011
- Nr. 360: Lorenz Nett, Ulrich Stumpf:
Neue Verfahren für Frequenzauktionen: Konzeptionelle Ansätze und internationale Erfahrungen, November 2011
- Nr. 361: Alex Kalevi Dieke, Petra Junk, Martin Zauner:
Qualitätsfaktoren in der Post-Entgeltregulierung, November 2011
- Nr. 362: Gernot Müller:
Die Bedeutung von Liberalisierungs- und Regulierungsstrategien für die Entwicklung des Eisenbahnpersonenfernverkehrs in Deutschland, Großbritannien und Schweden, Dezember 2011
- Nr. 363: Wolfgang Kiesewetter:
Die Empfehlungspraxis der EU-Kommission im Lichte einer zunehmenden Differenzierung nationaler Besonderheiten in den Wettbewerbsbedingungen unter besonderer Berücksichtigung der Relevante-Märkte-Empfehlung, Dezember 2011
- Nr. 364: Christine Müller, Andrea Schweinsberg:
Vom Smart Grid zum Smart Market – Chancen einer plattformbasierten Interaktion, Januar 2012
- Nr. 365: Franz Büllingen, Annette Hillebrand, Peter Stamm, Anne Stetter:
Analyse der Kabelbranche und ihrer Migrationsstrategien auf dem Weg in die NGA-Welt, Februar 2012
- Nr. 366: Dieter Elixmann, Christin-Isabel Gries, J. Scott Marcus:
Netzneutralität im Mobilfunk, März 2012
- Nr. 367: Nicole Angenendt, Christine Müller, Marcus Stronzik:
Elektromobilität in Europa: Ökonomische, rechtliche und regulatorische Behandlung von zu errichtender Infrastruktur im internationalen Vergleich, Juni 2012
- Nr. 368: Alex Kalevi Dieke, Petra Junk, Sonja Thiele, Martin Zauner:
Kostenstandards in der Ex-Post-Preiskontrolle im Postmarkt, Juni 2012
- Nr. 369: Ulrich Stumpf, Stefano Lucidi:
Regulatorische Ansätze zur Vermeidung wettbewerbswidriger Wirkungen von Triple-Play-Produkten, Juni 2012

ISSN 1865-8997