Bundesnetzagentur

Tätigkeitsbericht 2006 / 2007

der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

gemäß § 47 Abs.1 Postgesetz

Lage und Entwicklung auf dem Gebiet des Postwesens

Bonn, Dezember 2007

Herausgeber

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Tel.: 0228/14-0

Fax: 0228/14-8872

poststelle@bnetza.de

www.bundesnetzagentur.de

Vorwort

In den letzten beiden Jahren konnten die Postmärkte mit Umsätzen von 24 Mrd. Euro insgesamt eine dynamische Entwicklung zu mehr Wettbewerb verzeichnen. Sowohl der Markt für Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen (KEP-Markt) als auch der Briefmarkt haben sich positiv entwickelt. Im KEP-Markt herrscht bereits seit Jahren intensiver Wettbewerb. Die vollständige Freigabe des Briefmarktes für den Wettbewerb steht unmittelbar bevor.

Die Vorbereitung auf das Ende des Monopols war in den letzten zwei Jahren deutlich zu spüren: Der Briefmarkt befindet sich mittlerweile in einer Konsolidierungsphase. Kooperationen und Übernahmen sind unter den zahlreichen Wettbewerbern allgegenwärtig. Die beteiligten Unternehmen haben Netzwerke gebildet, die auf eine möglichst große Flächendeckung angelegt sind. So kann das Angebot für die eigenen Kunden ausgebaut werden.

Insgesamt sind auf dem Briefmarkt aktuell ca. 750 Lizenznehmer aktiv. Sie konnten mit Umsätzen von über 1 Mrd. Euro inzwischen einen Marktanteil von mehr als 10 % erreichen. Insbesondere die von der Bundesnetzagentur vergebene Brieflizenz für qualitativ höherwertige Dienstleistungen hat zum Ausbau des Marktanteils maßgeblich beigetragen. Aller Voraussicht nach wird sich der Marktanteil der Wettbewerber auch in Zukunft weiter positiv entwickeln.

Das Preisniveau für Briefe in Deutschland ist seit 2003 – auch im internationalen Vergleich – gesunken. Die Verbraucher werden auch im kommenden Jahr von dem neuen Wettbewerb profitieren. Er führt zu tendenziell sinkenden Preisen und einem vielfältigeren Angebot, das auf die Kundenbedürfnisse ausgerichtet sein wird. Die Bundesnetzagentur wird den Wettbewerb im Rahmen ihrer Möglichkeiten weiterhin fördern.

Die Grundversorgung mit Postdienstleistungen (Universaldienst), die bisher allein von der Deutschen Post AG erbracht wurde, wird auch in einem wettbewerblichen Umfeld gewährleistet sein. Die Zahl der von anderen Anbietern eingerichteten Annahmestellen für Brief- und Paketdienstleistungen wird sich im kommenden Jahr voraussichtlich weiter erhöhen. Die Weichen sind damit gestellt, dass sich der Wettbewerb auch um den privaten Endkunden zukünftig entwickeln kann.

Matthias Kurth

Präsident der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Inhaltsverzeichnis

Teil I Lage und Entwicklung des Wettbewerbs 1

1 Überblick 2

2 Rahmenbedingungen 4

2.1 Wirtschaftliches Umfeld 4

2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen 6

2.2.1 Marktzugang in Deutschland 7

2.2.2 Marktzugang in Europa 9

3 Struktur der Postmärkte 11

3.1 Markt für Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen 12

3.1.1 Marktstrukturdaten 12

3.1.2 Wettbewerber im KEP-Markt 14

3.1.3 Standard-Paketdienstleistungen 18

3.2 Briefmarkt 19

3.2.1 Schrittweise Liberalisierung des Briefmarktes 19

3.2.2 Marktstrukturdaten 21

3.2.2.1 Marktverhältnisse im lizenzpflichtigen Bereich 21

3.2.2.2 Marktverhältnisse im Wettbewerbsbereich 27

3.2.3 Wichtige Wettbewerber im Briefmarkt 28

3.2.3.1 Deutsche Post AG 28

3.2.3.2 PIN Group AG 29

3.2.3.3 TNT Post 31

3.2.3.4 Hermes Logistik Gruppe / primeMail 32

3.2.3.5 Regionale Anbieter 32

3.2.3.6 Ausländische Postdienstleister in Deutschland 33

3.2.4 Entwicklungen bei Produkten und Dienstleistungen 34

3.2.5 Preisentwicklungen im Briefbereich 36

3.2.5.1 Inlandsbriefe 36

3.2.5.2 Internationaler Preisvergleich 37

3.2.6 Beschäftigte im lizenzpflichtigen Bereich / Ausbildung 40

4 Analyse und Perspektiven des Wettbewerbs 43

4.1 Entwicklung des Marktes für Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen 43

4.2 Entwicklung des Briefmarktes 45

4.2.1 Entwicklung bei Ende-zu-Ende-Briefdienstleistungen 45

4.2.2 Entwicklung von Kooperationen und Zustellnetzen 49

4.2.3 Entwicklung bei Netzzugang und Konsolidierung 50

4.3 Ausblick 51

4.4 Versorgung einzelner Bundesländer mit lizenzpflichtigen Postdienstleistungen 52

Teil II Universaldienst 55

1 Einleitung 56

2 Post-Universaldienstleistungen 56

3 Verbraucherschutz und Verbraucherservice 61

Teil III Tätigkeiten 65

1 Lizenzierung 66

1.1 Lizenzerteilung 66

1.2 Ermittlung der wesentlichen Arbeitsbedingungen 68

1.3 Überprüfung der Einhaltung der Lizenzbedingungen 70

1.4 Sonstige Lizenzangelegenheiten 72

1.5 Lizenznehmerforum 73

2 Erfassung anzeigepflichtiger Tätigkeiten 73

3 Netzzugang und Konsolidierung 74

3.1 Teilleistungen in den Jahren 2006 und 2007 74

3.2 Teilleistungsverträge 75

3.3 Marktsituation bei den Konsolidierern 77

3.4 Zusatzvereinbarungen zu Endkunden-Teilleistungsverträgen 78

3.5 Vertragspartner bei Endkunden-Teilleistungsverträgen nach umsatzsteuerrechtlichen Gesichtspunkten 79

3.6 Zugang zu Postfachanlagen der Deutschen Post AG 81

3.7 Zugang zu Informationen über Adressänderungen 82

4 Entgeltregulierung 83

4.1 Price-Cap-Regulierung 83

4.2 Price-Cap-Genehmigungsverfahren 2008 87

4.3 Einzelentgeltgenehmigungsverfahren 87

5 Besondere Missbrauchsaufsicht 92

5.1 Rahmenvertrag Bayern 92

5.2 Entgeltüberprüfung bei Schalterpaketen 93

5.3 Andere Verfahren 94

6 Internationale Aktivitäten und grenzüberschreitende Regulierung 94

6.1 Weltpostverein (WPV / UPU) 94

6.2 Umsetzung des Weltpostvertrags 95

6.3 Vorgehen bei Remailingverdacht 96

6.4 Europäischer Ausschuss für Regulierungsfragen im Postbereich (CERP) 97

6.5 Europäisches Komitee für Normung (CEN) 99

6.6 Bilaterale Gespräche 101

6.7 Temporäre Partnerschaften im Postbereich (Twinning-Projekte) 102

7 Postgeheimnis, Datenschutz 103

Teil IV Stellungnahmen gemäß § 47 Postgesetz 107

1 Universaldienst 108

1.1 Umfang des Universaldienstes 108

1.2 Anpassung des Universaldienstes 108

1.3 Wegfall der Exklusivlizenz und Datum "31. Dezember 2007" 111

2 Exklusivlizenz 112

Teil V Entwicklungen im nationalen und internationalen Recht im Bereich Post 113

1 Entwicklungen im nationalen Recht.....114

1.1 Änderungen der Gesetzgebung 114

1.2 Anhängige Gerichtsverfahren.....114

2 Entwicklungen im internationalen Recht.....121

Teil VI Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur.....123

1 Status, Funktion und Struktur der Bundesnetzagentur.....124

2 Personal, Haushalt 127

3 Beirat 129

4 Wissenschaftliche Beratung 131

5 Aufgaben auf den Gebieten der anderen Netzsektoren 133

Teil VII Anhang 141

Anhang 1 Beirat der Bundesnetzagentur.....142

Anhang 2 Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen 147

Anhang 3 Verzeichnis der Abkürzungen und Kurzschreibweisen 149

Anhang 4 Organisationsplan der Bundesnetzagentur 151

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Liberalisierung und Marktzugang im Briefbereich(Stand: 05. Oktober 2007) ...10

Abbildung 2: Der Postmarkt im Detail 12

Abbildung 3: Beschäftigte im Wirtschaftszweig Private Post- und Kurierdienste (WZ 64.12) 13

Abbildung 4: Anteil europäischer Länder am Umsatz des europäischen KEP-Marktes 14

Abbildung 5: Entwicklung des Wettbewerbsbereichs im Briefmarkt 20

Abbildung 6: Entwicklung von Umsatz und Absatz im lizenzpflichtigen Bereich 21

Abbildung 7: Entwicklung der Umsätze und Sendungsmengen im lizenzpflichtigen Bereich 22

Abbildung 8: Aufteilung der Umsätze im Briefmarkt 2007 (Erwartungswerte) 22

Abbildung 9: Marktanteile im lizenzpflichtigen Bereich nach Umsätzen 23

Abbildung 10: Marktanteile nach Sendungsmengen 23

Abbildung 11: Umsatzentwicklung bei den lizenzpflichtigen Dienstleistungen 24

Abbildung 12: Aufteilung und Entwicklung der Umsätze bei lizenzpflichtigen Dienstleistungen 25

Abbildung 13: Verteilung der Umsätze auf Unternehmen 26

Abbildung 14: Betriebsergebnisse / Aufschlüsselung (ohne Deutsche Post AG) 27

Abbildung 15: Marktanteile im Wettbewerbsbereich 27

Abbildung 16: Umsatz- und Ergebnisanteile der Unternehmensbereiche der Deutsche Post World Net im Geschäftsjahr 2006 29

Abbildung 17: Aktivitäten von ausländischen Unternehmen (EU-Länder) in Deutschland 33

Abbildung 18: Beispiel 50-Gramm-Brief 37

Abbildung 19: Preis-/Gewichtsstrukturen für Briefsendungen bis 50 g 38

Abbildung 20: Preisniveau für Einzelbriefsendungen 39

Abbildung 21: Entwicklung der Beschäftigten bei der Deutschen Post AG 2003 - 2006 40

Abbildung 22: Entwicklung der Beschäftigten bei den Lizenznehmern 2003 - 2006 41

Abbildung 23: Entwicklung der Beschäftigten (Deutsche Post AG / Lizenznehmer) 41

Abbildung 24: Erreichter Stand der Lizenzierung im Postbereich (seit 1998) 47

Abbildung 25: Entwicklung der Gesamtzahl der stationären Einrichtungen 57

Abbildung 26: Statistik der Bürgereingaben, Beschwerden und Anfragen 62

Abbildung 27: Lizenzerteilung 1998 bis 2007 67

Abbildung 28: Lizenzanträge, Lizenzen und Marktaustritte seit 1998 67

Abbildung 29: Entwicklung der Neuabschlüsse von Teilleistungsverträgen seit 2000 76

Abbildung 30: Entwicklung der Neuabschlüsse von Zusatzvereinbarungen zu Endkunden-Teilleistungsverträgen seit 2000.....79

Abbildung 31: Vertragspartner bei Teilleistungsverträgen mit Endkunden.....80

Abbildung 32: Entwicklung der Neuabschlüsse der Verträge über den Zugang zu Postfachanlagen seit 1999 81

Abbildung 33: Entwicklung der Neuabschlüsse der Verträge über den Zugang zu Informationen über Adressänderungen seit 2000.....82

Abbildung 34: Einnahmen für die Haushaltsjahre 2006 und 2007.....128

Abbildung 35: Ausgaben für die Haushaltsjahre 2006 und 2007.....129

Abbildung 36: Mitglieder und stellvertretende Mitglieder des Beirates bei der Bundesnetzagentur - Bundestag (Stand: November 2007).....142

Abbildung 37: Mitglieder und stellvertretende Mitglieder des Beirates bei der Bundesnetzagentur - Bundesrat (Stand: November 2007).....144

Abbildung 38: Mitglieder des Wissenschaftlichen Arbeitskreises für Regulierungsfragen bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen.....147

Teil I

Lage und Entwicklung

des Wettbewerbs

1 Überblick

Die Postmärkte haben im Berichtszeitraum eine bemerkenswerte Dynamik entwickelt. Dies gilt für den Markt für Kurier- und Expressdienstleistungen, der überdurchschnittliche Wachstumsraten aufweist, wie auch für den Markt für Paketdienstleistungen für Kleinversender. In diesem Markt ist neben dem traditionellen Anbieter Deutsche Post AG erstmals ein ernsthafter Wettbewerber aufgetreten, dessen erklärter Wille darin besteht, der Deutschen Post AG die Marktführerschaft streitig zu machen.

Dies gilt aber auch für den Markt für Briefdienstleistungen, der sich nach den mühsamen Jahren der Start-up-Phase auf dem Weg zu wettbewerblichen Strukturen befindet. Es gibt mehr als 750 am Markt aktiv tätige, über das gesamte Land – auch und gerade in den ländlichen Gebieten – verteilte, kleine und mittlere Unternehmen. Diese haben trotz der gesetzlichen Beschränkung auf Marktnischen eine Vielfalt an Dienstleistungen entwickelt und inzwischen mehr als 10 % des Marktes errungen.

Zu dieser Entwicklung hat die Bundesnetzagentur und im Weiteren auch das Bundeskartellamt nicht unwesentlich beigetragen. Insbesondere die Entwicklung und Durchsetzung der qualitativ höherwertigen Dienstleistungen (D-Lizenz), für die die Exklusivlizenz der Deutschen Post AG nicht gilt, hat den Weg für ökonomisch attraktive Geschäftsmodelle im Ende-zu-Ende-Wettbewerb geebnet. Das Bundeskartellamt hat mit seiner Entscheidung vom 11. Februar 2005, deren sofortige Vollziehbarkeit vom OLG Düsseldorf bestätigt wurde, den Zugang zu Teildienstleistungen der marktbeherrschenden Deutschen Post AG auch für Wettbewerber geöffnet, insbesondere den Zugang zu Briefzentren.

Derzeit befindet sich der Briefmarkt in einer Konsolidierungsphase. Die Unternehmen bilden Kooperationen, die auf eine möglichst große geografische Reichweite angelegt sind. Es sind vor allem zwei Unternehmen, die durch Kooperationen und Übernahmen von Konkurrenten Briefnetze aufbauen, die (fast) das gesamte Land abdecken. Ihr erklärtes Ziel ist es, der Deutschen Post AG in ihrem angestammten Kernmarkt für gewerbliche Massensendungen möglichst große Marktanteile abzunehmen.

Die wirtschaftlichen Aussichten hatten sich in diesem Markt zwischenzeitlich derart verbessert, dass die Preise für die Übernahme konsolidierter Unternehmen deutlich angestiegen waren. Die beeindruckendste Summe waren die rund 510 Millionen Euro für die Übernahme von etwa der

Hälfte der Anteile der PIN Group AG[1]. Die Bundesnetzagentur schätzt die gesamten Investitionen, die von Mitte 2006 bis Ende 2007 getätigt wurden (ohne Deutsche Post AG), auf ca. 700 Mio. Euro. Sie sind von den Marktteilnehmern in Erwartung des zum 01. Januar 2008 anstehenden Wegfalls des Restmonopols der Deutschen Post AG getätigt worden.

Auf europäischer Ebene hat der neue Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission vom 18. Oktober 2006 zur Herstellung des Binnenmarktes für Postdienste eine Rolle gespielt. In Deutschland hat die Diskussion über diesen Vorschlag, die im Wesentlichen während der deutschen Präsidentschaft im Rat stattfand, zu einer Debatte um den Gleichklang der Marktöffnung auf nationaler und europäischer Ebene und damit um eine erneute Verlängerung der Exklusivlizenz für die Deutsche Post AG geführt. Sie blieb letztlich ohne Erfolg. Stattdessen kam es zu einer Debatte über die Einführung von Mindestlöhnen im Briefmarkt sowie um eine Beibehaltung der bisher exklusiv zugunsten der Deutschen Post AG wirkenden Befreiung von der Umsatzsteuer für Universaldienstleistungen. Dies hat bei manchen Beobachtern den Eindruck erweckt, es ginge bei diesen Maßnahmen (auch) darum, der Deutschen Post AG per Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen den Übergang zu reinen Wettbewerbsbedingungen in dem für ihren wirtschaftlichen Erfolg so wichtigen Markt zu erleichtern. Dies würde aber dazu führen, dass ein "Wettbewerb auf gleicher Augenhöhe“, der für die Wettbewerber der Deutschen Post AG wegen deren überragender Marktposition ohnehin recht schwierig wäre, weiterhin zurückgestellt werden würde.

Wie auch immer diese Auseinandersetzung ausgehen wird: Sie zeigt zum einen, dass außer dem Interesse, einen offenen Briefmarkt mit den bekannten Vorteilen zu schaffen, auch andere Interessen wie die Sicherstellung des Universaldienstes unter Marktbedingungen und/oder die Berücksichtigung fiskalischer Interessen, die sich aus der Beteiligung des Staates an dem marktbeherrschenden Unternehmen herleiten, Berücksichtigung finden sollen. Sie zeigt aber auch – zumindest was die Sicherstellung des Universaldienstes angeht –, dass das Vertrauen in die Wirksamkeit der Marktmechanismen im Briefmarkt noch nicht bei allen Beteiligten genügend entwickelt ist. Es wird nicht nur, aber auch von der Arbeit der Bundesnetzagentur abhängen, dies zu ändern.

---

[1] Quelle: Pressemitteilung der Axel Springer AG: „Axel Springer übernimmt Mehrheit an PIN Group AG“, 28. Juni 2007

2 Rahmenbedingungen

2.1 Wirtschaftliches Umfeld

Nach einer längeren Phase der Konsolidierung hat sich die Gesamtwirtschaft in Deutschland im Berichtszeitraum positiv entwickelt. Die Konjunktur befindet sich in einer nachhaltigen Aufschwungphase. Die Signale in den meisten Industrie- und Dienstleistungsbranchen sind auf Wachstum gestellt. Diese erfreuliche Entwicklung wirkt sich seit einiger Zeit erkennbar auch auf die Postmärkte aus. Die überwiegende Zahl der Anbieter von Postdienstleistungen profitiert vom Wachstum der deutschen Wirtschaft. Dies betrifft sowohl Zuwächse bei der Geschäftspost durch verstärkte Werbemaßnahmen der Unternehmen als auch den Kurier-, Express- und Paketbereich, der im Zuge wachsender nationaler wie länderübergreifender Warenströme insgesamt höhere Sendungsaufkommen aufweist.

Wie weite Teile der Gesamtwirtschaft befinden sich auch die Postmärkte als nachgelagerte Dienstleistungsbranche in einem anhaltenden Prozess der Veränderung. Das geänderte Kommunikationsverhalten der Verbraucher wirkt sich unmittelbar auf die Nachfrage nach Postdienstleistungen aus. Elektronische Kommunikationsformen beeinflussen die Marktentwicklung maßgeblich und erfahrungsgemäß weitgehend irreversibel. Der elektronische Nachrichtenversand (E-Mail) und die Nutzung des Mobiltelefons zum Austausch von Kurznachrichten (SMS) haben sich im privaten Bereich längst durchgesetzt und den klassischen Brief teilweise ersetzt. Auch Geschäftskunden nutzen z. B. mit dem elektronischen Versand von Rechnungen immer mehr die modernen Kommunikationstechniken.

Auf das Briefaufkommen insgesamt hat sich diese Substitution bislang nicht negativ ausgewirkt: In der Summe sind die Sendungsmengen in Deutschland in den letzten Jahren vor allem durch Zuwächse bei den Massensendungen (Werbepost etc.) gestiegen. Dies wird auch durch die Marktforschung im Bereich der Direktwerbung bestätigt, die eine unverändert hohe Präferenz für das Medium Werbepost ermittelt. Auch zukünftig wird die Mehrzahl dieser Sendungen von Geschäftskunden auf dem Postweg an die Empfänger zugestellt werden. Trotz leichter Rückgänge bei Privatkundenbriefen wird der Briefmarkt damit weiterhin zu den Wachstumsträgern im Postsektor gehören. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, die Rückgänge der Sendungsmengen von jährlich bis zu 3 % verzeichnen, hebt sich der deutsche Briefmarkt mit einem leichten Zuwachs seit 5 Jahren positiv ab.

Neben der zunehmenden Verwendung von E-Mail und SMS gewinnt auch der Internethandel weiter an Bedeutung. Nach Angaben der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) wurden im

Jahr 2006 15,3 Mrd. Euro mit Bestellungen über das Internet umgesetzt[2]. Für das Jahr 2007 wird damit gerechnet, dass im Online-Handel erstmals mehr umgesetzt wird als im traditionellen Versandhandel, bei dem die Bestellungen nicht über das Internet, sondern über Telefon, Telefax oder Brief erfolgen. Der stationäre Handel wird zwar für viele Waren und Dienstleistungen an Bedeutung verlieren, macht aber z. B. im Non-Food-Bereich (Textilien, Elektrogeräte etc.) mit einem Umsatzanteil von 85 % (61,5 Mrd. Euro) im ersten Halbjahr 2007 noch immer den weitaus größten Anteil aus. Online-Handel und traditioneller Versandhandel stehen dem mit 8 % (5,8 Mrd. Euro) bzw. 7 % (5,1 Mrd. Euro) gegenüber.[3]

Die Anbieter von Postdienstleistungen können vom wachsenden Online-Handel unmittelbar profitieren. So hat die intensivere Nutzung des Versandhandels und von Auktionsplattformen zu einem weiteren Anstieg bei Paketsendungen an private Empfänger geführt. Angesichts dieses Booms bieten mittlerweile alle großen Paketdienstleister die Zustellung auch an Privatadressen an. Bei den von Kleinversendern aufgegebenen Paketen hat sich neben dem Markführer DHL die Hermes Logistik Gruppe etabliert. Seit dem Markteinstieg im Jahr 2003 hat Hermes seinen Marktanteil überdurchschnittlich gesteigert. Mit dazu beigetragen hat das mittlerweile dichte Netz von Annahme- bzw. Rücknahmestellen, das für das Geschäft mit Privatkunden und Kleinversendern unabdingbar ist (vgl. Teil I, Kap 3.1.2 - Wettbewerber im KEP-Markt).

Neben den rein nationalen Entwicklungen werden die Postmärkte auch von der Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen beeinflusst. Aufgrund der international hochgradigen Arbeitsteilung gewinnen grenzüberschreitende Transport- und Verteilnetzwerke in den Postmärkten immer stärker an Bedeutung. Langfristig werden nur solche Anbieter auf global zusammenwachsenden Märkten erfolgreich sein, die für die logistischen Anforderungen an international verflochtene Waren- und Wirtschaftsströme entsprechende Lösungen bereitstellen können. Für Wettbewerber auf den deutschen Postmärkten ergeben sich hieraus weitere Wachstumschancen durch steigende Sendungsmengen aus dem internationalen Marktumfeld.

In den Briefmärkten, die europaweit von auslaufenden Monopolen und gleichzeitiger Privatisierung der staatlichen Postunternehmen gekennzeichnet sind, bietet sich der Vorstoß in andere räumlich und sachlich angrenzende Märkte an – durch vertikale und horizontale Integration als ein geeigneter Ausweg bei potenziell sinkenden Marktanteilen. Diesen Weg gehen fast alle ehemaligen staatlichen Postunternehmen, die sich ernsthaft auf den Wettbewerb in ihren Stammmärkten vorbereiten wie die niederländische TNT oder die Deutsche Post AG. Diese

---

[2] Quelle: Presseartikel „Umsatz mit Onlinekäufen steigt auf über 15,3 Mrd. Euro“, http://www.gfk.com, 12. März 2007

[3] Quelle: Gesellschaft für Konsumforschung AG, Chart der Woche 37/07 „Das Internet ist als Vertriebskanal weiter auf dem Vormarsch.“, http://www.gfk.com, September 2007

Unternehmen haben sich durch Internationalisierung und Diversifizierung zu breit aufgestellten Konzernen weiterentwickelt. Erklärtes Ziel der Deutschen Post AG ist es zum Beispiel, ihre Kunden in Erfüllung derer Bedürfnisse überall hin zu begleiten. Die Kontrolle der internationalen Sendungsströme in eigenen Transport- und Verteilnetzen bietet nicht nur qualitative Vorteile durch kürzere Beförderungszeiten und durch den Wegfall von Schnittstellen zwischen Netzen unterschiedlicher Anbieter. Durch Ausweitung der eigenen Wertschöpfungskette in den vor- und nachgelagerten Bereich können sinkende Einnahmen aus den heimischen Briefmärkten durch höhere Zusatzerlöse mit brief- und paketnahen Dienstleistungen kompensiert werden.

Alles in allem bieten die genannten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen derzeit günstige Voraussetzungen für eine weitere positive Entwicklung der Postmärkte. Der zunehmende Wettbewerb wird neben klassischen postalischen Angeboten auch neue Dienstleistungen hervorbringen. Für die Nachfrager werden sich neue Wahlalternativen mit einem vielfältigeren Angebot von Postdienstleistungen ergeben.

2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die wirtschaftliche Entwicklung des Postsektors wird nachhaltig von den gesetzlichen Rahmenbedingungen beeinflusst. In erster Linie spielen hierbei noch bestehende Betätigungsschranken für die Wettbewerber eine Rolle, die sich aus der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG ergeben (vgl. Teil I, Kap. 2.2.1 - Marktzugang in Deutschland).

Einen wesentlichen Einfluss auf den Wettbewerb hatte im Berichtszeitraum die steuerliche Ungleichbehandlung nach dem Umsatzsteuergesetz bei bestimmten Postdienstleistungen. So sind die Dienstleistungen der Deutschen Post AG im Bereich der gesetzlichen Exklusivlizenz und der sonstigen Universaldienstleistungen – mit Ausnahme der Geschäftskundenpakete – bislang von der Umsatzsteuer befreit. Die Dienstleistungen anderer Postdienstleister hingegen sind uneingeschränkt umsatzsteuerpflichtig. Dies wirkt sich erheblich auf die Preisbildung aus.

Aufgrund der Umsatzsteuerbefreiung kann die Deutsche Post AG ihre Leistungen brutto für netto anbieten. Sie kann allerdings die Umsatzsteuer für bezogene Vorleistungen nicht in Abzug bringen, so dass der Wettbewerbsvorteil in der Summe geringer ausfällt als der nominelle Umsatzsteuersatz.

Wettbewerber hingegen können zwar ihre Vorsteuer auf erhaltene Lieferungen und Leistungen geltend machen, sind jedoch hinsichtlich der Preise für ihre Angebote am Markt benachteiligt. Sofern ihre Kunden nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind (wie öffentliche Auftraggeber, Banken

oder Versicherungen), wirkt sich die Umsatzsteuer preiserhöhend gegenüber dem Angebot der Deutschen Post AG aus. Immerhin etwa die Hälfte des Volumens des Briefmarktes stammt aus diesem Kundenkreis.

Die Monopolkommission hat in ihrem Sondergutachten im Dezember 2005 über die Wettbewerbsentwicklung auf den Postmärkten zur Frage der Umsatzsteuererhebung auf Postdienstleistungen Stellung genommen. Darin hat sie die steuerliche Ungleichbehandlung als gravierendes Wettbewerbshemmnis auf den Postmärkten kritisiert und wiederholt eine Reform für notwendig erachtet.

Die Bundesnetzagentur hat in ihrem Tätigkeitsbericht 2004 / 2005 festgestellt, dass die jetzige steuerliche Ungleichbehandlung zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Diese werden sich mit zunehmender Liberalisierung und mit jeder Erhöhung des Umsatzsteuersatzes in einem voll geöffneten Markt noch stärker als bisher auswirken. Die Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes Anfang 2007 um drei Prozentpunkte hat die Unterschiede nochmals vergrößert. Für die Zeit nach dem Auslaufen der Exklusivlizenz empfiehlt die Bundesnetzagentur eine wettbewerbsneutrale Regelung, die Klarheit und Chancengleichheit für die Akteure in den betroffenen Postmärkten schafft.

Die Bundesregierung ist in ihrer Stellungnahme zum Sondergutachten der Monopolkommission und zum Tätigkeitsbericht 2004 / 2005 der Bundesnetzagentur der Auffassung gefolgt, "dass eine unterschiedliche steuerliche Behandlung von Marktteilnehmern zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann" (Bundestags-Drucksache 16/1600). Im Mai 2007 hat die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage von mehreren Abgeordneten des Deutschen Bundestages diese Einschätzung noch einmal bestätigt (Bundestags-Drucksache 16/5216).

2.2.1 Marktzugang in Deutschland

Der größte Teil des Postmarktes ist bereits liberalisiert (~ 80 %). Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen sind bereits seit geraumer Zeit für den Wettbewerb geöffnet. Dagegen unterliegt die Betätigung im Briefmarkt regulatorischen Einschränkungen.

Die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen bis 1.000 Gramm steht unter gesetzlichem Erlaubnisvorbehalt. Hierzu bedarf es gemäß § 5 Postgesetz (PostG) einer Lizenz der Bundesnetzagentur. Von dieser Lizenzpflicht sind Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen sowie Kurierdienste ausgenommen.

Lizenzen werden im Hinblick auf das Grundrecht der Berufsfreiheit (Artikel 12 Grundgesetz) zahlenmäßig unbeschränkt erteilt. Eine Lizenz darf nur versagt werden, wenn einer der in § 6 Abs. 3 PostG abschließend genannten Versagungsgründe vorliegt. Hierzu zählen fehlende Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit oder Fachkunde, die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung sowie das nicht unerhebliche Unterschreiten der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind.

Der Zugang zum Markt der Briefbeförderung war im Berichtszeitraum nach wie vor maßgeblich durch die in § 51 PostG normierte, befristete gesetzliche Exklusivlizenz zugunsten der Deutschen Post AG geprägt und eingeschränkt (Details siehe Teil I, Kap. 3.2 - Briefmarkt). Andere Anbieter können bis dahin nur in den Bereichen tätig sein, für die die Exklusivlizenz der Deutschen Post AG kraft Gesetz nicht gilt.

Die Exklusivlizenz war nach dem zum 01. Januar 1998 in Kraft getretenen Postgesetz ursprünglich bis Ende 2002 befristet, wurde dann aber um weitere fünf Jahre bis Ende 2007 verlängert. Zwar wurde der Umfang dieses Monopols in dieser Zeit schrittweise reduziert (vgl. Teil I, Kap. 3.2.1 - Schrittweise Liberalisierung des Briefmarktes), an der faktischen Markteintrittsbarriere hat sich aber nichts geändert. Günstigere Marktzutrittsbedingungen werden sich erst nach dem Auslaufen der Exklusivlizenz zum Ende des Jahres 2007 ergeben.

Mit dem Postgesetz ist aber nicht nur eine Betätigung in Teil- und Nischenmärkten des Briefmarktes, sondern auch – in Form der sogenannten Teilleistungen gemäß §§ 28, 29 PostG – der Zugang zum Netz des marktbeherrschenden Unternehmens Deutsche Post AG ermöglicht worden. Damit wird insbesondere der Zugang zu den Briefzentren der Deutschen Post AG, aber auch der Zugang zu Postfachanlagen der Deutschen Post AG oder zu Informationen über Adressänderungen eröffnet.

Von dem Zugang zu Teilleistungen haben insbesondere Kunden, die große Mengen Briefe versenden, sowie – in wesentlich geringerem Umfang – Wettbewerber der Deutschen Post AG profitiert, sofern sie genügend Briefmengen einsammeln konnten (sogenannte Konsolidierung von Briefsendungen). Sie erhielten bzw. erhalten bei Erreichen bestimmter Einlieferungsmengen (genehmigte) Entgeltermäßigungen auf die Briefpreise.

Das Bundeskartellamt hat im Jahre 2005 auf Beschwerde einiger dieser Konkurrenten entschieden, dass die Deutsche Post AG mit der Verweigerung des Zugangs zu ihren Briefzentren das Verbot der Diskriminierung von Konkurrenten verletzte. Das Bundeskartellamt untersagte der Deutschen Post AG, den Wettbewerbern den Zugang zu Teilleistungen und die Gewährung von Teilleistungsrabatten zu verweigern (vgl. Teil V, Kap. 1.2 - Stand anhängiger Gerichtsverfahren).

Das Oberlandesgericht Düsseldorf bestätigte in einem Eilverfahren die sofortige Vollziehbarkeit dieser Entscheidung. Das Hauptsacheverfahren ruht, bis ein Vorlageverfahren sowie ein paralleles Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland mit gleicher Thematik vom Europäischen Gerichtshof entschieden worden ist.

Die Bundesnetzagentur hat den diskriminierungsfreien Netzzugang für Konsolidierer im Rahmen mehrerer förmlicher Verfahren angeordnet. Mit diesen Anordnungen wurden weitere Markteintrittsbarrieren beseitigt und eine wesentlich effizientere Sendungsvorbereitung ermöglicht. Auch für diese Art des Marktzugangs für Wettbewerber gilt, dass er nach der Marktöffnung nicht mehr durch rechtliche Marktzutrittsschranken beeinträchtigt wird.

2.2.2 Marktzugang in Europa

Der Marktzugang in Deutschland wird auch weiterhin von der Entwicklung auf europäischer Ebene beeinflusst. Die Umsetzung europäischer Wettbewerbsregelungen wirkt sich unmittelbar auf die nationale Gesetzgebung aus. So ist das deutsche Postgesetz seit seinem Inkrafttreten hinsichtlich der Preis- und Gewichtsgrenze des Monopolbereiches an die europäischen Vorgaben angepasst worden.

Nach der derzeit geltenden Postrichtlinie (RL 97/67/EG in der Fassung der RL 2002/39/EG) können die Mitgliedstaaten, soweit es für die Aufrechterhaltung des Universaldienstes notwendig ist, das Abholen, das Sortieren, den Transport und die Zustellung von Inlandsbriefsendungen und eingehenden grenzüberschreitenden Briefsendungen für Anbieter von Universaldienstleistungen reservieren (Gewichtsgrenze: 50 Gramm; Preisgrenze: das Zweieinhalbfache des öffentlichen Tarifs für eine Briefsendung der ersten Gewichtsklasse der schnellsten Kategorie). Dasselbe gilt für die Direktwerbung und / oder für abgehende grenzüberschreitende Briefsendungen innerhalb der oben genannten Gewichts- und Preisgrenzen. Allerdings können die Mitgliedstaaten bereits im Rahmen dieser EU-Richtlinie Maßnahmen beibehalten oder einführen, die eine stärkere Liberalisierung beinhalten, als die bestehende Richtlinie mindestens vorsieht.

Die Mitgliedstaaten haben diese Bestimmungen im Berichtszeitraum in unterschiedlichem Maße genutzt (vgl. Abb. 1). Dementsprechend unterschiedlich gestalten sich gegenwärtig die Marktöffnung und der Marktzugang. Briefsendungen über 50 Gramm sind in allen Mitgliedstaaten für den Wettbewerb geöffnet. Die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes für Postdienste mit gleichen Marktzugangsbedingungen in allen Mitgliedstaaten wird mit der Dritten EU-Postrichtlinie angestrebt (vgl. Teil V, Kap. 2 - Entwicklungen im internationalen Recht).

Abbildung 1: Liberalisierung und Marktzugang im Briefbereich (Stand: 05. Oktober 2007)

	Inlandsbriefe (individuell)	Werbesendungen (Direct mail)	Auslandspost (abgehend)	Größenordnung Briefbereich (Mio. €) 2006	Größenordnung Monopolbereich (Mio. €) 2006	erforderliche Lizenz (Art)	Marktfreigabe
Großbritannien				11.000	0	BL	2006
Schweden				1.500	0	BL	1994
Finnland				850	0	UL	1995
Niederlande				4.000	1.700	keine	*2008*
Österreich				1.400	600	AG	*2011*
Tschechische Republik				250	100	keine	*2013*
Slowenien				125	50	AG	*2011*
Estland				20	10	UL	*2011*
Spanien				1.600	500	UL	*2011*
Italien				4.500	2.000	UL	*2011*
Rumänien				50	20	k.A.	*2013*
Bulgarien				20	8	k.A.	*2011*
Lettland				15	7	UL	*2013*
Deutschland				**11.500**	**5.000**	**BL**	**2008**
Frankreich				11.000	6.100	BL	*2011*
Belgien				1.500	800	UL	*2011*
Dänemark				900	475	AG	*2011*
Irland				550	300	AG	*2011*
Litauen				20	10	UL	*2013*
Polen				850	475	BL	*2013*
Portugal				550	300	UL	*2011*
Griechenland				400	225	UL	*2013*
Ungarn				300	160	UL	*2013*
Luxemburg				125	70	UL	*2013*
Slowakei				120	65	AG	*2013*
Zypern				25	15	UL	*2013*
Malta				15	10	UL	*2013*
				53.285	**19.000**		

Erläuterungen:

Monopol für Briefsendungen ≤ 50 g

bereits voll liberalisiert

Spanien: Ortspost liberalisiert, Monopol für darüber hinausgehende Post ≤ 50 g

UL = individuelle Lizenz für alle Universaldienstleistungen (einschließlich Pakete)

BL = individuelle Lizenz für einige oder alle Briefdienstleistungen

AG = Allgemeingenehmigung für (nicht reservierte) Universaldienstleistungen

Quellen: EU-Kommission, Statistiken des Weltpostvereins (WPV), andere Regulierungsbehörden, eigene Berechnungen

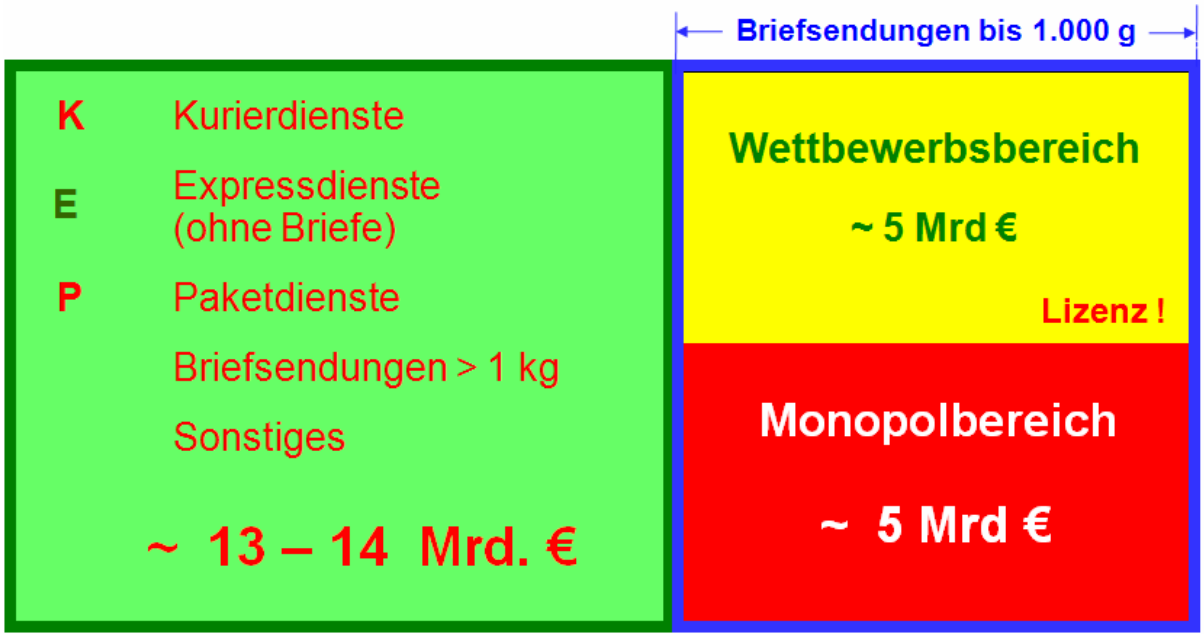
Ergänzend zu den sektorspezifischen Regeln der Postrichtlinie sind die allgemeinen Wettbewerbsregeln, insbesondere die Art. 81, 82, 86 und 87 EG-Vertrag anwendbar. Die Kommission hat hierzu bereits 1998 eine "Mitteilung über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Postsektor und über die Beurteilung bestimmter staatlicher Maßnahmen betreffend Postdienste" veröffentlicht (EG 98/C 39/02). Die Kommission hat dabei deutlich gemacht, dass sie die Institution der Europäischen Gemeinschaften ist, die die Aufsicht über die Einhaltung der Wettbewerbsregeln auch gegenüber den Mitgliedstaaten ausübt. Sie hat des Weiteren die Anwendung der Wettbewerbsregeln in konkreten Fällen anhand von Beispielen erläutert.

Dass dies keine abstrakten Äußerungen sind, hat auch die Bundesrepublik Deutschland erfahren: Die Europäische Kommission hat sowohl die Diskriminierung von Konkurrenten beim Zugang zu Teilleistungen der Deutschen Post AG und die Nicht-Gewährung von Teilleistungsrabatten an Wettbewerber als auch die Umsatzsteuerregelung für Postdienstleistungen in Deutschland beanstandet und jeweils Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik eingeleitet (siehe Pressemitteilungen IP/04/1254 und IP/07/1164). Der Fall der Konsolidierung ist inzwischen beim Europäischen Gericht erster Instanz anhängig (Aktenzeichen T-490/04).

3 Struktur der Postmärkte

Der Gesamtmarkt für Postdienstleistungen in Deutschland umfasste im Jahr 2006 Umsätze von über 23 Mrd. Euro. Für das Jahr 2007 ist mit einem Umsatzvolumen von bis zu 24 Mrd. Euro zu rechnen. Knapp 80 % dieses Marktes sind bereits für den Wettbewerb geöffnet, insbesondere der gesamte Bereich Kurier-, Express- und Paketdienste sowie bestimmte Teile des Briefmarktes. Der Monopolbereich wird Ende 2007 entfallen. Ab dann wird auch der Briefmarkt als letzter Teil der Postmärkte in Gänze dem Wettbewerb unterworfen sein.

Abbildung 2: Der Postmarkt im Detail



3.1 Markt für Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen

3.1.1 Marktstrukturdaten

Der Markt für Kurier-, Express- und Paketdienste (KEP-Markt) mit einem Umsatzvolumen von über 13 Mrd. Euro hat sich im Berichtszeitraum weiter positiv entwickelt. Die großen, deutschlandweit tätigen Anbieter DHL, DPD (Deutscher Paketdienst), FedEx, GLS (General Logistics Systems), Hermes, TNT, United Parcel Service (UPS) stehen in einem anhaltend intensiven Wettbewerb untereinander. Daneben gibt es eine Vielzahl von kleineren und spezialisierten Anbietern, die ebenfalls vom Marktwachstum profitiert haben.

Der Kurierdienst ist nach dem Postgesetz durch eine permanente Begleitung der Sendung und jederzeitige Dispositionsmöglichkeit gekennzeichnet. Zum Expressdienst gehört die beschleunigte, termingenaue Beförderung von Sendungen, die in der Regel über Umschlagzentren abgewickelt wird. Unter Paketdienst versteht man nach der Post-Universaldienstleistungsverordnung ein Standardprodukt mit einer durchschnittlichen Laufzeit von 1-2 Tagen, ohne genaue terminliche Fixierung der Auslieferung.

Insgesamt waren nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Strukturerhebung im Dienstleistungsbereich zum Stichtag 30. September 2005) im Wirtschaftszweig Private Post- und Kurierdienste einschließlich der Deutschen Post AG rund 414.600 Personen beschäftigt. Diese teilen sich wie folgt auf:

Abbildung 3: Beschäftigte im Wirtschaftszweig Private Post- und Kurierdienste (WZ 64.12)

Briefdienste	199.972
Zeitungsdienste	124.542
Paketdienste	38.659
Expressdienste	4.775
Kurierdienste	39.270
sonstige postalische Dienstleistungen	7.370

Quelle: Statisches Bundesamt, Wiesbaden, 2007

Nach neueren Veröffentlichungen werden für den Kuriermarkt folgende Daten angegeben: Der Umsatz beträgt insgesamt ca. 3,3 Mrd. Euro bei einem Sendungsvolumen von rund 250 Mio. Sendungen und ca. 40.000 Beschäftigten[4].

Der Express- und insbesondere der Paketmarkt werden von wenigen großen Unternehmen dominiert. Der Konzentrationsgrad im Paketmarkt ist dabei wesentlich höher als im Expressmarkt.

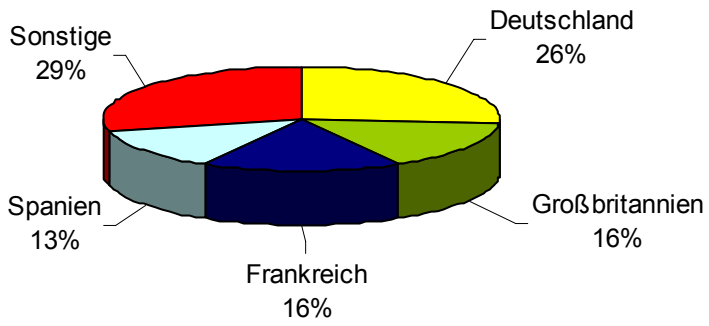
Der KEP-Markt hat sich nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch im europäischen Rahmen positiv entwickelt. Mit einem Umsatzvolumen von über 13 Mrd. Euro ist der deutsche KEP-Markt vor Großbritannien, Frankreich und Spanien der größte in Europa. Deutschland hebt sich mit einem Anteil von 26 % am europäischen KEP-Markt deutlich von Großbritannien (16 %), Frankreich (16 %) und Spanien (13 %) ab.[5]

---

[4] Quelle: Studie der Manner-Romberg Unternehmensberatung im Auftrag des Bundesverbandes der Kurier-Express-Post-Dienste e.V (BdKEP.)

[5] Quelle: „KEP-Markt in Deutschland, aktuelle Trends“, Vortrag der ITA Logistics auf dem 13. Europäischen KEP-Kongress, S. 6

Abbildung 4: Anteil europäischer Länder am Umsatz des europäischen KEP-Marktes



Neben dem Wachstum durch eine verstärkte Nutzung des Versandhandels - insbesondere des Online-Handels - besteht eine gesteigerte Nachfrage für zeitkritische und termingenaue Zustellungen. Insbesondere Privatkunden nutzen zum Kauf von Waren mittlerweile verstärkt das Internet oder andere Wege des Versandhandels (wie z. B. die telefonische Bestellung). Sie sind zunehmend daran interessiert, die erworbenen Gegenstände so schnell und zuverlässig wie möglich zu erhalten. Die gesteigerte Nachfrage nach Kurier- und Expressdienstleistungen kommt zum Teil aus diesem Segment. Aber auch Geschäftskunden fragen mehr und mehr hochwertige Leistungen wie termingenaue Zustellungen nach, die aufgrund ihres höheren Preises das Umsatzvolumen positiv beeinflussen.

3.1.2 Wettbewerber im KEP-Markt

Der deutsche Markt für Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen ist bereits seit Jahrzehnten für den Wettbewerb geöffnet. In diesem Markt haben sich insbesondere sieben große Anbieter etabliert: DHL, DPD, FedEx, GLS, die Hermes Logistik Gruppe, TNT und UPS.

DHL

Die zum Konzern Deutsche Post World Net gehörende DHL ist sowohl auf dem europäischen wie auch auf dem deutschen KEP-Markt Marktführer mit erheblichem Abstand. Für den Express- und Paketbereich gibt DHL 2006 für Deutschland einen Umsatz von mehr als 3 Mrd. Euro und 23.000 Vollzeitarbeitskräfte an.

DHL unterhält zwei separate Netzwerke:

a) Paket mit 33 Hubs, 240 Depots und vielen Schnittstellen und gemeinsamen Diensten mit dem Briefbereich,

b) Express mit einem Hub, drei Sub-Hubs und 35 Depots[6].

Weltweit ist DHL in 220 Ländern aktiv und erzielte im Unternehmensbereich Express im Jahr 2006 einen Umsatz von 17 Mrd. Euro.[7] (Details zum Konzern Deutsche Post World Net siehe auch in Teil I, Kap. 3.2.3 - Wichtige Wettbewerber im Briefmarkt).

United Parcel Service (UPS)

Das Unternehmen UPS wurde 1907 in den USA als Kurierdienst gegründet. Seitdem hat sich UPS zu einem weltweit agierenden Unternehmen entwickelt und ist in mehr als 200 Ländern aktiv. UPS bezeichnet sich als größten Express- und Paketzustelldienst der Welt[8] und bietet neben Versanddiensten Logistik-, Fracht- und Finanzleistungen an.

Auch auf dem deutschen KEP-Markt ist UPS einer der Hauptanbieter. Weltweit erzielte das Unternehmen 2006 einen Umsatz von 39,5 Mrd. US-Dollar[9] (ca. 30 Mrd. Euro) bei einem Gewinn von 6,5 Mrd. US-Dollar[10] (ca. 4,9 Mrd. Euro). 2006 wurden 3,9 Mrd. Pakete und Dokumente befördert.[11] Deutschland ist mit dem Flughafen Köln/Bonn das europaweite Umschlagzentrum von UPS. Mittlerweile hat UPS in Deutschland die Paket-Shopkette Mail Boxes Etc. aufgebaut.

---

[6] Quelle: Vortrag von Ad Ebus: Express Europa Präsentation. DHL Express Capital Markets Day. New York, Dezember 2006.
[7] Quelle: Geschäftsbericht 2006 der DPWN, S. 14 und 19
[8] Quelle: „Unternehmensgeschichte“ von UPS, http://www.ups.com, Stand: 16. November 2007
[9] Quelle: „UPS Fakten - Weltweit“, http://www.ups.com, Stand: 16. November 2007
[10] Quelle: Presseartikel „Neuer Paketrekord“, http://www.logistik-heute.de, 31. Januar 2007
[11] Quelle: „UPS Fakten - Weltweit“, http://www.ups.com, Stand: 16 November 2007

Federal Express (FedEx)

FedEx Express ist das weltweit größte Express-Transportunternehmen mit einem Jahresumsatz von 35 Mrd. US-Dollar[12] (ca. 26 Mrd. Euro) und einem jährlichen Sendungsaufkommen von ca.1 Mrd. Stück[13] in 215 Ländern[14].

In Deutschland bietet das Tochterunternehmen FedEx Express Deutschland die Zustellung von grenzüberschreitenden Expresssendungen an. Im Jahr 2010 wird FedEx sein größtes deutsches Umschlagzentrum vom Flughafen Frankfurt/Main an den Flughafen Köln/Bonn verlegen. Grund dafür sind der notwendige Ausbau der Umschlagkapazitäten und die wachsende Nachfrage nach Expressdienstleistungen in Deutschland und Osteuropa.

Deutscher Paket Dienst (DPD)

Der Deutsche Paket Dienst wurde Mitte der siebziger Jahre durch eine Kooperation von achtzehn Speditionen als Alternative zur Paketbeförderung durch die damalige Deutsche Bundespost gegründet. Mittlerweile ist das Unternehmen international ausgerichtet und versendet Pakete in 220 Länder[15]: Zwischen 1998 bis 2001 hat GeoPost - ein 100-prozentiges Tochterunternehmen der französischen La Poste - 83,32 % der Anteile von DPD übernommen.[16]

DPD befördert täglich 1,4 Mio. Sendungen.[17] Im deutschen *business-to-consumer*-Paketgeschäft ist DPD nach eigenen Angaben hinter DHL und Hermes die Nummer Drei. Der Fokus soll zukünftig auf dem Expressgeschäft liegen. Hier strebt DPD in Deutschland eine Steigerung von derzeit 400.000 Sendungen auf 4 Mio. Sendungen pro Jahr bis 2012 an.[18]

DPD bedient nicht nur das Segment Geschäftskunden, sondern bietet seine Leistungen auch Privatkunden an. In unternehmenseigenen Paketshops können diese den Service von DPD nutzen. Die Abdeckung mit rund 2.000 Shops[19] in ganz Deutschland bietet allerdings bei weitem

---

[12] Quelle: Presseartikel „FedEx Express Umschlagzentrum für Zentral- und Osteuropa zieht nach Köln“, http://www.fedex.com, 06. August 2007
[13] Quelle: Die FedEx Geschichte“, http://www.fedex.com, Stand: 13. März 2007
[14] Quelle: „FedEx - das weltweit größte Express-Luftfrachtunternehmen“, Pressemeldung, http://www.fedex.com, 01. Januar 2005
[15] Quelle: „Historie“, http://www.dpd.de, Stand: 16. November 2007
[16] Quelle: „GeoPost-Gruppe macht den DPD zum Kern ihrer europäischen Paketaktivitäten“ und „Der DPD baut Zukunft auf Erfahrung“, Pressemeldungen, http://www.dpd.de, März und April 2001
[17] Quelle: http://www.dpd.de
[18] Quelle: „DPD will Expressvolumen verzehnfachen“, Interview mit Geschäftsführer Hans Fluri, KEP Spezial, Ausgabe 01/2007
[19] Quelle: http://www.dpd.de

nicht die Erreichbarkeit wie die von DHL oder der Hermes Logistik Gruppe mit jeweils über 12.000 Annahmestellen (vgl. auch Teil II, Kap. 2 - Post-Universaldienstleistungen).

General Logistics Systems (GLS)

GLS wurde 1989 als German Parcel von 25 Speditionen in Deutschland gegründet. Seit 2000 ist das Unternehmen eine 100-prozentige Tochter der General Logistics Systems Holding B.V., die die Aktivitäten der britischen Royal Mail Group im kontinental-europäischen Kurier-, Paket- und Expressmarkt bündelt.[20] GLS ist in 35 europäischen Staaten und über Allianzen weltweit aktiv.

Im Geschäftsjahr 2006 / 2007 (01.04.06 - 31.03.07) setzte GLS 1,55 Mrd. Euro um und erzielte ein Ergebnis vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen (EBITA) von 179,4 Mio. Euro. Das Beförderungsvolumen betrug 311 Mio. Pakete.[21]

1997 hat GLS sein Angebot erweitert: Seitdem können nicht nur gewerbliche Kunden, sondern auch Privatversender die Dienstleistungen von GLS in Anspruch nehmen. Dazu hat GLS 4.700 Paketshops, die in den nächsten beiden Jahren um 2.500 weitere ausgebaut werden sollen. [22]

TNT Express GmbH

Die TNT Express GmbH gehört zu den großen Unternehmen im Expressmarkt in Deutschland. Seit 2006 bietet TNT Express in Hermes PaketShops den deutschlandweiten Express-Versand von Dokumenten und Paketen bis 25 Kilogramm an. Mit den Annahmestellen der Hermes PaketShops hat TNT einen Zugang über ein bundesweit flächendeckendes Netz. Der Unternehmensbereich TNT Express des Mutterkonzerns präsentiert sich weltweit als führender Anbieter von *Business-to-Business*-Expressdienstleistungen.

2006 setzte der Konzern TNT im Bereich Express weltweit 6 Mrd. Euro um, davon 4,9 Mrd. Euro in Europa. Für das Jahr 2007 hat TNT eine Umsatzsteigerung im Bereich Express um 15 % prognostiziert.[23] International ist TNT als Anbieter von Express- und Logistikleistungen in über

---

[20] Quelle: http://www.gls-germany.com, Stand: 16. November 2007
[21] Quelle: Presseartikel „GLS gibt positives Geschäftsergebnis bekannt“, http://www.gls-germany.com, 16. Juli 2007
[22] Quelle: Presseartikel „Internet verändert Geschäft“, Die Welt, 03. April 2007
[23] Quelle: KEP-Meldungen, KW 44/07, S. 1

200 Ländern aktiv[24] (Details zum Konzern s. auch Teil I, Kap. 3.2.3 - Wichtige Wettbewerber im Briefmarkt).

Hermes Logistik Gruppe

Die Hermes Logistik Gruppe wurde Anfang der 70er Jahre als Hermes-Paket-Schnell-Dienst GmbH & Co. KG gegründet. Der Otto-Versand war damals zu 70 % beteiligt. Heute ist das Unternehmen insbesondere im Bereich der Zustellung an Privat-Haushalte - der sogenannten b-t-c- (*business-to-consumer*) und c-t-c-Zustellung (*consumer-to-consumer*) - aktiv und ist in diesem Bereich der stärkste Konkurrent von DHL. Mit 13.562 Paketshops bietet das Unternehmen ein flächendeckendes Netz von Annahmestellen auch für Kleinkunden und ermöglicht seit September 2006 auch den Versand in das europäische Ausland. Im Geschäftsjahr 2006/2007 beförderte die Hermes Logistik Gruppe 235 Mio. Sendungen und erzielte einen Umsatz von 1.016 Mio. Euro.[25]

Neben dem Engagement auf dem deutschen Markt ist Hermes auch im europäischen Ausland aktiv. In Österreich strebt die Hermes Logistik Gruppe bis Ende 2008 einen Marktanteil von 20 % an. Im Oktober 2007 hat sich die Hermes Logistik Gruppe am italienischen Paket- und Logistikunternehmen Swiss Post Porta a Porta beteiligt, um den italienischen Markt zu bedienen.[26]

3.1.3 Standard-Paketdienstleistungen

Neben der Beförderung von Paketen im Rahmen von Kurier- und Expressdienstleistungen gibt es eine stetige Nachfrage nach Standardpaketdienstleistungen ohne Zusatzleistungen und Terminzusagen. Erbringer dieser Leistungen sind die sogenannten Systemanbieter, die über eine auf den Massenumschlag ausgelegte Bearbeitungsinfrastruktur und über Zustellnetze mit einer hohen Flächendeckung verfügen.

---

[24] Quelle: „Die TNT-Gruppe in Deutschland“, http://www.tnt.de, Stand: 16. November 2007

[25] Quelle: „Hermes mit drittem Rekordjahr in Folge - Markteintritt in Österreich für Sommer 2007 geplant“, Pressemeldung, http://www.hermes-logistik-gruppe.de, 14. März 2007

[26] Quelle: Presseartikel „Hermes Logistik Gruppe forciert Expansion in Europa“, http://www.hermes-logistik-gruppe.de, 16. Oktober 2007

In diesem Markt konkurrieren im Wesentlichen die bereits in Kap. 3.1.2 genannten Unternehmen, die diese Märkte parallel bedienen können. Aufgrund des herrschenden Wettbewerbs, der hauptsächlich über den Preis ausgetragen wird, ist der Markteinstieg für neue Anbieter nicht interessant. Bei der Beförderung von *business-to-business*-Paketen ist allenfalls mit Red Parcel Post ein neuer Anbieter in Sicht, der jedoch den Marktzutritt bereits mehrfach verschoben hat.

3.2 Briefmarkt

3.2.1 Schrittweise Liberalisierung des Briefmarktes

Der Markt für Briefdienstleistungen ist der am stärksten regulierte Markt im Postbereich. Dies gilt sowohl hinsichtlich des Lizenz- bzw. Registrierungserfordernisses (für Sendungen über 1.000 Gramm) als auch hinsichtlich der Einschränkung der Betätigungsmöglichkeiten aufgrund der befristeten Exklusivlizenz der Deutschen Post AG.

Die Briefmärkte sollen nach Vorgaben der europäischen Postpolitik (siehe Entschließung des Rates der Europäischen Gemeinschaft vom 7. Februar 1994 zur die Entwicklung der Postdienste in der Gemeinschaft (KOM(1993) 247): "Förderung der stufenweise und kontrollierten Liberalisierung des Postmarktes“) sukzessive für den Wettbewerb geöffnet werden. Die letzte Anpassung der entsprechenden Regelungen in der Richtlinie 2002/39/EG aus dem Jahre 2002 ist in den Übergangsvorschriften des Postgesetzes umgesetzt worden. Danach ist die Reichweite der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG Anfang 2003 und Anfang 2006 schrittweise reduziert worden.

Für die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen wurden seit 1998 rund 2.400 Anträge auf Erteilung einer Lizenz gestellt. Zu den Antragstellern zählen neben Einzelfirmen, Kleinst- und Familienunternehmen sowie Existenzgründern auch große und/oder international tätige Unternehmen. Eine gewisse Dynamik kam dabei durch die Lizenzen für qualitativ höherwertige Dienstleistungen ("D-Lizenz") in den Markt. Dies sind nach § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PostG "Dienstleistungen, die von Universaldienstleistungen trennbar sind, besondere Leistungsmerkmale aufweisen und qualitativ höherwertig sind“.

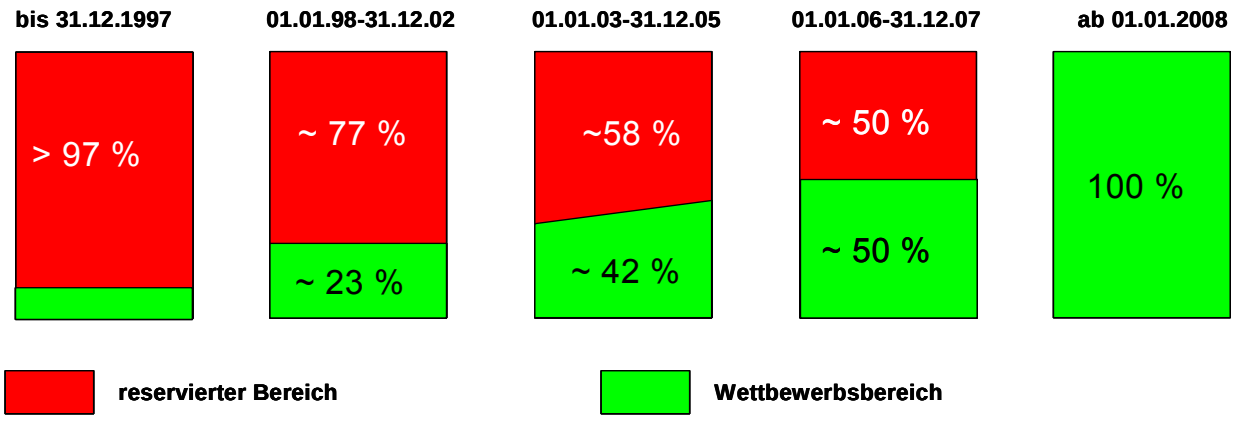
Nach anfänglichen Einzelfallentscheidungen konnten im Verlauf der Zeit bestimmte Leistungsmerkmale zusammengefasst und als Standards definiert werden. Diese Standards wurden gemäß der Marktentwicklung weiterentwickelt, um den Marktteilnehmern die Umsetzung zu ermöglichen. Hierbei handelte es sich zunächst um die taggleiche Zustellung, die Übernacht-Zustellung und die termingenaue Zustellung; später wurden mit der Sendungsverfolgung und

der integrierten Brief-Logistikdienstleistung zwei weitere qualitativ höherwertige Dienstleistungen abgegrenzt. Die ersten D-Lizenzen wurden Mitte 1998 erteilt. Die Dienstleistungsvarianten taggleiche Zustellung, Übernacht-Zustellung und termingenaue Zustellung ermöglichten es trotz des vorgegebenen engen Zeitfensters insbesondere kleineren und mittleren Unternehmen, zumindest in einem regional begrenzten Bereich tätig zu werden.

Im Berichtszeitraum befanden sich umsatzbezogen noch knapp 50 % des lizenzpflichtigen Bereichs (= gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen bis 1.000 Gramm) im Monopol. Die Monopol-Gewichtsgrenze sank Anfang 2006 von 100 Gramm auf 50 Gramm, die Preisgrenze von 1,65 Euro auf 1,375 Euro. Die Briefsendungen mit einem Gewicht bis 50 Gramm machen allerdings noch immer knapp drei Viertel der Briefsendungen insgesamt aus. Die Absenkung der Gewichts- und Preisgrenze hatte daher nur begrenzte Auswirkungen auf den Umfang des Wettbewerbsbereiches (+ 8 Prozentpunkte).

Die Entwicklung bei der gewerblichen Konsolidierung im Jahr 2005 führte zu einer weiteren – wenn auch geringen - Ausweitung des Wettbewerbsbereichs (siehe auch Teil I Kap. 4.2.3 - Entwicklung beim Netzzugang / Konsolidierung). Im Frühjahr 2005 wurde auch den Wettbewerbern der Zugang zu den Briefzentren der Deutschen Post AG ermöglicht. Im Rahmen der Konsolidierung können Wettbewerber seitdem bei Kunden deren Briefe abholen, frankieren, vorsortieren, zusammenfassen und dann bei dem betreffenden Briefzentren zu einem reduzierten Preis einliefern und die erzielten Rabatte mit ihren Kunden teilen.

Abbildung 5: Entwicklung des Wettbewerbsbereichs im Briefmarkt



3.2.2 Marktstrukturdaten

Der Gesamtmarkt für Postdienstleistungen in Deutschland umfasst im Jahr 2007 Umsätze von ca. 24 Mrd. Euro. 80 % des Postmarktes – im Wesentlichen die Kurier-, Express- und Paketdienste, aber auch Teile des Briefmarktes – sind bereits für den Wettbewerb geöffnet. Knapp zwei Drittel der Umsätze entfielen auf die Deutsche Post AG. Den Rest teilen sich eine Vielzahl von Anbietern, insbesondere Kurier-, Express- und Paketdienste.

3.2.2.1 Marktverhältnisse im lizenzpflichtigen Bereich

Die Bundesnetzagentur hat Mitte 2007 eine Marktuntersuchung durchgeführt. Einbezogen waren 1.030 Lizenznehmer einschließlich der Deutschen Post AG. Abgefragt wurden Umsatz und Absatz für 2006 und das 1. Halbjahr 2007 (Ergebnisse) sowie für das gesamte Jahr 2007 (Erwartungswerte).

Abbildung 6: Entwicklung von Umsatz und Absatz im lizenzpflichtigen Bereich

2004		2005		2006		2007 (Erwartungswert)	
Umsatz (Mrd. €)	Absatz (Mrd. St.)	Umsatz (Mrd. €)	Absatz (Mrd. St.)	Umsatz (Mrd. €)	Absatz (Mrd. St.)	Umsatz (Mrd. €)	Absatz (Mrd. St.)
10,0	17,0	9,9	16,9	10,1	17,3	10,1	17,5

Im lizenzpflichtigen Bereich (⇨ gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen bis 1 000 g) wurden im Jahr 2006 insgesamt rund. 10 Mrd. Euro umgesetzt; für das Jahr 2007 werden Umsätze in gleicher Höhe erwartet. Die Sendungsmengen steigen weiterhin leicht an (+ 1,3 %).

Abbildung 7: Entwicklung der Umsätze und Sendungsmengen im lizenzpflichtigen Bereich

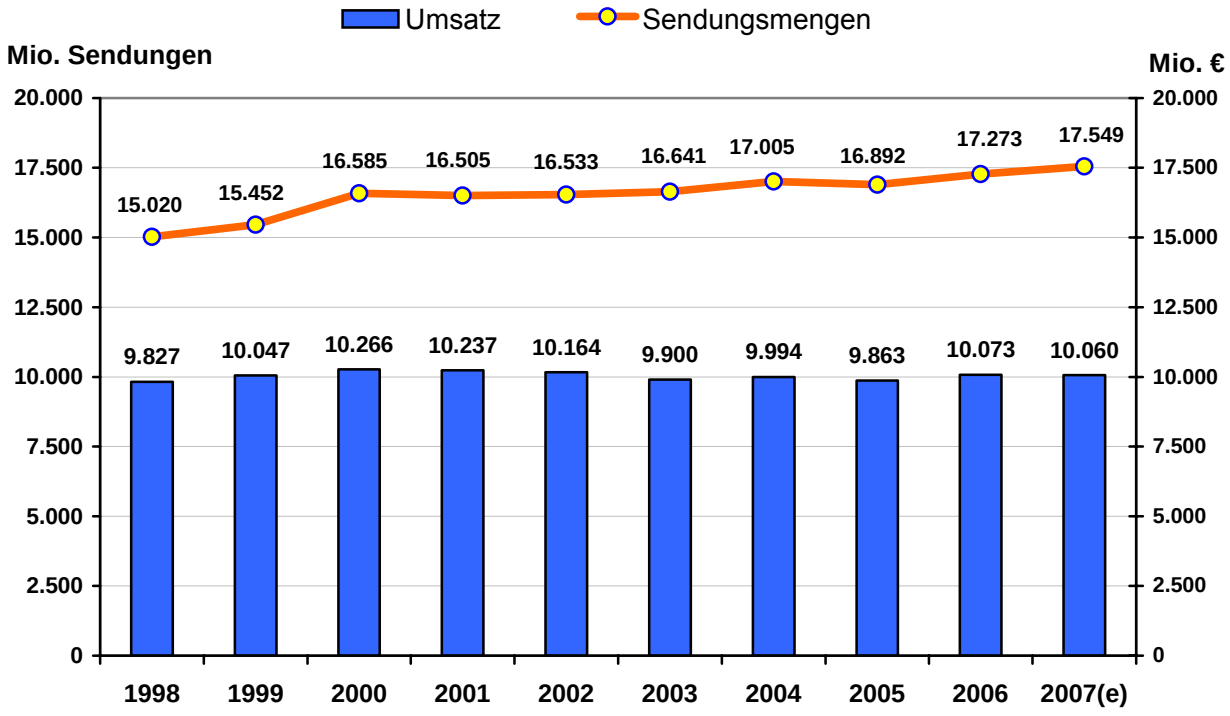
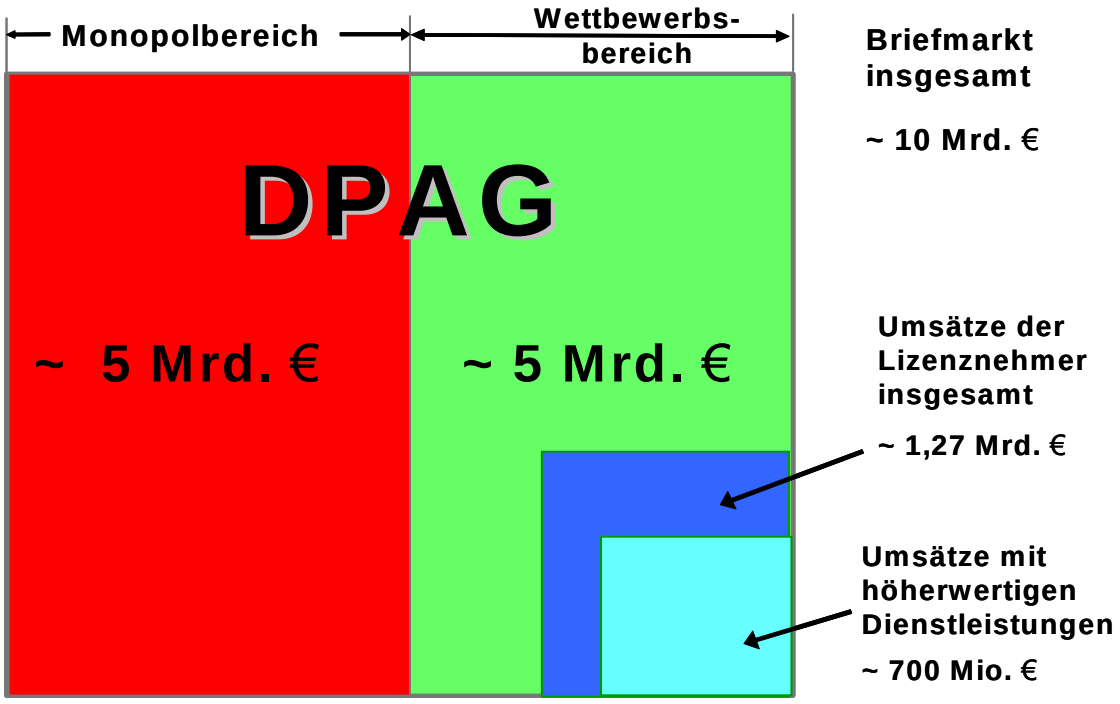


Abbildung 8: Aufteilung der Umsätze im Briefmarkt 2007 (Erwartungswerte)



Marktanteile im lizenzpflichtigen Bereich

Abbildung 9: Marktanteile im lizenzpflichtigen Bereich nach Umsätzen

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007[1)]
Markt insgesamt (Mio. €)	10.237	10.164	9.900	9.994	9.863	10.073	10.060
Umsatz Lizenznehmer (ohne DPAG) (Mio. €)	249	305	388	532	745	1.056	1.274
Marktanteil Lizenznehmer	2,4 %	3,0 %	3,9 %	5,3 %	7,6 %	10,5 %	12,7 %
Marktanteile DPAG	97,6 %	97,0 %	96,1 %	94,7 %	92,4 %	89,5 %	87,3 %

[1)] Erwartungswert

Abbildung 10: Marktanteile nach Sendungsmengen

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007[1)]
Markt insgesamt Mio. Stück	16.505	16.533	16.641	17.005	16.892	17.273	17.549
Mengen Lizenznehmer (ohne DPAG) Mio. Stck.	392	470	616	910	1.129	1.485	1.823
Marktanteil der Lizenznehmer	2,4 %	2,8 %	3,7 %	5,4 %	6,7 %	8,6 %	10,4 %
Marktanteil DPAG	97,6 %	97,2 %	96,3 %	94,6 %	93,3 %	91,4 %	89,6 %

[1)] Erwartungswerte

Die Zahl der beförderten Briefsendungen (Deutschland insgesamt) ist gegenüber dem Trend in anderen europäischen Ländern in den letzten fünf Jahren um durchschnittlich 1 % pro Jahr gestiegen. Die rückläufige Entwicklung der Deutschen Post AG ist insoweit nicht auf abnehmende Sendungsmengen in Deutschland, sondern auf mehr Wettbewerb zurückzuführen.

Umsätze der Wettbewerber im lizenzpflichtigen Bereich

Die Umsätze der Wettbewerber mit lizenzpflichtigen Dienstleistungen teilen sich wie folgt auf die einzelnen Dienstleistungen auf:

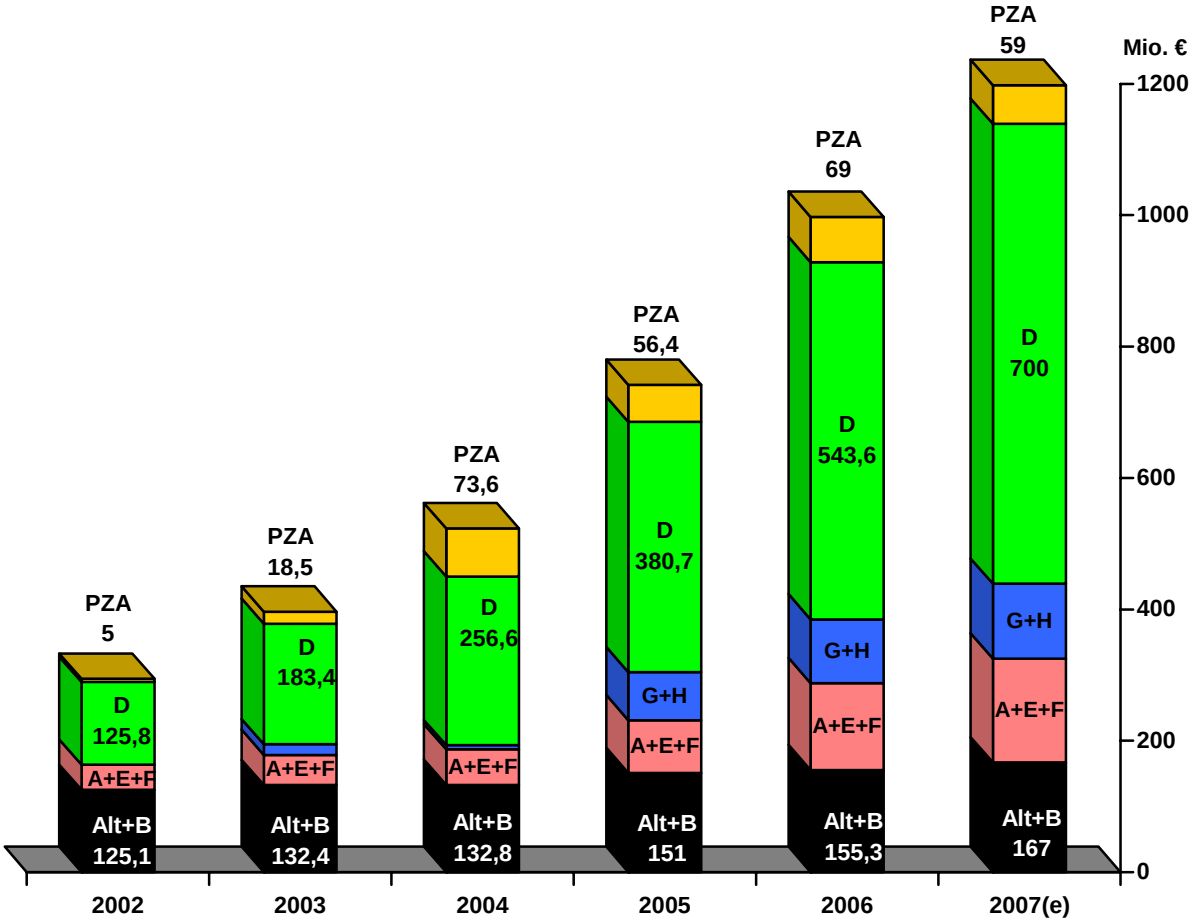
Abbildung 11: Umsatzentwicklung bei den lizenzpflichtigen Dienstleistungen

Dienstleistungen	2004 [Mio. €]	2005 [Mio. €]	2006 [Mio. €]	2007[1)] [Mio. €]
PZA (förmliche Zustellung)[2)]	73,6	56,4	69,0	59
A (≥ 200 g oder > 5-facher Preis ab 2003: > 100 g oder ≥ 3-facher Preis)	37,6	51,8	89,7	108
B (inhaltsgleiche Briefsendungen > 50 g)	107,4	125,5	147	161
C (Dokumentenaustauschdienst)	1,0	1,0	0,7	1
D (qualitativ höherwertige Dienstleistungen)	256,6	380,7	543,6	700
E (Einlieferung bei Annahmestellen der DPAG)	10,8	23,7	36,5	43
F (Abholung aus Postfachanlagen der DPAG)	5,6	4,9	6,2	7
G (Briefsendungen für das Ausland)	6,4	68,5	88,7	104
H (Briefsendungen aus dem Ausland)	< 0,1	4,6	8,3	10
Altlizenzen (Massensendungen)	25,4	25,5	8,3	6
Gewerbsmäßige Konsolidierung		3,0	57,5	75
Summe	531,5	745,5	1.055,5	1.274

1) Erwartungswerte

2) PZA = Postzustellungsaufträge (förmliche Zustellung nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften ⇨ § 33 PostG; alle Angaben sind Selbstauskünfte der Lizenznehmer)

Abbildung 12: Aufteilung und Entwicklung der Umsätze bei lizenzpflichtigen Dienstleistungen



Bemerkenswert ist der schon seit Jahren anhaltende Trend, dass die qualitativ höherwertigen Dienstleistungen (D-Lizenz) zunehmend nachgefragt werden. Diese Dienstleistungen erreichten im Jahr 2000 lediglich einen Anteil am Gesamtumsatz der Lizenznehmer von 27 %; 2005 waren es bereits über 50 %. Die Tendenz ist steigend – für 2007 werden rund 56 % erwartet.

Eine positive Entwicklung des Wettbewerbs ist auch bei den Postzustellungsaufträgen zu verzeichnen: Hier konnten die Wettbewerber der Deutschen Post AG ihren Marktanteil von 2,4 % im Jahr 2002 auf mittlerweile über 20 % steigern. Zusätzlich wurden die Preise für Postzustellungsaufträge deutlich gesenkt. Für das Jahr 2007 ist daher mit einem Rückgang der Umsätze zu rechnen.

Die Beförderung von Briefsendungen für das Ausland hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Im Jahr 2004 lag der Umsatz in diesem Bereich bei 6,4 Mio. Euro, 2006 dagegen bei 88,6 Mio. Euro. Für 2007 wird eine weitere Steigerung auf 104 Mio. Euro erwartet. Auch der Umsatz bei der Beförderung von Briefsendungen aus dem Ausland hat sich seit 2005 mehr als verdoppelt. 2007 erwarten die Lizenznehmer Umsätze in Höhe von 10 Mio. Euro.

Unternehmensgrößen

Die Umsätze der Wettbewerber verteilen sich wie folgt auf Unternehmen (ohne Deutsche Post AG):

Abbildung 13: Verteilung der Umsätze auf Unternehmen

Umsatz Jahr	bis 10 000 €	10 001 € bis 100 000 €	100 001 € bis 500 000 €	500 001 € bis 1 Mio. €	> 1 Mio. € bis 10 Mio. €	> 10 Mio. €
1998	30	51	26	3	7	3
2000	91	178	129	23	15	4
2002	96	186	149	32	41	7
2004	181	263	175	53	77	10
2006	116	190	108	39	103	21
2007[1)]	110	197	110	43	119	23[2)]

[1)] Erwartungswerte der Lizenznehmer

[2)] In der Gruppe der umsatzstärksten Unternehmen (> 10 Mio. Euro) erzielten vier Lizenznehmer Umsätze von mehr als 50 Mio. Euro.

Bei den Lizenznehmern mit einem Jahresumsatz bis 10 Mio. Euro handelt es sich zum größten Teil - gemäß der üblichen Definition für Unternehmensgrößenklassen[27] - um kleine Unternehmen. Lediglich 23 Unternehmen fallen im Jahr 2007 mit einem Umsatz von über 10 Mio. Euro nicht in diesen Bereich. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die für eine Betätigung im größeren Umfang erforderlichen Beförderungsmengen aufgrund der bis Ende 2007 vorhandenen Exklusivlizenz der Deutschen Post AG nicht für den Wettbewerb zur Verfügung stehen. Das Ausnutzen von Größenvorteilen ist den Wettbewerbern auch nach den Gewichts- und Preisgrenzenabsenkungen ab Januar 2003 und Januar 2006 nur bedingt möglich gewesen.

Die Unternehmen haben im Geschäftsjahr 2006 nach eigenen Angaben folgende Betriebsergebnisse erzielt:

---

[27] Die Europäische Kommission definiert Unternehmen mit einem Umsatz bis 2 Mio. Euro als Mikro-Unternehmen und Unternehmen bis 10 Mio. Euro Umsatz als Kleinunternehmen.

Abbildung 14: Betriebsergebnisse / Aufschlüsselung (ohne Deutsche Post AG)

	Anzahl der Unternehmen		Anteil	
	2005	2006	2005	2006
Gewinn	295	245	51 %	45 %
Neutral	179	150	31 %	27 %
Verlust	103	152	18 %	28 %

3.2.2.2 Marktverhältnisse im Wettbewerbsbereich

Die Deutsche Post AG hat sich auch in dem bereits für den Wettbewerb geöffneten Teil des Briefmarktes (rund 5 Mrd. Euro) behauptet: Ihr Marktanteil lag dort 2006 bei rund 80 %. Die beiden nächst größeren Wettbewerber PIN Group AG und TNT Post AG haben in 2006 Umsätze in Höhe von zusammen mehr als 400 Mio. Euro im deutschen Briefmarkt erzielt; dies entspricht einem Marktanteil von ca. 8 %. Auf den gesamten Briefmarkt (einschließlich des Monopolbereiches) bezogen beträgt der Marktanteil rund 4 %. Der Abstand zwischen der Deutschen Post AG und den größten Wettbewerbern ist damit weiterhin außergewöhnlich hoch.

Ungeachtet dessen haben die Lizenznehmer im Wettbewerbsbereich ihren Umsatz seit 1998 kontinuierlich gesteigert und 2006 mit 1.055 Mio. Euro einen Marktanteil von 21,5 % erreicht. Für 2007 ist mit einer weiteren Steigerung zu rechnen.

Abbildung 15: Marktanteile im Wettbewerbsbereich

	2002	2003	2004	2005	2006	2007[1)]
Wettbewerbsbereich insgesamt in Mio. €	~2.400	~3.300	~3.400	~4.100	~4.900	~5.000
Umsatz Lizenznehmer (ohne DPAG) in Mio. €	305,5	387,6	531,5	745,5	1.055,5	1.274
Marktanteile der Lizenznehmer	12,7 %	11,8 %	15,6 %	18,2 %	21,5 %	25,5 %

[1)] Erwartungswert

3.2.3 Wichtige Wettbewerber im Briefmarkt

3.2.3.1 Deutsche Post AG

Die Deutsche Post World Net ist mit DHL nicht nur im Kurier-, Express- und Paketbereich, sondern mit der Deutschen Post AG auch im Briefmarkt deutschlandweit der mit Abstand größte Anbieter. Durch Expansion und zahlreiche Übernahmen hat sich das Unternehmen zu einem international in über 220 Ländern agierenden Logistikkonzern entwickelt.[28]

Die Eigentümerstruktur des Unternehmens verdeutlicht dessen internationale Ausrichtung: 80 % der im Streubesitz befindlichen Aktien sind im Eigentum ausländischer Anteilseigner, nur 20 % befinden sich in deutschem Besitz. Vor allem Investoren aus den USA und Großbritannien sind mit 36 % und 21 % stark vertreten. Insgesamt befinden sich 69,5 % der Aktien im Streubesitz, 30,5 % hält die staatliche KfW-Bankengruppe.[29]

Mit den Unternehmensbereichen Brief, Express, Logistik und Finanzdienstleistungen deckt die Deutsche Post World Net, oftmals über Tochterunternehmen, ein breites Dienstleistungsspektrum ab. Beispielhaft sind hier folgende Leistungen aufgeführt:

- **Unternehmensbereich Brief (Deutsche Post):** Zustellung von Briefen, Werbesendungen und Presseprodukten, Zusatzleistungen wie Adress- und Dokumentenmanagement, Druck- und Lettershopleistungen, Poststellen-Management

- **Unternehmensbereich Express (DHL):** Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen

Den Erfolg des Unternehmens verdeutlichen die wichtigsten Finanzkennzahlen. Das Ergebnis der betrieblichen Tätigkeit (EBIT = Ergebnis vor Zinsen und Steuern) betrug 2006 im Unternehmensbereich Brief 2,05 Mrd. Euro. Der Unternehmensbereich Express erzielte ein Ergebnis von 325 Mio. Euro. Konzernweit lag das Ergebnis bei 3,87 Mrd. Euro. Der konsolidierte Jahresumsatz des Konzerns betrug 2006 ca. 66 Mrd. Euro.[30] Die Steigerung von über 30 % beruht im Wesentlichen auf Zukäufen von Unternehmen im Logistikbereich, die in den Konzern eingegliedert wurden.

---

[28] Quelle: Geschäftsbericht 2006 der DPWN, S. 26
[29] Quelle: Geschäftsbericht 2006 der DPWN, S. 9 und 53
[30] Quelle: Geschäftsbericht 2006 der DPWN, S. 14

Abbildung 16: Umsatz- und Ergebnisanteile der Unternehmensbereiche der Deutsche Post World Net im Geschäftsjahr 2006

	Umsatz (in Mio. €)	Umsatzanteil (in %)	EBIT (in Mio. €)	Ergebnisanteil (EBIT, in %)
UB Brief	13.286	19,9	2.054	52,6
UB Express	17.195	25,7	325	8,3
UB Logistik	22.739	34,0	762	19,5
UB Finanzdienstleistungen	9.593	14,3	1.004	25,7
UB Services	4.048	6,1	-237	-6,1
UB gesamt	66.861	100,0	3.908	100,0

Quelle: Geschäftsbericht 2006 der DPWN

3.2.3.2 PIN Group AG

Die PIN Group AG wurde ursprünglich als regionaler Anbieter in Berlin gegründet. Nach eigener Einschätzung ist sie mit rund 9.000 Mitarbeitern und dem Aufbau eines bundesweiten Zustellnetzes[31] zum größten Anbieter von Briefdienstleistungen nach der Deutschen Post AG aufgestiegen.

2006 verzeichnete das Unternehmen nach eigenen Angaben ein Beförderungsvolumen von 400 Mio. Sendungen[32] bei einem Umsatz von 168 Mio. Euro[33]. Für 2007 sei eine starke Steigerung auf ein Beförderungsvolumen von über 1 Mrd. Sendungen und ein Umsatz von über 350 Mio. Euro geplant. Derzeit macht die PIN Group AG jedoch Verluste: In den ersten neuen

[31] Quelle: Presseartikel „PIN Mail-Sondermarke zum 800. Geburtstag der Heiligen Elisabeth von Thüringen“, http://www.pin-group.net, 08. November 2007
[32] Quelle: KEP-Meldungen KW 08/07, S. 2
[33] Quelle: Presseartikel „Neuordnung in der Post-Branche“, Süddeutsche Zeitung, 04. November 2007

Monaten des Jahres 2007 betrugen diese 47,8 Mio. Euro bei einem Umsatz von 195,3 Mio. Euro.[34]

Eigentümer der PIN Group AG sind derzeit fast ausschließlich große Zeitungsverlage: Axel-Springer-Verlag, WAZ-Gruppe, Madsack-Gruppe und Holtzbrinck. Im Juni 2007 erhöhte der Axel-Springer-Verlag seine Aktienanteile an der PIN Group AG auf 71,6 %[35]. Die erforderliche Freigabe wurde durch das Bundeskartellamt ohne Auflagen erteilt. Im Herbst 2007 sind Aktienanteile an Regionalzeitungsverlage wie die WEST MAIL Holding GmbH gegen Einbringung ihrer Postgeschäfte vergeben worden, so dass der Anteil des Springer-Verlages an der PIN Group AG wieder leicht gesunken ist. Anfang November 2007 hielt der Springer-Verlag noch 63 % der Anteile.[36]

Die Zeitungsverlage erreichen über ihre Distributionsnetze bereits jetzt nahezu alle Haushalte. Die PIN Group AG hat erklärt, mit mehr als 12.000 Filialen[37] mittelfristig ein der Deutschen Post AG vergleichbar dichtes Netz von stationären Annahmestellen bereitstellen zu wollen. Vorgesehen ist die Kooperation mit einem Sparkassenverband, in dessen Filialen auch Briefdienstleistungen angeboten werden sollen. Aktuell verfügt die PIN Group AG über 600 Filialen.[38]

Die PIN Group AG hat im Berichtszeitraum verstärkt Unternehmen erworben oder Kooperationsverträge geschlossen. Als wesentliche Übernahmen sind für den Berichtszeitraum folgende zu nennen: Im März 2007 erwarb die PIN Group AG die Briefnetz Süd GmbH & Co. KG (BNS) für den Markt im Süden und Südwesten Deutschlands. Im Juni 2007 wurde Direkt-Express aus Ulm aufgekauft, das kurz zuvor die insolvente Unternehmensgruppe Jurex, einen der Hauptanbieter im Bereich der Postzustellungsaufträge, übernommen hatte. Durch Erwerb der Ostsee-Post in Rostock und der LN Briefkurier GmbH in Lübeck im Juli 2007 wurde das Netz in Mecklenburg-Vorpommern und Ostholstein vervollständigt. Im August 2007 übernahm die PIN Group AG zwei Unternehmen der Ippen-Gruppe, die HNA Postlogistik GmbH aus Kassel und die PSW Post Service Westfalen GmbH aus Hamm, um die Aktivitäten in Hessen und Nordrhein-Westfalen zu verstärken.

---

[34] Quelle: Presseartikel „Briefgeschäft drückt Gewinn von Springer“, Handelsblatt, 08. November 2007
[35] Quelle: Presseartikel: „Springer fordert Deutsche Post heraus“, Financial Times Deutschland, 29. Juni 2007
[36] Quelle: Presseartikel „Pin AG bringt Springer Verlust“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08. November 2007
[37] Quelle: Presseartikel „Verteilungs-Kampf“, Capital, Ausgabe 14/2007
[38] Quelle: Presseartikel „Neuordnung in der Post-Branche“, Süddeutsche Zeitung, 04. November 2007

Im April 2007 hat die PIN Group AG eine deutschlandweite Kooperation mit der Xanto GmbH & Co. KG gestartet. Fünf Spediteure haben sich 2006 unter dem Namen ‚Xanto' zusammengeschlossen, darunter Mitgründer der Paketdienste DPD und GLS, um mit regionalen Zustelldiensten eine Kooperation aufzubauen. Gegenüber Endkunden tritt Xanto jedoch bislang nicht als Anbieter auf. Der Schwerpunkt der Tätigkeit liegt darin, die Hauptläufe der Sendungen zwischen verschiedenen Regionen als Transportleistung für andere Briefdienstleister durchzuführen. Demnächst soll dieses Netzwerk für den bundesweiten Versand von Geschäftspost genutzt werden können.

Bisher ist die PIN Group AG hauptsächlich im Geschäftskundensegment tätig, das aufgrund höherer Sendungsvolumina den Einstieg in den Briefmarkt erheblich erleichtert und nicht zwingend ein flächendeckendes Netz von Annahmestellen erfordert.

3.2.3.3 TNT Post

Von den ausländischen Unternehmen, die auf dem deutschen Briefmarkt tätig sind, entfaltet die TNT Post die breitesten Aktivitäten. International ist TNT als Anbieter von Express- und Logistikleistungen in über 200 Ländern aktiv.[39] In Deutschland ist die niederländische TNT N.V. Hoofddorp über ihre Tochter TNT Post im Bereich der nationalen adressierten Zustellung aktiv. 71 % der Anteile von TNT Post Deutschland hält die TNT Group, 29 % die Hermes-Logistik-Gruppe[40], ein Tochterunternehmen des Otto-Konzerns. Weitere Geschäftsfelder wie die regionale adressierte Zustellung, die internationale adressierte Zustellung und die Zustellung unadressierter Haushaltswerbung werden von verbundenen Unternehmen wie der TNT Post Regioservice, Spring und der TNT Post Direktwerbung abgedeckt. TNT Post und Swiss Post International arbeiten im Wesentlichen mit der Hermes Logistik Gruppe zusammen.

In Deutschland ist die TNT Post zurzeit als Dienstleister für Geschäftskunden positioniert und bietet insbesondere die Zustellung von Brief- und Infopost-Sendungen an. Die Dienstleistung umfasst dabei nicht nur die Beförderung und Zustellung, sondern auch die Abholung und Vorsortierung.

In den letzten zwei Jahren hat die TNT Post ihre Beteiligungen vermehrt: Neben mehr als 4.000 eigenen Zustellern, insbesondere in den Ballungsräumen Nordrhein-Westfalen, Hamburg,

---

[39] Quelle: „Die TNT-Gruppe in Deutschland", http://www.tnt.de, Stand: 16. November 2007
[40] Quelle: Presseartikel „Neuordnung in der Post-Branche", Süddeutsche Zeitung, 04. November 2007

Frankfurt und Stuttgart, hat sie sich an über 150 Zustellpartnerunternehmen beteiligt, u.a. im Großraum München und Bremen.[41] In Bremen erwarb die TNT Post eine 25,1-Prozent-Beteiligung an der Nordwest-Mail GmbH (CITIPOST Bremen). Damit hat sich die TNT Post den Zugang zu mehr als 400.000 Haushalten im Großraum Bremen und zum gesamten Netzwerk des CITIPOST-Verbundes, dem größten alternativen Briefdienst im Nordwesten Deutschlands, eröffnet. In München beteiligte sich die TNT Post ebenfalls mit 25,1 % an dem regionalen Briefzusteller ecoflash, einem Joint Venture des Süddeutschen Verlags und der Verlagsgruppe Ippen. Damit erreicht TNT Post 1,6 Mio. Haushalte im Großraum München.

Deutschlandweit können zusammen mit Hermes über 90 % aller Haushalte erreicht werden. Im Marktsegment Direktwerbung (Verteilung von Werbesendungen) hat TNT Post Direktwerbung mittlerweile eine Haushaltsabdeckung von 100 % erreicht und stellt mit 36.000 eigenen Zustellern rund 41 Mio. Werbesendungen pro Woche zu.[42] Zusätzlich hat die TNT Post 2006 das Unternehmen PostCON, den größten Konsolidierer in Deutschland, erworben. PostCON hat nach eigenen Angaben ein tägliches Konsolidierungsvolumen von 1,2 bis 1,5 Mio. Sendungen und bringt 13 Sortierzentren ein.[43]

3.2.3.4 Hermes Logistik Gruppe / primeMail

Im Marktsegment Brief- und Direktwerbung (Verteilung von Werbesendungen) ist die Hermes Logistik Gruppe mit primeMail – einem Joint Venture mit der Swiss Post International - und einer Beteiligung an der TNT Post (ehemalige Europost) positioniert. Sowohl die Hermes Logistik Gruppe als auch die Swiss Post Internationale sind an primeMail zu 50 % beteiligt.[44] primeMail ist in der Zustellung von Kleinwarensendungen, Werbesendungen und Geschäftspost aktiv. Die Hermes Logistik Gruppe verfügt mittlerweile über mehr als 13.000 Paketshops, die vom Versandhandel auch als alternative Zustelladresse genutzt werden.

3.2.3.5 Regionale Anbieter

Neben den Hauptwettbewerbern TNT Post und PIN Group AG sind im Briefbereich über 750 weitere Anbieter aktiv. Diese decken mit ihrer eigenen Infrastruktur oftmals nur lokal oder regional begrenzte Zustellgebiete ab. Im Berichtszeitraum war unter den Lizenznehmern allerdings

---

[41] Quelle: „TNT Post Deutschland - Facts and Figures“, http://www.tntpost.de, Stand: 16. November 2007
[42] Quelle: „TNT Post Deutschland - Facts and Figures“, http://www.tntpost.de, Stand: 16. November 2007
[43] Quelle: „Zahlen und Fakten“, http://www.postcon.de, Stand: 16. November 2007
[44] Quelle: „Profil“, http://www.primemail.de, 16. November 2007

ein weiterer Trend zur Bildung von Kooperationen zu erkennen. Um den Kunden ein größeres Zustellgebiet oder kürzere Brieflaufzeiten anbieten zu können, gingen zahlreiche Anbieter Kooperationen ein oder beteiligten sich an anderen Briefdiensten. Diese Entwicklung wird auch durch das bevorstehende Ende der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG forciert.

3.2.3.6 Ausländische Postdienstleister in Deutschland

Die Marktuntersuchung der Bundesnetzagentur (2006) zeigt, dass in Deutschland auch eine Reihe von ausländischen Unternehmen direkt bzw. über Verbindungen zu Unternehmen aus anderen europäischen Ländern tätig ist. Die Marktbedeutung dieser Unternehmen ist jedoch mit einer Ausnahme gering: Im nationalen Briefgeschäft hat bisher nur die niederländische TNT Post vergleichsweise bedeutende Umsätze erzielt. Alle anderen Anbieter wie Spring G3 Worldwide Mail, ein Joint Venture der TNT (Niederlande), Royal Mail (Großbritannien) und Singapore Post, La Poste (Frankreich), Swiss Post und die schwedische OptiMail AB unterhalten Dependenzen in Deutschland, um die abgehende Auslandspost für ihre Heimatländer zu übernehmen.

Abbildung 17: Aktivitäten von ausländischen Unternehmen (EU-Länder) in Deutschland

	2006	2007
Inlandspost (Einsammeln und/oder Zustellen in Deutschland)	TNT Post AG Deutschland	TNT Post AG Deutschland
Auslandspost (abgehend) (nur Einsammeln in Deutschland, Zustellung im Ausland)	Spring - G3 Worldwide Mail (Germany) GmbH (joint venture TNT (NL), Royal Mail (GB) und Singapore Post La Poste, DPD, Austrian Post, Swiss Post International, Posten Sverige, OptiMail AB	Spring - G3 Worldwide Mail (Germany) GmbH (joint venture TNT (NL), Royal Mail (GB) und Singapore Post La Poste, DPD, Austrian Post, Swiss Post International, Posten Sverige, OptiMail AB
Summe Umsätze	151 Mio. Euro	ca. 200 Mio. Euro[1)]

[1)] Erwartungswerte der Lizenznehmer

Die Entwicklungen in Ländern, die den Briefmarkt bereits voll liberalisiert haben (z. B. Großbritannien oder Schweden), zeigen, dass auch dort ausländische Postunternehmen kaum vertreten sind. So ist der Briefmarkt in Großbritannien seit dem 01. Januar 2006 bereits voll liberalisiert. Als ausländische Unternehmen sind dort nur die TNT Niederlande und die Deutsche Post Global Mail tätig.

3.2.4 Entwicklungen bei Produkten und Dienstleistungen

Die Produkte und Dienstleistungen im lizenzpflichtigen Teil des Briefmarktes waren und sind in der Übergangsphase von 1998 bis 2007 Restriktionen unterworfen (siehe Teil I, Kap. 3.2.1 - Schrittweise Liberalisierung des Briefmarktes). Die Wettbewerber haben sich zum einen beim Start in den Markt am Produktportfolio der marktbeherrschenden Deutschen Post AG orientiert, um überhaupt Zugang zu den an diese Produkte gewöhnten Kunden zu erhalten. Zum anderen bedingte das Lizenzregime des Postgesetzes (§§ 5, 6, 51 PostG) eine Standardisierung der Dienstleistungen als Produkte.

Demnach waren im Berichtszeitraum nur die Beförderung höhergewichtiger und höherpreisiger Briefsendungen (ab 2006: > 50 g oder ≥ 2,5-facher Preis), der Dokumentenaustauschdienst, die qualitativ höherwertigen Dienstleistungen, die Einlieferung bei Annahmestellen der Deutschen Post AG, die Abholung aus Postfachanlagen der Deutschen Post AG und die Beförderung von Briefsendungen für das Ausland sowie die förmliche Zustellung für die Wettbewerber zugängig.

Von diesen Dienstleistungen bieten allein die qualitativ höherwertigen Dienstleistungen einen Anreiz für die Entwicklung innovativer Produkte. Dieser Anreiz hat allerdings durch die Definition einiger Standards, die für die Konzentration der Nachfrage und für die Kooperation zwischen den Lizenznehmern förderlich war, an Bedeutung verloren. Eine nennenswerte Entwicklung neuer Briefprodukte hat in der Übergangszeit also nicht stattgefunden.

Nach dem Wegfall der Exklusivlizenz werden die Wettbewerber der Deutschen Post AG nicht mehr an die rechtlichen Beschränkungen beim Marktzutritt gebunden sein. Sie können ihre Dienstleistungen zukünftig frei gestalten. Aufgrund der Zunahme des Wettbewerbs müssen sich die einzelnen Anbieter jedoch durch ihre Preise und / oder durch die Qualität ihrer Leistungen von Konkurrenten absetzen. Die bisherigen D-Lizenznehmer verfügen bereits über die notwendigen Voraussetzungen zur Erbringung höherwertiger Dienstleistungen. Sie werden diese im Rahmen eines Qualitätswettbewerbs voraussichtlich weiterhin anbieten.

Neben qualitativ hochwertigen Dienstleistungen werden neue Angebotsformen auf dem Markt erscheinen. Wie bereits in vielen anderen Ländern üblich, werden Briefdienstleister ihren Kunden zusätzlich zu der bis dato üblichen Briefpost mit einer Laufzeit von in der Regel einem Tag die sogenannte B-Post für nicht eilige Sendungen anbieten. Bei der B-Post werden Sendungen mit einer Laufzeit von z. B. zwei bis vier Tagen zu einem reduzierten Preis befördert. Durch die Bündelung der Sendungen und die mögliche Reduzierung der Zustelltage können die Unternehmen ihre Leistung zu einem günstigeren Entgelt anbieten. Die Erfahrungen aus anderen Ländern – wie z. B. der Schweiz, wo der Anteil der B-Post je nach Kundensegment bis zu 70 % des Gesamtaufkommens beträgt –, lassen nach der Markteinführung eine hohe Nachfrage nach dieser Sendungsart auch durch Privatkunden erwarten.

Verschiedene Anbieter wollen ab dem kommenden Jahr zusätzlich andere als die bisher gängigen Briefformate befördern. Darüber hinaus sind Weiterentwicklungen bei der Preisgestaltung zu erwarten. Briefsendungen werden dabei zukünftig nicht mehr wie bisher nach Gewicht, sondern nach Volumen bzw. Format abgerechnet. Hiermit lässt sich ein neuer Kundenkreis für die Briefbeförderung erschließen.

Verbesserungen bei Produkten und Dienstleistungen werden darüber hinaus oftmals durch technische Entwicklungen angestoßen. Im Briefmarkt ist eine zunehmende Ausweitung der klassischen Wertschöpfungskette zu beobachten. In Ergänzung zur typischen Beförderungsleistung, die sich auf Einsammlung, Transport und Zustellung der Sendungen beschränkt, werden zunehmend Teile der Wertschöpfungskette aus dem vor- und nachgelagerten Bereich in ein Gesamtangebot einer integrierten Briefdienstleistung (z. B. Hybriddienstleistung) einbezogen. Beispiele hierfür sind postvorbereitende Leistungen wie Datenverarbeitung, Druck, Kuvertierung oder Adressmanagement, aber auch Response- und Inkassoleistungen. Diese Leistungen werden von Kunden zunehmend gebündelt mit der Briefbeförderung auf spezialisierte Anbieter ausgelagert. Solche Anbieter profitieren einerseits selbst von den höherwertigen, postnahen Zusatzleistungen. Andererseits schaffen sie für ihre Kunden günstige Angebote, um die Sendungsempfänger an sich zu binden.

Beispiele für solche integrierten Briefdienstleistungen, bei denen der Versender seine Daten in elektronischer Form an den Postdienstleister übergibt, sind am Markt bereits zahlreich vorhanden. Für private Nutzer, die nur wenige Briefe schreiben und zudem eine hohe Wechselbereitschaft zu rein elektronischen Kommunikationsformen aufweisen, ergibt sich allenfalls ein Mehrwert durch höheren Komfort. Für gewerbliche Großversender dagegen sind solche Angebote interessant, da sich der Vorteil einer Auslagerung postnaher Leistungen bei großen Sendungsmengen vervielfacht.

Als Folge der Marktöffnung ist zu erwarten, dass sich der Markt für Briefdienstleistungen nach unterschiedlichen Kundengruppen deutlicher als bisher differenzieren wird.

Geschäftskunden, die über 90 % fast die gesamte Nachfrage generieren, werden die größere Aufmerksamkeit der Anbieter auf sich ziehen. Die Beförderung von Werbepost (*direct mail)* mit jährlichen Wachstumsraten von über 5 % wird dabei nach Einschätzung der Marktteilnehmer zukünftig besonders interessant sein.

Aufgrund von Erfahrungswerten im liberalisierten Bereich ist ein signifikanter Preisrückgang bei den Beförderungsentgelten für Briefdienstleistungen für Kleinversender kurzfristig eher nicht zu erwarten. Die Porti für Briefsendungen von Privat- und Gelegenheitskunden werden bei der Deutschen Post AG in den nächsten vier Jahren voraussichtlich auf konstantem Niveau bleiben. Der Wettbewerb kann demnach auch für Kleinkunden mit Einsparmöglichkeiten verbunden sein, deren Ausmaß abzuwarten bleibt.

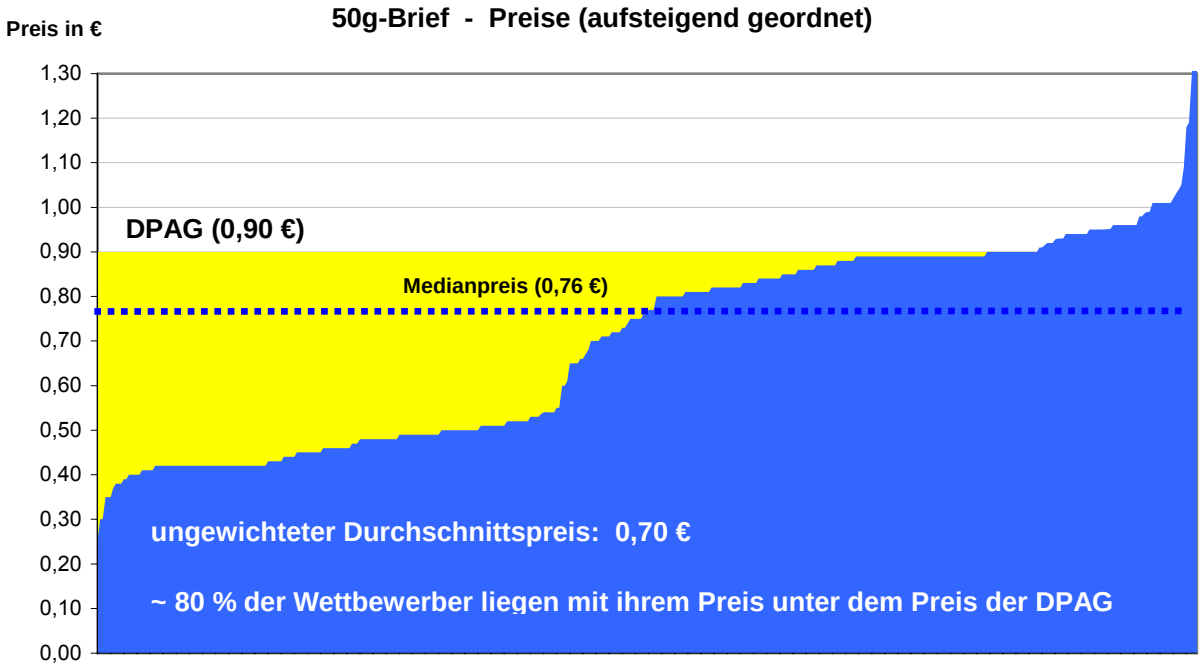
3.2.5 Preisentwicklungen im Briefbereich

3.2.5.1 Inlandsbriefe

Das Preisniveau für Einzelbriefsendungen in Deutschland lag im November 2007 insgesamt um 5 % unter dem Preisniveau von 2002. Die Preise der Wettbewerber (mit Umsatzsteuer) liegen zum größten Teil unter den Preisen der Deutschen Post AG. Dies gilt durchweg für alle Gewichtsklassen.

Das Beispiel 50g-Brief bestätigt, dass die Preise der Wettbewerber zum größten Teil unter dem der Deutschen Post AG (0,90 ct) liegen. Darüber hinaus zeigt sich, dass ein Teil der Lizenznehmer auf die 20g-Gewichtsstufe verzichtet: Etwa die Hälfte der Lizenznehmer rechnet Briefsendungen bis 50 Gramm nach einem "Einheitstarif" ab.

Abbildung 18: Beispiel 50-Gramm-Brief



Medianpreis: Preis, der die Preise in eine obere und eine untere Hälfte teilt

3.2.5.2 Internationaler Preisvergleich

Im Gegensatz zur Entwicklung in Deutschland ist das Preisniveau in den meisten europäischen Ländern seit 2002 kräftig gestiegen. Deutschland befindet sich damit jetzt im europäischen Vergleich im Mittelfeld.

Zum internationalen Vergleich des Preisniveaus wurden mehrere Produkte mit unterschiedlichen Preis-/Gewichtsstrukturen untersucht. Damit wurden gleichzeitig methodische Unterschiede abgeschwächt, die bei einer Beschränkung auf nur ein Produkt – z. B. auf den Standardbrief bis 20 Gramm – den Vergleich verzerren können.

Als Vergleichsländer dienten die in der nachfolgenden Grafik aufgeführten EU-Länder. Für diese Vergleichsländer wurden die Produkte ausgewählt, die soweit wie möglich den Produkten Postkarte, Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief der Deutschen Post AG entsprechen. Verglichen wurde die jeweils schnellste Beförderung im gewöhnlichen Briefdienst, für die – wie in Deutschland – keine Lieferfrist garantiert wird, sondern allenfalls eine wahrscheinliche, aber

unverbindliche Brieflaufzeit angegeben wird. Für Deutschland wurden die Preise der Deutschen Post AG als dem bisher alleinigen Universaldienstanbieter im Briefmarkt zugrunde gelegt.

Bei einem internationalen Vergleich des Preisniveaus im o.a. Sinne können mehrere Produkte mit unterschiedlichen Preisstrukturen (Beispiele siehe nachstehende Tabelle) einbezogen werden. Gleichzeitig werden Unterschiede abgeschwächt, die bei einer Beschränkung auf nur ein Produkt – z. B. den Standardbrief bis 20 g – den Vergleich verzerren könnten.

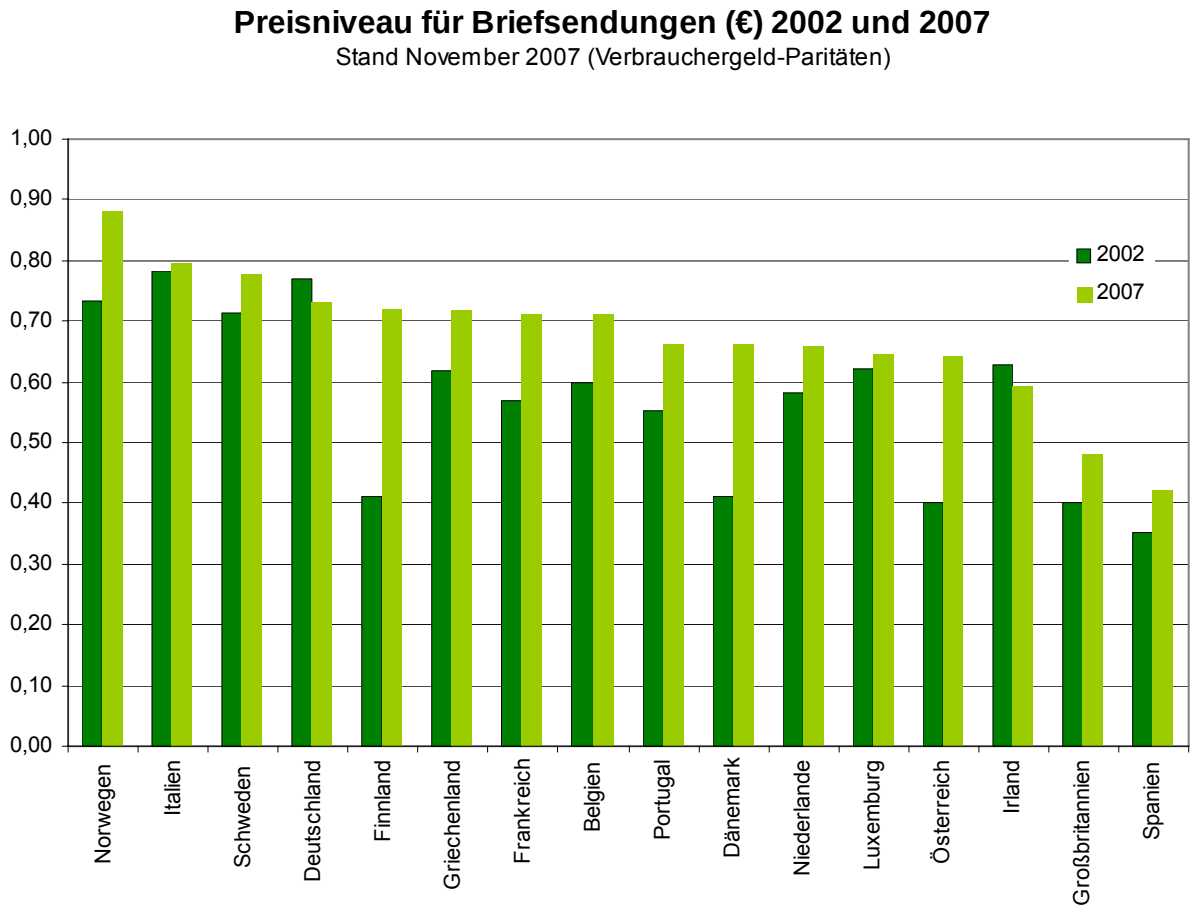
Abbildung 19: Preis-/Gewichtsstrukturen für Briefsendungen bis 50 g

Stand : November 2007	D [€]	UK [£]	A [€]	GR [€]	F [€]	USA [$]	NL [€]
Standardbrief (bis 20g)	0,55	0,34	0,55	0,52	0,54	0,41	0,44
Kompaktbrief (21-50g)	0,90	0,34	0,75	0,72	0,86	0,58	0,62
Kompaktbrief gegenüber Standardbrief	+64 %	0 %	+36 %	+38 %	+59 %	+41 %	+41 %

Für die so ausgewählten Produkte wurden die Preise in nationaler Währung ermittelt. Diese Preise wurden danach – wie bei der Bestimmung des deutschen Preisniveaus – mit den Absatzmengen für vollbezahlte Produkte gewichtet. Die Summe der gewichteten Einzelpreise stellt das Preisniveau in der jeweiligen nationalen Währung dar.

Das Preisniveau der Vergleichsländer in nationaler Währung wurde anschließend über die vom Statistischen Bundesamt nach deutschem Währungsschema ermittelten Verbrauchergeldparitäten in Euro umgerechnet. Der vom Statistischen Bundesamt dabei verwendete "deutsche Warenkorb" repräsentiert bezüglich der einbezogenen Güter und deren Gewichtung die Verbrauchsausgaben (ohne Wohnungsmiete und ohne Pkw-Anschaffung) aller privaten Haushalte in Deutschland.

Abbildung 20: Preisniveau für Einzelbriefsendungen



3.2.6 Beschäftigte im lizenzpflichtigen Bereich / Ausbildung

Die Erstellung der Briefdienstleistungen erfordert bei aller technischen Entwicklung immer noch eine manuelle Behandlung. Der Anteil der manuellen Tätigkeiten, insbesondere der Zustellung, stellt einen erheblichen, wenn nicht den größten Anteil an der Wertschöpfungskette dar. Die Beschäftigungslage hat aber nicht nur im Hinblick auf die Wertschöpfung bei der Erstellung der Dienstleistung, sondern auch wegen der Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt erhebliche Bedeutung. Deshalb ist auf die Lage und die Entwicklung der Beschäftigung in den Postmärkten näher einzugehen.

Beschäftigte bei der Deutschen Post AG

Abbildung 21: Entwicklung der Beschäftigten bei der Deutschen Post AG 2003 - 2006

Jahresdurchschnitt	2003	2004	2005	2006[1]	2006[2]
Vollzeitbeschäftigte	101.464	99.954	93.103	92.913	108.913
Teilzeitbeschäftigte	49.896	46.867	49.626	50.116	55.616
geringfügig Beschäftigte/ Minijobs	1.086	787	910	3.543	3.543
Post Service Filialen	1.100	2.900	4.000		
geringfügig Beschäftigte/ kurzfristige Minijobs	k.A.	672	1.201	2.023	2.023
Summe Beschäftigte	153.546	151.180	148.840	148.095	170.095

1 Zur Vergleichbarkeit mit den Vorjahren: die Zahlen enthalten nicht die 2006 erstmals anteilig ermittelten Beschäftigten im Verwaltungsbereich der DPAG (siehe auch Fußnote 2).

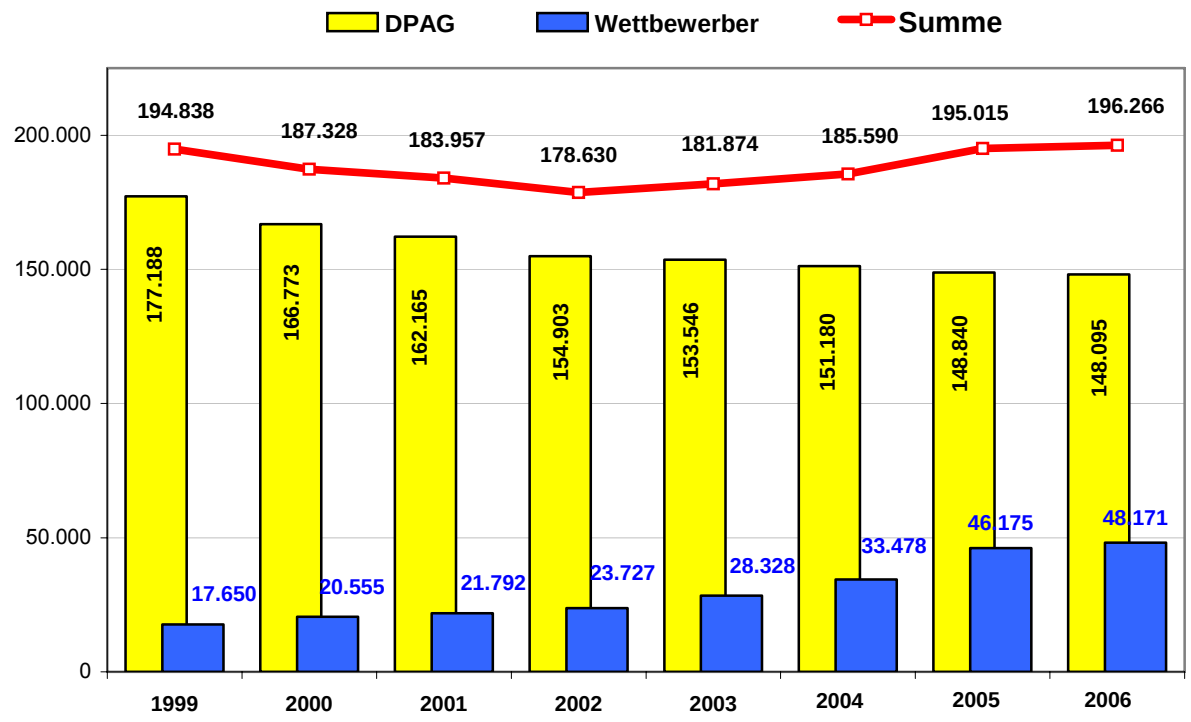
2 In den Zahlen dieser Spalte sind die von der DPAG 2006 erstmals anteilig ermittelten Beschäftigten im Verwaltungsbereich enthalten. Diese Beschäftigten übernehmen Tätigkeiten im Bereich Marketing, Vertrieb, Personalwesen, Rechnungswesen, Personalrecht, Personalentwicklung etc. für die lizenzpflichtigen Postdienstleistungen (16.500 Vollzeitkräfte + 5.500 Teilzeitkräfte). Diese Arbeitsplätze wurden nicht neu geschaffen, sondern lediglich innerhalb der Deutschen Post AG auf den lizenzpflichtigen Bereich verlagert.

Beschäftigte bei den Lizenznehmern (ohne DPAG)

Abbildung 22: Entwicklung der Beschäftigten bei den Lizenznehmern 2003 - 2006

Jahresdurchschnitt	2003	2004	2005	2006
Vollzeitbeschäftigte	7.119	7.129	8.436	8.618
Teilzeitbeschäftigte	4.528	5.856	10.327	11.625
geringfügig Beschäftigte	16.681	20.471	25.535	26.968
g.B. / kurzfristige Minijobs		954	1.877	960
Summe Beschäftigte	28.328	34.410	46.175	48.171

Abbildung 23: Entwicklung der Beschäftigten (Deutsche Post AG / Lizenznehmer)



Anmerkung: Bei der Deutschen Post AG sind für 2006 wegen der Vergleichbarkeit mit

den Vorjahren nur die Beschäftigten **ohne** die 2006 erstmals anteilig ermittelten 21.500 Beschäftigten im Verwaltungsbereich dargestellt.

Ausbildung

Zum 01. August 2005 sind neue Ausbildungsberufe im KEP-Bereich (einschließlich Briefdienste) neu eingerichtet und mittlerweile vom Deutschen Industrie- und Handelstag anerkannt worden:

- die zweijährige Ausbildung zur Fachkraft für Kurier-, Express- und Postdienstleistungen und
- die dreijährige Ausbildung zum Kaufmann / zur Kauffrau für Kurier-, Express- und Postdienstleistungen.

Die Ausbildungsinhalte orientieren sich an den Tätigkeiten der KEP- und Brief-Branche insgesamt und nicht mehr nur an denen eines einzelnen Unternehmens. Die Umstellung der Lehrpläne wurde von der Aufgabenstelle für kaufmännische Abschluss- und Zwischenprüfungen - AKA - in Nürnberg ohne Rückgriff auf alte Ausbildungsinhalte und -materialien vorgenommen.

Während das Interesse der traditionellen KEP-Unternehmen (Kurier- und Paketdienste) an der Ausbildung zu KEP-Kaufleuten recht groß ist, bietet die Deutsche Post AG traditionell weniger Ausbildungsplätze für KEP-Kaufleute an (etwa 100 bis 200). Die neuen Postdienstanbieter haben die neuen Ausbildungsmöglichkeiten anfänglich nur zögerlich aufgegriffen, weil der Bedarf für ausgebildete Vollzeitkräfte zunächst eher als gering eingeschätzt wurde.

Die Zahl der Ausbildungsverhältnisse ist im Berichtszeitraum angestiegen, bei den KEP-Fachkräften auf 2.841 (davon 1.430 neue) und bei den KEP-Kaufleuten auf 400 (davon 236 neue).. Die Ausbildung zur Fachkraft wird nach wie vor hauptsächlich von der Deutschen Post AG vorgenommen (Anteil der Auszubildenden bei etwa 60% bis 70%); die Zahl der Ausbildungsverträge ist allerdings rückläufig. Dies wird zumindest teilweise aufgefangen durch eine Zunahme der Fachkraftausbildung bei den Wettbewerbern. Die ersten KEP-Fachkräfte haben 2007 ihre Ausbildung abgeschlossen.

4 Analyse und Perspektiven des Wettbewerbs

4.1 Entwicklung des Marktes für Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen

Im Vergleich zu anderen Branchen des Transportsektors steigt das Umsatzvolumen im Markt für Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen. Auch zukünftig wird ein Großteil des Zuwachses im Postsektor durch den KEP-Bereich generiert werden.

Dies liegt einerseits daran, dass hier vornehmlich Geschäftskunden als große Nachfrager für die Beförderung ihrer Waren und Sendungen auftreten. Denn den Anforderungen der Wirtschaft entsprechend besteht eine hohe Nachfrage nach einer Beförderung zeitkritischer, kleinteiliger Sendungen zu festgelegten Terminen. Andererseits werden in diesem Bereich zunehmend höherpreisige Mehrwertleistungen angeboten, die vorwiegend von Geschäftskunden nachgefragt werden.

Trotz Globalisierung und internationalem Handel werden 75 % des Umsatzes im KEP-Bereich im Inlandsgeschäft generiert. Wachstumstreiber sind vor allem die Zustellungen an Privatadressen, die sogenannten *business-to-consumer-* und *consumer-to-consumer-*Sendungen. Durch Internet- und Versandhandel macht dieses Segment mittlerweile 32 % des Postmarktes aus.[45]

Auf dem liberalisierten KEP-Markt liegen in Deutschland weder strukturelle noch tatsächliche Wettbewerbshemmnisse vor. Die Marktanteile sind insgesamt betrachtet seit geraumer Zeit unter den großen Anbietern DHL, UPS, DPD, GLS und Hermes relativ gleichmäßig verteilt. Ein regulatorischer Eingriff in diesen Markt war und ist derzeit nicht erforderlich.

Der Markt für Paketdienstleistungen hat sich im Berichtszeitraum überdurchschnittlich positiv entwickelt. Die Zahl der beförderten Pakete ist in allen Marktsegmenten deutlich gestiegen. Die konjunkturellen Einflüsse haben dazu maßgeblich beigetragen. Als erkennbarer Trend zeichnet sich ab, dass es neben den immer wichtigeren Expresspaketen für zeitkritische Sendungen weiterhin ein ausgeprägtes Bedürfnis nach Standardpaketdienstleistungen zu günstigen Preisen geben wird.

Bei der Anbieterstruktur haben sich in den letzten Jahren keine bedeutenden Änderungen ergeben. Da die etablierten Anbieter die zusätzlichen Mengen ohne weiteres in ihren eigenen Systemen und Netzwerken befördern können, sind Marktzutritte für neue Wettbewerber anhaltend schwierig.

---

[45] Quelle: KEP-Nachrichten, Nr. 5/2007, S. 1

Im Segment Paketbeförderung zwischen Unternehmen (*business-to-business*-Pakete) steht Red Parcel Post (auf Initiative verschiedener mittelständischer Transportunternehmen gegründet) vor einem Markteinstieg. Markantes Merkmal der Dienstleistung soll der Einsatz von Radio Frequency Identification (RFID)-Etiketten sein. Sie sollen eine vereinfachte Erfassung und Verfolgung der Sendungen und damit erhebliche Einsparungen beim Bearbeitungsprozess der Sendungen ermöglichen. Auch andere Anbieter wollen zukünftig verstärkt auf diese Technologie setzen. Dies deutet darauf hin, dass der im Marktsegment für Geschäftskundenpakete (sogenannte *business-to-x*-Pakete) herrschende Preiswettbewerb sich weiter verstärken wird.

Im Bereich der Geschäftskundenpakete sind die Marktanteile mit Ausnahme der Zustellung an Privatempfänger (*business-to-consumer*-Pakete) nicht auffällig zugunsten eines Anbieters verteilt. Bei *business-to-consumer*-Paketen ist allerdings die Deutsche Post AG (DHL) mit einem Marktanteil von deutlich über 50 % weiterhin Marktführer vor der Hermes Logistik Gruppe und DPD Geopost.

Im Markt Paketdienstleistungen für Kleinversender (*consumer-to-x*-Pakete) war trotz fehlender gesetzlicher Betätigungsschranken über lange Zeit fast ausnahmslos die Deutsche Post AG (DHL) tätig. Das Angebot solcher Paketdienstleistungen galt aufgrund geringerer Paketmengen, eines notwendigen Netzes von Annahme- bzw. Rückgabestellen und höherer Zustellkosten im Vergleich zum Paketgeschäft mit Geschäftskunden für andere Wettbewerber als wenig attraktiv. Diese Einschätzung hat sich allerdings grundlegend geändert, seitdem die Paketdienstleister durch den boomenden Versandhandel ohnehin flächendeckend Pakete an Privatadressen zustellen.

Bei den Privatkundenpaketen ist in den letzten drei Jahren eine dynamische Entwicklung zu mehr Wettbewerb zu verzeichnen. Durch den verstärkten Auftritt der Hermes Logistik Gruppe, dem Zustellunternehmen des Otto-Konzerns, ist der Markt nachhaltig in Bewegung geraten. Mit bundesweit 13.562 Paketshops verfügte Hermes im Jahr 2007 über mehr Annahmestellen als die Deutsche Post AG (DHL), die zurzeit 12.628 stationäre Einrichtungen betreibt (siehe auch Teil II, Kap. 2 - Post-Universaldienstleistungen). Die Deutsche Post AG hat angekündigt, durch weitere sogenannte Postpoints mit eingeschränktem Produktangebot ihr Filialangebot bis Anfang 2008 auf 13.500 auszubauen.[46]

Im Wesentlichen sind die Deutsche Post AG (DHL) und die Hermes Logistik Gruppe bisher die einzigen Unternehmen, die in diesem Markt flächendeckend tätig sind. Seit der Verstärkung sei-

---

[46] Quelle: Pressartikel „100. Postpoint von bundesweit mehr als 600 zusätzlichen Filialen eröffnet“, www.dpwn.de, 24. September 2007

nes Engagements konnte Hermes seinen Marktanteil auf inzwischen mehr als 20 % steigern. Wesentliche Gründe für den Markterfolg von Hermes sind die von Privatkunden bereitwillig angenommenen Alternative zum Leistungsangebot der Deutschen Post AG (DHL) und eine stark erweiterten Präsenz in der Fläche. Als Reaktion auf diese Entwicklung hat die Deutsche Post AG (DHL) ihre Entgelte für die Beförderung von Päckchen und Schalterpaketen im Jahr 2006 abgesenkt. Dennoch liegt das Angebot von Hermes für die Beförderung von kleinen Paketen preislich unter dem von DHL. Hermes bietet außerdem zusätzlichen Mehrwert durch Sendungsverfolgung und die Übernahme der Haftung bis 500 Euro.

Die Entwicklung dieses Marktes ist richtungweisend dafür, dass auch in bisher weniger attraktiven Märkten wie dem für Paketdienstleistungen für Kleinversender Wettbewerb entstehen kann und die Verbraucher durch neue Wahlmöglichkeiten und sinkende Preise von mehr Wettbewerb profitieren können. Ob neben der Deutschen Post AG (DHL) und Hermes Logistik Gruppe auch andere Anbieter mit bisher nur geringen Umsätzen in diesem Markt verstärkt auftreten werden, ist derzeit nicht absehbar.

4.2 Entwicklung des Briefmarktes

Bei der Entwicklung des Wettbewerbs auf dem Briefmarkt ist zu unterscheiden, ob die Anbieter mit komplett selbst erbrachten Ende-zu-Ende-Briefdienstleistungen mit der marktbeherrschenden Deutschen Post AG konkurrieren oder aber den Markt über den Netzzugang eines großen anderen Anbieters bedienen. Beides wird in Deutschland aus verschiedenen Gründen nicht in gleichem Maße genutzt.

4.2.1 Entwicklung bei Ende-zu-Ende-Briefdienstleistungen

Der bisher entstandene Wettbewerb hat sich im deutschen Briefmarkt beinahe ausschließlich bei Ende-zu-Ende-Briefdienstleistungen entwickelt, also einschließlich der "letzten Meile" bis zum Empfänger. Nach der endgültigen Freigabe des Briefmarktes für den Wettbewerb werden insbesondere große Wettbewerber mit Ende-zu-Ende-Briefdienstleistungen – wie die PIN Group AG oder die TNT Post – die neuen Möglichkeiten nutzen und ihre Marktpräsenz weiter ausbauen. Die dafür notwendigen Investitionen sind bereits getätigt worden.

Zusätzlich haben sich Kooperationen zwischen den Dienstleistern gebildet, um rechtzeitig zum Zeitpunkt der vollständigen Liberalisierung durch weitreichende Netzwerke Wettbewerbsvorteile

realisieren zu können. Aber auch kleinere Unternehmen mit regionalem Bezug nutzen in geografischen Nischen die Chancen, die mit der Marktöffnung verbunden sind.

Die von der Bundesnetzagentur erhobenen Marktdaten zeigen, dass der Markteinstieg und der flächenmäßige Ausbau der Netze durch die Wettbewerber der Deutschen Post AG bisher zufriedenstellend angelaufen ist. Wegen der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG ist dies vorwiegend über das Angebot qualitativ höherwertiger Dienstleistungen, mit den sogenannten D-Lizenzen, erfolgt. Seit Inkrafttreten des Postgesetzes im Jahr 1998 bot dieser Nischenmarkt für die lizenzierten Wettbewerber die einzige Möglichkeit, auch Briefsendungen unterhalb der Monopol-Gewichts- und Preisgrenze gesetzeskonform befördern zu dürfen.

Die mittlerweile erreichte absolute Zahl der Lizenznehmer und die gewählten Lizenzvarianten verdeutlichen, dass von dieser Möglichkeit über die vergangenen Jahre hinweg rege Gebrauch gemacht worden ist. Im Briefsektor hat es seitdem einen Boom von Unternehmensgründungen gegeben. Die beförderten Sendungen sowie die erzielten Umsätze haben sich seit Beginn der Marktöffnung im Jahr 1998 vervielfacht. Die Wettbewerber haben im Jahr 2006 bereits 1,48 Mrd. Sendungen befördert; für 2007 werden bis zu 1,8 Mrd. Sendungen erwartet.

Inzwischen wird die gesamte Fläche der Bundesrepublik Deutschland von den Wettbewerbern in Konkurrenz zur Deutschen Post AG mit Briefdienstleistungen versorgt. Bemerkenswert ist die hohe Zahl der Lizenznehmer, die in den neuen Bundesländern als Existenzgründer tätig geworden sind. Die dort inzwischen erreichte Lizenzdichte belegt, dass auch in strukturschwachen Gebieten eine Versorgung durch alternative Anbieter gegeben ist.

Abbildung 24: Erreichter Stand der Lizenzierung im Postbereich (seit 1998)

Bundesland	Einwohner (in 1.000; Stand: 31.12.06)	Lizenz-anträge (Stand: 31.10.07)	aktive Lizenz-nehmer (Stand: 31.10.07)	Lizenzdichte (aktive Lizenz-nehmer je 1 Mio. Einw.)
Baden-Württemberg	10.739	236	72	6,7
Bayern	12.493	213	67	5,4
Berlin	3.404	68	21	6,2
Brandenburg	2.548	114	48	18,8
Bremen	664	14	5	7,5
Hamburg	1.754	59	17	9,7
Hessen	6.075	156	42	6,9
Mecklenburg-Vorpommern	1.694	72	19	11,2
Niedersachsen	7.983	256	81	10,1
Nordrhein-Westfalen	18.029	572	158	8,8
Rheinland-Pfalz	4.053	87	42	10,4
Saarland	1.043	25	8	7,7
Sachsen	4.250	219	72	16,9
Sachsen-Anhalt	2.442	129	47	19,2
Schleswig-Holstein	2.834	90	26	9,2
Thüringen	2.311	110	35	15,1
Summe:	82.316	2.420	760	10,6

Bei den für qualitativ höherwertige Dienstleistungen erteilten Lizenzen hat es in den letzten Jahren eine Verschiebung innerhalb der genutzten Lizenzvarianten gegeben. Lag kurz nach Beginn der Marktöffnung der Schwerpunkt noch auf der taggleichen und Übernacht-Zustellung, so hat er sich erkennbar in Richtung der Sendungsverfolgungsvariante verschoben. Letztere bietet aus Anbietersicht den Vorteil, Sendungen auch mit überregionalen Zieladressen qualitativ höherwertig befördern zu können, ohne an die festen Zeitfenster der taggleichen und Übernacht-

Zustellung gebunden zu sein. Die integrierte Brief-Logistikdienstleistung hat sich für eine begrenzte Anzahl von Anbietern als Ergänzung des Produktportfolios für Kunden mit umfangreichem Rechnungsversand oder Direct-Mail-Aktionen erwiesen.

Die Entwicklung der D-Lizenz zeigt, dass allein der Zugang zu den leichtgewichtigen Sendungen unter 50 Gramm, die ca. 75 % des Briefmarktes ausmachen, die Briefvolumina erschließt, die für eine positive Geschäftsentwicklung unabdingbar sind. Hier sind die Mengenvorteile erreichbar, die zur Degression der Stückkosten führen und Flexibilität in der Preissetzung schaffen. Der trotz der restriktiven Bedingungen dennoch erzielte Erfolg der D-Lizenz lässt darauf schließen, dass die Wettbewerber der Deutschen Post AG in der Lage sein werden, ihre Marktanteile nach der vollständigen Öffnung des Briefmarktes auszubauen.

Der Marktanteilsvorsprung der Deutschen Post AG blieb im Berichtszeitraum weiterhin außergewöhnlich hoch. Erfahrungen aus bereits liberalisierten Postmärkten wie z. B. in Schweden oder Neuseeland zeigen, dass ein Wegfall der gesetzlichen Monopolregelung allein kurz- bis mittelfristig nicht zu einer deutlichen Schwächung des ehemaligen Monopolisten führt. Das Gleiche ist in Deutschland zu erwarten.

Neben der Marktfreigabe werden allerdings auch weitere Parameter wie neue Vorgaben bei den wesentlichen Arbeitsbedingungen, die umsatzsteuerrechtliche Behandlung der Marktteilnehmer sowie die erweiterten preislichen Gestaltungsspielräume der Deutschen Post AG infolge der Reduzierung der Preisregulierung bedeutenden Einfluss auf die weitere Wettbewerbsentwicklung im deutschen Briefmarkt haben. Unter den bestehenden Rahmenbedingungen ist davon auszugehen, dass die marktbeherrschende Stellung der Deutschen Post AG im Briefmarkt vorerst bestehen bleiben wird.

Anreize für mehr Wachstum und Wettbewerb im Briefmarkt gehen aber nicht allein von Veränderungen der nationalen Rahmenbedingungen aus. Auf europäischer Ebene wird die Liberalisierung aller Postmärkte in den Mitgliedstaaten erreicht – wenn auch voraussichtlich mit Verzögerung. Spätestens dann ist auf den Märkten durchgängig mit zunehmendem Wettbewerb unter den Postunternehmen zu rechnen. Der vollendete europäische Binnenmarkt für Postdienste wird das Wachstum des internationalen Briefaufkommens weiter anregen. Diejenigen Länder, die sich für eine frühere Liberalisierung ihres Briefmarktes als andere entscheiden, werden von diesem Sendungswachstum mehr profitieren als diejenigen, die den jeweils letztmöglichen Zeitpunkt wählen.

4.2.2 Entwicklung von Kooperationen und Zustellnetzen

Kooperationen stehen für die freiwillige Zusammenarbeit von Unternehmen, die zwar rechtlich selbstständig bleiben, jedoch einen Teil ihrer wirtschaftlichen Unabhängigkeit abgeben. Vorteile für die beteiligten Unternehmen können sich sowohl aus dem Einkauf von Leistungen (Material, Maschinen etc.) ergeben als auch aus der Erzielung von Skaleneffekten durch größere Mengen. Darüber hinaus kann durch das Eingehen von Kooperationen die eigene Marktposition gegenüber dem marktbeherrschenden Anbieter verbessert werden.

Bereits 1999 schlossen sich im Briefmarkt die ersten Lizenznehmer zu Kooperationen zusammen, von denen einige bis zum heutigen Tag erfolgreich zusammenarbeiten. In den Jahren 2000 und 2001 begannen weitere Lizenznehmer, ihr Kerngeschäft auf spezielle Beförderungsarten (z. B. Postzustellungsaufträge) oder Kundengruppen (z. B. Großversender) auszurichten. In den Jahren 2004 und 2005 traten erste Holdinggesellschaften bzw. Konzerne in den deutschen Postmarkt ein, die mit finanzkräftigen Investoren (z. B. Zeitungsverlage, ausländische Investoren etc) der Deutschen Post AG als ernst zu nehmende Konkurrenten im Wettbewerb entgegentreten können. Zum bundesweiten Aufbau von Zustellnetzen werden seitdem Tochterunternehmen gegründet, Beteiligungen an bestehenden Lizenznehmern getätigt oder aber in Form von "*asset-sells*" (Vermögensaufkäufe und Kundenübernahme) die Geschäftstätigkeit der Lizenznehmer übernommen.

In den Jahren 2006 und 2007 war unter den Lizenznehmern ein deutlicher Konzentrationsprozess zu erkennen. Die Wettbewerber verfolgen in ihren Bestrebungen das Ziel, für die Marktöffnung Anfang 2008 optimal aufgestellt zu sein. Um in dem dann zu erwartenden Preis- und Qualitätswettbewerb bestehen zu können, werden insbesondere kleinere Unternehmen auf eine Ausdehnung des Zustellnetzes und eine Flexibilisierung ihrer Kosten angewiesen sein.

Die PIN Group AG und die TNT Post haben in den Jahren 2006 und 2007 zusammen 164 andere Lizenznehmer im Briefmarkt übernommen. Diese sind somit in anderer Form weiter am Markt aktiv. Über die Zahl und Reichweite der am Markt insgesamt eingegangenen Kooperationen hat die Bundesnetzagentur keine vollständigen Informationen, da diese nicht erfasst werden.

Mit der Öffnung des Marktes Anfang 2008 wird der Konzentrationsprozess unter den Anbietern voraussichtlich weitergehen. Aussagen über konkrete Entwicklungen bei der Marktstruktur sind derzeit noch verfrüht. In einem dann veränderten Wettbewerbsumfeld sind weitere Bewegungen jedoch zu erwarten.

4.2.3 Entwicklung bei Netzzugang und Konsolidierung

Die Alternative zum Komplettangebot der Beförderungsdienstleistung ist die Nutzung der Infrastruktur des marktbeherrschenden Anbieters Deutsche Post AG. Mögliche Zugangspunkte sind derzeit die Briefzentren Abgang (BZA) oder Eingang (BZE).

Der Netzzugang für Anbieter von postvorbereitenden Konsolidierungsleistungen ist seit dem Beschluss des Bundeskartellamtes im Februar 2005 für den Wettbewerb freigegeben. Die Wettbewerbsbedingungen für Konsolidierer haben sich seitdem grundlegend geändert. Bedeutende Anbieter aus diesem Bereich sind z. B. die freesort GmbH aus Düsseldorf, die 2006 von der Francotyp-Postalia-Gruppe übernommen wurde und in zehn deutschen Ballungsräumen vertreten ist, und das Unternehmen PostCON, das 2006 von der TNT Post erworben wurde und deutschlandweit dreizehn Ballungsräume abdeckt.

In Deutschland hat es seit dem Öffnungsbeschluss allerdings keinen Nachfrageschub durch den Zugang zu Teilleistungen des Marktbeherrschers gegeben. Die Bundesnetzagentur hat für das Jahr 2006 ein Sendungsaufkommen von 400 Mio. Stück ermittelt, das von Konsolidierern an die Deutsche Post AG übergeben wurde. Den Wettbewerbern ist es bislang nicht gelungen, ihr Marktpotenzial auszuschöpfen. Anders sieht es z. B. in Großbritannien oder den USA aus. Dort findet der Wettbewerb aufgrund niedriger Zugangsentgelte zum Netz der Royal Mail bzw. USPS vorwiegend durch Nutzung des Teilleistungszugangs statt.

Nach Einschätzung vieler Marktteilnehmer ist die vergleichsweise statische Marktentwicklung bei der Konsolidierung in Deutschland unter anderem darauf zurückzuführen, dass Konsolidierungsleistungen von Wettbewerbern der Umsatzsteuerpflicht unterworfen sind. Da hingegen die Deutsche Post AG ihre Leistungen im Rahmen von Teilleistungsverträgen, die sie direkt mit Endkunden abschließt, umsatzsteuerfrei anbieten kann, bleiben die Einsparmöglichkeiten aus der Inanspruchnahme anderer Konsolidierer für den Versender insgesamt überschaubar.

Veränderungen bei der Marktsituation der Konsolidierer werden im kommenden Jahr u. a. davon abhängig sein, ob die Deutsche Post AG ihre Zugangsentgelte anpasst. Da sie zukünftig nicht mehr der ex-ante-Genehmigung unterliegen, eröffnen sich ihr neue Gestaltungsmöglichkeiten.

Zu betonen ist allerdings, dass grundsätzlich auch andere Wettbewerber mit flächendeckenden, parallelen Zustellnetzen die Möglichkeit haben, ihre eigenen Kapazitäten mit Sendungen anderer Wettbewerber aufzufüllen. Die Nutzung von Teilleistungen bleibt also zukünftig nicht auf Leistungen der Deutschen Post AG beschränkt. Die Öffnung für den Teilleistungszugang bietet sich für andere Wettbewerber z. B. dann an, wenn in der Aufbauphase das eigene Sendungsaufkommen noch dauerhaft zu gering ist.

In Deutschland haben die Kunden insgesamt drei Alternativen bei der Wahl des Versands. Zunächst können sie ihre Sendungen direkt über die Deutsche Post AG versenden, z. B. durch Abgabe der Sendung in einer Filiale der Deutschen Post. Des Weiteren kann die Sendung indirekt über die Deutsche Post AG versendet werden, indem die Sendung zunächst an einen Dienstleister für postvorbereitende Leistungen übergeben wird, der sie an die Deutsche Post AG weitergibt. Eine dritte Möglichkeit ist der direkte Versand über Wettbewerber. Diese verzeichneten im Jahr 2006 bereits ein Volumen von über 1,4 Mrd. Sendungen.

Die weitere Entwicklung lässt sich derzeit nicht vorhersagen. Es ist allerdings aus jetziger Sicht davon auszugehen, dass die Konsolidierung ein Marktsegment mit begrenztem Umfang bleiben wird und dass der Wettbewerb in Deutschland weiterhin schwerpunktmäßig bei Ende-zu-Ende-Briefdienstleistungen stattfinden wird.

4.3 Ausblick

Die Öffnung des Briefmarktes als letzter reservierter Bereich im Postsektor erfolgt zu Beginn des Jahres 2008. Die Bundesrepublik Deutschland geht damit vielen, wenngleich nicht allen anderen europäischen Ländern in der Marktöffnung voraus. Mit dem Ende der gesetzlichen Exklusivlizenz wird ein wesentliches, strukturelles Wettbewerbshemmnis beseitigt, durch das die Entwicklung eines funktionierenden Wettbewerbs im Briefmarkt bisher nicht möglich war.

Die Liberalisierung des Briefmarktes wird insbesondere Vorteile für die Verbraucher mit sich bringen. Die Verbraucher profitieren durch tendenziell sinkende Preise und neue Wahlmöglichkeiten durch alternative Angebote am Markt. Ob dies vorerst allein Geschäftskunden vorbehalten sein wird, bleibt abzuwarten. Die Grundversorgung mit Postdiensten ist auch nach der Marktfreigabe sichergestellt. Die Zahl der Annahmestellen wird sich durch den Wettbewerb im nächsten Jahr voraussichtlich weiter erhöhen.

4.4 Versorgung einzelner Bundesländer mit lizenzpflichtigen Postdienstleistungen

Anhand der Darstellung der Entwicklung des Wettbewerbs in zwei ausgesuchten Bundesländern soll verdeutlicht werden, inwieweit sich nach nunmehr zehn Jahren schrittweiser Marktöffnung wettbewerbliche Strukturen herausgebildet haben.

Bundesland Brandenburg

Hauptanbieter im Briefdienst im Bundesland Brandenburg ist – wie überall in Deutschland – derzeit die Deutsche Post AG. Neben ihr erbringen andere Anbieter mit unterschiedlichen Leistungsmerkmalen lizenzpflichtige Postdienstleistungen.

Derzeit sind weitere 46 Lizenznehmer in Konkurrenz zur Deutschen Post AG aktiv tätig, die meisten mit einer D-Lizenz, die unter bestimmten Voraussetzungen auch die Beförderung von Briefsendungen unter 50 Gramm erlaubt. Davon bedienen 28 Unternehmen eine lokale Nachfrage nach Briefdienstleistungen und liefern als Konsolidierer die Briefsendungen, die sie selbst nicht zustellen können, in der nächsten Einrichtung der Deutschen Post AG ein. Weitere acht arbeiten in einem der beiden großen bundesweiten Verbünde.

Ein weiteres Unternehmen, das von Verlegern initiiert wurde, arbeitet landesweit und unabhängig. Die Leistungsfähigkeit ist im konkreten Fall (auch unter Berücksichtigung des Verlagshintergrundes) gegeben.

Neun weitere Firmen sind als lokale Anbieter, teilweise in kleinen regionalen Verbünden, aber ohne Verbindung zu den großen Zusammenschlüssen, gemeinsam mit benachbarten Unternehmen, aktiv tätig.

Bundesland Bayern

Hauptanbieter im Briefdienst im Bundesland Bayern ist auch hier derzeit die Deutsche Post AG. Neben ihr erbringen andere Anbieter mit unterschiedlichen Leistungsmerkmalen lizenzpflichtige Postdienstleistungen.

Derzeit sind weitere 87 Lizenznehmer in Konkurrenz zur Deutschen Post AG aktiv tätig, die meisten mit einer D-Lizenz. Davon bedienen 27 Firmen als Konsolidierer eine lokale Nachfrage nach Briefdienstleistungen und liefern als Konsolidierer die Briefsendungen, die sie selbst nicht zustellen können, in der nächsten Einrichtung der Deutschen Post AG ein.

Von den verbliebenen 60 Unternehmen arbeiten zehn regional in einem überregionalen Verbund, eine Firma landesweit in einem weiteren überregionalen Verbund. Im Zuge der Expansionsbemühungen um eine flächendeckende Versorgung ist bald mit einer Erweiterung dieser Verbünde aus den im Bundesland Bayern existierenden Unternehmen zu rechnen. Auffällig ist, dass im Bemühen, eine flächendeckende Versorgung zu erreichen, die vorgenannten Verbünde in Gebieten, die bisher noch nicht durch das eigene Netz erschlossen werden konnten, kooperativ mit lokal ansässigen, unabhängig wirkenden Unternehmen zusammen arbeiten.

Von den verbliebenen 49 Unternehmen ist für sich genommen keines landesweit und unabhängig tätig. Es ist durchweg festzustellen, dass der jeweilige Wirkungskreis dieser Unternehmen sich an gewachsenen Regionalstrukturen (Unter-, Mittel-, Oberfranken, Oberpfalz, Nieder- und Oberbayern, Schwaben) oder in den Fällen, in denen sich Verlage im Briefgeschäft einbringen, an deren Verteilgebiet orientiert.

Von den regional ausgerichteten Unternehmen sind 24 als lokale Leistungsträger, vielfach mit Verlagshintergrund, teilweise als kleiner regionaler Verbund gemeinsam mit benachbarten Unternehmen, aktiv tätig.

Die übrigen 25 sind weitestgehend autonom und ohne Verbundstruktur meist in einem Stadtgebiet oder Gemeindeverbund aktiv. Eine über dieses Gebiet hinausgehende Wirkung ist hierbei nicht erkennbar.

Teil II

Universaldienst

1 Einleitung

Der Universaldienst wird derzeit im Rahmen der Exklusivlizenz ausschließlich von der Deutschen Post AG, im Übrigen von dieser und anderen privaten Anbietern, erbracht. Allerdings ist derzeit allein die Deutsche Post AG nach § 52 PostG verpflichtet, Universaldienstleistungen im Sinne der gemäß § 11 Abs. 2 erlassenen Verordnung, der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV), zu erbringen. Diese Verpflichtung gilt allerdings nur für den Zeitraum der gesetzlichen Exklusivlizenz, die bis zum 31. Dezember 2007 läuft.

Die PUDLV wird ergänzt durch die freiwillige Selbstverpflichtung der Deutschen Post AG zur Konkretisierung und Ergänzung der Universaldienstleistungsverpflichtung, mit der sie sich bereit erklärt, über die bisherigen Verpflichtungen der Post-Universaldienstleistungsverordnung hinaus flächendeckend weitere Leistungen anzubieten. Die Selbstverpflichtung gilt bis zum 31. Dezember 2007 (Bundestags-Drucksache 15/3186).

Im Berichtszeitraum haben sich hinsichtlich der Universaldienstleistungen folgende wesentliche Entwicklungen ergeben.

2 Post-Universaldienstleistungen

Stationäre Einrichtungen

Die Post-Universaldienstleistungsverordnung verlangt, dass bundesweit mindestens 12.000 stationäre Einrichtungen vorhanden sind, in denen Verträge über Beförderungsleistungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 PUDLV abgeschlossen werden können. Bis zum 31. Dezember 2007 müssen mindestens 5.000 dieser Einrichtungen mit posteigenem Personal betrieben werden.

Abbildung 25: Entwicklung der Gesamtzahl der stationären Einrichtungen

	Stationäre Einrichtungen insgesamt	davon mit unternehmens-eigenem Personal
Ende 1997	15.331	10.095
Ende 1998	14.482	7.946
Ende 1999	13.948	5.956
Ende 2000	13.663	5.590
Ende 2001	12.818	5.331
Ende 2002	12.683	5.030
Ende 2003	13.514	5.513
Ende 2004	13.019	5.379
Ende 2005	12.685	5.638
Ende 2006	12.628	5.566
31.10.2007	12.628	5.472
Vorgabe PUDLV	12.000	5.000

Informations- und Meldesystem

Das mit der Deutschen Post AG vereinbarte Informations- und Meldesystem über Standorte der stationären Einrichtungen wurde auch im Berichtszeitraum erfolgreich praktiziert. Die Bundesnetzagentur war auf Grund dieser Meldungen in jedem Einzelfall in der Lage zu prüfen, ob die rechtlichen Vorgaben der PUDLV eingehalten worden sind.

Aus den Meldungen der Deutschen Post AG geht unter anderem hervor, dass es von Januar 2006 bis Oktober 2007 in 486 Fällen zu außerordentlichen Kündigungen von Agenturverträgen gekommen ist. In 446 Fällen wurde der Betrieb alsbald, in jedem Fall aber innerhalb von drei Monaten durch einen anderen Agenturnehmer wieder aufgenommen.

In drei Fällen bestand die Vakanz länger als drei Monate (längste Dauer vier Monate), es wurde jedoch ein "Vertreter"-Post-Service (i.d.R. ein speziell ausgestatteter Kleintransporter auf PKW-

Basis, der das gesamte Leistungsspektrum einer Post-Service-Filiale vorhält) als Übergangslösung bis zur Wiedereröffnung der stationären Einrichtung eingesetzt.

In 37 Fällen gibt es noch keine neue stationäre Einrichtung; in diesen Fällen ist allerdings die Drei-Monatsfrist noch nicht abgelaufen.

Briefkästen

Für Briefkästen ist nach der PUDLV eine Entfernungsregelung definiert, die verlangt, dass Kunden in zusammenhängend bebauten Wohngebieten in der Regel nicht mehr als 1.000 Meter zurückzulegen haben, um zu einem Briefkasten zu gelangen.

Eine Mindestzahl ist gemäß PUDLV nicht festgelegt. In der Selbstverpflichtung der Deutschen Post AG garantiert diese die Bereitstellung von etwa 108.000 Briefkästen in der Bundesrepublik.

Die Deutsche Post AG unterhält derzeit rund 109.850 Briefkästen. Damit sind die Vorgaben der PUDLV, aber auch der Selbstverpflichtung erfüllt. Mit Blick auf den Wegfall der Selbstverpflichtungserklärung zum 01. Januar 2008 erscheint es sinnvoll, die Zahl der derzeit unterhaltenen Briefkästen in einer Neufassung der PUDLV festzuschreiben.

Brieflaufzeiten

Die Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) gibt vor, dass von den an einem Werktag eingelieferten inländischen Briefsendungen im Jahresdurchschnitt mindestens 80 % am ersten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag und 95 % bis zum zweiten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag ausgeliefert werden. Ausgenommen davon sind Sendungen, die eine Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück je Einlieferungsvorgang voraussetzen ("Massensendungen").

Brieflaufzeit-Messungen werden seit 2004 vor allem im Auftrag der und für die Deutsche Post AG (marktbeherrschendes Unternehmen, mengenbezogener Marktanteil rund 90 %) durchgeführt und zwar flächendeckend im Bundesgebiet und kontinuierlich im Zeitablauf. Da es für die betriebsinterne Qualitätsüberwachung erforderlich ist, die Brieflaufzeiten zu kontrollieren, ist davon auszugehen, dass sich weitere Messverfahren bei potentiellen Mitbewerbern für die Zeit nach Januar 2008 in der Aufbauphase befinden. Im Übrigen wird von der Bundesnetzagentur eine Konzeption für die Brieflaufzeitmessung in einem Umfeld mit mehreren Anbietern im Briefsektor erarbeitet.

Für die Kunden der Deutschen Post AG (Verbraucher und gewerbliche Kunden) bedeutet die Laufzeit eines Briefes die Zeitspanne zwischen dem Einwurf des Briefes in den Briefkasten oder dessen Einlieferung bei einer Annahmestelle zu üblichen Geschäfts- oder Tageszeiten und der Zustellung an den Empfänger. Die Laufzeit zählt ab dem Zeitpunkt, zu dem der Einlieferer den Brief aus der Hand gibt. Gemessen wird damit die sogenannte Ende-zu-Ende-Laufzeit – vom Absender bis zum Empfänger.

Im Gegensatz dazu ist die von der Deutschen Post AG durchgeführte Messung eine Messung der sogenannten Transit-Zeit; d.h. es handelt sich um die Messung der Aufenthaltsdauer eines Briefes im System der Deutschen Post AG. Dabei wird z. B. unterstellt, dass ein Brief erst in das System der Deutschen Post AG gelangt, wenn der Briefkasten geleert wird, und nicht schon dann, wenn der Brief in den Briefkasten eingeworfen wird.

Für die Zwecke der PUDLV sind nur die Brieflaufzeiten aus Sicht der Verbraucher relevant. Da die PUDLV eine Verordnung zum Schutze der Verbraucher ist, kann es – aus Sicht des Verbrauchers – nur darauf ankommen, an welchem Tag der Brief in den Briefkasten geworfen und nicht an welchem Werktag er von dort entnommen wurde.

Die Leerungszeiten der Briefkästen sind nach der PUDLV an den Bedürfnissen des Wirtschaftslebens zu orientieren. Bei den Messungen der Bundesnetzagentur wurde eine an den Bedürfnissen des Wirtschaftslebens orientierte letzte Leerungszeit von 17:00 Uhr unterstellt.

Seit 2004 gilt für Laufzeitmessungen im Briefdienst in allen EU-Mitgliedstaaten die Europäische Norm EN 13850. Das in dieser Norm vorgegebene Messverfahren bezieht sich auf die sogenannte Transit-Zeit, dabei handelt es sich um die innerbetriebliche Laufzeit bei der Deutschen Post AG, nicht um die Laufzeit aus Sicht der Verbraucher.

Die Bundesnetzagentur hat Ende 2004 nach einer Beanstandung des Bundesrechnungshofes, die vom Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages aufgegriffen wurde, die eigene Brieflaufzeitmessung eingestellt. Die Überwachung der Einhaltung der nationalen Qualitätsnorm der PUDLV zur Laufzeit im Briefdienst bleibt aber weiterhin Aufgabe der Bundesnetzagentur.

Die Bundesnetzagentur erhält dazu von der Deutschen Post AG die Rohdaten der von der Deutschen Post AG für betriebsinterne Zwecke durchgeführten Laufzeitmessungen (~ 600.000 Testbriefe pro Jahr). Die Bundesnetzagentur ermittelt aus diesen Rohdaten durch eigene Berechnungen die Ende-zu-Ende-Laufzeit aus Sicht der Verbraucher – als Grundlage für ihre Entscheidung über die Einhaltung der Maßstäbe der PUDLV (siehe oben).

Für die Jahre 2005 und 2006 ergibt sich aus den der Bundesnetzagentur zur Verfügung stehenden Daten, dass die Vorgaben der Post-Universaldienstleistungsverordnung bezüglich der Brieflaufzeiten aus Sicht der Verbraucher eingehalten worden sind. Dies gilt auch für die Zeit bis einschließlich September 2007.

Filialnetzmaßnahmen der Deutschen Post AG und der Wettbewerber

Die Deutsche Post AG hatte bereits im Jahr 2004 / 2005 ihr Filialnetz – unter Beachtung der Regelungen der PUDLV – soweit reduziert, dass im Berichtszeitraum umfangreiche weitere Schließungen wegen der entgegen stehenden Verpflichtung nicht mehr möglich waren. Derzeit baut sie ihr Netz mit der Einrichtung von sogenannten Postpoints, die eine reduzierte Produktpalette anbieten, wieder aus.

Die Wettbewerber der Deutschen Post AG haben bisher nur eine geringe Anzahl von Annahmestellen für Briefdienstleistungen eingerichtet. Die Hermes Logistik Gruppe hat ein nahezu flächendeckendes stationäres Netz von Paketshops aufgebaut, die potenziell auch für das Angebot von Briefdienstleistungen genutzt werden könnten. Auch die PIN Group AG hat eigene stationäre Einrichtungen für Briefdienstleistungen errichtet und verhandelt mit der Sparkassengruppe über die Mitbenutzung ihrer Filialen für das Angebot von Postdienstleistungen. Eine Realisierung entsprechender Pläne ist aber noch nicht absehbar.

Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang, dass die Diskussion auf politischer Ebene über die Angemessenheit der Versorgung der Bevölkerung mit stationären Einrichtungen für Postdienste im Berichtszeitraum an Intensität verloren hat und abgelöst worden ist durch einander übertreffende Ankündigungen der Postunternehmen über den Ausbau ihrer stationären Netze. Der Wettbewerb scheint auch hier Wirkung zu zeigen.

Briefdienstversorgung nach dem Auslaufen der Exklusivlizenz

Nach dem Auslaufen der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG, also ab dem 01. Januar 2008, ist die Regelung über die Gewährleistung des Universaldienstes (§§ 12 bis 17 und 56 PostG) wieder anwendbar. Nach § 12 PostG können, wenn feststeht oder zu besorgen ist, dass eine Universaldienstleistung nicht ausreichend oder angemessen erbracht wird, alle Lizenznehmer bzw. miteinander verbundenen Lizenznehmer, deren im lizenzierten Bereich erzielter Umsatz im vorangegangenen Kalenderjahr mehr als 500.000 Euro betragen hat, verpflichtet werden, nach Maßgabe der §§ 12 – 17 dazu beizutragen, dass die Universaldienstleistung erbracht werden kann.

Wie bereits in Teil I, Kap. 4.4 anhand der Darstellung der Entwicklung des Wettbewerbs in den Bundesländern Brandenburg und Bayern beispielhaft festgestellt wurde, gibt es dort neben der Deutschen Post AG eine Reihe von Wettbewerbern, die dazu in der Lage wären, an einer nachhaltigen postalischen Versorgung mit Universaldienstleistungen mitzuwirken.

Im Bundesland Brandenburg sind es derzeit 12 Lizenznehmer, die im Jahre 2007 voraussichtlich Umsätze über 500.000 Euro prognostizieren, und im Bundesland Bayern 20 Lizenznehmer, die für 2007 Umsätze über 500.000 Euro prognostizieren.

3 Verbraucherschutz und Verbraucherservice

Eingaben aufgrund § 5 PUDLV

Nach § 5 PUDLV ist jedermann berechtigt, schriftlich Maßnahmen zur Sicherstellung der in den §§ 2 bis 4 genannten Qualitätsvorgaben bei der Bundesnetzagentur anzuregen.

In den ersten Jahren nach Einrichtung der Bundesnetzagentur wurde bei den Zuschriften oft deutlich, dass von den Verbrauchern die aktuellen postalischen Gegebenheiten mit denen vor der Postreform verglichen worden sind. Häufig war Unzufriedenheit die Folge, obwohl die erbrachten Dienstleistungen den in der PUDLV festgelegten Maßstäben entsprachen. (Beispiel: Der Zusteller kommt erst am Nachmittag. Dies widerspricht nicht der PUDLV, früher war jedoch eine Zustellung am Vormittag das Gewohnte.) Maßstab können jedoch nur die jeweils geltenden rechtlichen Regelungen sein.

Im Zeitraum 01. Januar 2006 bis 31. Oktober 2007 sind insgesamt 1.319 Bürgereingaben und ähnliche Zusendungen eingegangen (784 im Jahr 2006, 535 vom 01.01. – 31.10.07).

Abbildung 26: Statistik der Bürgereingaben, Beschwerden und Anfragen

Die o.a. 1.319 schriftlichen Eingaben bezogen sich auf folgende Bereiche:		
Auslieferung von Postsendungen	343	26,0 %
Sonstiges (einschließlich Finanzdienstleistungen)	274	20,8 %
Verlust von Sendungen	117	8,9 %
Entgelte für Postdienstleistungen	111	8,4 %
Zugang zu Postdiensten (Briefkästen, Filialen, Agenturen)	103	7,8 %
Beschwerdebehandlung durch den Anbieter	99	7,5 %
Anschriftenänderung	52	3,9 %
beschädigte Sendungen	47	3,6 %
späte / verspätete Zustellung	44	3,3 %
Verhalten und Kompetenz des Personals des Anbieters	44	3,3 %
Postdienstleistungsverordnung (Schlichtung)	34	2,6 %
grenzüberschreitende Postsendungen	26	2,0 %
Einlieferung von Postsendungen	15	1,1 %
Zugang zu Kundendienstinformationen	10	0,8 %

Die Zuschriften bezogen sich auf tatsächliche oder vermeintliche Mängel bei der Versorgung mit Universaldienstleistungen, die in der PUDLV beschrieben sind. Sie hatten aber auch Postdienstleistungen zum Gegenstand, die in der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) festgelegt sind. Ein nicht unerheblicher Teil der Zuschriften betraf allerdings Sachverhalte, die außerhalb des Regulierungsrahmens der Bundesnetzagentur liegen (z. B. Finanzdienstleistungen der Deutschen Post AG).

Soweit bei der Bearbeitung der Eingaben tatsächliche Mängel bei der Versorgung mit Universaldienstleistungen oder Universaldienstdefizite festgestellt wurden, hat die Bundesnetzagentur im

direkten Kontakt mit der Deutschen Post AG auf Abhilfe hingewirkt. Die Ergebnisse daraus waren meist für den Verbraucher von Vorteil. Die Deutsche Post AG hat bei Einigkeit über die tatsächliche Situation Versorgungsdefizite unverzüglich beseitigt.

Dieser Dialog musste aber auch die im Grundgesetz geschützte Position der unternehmerischen Freiheit der privatrechtlich organisierten Deutschen Post AG im Auge haben: Für jeden Eingriff in die unternehmerische Freiheit eines Marktteilnehmers bedarf es eines triftigen sachlichen Grundes.

Formale Reaktionen, wie das Verhängen von Bußgeldern, waren zur Aufrechterhaltung des vorgeschriebenen Universaldienststandards auch in diesem Berichtszeitraum nicht erforderlich: Sie hätten nach Lage der Dinge gerichtlicher Nachprüfung nicht standgehalten, denn auch für das Recht der Ordnungswidrigkeiten gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Angesichts der logistischen Leistung der Deutschen Post AG in einem Massengeschäft (über 15 Mrd. Briefsendungen pro Jahr) würde ein wegen Einzelfällen verhängtes Bußgeld diesem Grundsatz nicht entsprechen.

Postdienstleistungsverordnung (PDLV)

Die PDLV vom 21. August 2001 stellt eine fast ausschließlich zivilrechtliche Regelung dar: Sie enthält spezielle Vorschriften für die Beziehungen zwischen Dienstleister und Verbraucher. Die Bundesnetzagentur hat insoweit keine Kontroll- oder Eingriffsbefugnisse.

Gleichwohl sieht § 10 PDLV ein Schlichtungsverfahren vor, das dann zum Tragen kommen kann, wenn der Kunde eines Anbieters von Postdienstleistungen die Verletzung eigener Rechte geltend macht, die ihm aufgrund der Verordnung zustehen. Dies ist insbesondere bei Verlust, Entwendung oder Beschädigung von Postsendungen der Fall. Voraussetzung für die Anrufung der Bundesnetzagentur ist jedoch, dass der Kunde zuvor selbst ergebnislos eine Streitbeilegung unmittelbar mit dem Anbieter versucht hat.

Das Schlichtungsverfahren verfolgt das Ziel einer gütlichen Einigung, deren Inhalt die Bundesnetzagentur - ähnlich wie beim Vergleich im Zivilprozess - vorschlagen kann. Es endet mit einer Einigung der Parteien oder mit der Feststellung der Erfolglosigkeit durch die Bundesnetzagentur.

Von der Möglichkeit dieses Verfahrens wird bisher allerdings nur selten Gebrauch gemacht. Im Berichtszeitraum wurden lediglich 34 Schlichtungsverfahren eingeleitet. 17 wurden erfolgreich abgeschlossen; zwei sind gescheitert, weil der Antragsteller seinen Antrag zurückgezogen hat; acht sind gescheitert, weil zwischen den Parteien keine Einigung erzielt werden konnte; drei sind

noch offen. Vier Schlichtungsanträge mussten abgelehnt werden, da die Voraussetzungen für die Einleitung eines Schlichtungsverfahrens nicht gegeben waren.

Diese Zahlen zeigen, dass das Schlichtungsverfahren vom Verbraucher eigentlich nicht angenommen wird. Dafür kann es mehrere Gründe geben:

- Der Streitwert bei Poststreitigkeiten ist meist gering. Dem steht eine Mindestgebühr von 25 Euro gegenüber, für die jedenfalls der Antragsteller geradesteht.

- Der Antragsteller muss zuvor eine Einigung mit dem Dienstleister versucht haben (erfolglos). Nur selten ist der Dienstleister bereit, seine gerade vor kurzem gezeigte ablehnende Haltung zu revidieren.

Teil III

Tätigkeiten

1 Lizenzierung

1.1 Lizenzerteilung

Die Bundesnetzagentur hat bisher (Stand 31. Oktober 2007) 2.364 Antragstellern eine Lizenz für Briefdienstleistungen erteilt. 11 Lizenzen sind versagt worden. 945 Lizenznehmer sind zwischenzeitlich wieder aus dem Markt ausgeschieden – unter anderem, um einem drohenden Lizenzentzug zuvorzukommen. Eine Vielzahl von Lizenznehmern nutzt die Lizenz nicht, noch nicht oder nicht mehr. Im Ergebnis sind daher rund 750 Lizenznehmer im Briefmarkt aktiv.

In der Vergangenheit erfolgten die Marktaustritte hauptsächlich aufgrund von Insolvenzen und Geschäftsaufgaben. Mittlerweile sind in erster Linie Übernahmen und Zusammenschlüsse von Marktteilnehmern im Rahmen der Marktkonsolidierung die Ursache für die Marktaustritte von Lizenznehmern. Die Zahl der Marktaustritte steigt dadurch zwar zahlenmäßig an, die Unternehmen sind aber in anderer Form weiter am Markt tätig.

Die Anzahl der Versagungen von Lizenzen ist gering: In den meisten Fällen, in denen die Voraussetzungen für eine Lizenzerteilung im Zweifel stehen, konnten die Antragsteller durch intensive Kommunikation und Beratung zu Ergänzungen oder Nachbesserungen veranlasst werden.

Aufgrund der Erfahrungen sind die Anforderungen an die Antragsunterlagen in "Hinweisen zur Beantragung von Lizenzen zur Beförderung von Briefsendungen (Lizenzierung nach dem Postgesetz)“ zusammengefasst und im Amtsblatt der Bundesnetzagentur veröffentlicht worden (zuletzt in Nr. 1/2006, Mitteilung Nr. 17/2006). Anträge können inzwischen auch elektronisch, d.h. per E-mail gestellt werden. Dies hat zu einer weiteren Verkürzung und Beschleunigung des Verfahrens geführt.

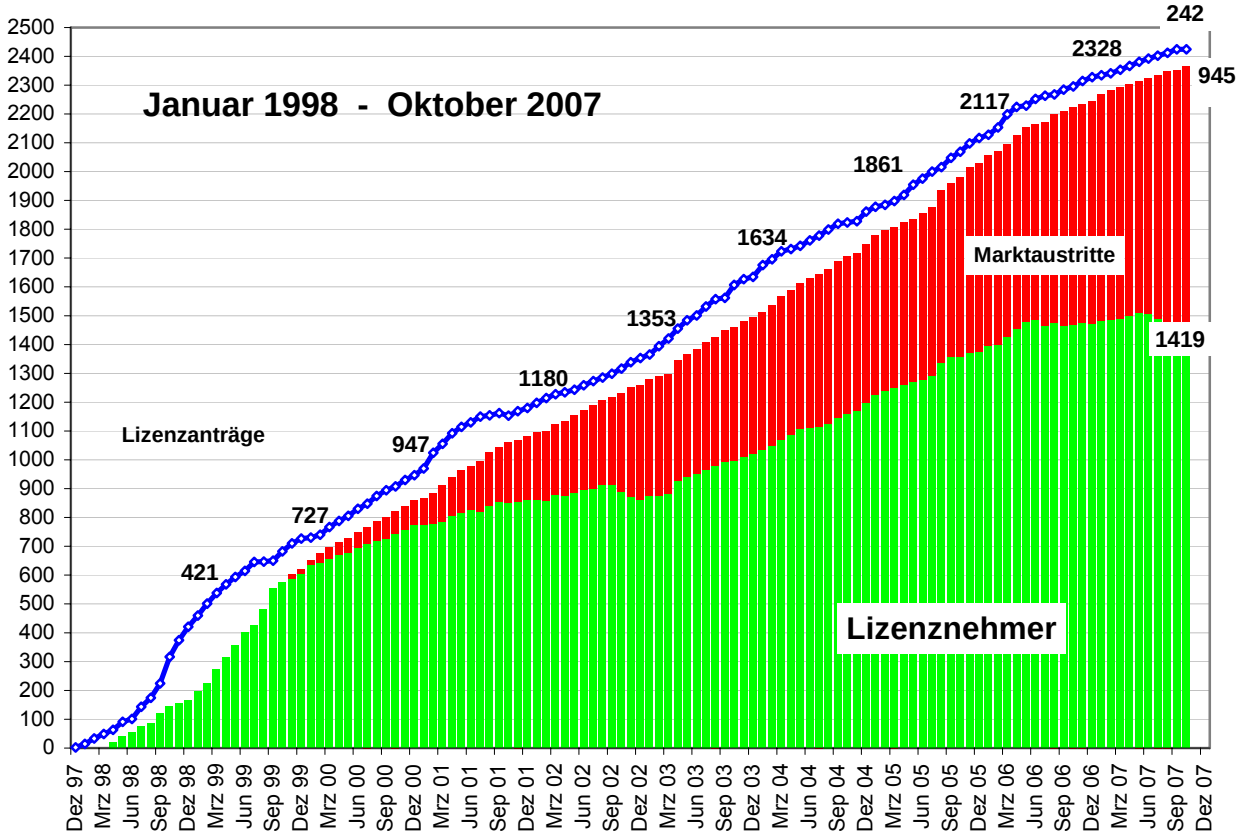
Generell ist festzustellen, dass die Entwicklung bei der Lizenzerteilung über die Jahre konstant geblieben ist, und zwar unabhängig von der Verlängerung bzw. dem Auslaufen der Exklusivlizenz. Im Schnitt wurden jährlich 250 Lizenzen erteilt.

Abbildung 27: Lizenzerteilung 1998 bis 2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007[1)]	Summe
Lizenzanträge	384	291	210	238	181	236	260	270	230	126	2.425
erteilte Lizenzen	164	455	241	221	179	239	255	285	211	118	2.364
versagte Lizenzen	3	1	0	0	0	3	3	0	1	0	11
Marktaustritte	0	17	70	134	181	68	81	105	119	170	945

[1)] Stand: 31. Oktober 2007

Abbildung 28: Lizenzanträge, Lizenzen und Marktaustritte seit 1998



1.2 Ermittlung der wesentlichen Arbeitsbedingungen

Sowohl bei der Lizenzerteilung als auch später bei den Kontrollen vor Ort prüft die Bundesnetzagentur die Einhaltung des § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PostG. Danach ist eine Lizenz zu versagen, wenn Tatsachen die Annnahme rechtfertigen, dass der Antragsteller "die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, nicht unerheblich unterschreitet" (sogenannte Sozialklausel des Postgesetzes). Im Postgesetz wird der Maßstab für die Üblichkeit der wesentlichen Arbeitsbedingungen gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PostG allerdings nicht konkretisiert.

Bei der Auslegung dieser Vorschrift hat sich die Bundesnetzagentur wesentlich auf die im Gesetzgebungsverfahren geäußerten Intentionen des historischen Gesetzgebers gestützt. Danach ging es bei der auf Wunsch des Bundesrates eingefügten Bestimmung darum, der "Gefahr der Verzerrung des Wettbewerbs durch Ausweichen der neuen Lizenznehmer auf ungeschützte Arbeitsverhältnisse" ("Turnschuhbrigaden") unter Wahrung von Tarifautonomie, Gewerbs- und Vertragsfreiheit vorzubeugen. Dementsprechend hat sich die Bundesnetzagentur bei der Überprüfung der Lizenzanträge hinsichtlich der Arbeitsbedingungen darauf konzentriert, die Art der Arbeitsverhältnisse (Vollzeit, Teilzeit, geringfügig Beschäftigte, sozialversicherungspflichtig oder sozialversicherungsfrei) zu überprüfen. Die Lizenznehmer – in der Anfangsphase zumeist Neugründungen sowie Kleinst- und/oder Familienunternehmen – wurden, soweit erforderlich, dazu veranlasst, ihre Personalplanung entsprechend zu korrigieren.

Die Bundesnetzagentur hat die veränderten Marktbedingungen, insbesondere die inzwischen eingetretene Konsolidierung der lizenzierten Unternehmen, und den absehbaren Wegfall der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG zum 01. Januar 2008 zum Anlass genommen, nähere und detaillierte Untersuchungen durchzuführen. Ziel dieser Maßnahmen ist es, die Grundlagen der Lizenzierungspraxis in Bezug auf § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PostG zu überprüfen und erforderlichenfalls anzupassen.

In diesem Zusammenhang wurde Ende März 2007 ein der Bundesnetzagentur erstattetes Rechtsgutachten von Prof. Franz Jürgen Säcker, Freie Universität Berlin, zum Thema "Soziale Schutzstandards im Postregulierungsrecht" vorgestellt. Darin kam dieser im Wesentlichen zu dem Ergebnis, dass die Sozialklausel des Postgesetzes der Bundesnetzagentur nicht die Befugnis verleiht, ein bundesweit einheitliches Lohnniveau festzulegen und auch nicht Rechtsgrundlage für die Anordnung der Zahlung von Tariflöhnen sein kann. Es sei Aufgabe der Tarifparteien, dies auszuhandeln. Ein weiteres wichtiges Ergebnis des Gutachtens ist, dass bei der Üblichkeit von Arbeitsbedingungen nicht allein auf die Beschäftigungsbedingungen des etablierten marktbeherrschenden Unternehmens abgestellt werden könne. Vielmehr könnten nur solche Arbeitsbedingungen als üblich angesehen werden, die sich bei einem im Postbereich erst noch

herzustellenden funktionsfähigen Wettbewerb tatsächlich ergeben. Hierbei seien zudem auch die regionalen Unterschiede auf den jeweiligen Arbeitsmärkten zu berücksichtigen.

Parallel zur Beauftragung des Gutachten durch Prof. Säcker wurde das Wissenschaftliche Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) von der Bundesnetzagentur beauftragt, eine ökonomische Untersuchung in Form einer Stichprobe zu den für den Briefmarkt relevanten Arbeitsbedingungen durchzuführen. Diese wurde im Mai 2007 abgeschlossen und veröffentlicht. Nach den Ergebnissen des WIK liegt das Lohnniveau im Briefmarkt nicht nur bei der Deutschen Post AG (Durchschnitt: 11,40 EUR; ohne Besitzstandsregelung), sondern auch bei deren Subunternehmen sowie den Wettbewerbern im Durchschnitt über 7,50 Euro je Stunde, die zu diesem Zeitpunkt in der Diskussion über Mindestlöhne in Dienstleistungsbrachen als Aufsetzpunkt genannt worden waren. Zudem liegen nach dieser Untersuchung die Löhne der für die Deutsche Post AG tätigen Subunternehmer nahezu auf dem gleichen Niveau wie die Löhne der Wettbewerber. Anders aber als bei der Deutschen Post AG würden sich die Löhne ihrer Subunternehmen sowie der Wettbewerber an den üblichen Unterschieden lokaler Arbeitsmärkte orientieren, so die Studie. Auch in Branchen mit vergleichbaren Tätigkeiten seien starke regionale Unterschiede bei den Löhnen nicht unüblich.

Beide Gutachten wurden im politischen Raum kontrovers diskutiert und durch Präsentation von Gegengutachten über die rechtliche Reichweite der Sozialklausel des Postgesetzes und über die Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse im Postsektor in Zweifel gezogen.

Die Bundesnetzagentur hat deshalb, auch auf Antrag des Beirats bei der Bundesnetzagentur und in dem Bestreben, die Diskussion über die Beschäftigungsverhältnisse auf eine breitere Datenbasis zu stellen, eine Vollerhebung bei den Lizenznehmern eingeleitet. Mit der im Juni 2007 versandten Auskunftsanordnung sollte die Art der Beschäftigungsverhältnisse, das derzeitige Lohnniveau, die Wochenarbeitszeit und der Urlaubsanspruch sowie die Art und der Umfang des Personaleinsatzes im lizenzpflichtigen Bereich ermittelt werden. Mit Hilfe der erhobenen Daten soll es möglich sein, den Rechtsbegriff "wesentliche Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind", bestimmter auszulegen als bisher.

Die Durchführung der Auskunftsanordnung wurde zunächst mit rechtlichen Problemen belastet, die zu zeitlichen Verzögerungen führte: Eine Gruppe von Lizenznehmern hat Widerspruch eingelegt und beim zuständigen Verwaltungsgericht Köln einen Antrag auf Herstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen die Auskunftsanordnung beantragt. Diesem Antrag hat das Verwaltungsgericht Köln im Eilverfahren mit Beschluss vom 13. August 2007 entsprochen.

Allerdings hat das Oberverwaltungsgericht Münster diese Entscheidung auf Beschwerde der Bundesnetzagentur mit Beschluss vom 31. Oktober 2007 wieder aufgehoben. Der Senat hatte nach summarischer Prüfung keine Bedenken gegen die in den Auskunftsanordnungen enthaltenen Fragen (siehe dazu auch Teil V, Kap. 1.2 - Stand anhängiger Gerichtsverfahren).

Ein Zwischenergebnis der Vollabfrage wurden Ende Oktober 2007 veröffentlicht. Die Vollerhebung kann allerdings erst nach vollständigem Rücklauf der noch ausstehenden Fragebögen sowie deren endgültiger Auswertung abgeschlossen werden.

1.3 Überprüfung der Einhaltung der Lizenzbedingungen

Nach § 45 PostG hat die Bundesnetzagentur, soweit es für die Erfüllung der ihr nach dem Postgesetz übertragenen Aufgaben nötig ist, das Recht, von im Postwesen tätigen Unternehmen Auskunft über deren wirtschaftliche Verhältnisse zu verlangen und geschäftliche Unterlagen einzusehen und zu prüfen.

Bei Lizenzerteilung und nach der Lizenzerteilung erfolgt eine Überprüfung der Einhaltung der Lizenzbedingungen im Rahmen von Regel- und Anlassprüfungen. Bei der Beantragung einer Lizenz wird anhand eines Prüfrasters geprüft, ob die beantragte Lizenz erteilt werden kann. Das Prüfraster sieht im Wesentlichen folgende Punkte vor:

- Vollständigkeit des Antrags
- Gesetzeskonformität im Hinblick auf die Exklusivlizenz der Deutschen Post AG
- Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit, Fachkunde
- wesentliche Arbeitsbedingungen

Zum Nachweis der Leistungsfähigkeit und der Zuverlässigkeit muss der Antragsteller ein polizeiliches Führungszeugnis, einen Auszug aus dem Gewerbezentralregister sowie eine Schufa-Eigenauskunft vorlegen. Im Hinblick auf die Fachkunde werden die Antragsteller nach potentiellen Vorkenntnissen aus dem Bereich Logistik oder Distributionstätigkeiten gefragt; ein Mangel an Erfahrungen berechtigt aber im Hinblick auf die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung nicht zur Ablehnung des Antrags. Zu den wesentlichen Arbeitsbedingungen muss der Antragsteller nicht nur die Art der Beschäftigungsverhältnisse (Voll-, Teilzeitkräfte oder geringfügige sozialversicherungspflichtige/nicht sozialversicherungspflichtige Beschäftigte) darlegen, sondern seit

2007 auch Auskunft über die Lohnhöhe, die wöchentliche Arbeitszeit und den jährlichen Urlaubsanspruch erteilen.

Nach Erteilung der Lizenz werden die aktiven Lizenznehmer, das sind rund 750 Unternehmen, in der Regel ein Mal jährlich vor Ort überprüft. Die erste Prüfung erfolgt üblicherweise etwa ein halbes Jahr nach der Lizenzerteilung, weil davon auszugehen ist, dass der Lizenznehmer seinen Geschäftsbetrieb erst nach und nach aufbaut. Diese Regelprüfungen umfassen:

- regelmäßige Abfragen hinsichtlich der Lizenzauflagen, Lizenzgebiet und Umfang der tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten,
- regelmäßige Prüfungen durch Testverfahren und vor Ort hinsichtlich Lizenzgebiet, Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde, Gewichts- und Preisgrenzen,
- regelmäßige Prüfungen auf Einhaltung des Postgeheimnisses und der Datenschutzbestimmungen,
- zusätzliche Prüfungen aus besonderem Anlass bei Hinweisen auf Lizenzverstöße oder Unregelmäßigkeiten.

Diese Tätigkeit wurde im Berichtszeitraum von Mitarbeitern der Außenstellen der Bundesnetzagentur wahrgenommen. Bei Bedarf und in besonderen Fällen werden diese durch Mitarbeiter des Lizenzreferates unterstützt. Nach § 45 PostG dürfen die Prüfer die Geschäftsräume der Unternehmen nach Voranmeldung innerhalb der üblichen Betriebs- und Geschäftszeiten betreten. Durchsuchungen können jedoch nur auf Anordnung des Amtsgerichts, in dessen Bezirk die Durchsuchung erfolgen soll, vorgenommen werden. Ergeben sich bei der Prüfung Beanstandungen, wird der Lizenznehmer aufgefordert, den Missstand binnen vier Wochen zu beseitigen und über die veranlassten Maßnahmen zu berichten. Nach drei Monaten erfolgt eine Nachkontrolle vor Ort. Konnte ein Mangel nicht abgestellt werden, wird ein Lizenzwiderrufsverfahren eingeleitet, das zum teilweisen oder vollständigen Entzug einer Lizenz führen kann. Der dadurch generierte Druck führt in der Regel zu einer Korrektur der beanstandeten Mängel.

Neben diesen präventiven Regelprüfungen wird die Bundesnetzagentur auch tätig, wenn etwa aufgrund von Beschwerden von Kunden oder Wettbewerbern Tatsachen bekannt werden, die eine Überprüfung aus gegebenem Anlass erforderlich machen. Pro Jahr führt die Bundesnetzagentur bis zu 750 Regel- und Anlassprüfungen durch.

Für die Prüfungen wurde ein eigenes DV-Programm entwickelt. Zudem finden in regelmäßigen Abständen Workshops statt, die der Information und dem Erfahrungsaustausch dienen. Die Zahl

der Prüfer wurde Ende 2007 auf insgesamt 17 aufgestockt, die jetzt dem Referat für Lizenzangelegenheiten unmittelbar zugeordnet sind.

Zusätzlich besteht die Möglichkeit, bei Bedarf oder aus gegebenem Anlass schriftliche Abfragen und Nachfragen durchzuführen, falls erforderlich in Form einer Auskunftsanordnung oder Amtshilfe von Einwohnermeldeämtern, den Amtsgerichten oder dem Bundesamt für Justiz in Anspruch zu nehmen.

Im Berichtszeitraum wurden insgesamt 1.200 Regelprüfungen bei nahezu allen am Markt tätigen Lizenznehmern durchgeführt. Insgesamt ergab sich ein positives Bild.

In rund 300 Fällen wurden zusätzliche Kontrollen aus besonderem Anlass durchgeführt. Grund für diese Überprüfungen waren in der Regel Beschwerden von Kunden (Absendern oder Empfängern) bzw. Wettbewerbern. Ursache für den weitaus größten Teil der Beschwerden waren Mängel bei der Durchführung der Zustellung, welche jedoch nach einem klärenden Gespräch in nahezu allen Fällen abgestellt werden konnten. Lediglich bei vier Firmen wurden gravierende Verstöße gegen Lizenzbestimmungen festgestellt. In diesen Fällen wird derzeit noch geprüft, ob ein Lizenzwiderrufsverfahren eingeleitet werden kann. In einigen Fällen erfolgte die Prüfung, weil der Verdacht bestand, dass die Unternehmen ohne Lizenz tätig waren, was jedoch bei allen auf Unkenntnis der Rechtslage zurückzuführen war. Die betreffenden Firmen haben zwischenzeitlich eine Lizenz beantragt und erhalten.

Die Prüfer der Bundesnetzagentur sind neben ihren eigentlichen Prüftätigkeiten auch in beratender Funktion tätig. Sie bilden ein wichtiges Bindeglied zwischen Bundesnetzagentur und Lizenznehmern.

1.4 Sonstige Lizenzangelegenheiten

Im Berichtszeitraum (Stand: 20. November 2007) gab es insgesamt 143 Beschwerden über die Lizenznehmer (ohne Deutsche Post AG) und deren Leistungen. Gegenstand dieser Beschwerden waren z. B. Fehler bei der förmlichen Zustellung, zu lange Laufzeiten und beschädigte oder verloren gegangene Briefsendungen. Die Beanstandungen waren in den meisten Fällen auf ein Fehlverhalten einzelner Beschäftigter zurückzuführen und konnten zumeist zur Zufriedenheit aller Beteiligten geregelt werden. Nur in einem Fall wurde aufgrund eines wiederholten Verstoßes gegen die Lizenzbedingungen ein Lizenzwiderrufsverfahren eingeleitet.

Schwierigkeiten gibt es jedoch auch bei der Umsetzung verschiedener gesetzlicher Vorschriften. Beispielhaft erwähnt sei die Verhängung von Postsperren bei laufenden Insolvenzverfahren sowie Postüberwachungsmaßnahmen nach Artikel 10 Grundgesetz. Weil den zuständigen Stellen bzw. Behörden in der Regel nicht bekannt ist, welche Lizenznehmer (außer der Deutschen Post AG) im Wohnort des Betroffenen tätig sind, gibt es immer wieder Rückfragen bei der Bundesnetzagentur. Um langwierige Recherchen zu vermeiden, wird derzeit eine neue Post-Datenbank entworfen, die es gestattet, u. a. diesbezügliche Auswertungen vorzunehmen, um entsprechende Anfragen umgehend beantworten zu können.

1.5 Lizenznehmerforum

Im Jahr 2003 wurde von der Bundesnetzagentur erstmals ein Lizenznehmerforum in Bonn ausgerichtet, welches seitdem jährlich als Möglichkeit genutzt wird, die Lizenznehmer zu informieren und aktuelle Themen zu diskutieren. Die Lizenznehmer haben das Forum angenommen und benutzen es auch dazu, Kontakte untereinander zu knüpfen und zu pflegen.

Themenschwerpunkte im Jahr 2006 waren rechtliche Informationen, etwa zum Markenrecht und zu den Ausschreibungsverfahren und -bedingungen für Briefdienstleistungen, strategische Aspekte bezüglich des Markteintritts oder zur Vernetzung von Unternehmen, und Vorträge zur Qualität und zum Verbraucherschutz. Für das Forum im Jahr 2007 waren als Diskussionsschwerpunkt rechtliche Themen um die bevorstehende Marktöffnung sowie über die Rahmenbedingungen für die Tätigkeit im liberalisierten Markt vorgesehen. Auch nach dem Ende der Exklusivlizenz soll das Lizenznehmerforum mit jeweils aktuellen Themenschwerpunkten fortgeführt werden.

2 Erfassung anzeigepflichtiger Tätigkeiten

Gemäß § 36 PostG hat jeder, der Postdienstleistungen erbringt, ohne eine Lizenz nach § 5 Abs. 1, 2 PostG zu bedürfen, die Aufnahme, Änderung und Beendigung des Betriebes innerhalb eines Monats der Bundesnetzagentur schriftlich anzuzeigen. Die Bundesnetzagentur kann die eingegangenen Anzeigen in ihrem Amtsblatt veröffentlichen.

Zu diesen Postdienstleistungen gehören gemäß den Begriffsbestimmungen des § 4 PostG:

- die Beförderung von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von mehr als 1000 Gramm (außerhalb des lizenzpflichtigen Bereichs),

- die Beförderung von adressierten Paketen, deren Einzelgewicht 20 kg nicht übersteigt,

- die Beförderung von Büchern, Katalogen, Zeitungen oder Zeitschriften, soweit sie durch Unternehmen erfolgt, die eine der beiden vorgenannten Postdienstleistungen erbringen.

Unter Beförderung ist die gesamte, die übliche Briefdienstleistung umfassende Wertschöpfungskette vom Einsammeln, Sortieren, Weiterleiten bis zur Auslieferung von Postsendungen an den Empfänger und Teile dieser Kette zu verstehen. Postdienstleistungen sind deshalb auch die in § 5 Abs. 2 PostG genannten, nicht lizenzpflichtigen Tätigkeiten. Dabei handelt es sich um:

- die Beförderung von Briefsendungen als Verrichtungs-/Erfüllungsgehilfe eines Lizenznehmers (Subunternehmer) (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 PostG) und

- die Kurierdienste (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 PostG).

Da die Meldepflicht in der Öffentlichkeit kaum bekannt war, hat die Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum in Zusammenarbeit mit den Berufsverbänden des Postsektors unter Nutzung verschiedener Medien intensive Aufklärungsarbeit betrieben, um die Dienstleistungsunternehmen, die unter diese Regelung fallen, zur Meldung ihrer Aktivitäten zu veranlassen.

Infolge dieser Aktion im Berichtszeitraum konnten mehr als 20.000 Postdienstleister registriert werden, die die Vielfalt der von der Meldepflicht erfassten Dienstleistungen widerspiegeln. Die Bundesnetzagentur hat durch die Anmeldungen einen erweiterten Überblick über das bestehende Marktangebot erhalten und wird die registrierten Anbieter auf ihrer Homepage veröffentlichen.

3 Netzzugang und Konsolidierung

3.1 Teilleistungen in den Jahren 2006 und 2007

Eine Teilleistung ist die um die Eigenleistungen des Nachfragers reduzierte restliche Leistung einer ansonsten als Ganzes angebotenen lizenzpflichtigen Beförderungsleistung. Nach § 28 PostG besteht ein Anspruch auf solche Teilleistungen gegenüber dem marktbeherrschenden Anbieter von lizenzpflichtigen Postdienstleistungen, der Deutschen Post AG.

Die Deutsche Post AG hat der Bundesnetzagentur für die Jahre 2006 und 2007 (bis Ende Oktober) insgesamt 723 Teilleistungsverträge vorgelegt

3.2 Teilleistungsverträge

Seit dem Erlass entsprechender Beschlüsse der Beschlusskammer 5 im Jahr 2000 gewährt die Deutsche Post AG sowohl Kunden als auch Wettbewerbern Teilleistungszugänge zu ihren Briefzentren Abgang (BZA), den Briefzentren für die Einlieferung der abgehenden Sendungen, und zu ihren Briefzentren Eingang (BZE), den Briefzentren für die Zustellung der eingehenden Sendungen.

Dagegen wurde der Antrag eines Konkurrenten der Deutschen Post AG, den Zugang auch zu den Zustellstützpunkten zu erhalten, von der Bundesnetzagentur abgewiesen. Die Zustellstützpunkte liegen in der Wertschöpfungskette hinter den Briefzentren Eingang (BZE); von ihnen starten die Zusteller ihre Zustelltour. Die ablehnende Entscheidung der Bundesnetzagentur wurde auf Klage des Antragstellers vom Verwaltungsgericht Köln bestätigt (s. auch Teil I, Kap. 2.2.1 Marktzugang in Deutschland, und Teil V, Kap. 1.2 Stand anhängiger Gerichtsverfahren).

Des Weiteren ist die Deutsche Post AG durch Anordnung des Bundeskartellamts vom 11. Februar 2005 mit sofortiger Wirkung dazu verpflichtet worden, die Zugänge zu ihren Briefzentren auch für die Konkurrenten zu öffnen, die im Bereich der Exklusivlizenz Sendungen mehrerer Absender bündeln, für die Versendung vorbereiten und in die Briefzentren der Deutschen Post AG einliefern (sogenannte Konsolidierung). Die sofortige Vollziehbarkeit dieser Entscheidung ist vom OLG Düsseldorf bestätigt worden (s. auch Teil V, Kap. 1.2 Stand anhängiger Gerichtsverfahren).

Die nachfolgende Tabelle gibt die Struktur und die Anzahl der Teilleistungsverträge über den Zugang zu den Briefzentren einschließlich der Konsolidierer-Verträge wieder, die seit 2000 geschlossen und der Bundesnetzagentur vorgelegt wurden.

Abbildung 29: Entwicklung der Neuabschlüsse von Teilleistungsverträgen seit 2000

Vertragspartner der DPAG	Sendungsart	Zugangspunkt	Jahr 2000	Jahr 2001	Jahr 2002	Jahr 2003	Jahr 2004	Jahr 2005	Jahr 2006	Jahr 2007[3)]
Endkunden[1)]	Individualsendungen	BZA	3	109	124	188	159	148	108	53
		BZE	4	150	309	333	263	255	195	125
	Infopost	BZE	0	25	109	85	85	69	75	45
Endkunden insgesamt			7	284	542	606	507	472	378	223
Wettbewerber[1)] (ohne Konsolidierer)	Individualsendungen	BZA	0	1	4	1	1	1	0	0
		BZE	0	2	6	1	1	1	0	0
	Infopost	BZE	0	1	6	0	1	0	0	0
Wettbewerber insgesamt			0	4	16	2	3	2	0	0
Konsolidierer[2)] (ebenfalls Wettbewerber)	Individualsendungen	BZA	--	--	--	--	--	90	38	9
		BZE	--	--	--	--	--	95	41	9
	Infopost	BZE	--	--	--	--	--	14	16	9
Konsolidierer insgesamt			0	0	0	0	0	199	95	27
alle Vertragspartner, Sendungs-arten und Zugangspunkte (Summe)			7	288	558	608	510	673	473	250

1) ab 11/2000 (ohne Konsolidierer)

2) ab 05/2005

3) Stand 10/2007

3.3 Marktsituation bei den Konsolidierern

Die Bundesnetzagentur hat die Marktsituation im Segment der Konsolidierer-Teilleistungsverträge eingehend untersucht. Dazu wurden alle Konsolidierer (ohne die Portooptimierungsgesellschaften in der Rechtsform der Genossenschaft, die als Endkunden eingestuft werden) im Zeitraum Mai 2005 bis März 2006 über ihre Tätigkeit schriftlich befragt. Die Befragung hat gezeigt, dass der durch das Bundeskartellamt bewirkte erweiterte Netzzugang nicht zu einer nachhaltigen Erhöhung der Wettbewerbsintensität geführt hat.

Die Anzahl der von Wettbewerbern neu abgeschlossenen Teilleistungsverträge ist deutlich abgefallen. Zwei Drittel der Konsolidierer, die einen Teilleistungsvertrag erhalten haben, haben diesen nicht genutzt. Die eingelieferte Menge stieg nach 29 Mio. Sendungen im Rumpfjahr 2005 für das Jahr 2006 auf rund 400 Mio. Sendungen an. Für 2007 erwarten die Marktteilnehmer bis zu 600 Mio. Sendungen.

Beim Vertragsabschluss der Konsolidierer mit der Deutschen Post AG über einen Teilleistungszugang im Exklusivlizenzbereich traten keine grundsätzlichen Schwierigkeiten auf. Von den Wettbewerbern, die schon als Konsolidierer tätig waren, gaben rund 80 % an, dass der Vertrag über die Einlieferung in die Briefzentren völlig oder nahezu problemlos abgewickelt wurde. Bei rund 10 % der Konsolidierer traten leichte Schwierigkeiten auf, bei weiteren rund 10 % ergaben sich dagegen massive Schwierigkeiten beim Vertragsabschluss.

Unabhängig davon, ob die Konsolidierer häufig oder weniger häufig Sendungen in die Briefzentren der Deutsche Post AG eingeliefert haben, gilt: sechs von zehn Einlieferungen finden zwischen 17:00 Uhr und 19:00 Uhr statt.

Bei der Einlieferung der Sendungen in die Briefzentren der Deutsche Post AG durch die Konsolidierer sind unverkennbar Schwierigkeiten aufgetreten. Jeder zweite Einlieferer gab an, dass es vorkam, dass seine Sendungen im untersuchten Zeitraum von der Deutsche Post AG derart beanstandet wurden, dass sie nicht angenommen wurden. Darüber hinaus berichtete jeder vierte Einlieferer, dass seine bereits dem Briefzentrum übergebenen Sendungen wieder zurückgegeben wurden. Gründe hierfür betrafen u. a. Beanstandungen zur Vorsortierung, Lesbarkeit, Befüllung der Behälter, Freimachung der Sendungen, Beschriftung und Einlieferungszeit.

Insgesamt gesehen und über die Zeit hinweg sind die praktischen Probleme dennoch nicht genereller Natur. Rund 70 % der Konsolidierer bezeichnen die Einlieferungsabwicklung bei der Deutsche Post AG als vollkommen oder ziemlich reibungslos, rund 20 % hatten gelegentlich Schwierigkeiten und rund 10 % der Einlieferer hatten häufig oder sehr häufig Schwierigkeiten bei der Einlieferung.

Nur jeder dritte Marktteilnehmer mit einem abgeschlossenen Konsolidierer-Teilleistungsvertrag ist tatsächlich in diesem Bereich tätig. Aber auch diejenigen, die aktiv am Marktgeschehen teilnehmen, bauen nicht allein auf dieses Segment. Von allen, die im Zeitraum Januar bis März 2006 als Konsolidierer tätig waren, sieht nur jeder Dritte sein wirtschaftliches Schwergewicht in diesem Bereich. Ein weiteres Drittel ist hauptsächlich im Bereich anderer lizenzpflichtiger Briefbeförderungen tätig. Die Übrigen haben ihr Hauptbetätigungsfeld im Bereich sonstiger postalischer oder nichtpostalischer Tätigkeiten.

Ein ebenso breites Spektrum zeigt sich auch in den geschäftlichen Erwartungen der im Zeitraum Januar bis März 2006 tätigen Konsolidierer: Rund die Hälfte der Konsolidierer erwartet, dass sich an der aktuellen Geschäftssituation im Bereich Konsolidierung nicht viel ändern wird, rund 40 % erwarten bessere oder gar sehr viel bessere Geschäfte und rund 10 % glauben an eine rückläufige geschäftliche Entwicklung.

3.4 Zusatzvereinbarungen zu Endkunden-Teilleistungsverträgen

In Ergänzung zu den Teilleistungsverträgen hat die Deutsche Post AG mit einem Teil der Endkunden (Unternehmen, öffentliche Verwaltungen, Kirchen) Zusatzvereinbarungen abgeschlossen, um die Teilleistungsverträge auch auf Sendungen anderer Absender anwenden zu können. Diese Zusatzvereinbarungen werden laufend durch Ergänzungsvereinbarungen aktualisiert. Voraussetzung dafür ist, dass es sich bei diesen zusätzlichen Absendern um mit den Endkunden verbundene Unternehmen im Sinne des § 15 Aktiengesetz oder um deren hundertprozentige Tochterunternehmen oder um bestimmte sonstige Einrichtungen handelt, die mit ihnen in einer vergleichbaren Weise verbunden sind.

Vorteil dieser Regelung ist, dass die mit dem Endkunden verbundenen Unternehmen keinen eigenen Teilleistungsvertrag mit der Deutschen Post AG abschließen müssen und durch Bündelung höhere Rabattvorteile bekommen.

Diese Verträge wurden ebenfalls überprüft. Zu Beanstandungen gab es bislang keinen Anlass.

Abbildung 30: Entwicklung der Neuabschlüsse von Zusatzvereinbarungen zu Endkunden-Teilleistungsverträgen seit 2000

Sendungs-art	Zugangs-punkt	2000[1)]	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007[2)]
Individual-sendun-gen	BZA	0	8	11	16	19	14	11	6
	BZE	0	4	14	19	17	15	9	6

1) seit 11/2000

2) Stand 10/2007

3.5 Vertragspartner bei Endkunden-Teilleistungsverträgen nach umsatzsteuerrechtlichen Gesichtspunkten

Die Deutsche Post AG legt ein Schwergewicht ihres Geschäftes im Teilleistungsbereich mit Endkunden auf Vertragspartner, deren Umsätze grundsätzlich nicht der Umsatzsteuer unterliegen oder die eine umsatzsteuerrechtliche Befreiungsmöglichkeit in Anspruch nehmen können. Diese Nachfrager nach Postdienstleistungen haben im Allgemeinen keine Möglichkeit, eine hierfür ausgewiesene Umsatzsteuer als Vorsteuer in Abzug zu bringen. Hintergrund ist, dass die unmittelbar dem Postwesen dienenden Umsätze der Deutschen Post AG von der Umsatzsteuer befreit sind. Die Deutsche Post AG weist demnach gegenüber ihren Vertragspartnern in diesem Bereich auch keine Umsatzsteuer aus.

Im Gegensatz dazu unterliegen die Umsätze potenzieller Wettbewerber der Deutschen Post AG der Umsatzsteuer. Treten Deutsche Post AG und Wettbewerber gleichermaßen an Vertragspartner heran, die die Umsatzsteuer nicht als Vorsteuerbetrag abziehen können, führt dies im Ergebnis dazu, dass die Umsatzsteuer bei den Vertragspartnern der Wettbewerber als zusätzliche Kostengröße auftritt.

Die Überprüfung dieser Verträge ergab ebenfalls bislang keinen Anlass zu Beanstandungen.

Die nachfolgende Übersicht beruht auf einer Auswertung des Vertragsbestandes der Teilleistungsverträge der Deutschen Post AG mit Endkunden für Individualsendungen und Infopost. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen dass die Vertragspartner der Deutschen Post AG vielfach steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten besitzen und zum anderen, dass die Bundesnetz-

agentur in diesem Zusammenhang kein Auskunftsrecht zu steuerlichen Gesichtspunkten bei Teilleistungsverträgen hat.

Abbildung 31: Vertragspartner bei Teilleistungsverträgen mit Endkunden

Vertragspartner der Deutschen Post AG bei Teilleistungsverträgen mit Endkunden	Anteil
Juristische Personen des öffentlichen Rechts - Bundes- und Landesbehörden - Städte und Gemeinden - Zweckverbände Im Allgemeinen nicht der Steuerpflicht unterliegend und damit kein Vorsteuerabzug Insgesamt	31 %
Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Privatrechts - Gesetzliche Sozialversicherung - Banken und Versicherungen - Hochschulen, Krankenhäuser, Wohlfahrtspflege Im Allgemeinen nicht der Steuerpflicht unterliegend oder eine Befreiungsmöglichkeit könnte greifen und damit grundsätzlich kein Vorsteuerabzug Insgesamt	41 %
Übrige Vertragspartner im Allgemeinen steuerpflichtige Umsätze und damit Vorsteuerabzug Insgesamt	28 %
Alle Vertragspartner	100 %

Basis: 2.174 Vertragspartner (Stand: 07/2007)

3.6 Zugang zu Postfachanlagen der Deutschen Post AG

Die Deutsche Post AG ist als marktbeherrschender Anbieter von lizenzpflichtigen Postdienstleistungen gemäß § 29 Abs. 1 PostG verpflichtet, Wettbewerbern gegen Entgelt die Zuführung von postfachadressierten Postsendungen zu den von ihr betriebenen Postfachanlagen zu gestatten und die entsprechenden Verträge der Bundesnetzagentur vorzulegen. Für die Jahre 2006 und 2007 (bis Ende Oktober) hat sie insgesamt 66 solcher Verträge über den Zugang zu Postfachanlagen vorgelegt.

Die Entgelte für die Gewährung des Zugangs zu den Postfachanlagen im Sinne des § 29 Abs. 1 PostG unterliegen der Regulierung nach den §§ 19 und 20 PostG. Sie sind genehmigungsbedürftig, wenn der verpflichtete Marktbeherrscher dieses Leistungsangebot in seine Allgemeinen Geschäftsbedingungen aufnehmen will (ex-ante-Entgeltregulierung). Wird der Zugang nicht in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen angeboten, sind die Entgelte nicht genehmigungsbedürftig; sie werden dann nur nachträglich auf die Einhaltung der Maßstäbe des § 20 Abs. 2 PostG überprüft (ex-post-Entgeltregulierung). Diese Verfahren zur Entgeltregulierung gelten auch dann, wenn ein Marktbeherrscher den Zugang zu seinen Postfachanlagen freiwillig, also ohne hierzu nach § 29 Abs. 1 PostG verpflichtet zu sein, anbietet.

Im Februar 2002 hatte die zuständige Beschlusskammer mit Wirkung ab dem 01. April 2002 neue Vertragsvorgaben der Deutschen Post AG genehmigt. Ein Großteil, vor allem der im Jahr 2002 vorgelegten Verträge, ersetzte daher lediglich bestehende Altverträge. Entsprechend sind nachfolgend nur die erstmalig abgeschlossenen Verträge, also keine gewandelten Altverträge der Deutschen Post AG mit den Wettbewerbern, berücksichtigt.

Abbildung 32: Entwicklung der Neuabschlüsse der Verträge über den Zugang zu Postfachanlagen seit 1999

Jahr	1999[1)]	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007[2)]
Anzahl der Verträge	20	23	20	17	40	18	28	30	36

1) seit 06/1999

2) Stand 10/2007

3.7 Zugang zu Informationen über Adressänderungen

Ein marktbeherrschender Anbieter von lizenzpflichtigen Postdienstleistungen ist verpflichtet, Wettbewerbern gegen Entgelt den Zugang zu den bei ihm vorhandenen Informationen über Adressänderungen zu gewähren (§ 29 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 PostG).

Die Deutsche Post AG hat der Bundesnetzagentur für die Jahre 2006 und 2007 (bis Ende Oktober) insgesamt 69 Verträge über den Zugang zu Adressänderungen vorgelegt.

Seit dem Jahr 2000 hatte die Deutsche Post AG mit Wettbewerbern Verträge über den Zugang zu Adressänderungsinformationen als Vertragsvarianten "Alt gegen Neu" und "offenes Durchreichen" abgeschlossen. Bei der Variante "Alt gegen Neu" erfolgte der Abgleich einer Einzeladresse im Online-Verfahren. Dabei wurden die alten vorhandenen Einzeladressen des berechtigten Postdienstleisters gegebenenfalls durch neue Adressen ersetzt. Bei der Vertragsvariante "offenes Durchreichen" wurden die bei der Deutschen Post AG vorhandenen Adressänderungsinformationen komplett an den berechtigten Postdienstleister "durchgereicht", wobei er hier den Abgleich selbst durchzuführen hatte.

Im April 2002 hatte die Beschlusskammer einen Entgeltantrag der Deutschen Post AG ab 01. Mai 2002 für das sogenannte Blackbox-Verfahren genehmigt. Hierbei handelt es sich um ein verschlüsseltes elektronisches Adressabgleichverfahren, das speziell für Wettbewerber entwickelt wurde, um Missbrauch der Daten, z. B. durch den Verkauf von Adressinformationen, zu verhindern. Seit Mai 2002 können nur noch Verträge über den Zugang zu Adressänderungsinformationen der Vertragsvariante "Blackbox" abgeschlossen werden. Ältere Verträge der Varianten "Alt gegen Neu" und "Durchreichen" wurden zwischenzeitlich mehrheitlich auf die Vertragsvariante "Blackbox" umgestellt. Nachfolgend sind daher lediglich die vertraglichen Erstabschlüsse - ohne die Umstellungen von älteren Verträgen auf das Blackbox-Verfahren - aufgelistet.

Abbildung 33: Entwicklung der Neuabschlüsse der Verträge über den Zugang zu Informationen über Adressänderungen seit 2000

Jahr	2000[1)]	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007[2)]
Anzahl der Verträge	30	30	74	67	45	59	48	21

[1)] seit 06/2000

[2)] Stand 10/2007

4 Entgeltregulierung

4.1 Price-Cap-Regulierung

Maßgrößenverfahren

Nach § 19 Satz 1 PostG sind solche Entgelte ex-ante genehmigungsbedürftig, die ein marktbeherrschender Lizenznehmer auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen erhebt. Lizenzpflichtig ist nach § 5 PostG die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen, deren Einzelgewicht nicht mehr als 1.000 Gramm beträgt.

Die derzeit gültigen Entgelte, die einer Genehmigung bedürfen, beruhen auf der Entscheidung der Bundesnetzagentur aus dem Jahr 2002 über die Zusammenfassung von Dienstleistungen in Körbe und der Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für den Zeitraum 01. Januar 2003 bis 31. Dezember 2007 sowie auf dem Beschluss vom 09. November 2006 zur Genehmigung der Entgelte im Einzelnen für das Jahr 2007. Diese Genehmigung ist bis zum 31. Dezember 2007 befristet. Hierbei ergab sich für die genehmigungsbedürftigen Entgelte, wie bereits im Vorjahr, nur ein sehr geringer Preisänderungsspielraum in Höhe von + 0,2 % (in 2006: - 0,2 %). Während der gesamten Dauer des Price-Cap-Verfahrens 2003 - 2007 ist das Preisniveau für die genannten Dienstleistungen insgesamt um rund 5 % gesunken. Verbraucher und Wirtschaft werden dadurch finanziell deutlich entlastet – mit jährlich mehr als 300 Mio. Euro.

Da ab dem 01. Januar 2008 für die nach dem PostG genehmigungsbedürftigen Entgelte keine Genehmigungen mehr vorliegen, bedarf es ab diesem Zeitpunkt einer neuen Entgeltgenehmigung. Zur Vorbereitung der Entscheidung über die Genehmigung von Entgelten ab 2008 hatte die Bundesnetzagentur Eckpunkte veröffentlicht, um allen Interessierten die Möglichkeit zur Kommentierung zu eröffnen.

Zu den Eckpunkten sind insbesondere Kommentare von Fachverbänden und dem regulierten Unternehmen eingegangen. Die Kommentare wurden auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

Die Genehmigung der genehmigungsbedürftigen Entgelte wird auch ab dem 01. Januar 2008 im Rahmen eines Price-Cap-Verfahrens erfolgen. Denn in diesem von der Deutschen Post AG dominierten Marktumfeld hat sich das Price-Cap-Verfahren in der Vergangenheit als wirksames und effizientes Regulierungsinstrument bewährt. Die auf Förderung und Schaffung eines funktionsfähigen Wettbewerbs ausgerichtete Price-Cap-Regulierung hat die Marktentwicklung positiv beeinflusst. Neben insgesamt niedrigeren Preisen hat sich auch die Anzahl der Postdienstleis-

tungen anbietenden Unternehmen innerhalb der letzten Jahre deutlich erhöht. Die Dienstleistungsqualität hat sich verbessert und die Angebotsvielfalt zugenommen.

Nach der vollständigen Freigabe des Briefmarktes für den Wettbewerb werden sich die ökonomischen Rahmenbedingungen weitgehend ändern, mit der Folge, dass sich ein im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren erweiterter Wettbewerb herausbilden wird. Es ist zu erwarten, dass sich neben der Deutschen Post AG weitere leistungsfähige Wettbewerber nachhaltig etablieren. Der Wettbewerbsdruck wird noch dadurch verstärkt, dass die Aufträge für Briefbeförderungsleistungen zunehmend im Rahmen von Ausschreibungsverfahren vergeben werden.

Die Beschlusskammer 5 hat im Price-Cap-Verfahren ab 2008 gemäß § 21 Abs. 1 Nr. 2 PostG Maßgrößen für die durchschnittlichen Änderungsraten der Entgelte für Dienstleistungen, die in einem Korb zusammengefasst sind, vorzugeben. Hierzu sind in einem ersten Schritt die Dienstleistungen, für die eine neue Preisgenehmigung erforderlich ist, in Körbe zusammenzufassen. Nachdem das aktuelle durchschnittliche Preisniveau für den jeweiligen Korb festgestellt worden ist, wird von der Bundesnetzagentur vorgegeben, wie sich dieses Niveau weiterentwickeln soll.

Abweichend zum vorangegangenen Price-Cap-Verfahren werden die im Price-Cap verbleibenden Produkte nur noch einem einzigen Korb zugeordnet. In diesem Korb werden sämtliche inländische als auch ausländische Einzelbriefsendungen einschließlich der Zusatzleistungen zusammengefasst. Die nunmehr nach dem 01. Januar 2008 verbleibenden Dienstleistungen betreffen hauptsächlich Individualbriefsendungen, die von Privatkunden und Kleingewerbetreibenden nachgefragt werden. Diese Briefdienstleistungen unterscheiden sich weder hinsichtlich ihrer Wettbewerbsintensität noch in ihrer Substituierbarkeit, sodass eine Korbdifferenzierung für nicht erforderlich war.

Entgelte für Massensendungen, also Entgelte solcher Beförderungsleistungen, die ab einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Briefsendungen angewendet werden, unterliegen gemäß § 19 Abs. 2 PostG ab dem 01. Januar 2008 nur noch der nachträglichen Missbrauchskontrolle durch die Bundesnetzagentur. Diese Norm, § 19 Satz 2 PostG, galt gemäß § 53 PostG für die Zeit der gesetzlichen Exklusivlizenz nicht für die Beförderung von Briefsendungen im Rahmen der Exklusivlizenz nach § 51 PostG. Damit ist der Geschäftskundenbereich ab 2008 de facto der ex-ante-Regulierung entzogen.

Die Bestimmungen für die neue Price-Cap-Regulierung erstrecken sich grundsätzlich auf den Zeitraum vom 01. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2011. Dieser Zeitraum wird in vier Price-Cap-Perioden mit einer Länge von je einem Jahr unterteilt. Signifikante Änderungen der zu erwartenden Wettbewerbsintensität können allerdings eine Anpassung der Price-Cap-Bestimmungen erforderlich machen.

Gemäß den Price-Cap-Bestimmungen ergibt sich das neue Preisniveau für die Jahre 2008 bis 2011 aus der Differenz der Produktivitätsfortschrittsrate und der Inflationsrate. Als erwartete Produktivitätsfortschrittsrate wurde hierbei ein Wert von 1,8 % jährlich festgelegt. Soweit die moderate Entwicklung der Inflationsrate der vergangenen Jahre anhält, wird das Entgeltniveau nahezu unverändert bleiben. Sollte die Inflationsrate höher ausfallen, wäre die Deutsche Post AG berechtigt, ihre Entgelte zu erhöhen. Im gegenteiligen Fall müsste sie die Entgelte senken.

Nach § 4 Abs. 3 Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV) ist bei der Vorgabe von Maßgrößen, insbesondere bei der Festlegung der erwarteten Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor), das Verhältnis des Ausgangsentgeltniveaus zu den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu berücksichtigen. Bei der Festlegung des X-Faktors für die einzelnen Price-Cap-Perioden waren neben den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 20 Abs. 1 PostG auch neutrale Aufwendungen zu berücksichtigen, da die Betroffene hierfür rechtliche Verpflichtungen bzw. sonstige sachliche Rechtfertigungsgründe nachgewiesen hat, vgl. § 20 Abs. 2 PostG i.V.m. § 3 Abs. 4 PEntgV. Dabei sind u. a. die Kosten einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen sowie Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für diejenigen Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind, angemessen zu berücksichtigen.

Zum Nachweis der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sowie der geltend gemachten neutralen Aufwendungen hat die Deutsche Post AG umfassende Unterlagen vorgelegt. Anhand dieser Unterlagen konnte die Bundesnetzagentur jeweils die Höhe sowie die rechnerische Herleitung nachvollziehen.

Im Gegensatz zum vorangegangenen Verfahren werden die Kosten für die flächendeckende Versorgung nicht mehr auf sämtliche Dienstleistungen des wirtschaftlichen Monopols, sondern verursachungsgerecht auf die Einzelsendungen verteilt. Diese Kosten werden somit auf eine erheblich geringere Zurechungsbasis verteilt. Dies erklärt die Tatsache, dass trotz unveränderter absoluter Kosten für die flächendeckende Versorgung ein relativer Anstieg neutraler Aufwendungen zu verzeichnen war.

Die Bundesnetzagentur hat sich davon überzeugt, dass auch bei Verbundzustellung produktspezifische Kosten verursachungsgerecht zugeordnet werden. Im Rahmen des Price-Cap-Maßgrößenverfahrens hat die Bundesnetzagentur daher insbesondere die angewandten Ermittlungs- und Zurechnungsverfahren unter dem Gesichtspunkt der Kostenverursachungsgerechtigkeit überprüft, um zu verhindern, dass Wertschöpfungskosten beispielsweise aus dem Paket- in den Briefbereich bzw. aus dem Geschäftskunden- in den Privatkundenbereich transferiert werden. Somit ist gewährleistet, dass im ex-ante regulierten Bereich nur die Preise erhoben werden,

die sich aufgrund der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung unter Berücksichtigung von neutralen Aufwendungen ergeben.

Vergleichsmarktbetrachtung

Dass sich das durch die beabsichtigte Maßgrößenentscheidung ergebende durchschnittliche Preisniveau – auch im Vergleich mit dem Preisniveau in anderen europäischen Ländern – in einem für Verbraucher akzeptablen Bereich bewegt, wird insbesondere auch durch eine anlässlich des Price-Cap-Verfahrens durchgeführte internationale Vergleichsuntersuchung bestätigt.

Wie bereits im Jahresbericht 2006 der Bundesnetzagentur ausgewiesen, ist das Preisniveau für Briefsendungen in Deutschland von 2002 bis 2006 um etwa 5 % gesunken. Im Gegensatz dazu stieg das Preisniveau in den meisten europäischen Ländern in diesem Zeitraum kräftig an. Eine aktuelle Untersuchung der Bundesnetzagentur zur Vorbereitung des Price-Cap-Verfahrens hat gezeigt, dass dieser Trend sich weiter fortgesetzt hat und Deutschland damit im Mittelfeld der europäischen Länder liegt.

Es ist zu erwarten, dass sich die Position Deutschlands mit der hier festgesetzten Produktivitätsfortschrittsrate für den Zeitraum 2008 bis 2011 weiter verbessern wird, da Länder wie Frankreich (+ 2,1 % pro Jahr), Großbritannien, Niederlande, Dänemark und Portugal den regulierten Postunternehmen für die nächsten Jahre Preiserhöhungsspielräume eingeräumt haben.

Plausibilisierung der Produktivitätsfortschrittsrate

Die ermittelte Produktivitätsfortschrittsrate berücksichtigt für den festgelegten Price-Cap-Zeitraum angemessen das Verhältnis von Ausgangsentgeltniveau und den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung einschließlich der einzubeziehenden neutralen Aufwendungen.

Für die Bestimmung der erwarteten Produktivitätsfortschrittsrate des regulierten Unternehmens eignet sich – bei Verwendung der partiellen Faktorproduktivität als Produktivitätsmaß – u. a. die Änderung der Arbeitsproduktivität als mögliche Kennzahl. Diese spiegelt Zuwächse der Leistungsfähigkeit der Arbeitskräfte wider.

Die Kennzahl trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich bei der Briefbeförderung um einen besonders personalintensiven Produktionsprozess handelt.

Auch bei Anwendung einer auf Vergleichsbranchen bezogenen Betrachtung auf Grundlage der totalen Faktorproduktivität ergibt sich für den Genehmigungszeitraum eine jährliche Produktivitätsfortschrittsrate in vergleichbarer Größenordnung.

Ausweislich der Berechnungen des Statistischen Bundesamtes lag die durchschnittliche sektorspezifische Steigerungsrate der Arbeitsproduktivität für die letzte Dekade (1996 - 2006) nahezu zwei Prozentpunkte über der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivitätssteigerung. Ausschlaggebend für die Entwicklung dieser Produktivitätssteigerung der letzten Jahre waren insbesondere arbeitszeitvermindernde Einflüsse, wie z. B. die weitere Zunahme der Teilzeitbeschäftigung. So werden den neuangestellten Beschäftigten bei den Unternehmen zunehmend Arbeitsverträge auf Teilzeitbasis im Rahmen flexibler Arbeitszeitmodelle angeboten.

Mit der Price-Cap-Entscheidung wird somit voraussichtlich – eine gleichbleibende Inflationsrate vorausgesetzt – für die nächsten Jahre eine relative Preisstabilität bei den Briefporti gesichert. Damit wird die mehrfach geäußerte Vermutung widerlegt, dass die Freigabe der Postmärkte für den Privatkunden mit Preiserhöhungen und Qualitätsminderungen verbunden wäre und nur Großkunden an den Vorteilen der Liberalisierung partizipieren würden.

4.2 Price-Cap-Genehmigungsverfahren 2008

Anschließend stand die Entscheidung über die von der Deutschen Post AG beantragte Genehmigung der Entgelte aller in einem Korb zusammengefassten Postdienstleistungen für den Zeitraum 01. Januar 2008 bis 31. Dezember 2008 im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens an. Dabei wurde überprüft, ob die im Rahmen des vorangegangenen Price-Cap-Verfahrens (siehe Kap. 4.1) vorgegebenen Preisänderungsraten und die in diesem Verfahren festgelegten Nebenbedingungen eingehalten worden sind. Dies war der Fall, so dass innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist von zwei Wochen die beantragten Entgelte für den o. g. Zeitraum genehmigt wurden.

4.3 Einzelentgeltgenehmigungsverfahren

Im Rahmen der ex-ante Entgeltregulierung hatte die Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum über mehrere Einzel-Entgeltanträge der Deutschen Post AG zu entscheiden.

Entgelte für den Zugang zu Postfachanlagen

Die Deutsche Post AG hat wegen Auslaufens der bestehenden Entgeltgenehmigung eine Genehmigung der Entgelte für den Zugang zu ihren Postfachanlagen ab dem 01. Juli 2006 beantragt.

Die Beschlusskammer hat hierbei als Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung Entgelte in Höhe von 0,53 Euro je Einlieferungsvorgang sowie 0,04 Euro je eingelieferter Sendung anerkannt und befristet für den Zeitraum 01. Juli 2006 bis zum 31. Dezember 2009 genehmigt. Die Entgelte je Einlieferungsvorgang wurden mit dieser Entscheidung gegenüber der vorangegangenen Genehmigung um rund 5 % abgesenkt.

Entgelte für den Zugang zu Adressänderungen

Des Weiteren hatte die Beschlusskammer auf Antrag der Deutschen Post AG erneut über die Entgelte für den Zugang zu Adressänderungen gemäß § 29 Abs. 2 PostG im Rahmen des von der Deutschen Post AG entwickelten Black-Box-Verfahrens, das eine Übermittlung von Nachsendeadressen in verschlüsselter Form vorsieht, zu entscheiden.

Nachdem die Beschlusskammer die grundsätzliche Leistungsfähigkeit des sogenannten Black-Box-Verfahrens im Rahmen eines Testbetriebs überprüft hatte und im Entgeltgenehmigungsverfahren von Seiten der Wettbewerber keinerlei Einwände erhoben wurden, konnte das Verfahren erneut genehmigt werden.

Für die einmalige Bereitstellung und Installation der notwendigen Komponenten wurde von der Beschlusskammer eine Entgeltabsenkung um rund 11 % auf 48,77 Euro durchgesetzt. Das Entgelt je Treffer wurde um 12,5 % auf 0,14 Euro reduziert. Der Genehmigungszeitraum erstreckt sich für den Zeitraum 01. Juli 2006 bis zum 31. Dezember 2008.

Entgelte für die förmliche Zustellung (Postzustellaufträge)

Die Prozessordnungen und das Verwaltungsverfahrensrecht sehen in zahlreichen Bestimmungen vor, dass Schriftstücke zum Nachweis ihrer Bekanntgabe und des Zeitpunkts der Bekanntgabe an den Adressaten oder sonst Betroffenen förmlich zuzustellen sind. Zu diesem Zweck wird an einen Postdienstleister ein sog. Postzustellungsauftrag erteilt. Der Nachweis erfolgt durch die vom Postdienstleister zu erstellende und an den Absender zurückgehende Postzustellungsurkunde.

Die Genehmigung der Entgelte für die förmliche Zustellung stellt eine besondere Art der Entgeltregulierung dar. Im Rahmen dieser Entgeltregulierung werden gem. § 34 PostG die Maßstäbe der Entgeltregulierung des § 20 Abs. 1 und 2 PostG auf sämtliche Anbieter derartig qualifizierter Beförderungsleistungen angewendet. Damit werden die Regelungen, dass die Entgelte keine Auf- bzw. Abschläge enthalten und sich nicht diskriminierend auswirken dürfen, auf alle Anbieter dieser Dienstleistung ausgedehnt, obwohl diese Prüfungsmaßstäbe ansonsten ausschließlich auf marktbeherrschende Unternehmen angewendet werden.

Aufgrund des in dieser Norm enthaltenen Diskriminierungsverbots dürfen keine kundenspezifischen Entgelte erhoben werden. Regionalspezifische Entgeltdifferenzierungen dürfen aber vorgenommen werden, soweit dies durch Kostenunterschiede gerechtfertigt ist. Auch Staffelentgelte nach Mengen sind zulässig, sofern die Antragsteller Kosteneinsparungen aufgrund von Verbund- und Synergieeffekten nachweisen können.

Die Wettbewerber sehen Mindesteinlieferungsmengen nur im Zusammenhang mit Staffelentgelten vor. Von den im Jahr 2006 insgesamt ausgesprochenen 125 Genehmigungen für die Wettbewerber und den bisher im Jahr 2007 (Stand: 31. Oktober 2007) 110 bewilligten Entgelten verlangen jeweils über 10 % der Wettbewerber Staffelentgelte in Gestalt von Volumentarifen von ihren Kunden.

Darüber hinaus werden am Markt auch Entgelte nach Zustellgebieten differenziert angeboten. Im Jahre 2006 erstreckte sich das Zustellgebiet bei etwa 57 % der Wettbewerber auf die gesamte Bundesrepublik, und im Jahre 2007 auf nahezu 55 % der Wettbewerber, während sich die restlichen Marktteilnehmer auf bestimmte Regionen beschränkten.

Wiederholte Genehmigungen zur Anpassung der Entgelte an die jeweils aktuellen Kosten der effizienten Leistungserbringung ließen sich etwa 20 % der Wettbewerber, die in 2006 oder 2007 Genehmigungen erhielten, ausstellen.

Neben den Entgeltdifferenzierungen ist verstärkt auch eine Produktdifferenzierung zu verzeichnen. Neben dem klassischen Postzustellungsauftrag bieten die Deutsche Post AG und einige Wettbewerber seit 2005 elektronisch erfasste und abrufbare Postzustellaufträge ("ePZA") an. Dabei werden zusätzliche elektronische Leistungsmerkmale wie das zentrale Scannen des ausgefüllten Postzustellungsauftrags und dessen elektronische Bereitstellung als Datei gegenüber dem Kunden angeboten. Zusätzlich werden die physischen Urkunden später in gesammelter Form an den Absender zurückgeschickt. Für diese Leistungen sind mengenmäßig gestaffelte Entgelte mit einem bestimmten Schwellenwert vorgesehen.

Im Jahr 2007 wurde neben diesen Erweiterungen erstmals auch eine eingeschränkte Leistung genehmigt. Dabei beruht die Reduzierung der Leistung auf einem ausdrücklichen Verzicht des Kunden auf fundierte Recherchen jenseits der wettbewerbereigenen Datenbanken. Dies bedeutet, dass der Empfänger des Postzustellungsauftrags ausschließlich mittels konzerninterner, elektronischer Adressdatenbanken ermittelt wird. Sofern diese Recherche nicht erfolgreich abläuft, wird der Zustellvorgang abgebrochen. Im Gegensatz dazu verwerten andere Wettbewerber auch Informationen aus externen Datenbanken, darunter insbesondere die des Einwohnermeldeamtes.

Entgegen der bisherigen Verwaltungspraxis veröffentlicht die Beschlusskammer die erteilten Entgeltgenehmigungen sämtlicher Postdienstleister – einschließlich der Deutschen Post AG – nicht mehr. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Erteilung entsprechender Aufträge durch Gerichte und Verwaltungsbehörden regelmäßig im Wege der Ausschreibung vergeben werden, bei der die geheime Gebotsabgabe die Regel ist. Diese würde durch die Veröffentlichung der Entgelte konterkariert.

In diesem Zusammenhang ist auf den Preiswettbewerb auf dem Markt für die Beförderung von Postzustellungsaufträgen hinzuweisen. Insgesamt ist die absolute Höhe der Entgelte im Vergleich zu den vorhergehenden Jahren weiter gesunken. Dies betrifft sowohl die Entgelte der Deutschen Post AG als auch die der Wettbewerber. Hier ist in jüngster Zeit eine im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren erhöhte Wettbewerbsintensität festzustellen. Neben der Deutschen Post AG haben sich leistungsfähige Wettbewerber etabliert, die durch ihre Preispolitik ihre Marktanteile erheblich steigern konnten. Diese Entwicklung ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass durch die vermehrten Ausschreibungen ein reger Bieterwettbewerb ausgelöst wurde. Dabei versuchen Wettbewerber einander zu unterbieten.

Auf diese geänderte Marktsituation hat die Deutsche Post AG zuletzt mit beachtlichen Preissenkungen reagiert. Mit neuen Produktvarianten und deutlich abgesenkten Entgelten versucht sie, verlorene Marktanteile zurück zu gewinnen. Aufgabe der Bundesnetzagentur als Überwachungs- und Kontrollinstanz ist es, dafür Sorge zu tragen, dass auch im Marktsegment der förmlichen Zustellung ein nach dem Postgesetz anzustrebender funktionsfähiger Wettbewerb entsteht. Hierbei hat sie sicherzustellen, dass die an sich erfreuliche Entwicklung zu mehr Wettbewerb nicht zu wettbewerbsverzerrenden missbräuchlichen Dumpingpreisen führt.

Ein solcher Dumpingpreis liegt nur dann vor, wenn die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung unterschritten werden. Diese beinhalten neben den Wertschöpfungskosten für die Abholung, Sortierung und Zustellung auch Kosten für Verwaltungs- und Vertriebstätigkeiten. Im Rahmen der Entgeltgenehmigung ist nach den postrechtlichen Vorschriften zusätzlich ein angemessener kalkulatorischer Gewinn zur Abdeckung des allgemeinen unternehmerischen Risikos zu veranschlagen.

Genehmigung von Entgeltanträgen der Deutschen Post AG für die förmliche Zustellung (Postzustellungsaufträge)

Die Deutsche Post AG hat wegen Auslaufens der Entgeltgenehmigungen zum 31. Dezember 2006 fristgerecht Anträge auf Genehmigung neuer Entgelte für den Postzustellungsauftrag – einfache Produktvariante – und für die elektronische Produktvariante mit deutlich abgesenktem Preisniveau vorgelegt. Die Entscheidungen über diese Anträge erfolgten Anfang November

2006. Sie haben wegen der gegenüber den vorherigen Preisen beträchtliche Absenkung des Preisniveaus zu einigen harschen Reaktionen der Wettbewerber geführt, die unter anderem den Vorwurf des missbräuchlichen Preisdumpings erhoben und sich gegen die Entscheidungen gerichtlich zur Wehr setzten (siehe auch Teil V, Kap. 1.2 - Stand anhängiger Gerichtsverfahren).

Die Beschlusskammer hatte bei ihren Entscheidungen unter Berücksichtigung des im Postgesetz verankerten Maßstabes zu prüfen, ob und ggf. inwieweit die Entgelte für die förmliche Zustellung missbräuchliche Abschläge enthielten. Dabei wurde festgestellt, dass die beantragten Entgelte sich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren. Diese stellen nach dem Postgesetz die Untergrenze für die Preisbildung dar. Rabatte können hierbei nur insoweit genehmigt werden, als diesen Kosteneinsparungen in vergleichbarer Größenordnung gegenüber stehen. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens hat die Beschlusskammer die Kostenunterlagen der Deutschen Post AG dahingehend geprüft, dass die Preise die tatsächlichen Kosten abdecken. Die Beschlusskammer hat sich also vergewissert, dass – anders als von Seiten der Wettbewerber behauptet worden war – kein missbräuchlicher Preisabschlag vorlag.

Die deutliche Preisabsenkung gegenüber den bisherigen Entgelten bei beiden Produkten resultierte zum einen daraus, dass der Zustellprozess aufgrund der Änderung der Zivilprozessordnung (ZPO) vereinfacht worden ist. Postzustellaufträge können nun wie normale Briefe in den Briefkasten eingeworfen werden, eine persönliche Übergabe ist nicht mehr erforderlich. Zum andern ist die Preisabsenkung beim Produkt elektronischer Postzustellungsauftrag darauf zurück zu führen, dass die Deutsche Post AG auf eine nach dem Postgesetz zulässige Verrechnung von "Altlasten" verzichtet hat. Nach dem Postgesetz kann die Deutsche Post AG jedoch nicht verpflichtet werden, Versorgungs-/ Altlasten und sonstige neutrale Aufwendungen in ihrer Preiskalkulation anzusetzen.

Diese Verfahrensweise ist konsistent zur in der Vergangenheit geübten Genehmigungspraxis der Beschlusskammer. In Übereinstimmung mit dem Vorgehen im Rahmen von Entgeltgenehmigungsverfahren werden ausschließlich Produkte des wirtschaftlichen Monopols mit Aufschlägen für so genannte Monopollasten belegt, wohingegen bei Produkten auf wettbewerblich orientierten Märkten keine derartigen Lasten in die Kalkulation mit einbezogen werden.

Die von Wettbewerbern als missbräuchlich beanstandete Umstellung der Kalkulationspraxis liegt somit allein darin begründet, dass sich die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Markt für förmliche Zustellungen zwischenzeitlich nachhaltig geändert haben. Eine Entgeltbestimmung unter Beibehaltung der Kalkulationslogik hätte zur Folge, dass sich die Deutsche Post AG auf diesem Markt trotz vorhandener betrieblicher Leistungsfähigkeit sowie vorhandener Skaleneffekte gegenüber ihrer Konkurrenz nicht durchsetzen könnte. Die Abgabe eines konkurrenzfähigen Angebots wäre nämlich unter Einbeziehung von Versorgungs-/Altlasten und sonstigen neutralen Aufwendungen

aufgrund der hohen Wettbewerbsintensität auf dem Markt für Postzustellungsaufträge nicht möglich. Die Deutsche Post AG könnte demzufolge als Dienstleister auf diesem Markt nicht mehr erfolgreich agieren. Ein solches Ergebnis würde im Widerspruch zum Leistungswettbewerb stehen, der funktionsfähig und chancengleich auszugestalten ist.

5 Besondere Missbrauchsaufsicht

5.1 Rahmenvertrag Bayern

Das bedeutendste Missbrauchsverfahren im Berichtszeitraum betraf das Angebot postvorbereitender Tätigkeiten (Frankieren, Sortieren, Nummerieren u.s.w.) durch ein Tochterunternehmen der Deutschen Post AG. Dieses im Januar 2006 eröffnete Verfahren gegen die Deutsche Post AG und deren Tochterunternehmen Deutsche Post In Haus Service GmbH (DPIHS) wurde von der Beschlusskammer 5 im April 2007 eingestellt.

Dem Verfahren gingen Beschwerden zum sogenannten "Rahmenvertrag Bayern" zwischen der Deutschen Post AG und verschiedenen bayerischen Staatsministerien einschließlich deren nachgeordneter Behörden voraus. Der Rahmenvertrag ist ein nicht zu beanstandender Standard-Teilleistungsvertrag für Großkunden und verlangt als Voraussetzung für die Gewährung eines Teilleistungsrabattes eine bestimmte Vorbereitung der eingelieferten Sendungen.

Dabei können diese vorbereitenden Tätigkeiten sowohl von den Großkunden selbst erbracht werden, als auch durch Dienstleister erfolgen. Als ein solcher Dienstleister tritt die Deutsche Post In Haus Service GmbH auf. Das Angebot dieser Dienstleistungen, die in Konkurrenz zu entsprechenden Angeboten der Wettbewerber stehen, ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Die Kammer hatte daher zu prüfen, ob der Wettbewerb mit missbräuchlichen Mitteln behindert wird.

Es wurde deshalb untersucht, ob die Posttochter ihre Leistungen kostendeckend oder - wie von Wettbewerbern vorgebracht - zu Dumpingpreisen anbietet. Daneben wurde geprüft, ob eine missbräuchliche Kopplung zwischen dem Standard-Teilleistungsvertrag und dem Angebot der Deutschen Post In Haus Service GmbH vorliegt.

Die Deutsche Post AG hat detaillierte Kostenunterlagen sowie Kalkulationen für die von der Deutschen Post In Haus Service GmbH erbrachten postvorbereitenden Tätigkeiten vorgelegt, die unter dem Gesichtspunkt der Kostenorientierung überprüft wurden. Insbesondere untersuch-

te die Beschlusskammer, ob und inwieweit die Entgelte die tatsächlich anfallenden Sach-, Personal- und Gemeinkosten abdecken.

Zusätzlich hat die Bundesnetzagentur eine Überprüfung von vier Servicecentern der Posttochter durchgeführt, um auszuschließen, dass die Deutsche Post In Haus Service GmbH sich der Produktionsinfrastruktur der Deutschen Post AG bedient. Dabei zeigte sich, dass für das Frankieren, Nummerieren und Sortieren ausschließlich eigene Ressourcen genutzt werden.

Die Beschlusskammer hat sich überdies davon überzeugt, dass die Deutsche Post In Haus Service GmbH zur Erbringung ihrer postvorbereitenden Dienstleistungen über eine eigene Vertriebsorganisation mit entsprechendem Vertriebspersonal sowohl in der Zentrale als auch in der Fläche verfügt.

Auch der Vorwurf, die Deutsche Post AG gewähre den Teilleistungszugang nur dann, wenn auch Leistungen der Deutschen Post In Haus Service GmbH in Anspruch genommen würden, hat sich durch die Ermittlungen nicht bestätigt.

Alle vorgenommenen Untersuchungen haben ergeben, dass weder der Dumpingpreisvorwurf noch der Vorwurf eines unzulässigen Kopplungsgeschäfts gerechtfertigt ist.

5.2 Entgeltüberprüfung bei Schalterpaketen

Aufgrund mehrerer Beschwerden hat die Beschlusskammer im Jahr 2006 im Rahmen der besonderen Missbrauchsaufsicht die Tarife für Paketdienstleistungen für Kleinversender der Deutschen Post AG unter dem Gesichtpunkt einer unzulässigen Quersubventionierung überprüft. Die Auswertung der von der Deutschen Post AG vorgelegten Kostenunterlagen hat jedoch ergeben, dass die Entgelte keine Abschläge enthalten und überdies nicht diskriminierend sind. Eine missbräuchliche Verdrängungsabsicht der Deutschen Post AG konnte schon deshalb nicht festgestellt werden, da vergleichbare Konkurrenzprodukte auf diesem Markt noch preisgünstiger angeboten werden.

Zudem hat das beschwerdeführende Wettbewerbsunternehmen den eigenen Marktanteil – trotz der Preissenkung der Deutschen Post AG – mittlerweile auf ca. 25 Prozent gesteigert. Die Veränderung bei den Marktanteilen, einschließlich des Rückgangs bei der Deutschen Post AG, wird auch durch Marktuntersuchungen der Bundesnetzagentur bestätigt. Eine Gegenüberstellung vergleichbarer Produkte der Anbieter auf dem Markt für Privatkundenpakete hinsichtlich Preis

und Leistungsumfang hat ergeben, dass die Preismaßnahme nicht zu einer Unterbietung, sonder lediglich zu einer Annäherung an die Produktangebote der Wettbewerber geführt hat.

5.3 Andere Verfahren

Daneben sind bei der Beschlusskammer im Berichtszeitraum noch zahlreiche Beschwerden eingegangen, die in fast allen Fällen nach Intervention durch die Beschlusskammer oder aufgrund multilateraler Verhandlungen zwischen Beschwerdeführer, Deutscher Post AG und der Kammer zufrieden stellend gelöst werden konnten.

Vorwiegende Problematiken waren hierbei die Einlieferungsbedingungen und -zeiten für Konsolidierer, der Umgang mit Fundbriefen sowie die Diskriminierung einzelner Kundengruppen.

6 Internationale Aktivitäten und grenzüberschreitende Regulierung

6.1 Weltpostverein (WPV / UPU)

Im Weltpostverein, einer Sonderorganisation der UNO, arbeitet die Bundesnetzagentur in Absprache mit dem Bundeswirtschaftsministerium mit. Derzeit ist sie in den Gremien des Weltpostvereins, dem Verwaltungsrat (hoheitliche und regulatorische Themen) und dem Postbetriebsrat (operative Durchführung des Weltpostvertrages) tätig.

Ein wesentliches Thema, das derzeit diskutiert wird, ist die Reform des Weltpostvereins. Im Anschluss an den Weltpostkongress von Bukarest im Jahr 2004 wurde im Rahmen des Verwaltungsrates die Kommission 1 eingesetzt, deren Auftrag die Reform des Weltpostvereins ist. Deutschland hat den Vorsitz in dieser Kommission. Im Rahmen der Zuständigkeiten dieser Kommission wurden verschiedene Studien und Umfragen hinsichtlich der Möglichkeiten durchgeführt, alle Aspekte der Arbeit innerhalb des Weltpostvereins zu verbessern, einschließlich seiner Struktur und Zusammensetzung sowie der Entscheidungsprozesse innerhalb der einzelnen Organe.

Die Studien verfolgten im Wesentlichen das Ziel, die bestehende Organisationsstruktur, vor allem hinsichtlich der Trennung und Verteilung der Regierungs-, Regulierungs- und operativen Funktionen, entsprechend der in einigen Mitgliedsländern bereits vollzogenen Liberalisierungsprozesse anzupassen. Die Studien und die Diskussionen haben gezeigt, dass im Hinblick auf

die Entwicklung des Marktes eine Angleichung der Organisationsstrukturen dringend erforderlich und völkerrechtlich gesehen machbar ist, dass diese aber aufgrund der bestehenden Entscheidungsstrukturen nicht schnell herbeizuführen sein wird.

Einigkeit besteht darüber, dass die Reform des Weltpostvereins für die Organisation und ihre Mitgliedsländer sowie auch für den gesamten Postsektor eine Frage zugleich von höchster Priorität und von erheblicher Komplexität ist. Dabei sind nicht nur die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der einzelnen Organe, sondern auch die finanziellen und juristischen Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen im Einzelnen sorgfältig abzuwägen. Die Haltung der Mitgliedsländer und ihre Bereitschaft, zur Meinungsbildung und Entscheidungsfindung beizutragen, sind daher ganz wesentlich für diese schwierige Entwicklungsphase des Weltpostvereins.

6.2 Umsetzung des Weltpostvertrags

Der Weltpostvertrag vom 15. September 1999 regelt den internationalen postalischen Grunddienst. Mit dem Gesetz zu den Verträgen vom 15. September 1999 des Weltpostvereins (Vertragsgesetz, BGBl II 2002, Nr. 23, S. 1446) wurde er in nationales Gesetz umgesetzt. Die Aufsicht über ein Postdienstunternehmen, das als Teilnehmer an dem durch das Vertragsgesetz erfassten internationalen Postverkehr auftritt, richtet sich nach den Vorgaben des Vertragsgesetzes und des durch ihn umgesetzten Weltpostvertrags.

Die Deutsche Post AG wurde in Art. 4 Abs. 1 Satz 1 des Vertragsgesetzes umfassend damit beauftragt, für die Bundesrepublik Deutschland die Rechte und Pflichten wahrzunehmen, die sich für eine Postverwaltung im Verhältnis zu den Benutzern und zu den anderen Postverwaltungen aus dem Weltpostvertrag ergeben.

Nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 des Vertragsgesetzes wird die Einhaltung des Weltpostvertrags einschließlich der aufgrund des Vertragsgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen von der Bundesnetzagentur überwacht. Entsprechende Verordnungsermächtigungen enthält das Vertragsgesetz u. a. für die Zulassung weiterer Unternehmen zum Beförderungssystem des Weltpostvertrags sowie für die nähere Ausgestaltung des so genannten Remailingverbots nach Art. 43 Weltpostvertrag. Bisher allerdings wurde von diesen Ermächtigungen kein Gebrauch gemacht.

6.3 Vorgehen bei Remailingverdacht

Die Deutsche Post AG ist im Rahmen des Weltpostvertrags dazu verpflichtet, die ihr von ausländischen Postunternehmen zur Weiterleitung bzw. zur Zustellung im Inland übergebenen Sendungen bestimmungsgemäß auszuliefern. Eine Ausnahme sieht Art. 43 Weltpostvertrag u. a. für das sog. ABA-Remailing vor. Dieses liegt vor, wenn ein im Inland ansässiger Absender (A) seine - an ebenfalls im Inland ansässige Empfänger (A) gerichtete - Briefsendungen über einen im Ausland tätigen Postdienstleister (B) bei der Deutschen Post AG einliefern lässt, mit anderen Worten: wenn ein originärer Inlandsbrief durch Umlenkung über Postdienstleister anderer Staaten künstlich zu einer Auslandsbriefsendung gemacht wird. Sofern das geschieht, um ein zwischen den höheren "Gebühren" (Entgelten) der Deutschen Post AG und den niedrigeren "Gebühren" des ausländischen Postdienstleisters bestehendes Gefälle auszunutzen, wird es als unzulässig angesehen (sogenanntes Remailingverbot). Zur Abwehr eines solchen Verhaltens eröffnet Art. 43 Weltpostvertrag dem betroffenen inländischen Postunternehmen die Möglichkeit, die Sendungen entweder zurückzuweisen oder für die Zustellung seine inländischen Entgelte zu verlangen.

Im Zusammenhang mit einem von der Europäischen Kommission gegen die Deutsche Post AG geführten Verfahren wegen Verzögerung der Zustellung von aus Großbritannien ankommenden Briefsendungen, die "remailing-verdächtig" waren, hat die Kommission Verhaltensregeln für die Behandlung der Sendungen festgelegt, die nach den Umständen des Falles aus Sicht der Deutschen Post AG begründeten Anlass geben zu der Vermutung, dass es sich dabei um in Remailingabsicht versendete Briefsendungen handelt. Die Deutsche Post AG hat sich verpflichtet, die betreffenden Sendungen nicht mehr zur Prüfung der Remailingabsicht anzuhalten, sondern unverzüglich zuzustellen. Um aber das Vorliegen der Remailingabsicht aufklären zu können, wurde ihr gestattet, bei bis zu 50 Empfängern je Aussendung aufklärende Nachforschungen zu betreiben.

Die Deutsche Post AG hat daraufhin remailingverdächtige Sendungen zwar unverzüglich zugestellt, zugleich aber die Empfänger über den tatsächlichen Absender und den Inhalt des Briefes im Unklaren gelassen. Ursache dafür war, dass die Deutsche Post AG ihre Bitte an die Empfänger, ihr die Sendungen zu Ermittlungs- und Beweiszwecken zur Verfügung zu stellen, zusammen mit den originären Sendungen in einen neuen, undurchsichtigen Umschlag mit eigener Absenderangabe legte und anschließend zustellte.

Nach den Feststellungen der Bundesnetzagentur verstieß diese Neukuvertierung gegen die Verpflichtung zur bestimmungsgemäßen Zustellung einer Sendung. Sie hat daher die Deutsche Post AG verpflichtet, remailingverdächtige Sendungen, die sie für Ermittlungs- und Beweiszwecke auswählt, nur noch in einem Klarsichtumschlag weiterzubefördern, wenn sie ihnen

einen eigenen, an die Empfänger gerichteten Brief beilegt. So wird gewährleistet, dass die originäre Sendung unmittelbar erkennbar bleibt und Verwechslungen auf Seiten der Empfänger über den Absender ausgeschlossen sind. Die Bundesnetzagentur erwartet dabei keine Verzögerung der Zustellung.

Die Bundesnetzagentur wird das jetzt gewählte Verfahren nach einem angemessenen Zeitraum im Hinblick auf die bis dahin gewonnenen Erfahrungen erneut einer Überprüfung unterziehen.

6.4 Europäischer Ausschuss für Regulierungsfragen im Postbereich (CERP)

Der Europäische Ausschuss für Regulierungsfragen im Postbereich (CERP) umfasst als Unterorganisation der Europäischen Konferenz für Post und Telekommunikation 48 europäische Länder. Die Bundesnetzagentur stellt den Vizevorsitzenden. Die Arbeit von CERP ist darauf ausgerichtet, die regulatorischen Rahmenbedingungen in den Mitgliedsländern zu vergleichen und, soweit dies angemessen und sinnvoll erscheint, Vorschläge zur Harmonisierung zu erarbeiten. Es bestehen drei Arbeitsgruppen, denen jeweils mehrere Projektgruppen zugeordnet sind. Derzeit werden in den Arbeits- und Projektgruppen folgende Themen behandelt:

Arbeitsgruppe "Politik"

In dieser Arbeitsgruppe werden die Umsetzung und Anwendung der europäischen Postrichtlinie, Definition, Umfang und Zielsetzung des Universaldienstes sowie die sektorspezifische Regulierung einschließlich der Öffnung der Postmärkte unter Mitwirkung der Bundesnetzagentur beraten.

Die Projekt-Gruppe "Weltpostverein" bereitet den Weltpostkongress vor, der im August 2008 in Nairobi/Kenia stattfinden wird. Im Rahmen dieser Arbeiten werden insbesondere die eingereichten Vorschläge zur Änderung und Ergänzung des Weltpostvertrages bewertet und - soweit möglich - eine gemeinsame europäische Haltung erarbeitet.

Aufgabe der Projektgruppe "Nationale Regulierungsbehörden" ist der Vergleich der unterschiedlichen Behörden in Europa, die Feststellung der jeweiligen Befugnisse, der Austausch von Erfahrungen sowie die Ausarbeitung von Vorschlägen zur Effektivitätssteigerung. Die Bundesnetzagentur bringt ihre Erfahrungen ein und profitiert auch durch den Vergleich mit den Regulierungsansätzen in anderen Ländern.

Arbeitsgruppe "Ökonomie"

In dieser Arbeitsgruppe werden Erfahrungen und aktuelle Fälle aus dem Wettbewerbsrecht diskutiert, Vergleiche hinsichtlich der ökonomischen Rahmenbedingungen bei der Lizenzvergabe gezogen sowie Markt-Analysen zur Entwicklung des Sektors unter Einbeziehung der Erwerbsstrukturen erstellt.

Die Projektgruppe "Kosten und Finanzierung des Universaldienstes" untersucht die unterschiedlichen Ansätze zur Berechnung der Netto-Kosten des Universaldienstes innerhalb der EU. Ziel ist es, eine Empfehlung zu erarbeiten, die von den Mitgliedstaaten angewendet wird.

Bereits 2002 hat die Projektgruppe "Kostenrechnung und Preiskontrolle" unter Vorsitz der Bundesnetzagentur eine Empfehlung zur Kostenrechnung erarbeitet, die in den europäischen Ländern weitgehend angewendet wird. Derzeit wird diese Empfehlung überarbeitet, um den geänderten Rahmenbedingungen in den zukünftig liberalisierten Postmärkten gerecht werden zu können. Die Bundesnetzagentur steuert hierbei ihre langjährigen Erfahrungen bei, gewinnt aber auch Nutzen aus den Regulierungsansätzen in anderen Staaten.

Arbeitsgruppe "Überwachung / Marktdaten"

Die Arbeitsgruppe begleitet die laufenden Arbeiten im CEN/TC331/WG1 (siehe Teil III, Kap. 6.5 - Europäisches Komitee für Normung) und gibt hinsichtlich der anstehenden Projekte Empfehlungen aus regulatorischer Sicht. Des Weiteren beobachtet die Arbeitsgruppe den Postmarkt hinsichtlich technologischer und logistischer Entwicklungen sowie der Entwicklungen bei der Lizenzierung.

Die Projektgruppe "Anwendung von CEN-Normen" führt fortlaufend eine Erhebung zum Stand und der Art und Weise der Umsetzung und Anwendung der im CEN/TC331 entwickelten Standards zur Qualitätsmessung durch. Dabei bringt die Bundesnetzagentur einerseits ihre Erfahrungen mit ein, andererseits kann sie die Erfahrungen anderer Länder für sich nutzen.

Die Projektgruppe "Statistik" wurde auf Wunsch der Europäischen Kommission zur Unterstützung der von dort aus durchzuführenden statistischen Erhebungen im Postbereich eingerichtet. Die Bundesnetzagentur war maßgeblich bei der Erarbeitung der Rahmenbedingungen für diese Erhebungen beteiligt.

Ziel der Projektgruppe "Verbraucherfragen" ist es, die unterschiedlichen Regulierungsansätze zum Verbraucherschutz sowie die allgemeinen Rechte der Regulierungsbehörden bezüglich der

Beziehungen zu Postbenutzern zu dokumentieren. Die Bundesnetzagentur arbeitet hier aktiv mit und profitiert aufgrund der Erfahrungen anderer Länder.

6.5 Europäisches Komitee für Normung (CEN)

Das Europäische Komitee für Normung (CEN) ist der Zusammenschluss der nationalen Normierungsinstitute der Europäischen Staaten. Bereits 1996 wurde im CEN das Technische Komitee (Technical Committee – TC) - für Postalische Dienstleistungen (CEN/TC331) gegründet. Aufgabe des TC331 ist die Erarbeitung von Normen im Postbereich, welche neben rein betrieblich/logistisch orientierten Projekten auch die Bereiche der Qualitätsmessung umfassen. Für den regulatorisch relevanten Bereich der Entwicklung von Qualitätsmessverfahren wurde eine eigenständige Arbeitsgruppe (CEN/TC331/WG1) eingerichtet, in der die Bundesnetzagentur den Vorsitz hat. Die Arbeit in dieser Arbeitsgruppe umfasst derzeit folgende Aufgaben:

Überarbeitung der Norm für die Laufzeitmessung für Vorrangsendungen und Sendungen erster Klasse (EN13850)

Die EN 13850 wird in der Europäischen Gemeinschaft seit 2004 verpflichtend als Mindestanforderung angewendet. Das darin vorgegebene Messverfahren bezieht sich auf die sogenannte Transit-Zeit, dabei handelt es sich um die innerbetriebliche Laufzeit bei einem Unternehmen (vgl. dazu Teil II, Kap. 2 - Post-Universaldienstleistungen).

Nach den ersten Jahren der Anwendung dieses Messverfahrens hat sich Nachbesserungsbedarf ergeben, insbesondere hinsichtlich der statistischen Berechnungen, aber auch bezüglich der geografischen Schichtung. Daher wird die Norm seit Mitte 2006 einer grundlegenden Überarbeitung unterzogen, die voraussichtlich Mitte 2008 abgeschlossen sein wird. Im Hinblick auf die praktische Relevanz dieser Vorschrift arbeitet die Bundesnetzagentur an der Revision aktiv mit.

Überarbeitung der Norm zur Beschwerdemessung (EN 14012)

Die im Jahr 2003 angenommene Norm wird bisher von den Universaldienstbetreibern nur in geringen Umfang angewandt. Die Gründe hierfür liegen insbesondere in den sehr komplexen und daher kostenintensiven Vorgaben. Die Anwendung einer einheitlichen Mess- und Erfassungsmethode für Beschwerden von Postkunden ist aus regulatorischer Sicht jedoch sehr wünschenswert, da dies dem Schutz des Kunden und der Wahrung der Verbraucherrechte dient.

Daher wurde 2005 eine Unterarbeitsgruppe gegründet, die die Norm grundlegend überarbeiten soll mit dem Ziel, die Vorgaben auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken und Spielraum für die nationalen Besonderheiten zu geben. Die Norm soll damit eher ratgebenden Charakter erhalten. Der Entwurf befindet sich derzeit im CEN-internen Abstimmungsverfahren; mit der Annahme ist im Jahr 2008 zu rechnen.

Erfassung der verfügbaren Informationen (TS 15511)

Unzureichende Information der Marktteilnehmer über die verschiedenen Dienstleistungs- und Marktumstände sind häufig Grund für Beschwerden. Deshalb wurde eine technische Spezifikation zur Erfassung der jeweils verfügbaren Informationen entwickelt, die sich derzeit im abschließenden Abstimmungsverfahren befindet. Mit der Annahme ist noch im Jahr 2007 zu rechnen. Bei einer technischen Spezifikation handelt es sich um eine Vorstufe, die zu einem späteren Zeitpunkt ggf. als Standard übernommen werden kann. Das Verfahren soll in den nächsten Jahren getestet werden.

Entfernung zu Zugangspunkten

Die Dichte der Zugangspunkte zum stationären Netz ist ein Qualitätskriterium des Universaldienstes. In Deutschland ist die Entfernung zu den Zugangspunkten des stationären Netzes in § 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 der Post-Universaldienstleistungsverordnung geregelt.

In der Arbeitsgruppe wurde untersucht, inwieweit ein harmonisiertes europäisches Messverfahren zur Feststellung der korrekten Umsetzung der entsprechenden Vorgaben für die Positionierung von stationären Einrichtungen realisierbar ist. Es stellte sich jedoch heraus, dass die Entwicklung eines einheitlichen Verfahrens aufgrund der in den europäischen Staaten grundlegend divergierenden Vorgaben zum Netz von stationären Einrichtungen nicht möglich ist. Das nunmehr vorliegende Dokument beschränkt sich als Technischer Report darauf, die unterschiedlichen Ansätze und Vorgaben und die daraus resultierenden nationalen Messverfahren zu beschreiben.

Erfassung von Falschzustellungen

Es wurde untersucht, ob ein Verfahren entwickelt werden soll, das europa-einheitlich die Erfassung von Falschzustellungen beschreibt. Auch wenn eine solche Erfassung aus Kundensicht durchaus sinnvoll wäre, erscheint eine Realisierung auf europäischer Ebene nur schwer möglich: Einerseits würde eine solche Messung unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen und daher kaum Anwendung finden. Andererseits sind die Vorgaben hinsichtlich einer "korrekten"

Zustellung in den einzelnen Staaten so unterschiedlich, dass sich kein harmonisiertes Verfahren entwickeln lässt.

Auswirkungen der Marktöffnung auf die Qualitätsmessverfahren

In den Ländern, die ihre Postmärkte bereits ganz oder zum großen Teil geöffnet haben oder in denen die Marktöffnung bereits im nächsten Jahr erfolgt, werden sich voraussichtlich die Marktanteile der Postunternehmen und das Verhalten der Kunden bei der Versendung ihrer Briefe ändern. Dies kann Auswirkungen auf die Aussagekraft der eingeführten Qualitätsmessverfahren, insbesondere auf die Messung der Brieflaufzeiten haben, die derzeit nur von den verpflichteten Universaldienstanbietern nach der Europäischen Norm EN13850 durchgeführt wird.

In einer Projektgruppe wird seit Mitte 2007 analysiert, welche Szenarien sich ergeben könnten, welche Effekte diese ggf. verursachen würden und welche Maßnahmen ergriffen werden könnten. Erste Ergebnisse dieser Analyse sind noch vor Ende des Jahres 2007 zu erwarten.

6.6 Bilaterale Gespräche

Bilaterale Gespräche wurden sowohl mit Regulierungsbehörden anderer EU-Mitgliedstaaten als auch mit Regulierungsbehörden von Staaten außerhalb der EU und auch außerhalb Europas geführt.

Bei den Gesprächen mit Vertretern der EU-Staaten lag der Schwerpunkt auf einer einheitlichen Anwendung der Vorgaben der Post-Richtlinie sowie auf Problemen und Aspekten, die sich aus der Marktöffnung national und grenzüberschreitend ergeben haben.

Vertreter außerhalb der EU waren an den seit 1998 gesammelten Erfahrungen, insbesondere im Hinblick auf die Freigabe der höherwertigen Dienstleistungen im Sinne von § 51 Absatz 1 Satz 2 Nr. 4 PostG, interessiert.

6.7 Temporäre Partnerschaften im Postbereich (Twinning-Projekte)

Im Berichtszeitraum hat die Bundesnetzagentur zwei Twinning-Projekte durchgeführt. Bei diesen Projekten arbeiten Verwaltungsbehörden eines "alten" Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft mit der entsprechenden Verwaltungsbehörden aus einem "neuen" Mitgliedstaat im Postbereich zusammen mit dem Ziel, fachspezifische Kenntnisse und Erfahrungen im persönlichen Kontakt und Austausch zwischen den beiden Behörden auf letztere zu übertragen. Diese Maßnahmen erstrecken sich auf Zeiträume von bis zu neun Monaten; sie werden aus Mitteln der Europäischen Gemeinschaft finanziert.

Dass erste Projekt fand von Dezember 2005 bis Juli 2006 mit der lettischen Public Utilities Commission in Riga statt. Lettland ist der Europäischen Gemeinschaft am 01. Mai 2004 beigetreten. Die Public Utilities Commission ist wie die Bundesnetzagentur ein "Multi-Sektoren-Regulierer"; sie ist über den Postsektor hinaus auch für die Regulierung des Telekommunikations-, Energie-, Eisenbahnsektors sowie der Heizwasser- und Abwasserversorgung in Lettland zuständig. Das Projekt diente der "Verbesserung des gesetzlichen Rahmens für den Postsektor und der administrativen Leistungsfähigkeit der Public Utilities Commission". Im Rahmen des Projekts wurden mehrere Angehörige der Postabteilung und der Beschlusskammer 5 (Post) der Bundesnetzagentur jeweils für kurze Einsätze zur Public Utilities Commission entsandt, und die Postexperten der Public Utilities Commission besuchten die Bundesnetzagentur bei einem Studienbesuch in Bonn. Das Projekt war erfolgreich: Die lettischen Postexperten sind aufgrund der erworbenen Kenntnisse und Erfahrungen in der Lage, ihre Regierung bei der Fortschreibung des Postrechts, u. a. auch der Umsetzung des europäischen Rechts in nationales Recht zu beraten und die gesetzlichen Rahmenbestimmungen für den lettischen Postmarkt in Übereinstimmung mit dem europäischen Recht anzuwenden.

Das zweite Projekt wurde im Zeitraum September 2006 bis März 2007 mit der polnischen Regulierungsbehörde durchgeführt, die für die Sektoren Telekommunikation und Post zuständig ist. Ziel des Projekts war es, die polnische Regulierungsbehörde in Fragen der Wettbewerbsförderung und der Marktaufsicht zu beraten und unterstützend zu begleiten, und sie mit Methoden vertraut zu machen bzw. vorhandene Kenntnisse zu vertiefen, die in anderen EU-Mitgliedsstaaten angewandt werden. Dabei standen insbesondere die Mechanismen der Preiskontrolle, der Marktzutrittsförderung und der Marktbeobachtung im Mittelpunkt. Darüber hinaus galt es, die administrativen Kapazitäten des polnischen Projektpartners zur Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen zu stärken. Neben dem breit angelegten Wissens- und Erfahrungstransfer trugen insbesondere die Lerneffekte, die im Rahmen der Erarbeitung von Empfehlungen für etwaige zukünftige Gesetzesänderungen erzielt wurden, zur erfolgreichen Durchführung des Projekts bei.

7 Postgeheimnis, Datenschutz

Zu den Aufgaben der Bundesnetzagentur gehört es, die Wahrung des Postgeheimnisses und der entsprechenden Datenschutzvorschriften durch die privaten Diensteanbieter auf dem Postmarkt sicherzustellen. Vor dem Hintergrund, dass der Staat trotz Liberalisierung und Privatisierung der Postdienstleistungen nicht aus seiner Gewährleistungspflicht aus Art. 10 Grundgesetz entlassen wurde, nimmt die Bundesnetzagentur diese Aufsichtsfunktion wahr.

Die rechtlichen Grundlagen hierfür finden sich in Abschnitt 9 des Postgesetzes sowie in der Postdienste-Datenschutzverordnung (PDSV): Dem Postgeheimnis unterliegen nicht nur der Inhalt von Postsendungen, sondern auch die näheren Umstände des Postverkehrs natürlicher oder juristischer Personen (§ 39 Abs. 1 PostG). Zum Schutz der personenbezogenen Daten der am Postverkehr Beteiligten enthält § 41 PostG wesentliche Regelungen, die durch die PDSV näher ausgefüllt und durch das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) ergänzt werden.

Im Berichtszeitraum waren bei Unternehmen und Verbrauchern aufgetretene Auslegungs- und Anwendungsfragen durch die Bundesnetzagentur zu beantworten. So wurde vereinzelt die Verwendung von Kundendaten aus Nachsendeaufträgen thematisiert. Bei kleineren Postdienstanbietern ergaben sich Probleme bei der Ermittlung und ordnungsgemäßen Zustellung an Umzugsadressen. Die Frage, unter welchen Bedingungen eine Postsendung vom Dienstanbieter zulässigerweise geöffnet werden darf, war auch im Berichtszeitraum wieder Gegenstand von Anfragen.

Im Berichtszeitraum wurden bei Postdienstanbietern vereinzelt anlassbezogene Überprüfungen bezüglich der Einhaltung des Postgeheimnisses und der Datenschutzvorschriften durchgeführt. Anordnungen oder sonstige weitergehende Maßnahmen der Bundesnetzagentur nach § 42 PostG waren jedoch insoweit nicht erforderlich. Von Verbrauchern beanstandete vermeintliche Brieföffnungen waren auf maschinelle Verarbeitungsfehler zurückzuführen.

Zeitgleich mit der Überprüfung von Postdienstanbietern auf die Einhaltung der Lizenzbedingungen wurden bundesweit regelmäßig auch anlassunabhängige Kontrollen in Bezug auf das Postgeheimnis und die Datenschutzvorschriften durchgeführt. Hier wurden seit Anfang des Berichtszeitraums (Januar 2006) wiederum etwa 400 Prüfberichte an das Datenschutzreferat übermittelt. Grobe Verstöße gegen das Postgeheimnis und die datenschutzrechtlichen Bestimmungen, die ein weitergehendes Einschreiten der Bundesnetzagentur erforderlich gemacht hätten, konnten jedoch nicht festgestellt werden.

Kontakte zu Unternehmen, Verbänden und zum Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) wurden durch die Bundesnetzagentur weiter gepflegt. Die Teilnahme an Arbeitskreisen, regelmäßige Treffen zum Informationsaustausch, aber auch gemeinsame Informations- und Kontrollbesuche mit dem BfDI bildeten hierbei einen Schwerpunkt. So erfolgten zu den Themenbereichen Nachsendeadressdatenbanken, Paketverteilzentren und Verarbeitung von Auslandssendungen gemeinsame Prüfungen mit dem BfDI.

Die Bundesnetzagentur sieht in der Beratung das wichtigste Mittel der Aufsicht. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, fanden im Berichtszeitraum Schulungsmaßnahmen zu dem Thema "Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten bei Postdiensten" für die eigenen Mitarbeiter statt.

Die folgenden Fälle sind beispielhaft für die Arbeit im Berichtszeitraum:

Im August 2006 beanstandete der BfDI gegenüber einem Postdienstanbieter den Verstoß gegen das Postgeheimnis durch ungesicherte Postablagestellen in mehreren Zustellbezirken verschiedener Städte. Vorausgegangen war ein Artikel der Hamburger Morgenpost vom 14. März 2006, in dem die Zwischenlagerung geschlossener Postbeutel im Freien statt in den dafür vorgesehenen Ablagekästen bemängelt worden war.

Nachdem die Bundesnetzagentur den Sachverhalt gemeinsam mit dem Unternehmen und dem BfDI untersucht hatte, war von Seiten des Unternehmens Abhilfe zugesichert worden. Als noch im Juni 2006 weitere Fälle ungesicherter Ablagestellen bekannt wurden, beanstandete der BfDI diesen Zustand formell (§ 25 BDSG) als einen Verstoß gegen das Postgeheimnis und setzte die Bundesnetzagentur von der Beanstandung in Kenntnis. Es stellte sich heraus, dass die bereits im März 2006 von dem Unternehmen zugesagten Abhilfemaßnahmen noch nicht vollständig umgesetzt worden waren. So hatte das Unternehmen die Information und Schulung seiner Zusteller, Ablagefahrer und Ablagestellengeber zwar unverzüglich eingeleitet, diese aber bis Juni 2006 noch nicht für alle seine rund 35.000 Ablagestellen im Bundesgebiet umgesetzt.

Die Feststellungen der Bundesnetzagentur ergaben, dass es sich in den noch im Juni 2006 beanstandeten Fällen nicht um systematische Fehler des Unternehmens handelte und die Umsetzung der Abhilfemaßnahmen insgesamt zügig voranschritt. Im Ergebnis beschränkte sich die Bundesnetzagentur daher in Absprache mit dem BfDI auf stichprobenartige Kontrollen der Ablagestellen durch ihre Lizenz-Prüfteams. Anlass zu weiteren Maßnahmen hatte die Bundesnetzagentur in Bezug auf die Ablagestellen des Unternehmens hiernach im Berichtszeitraum nicht.

Ein anderer Beschwerdeführer rügte die angebliche Weitergabe seiner Nachsendedaten durch einen Postdienstanbieter. Nach seiner Auffassung müssten die Daten von dem Unternehmen in unzulässiger Weise an Werbetreibende weitergegeben worden sein. Nachforschungen der Bundesnetzagentur ergaben, dass ein Fehlverhalten des Postdienstanbieters nicht vorlag.

In diesem Rahmen stellte die Bundesnetzagentur erneut fest, dass in jüngster Zeit vermehrt Fälle auftreten, in denen sich Marketing-Unternehmen externer Quellen (z. B. Telefonbücher oder Adressdateien aus Gewinnspielen) bedienen, um Adressen zu ermitteln, und dem Betroffenen im Rahmen der Werbemaßnahme vortäuschen, man habe seine Daten aus den Nachsendeaufträgen von Postdienstanbietern erhalten.

Die Postdienstanbieter haben der Bundesnetzagentur alle zur Überprüfung des Postgeheimnisses und des Datenschutzes erforderlichen Auskünfte zu erteilen (§ 41 Abs. 1 PostG). Um die Prüftätigkeit der Bundesnetzagentur bei den Unternehmen zu optimieren, wurde das anlassunabhängige standardisierte Auskunftsverfahren zu Postgeheimnis und Datenschutz (Fragebogen) unter Einbeziehung der Erkenntnisse aus der Praxis präzisiert.

In der Vergangenheit hatte sich gezeigt, dass insbesondere bei großen und kleinen Postdienstleistungsanbietern unterschiedliche Prüfungsschwerpunkte zu setzen sind.

Teil IV

Stellungnahmen gemäß

§ 47 Postgesetz

1 Universaldienst

1.1 Umfang des Universaldienstes

Die Bundesnetzagentur hat nach § 47 PostG in ihrem Tätigkeitsbericht Stellung zu nehmen zu der Frage, ob sich eine Änderung der Festlegung, welche Postdienstleistungen als Universaldienstleistungen im Sinne des § 11 PostG gelten, empfiehlt.

Zwei voneinander unabhängige Entwicklungen werden beim postalischen Universaldienst Veränderungen bewirken, nämlich

- die nachfragegerechte Anpassung des Universaldienstes an die technische und gesellschaftliche Entwicklung (§ 11 Abs. 2 Satz 2 PostG).

- das Erreichen des im Postgesetz und in der PUDLV ausdrücklich genannten Datums "31. Dezember 2007" und der Wegfall der gesetzlichen Exklusivlizenz zum selben Zeitpunkt.

Die derzeit im Entscheidungsverfahren befindliche neue Postrichtlinie (siehe dazu auch Teil V, Kap. 2 - Entwicklungen im internationalen Recht) wird dagegen keine Auswirkungen auf den Umfang des Universaldienstes haben, da die Definition des Universaldienstes nach Art. 3 der Richtlinie voraussichtlich unverändert bleiben wird.

1.2 Anpassung des Universaldienstes

Die nachfragegerechte Anpassung des Universaldienstes an die technische und gesellschaftliche Entwicklung ist unabhängig von dem Datum "31. Dezember 2007" und von dem Wegfall der gesetzlichen Exklusivlizenz der Deutsche Post AG.

Die Bundesnetzagentur hat in ihren Tätigkeitsberichten 2002 / 2003 und 2004 / 2005 ausführliche Stellungnahmen gemäß § 47 PostG abgegeben. Die im Tätigkeitsbericht 2004 / 2005 artikulierte Erwartung, die PUDLV sei – zusammen mit der Selbstverpflichtung der Deutschen Post AG – grundsätzlich geeignet, bis Ende 2007 eine angemessene und ausreichende Grundversorgung mit Postdienstleistungen zu gewährleisten, hat sich bestätigt.

Die Bundesnetzagentur hatte im Tätigkeitsbericht 2004 / 2005 davon abgesehen, für den Zeitraum bis zum Ende der gesetzlichen Exklusivlizenz eine Änderung der Festlegung, welche

Postdienstleistungen als Universaldienstleistungen im Sinne des § 11 PostG gelten, zu empfehlen. Für die Zeit nach dem Ende der gesetzlichen Exklusivlizenz hat sie allerdings empfohlen, den Universaldienst in verschiedenen Punkten den dann veränderten Gegebenheiten anzupassen, damit den Bedingungen eines wettbewerbsorientierten Umfelds besser Rechnung getragen wird. Der Rahmen dafür sollte in einer Novelle der PUDLV vorgegeben werden, die auch die in der Selbstverpflichtung der Deutschen Post AG angesprochenen Sachverhalte umfasst.

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme vom 19. Mai 2006 (zum Tätigkeitsbericht 2004 / 2005) die Empfehlungen der Bundesnetzagentur "ganz überwiegend als erkenntnisreich bewertet" und angefügt, sie stimmten "im Wesentlichen mit ihren eigenen Erkenntnissen überein" (Bundestags-Drucksache 16/1600). Das innerhalb der Bundesregierung federführende Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie beabsichtige, "zu einem geeigneten Zeitpunkt einen ersten Entwurf für eine novellierte PUDLV vorzulegen". Dabei werde die Bundesregierung "die Empfehlungen der Bundesnetzagentur aufgreifen und mit in den Novellierungsprozess der PUDLV einbeziehen".

Die Bundesnetzagentur hat im Berichtszeitraum geprüft, ob die bisherigen Empfehlungen einer Aktualisierung oder Ergänzung bedürfen. Sie hat dazu den Postmarkt beobachtet, Bürgereingaben ausgewertet sowie die Auffassungen von Verbraucher- und Wirtschaftsverbänden und von Dienstleistern erkundet.

Die Bundesnetzagentur hält danach die Empfehlungen aus dem Tätigkeitsbericht 2004 / 2005 nach wie vor für sachgerecht, die – stichwortartig – wie folgt wiederholt werden können:

- Absenkung der Gewichtsgrenzen für Brief- und Paketsendungen (§ 1 Abs. 1 PUDLV)
- Beschränkung der Universaldienstleistungen auf Privat- bzw. Kleinkunden als Absender
- Streichung der Sendungsform Nachnahme; eine aktuelle Überprüfung des Sendungsaufkommens in diesem Bereich bestätigt erneut die Entwicklung einer rückläufigen Nachfrage (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 PUDLV)
- Streichung der Sendungsform Eilzustellung (§ 1 Abs. 2 Nr. 4 PUDLV)
- Erweiterung der Sendungsformen "Einschreibsendung" und "Wertsendung" auf Paketsendungen
- Einbeziehung von in der PDLV geregelten Dienstleistungen (Bereithaltung zur Abholung gemäß § 5 Abs. 2 PDLV, Nachsendung gemäß § 7 Abs. 1 PDLV, Lagerung gemäß § 7 Abs. 1 PDLV) in geeigneter Weise in die PUDLV

- Streichung der Mindestzahl von 12.000 stationären Einrichtungen in § 2 Nr. 1 Satz 1 PUDLV (⇨ kein Beitrag zur flächendeckenden Versorgung ländlicher Bereiche)

- keine Verlängerung der Regelung über stationäre Einrichtungen mit unternehmenseigenem Personal (§ 2 Nr. 1 Satz 3 PUDLV)

- Präzisierung der PUDLV-Regelungen dahingehend, dass in den stationären Einrichtungen im Sinne der PUDLV Verträge sowohl über Brief- als auch über Paketbeförderungsleistungen abgeschlossen werden können.

- Ersetzen des Begriffes "Gemeinde" in § 2 Nr. 1 Satz 4 und 5 PUDLV durch einen anderen Begriff, der die innerhalb einer geschlossenen Bebauung wohnenden Bürger umfasst

- sachgerechte Änderung des Flächenkriteriums (§ 2 Nr. 1 Satz 6 PUDLV), z.B. durch eine Bestimmung, dass in einem Umkreis von 80 km^2 eine stationäre Einrichtung vorhanden sein muss (die derzeitige Regelung stellt die flächendeckende Versorgung ländlicher, dünn besiedelter Gebiete nicht sicher)

- Klarstellung, dass die Betriebsbereitschaft der stationären Einrichtungen während des ganzen Jahres gegeben sein muss und nicht durch Urlaub o. ä. unterbrochen werden darf (§ 2 Nr. 1 Satz 9 PUDLV)

- Präzisierung des Dienstleistungsangebots des mobilen Postservice (MOPS) und der Modalitäten der Inanspruchnahme des MOPS durch den Verbraucher

- Festlegung einer Mindestzahl von Briefkästen; diese Mindestzahl sollte sich zunächst an dem derzeitigen Briefkastennetz der Deutschen Post AG orientieren

- Streichung der Regelung, dass die nächste Leerung auf den Briefkästen angegeben werden muss (§ 2 Nr. 2 Satz 3 PUDLV); Aufnahme einer Bestimmung, dass sicherzustellen ist, dass die Briefkästen nicht vor dem angegebenen Zeitpunkt geleert werden.

- Änderung des § 2 Nr. 3 Satz 1 PUDLV dahingehend, dass Postdienstleister - ggf. gegen ein reduziertes Entgelt - auch andere Regellaufzeiten als "E + 1" anbieten können, ohne dass dies zu einem Konflikt mit den Laufzeitregelungen der PUDLV führt.

- präzisere Regelungen über den Ersatzempfänger (§ 2 Nr. 4 PUDLV)

- Festlegung eines "spätesten Zeitpunktes" am Nachmittag für die Zustellung

- Einbeziehung der Regelungen der Selbstverpflichtung der Deutschen Post AG in die PUDLV (die Selbstverpflichtung der Deutschen Post AG ist bis Ende 2007 befristet.)

1.3 Wegfall der Exklusivlizenz und Datum "31. Dezember 2007"

Die Bundesnetzagentur hatte im Tätigkeitsbericht 2004 / 2005 bereits die Situation ins Auge gefasst, die jetzt zum Jahresende eintritt und durch einige Rechtsänderungen gekennzeichnet ist. An den Wegfall der gesetzlichen Exklusivlizenz sind kraft Gesetzes einige Folgen geknüpft:

- Die Deutsche Post AG ist nicht mehr unmittelbar gesetzlich (§ 52 Satz 1 PostG) verpflichtet, Universaldienstleistungen zu erbringen.

- Die §§ 12 bis 17 PostG waren durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Postgesetzes (2002) für die Zeit bis zum Ende der gesetzlichen Exklusivlizenz der Deutschen Post AG suspendiert worden. Diese Regelungen sind jetzt wieder anwendbar: Die Sonderrolle der Deutschen Post AG (unmittelbare gesetzliche Verpflichtung) ist damit beendet.

  Mit §§ 12 bis 17 PostG steht wieder das in der ursprünglichen Fassung des Postgesetzes vorgesehene Verfahren zur Verfügung, das geeignet ist, ein festgestelltes Universaldienstdefizit zu beheben oder ein befürchtetes gar nicht eintreten zu lassen.

- § 56 PostG ist wieder anwendbar: Die Deutsche Post AG muss - auch nach Ende der Exklusivlizenz – der Bundesnetzagentur die Absicht, bisher erbrachte Universaldienstleistungen nicht mehr oder nur modifiziert anzubieten, 6 Monate vor Beginn der Dienstleistungseinschränkung mitteilen. Die Bundesnetzagentur kann sich also auf drohende Universaldienstdefizite frühzeitig einstellen.

- Die Regelung, dass für Postdienstleistungen, für die eine Exklusivlizenz besteht, ein Einheitstarif anzuwenden ist (§ 6 Absatz 3 PUDLV), entfällt.

- Die Regelung, dass mindestens 5.000 stationäre Einrichtungen mit unternehmenseigenem Personal betrieben werden müssen, endet.

Mit der Ausschreibung von Postdienstleistungen und der Verpflichtung eines Marktteilnehmers konnten noch keine praktischen Erfahrungen gesammelt werden. Die PUDLV wurde erst Ende 1999 verkündet. Zwei Jahre später wurden die §§ 12 bis 17 PostG suspendiert, so dass es keinen Anlass gab, ein Universaldienstdefizit festzustellen. Die Bundesnetzagentur wird aber rechtzeitig die erforderlichen Verfahren entwickelt haben.

2 Exklusivlizenz

Gemäß § 47 Abs. 1 Satz 2 PostG hat die Bundesnetzagentur in ihrem Tätigkeitsbericht Stellung zu nehmen, "ob und gegebenenfalls bis zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang die Aufrechterhaltung einer Exklusivlizenz nach § 51 über den dort genannten Zeitpunkt hinaus erforderlich ist". Dabei kann sich – wie bisher – die Bewertung der Erforderlichkeit aus Sicht der Bundesnetzagentur nur aus dem ihr zugewiesenen gesetzlichen Auftrag ableiten. Ziel der Regulierung ist demnach nicht zuletzt die Förderung (§ 1 PostG) und die Sicherstellung des Wettbewerbs (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 PostG).

Seit dem 01. Januar 2006 sind die Gewichts- und Preisgrenze im Monopol gemäß § 51 Abs. 1 Satz 1 PostG weiter abgesenkt worden. Der Deutschen Post AG steht nach dieser Regelung bis zum 31. Dezember 2007 das ausschließliche Recht zu, Briefsendungen und adressierte Kataloge, deren Einzelgewicht bis einschließlich 50 Gramm und deren Einzelpreis weniger als das Zweieinhalbfache des Preises für entsprechende Postsendungen der untersten Gewichtsklasse beträgt, gewerbsmäßig zu befördern.

Angesichts der geringfügigen Einschränkung der gesetzlichen Exklusivlizenz konnte sich die Deutsche Post AG weiterhin hervorragend am Markt behaupten. Wie in Teil I, Kap. 4.1 dieses Berichts dargestellt, hat sich an ihrer überragenden Marktstellung mit einem Anteil von zuletzt ca. 90 % am gesamten Briefmarkt nur wenig geändert. Aufgrund der schrittweisen Marktöffnung wurde der Deutschen Post AG eine lange Übergangszeit eingeräumt, sich auf die veränderten Rahmenbedingungen einzustellen. Diese Chancen hat die Deutsche Post AG weitestgehend genutzt; sie ist auf den vollständigen Wettbewerb gut vorbereitet.

Die Bundesnetzagentur hat bereits in ihrem Tätigkeitsbericht 2004 / 2005 eine Verlängerung der Exklusivlizenz über den 31. Dezember 2007 hinaus für nicht erforderlich gehalten. Nach dem Willen des Gesetzgebers wird das verbliebene Monopol der Deutschen Post AG nun zum 01. Januar 2008 endgültig wegfallen. Gründe für ein Fortführen der Exklusivlizenz über den in § 51 Abs. 1 Satz 1 PostG genannten Zeitpunkt hinaus bestehen aus Sicht der Bundesnetzagentur nicht.

Teil V

Entwicklungen im nationalen und internationalen Recht im Bereich Post

1 Entwicklungen im nationalen Recht

1.1 Änderungen der Gesetzgebung

Im nationalen Bereich hat es im Berichtszeitraum nur geringfügige Änderungen an dem gesetzlichen Rahmen gegeben. Auf der Grundlage von Artikel 2 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes vom 16. August 2002 (BGBl. I, S. 3218) trat am 01. Januar 2006 eine Neufassung des § 51 Abs. 1 Satz 1 PostG in Kraft. Bei der zugunsten der Deutschen Post AG bestehenden gesetzlichen Exklusivlizenz wurde die Gewichtsgrenze für Briefsendungen und adressierte Kataloge von bis dahin 100 Gramm auf 50 Gramm herabgesetzt. Auch die Preisgrenze wurde vom Dreifachen auf das Zweieinhalbfache des Referenzpreises verringert. Diese Gesetzesänderung stellt die zweite Stufe der europaweit einheitlichen Liberalisierung auf der Grundlage der Postdienstrichtlinie (RL 97/67/EG in der Fassung der RL 2002/39/EG) dar und beinhaltet eine weitere sachliche Beschränkung des reservierten Bereichs.

Neue Rechtsverordnungen wurden im Berichtszeitraum nicht erlassen; die bestehenden wurden nicht verändert.

1.2 Anhängige Gerichtsverfahren

Im Berichtszeitraum gab es wiederum zahlreiche Gerichtsverfahren gegen Entscheidungen der Bundesnetzagentur, die sowohl von der Deutschen Post AG als auch – in wesentlich geringerem Maß – von ihren Wettbewerbern angestrengt wurden. An diesen Verfahren war die Bundesnetzagentur mittelbar oder unmittelbar beteiligt.

Bundesverwaltungsgericht bestätigt Höherwertigkeit der Übernacht-Zustellung

Das Bundesverwaltungsgericht hat in vier Musterverfahren (6 C 8.06, 6 C 9.06, 6 C 13.06 und 6 C 14.06) entschieden, dass es die Deutsche Post AG trotz der zu ihren Gunsten noch bestehenden Exklusivlizenz hinnehmen muss, dass Wettbewerber bestimmte unterscheidbare und höherwertige Briefdienstleistungen in Form der "Übernacht-Zustellung" anbieten. Die Übernacht-Zustellung umfasst insbesondere die werktägliche Abholung von Briefsendungen nach 17.00 Uhr, die garantierte Zustellung dieser Sendungen bis 12.00 Uhr des folgenden Werktags und die nachträgliche Abrechnung sowie weitere Komfortmerkmale, die dazu beitragen, den notwendigen Leistungsabstand zu der Universaldienstleistung herzustellen. Die Entscheidung hat erhebliche Bedeutung, da die Mehrzahl der Lizenznehmer ihr Dienstleistungsangebot auf

der Variante "Übernacht-Zustellung" aufgebaut hat. Die Vorinstanzen hatten gegensätzlich entschieden: Während das Verwaltungsgericht Köln die Übernacht-Zustellung als Verletzung der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG betrachtet und für rechtswidrig erklärt hatte, hat das Oberverwaltungsgericht Münster sie als uneingeschränkt rechtmäßig akzeptiert und die Klagen der Deutschen Post AG in der Berufung vollständig abgewiesen.

Das Bundesverwaltungsgericht stützte seine Entscheidungen in materieller Hinsicht im Wesentlichen auf folgende Erwägungen: Erforderlich für die Anwendung des § 51 Satz 2 Nr. 4 PostG sei, dass sich bei wertender Gesamtbetrachtung die zu untersuchende Dienstleistung wegen besonderer, ihre qualitative Höherwertigkeit begründender Leistungsmerkmale hinreichend deutlich von den Universaldienstleistungen unterscheide. Den Ansatz der Deutschen Post AG, die Trennbarkeit einer Dienstleistung nach dem kartellrechtlichen Bedarfsmarktkonzept zu beurteilen, hat das Bundesverwaltungsgericht demnach verworfen. Als Maßstab gelte auch nicht die Standard-Briefdienstleistung der Deutschen Post AG, sondern die gesetzliche Definition des Universaldienstes.

Des Weiteren lehnt das Gericht die Auffassung der Deutschen Post AG ab, § 51 Satz 2 Nr. 4 PostG müsse als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal die Vermeidung der Gefährdung des wirtschaftlichen Gleichgewichts des Universaldienstes enthalten. Auch brauche die erbrachte Beförderungsleistung kein "Flächenkriterium" zu erfüllen, müsse also nicht in einem Teil des Bundesgebietes von einer bestimmten Mindestgröße angeboten werden.

Bei der den Wettbewerbern gestatteten Übernacht-Zustellung handele es sich insgesamt um eine Dienstleistung, die sich im Sinne von § 51 Satz 2 Nr. 4 PostG durch einen deutlichen qualitativen Mehrwert von den Universaldienstleitungen unterscheide. Für die qualitative Höherwertigkeit führt das Gericht die Abholung der Briefsendungen bei den Auftraggebern, die Schnelligkeit der Beförderung im Vergleich zum Universaldienst und die Zuverlässigkeit des Versendungsvorganges an.

Über dieses Verfahren hinaus sind derzeit noch weitere Klagen der Deutschen Post AG gegen die Lizenzerteilung der Bundesnetzagentur für die Varianten Sendungsverfolgung und Integrierte Brief-Logistikdienstleistung vor dem Verwaltungsgericht anhängig. Diese Verfahren dürften allerdings nach Wegfall der Exklusivlizenz nicht mehr streitig entschieden werden.

Auskunftsersuchen zu Arbeitsbedingungen

Im Juni 2007 verlangte die Bundesnetzagentur im Rahmen einer Vollerhebung zu den Arbeitsbedingungen bei den Lizenznehmern Auskünfte über die wesentlichen Arbeitsbedingungen in ihren Unternehmen (siehe auch Teil III, Kap. 1.2 - Ermittlung der wesentlichen Arbeitsbedingun-

gen). Gefragt wurde unter anderem nach Personalstruktur, Lohn- und Gehaltshöhe, Art der Arbeitsverhältnisse, Urlaubsansprüchen sowie Zahl der Betriebsstätten und Anzahl der beförderten Sendungen. 47 dieser Unternehmen legten gegen die Auskunftsanordnung bei der Bundesnetzagentur Widerspruch ein und beantragten beim Verwaltungsgericht Köln, die aufschiebende Wirkung ihrer Widersprüche anzuordnen.

Diesen Anträgen gab das Verwaltungsgericht statt mit der Folge, dass diese Unternehmen bis zur Entscheidung über die Widersprüche und eine eventuell folgende Klage keine Auskünfte hätten erteilen müssen.

Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat indes mittlerweile diese Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Köln auf die Beschwerde der Bundesnetzagentur aufgehoben und die Anträge auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung abgelehnt. Der Senat hatte nach summarischer Prüfung keine Bedenken gegen die in den Auskunftsanordnungen enthaltenen Fragen. Insbesondere seien die vom Verwaltungsgericht beanstandeten Fragen nach den Sendungsmengen, den vorhandenen Betriebsstätten und der Art der Zustellung erforderlich, damit die Bundesnetzagentur insbesondere vor dem Hintergrund der bevorstehenden weiteren Liberalisierung des Postmarkts ihre Aufgaben erfüllen könne.

Die Frage nach beförderten Sendungsmengen lasse Rückschlüsse auf die Größe des Unternehmens und die Zahl der Beschäftigten, auch der nur saisonal Beschäftigten, zu. Die Frage nach der Zahl der Betriebsstätten gebe Hinweise auf die Größe und die flächenmäßige Ausdehnung und Betätigung eines Unternehmens und in Verbindung mit den Angaben zu den Lohnentgelten auch hinsichtlich etwaiger regionaler Unterschiede in der Entlohnung der Mitarbeiter. Der Frage nach den bei der Postzustellung eingesetzten Fortbewegungsmitteln und den dabei anfallenden monatlichen Entschädigungen komme ebenfalls Bedeutung für die Höhe der Entlohnung zu.

Eilanträge gegen Entgeltgenehmigung für die förmliche Zustellung (Postzustellaufträge) abgewiesen

Konkurrenten der Deutschen Post AG hatten Anfang 2007 Eilanträge gegen die Bundesnetzagentur wegen der der Deutschen Post AG erteilten Entgeltgenehmigungen für die förmliche Zustellung (Postzustellungsaufträge) gestellt. Sie waren der Auffassung, dass die Beschlusskammer, die über neue Genehmigungsanträge der Deutschen Post AG für den Postzustellungsauftrag und die elektronische Produktvariante zu entscheiden hatte, der Deutschen Post AG erheblich abgesenkte Preise einschließlich eines missbräuchlichen Preisabschlags genehmigt hatte und beanstandeten eine Umstellung der Kalkulationspraxis unter anderem wegen der

Nichtbeachtung der Mehrwertsteuerbefreiung der Deutschen Post AG (s. auch Teil III, Kap. 4.3 Einzelentgeltgenehmigungsverfahren).

Das Verwaltungsgericht Köln – Beschluss vom 11. Juli 2007 – 22 L 1970/06 – und das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen – Beschluss vom 08. November 2007 - 13 B 1281/07 – haben die Eilanträge der Wettbewerber gegen diese der Deutschen Post AG erteilten Entgeltgenehmigungen abgelehnt. Das Oberverwaltungsgericht befasste sich summarisch mit der Genehmigungsentscheidung, unter anderem wegen der Zulässigkeit (drittschützender Charakter der Preisregeln des PostG), fehlender Hinweise auf eine Verletzung der Beachtung der Kalkulationsregeln, und dabei insbesondere mit der Auswirkung der Befreiung der Deutschen Post AG von der Umsatzsteuer auf die Preisgestaltung. Es sei derzeit nicht ersichtlich, dass eine Verpflichtung der Bundesnetzagentur bestand, diese Befreiung von der Umsatzsteuer bei der Preisesgenehmigung zu berücksichtigen und die Entgelte wegen der Steuerbefreiung höher festzusetzen. Die abschließende Klärung dieser und weiterer Fragen würde allerdings – so das Gericht – den Rahmen eines Eilverfahrens überschreiten. Dies gelte zumal vor dem Hintergrund, dass es sich bei der Entscheidung, unmittelbar dem Postwesen dienende Umsätze der Deutschen Post AG nicht der Umsatzsteuer zu unterwerfen; um eine politische Willensbekundung handele, die inhaltlich nicht zum Gegenstand eines Eilverfahrens gemacht werden könne.

Das Verfahren in der Hauptsache ist noch nicht eingeleitet worden.

Klagen gegen Entgeltgenehmigung für den Zugang zu Postfachanlagen

Das Verwaltungsgericht Köln hat mit Urteil vom 27. Juni 2006 (Az.: 22 K 1644/02) eine Klage der Deutschen Post AG gegen eine Entgeltgenehmigung der Bundesnetzagentur (damals RegTP; Az.: BK 5b-01/110) für den Zugang zu Postfachanlagen abgewiesen. Das Gericht bestätigte die Rechtmäßigkeit der von der Bundesnetzagentur vorgenommenen Entgeltkürzung. Die Berufung der Deutschen Post AG gegen diese Entgeltentscheidung ist beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen unter dem Aktenzeichen 13 A 3211/06 anhängig.

Klagen gegen Ablehnung des Teilleistungszuganges

In der Auseinandersetzung um den Zugang zu Teilleistungen auch für Konkurrenten der Deutschen Post AG (siehe auch Teil III, Kap. 3.2, Entwicklung der Teilleistungsverträge) hat das Verwaltungsgericht Köln sechs weitere Klageverfahren (Az.: 22 K 6758/05 bzw. C-287/06; 22 K 6759/05, 22 K 6807/05, 22 K 6808/05, 22 K 6860/05 und 22 K 7464/05) gegen Beschlüsse der Bundesnetzagentur wegen Ablehnung des von Konsolidierern begehrten Teilleistungszu-

gangs ausgesetzt und die nachfolgende Frage dem Europäischen Gerichthof mit der Bitte um Vorabentscheidung zugeleitet (Aktenzeichen: C-287 – 292/06).

Geklärt werden soll die Frage:

„Ist Art. 47 Abs. 2 i.V.m. Art. 95 EGV i.V.m. Art. 12, 5. Spiegelstrich i.V.m. Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 97/67/EG in der Fassung der Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates dahin auszulegen, dass dann, wenn ein Anbieter von Universaldienstleistungen Sondertarife für Geschäftskunden anwendet, die Postsendungen an anderen Punkten der Beförderungskette als den Zugangspunkten vorsortiert in das Postnetz geben, dieser Anbieter verpflichtet ist, diese Sondertarife auch gegenüber Unternehmen anzuwenden, die Postsendungen beim Anbieter abholen und diese am selben Zugangspunkt und zu denselben Bedingungen wie Geschäftskunden vorsortiert in das Postnetz geben, ohne dass der Anbieter von Universaldienstleistungen dies mit Rücksicht darauf verweigern darf, dass er zur Erbringung von Universaldienstleistungen verpflichtet ist?“.

Mit Hinweis auf die vorgenannten Verfahren hat das Oberlandesgericht Düsseldorf das Hauptverfahren der Deutschen Post AG gegen die Anordnung des Bundeskartellamts vom 11. Februar 2005, die Zugänge zu ihren Briefzentren auch für die Konkurrenten zu öffnen, die im Bereich der Exklusivlizenz die Konsolidierung von Sendungen betreiben, ausgesetzt, nachdem es vorher die sofortige Vollziehbarkeit dieser Entscheidung bestätigt hatte (Beschluss vom 13.04.2005, Aktenzeichen: VI – Kart. 3/05 (V); zur Zulassung der Konsolidierung durch Wettbewerber siehe auch Teil I, Kap. 2.2.1 - Marktzugang in Deutschland und Teil III, Kap. 3.2 - Entwicklung der Teilleistungsverträge).

Klagen gegen Bedingungen von Teilleistungsverträgen

Das Verwaltungsgericht Köln hat in der Auseinandersetzung um die Erweiterung der Zugangspunkte zum Netz der Deutschen Post AG die Verpflichtungsklage eines Unternehmens, mit der es über den im Bescheid festgelegten Zugang zu den Briefzentren der Deutschen Post AG hinaus auch den Zugang zu den Zustellstützpunkten der Deutschen Post AG begehrte, abgewiesen.

Das Verwaltungsgericht vertrat die Ansicht, dass § 28 PostG die Gewährung des Teilleistungszugangs bereits dann gebiete, wenn diese "nachgefragt" werde. Maßstab sei nicht der wirtschaftliche Wert der Teilleistung für die Deutsche Post AG, sondern für den Nachfrager. Die Grenze sei die wirtschaftliche Unzumutbarkeit für die Deutsche Post AG.

Der Deutschen Post AG sei es wirtschaftlich jedoch nicht zumutbar, den begehrten Zugang zu den Zustellstützpunkten zu gewähren, weil diese kein geeigneter Zugangspunkt für die Einspeisung von Briefmengen in der von dem Unternehmen beabsichtigten Menge in das bestehende Briefbeförderungsnetz seien. Aufgrund der Organisations- und Infrastruktur der Deutschen Post AG sei die Gestaltung des Produktionsprozesses in den Zustellstützpunkten sachlich begründet derart von anderen Produktionsschritten abgegrenzt, dass der Deutschen Post AG die beantragte Eröffnung des Zugangs zu den Zustellstützpunkten wirtschaftlich nicht zumutbar sei. Die Zustellstützpunkte verfügten nicht über ausreichende Personal- und Sachmittel.

Des Weiteren hat das Verwaltungsgericht Köln in dem Verfahren über die Verpflichtung der Deutschen Post AG, in den Briefzentren Abgang (BZA) und Eingang (BZE) eingelieferte Briefsendungen insbesondere spätestens am ersten Werktag nach der Annahme (E+1) und Infopost spätestens vier Tage nach der Einlieferung zuzustellen (Aktenzeichen 22 K 8563/00), festgestellt, dass der Bescheid der Beschlusskammer vom 15. September 2000, mit dem die entsprechenden Bedingungen in einem Teilleistungsvertrag zwischen dem Unternehmen und der Deutschen Post AG festgelegt worden waren, rechtswidrig ist.

Dieser Bescheid habe sich zwar aufgrund der wirksamen Befristung des angeordneten Vertrages bis zum 31. Dezember 2002 durch Zeitablauf erledigt, soweit die Deutsche Post AG verpflichtet war, in diesem Zeitraum dem Unternehmen Teilleistungen anzubieten. Die Fortsetzungsfeststellungsklage sei jedoch zulässig, weil ein berechtigtes Interesse der Deutschen Post AG an der Feststellung der Rechtmäßigkeit des ursprünglichen Bescheids bestehe. Die Frage des Zugangs des Unternehmens zu Teilleistungen der Deutschen Post AG werde sich nach Ansicht des Verwaltungsgerichts Köln auch zukünftig stellen.

Die Klage der Deutschen Post AG sei auch begründet, weil die im Bescheid vorgenommene Anordnung der Zustellzeitziele rechtswidrig sei. Die Forderung des Unternehmens sei nicht von §§ 31 Abs. 2, 28 Abs. 1 PostG gedeckt und ergebe sich auch nicht aus anderen gesetzlichen Regelungen. Es könne von der Deutschen Post AG nicht verlangt werden, gegenüber einem Nachfrager von Teilleistungen eine Leistung anzubieten, die über das hinausgehe, was sie im Rahmen des von ihr angebotenen Gesamtpakets an Beförderungsleistungen auch sonst anbiete.

Klage des BGA gegen Genehmigung der Briefporti abgewiesen

In einem zivilrechtlichen Verfahren ist im Juni 2007 die Klage des Bundesverbandes des deutschen Groß- und Außenhandels (BGA) gegen die Genehmigung der Briefporti der Deutschen Post AG im Jahr 2002 durch die Bundesnetzagentur vor dem Bundesgerichtshof abgewiesen worden. Der BGA hatte von der Deutschen Post AG die Rückzahlung von insgesamt

21.000 Euro wegen angeblich überhöhter Gebühren für Briefsendungen im Zeitraum vom September 2000 bis Oktober 2001 verlangt, da die Entscheidung über die Genehmigung der Gebühren durch die Regulierungsbehörde nicht rechtmäßig zustande gekommen sei. Anstelle der intern zuständigen Beschlusskammer hatte der für den Postbereich zuständige Vizepräsident die Entscheidung getroffen. Der Bundesgerichtshof hat das Zustandekommen der Entscheidung zwar beanstandet, sie aus Gründen des Vertrauensschutzes der Beklagten (Deutsche Post AG) allerdings aufrechterhalten.

Löschung der Wortmarke POST vom Bundespatentgericht bestätigt

Im Berichtszeitraum sahen sich die Wettbewerber weiterhin mit der Geltendmachung markenrechtlicher Ansprüche durch die Deutsche Post AG konfrontiert. Das Bundespatentgericht hat im April 2007 die Entscheidung des Bundespatentamtes, die Wortmarke POST zu löschen, bestätigt (AZ: 26 W (pat) 24/06 bis 27/06). Vorangegangen waren verschiedene Entscheidungen zugunsten und zuungunsten der Wettbewerber.

Das Oberlandesgericht Köln hatte mit Urteil vom 28. Januar 2005 (AZ: 6 U 131/04; Die Blaue Post) festgestellt, dass die Marke "Post", bei der es sich um einen beschreibenden Begriff handelt, über eine "allenfalls mittlere" Kennzeichnungskraft verfüge und keine Verwechslungsgefahr besteht. Das Hanseatische Oberlandesgericht Hamburg mit Urteil vom 17. Februar 2005 (AZ: 3 U 117/04; TNT Post Deutschland) und das Landesgericht Düsseldorf mit Urteil vom 21. September 2005 (AZ: 2a O 104/05; Turbo P.O.S.T.) hatten in vergleichbarer Weise entschieden. Das Oberlandesgericht Naumburg hatte mit Urteil vom 17. August 2005 (AZ: 10 U 9/05; Die Neue Post) zugunsten der Auffassung der Deutschen Post AG entschieden.

Da die Deutsche Post AG aufgrund der Entscheidung des Bundespatentgerichts vom April 2007 beim Bundesgerichtshof Rechtsbeschwerde eingelegt hat, ist die Löschung der Wortmarke POST noch nicht rechtskräftig.

2 Entwicklungen im internationalen Recht

Zur Liberalisierung der europäischen Briefmärkte

Auf europäischer Ebene ist gemäß der aktuellen Post-Richtlinie (RL 97/67/EG in der Fassung der RL 2002/37/EG) das Beförderungsmonopol für Briefe bis zu 50 Gramm und dem Zweieinhalbfachen Basispreises derzeit noch ohne zeitliche Beschränkung erlaubt.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission vom 18. Oktober 2006 zur Änderung dieser Richtlinie mit dem Ziel der Herstellung des Binnenmarktes für Postdienste (COM(2006) 594 final), sieht die vollständige Öffnung der Briefmärkte durch den Wegfall der Monopolrechte zum 01. Januar 2009 vor. Zugleich müsste die ggf. erforderliche externe Finanzierung des Universaldienstes dann auf andere Finanzierungsmethoden, etwa durch staatliche Beihilfen oder aus einem Universaldienstfonds, umgestellt werden.

Weitere wesentliche Punkte des Vorschlags der Kommission sind der Verzicht auf eine Änderung der Universaldienstdefinition sowie eine Regelung des Marktzugangs in Form einer Definition von Zugangskriterien und des Zugangs zum öffentlichen Universaldienstnetz und einzelnen Engpass-Ressourcen wie Postleitzahlensystem, Adressdatenbanken, Nachsendeadressdateien u. a.. Des Weiteren gibt es Vorschläge zu den Preisgrundsätzen (Anreiz zur Kostenorientierung und Einschränkung der Einheitstarife) sowie zur Stärkung des Verbraucherschutzes, der Präzisierung der Funktion und der Zusammenarbeit der Nationalen Regulierungsbehörden und der Beschaffung und Bereitstellung von Marktinformationen für statistische Zwecke.

In der Sitzung des Rates am 07. Juni 2007 (unter deutschem Vorsitz) gab es zu der Kernfrage, der vollständigen Öffnung der Postmärkte zum 01. Januar 2009, eine Orientierungsdebatte, bei der der politische Wille, den Binnenmarkt für Postdienste herzustellen, zwar erkennbar wurde, aber die Meinungen über den passenden Zeitpunkt der Marktöffnung noch auseinander gingen. Zwölf Mitgliedstaaten sprachen sich zugunsten einer Marktöffnung zu Beginn 2009 aus, 13 Mitgliedstaaten plädierten für einen späteren Termin, etwa zwischen 2010 und 2012, andere lehnten die Marktöffnung komplett ab (Griechenland, Luxemburg).

Als problematisch wurden auch die Berechnung etwaiger Defizite aus der Erbringung von Universaldienstleistungen und die Umstellung auf die recht komplexe alternative Finanzierung aus staatlichen Beihilfen oder Branchenfonds angesehen. Eine Reihe von Mitgliedstaaten streben hierfür ein erhöhtes Maß an Rechtssicherheit an und drängten auf Unterstützung seitens der Kommission in Form von Leitlinien zur Anwendung der Beihilferegeln in den Postmärkten oder das Bereitstellen einer aktualisierten Fassung der "Mitteilung über die Anwendung der Wettbe-

werbsregeln in den Postmärkten" aus dem Jahr 1998. Frankreich, die Slowakei und andere Mitgliedstaaten machten zeitweise davon ihre Zustimmung zur Marktöffnung abhängig.

Dagegen entschied sich das Europäische Parlament in seiner Plenarsitzung vom 11./12. Juli 2007 – gestützt auf einen im federführenden Verkehrsausschuss erreichten Kompromiss zwischen den Mehrheitsfraktionen (Konservative, Sozialisten, Liberale) des Parlaments – für eine Aufschiebung der vollständigen Marktöffnung bis Ende 2010 und sah überdies für Mitgliedstaaten mit besonders schwierigen Markt- oder geographischen Bedingungen eine Verlängerungsoption bis Ende 2012 vor. Außerdem forderte das Parlament von der Kommission substantielle Unterstützung in den Fragen der Universaldienstfinanzierung und verlangte von den Mitgliedstaaten die Verbesserung des Verbraucherschutzes und die strikte Beachtung vorhandener Regeln bezüglich der nationalen sozialen Standards und Beschäftigungsbedingungen.

Bei der Sitzung des Rates am 01. Oktober 2007 erreichten die Minister dann die politische Einigung über den Vorschlag der Kommission und die Entscheidung des Europäischen Parlaments. Die formelle Entscheidung des Rates über den "Gemeinsamen Standpunktes des Rates" erfolgte am 08.11.2007. Geeinigt hat man sich auf eine grundsätzliche Öffnung der Postmärkte zum 01. Januar 2011. Zusätzlich wird eine Übergangsfrist von zwei Jahren vorgesehen, die voraussichtlich außer von Griechenland und Luxemburg hauptsächlich von den "neuen" Mitgliedstaaten, nämlich Polen, Tschechische Republik, Ungarn, Slowakei, Rumänien, Litauen, Lettland, Zypern und Malta in Anspruch genommen werden wird (siehe auch Teil I, Kap. 2.2.2 - Marktzugang in Europa, Abb. 1: Liberalisierung und Marktzugang im Briefbereich). Das Verfahren wird mit der jeweils zweiten Lesung im Parlament und im Rat fortgesetzt und dürfte im ersten Halbjahr 2008 abgeschlossen werden.

Teil VI

Rolle und Organisation der Bundesnetzagentur

1 Status, Funktion und Struktur der Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur, damals noch "Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP)", wurde mit Wirkung vom 01. Januar 1998 als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) errichtet. Sie entstand aus der Überleitung von Aufgabenbereichen aus dem ehemaligen Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT) sowie des ehemaligen Bundesamts für Post und Telekommunikation (BAPT). Im Zuge der Übernahme der Aufgaben aus dem neuen Energiewirtschaftsgesetz, das am 13. Juli 2005 in Kraft getreten ist, wurde die Reg TP in Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) umbenannt.

Die Bundesnetzagentur hat in erster Linie den Auftrag, durch Regulierung im Bereich der Telekommunikation, des Postwesens und der Energiemärkte den Wettbewerb zu fördern und für flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu sorgen, einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten, sowie eine Frequenzordnung und Regelungen zur Nummerierung festzulegen. Diese Aufgaben der Bundesnetzagentur sind im Telekommunikationsgesetz (TKG), im Postgesetz (PostG) und im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) beschrieben und werden zusätzlich durch Verordnungen und sonstige Ausführungsbestimmungen ergänzend geregelt. Seit dem 01. Januar 2006 überwacht die Bundesnetzagentur auch die Einhaltung der Rechtsvorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG).

Weitere Aufgaben der Bundesnetzagentur finden sich in verschiedenen Fachgesetzen, wie z. B. dem Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG), dem Amateurfunkgesetz (AFuG) und dem Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten (EMVG). Die Bundesnetzagentur ist die zuständige Organisation nach dem Signaturgesetz (SigG) und als solche mit dem Aufbau und der Überwachung einer sicheren und zuverlässigen Infrastruktur für elektronische Signaturen betraut.

Die Aufgaben der Bundesnetzagentur sind ebenso wie die Verfahrensabläufe vielschichtig und breit gefächert. Sie reichen von Verfahren mit gerichtsähnlichen Prozessabläufen im Bereich der ökonomischen Regulierung bis hin zum Präsenzbedarf in der Fläche, um technische Störungen zu bearbeiten.

Eine aufgabenorientierte Organisationsstruktur ermöglicht der Bundesnetzagentur eine effiziente Erledigung dieser Aufgaben. Sie stellt sich wie folgt dar (s. auch Anhang 4: Organisationsplan der Bundesnetzagentur):

Die Beschlusskammern entscheiden im Bereich der Telekommunikation bei Entgeltverfahren ex ante [47] und ex post[48], bei der Missbrauchsaufsicht und besonderen Netzzugängen inklusive Zusammenschaltungen. Auch im Bereich der Post sind die Tätigkeiten der Beschlusskammer auf die Entgeltverfahren (ex ante und ex post) sowie auf die sektorspezifische Missbrauchsaufsicht einschließlich der Regulierung der Zugänge zum Postnetz gerichtet.

Die zuletzt eingerichteten Beschlusskammern sind zuständig für alle Entscheidungen, die von der Bundesnetzagentur im Bereich der Elektrizitäts- und Gaswirtschaft nach dem EnWG und nach den Rechtsverordnungen zur Ausfüllung des EnWG zu treffen sind, einschließlich der Überprüfung der Nutzungsentgelte. Die Präsidentenkammer entscheidet insbesondere im Vergabeverfahren bei knappen Frequenzen sowie bei der Auferlegung von Universaldienstleistungen.

Von den Abteilungen werden Fachaufgaben und zentrale Verwaltungsaufgaben wahrgenommen, zu denen u. a. ökonomische und rechtliche Grundsatzfragen der Regulierung im Bereich der Telekommunikation und Post, die Lizenzierung im Postbereich sowie technische Fragen in den Bereichen Frequenzen, Normung und Nummerierung gehören.

Bei der Entwicklung neuer Netzgenerationen und neuer Funksysteme wirkt die Bundesnetzagentur in internationalen Gremien zur Aufstellung von Standards mit. Eine wichtige Funktion der Abteilungen liegt auch in der fachlichen Unterstützung der Beschlusskammern.

Eine große Herausforderung stellt weiterhin die Missbrauchsbekämpfung im Bereich der Mehrwertdienste dar. Ein weiterer Bereich ist eine Standortdatenbank für Sendeanlagen mit einer bestimmten Leistung. Unter den unmittelbaren Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger sind zudem das Schlichtungsverfahren nach § 35 Telekommumikations-Kundenschutz-Verordnung (TKV) bzw. § 10 Postdienstleistungsverordnung (PDLV) und der Verbraucherschutz von erheblicher Bedeutung.

Im Rahmen einer Novellierung sieht das EnWG im Bereich der Regulierung der Strom- und Gasmärkte die Errichtung einer regulatorisch wirkenden Organisation für diesen Markt vor. Die gesetzliche Aufgabe der Bundesnetzagentur nach dem EnWG ist, durch Entflechtung und Regulierung des Netzes die Voraussetzungen für funktionierenden Wettbewerb auf den vor- und nachgelagerten Märkten bei Elektrizität und Gas zu schaffen. Die Bundesnetzagentur soll einen diskriminierungsfreien Netzzugang gewährleisten und die von den Unternehmen erhobenen Nutzungsentgelte kontrollieren. Die Bundesnetzagentur bringt ihre aus der Regulierung der Te-

---

[47] juristisch: aus früherer Sicht
[48] juristisch: aus späterer Sicht

lekommunikations- und Postmärkte gewonnenen Erfahrungen ein, um eine schlanke und praktikable Regulierung durchzusetzen.

Seit dem 01. Januar 2006 nimmt die Bundesnetzagentur auch die Aufgabe wahr, die Einhaltung der Rechtsvorschriften über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur zu überwachen.

Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens sind die Befugnisse des Eisenbahnregulierers deutlich erweitert worden. Die regulatorische Tätigkeit der Bundesnetzagentur dehnt sich nunmehr auf sämtliche Eisenbahnen aus und es ist eine Erweiterung der Zugangsrechte der Wettbewerber auf den Zugang zu Serviceeinrichtungen erfolgt. Neben der repressiven Regulierung gibt es auch eine präventive Regulierung unter sehr eng gefassten Fristen. Diese Erweiterung der Aufgaben gilt für den Zugang einschließlich der Höhe und Struktur der Wege- und sonstigen Entgelte, so dass auch der Entgeltregulierung eine wesentlich höhere Bedeutung zukommt.

Mit Inkrafttreten des ersten Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare Energien Gesetzes (EEG) am 01. Dezember 2006 wurden der Bundesnetzagentur erstmals Vollzugaufgaben zugewiesen. Ziel des geänderten EEG ist u. a., die Höhe der EEG-Umlage, die in der Regel von den Elektrizitätsversorgungsunternehmen an jeden Stromverbraucher weitergegeben wird, nachvollziehbar zu machen. Damit ist der Bundesnetzagentur eine weitere Zuständigkeit zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher übertragen worden.

Um den einheitlichen Charakter der Bundesnetzagentur stärker zu unterstreichen, werden die Außenstellen, mit deren Hilfe der Kontakt zu den Verbrauchern und der Industrie in der Fläche gehalten wird, von einer eigenen Abteilung betreut und koordiniert.

Die Aufgaben der Außenstellen liegen vor allem im technischen Bereich. Sie beraten z. B. über die Regelungen des TKG, über die Vorschriften zur elektromagnetischen Verträglichkeit (EMV) und über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten (EMVG). Zu ihren Aufgaben gehört auch die Zuteilung von Frequenzen, so z. B. für Mobilfunkanlagen und Betriebsfunkanlagen. Ein weiterer wichtiger Bereich ist die Bearbeitung und Aufklärung von Funkstörungen mit hochentwickelten Messgeräten, die Überwachung der Einhaltung von Vorschriften, sowie die Durchführung von Prüf- und Messaufträgen. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich auch auf die Überprüfung von Lizenzauflagen und -bedingungen, wie z. B. die Überprüfung der Postlizenzen. Durch die Verlagerung von Tätigkeiten in die Außenstellen (Beihilfebearbeitung für den gesamten Geschäftsbereich, Callcenter) wird die Zentrale für grundsätzliche Aufgaben entlastet, gleichzeitig das vorhandene Personal am Standort der jeweiligen Außenstelle sinnvoll ausgelastet.

2 Personal, Haushalt

Personalmanagement

Ein modernes Personalmanagement nimmt bei der Bundesnetzagentur einen hohen Stellenwert ein. Der optimale Einsatz der personellen Ressourcen in Zeiten einer immer angespannteren Planstellensituation hat dabei ebenso überragende Bedeutung wie die Gewinnung qualifizierten neuen Personals. Dies gelingt nur dadurch, dass die Personalplanung sowohl die dienstlichen Bedürfnisse als auch die Fähigkeiten und Neigungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gleichermaßen berücksichtigt. Denn nur mittels einer aktiven, bedarfsgerechten Einsatzplanung einerseits und der Motivation der Beschäftigten andererseits lassen sich auch in Zeiten knapper Haushaltsmittel die der Bundesnetzagentur übertragenen Aufgaben kostengünstig und effizient erledigen.

Der Bundesnetzagentur ist es gelungen, für die neuen Bereiche Energie- und Eisenbahnregulierung aus einer Gruppe von mehreren tausend Bewerberinnen und Bewerbern für alle Ebenen hervorragende Beschäftigte zu gewinnen. Bei der Auswahl wurde der Fokus nicht nur auf außerordentlich gute Fachkenntnisse gelegt, sondern zusätzlich auf die Fähigkeit, komplexe neue Aufgaben, deren Strukturen noch nicht in allen Teilen definiert waren oder sind, in einem Team zügig strukturieren und mit einem guten Gespür für die praktischen Anforderungen der Märkte und ihrer Mechanismen kompetent in Angriff nehmen zu können. Den gleichen Anforderungen werden auch die Kräfte gerecht, die im Rahmen der personalwirtschaftlichen Möglichkeiten für die übrigen Aufgabenbereiche eingestellt wurden.

Für ihre in allen Bereichen stark interdisziplinär geprägte Tätigkeit beschäftigt die Bundesnetzagentur insgesamt rund 2.500 Spezialisten der verschiedensten Richtungen wie Juristen, Ökonomen, Ingenieure verschiedener Fachrichtungen, Mathematiker, Informatiker, Verwaltungsfachleute u. a..

Bereits seit 1999 stellt die Bundesnetzagentur auch Ausbildungsplätze zur Verfügung. In 2006 und 2007 (Stichtag: 06. August 2007) konnten bislang insgesamt 66 junge Leute eine Ausbildung zu Fachangestellten für Bürokommunikation an den Standorten der Zentrale in Bonn und Mainz beginnen, und im Rahmen der seit dem Jahr 2003 angebotenen Ausbildung zu Elektronikerinnen/ Elektronikern für Geräte und Systeme wurden insgesamt 74 neue Ausbildungsplätze besetzt, die sich auf die Standorte Göttingen, Bremen und Magdeburg verteilen. Damit wurden 2006 und 2007 in der Bundesnetzagentur insgesamt 140 junge Menschen in diesen beiden Berufen ausgebildet. Zusätzlich werden zum Stichtag 01. September 2007 insgesamt weitere 26 Auszubildende für diese beiden Berufe neu eingestellt.

Haushalt

Die Einnahmen und Ausgaben der Bundesnetzagentur werden im Bundeshaushalt veranschlagt (Einzelplan 09, Kapitel 0910).

Die Einnahmeseite, für die Haushaltsjahre 2006 (Soll und Ist) und 2007(Haushaltsplan) ist der nachstehenden Tabelle zu entnehmen:

Abbildung 34: Einnahmen für die Haushaltsjahre 2006 und 2007

Einnahmeart	Soll 2006 1.000 €	Ist 2006 1.000 €	Soll 2007 1.000 €
Gebühren, Beiträge und sonstige Entgelte im Bereich Telekommunikation	71.390	-34.753	172.635
Gebühren und sonstige Entgelte nach Nr. 3 des Postgesetzes	100	123	111
Gebühren und Auslagen nach dem Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz	0	53	254
Gebühren und Beiträge nach dem Energiewirtschaftsgesetz	0	0	500
Weitere Verwaltungseinnahmen, Miete, Verkauf	1.060	1.256	1.106
Verwaltungseinnahmen	72.550	-33.321	174.606
Übrige Einnahmen	17	7	4
Gesamteinnahmen	72.567	-33.314	174.610

Ende Dezember 2006 lag der Stand der Einnahmen bei Minus 33.314 T Euro. Für die negativen Abweichungen vom Haushaltssoll sind umfangreiche Erstattungen in den Bereichen Zuteilung von Ortsnetzrufnummern und Frequenznutzungsbeiträge (sog. TKG-Beiträge), sowie Einnahmeverschiebungen in das Folgejahr ursächlich.

Die Ausgabenseite für die Haushaltsjahre 2006 (Soll und Ist) und 2007 (Haushaltsplan) ist in der nachstehenden Tabelle dargestellt:

Abbildung 35: Ausgaben für die Haushaltsjahre 2006 und 2007

Ausgabeart	Soll 2006 1.000 €	Ist 2006 1.000 €	Soll 2007 1.000 €
Personalausgaben	104.419	101.526	102.679
Sächliche Verwaltungs-ausgaben, Zuweisungen	32.096	32.986	35.084
Investitionen	10.953	7.830	9.787
Gesamtausgaben	147.468	142.342	147.550

3 Beirat

Gemäß § 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen wird bei der Bundesnetzagentur ein Beirat gebildet. Er besteht aus jeweils 16 Mitgliedern des Deutschen Bundestages und 16 Vertreterinnen oder Vertretern des Bundesrates; die Vertreter oder Vertreterinnen des Bundesrates müssen Mitglieder einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Mitglieder des Beirates und die stellvertretenden Mitglieder werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestages und des Bundesrates von der Bundesregierung berufen.

Der Beirat, der mindestens einmal im Vierteljahr zu einer Sitzung zusammentreten soll, hat folgende Aufgaben:

1. Der Beirat macht der Bundesregierung Vorschläge für die Besetzung des Präsidenten oder der Präsidentin und der zwei Vizepräsidenten oder der Vizepräsidentinnen der Bundesnetzagentur (§ 3 Abs. 3 Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen).

2. Der Beirat wirkt mit bei Entscheidungen der Bundesnetzagentur in den Fällen nach § 61 Abs. 4 Nr. 2 und 4 und des § 81 TKG. Danach ist das Benehmen mit dem Beirat herzustellen (§ 120 Nr. 2 Telekommunikationsgesetz (TKG)):

- bei Vergabeverfahren für Frequenzen bei der Festlegung des sachlich und räumlich relevanten Marktes,

- bei der Festlegung der Frequenznutzungsbestimmungen einschließlich des Versorgungsgrades bei der Frequenznutzung und seiner zeitlichen Umsetzung,

- bei der Auferlegung der Universaldienstverpflichtungen.

3. Der Beirat ist berechtigt, Maßnahmen zur Umsetzung der Regulierungsziele und zur Sicherstellung des Universaldienstes zu beantragen. Die Bundesnetzagentur ist verpflichtet, den Antrag innerhalb von sechs Wochen zu bescheiden (§ 120 Nr. 3 TKG).

4. Der Beirat ist gegenüber der Bundesnetzagentur berechtigt, Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen. Die Bundesnetzagentur ist gegenüber dem Beirat auskunftspflichtig (§ 120 Nr. 4 TKG).

5. Der Beirat berät die Bundesnetzagentur bei der Erstellung des Vorhabenplans nach § 122 Abs. 2 TKG, insbesondere auch bei den grundsätzlichen marktrelevanten Entscheidungen (§ 120 Nr. 5 TKG).

6. Der Beirat ist bei der Aufstellung des Frequenznutzungsplanes nach § 54 TKG anzuhören (§ 120 Nr. 6 TKG).

Nach der vom Bundesminister für Wirtschaft und Technologie gemäß § 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen genehmigten Geschäftsordnung des Beirates in der Fassung vom 14. März 2006 hat der Beirat seinen Sitz bei der Bundesnetzagentur in Bonn. Die Geschäfte des Beirates werden durch die Geschäftsstelle geführt. Ihre personelle und sachliche Ausstattung stellt die Bundesnetzagentur im Einvernehmen mit dem vorsitzenden Mitglied des Beirates bereit.

Gemäß § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Bundesnetzagentur wählt der Beirat nach Maßgabe seiner Geschäftsordnung aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied für die Dauer von zwei Jahren. Das vorsitzende und das stellvertretende vorsitzende Mitglied dürfen nicht derselben Gruppe (Bundestag, Bundesrat) angehören.

Herr Abgeordneter Johannes Singhammer wurde am 26. Januar 2004 zum vorsitzenden Mitglied des Beirates für die Dauer von zwei Jahren gewählt. Der stellvertretende Vorsitz im Beirat blieb zunächst vakant.

Zum 06. Februar 2006 wurde das vorsitzende Mitglied des Beirates, Herr Abgeordneter Johannes Singhammer, für ein weiteres Jahr gewählt. Am 13. März 2006 wurde Herr Minister Dr. Otto Ebnet zum stellvertretenden vorsitzenden Mitglied des Beirates gewählt, er ist am 29. Januar 2007 als stellvertretendes vorsitzendes Mitglied aus dem Beirat ausgeschieden.

Am 29. Januar 2007 wurde Herr Abgeordneter Klaus Barthel zum vorsitzenden Mitglied des Beirates und Herr Staatsminister Dr. Alois Rhiel zum stellvertretenden vorsitzenden Mitglied des Beirates gewählt.

Eine vollständige Übersicht der Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder ist dem Anhang zu entnehmen.

Nachfolgend sind auszugsweise einige Themen aufgelistet, die vom Beirat im Berichtszeitraum im Bereich Post behandelt wurden:

- Tätigkeitsbericht 2004/2005 der Bundesnetzagentur nach § 47 Abs.1 PostG
- Künftige Ausgestaltung des Post-Universaldienstes
- Arbeitsbedingungen im Briefmarkt und soziale Schutzstandards im Postregulierungsrecht

4 Wissenschaftliche Beratung

Wissenschaftlicher Arbeitskreis Regulierungsfragen

Die Bundesnetzagentur wird regelmäßig durch den "Wissenschaftlichen Arbeitskreis für Regulierungsfragen" (WAR) beraten (§ 44 PostG). Bei besonderen Fragestellungen stehen Mittel für die Vergabe von Gutachten bereit. Der Arbeitskreis tagt jährlich 6-mal unter Teilnahme des Präsidiums, der Abteilungsleiter, Beschlusskammervorsitzenden sowie Vertretern des Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi).

Die Wissenschaftler sind interdisziplinär zusammengesetzt und werden vom Präsidenten der Behörde berufen. Ihre besonderen volkswirtschaftlichen, betriebswirtschaftlichen, sozialpolitischen, technologischen und rechtlichen Erfahrungen und Kompetenzen unterstützen die Bundesnetzagentur bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und gewährleisten eine enge wissen-

schaftliche Flankierung ihrer Entscheidungen. Ein Verzeichnis der Mitglieder ist im Anhang aufgeführt.

Der WAR befasst sich mit Fragen grundsätzlicher Bedeutung, die sich aus der laufenden Arbeit der Bundesnetzagentur ergeben. Zudem unterstützen die Mitglieder die Verwaltung in Einzelfragen.

Auf Grund gestiegener Anforderungen und einem durch Gesetz auferlegten erweiterten Themenkreis treffen sich die Wissenschaftler der jeweiligen Sparten in teils unterschiedlicher Zusammensetzung außerhalb der festgelegten Sitzungstermine, um z. B. Studien bzw. Stellungnahmen zu erarbeiten.

In den Sitzungen des Wissenschaftlichen Arbeitskreises Regulierungsfragen wurden im Berichtszeitraum u. a. folgende Postthemen behandelt:

- Arbeitsbedingungen für Lizenznehmer gemäß Postgesetz
- Briefmonopol und Arbeitsbedingungen im Postmarkt

Außerdem hat der Wissenschaftliche Arbeitskreis Regulierungsfragen eine Stellungnahme zu Briefmonopol und Arbeitsbedingungen im Postmarkt erstellt, die auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur veröffentlicht ist.

Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK)

Gemäß § 125 Abs 2 des Telekommunikationsgesetzes, § 44 des Postgetzes und § 64 Abs. 2 des Energiewirtschaftsgesetzes erhält die Bundesnetzagentur bei der Erfüllung ihrer Aufgaben fortlaufend wissenschaftliche Unterstützung. Diese betrifft insbesondere die regelmäßige Begutachtung der volkswirtschaftlichen, betriebswirtschaftlichen, rechtlichen und technologischen Entwicklungen der Telekommunikation, des Postwesens, der leitungsgebundenen Energieversorgung und der Eisenbahnen. Der Bund unterhält zu diesem Zweck eine ständige Forschungskapazität bei dem Wissenschaftlichen Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK GmbH).

Das Institut ist als gemeinnützige Gesellschaft organisiert, die seit Anfang 1998 ausschließlich von der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post bzw. der Bundesnetzagentur getragen wird. Das Institut erhält Zuwendungen, mit denen es das jährliche Forschungsprogramm mit Projekten aus dem Bereich der Grundlagenforschung bestreitet. Hierzu macht das WIK Projektvorschläge, aus denen die Bundesnetzagentur für sie passende Projekte auswählt.

Darüber hinaus werden vom WIK Forschungsprojekte und Untersuchungen im Rahmen von Auftragsarbeiten durchgeführt. Im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Arbeit stehen regulierungs- und ordnungspolitische Fragestellungen in den Bereichen Telekommunikation, Post, Energie, Bahn.

Im Berichtszeitraum hat das WIK im Bereich Post folgende Forschungsprojekte und Veranstaltungen durchgeführt:

- Regulatorische Marktzutrittsbedingungen und ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb: Erfahrungen aus ausgewählten Briefmärkten Europas
- Ex-ante Regulierung nach vollständiger Marktöffnung der Postmärkte
- Arbeitsbedingungen im Briefmarkt
- Geschäftsstrategien von Universaldienstleistern in Europa
- Ausschreibung von Universaldiensten
- Wettbewerbspolitische Bedeutung von Rabattsystemen
- 10. Königswinter Seminar on Postal Economics

Am 14. Dezember 2000 wurde die Tochtergesellschaft WIK-Consult GmbH gegründet. In der WIK-Consult GmbH werden zunehmend die Auftragsprojekte konzentriert und so von den gemeinnützigen Aktivitäten des Instituts separiert. Auftraggeber sind neben der Bundesnetzagentur weitere öffentliche Institutionen, wie z.B. das BMWi, die EU-Kommission, ausländische Regulierungsbehörden und andere ausländische Institutionen sowie private Unternehmen im In- und Ausland.

5 Aufgaben auf den Gebieten der anderen Netzsektoren

Die Arbeit der Bundesnetzagentur gliedert sich – entsprechend ihrer vollständigen Behördenbezeichnung – in die Sektoren Energie (Elektrizität und Gas), Telekommunikation, Post und Eisenbahnen.

Energie

Mit Inkrafttreten des Zweiten Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsgesetzes zum 13. Juli 2005 wurde auch das Energiewirtschaftsgesetz novelliert. Damit übernahm die Bundesnetzagentur Aufgaben auf dem Gebiet des Rechts der leitungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität und Gas. Hierzu gehört die Sicherstellung des Zugangs zu Elektrizitäts- und Gasnetzen einschließlich der Entgeltregulierung sowie die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften zur Entflechtung. Der Gesetzgeber hat sich für einen symmetrischen Regulierungsansatz entschieden, so dass alle Netzbetreiber unabhängig von den Marktverhältnissen grundsätzlich in gleicher Weise der Regulierung unterliegen. Allerdings macht das Gesetz hiervon einige Ausnahmen für kleinere Netzbetreiber.

Die Zuständigkeiten sind zwischen Bund und Ländern geteilt. Auf Seiten des Bundes ist für die Regulierung des Strom- und Gasmarktes die Bundesnetzagentur, auf Seiten der Länder die zuständige Landesregulierungsbehörde verantwortlich. Letzteres gilt jedoch lediglich für die Regulierung der Energieversorgungsunternehmen, deren Leitungsnetz nicht über den räumlichen Bereich eines Bundeslandes hinausgeht und an das weniger als 100.000 Kunden angeschlossen sind. Die Länder haben zudem die Möglichkeit, ihre Aufgaben im Wege der Organleihe an die Bundesnetzagentur zu übertragen. Hiervon haben die Länder Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen Gebrauch gemacht. Dadurch ist beispielsweise bei Entgeltgenehmigungen im Bereich Strom die Zahl der durch die Bundesnetzagentur regulierten Unternehmen von 101 auf 256 gestiegen, im Gasbereich von 60 auf 220.

Im Energiesektor hat der Gesetzgeber die Regulierung auf den Zugangsbereich beschränkt, weil dieser nicht im Wettbewerb steht. Andere Teile der Wertschöpfungskette wie Beschaffung/Erzeugung, Großhandel, Transport bzw. Verteilung und Vertrieb sind nicht der sektorspezifischen Wettbewerbsaufsicht unterworfen. Ziel ist es, durch eine gezielte Regulierung den potenziellen Wettbewerbern zu fairen Bedingungen Zugang zu den Strom- und Gasnetzen zu verschaffen. Damit soll die missbräuchliche Ausnutzung der Monopolstellung der Netzbetreiber verhindert und ein aktiver Wettbewerb im Netz ermöglicht werden. Auch auf vor- und nachgelagerten Märkten bestehen durch die Ausübung von Marktmacht erhebliche Wettbewerbsprobleme. Auch in diesen Teilmärkten werden durch den regulierten Netzzugang positive Wettbewerbseffekte erwartet.

Der Regulierung stehen drei grundlegende Instrumente zur Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs zur Verfügung:

- Die Regelungen zum Netzzugang und die Möglichkeiten, diese durch Festlegung weiter zu detaillieren sowie entsprechende Sanktionsmaßnahmen bei Nichtbefolgung.

- Die Entflechtungsvorschriften, um eine Diskriminierung unabhängiger Vertriebsunternehmen durch integrierte Unternehmen zu verhindern.

- Die Entgeltregulierung, mit der faire Netzzugangsentgelte für alle Netznutzer sichergestellt werden.

Der diskriminierungsfreie Netzzugang gewährleistet für alle Marktteilnehmer die Nutzung der Energieversorgungsnetze zu möglichst einfachen, gleichen und massengeschäftstauglichen Konditionen. Dieser Aspekt beschäftigt die Bundesnetzagentur beispielsweise bei Fragen der Kooperationsvereinbarung und der Einteilung von Marktgebieten vornehmlich im Gasbereich, darüber hinaus aber auch bei Bilanzkreisabrechnung und der Beschaffung von Regel- und Ausgleichsenergie im Strommarkt.

Angemessenen Netznutzungsentgelten kommt bei der Schaffung von Wettbewerb auf den Strom- und Gasmärkten eine maßgebliche Bedeutung zu. Nach § 21 Abs. 1 EnWG müssen sie angemessen, transparent und diskriminierungsfrei sein. Darüber hinaus dürfen sie nicht ungünstiger sein, als sie von den Netzbetreibern in vergleichbaren Fällen für Leistungen innerhalb ihres Unternehmens angewendet werden. Damit die Netzbetreiber keine überhöhten Entgelte für die Nutzung ihrer Netze verlangen, unterliegen diese der Genehmigung durch die Bundesnetzagentur bzw. die Landesregulierungsbehörden. In die Kalkulation dürfen nur die Kosten und Kostenbestandteile einbezogen werden, die sich ihrem Umfang nach auch in einem wettbewerblichen Markt einstellen würden.

Energieversorger sind zum großen Teil vertikal integrierte Unternehmen, in denen sich Netzgeschäft und Vertrieb unter einem Dach befinden. Dies birgt das Risiko von Intransparenz und Quersubventionierung und kann dazu führen, dass Schwesterunternehmen gegenüber Dritten bevorzugt werden. Durch eine Vielzahl unterschiedlicher Entflechtungsvorschriften wird der diskriminierungsfreie Netzzugang sichergestellt. Danach muss der Netzbetreiber rechtlich, operationell, informatorisch und buchhalterisch von Vertrieb und Erzeugung des vertikal integrierten Unternehmens entflochten sein.

Telekommunikation

Mit der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte zum 01. Januar 1998 wurde das Monopol der Deutsche Telekom AG im Bereich der Festnetztelephonie vollständig aufgehoben und der

gesamte Bereich in den Wettbewerb überführt. Zuvor gab es lediglich im Bereich des Mobilfunks und Satellitenfunks Wettbewerb.

Im Telekommunikationsbereich ist grundsätzlich die gesamte Wertschöpfungskette regulierungsfähig. Regulierungsmaßnahmen können sowohl sämtliche Vorleistungen wie den Netzzugang als auch Endkundenprodukte betreffen. Ausgenommen von Regulierung sind jedoch die mittels Telekommunikation übermittelten Inhalte, die in die Zuständigkeit der Länder fallen.

Seit der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes im Jahre 2004 ist die Mehrzahl der Regulierungsmaßnahmen von dem Erlass so genannter Regulierungsverfügungen abhängig, die auf einer detaillierten Marktdefinition und Marktanalyse fußen. Die Entwürfe der Marktanalyse und Marktdefinition sowie der Regulierungsverfügung sind zunächst einer nationalen Anhörung aller interessierten Parteien zu unterziehen. Danach sind sie der Europäischen Kommission und den Regulierungsbehörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Gelegenheit zur Stellungnahme zuzuleiten. Stellungnahmen der Kommission oder einer nationalen Regulierungsbehörde sind weitestgehend zu berücksichtigen. Bei der Marktdefinition und Marktanalyse verfügt die Kommission über ein Vetorecht, mit der sie die Festlegung der Marktdefinition und Marktanalyse verhindern kann. In der Regulierungsverfügung können entsprechend den festgestellten Marktverhältnissen einzelne Verpflichtungen wie Diskriminierungsverbot, Transparenzgebot, Zugangsverpflichtungen, Veröffentlichung eines Standardangebotes, getrennte Rechnungsführung und Regelungen zur Entgeltregulierung auferlegt werden. Im Anschluss an diese Verfügung werden dann die auferlegten Maßnahmen überprüft bzw. entsprechende Maßnahmen wie die Genehmigung von Entgelten durchgeführt.

Zu untersuchen sind mindestens die von der Europäischen Kommission auf Basis der Rahmenrichtlinie veröffentlichte Liste mit den zur Vorabregulierung empfohlenen Märkten. Die erste von der Kommission veröffentlichte Liste umfasst 18 Märkte. Zusätzlich können die nationalen Regulierer weitere Märkte im Rahmen des oben geschilderten Verfahrens untersuchen und eine Regulierungsverfügung festlegen. Insoweit unterscheidet sich das System von anderen regulierten Netzwirtschaften, in denen Einzelmaßnahmen wie die Genehmigung von Entgelten in der Regel direkt auf gesetzlichen Ermächtigungen beruhen und nicht erst auf der Basis einer Regulierungsverfügung möglich sind.

Im Bereich Telekommunikation überwacht die Bundesnetzagentur eine Vielzahl von Vorschriften zum Kundenschutz, die z. B. den Einzelverbindungsnachweis oder ein Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen Endkunden und Anbietern vorsehen. Um dem Missbrauch von Mehrwertdiensterufnummern wirksam begegnen zu können, wurde zusätzliche Vorschriften in das TKG aufgenommen. Die Bundesnetzagentur ist auch mit der Sicherstellung der effizienten und störungsfreien Nutzung begrenzter Ressourcen wie Nummern und Frequenzen betraut, ohne

die eine Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen vielfach nicht möglich wäre. Die Nutzung von Frequenzen erfordert auch zahlreiche internationale Aktivitäten im Bereich der Normung und Standardisierung, der internationalen Harmonisierung von Frequenzen und der Überwachung der konkreten Frequenznutzungen. Außerdem ist die Bundesnetzagentur zuständig für die Sicherstellung von Interoperabilität, die Marktaufsicht beim Inverkehrbringen von elektronischen Geräten, Fragen der Funkverträglichkeit, die Gewährleistung des Datenschutzes und des Fernmeldegeheimnisses und die Ermöglichung von Überwachungsmaßnahmen durch berechtigte staatliche Institutionen.

Insgesamt umfasst das Aufgabenspektrum der Bundesnetzagentur sehr viele Bereiche, die nicht mehr dem Bereich einer Kernregulierung zuzuordnen sind, aber doch unmittelbar im Zusammenhang mit der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen stehen. Eine besondere Rolle nimmt hierbei der Bereich der elektronischen Signatur ein, bei der die Bundesnetzagentur Aufgaben nach dem Signaturgesetz wahrnimmt.

Eisenbahnen

Mit Inkrafttreten des Dritten Gesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften am 28. April 2005 wurde die Bundesnetzagentur mit der Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Eisenbahninfrastruktur ab dem 01. Januar 2006 beauftragt. Diese Aufgabe wurde bis Ende 2005 vom Eisenbahnbundesamt wahrgenommen. Inhaltlich diente das novellierte Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) insbesondere der vollständigen Umsetzung der europäischen Vorgaben des Ersten Eisenbahnpaketes. Erklärte Ziele des europäischen wie des deutschen Gesetzgebers sind die Gewährleistung eines sicheren Betriebs der Eisenbahn, eines attraktives Verkehrsangebot auf der Schiene sowie die Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs bei dem Erbringen von Eisenbahnverkehrsleistungen und dem Betrieb von Eisenbahninfrastrukturen.

Dies wird mit erweiterten Vorschriften für einen diskriminierungsfreien Zugang zu Schienennetzen und Serviceeinrichtungen sowie eine diskriminierungsfreie Erbringung von Dienstleistungen gewährleistet. Die Ausgestaltung rechts- und wettbewerbskonformer Zugangsbedingungen sowie die Regulierung der Entgelte für die Nutzung der Schienennetze und der Serviceeinrichtungen stehen dabei im Zentrum des gesetzlichen Auftrags.

Der Eisenbahninfrastrukturmarkt umfasst in Deutschland ein Streckennetz von ungefähr 34.000 km. Das längste Schienennetz betreibt die DB AG. Auch bei der Mehrzahl der Serviceeinrichtungen ist der Markt dadurch gekennzeichnet, dass ein Marktführer und zahlreiche kleinere Anbieter vorhanden sind. Das bedeutet, dass neben dem DB Konzern etwa 350 weitere Eisenbahnverkehrsunternehmen und insgesamt fast 900 Eisenbahninfrastrukturunternehmen

grundsätzlich dem Regulierungssystem unterliegen. Gleichwohl hat sich der Gesetzgeber zu einer symmetrischen Regulierungssystematik entschlossen. Allerdings sieht das Gesetz die Möglichkeit des Dispenses vor, mit dem der Regulierer Infrastrukturbetreiber von bestimmten gesetzlichen Vorabregulierungsverpflichtungen befreien kann, wenn eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs nicht zu erwarten ist. Insoweit besteht hier die Möglichkeit zu einer gewissen regulatorischen Asymmetrie, mit der der symmetrische Grundansatz durchbrochen werden kann.

Gemäß § 14 AEG sind Eisenbahninfrastrukturunternehmen verpflichtet, die diskriminierungsfreie Benutzung der von ihnen betriebenen Eisenbahninfrastruktur und die diskriminierungsfreie Erbringung der von ihnen angebotenen Leistungen zu gewähren. Die Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) gestaltet diese Vorgaben im Einzelnen aus. Jeder Betreiber muss demnach seine Schienenwege und die dazugehörigen Anlagen, einschließlich eines gesetzlich vorgeschriebenen "Mindestpflichtleistungspaketes", diskriminierungsfrei anbieten. Dafür müssen die Eisenbahninfrastrukturbetreiber nach der EIBV Nutzungsbedingungen (sog. Schienennetz-Benutzungsbedingungen bzw. Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen) aufstellen.

Die Prüfung von Nutzungsbedingungen ist eine der zentralen Aufgaben der Eisenbahnregulierung: Zum einen kann die tatsächliche Praxis der Gewährung des Zugangs zu Schienenwegen und der Erbringung von Leistungen gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen, zum anderen kann auch bereits die vorgelagerte Ausgestaltung von Nutzungsbedingungen diskriminierende Wirkungen entfalten. Die sich aus dem Eisenbahnrecht ergebenden Anforderungen an die Nutzungsbedingungen für Schienenwege und Serviceeinrichtungen haben die Eisenbahninfrastrukturunternehmen zwingend zu beachten. Die Bundesnetzagentur überwacht die Einhaltung dieser Vorschriften im Wege der Vorabprüfung und kann den Bedingungen widersprechen, sodass diese nicht in Kraft treten. Als weiteres Instrument besteht eine nachträgliche Eingriffsmöglichkeit. Daneben hat die Bundesnetzagentur schließlich noch die Möglichkeit, die Maßnahmen zu treffen, "die zur Beseitigung festgestellter Verstöße und zur Verhütung künftiger Verstöße gegen die Vorschriften des Eisenbahnrechts erforderlich sind“.

Die Bundesnetzagentur überwacht auch die Erstellung des Netzfahrplans und die Entscheidungen über die Zuweisung von Zugtrassen. Über die Absicht eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens, die Zuweisung von Zugtrassen abzulehnen, ist sie vorab zu informieren. Die Bundesnetzagentur kann dem innerhalb gewisser Fristen ex ante widersprechen. Eine Ex-post-Kontrolle ermöglicht Untersagung und Gestaltung der Rechtsbeziehungen für die Infrastrukturnutzung.

Die Entgeltregulierung dient dazu, überhöhte oder prohibitiv wirkende Nutzungsentgelte zu verhindern und damit das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu erschweren bzw. faktisch auszuhöhlen. Somit ist die Entgeltregulierung eines der wichtigsten Instrumente zur Stimulierung

des Wettbewerbs. Die eisenbahnrechtlichen Vorschriften zu Fragen der Entgeltregulierung, geregelt in § 14 Abs. 4 und 5 AEG, sind im Vergleich zu den rechtlichen Vorgaben in den anderen regulierten Sektoren deutlich unterentwickelt. Im Rahmen der oben geschilderten Überprüfung von Nutzungsbedingungen für Schienenwege und Serviceeinrichtungen überprüft die Bundesnetzagentur auch die Einhaltung der Vorschriften des Eisenbahnrechts in Bezug auf Entgeltgrundsätze und Entgelthöhen. Sie hat bei der Vorabvorlage die Möglichkeit, diesen zu widersprechen und damit ein Inkrafttreten zu verhindern. Nachträglich können Entgeltregelungen für ungültig erklärt werden.

Teil VII

Anhang

Anhang 1 Beirat der Bundesnetzagentur

Vorsitzender:	**Klaus Barthel, MdB** Vorsitzender des Beirates bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen Postfach 80 01 53105 Bonn	**Klaus Barthel, MdB** Platz der Republik 1 11011 Berlin
Stellvertretender Vorsitzender:	**Dr. Alois Rhiel** Staatsminister für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung des Landes Hessen Postfach 3129 65021 Wiesbaden	

Abbildung 36: Mitglieder und stellvertretende Mitglieder des Beirates bei der Bundesnetzagentur - Bundestag (Stand: November 2007)

Mitglied	**Stellvertreter**
Adam, Ulrich, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	**Schröder**, Dr. Ole, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Hennrich, Michael, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	**Deittert**, Hubert Platz der Republik 1 11011 Berlin
Kaster, Bernhard, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	**Lämmel**, Andreas G., MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Krogmann, Dr. Martina, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	**Wegner**, Kai, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin

Mitglied	Stellvertreter
Pfeiffer, Dr. Joachim, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	**Meister**, Dr. Michael, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Singhammer, Johannes, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	**Dobrindt**, Alexander, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Barthel, Klaus, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	**N. N.**
Dörmann, Martin, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	**Tauss**, Jörg, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Hempelmann, Rolf, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	**Hovermann**, Eike, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Kelber, Ulrich, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	**Zöllmer**, Manfred, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Wend, Dr. Rainer, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	**Krüger**, Dr. Hans-Ulrich, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Wolff, Waltraud, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	**Bierwirth**, Petra, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Kopp, Gudrun, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	**Otto**, Hans-Joachim, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Brüderle, Rainer, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	**Friedrich**, Horst, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin
Hill, Hans-Kurt, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin	**Bulling-Schröter**, Eva, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin

Mitglied	Stellvertreter
Andreae, Kerstin Platz der Republik 1 11011 Berlin	**Höhn**, Bärbel, MdB Platz der Republik 1 11011 Berlin

Abbildung 37: Mitglieder und stellvertretende Mitglieder des Beirates bei der Bundesnetzagentur - Bundesrat (Stand: November 2007)

Mitglied	Stellvertreter
Pfister, Ernst Minister für Wirtschaft des Landes Baden-Württemberg Theodor-Heuss-Str. 4 70174 Stuttgart	**Drautz**, Richard Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft des Landes Baden-Württemberg Theodor-Heuss-Str. 4 70174 Stuttgart
N. N. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie 80525 München	**N. N.** Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie 80525 München
Wolf, Harald Bürgermeister und Senator für Wirtschaft, Technologie und Frauen des Landes Berlin 10820 Berlin	**Strauch**, Volkmar Staatssekretär bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen des Landes Berlin 10820 Berlin
Junghanns, Ulrich Minister für Wirtschaft des Landes Brandenburg Heinrich-Mann-Allee 107 14460 Potsdam	**Krüger**, Dr. Wolfgang Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg Heinrich-Mann-Allee 107 14460 Potsdam
Nagel, Ralf Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen Postfach 101529 28015 Bremen	**Loske**, Dr. Reinhard Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa der Freien Hansestadt Bremen Ansgaritorstr. 2 28195 Bremen

Mitglied	Stellvertreter
Uldall, Gunnar Präses der Behörde für Wirtschaft und Arbeit und Senator der Freien und Hansestadt Hamburg Postfach 112109 20421 Hamburg	**Gedaschko**, Axel Senator für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg Stadthausbrücke 8 20355 Hamburg
Rhiel, Dr. Alois Staatsminister für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung des Landes Hessen Postfach 3129 65021 Wiesbaden	**Güttler**, Klaus-Peter Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung des Landes Hessen Postfach 3129 65021 Wiesbaden
Seidel, Jürgen Minister für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern 19048 Schwerin	**Rudolph**, Dr. Stefan Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern 19048 Schwerin
Hirche, Walter Minister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Niedersachsen Postfach 101 30001 Hannover	**Sander**, Hans-Heinrich Minister für Umwelt des Landes Niedersachsen Postfach 4107 30041 Hannover
N. N. Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen 40190 Düsseldorf	**Baganz**, Dr. Jens Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen Haroldstr. 4 40213 Düsseldorf
Stadelmaier, Martin Staatssekretär Chef der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz Postfach 3880 55028 Mainz	**Kühl**, Dr. Carsten Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz Postfach 3269 55022 Mainz
Rippel, Joachim Ministerium für Wirtschaft und Wissenschaft des Saarlandes Postfach 100941 66009 Saarbrücken	**Ege**, Dr. Christian Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft und Wissenschaft des Saarlandes Postfach 100941 66009 Saarbrücken

Mitglied	Stellvertreter
Jurk, Thomas Staatsminister für Wirtschaft und Arbeit des Freistaates Sachsen Postfach 100329 01073 Dresden	**Mangold**, Dr. Hartmut Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Freistaates Sachsen Postfach 100329 01073 Dresden
Haseloff, Dr. Reiner Minister für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt Postfach 391144 39135 Magdeburg	**Pleye**, Thomas Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt Postfach 391144 39135 Magdeburg
Austermann, Dietrich Minister für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein Postfach 7128 24171 Kiel	**de Jager**, Jost Staatssekretär im Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein Postfach 7128 24171 Kiel
Reinholz, Jürgen Minister für Wirtschaft, Technologie und Arbeit des Freistaates Thüringen Postfach 900225 99105 Erfurt	**Juckenack**, Prof. Dr. Christian C. Staatssekretär im Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit des Freistaates Thüringen Postfach 900225 99105 Erfurt

Anhang 2 Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen

Abbildung 38: Mitglieder des Wissenschaftlichen Arbeitskreises für Regulierungsfragen bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Prof. Dr. Dres. h. c. Arnold Picot Universität München Institut für Information, Organisation und Management Ludwigstraße 28 80539 München	**Prof. Dr. Juergen B. Donges** Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln Pohligstr. 1 50969 Köln
Prof. Dr. Torsten J. Gerpott Gerhard Mercator Universität Duisburg Fachbereich für Wirtschaftswissenschaft Lotharstr. 65 47057 Duisburg	**Prof. Dr. Ludwig Gramlich** Technische Universität Chemnitz Professur für öffentliches Recht und Öffentliches Wirtschaftsrecht Reichenhainer Str. 39 09126 Chemnitz
Prof. Dr. Herbert Kubicek Universität Bremen Fachbereich 3: Mathematik und Informatik Bibliothekstr. 1 28359 Bremen	**Dr. Karl-Heinz Neumann** Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH Postfach 20 00 53588 Bad Honnef *oder* Rathausplatz 2 - 4 53604 Bad Honnef
Prof. Dr. Charles B. Blankart Humboldt-Universität zu Berlin Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Institut für öffentliche Wirtschaft und Wirtschaftspolitik Spandauer Str. 1 10178 Berlin	**Univ.-Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M.** Direktor des Instituts für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht (ITM) Öffentlich-rechtliche Abteilung Leonardo-Campus 9 48149 Münster

Prof. Dr.-Ing. Peter Vary Institut für Nachrichtengeräte und Datenverarbeitung RWTH Aachen 52056 Aachen	**Univ.-Prof. Dr. Dr. Franz Jürgen Säcker** Freie Universität Berlin Fachbereich Rechtswissenschaft Institut für deutsches und europäisches Wirtschafts-, Wettbewerbs-, und Energierecht Boltzmannstraße 3 14195 Berlin
Univ.-Prof. Dr.-Ing. Hans-Jürgen Haubrich Leiter des Instituts für Elektrische Anlagen und Energiewirtschaft (IAEW) Schinkelstraße 6 52056 Aachen	Seminar für Rechnungswesen und Prüfung Ludwig-Maximilians-Universität Ludwigstr. 28 RG 80539 München
Prof. Dr. Wolfgang Ströbele Universität Münster Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie Universitätsstr. 14- 16 48143 Münster	

(Stand: November 2007)

Anhang 3 Verzeichnis der Abkürzungen und Kurzschreibweisen

Abb.	Abbildung
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AFuG	Amateurfunkgesetz
BAPT	Bundesamt für Post und Telekommunikation
BdKEP	Bundesverbandes der Kurier-Express-Post-Dienste (BdKEP)
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfDI	Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BGA	Bundesverbandes des deutschen Groß- und Außenhandels
BMPT	Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT)
BMWi	Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie
BZA	Briefzentrum Abgang
BZE	Briefzentren Eingang
b-t-c	business-to-consumer (von geschäftlichen Versendern zu privaten Empfängern)
CEN	Europäisches Komitee für Normung
CERP	Europäisches Komitee für Regulierung im Postbereich
c-t-c	consumer-to-consumer (von privaten Versendern zu privaten Empfängern)
DPAG	Deutsche Post AG
DPD	Deutscher Paketdienst
DPWN	Deutsche Post World Net
DV	Datenverarbeitung
EBIT	Earnings before interest and taxes (Ergebnis vor Zinsen und Steuern)
EBITA	Earnings before interest, taxes and amortization (Ergebnis vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen)
EEG	Erneuerbare Energien Gesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EIBV	Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung
EMVG	Gesetz über elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten
EMV	Vorschriften zur elektromagnetischen Verträglichkeit
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EU	Europäische Union
FTEG	Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen

GB	Großbritannien
GLS	General Logistics Systems
Kap.	Kapitel
KEP-Markt	Markt für Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen
NL	Niederlande
PDLV	Postdienstleistungsverordnung
PDSV	Postdienste-Datenschutzverordnung
PostG	Postgesetz
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung
Reg TP	Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation
SigG	Signaturgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
TKV	Telekommumikations-Kundenschutz-Verordnung
UB	Unternehmensbereich
UPS	United Parcel Service
WAR	Wissenschaftlichen Arbeitskreis für Regulierungsfragen
WPV	Weltpostverein
ZPO	Zivilprozessordnung

Anhang 4 Organisationsplan der Bundesnetzagentur