

# **Regulatorische Marktzutrittsbedingungen und ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb: Erfahrungen aus ausgewählten Briefmärkten Europas**

**Mark Oelmann**

Nr. 291

März 2007

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

Rhöndorfer Str. 68, 53604 Bad Honnef

Postfach 20 00, 53588 Bad Honnef

Tel 02224-9225-0

Fax 02224-9225-63

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

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

[Impressum](#)

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

ISSN 1865-8997

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>V</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>VI</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>IX</b>
<b>Summary</b>	<b>X</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2 Regulierungstätigkeit und Marktzutritt in ausgewählten europäischen Briefmärkten</b>	<b>2</b>
2.1 Harte Faktoren der Regulierungstätigkeit	3
2.1.1 Der reservierte Bereich als Markteintrittsschranke	3
2.1.1.1 Umfang des reservierten Bereichs	4
2.1.1.2 Ausnahmen vom reservierten Bereich	6
2.1.1.3 Befristung des reservierten Bereichs	7
2.1.2 Lizenzierungssysteme als Markteintrittsschranke	7
2.1.2.1 Lizenzierungsumfang und Universaldienstanforderungen an Lizenznehmer	8
2.1.2.2 Arten der Lizenzierung	10
2.1.2.3 Lizenzvergabe, -verfahren, Kosten und Laufzeit	12
2.1.3 Fehlendes „level playing field“ als Markteintrittsschranke	16
2.1.3.1 Mehrwertsteuerpflicht für Universaldienstleister und Wettbewerber	17
2.1.3.2 Gewährleistung des Zugangs zu „wesentlichen Einrichtungen“	18
2.2 Weiche Faktoren der Regulierungstätigkeit	20
2.2.1 Unterschiedliche Interpretationen von Recht	22
2.2.1.1 Zuständigkeit für die Rechtsetzung	22
2.2.1.2 Zuständigkeit für die Rechtsumsetzung	23
2.2.1.3 Unsicherheit durch langwierige gerichtliche Überprüfung?	25
2.2.2 Probleme bei der Rechtsumsetzung am Beispiel Quersubventionierung	25
2.2.3 Regulierungshandeln in der Vergangenheit	27
2.2.4 Preisregulierung	29
2.2.4.1 Verpflichtung zu Einheitstarifen	29
2.2.4.2 Preisregulierungsregime in den Vergleichsländern	30

2.3 Zusammenfassung: Regulatorische Marktzutrittsbedingungen in den Vergleichsländern	32
2.3.1 Deutschland	33
2.3.2 Finnland	34
2.3.3 Großbritannien	35
2.3.4 Niederlande	36
2.3.5 Schweden	37
<b>3 Wettbewerbsentwicklung in den Briefmärkten ausgewählter Länder</b>	<b>38</b>
3.1 Allgemeiner Überblick	38
3.2 Deutschland	40
3.2.1 Einführendes	40
3.2.2 Marktstruktur	40
3.2.3 Markteintrittsstrategien	43
3.2.4 Zusammenfassung	52
3.3 Finnland	53
3.3.1 Einführendes	53
3.3.2 Marktstruktur und Markteintrittsstrategien	53
3.4 Großbritannien	54
3.4.1 Einführendes	54
3.4.2 Marktstruktur	54
3.4.3 Markteintrittsstrategien	55
3.4.4 Zusammenfassung	59
3.5 Niederlande	60
3.5.1 Einführendes	60
3.5.2 Marktstruktur	61
3.5.3 Markteintrittsstrategien	61
3.5.4 Zusammenfassung	63
3.6 Schweden	64
3.6.1 Einführendes	64
3.6.2 Marktstruktur	65
3.6.3 Markteintrittsstrategien	66
3.6.4 Zusammenfassung	68

<b>4 Einfluss der regulatorischen Marktzutrittsbedingungen auf die Wettbewerbsentwicklung</b>	<b>69</b>
4.1 Ergebnisse für Deutschland	70
4.2 Ergebnisse für Finnland	72
4.3 Ergebnisse für Großbritannien	73
4.4 Ergebnisse für die Niederlande	75
4.5 Ergebnisse für Schweden	76
<b>5 Schlussfolgerungen</b>	<b>79</b>
<b>Literatur</b>	<b>82</b>
<b>ANHANG</b>	<b>85</b>
Anhang 1: Deutschland	85
Anhang 2: Finnland	86
Anhang 3: Großbritannien	87
Anhang 4: Niederlande	88
Anhang 5: Schweden	89

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zur Analyse der Marktzutrittsbedingungen	2
Abbildung 2:	Markttöffnungsschritte in in den verschiedenen Ländern	32
Abbildung 3:	Marktanteil der Universaldienstleister gemessen an Sendungsmenge lizenziertes Bereich in DE, NL, SE und UK	38
Abbildung 4:	Größenstruktur der Lizenznehmer in Abhängigkeit vom Umsatz (DE)	41
Abbildung 5:	Lizenzdichte je Bundesland, 2000 und 2005 (DE)	42
Abbildung 6:	Sendungsmengenentwicklung im lizenzierten Bereich (DE)	43
Abbildung 7:	Marktanteile nach Umsatz je Lizenzklasse A, B, E, F und Postzustellaufträge (PZA) (DE)	44
Abbildung 8:	Sendungsmengen-, Umsatz- und Durchschnittspreisentwicklung im Bereich der D-Lizenz (DE)	45
Abbildung 9:	Abgeschlossene Teilleistungsverträge zwischen Wettbewerbern und DPAG pro Jahr (DE)	50
Abbildung 10:	Tarife für Teilleistungszugang in DE und UK für Briefsendungen (2004)	51
Abbildung 11:	Marktstruktur und Markteintrittsstrategien in Deutschland	52
Abbildung 12:	Marktstruktur und Markteintrittsstrategien in Großbritannien	60
Abbildung 13:	Geschäftsentwicklung von Sandd (NL)	62
Abbildung 14:	Marktstruktur und Markteintrittsstrategien in den Niederlanden	63
Abbildung 15:	Sendungsmengenentwicklung im lizenzierten Bereich (SE)	65
Abbildung 16:	Sendungsmengenentwicklung bei Wettbewerbern (SE)	66
Abbildung 17:	Marktstruktur und Markteintrittsstrategien in Schweden	68
Abbildung 18:	Einfluss Marktzutrittsbedingungen auf Wettbewerb in Deutschland	70
Abbildung 19:	Einfluss Marktzutrittsbedingungen auf Wettbewerb in Finnland	72
Abbildung 20:	Einfluss Marktzutrittsbedingungen auf Wettbewerb in Großbritannien	73
Abbildung 21:	Einfluss Marktzutrittsbedingungen auf Wettbewerb in den Niederlanden	75
Abbildung 22:	Einfluss Marktzutrittsbedingungen auf Wettbewerb in Schweden	77

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ausgestaltung des reservierten Bereichs	4
Tabelle 2:	Geltungsbereich und Arten von Wettbewerberlizenzen	10
Tabelle 3:	Lizenzen: Laufzeit, Auflagen, Kosten und Antragsverfahren	12
Tabelle 4:	Mehrwertsteuerbehandlung in den verschiedenen Ländern	17
Tabelle 5:	Kompetenzen für Rechtsetzung in den verschiedenen Ländern	23
Tabelle 6:	Kompetenzen für Rechtsumsetzung in den verschiedenen Ländern	24
Tabelle 7:	EBIT-Margen (2004) ausgewählter europäischer Postunternehmen im Briefbereich	31
Tabelle 8:	Übersicht regulatorischer Marktzutrittsbedingungen in Deutschland	33
Tabelle 9:	Übersicht regulatorischer Marktzutrittsbedingungen in Finnland	34
Tabelle 10:	Übersicht regulatorischer Marktzutrittsbedingungen in Großbritannien	35
Tabelle 11:	Übersicht regulatorischer Marktzutrittsbedingungen in den Niederlanden	36
Tabelle 12:	Übersicht regulatorischer Marktzutrittsbedingungen in Schweden	37
Tabelle 13:	Lizenznehmer im britischen Briefmarkt exkl. Royal Mail	55
Tabelle 14:	Markteintrittsstrategien und Sendungsmengen der Unternehmen im britischen Briefmarkt	56
Tabelle 15:	Marktanteile nach Sendungsmenge im lizenzierten Bereich im Zeitverlauf (UK)	57
Tabelle 16:	Exogene Faktoren als Erklärung für Wettbewerbsausprägung	69
Tabelle A 1:	Kennziffern Deutschland	85
Tabelle A 2:	Kennziffern Deutsche Post AG	85
Tabelle A 3:	Kennziffern Finnland	86
Tabelle A 4:	Kennziffern Posti	86
Tabelle A 5:	Kennziffern Großbritannien	87
Tabelle A 6:	Kennziffern Royal Mail	87
Tabelle A 7:	Kennziffern Niederlande	88
Tabelle A 8:	Kennziffern TNT	88
Tabelle A 9:	Kennziffern Schweden	89
Tabelle A 10:	Kennziffern Posten AB	89

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
allg.	allgemein
Art.	Artikel
ausl.	ausländisch
B2B	Betrieb-Betrieb-Beziehung - business to business (engl.)
B2C	Betrieb-Konsument-Beziehung - business to consumer (engl.)
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BIEK	Bundesverband Internationaler Express und Kurierdienste
BNetzA	Bundesnetzagentur
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BZA	Briefzentren Ausgang
BZE	Briefzentren Eingang
bzw.	beziehungsweise
c.p.	ceteris paribus (lat.)
C2X	Consumer to Others
ca.	circa
Ch.	Kapitel - chapter (engl.)
Cond.	Bedingung - condition (engl.)
d.h.	das heißt
DE	Deutschland
Def.	Definition
DM	adressierte Werbesendung - Direct Mail (engl.)
DPAG	Deutsche Post AG
DU	Universaldienstleister
E2E	End-to-End
EBIT	Gewinn vor Steuern und Zinsen - earnings before interest and taxes (engl.)
EC	European Commission (engl.)
EG	Europäische Gemeinschaften
einschl.	einschliesslich
et al	und andere - et alteri (lat.)
etc.	und der Rest - et cetera (lat.)
EU	Europäische Union
f	folgende
ff	fort folgende
FI	Finnland
FICORA	finnische Regulierungsbehörde - The Finnish Communications Regulatory Authority (engl.)
FTE	Vollzeitarbeitskraft - full time equivalent (engl.)



g	Gramm
GB	Großbritannien - Great Britain (engl.)
GBP	Pfund Sterling - Great Britain Pound (engl.)
gem.	gemäß
ggfs.	gegebenenfalls
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
i.d.R.	in der Regel
i.e.	das ist - that is (engl.) - id est (lat.)
i.V.	in Verbindung
in Tsd.	in Tausend
inkl.	inklusive
IoC	Korrespondenz - Iterms of Correspondence (engl.)
k.A.	keine Angaben
kg	Kilogramm
KGV	Kurs-Gewinn-Verhältnis
km <sup>2</sup> , qkm	Quadratkilometer
M.O.	Mark Oelmann
Massensdg.	Massensendungen
max.	maximal
mind.	mindestens
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg-Vorpommern
MwSt	Mehrwertsteuer
NI	Niedersachsen
NL	Niederlande
Nr.	Nummer
NRA	nationale Regulierungsbehörden
NW	Nordrhein-Westfalen
o.a.	oben angegebenen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - Organisation for Economic Cooperation and Development (engl.)
öff.	öffentlich
OPTA	niederländische Regulierungsbehörde
PAF	Post Address File
PentgV	Post-Entgeltregulierungsverordnung
PLGebV	Post-Lizenzgebührenverordnung
PostG	Postgesetz
PTS	schwedische Regulierungsbehörde
PUDLV	Postuniversaldienstverordnung
PZA	Postzustellauftrag

RB	Regulierungsbehörde
rd.	rund
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
resp.	respektive
RM	Royal Mail
RP	Rheinland-Pfalz
Rz.	Randziffer
S	Standardbrief
S.	Seite
s.	siehe
SE	Schweden
Sect.	Abschnitt - section (engl.)
SH	Schleswig-Holstein
SKR	schwedische Kronen
SL	Saarland
SN	Sachsen-Anhalt
sog.	sogenannte
ST	Sachsen
Stck.	Stück
tägl.	täglich
TH	Thüringen
TNT	TNT Post
TPG	TPG Post
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
UK	Großbritannien - United Kingdom (engl.)
USP	Universal Service Provider
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
W	Wertbrief
WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
WestLB	Westdeutsche Landesbank
WIK	Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

## Zusammenfassung

Ziel der Studie ist es, die Auswirkungen nationaler Regulierung auf die Wettbewerbsstruktur sowie die Eintrittsstrategien von Wettbewerbern herauszuarbeiten. Die Studie vergleicht Deutschland, Finnland, Großbritannien, Niederlande und Schweden.

In Deutschland spielte insbesondere die sog. D-Lizenz (Höherwertige Leistungen) eine entscheidende Rolle. Die Lizenzbedingungen implizieren tägliche Zustellung und damit eine relativ kostenintensives Geschäftsmodell. Dies hat überwiegend zu lokal begrenztem Markteintritt geführt, die gegenwärtig beobachtbare Marktkonsolidierung wird jedoch voraussichtlich zum Entstehen bundesweiter Anbieter beitragen. Als Hemmnis für eine (noch) dynamischere Wettbewerbsentwicklung sehen wir die Marktunsicherheit in Folge der Verschiebung der vollständigen Marktöffnung (2001) oder der langwierigen Gerichtsverfahren der Deutsche Post gegen ihre Wettbewerber.

Finnland verzichtet seit 1994 auf die Reservierung von Postdiensten. Dennoch entwickelte sich kein Wettbewerb, da Lizenzen mit hohen Universaldienstauflagen verknüpft wurden. So müsste ein Wettbewerber werktäglich zustellen und zusätzlich eine Strafsteuer entrichten, sofern er nur in Agglomerationsräume zustellen würde.

Im Vergleich zu den anderen Ländern ist die britische Regulierungsbehörde bei der Genehmigung von Preisobergrenzen für Produkte des Incumbents sehr restriktiv. Dies, kombiniert mit relativ attraktiven Teilleistungspreisen sowie einer Benachteiligung von Wettbewerbern bei der Mehrwertsteuer, führte dazu, dass zwar Markteintritt von Konsolidieren, aber bisher kein nennenswerter end-to-end-Wettbewerb zu beobachten ist.

Der reservierte Bereich in den Niederlanden beinhaltet keine adressierten Werbesendungen. Da dieses Segment besonders attraktiv für Wettbewerber ist, konnten sich flächendeckende parallele Zustellnetzwerke bilden. Tatsächlich sind die Niederlande das einzige Land, in dem dies bis dato geglückt ist. Interessant ist, dass die großen Wettbewerber (ebenso wie CityMail in Schweden) lediglich an rund zwei Tagen in der Woche zustellen und damit die Kosten der Zustellung überschaubar halten.

Schweden verzichtet seit 1993 auf die Reservierung von Postdiensten und es bestehen keine anderen legalen Markteintrittsbarrieren. Der Incumbent Posten AB ist hinsichtlich der Mehrwertsteuer nicht bevorteilt: Postdienste aller Anbieter sind voll Mehrwertsteuerpflichtig. Im Ergebnis hat sich mit CityMail ein großer Wettbewerber entwickelt, der die südlichen Agglomerationsräume Schwedens bedient.

Insgesamt zeigte die Analyse, dass die Abschaffung bzw. Verringerung reservierter Bereich zwar eine notwendige Bedingung darstellt, um Wettbewerbspotentiale im Briefmarkt entstehen zu lassen – hinreichend ist die formale Liberalisierung allein jedoch nicht.

## Summary

This discussion paper analyzes the effect of different regulatory approaches on the structure of competition and on strategies of entrants in letter markets. It compares experience from Finland, Germany, Great Britain, the Netherlands and Sweden.

A crucial element of the German regulatory framework is the so “D-licence”, a licence that gives right to provide services of a superior quality compared to standard universal service. The licence conditions imply a relatively costly business model as entrants need to deliver every day. As a result, the German letter market witnessed substantial local entry. However, the recent increase in M&A in the sector will likely lead to the emergence of nationwide delivery networks in Germany. A potential impediment to a more dynamic development of competition is the lack of stability of the regulatory framework. This uncertainty results from the government’s decision to postpone the date of full liberalization in 2001 on the one hand, and from massive and lengthy litigation initiated by Deutsche Post on the other hand.

The Finnish postal monopoly was abolished in 1994. However, no competition emerged as licence conditions involve high universal service requirements. E.g., a licensed operator would need to deliver daily and, in addition, pay a ‘penalty tax’ unless he delivered evenly in all areas of Finland.

Compared to other regulators, British Postcomm takes a very restrictive approach to price control. Due to this relatively low price level, as well as rather attractive access products and Royal Mail’s VAT exemption, some consolidators have established successful operations in the U.K. – but there is hardly any end-to-end competition.

The Dutch reserved area does not include addressed advertising (direct mail). In order to serve this market segment, several entrants have established nationwide delivery networks. Indeed, at present, the Netherlands appears as the only European country with alternative delivery networks. Like the operator Swedish CityMail, Dutch entrants control delivery cost by limiting delivery to about two days per week.

In Sweden, the postal monopoly was abolished in 1993 and there are no significant legal barriers to entry. VAT is evenly charged for all postal services, including those of the incumbent. Second to Sweden Post, CityMail has established itself as an important competitor that delivers mail in the more densely populated areas of Southern Sweden.

Our analysis concludes that abolishing legal monopolies is only a necessary condition for effective competition. However, formal liberalization alone is not sufficient to create a competitive postal market.

## 1 Einleitung

Die Liberalisierung der europäischen Briefmärkte schreitet insgesamt eher zögerlich voran. Während einige Mitgliedstaaten die Marktöffnung gezielt blockieren, bleibt die Wettbewerbsentwicklung auch in den Ländern, die ihre Märkte am stärksten geöffnet haben, hinter den Erwartungen vieler Beobachter zurück.

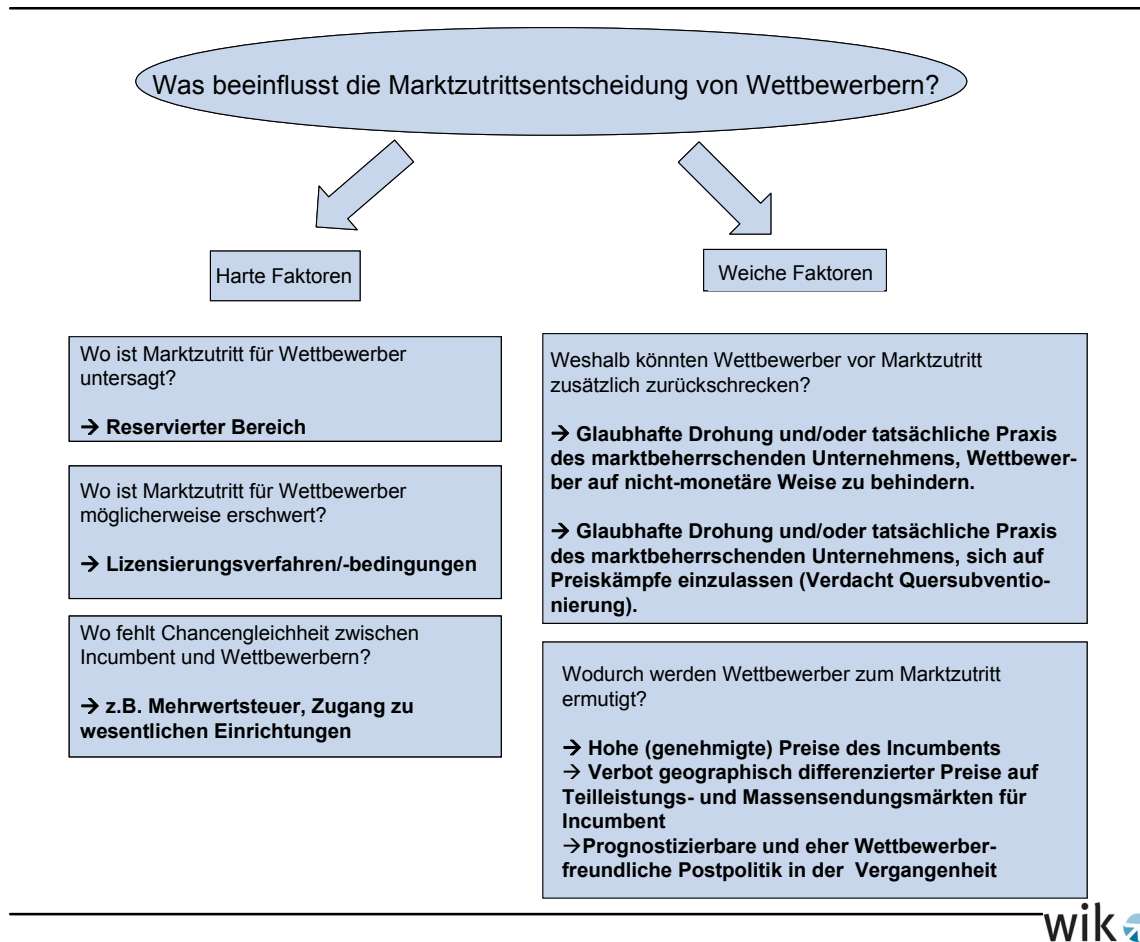
Zudem etablieren sich unterschiedliche Geschäftsmodelle von Wettbewerbern in verschiedenen Ländern. Aus ökonomischer Sicht stellt sich hier die Frage, in welchem Umfang sich überhaupt nachhaltiger End-to-end-Wettbewerb in Briefmärkten entwickeln kann bzw. ob Wettbewerb im Briefmarkt nur als Folge von reguliertem Teilleistungszugang erwartet werden kann.

Vor diesem Hintergrund untersucht dieser Diskussionsbeitrag den Erfolg unterschiedlicher Strategien zur Marktöffnung. Er analysiert und vergleicht regulatorische Ursachen für die Entwicklung der Briefmärkte in fünf europäischen Ländern: Deutschland, Finnland, Großbritannien, den Niederlanden und Schweden.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Kapitel 2 analysiert die regulatorischen Marktzutrittsbedingungen für die Briefmärkte in den fünf Ländern. Kapitel 3 beschreibt die Wettbewerbsentwicklung in jedem der Länder. In Kapitel 4 werden anschließend die regulatorischen Ursachen der Marktentwicklung diskutiert – und damit der Erfolg der unterschiedlichen Marktöffnungsstrategien. Schlussfolgerungen folgen in Kapitel 5.

## 2 Regulierungstätigkeit und Marktzutritt in ausgewählten europäischen Briefmärkten

Abbildung 1: Zur Analyse der Marktzutrittsbedingungen



Die europäischen Richtlinien stellen für die hier zu untersuchenden Länder den wesentlichen Referenzpunkt dar. Da aber diese Richtlinien lediglich Minimalanforderungen konstituieren (Art. 26 (1) Richtlinie EG/97/67) und gleichzeitig die hier zu betrachtenden Länder eher einer Gruppe der Liberalisierungspioniere zuzuordnen sind, ergeben sich, vom Referenzmaßstab der Europäischen Richtlinie ausgehend, interessante eigene nationale Wege. Diese unterschiedlichen Marktöffnungsstrategien werden im Rahmen dieses Kapitels nun untersucht.

Die grundsätzliche Vorgehensweise folgt dabei der Darstellung in Abbildung 1. Zunächst setzt sich Abschnitt 2.1 mit den so benannten „harten Faktoren“ auseinander. Die jeweilige nationale Ordnungskonzeption wird auf explizite Regelungen hin untersucht, wo der Marktzutritt entweder untersagt ist, erschwert wird oder wo Regelungen dafür sorgen, dass Wettbewerber und marktbeherrschendes Unternehmen nicht mit „gleichen Waffen kämpfen“ können.

Abschnitt 2.2 beschäftigt sich im Anschluss daran mit den impliziten Regelungen, den „weichen Faktoren“. Es wird analysiert, was die konkrete Regulierungspraxis in den einzelnen Ländern determiniert und wie sich diese implizit auf die Entscheidung von Wettbewerbern auswirkt, auf den Markt zu treten oder aber davon Abstand zu nehmen.

## 2.1 Harte Faktoren der Regulierungstätigkeit

Bei der Auseinandersetzung mit Marktzutrittsbedingungen für Wettbewerber denkt man fast zwangsläufig zunächst an die „harten“ Faktoren (Abbildung 1). Infolge der traditionellen Staatsmonopole für Postdienste ist es in einigen Ländern noch gängige Praxis, dass dem nationalen Postunternehmen ein sog. reservierter Bereich zugestanden wird. Dieser reservierte Bereich ist für Wettbewerber marktschließend. Sein genauer Umfang in den einzelnen Ländern wird in Abschnitt 2.1.1 dargelegt.

Neben dem reservierten Bereich ist auch die Ausgestaltung des lizenzierten Bereichs – wenn vorhanden – zu untersuchen. Dabei können die Auflagen für den Lizenznehmer dessen Marktaktivitäten erheblich erschweren. Da sich auch diese unmittelbar aus den gesetzlichen Grundlagen ergeben, werden sie definitorisch den harten Faktoren zugeordnet. Mit der Ausgestaltung des lizenzierten Bereichs setzen wir uns in Abschnitt 2.1.2 auseinander.

Zu den harten Faktoren gehören daneben formale Regelungen, die implizit zu einem ungleichen Verhältnis von Universaldienstleister einerseits und Wettbewerbern andererseits führen. Zu denken ist etwa daran, dass sich die Mehrwertsteuer-Auflagen zwischen den Anbietern unterscheiden (Abschnitt 2.1.3.1). Ebenfalls wird zu analysieren sein, ob den (möglichen) Wettbewerbern Zugang zu den sog. „wesentlichen Einrichtungen“<sup>1</sup> eingeräumt wird (Abschnitt 0). Zwar sind die wesentlichen Einrichtungen im Briefmarkt in ihrer Bedeutung nicht mit denen in anderen Netzwerkindustrien zu vergleichen. Dennoch ist die Kenntnis über Adressänderungen ebenso wie der Zugang zu Postfachanlagen von besonderer Relevanz für die Wettbewerber. Im Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission (2006) wird die Möglichkeit des Zugangs zur diesen Einrichtungen explizit genannt.

### 2.1.1 Der reservierte Bereich als Markteintrittsschranke

Zunächst wird dargestellt, wie der reservierte Bereich in jedem der hier betrachteten Vergleichsländer aussieht. Bei der Betrachtung Großbritanniens unterscheiden wir in die Zeit vor vollständiger Marktöffnung (bis Ende 2005) und die aktuelle Situation. Dies

---

<sup>1</sup> Dieser Begriff wird hier gleichbedeutend mit dem Begriff „Infrastruktureinrichtungen“ (z. B. im Sprachgebrauch der Europäischen Kommission) verwendet.“ Ob es sich tatsächlich um „wesentliche Einrichtungen“ im Sinne der Essential-facilities-Doktrin handelt (vermutlich nicht), ist nicht Gegenstand der Studie.

ist notwendig, weil sich die tatsächliche Wettbewerbsentwicklung wesentlich aus der alten Gesetzgebung erklären lassen sollte.

#### 2.1.1.1 Umfang des reservierten Bereichs

Nach Art. 7 der Richtlinie EG/2002/39 ließen sich grundsätzlich die folgenden Dienste reservieren:

- Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Inlandsbriefsendungen, sowie eingehende grenzüberschreitende Briefsendungen bis maximal 100g (ab 1.1.2006 50g) und dem Dreifachen (ab 1.1.2006 das Zweieinhalbfache) des öffentlichen Tarifs für eine Briefsendung der ersten Gewichtsklasse und der schnellsten Kategorie.
- Sofern durch den Umfang des Universaldienstes gerechtfertigt, können auch adressierte Werbesendungen innerhalb der obigen Preis- und Gewichtsgrenzen dem reservierten Bereich zugeschlagen werden.
- Gleiches gilt für den ausgehenden grenzüberschreitenden Briefsendungsverkehr. Die Reservierung muss allerdings gegenüber der Kommission explizit begründet werden.

Tabelle 1 stellt die reservierten Bereiche in den fünf Ländern dar. Obgleich keines der hier betrachteten Vergleichsländer die Möglichkeiten, die die Europäischen Postdirektiven einräumen, voll ausschöpft, ergeben sich doch signifikante Unterschiede.

Tabelle 1: Ausgestaltung des reservierten Bereichs

	Inlands- und eingeh. grenzüberschr. Briefs.	Direktwerbung	Teilleistungszugang für Wettbewerber erzwingbar?	Sonstiges
<b>D</b>	Grenzen voll ausgeschöpft; betrifft auch adressierte Kataloge	Grundsätzlich gelten Grenzen aber: bei mehr als 50 inhaltsgleichen Sendungen ab einem Gewicht von 50 g (B-Lizenz) keine Reservierung; ab 1.1.06 muss Grenze von 50 Stück nicht mehr erreicht werden	Ja	Für höherwertige Dienstleistungen (D-Lizenz), „die von Universaldienstl. trennbar sind“ gelten Preis- und Gewichtsvorgaben nicht (§ 51 Abs. 1 Satz 2 Nr.4 PostG)  Reservierung fällt zum 1.1.2008
<b>GB</b>	Seit 1.1.2006: Kein reservierter Bereich		Ja	
	Bis 31.12.2005:  Grenzen für „letters“ voll ausgeschöpft  aber: keine Reservierung bei Massensendungen (>4000 Stck.)	Bis 31.12.2005:  Grenzen für „letters“ voll ausgeschöpft  aber: keine Reservierung bei Massensendungen (>4000 Stck.)	Ja	



	Inlands- und eingeh. grenzüberschr. Briefs.	Direktwerbung	Teilleistungszugang für Wettbewerber erzwingbar?	Sonstiges
NL	Grenzen für „letters“ voll ausgeschöpft	Adressierte Werbesendungen (per Def. kein „letter“) gehören nicht zu reserviertem Bereich	Nein	Marktöffnung voraussichtlich Anfang 2008 unter der Bedingung, dass D und GB an ihren Marktöffnungsbeschlüssen festhalten
S	Kein reservierter Bereich		Nein	
FI	Kein reservierter Bereich		Nein	

Weder *Schweden*, *Finnland* noch seit 2006 *Großbritannien* machen von einem reservierten Bereich Gebrauch. *Deutschland* und *Großbritannien* (vor 2006) hingegen nutzen den Spielraum bei der Beförderung von Briefsendungen vom Grundsatz her voll. Gleichwohl gibt es Unterschiede hinsichtlich der genauen Produktzuordnung.

Briefsendungen umfassen dabei zunächst alle adressierten schriftlichen Mitteilungen, wobei Bücher, Kataloge, Zeitungen und Zeitschriften explizit ausgenommen sind.<sup>2</sup> Während aber die Beförderung adressierter Kataloge in *Deutschland* dem Universaldienstleister obliegt, verzichtet man in *Großbritannien* explizit auf eine derartige Erweiterung.

Der Umfang des reservierten Bereichs in den *Niederlanden* ist relativ kleiner als in *Deutschland* und in *Großbritannien* (vor 2006). Während die „items of correspondence“ (Postkarten und individuelle Briefe, Geschäftspost wie z.B. Rechnungen) bis zu den zugelassenen 100g – bzw. 50g seit Anfang 2006 - dem reservierten Bereich zugeordnet sind, sind adressierte Werbesendungen<sup>3</sup> dem Wettbewerb vollkommen geöffnet.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Die Definition von Briefsendungen folgt dabei in beiden Ländern der in Art. 2 Nr. 7 der Richtlinie EG/97/67. Definition „Letter“ Postal Services Act 2000 Chapter 26 Sect. 125; Definition „Briefsendung“ § 4 Nr. 2 PostG.

<sup>3</sup> Gem. Art. 2 Nr. 8 der Richtlinie 97/67/EG handelt es sich bei Direktwerbung um eine „Sendung, die allein aus Anzeigen-, Marketing- oder Werbematerial besteht und, von Namen, Anschrift und Kennnummer des Empfängers sowie anderen, die Art der Mitteilung nicht veränderten Anpassungen abgesehen, eine identische Mitteilung an eine signifikante Anzahl von Empfängern enthält...“ In den nationalen Postgesetzen gibt es hier mitunter leichte Abweichungen. In *Deutschland* z.B. sind Briefe mit unterschiedlichen persönlichen Anreden immer noch Direktwerbesendungen.

<sup>4</sup> Sect. 2a des Postal Act NL räumt einen reservierten Bereich für „letters“ ein. Gemäß Sect. 1 b. handelt es sich bei „letters“ um „written communications and other documents, whether in envelopes or not, with the **exception** of those of which a number of identical copies have been produced ... and which have **not been altered by additions, deletions or indications other than the address.**“ (Hervorhebungen des Verf.) Daraus folgt, dass Werbesendungen vom reservierten Bereich ausgeschlossen sind.

### 2.1.1.2 Ausnahmen vom reservierten Bereich

In *Schweden*, *Finnland* und *Großbritannien* gibt es keine reservierten Bereiche. Eine Auseinandersetzung mit Ausnahmen erübrigt sich daher für diese Länder. Die *Niederlande* schränken ihren reservierten Bereich nicht ein.

In *Deutschland* wird die Unterscheidung zwischen „items of correspondence“ und Direktwerbeseudungen als Bestandteile der Begriffsdefinition „Briefsendung“ explizit genutzt. Bei beiden werden die Reservierungsmöglichkeiten voll genutzt (§ 51 Abs. 1 PostG).

Der reservierte Bereich wird jedoch z.B. durch § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PostG eingeschränkt. Hiernach gilt die dem Universaldienstleister eingeräumte Exklusivlizenz nicht für „Dienstleistungen, die von Universaldienstleistungen trennbar sind, besondere Leistungsmerkmale aufweisen und qualitativ höherwertig sind.“ Der Tatbestand jenes Artikels liegt insbesondere bei Dienstleistungen mit taggleicher Zustellung, mit Übernacht-Zustellung, mit termingenaue-r Zustellung sowie mit Sendungsverfolgung vor. Eine Haftung für Verlust/Beschädigung darf dabei nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. (BNetzA, 2006a, S. 115 und Anlage 1 B1).

In *Großbritannien* wurden im April 2002 Sendungen mit einer Einlieferung von mehr als 4000 Stück gezielt für den Wettbewerb geöffnet.<sup>5</sup> Dies war unabhängig vom Sendungsinhalt. Wettbewerber konnten damit große Kunden von Royal Mail abwerben. Postcomm (2002, S. 2) argumentierte, dass auf diese Weise 30 % des Marktes für Wettbewerber geöffnet worden seien.

Daneben gehen *Deutschland* und *Großbritannien* in einem anderen Punkt einen völlig anderen Weg als die übrigen Länder.<sup>6</sup> Universaldienstleister sind hier verpflichtet, ihren Wettbewerbern auf Nachfrage Teilleistungen anzubieten.<sup>7</sup> In *Großbritannien* ergibt sich diese Verpflichtung unmittelbar aus Cond. 9 der Royal Mail Lizenz.

In *Deutschland* war Netzzugang infolge einer Entscheidung der Regulierungsbehörde zunächst lediglich für Sendungen außerhalb der Preis- und Gewichtsgrenzen der Exklusivlizenz möglich. Erst mit dem Beschluss des Bundeskartellamts vom 11.2.05, ist die DPAG verpflichtet, Teilleistungen Wettbewerbern unabhängig von Preis- und Gewichtsgrenzen anzubieten. Eine Klage der DPAG gegen den BKartA-Beschluss wurde vom OLG Düsseldorf am 13. Juli 2005 abgewiesen (BNetzA, 2006a, 116). Seitdem besteht für die Wettbewerber Rechtssicherheit, Teilleistungen auch in der Praxis nachzufragen.

---

<sup>5</sup> Die Reservierung war geregelt im Postal Services Act 2000 Chapter 26, Part II, Section 7 (1).

<sup>6</sup> In Schweden ist die Gewährung von Teilleistungszugang aktuell in der Diskussion (Swedish Commission, 2005, S. 38).

<sup>7</sup> Für einen ersten theoretischen Einblick zur Netzzugangsregulierung siehe Kruse und Liebe (2005). Die Erfahrungen u.a. in Deutschland und Großbritannien sind in WIK-Consult (2005) analysiert.

An der Gewährung von Teilleistungszugang zeigt sich das unterschiedliche Selbstverständnis der verschiedenen Regulierungsbehörden bzw. Gesetzgeber. Im Gegensatz zu Schweden, Finnland und den Niederlanden reicht es nach deutscher und britischer Ansicht nicht aus, lediglich staatliche Marktzutrittsbarrieren abzubauen, sondern der Wettbewerb ist durch Regulierung aktiv zu fördern.<sup>8</sup>

### 2.1.1.3 Befristung des reservierten Bereichs

Gemäß Art. 7 Abs. 3 der EU Post-Richtlinie 2002/39/EG läuft das Instrument der Reservierung zum 1.1.2009 aus, sofern u.a. eine Prospektivstudie zu den Auswirkungen einer vollständigen Marktöffnung auf den Universaldienst nicht begründete Zweifel an einem solchen Schritt zu Tage fördert. Dies war nicht der Fall, sodass die Europäische Kommission (2006) in ihrem Richtlinienvorschlag vom 18.10.2006 die vollständige Marktöffnung wie geplant empfehlen konnte.

Neben Schweden, Finnland und Großbritannien, die die vollständige Marktöffnung bereits vollzogen haben, ist auch in den anderen hier betrachteten Länder ein noch früherer Marktöffnungszeitpunkt vorgesehen. So sieht das deutsche Postgesetz ein Ende der Exklusivlizenz zum 1.1.2008 vor<sup>9</sup> und die Niederlande werden sich dem Vorgehen Deutschlands anschließen, sofern es an seinen Plänen tatsächlich festhält.<sup>10</sup>

### 2.1.2 Lizenzierungssysteme als Markteintrittsschranke

Ähnlich wie die Ausgestaltung des reservierten Bereichs nimmt auch das Lizenzierungssystem eines Landes unmittelbar Einfluss auf Marktzutrittsentscheidungen.

Auch zu Genehmigungsverfahren gibt es europarechtliche Vorgaben: Die Postrichtlinie 97/67/EG unterscheidet in Art. 9 zwischen Allgemeingenehmigungen und Lizenzen. Bei ersteren handelt es sich um sehr allgemeine Vorgaben, die die Erfüllung von Grundanforderungen an Postdienstleistungen gewährleisten sollen. Eine solche Grundanforderung wäre bspw. die Verpflichtung zur Verschwiegenheit. Da keines der hier betrachteten Länder dieses Instrument nutzt, brauchen wir im weiteren nicht mehr auf Allgemein-

---

<sup>8</sup> So heißt es in § 1 PostG, dass „durch Regulierung ... Wettbewerb zu fördern [ist].“ Im britischen Postal Services Act Chapter 26, Part 1, Sect. 5 lautet die Formulierung: „Subject to section 3 [Erbringung Universaldienst, Anm. d. Verf.], the Commission shall exercise its functions in the manner which it considers is best calculated to further the interests of users of postal services, wherever appropriate by promoting effective competition between postal operators.“

<sup>9</sup> 3. Gesetz zur Änderung des Postgesetzes Neufassung § 51 PostG; nach dem 1.1.2006 in Kraft. Im September 2006 mehrten sich wieder Gerüchte, wonach die vereinbarte Öffnung des Briefmarktes weiter verschoben werden könnte (Bsp.: KEP Nachrichten Nr. 35 vom 1. September 2006). In der Folgezeit beteuerten politische Entscheidungsträger in Deutschland, dass sie an dem vorgegebenen Zeitplan festhalten würden. Die Liberalisierung der Postmärkte ist nun explizites Ziel der deutschen Ratspräsidentschaft.

<sup>10</sup> Parlamentsbeschluss zum „Visie op de postmarkt“ vom 16.12.04 (TPG, 2005, S. 166).

genehmigungen einzugehen. Eine den Markteintritt erschwerende Wirkung geht von diesem Instrument nicht aus.<sup>11</sup>

Während Allgemeingenehmigungen für alle Postdienstleistungen angewendet werden können, ist ein Lizenzsystem nur für Produkte innerhalb des Universaldienstes erlaubt. Es besteht aber keine Verpflichtung, da die Postrichtlinie eine Einführung den Mitgliedstaaten ausdrücklich freistellt. Die Niederlande bspw. verzichten auf das Instrument der Lizenzvergabe.

Lizenzsysteme im Postsektor umfassen i.d.R. Wettbewerber- und Universaldienstleister-Lizenzen.<sup>12</sup> Die Auseinandersetzung mit den Inhalten von Lizenzen wird sich in diesem Abschnitt aber auf Wettbewerberlizenzen beschränken. Ausgewählte Inhalte von Universaldienstleister-Lizenzen werden in den Abschnitten zu den „weichen Faktoren“ behandelt.

#### 2.1.2.1 Lizenzierungsumfang und Universaldienstanforderungen an Lizenznehmer

Lizenzen können nach Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie EG/97/67 für nichtreservierte Dienste, die zum Universaldienst gehören, vergeben werden. Nach europäischen Vorgaben ließen sich Lizenzierungssysteme damit für Briefsendungen bis 2 kg sowie Pakete bis zu 20 kg implementieren.

Ein potentieller Wettbewerber in *Deutschland* benötigt eine Lizenz, sofern er gewerbsmäßig Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von nicht mehr als 1000 g befördern will (§ 5 Abs. 1 PostG). In *Großbritannien* liegt die Grenze für Briefsendungen („letter“) bei 350g.<sup>13</sup>

Im Gegensatz zu Deutschland und Großbritannien nutzt *Schweden* jene 2 kg-Marke in vollem Umfang. Wer regelmäßig gewerbsmäßig „postal operations“ durchführt, bedarf einer Lizenz (Sect. 4 Postal Services Act).<sup>14</sup>

Vordergründig sieht es für *Finnland* so aus, als ob man wie in Deutschland und Großbritannien unter den EU-Vorgaben geblieben wäre. Für Briefsendungen bis 2 kg ist eine

---

<sup>11</sup> Das Potential zur Marktschließung existiert gleichwohl. „Grundanforderungen“ sind nach Art. 2 (19) wie folgt bestimmt: „Diese [...] sind die Vertraulichkeit der Sendungen, die Sicherheit des Netzes bei der Beförderung gefährlicher Stoffe sowie in begründeten Fällen der Datenschutz, der Umweltschutz und die Raumplanung.“ Es wäre nun durchaus denkbar, dass im Einzelfall z.B. etwaige Datenschutzanforderungen sehr viel zu kostspielig für gerade kleine Unternehmen sein könnten und insofern auch von einer Allgemeingenehmigung eine marktschließende Wirkung ausgehen könnte.

<sup>12</sup> Dies impliziert, dass ex ante ein Unternehmen als Universaldienstleister benannt ist. Dies ist vom Grundsatz her im deutschen Postgesetz nicht der Fall. Siehe Fußnote 20.

<sup>13</sup> Postal Services Act 2000, Ch. 26, Sect. 7 (1b).

<sup>14</sup> Nach Sect. 3 beinhaltet „postal operation“ die Beförderung von Briefen. „Letter means addressed mail that is enclosed in an envelope or other wrapping weighing at most 2 kg.“ Bücher, Kataloge etc. sind hier nicht explizit ausgenommen, weswegen eine Nähe zur EU-Definition von „Postsendung“ (Art. 2 Richtlinie EG/97/67) besteht.

Lizenz zu beantragen, wobei eine Briefsendung aber lediglich „items of correspondence“<sup>15</sup> meint. Gleichwohl hat die Regierung nach Sect. 6 des Postal Services Act umfassende Freiheiten, die Lizenzvergabe mit weiteren Auflagen zu verknüpfen. Eine Lizenz, die im Jahre 2000 dem Wettbewerber Suomen Suoramainonta angeboten wurde, beinhaltete den Passus, dass dieser einen Dienst an der Allgemeinheit zu verrichten habe. Dies implizierte, dass die ausschließliche Beförderung von Direktwerbung in Finnland nicht mehr möglich war (Omega Partners, 2001, Chapter 5, S. 14). Implizit reicht damit das Lizenzierungssystem in Finnland auch in andere postalische Produkte hinein.

Finnland gibt ein Beispiel dafür, wie weit Wettbewerberlizenzen mit Universaldienstverpflichtungen verknüpft werden können. Solche Auflagen sind nach Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie EG/97/67 erlaubt. Hier heißt es:

*„Die Bewilligung der Genehmigungen [Lizenzen, Anm. d. Verf.] kann  
- gegebenenfalls mit Universaldienstpflichten verknüpft werden;  
- erforderlichenfalls Anforderungen an Qualität, Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit der betreffenden Dienste stellen;“*

Tabelle 2 zeigt, dass die für die Lizenzerteilung zuständige nationale Organisation – bis auf Finnland stets die Regulierungsbehörde<sup>16</sup> – in allen Ländern die Möglichkeit hat, Lizenznehmer mit Universaldienstauflagen zu belegen. Das Vorgehen ist stets ähnlich: Unter Verweis auf die Regulierungsziele können der Lizenz – wie es beispielhaft im deutschen Postgesetz (§ 6 Abs. 2) heißt – „Nebenbestimmungen, auch nach Erteilung der Lizenz, beigefügt werden.“<sup>17</sup> Sicher ist hier relevant, wie die Regulierungsziele bestimmt sind. In der deutschen sowie britischen Gesetzgebung steht die Erbringung des Universaldienstes gleichrangig neben der Förderung von Wettbewerb. In der schwedischen und finnischen hingegen wird die Erbringung des Universaldienstes als das zentrale Regulierungsziel betrachtet.<sup>18</sup>

In der Praxis macht lediglich *Finnland* tatsächlich Gebrauch von Universaldienstauflagen für Wettbewerber. Zur Vermeidung vermeintlichen „Rosinen-Pickens“ wurde der „Act on the Fee Collected for Securing the Provision of Postal Services on Sparsely Populated Areas“ erlassen.<sup>19</sup> Hiernach wird eine Steuer auf den Umsatz erhoben (Art. 3). Diese ist umso höher, je größer die Bevölkerungsdichte der belieferten Region rela-

---

<sup>15</sup> Sect. 6 i.V. mit Sect. 4 Postal Services Act. Im Gegensatz zu den anderen Ländern ist auch für Paketpost bis 2 kg eine Lizenz erforderlich. Da wir uns hier aber ausschließlich mit Briefpost beschäftigen, braucht hierauf nicht näher eingegangen zu werden.

<sup>16</sup> Die Zuständigkeit ergibt sich für Deutschland aus § 6 PostG, für Großbritannien aus Sect. 11 Postal Services Act, für Schweden aus Sect. 2 der Postal Services Ordinance und für Finnland aus Sect. 6 Postal Services Act.

<sup>17</sup> Siehe für Großbritannien Sect. 13 (1) Postal Services Act; für Schweden Sect. 5 (1) Postal Services Act; für Finnland Sect. 6 Postal Services Act.

<sup>18</sup> So heißt es in Sect. 1 des schwedischen Postal Services Act: „There shall be a nationwide postal service whereby ...“ Als Ziel finnischer Postgesetzgebung ist in Sect. 1 zu lesen: „The purpose of the act shall be to ensure the availability of high-quality postal services ...“

<sup>19</sup> Nach Leskinen und Palmgren (1997) empfahl eine Arbeitsgruppe als Alternative zur Einführung jener Steuer die Einrichtung eines reservierten Bereichs.

tiv zur Bevölkerungsdichte Finnlands insgesamt ist (Art. 4). Der maximale Steuersatz läge bei 20 %. Nach Angaben der OECD (2003, S. 45) enthalten die bislang angebotenen Lizenzen ebenfalls Qualitätsauflagen wie z.B. die werktägliche Zustellungspflicht.

Tabelle 2: Geltungsbereich und Arten von Wettbewerberlizenzen

	D	GB	NL	S	FI
<b>Geltungsbereich</b>	Briefsendungen bis 1 kg	Briefsendungen bis 350 g	Kein Lizenzierungssystem	Briefsendungen bis 2 kg	Briefsendungen („items of correspondence“) bis 2 kg
<b>Zuständigkeit</b>	BNetzA	Postcomm		PTS	Ministry of Transport and Communications
<b>Universaldienstauflagen für Wettbewerberlizenzen theoretisch möglich?</b>	Ja	Ja		Ja	Ja
<b>Universaldienstauflagen für Wettbewerberlizenzen praktiziert?</b>	Nein	Nein		Nein	Ja

In *Deutschland*, *Großbritannien* und *Schweden* hingegen ist grundsätzlich nur das nationale Postunternehmen zur Erbringung von Universaldienstleistungen verpflichtet. Während dies in Deutschland in § 51 PostG<sup>20</sup> festgelegt ist, ergibt sich die Verpflichtung in den anderen beiden Ländern aus den Lizenzen, die mit Royal Mail<sup>21</sup> resp. Posten AB geschlossen wurden.

#### 2.1.2.2 Arten der Lizenzierung

Während in *Schweden* und *Finnland* keine weitere Unterteilung der Lizenzen in Unterarten erfolgt, wurde bereits bei der Auseinandersetzung mit dem reservierten Bereich (Abschnitt 2.1.1.2) darauf verwiesen, dass in *Deutschland* und *Großbritannien* (vor 2006) die Lizenzvergabe an Wettbewerber ein zentrales Mittel darstellt, Ausnahmen vom reservierten Bereich zu konstituieren.

<sup>20</sup> § 51 PostG ist wie zuvor bereits angesprochen lediglich eine Übergangsvorschrift., die ihrerseits erst mit dem 2. Gesetz zur Änderung des Postgesetzes vom 30.1.2002 eingeführt wurde. Zuvor fehlte diese explizite Zuweisung von Universaldienstverpflichtungen an die Deutsche Post AG. Nach Auslaufen der Exklusivlizenz wird nicht notwendigerweise nur die Deutsche Post AG für die Erbringung eines bundesweiten Universaldienstes zuständig bleiben. Siehe §§11-17 PostG.

<sup>21</sup> Cond. 2 ff. der Royal Mail Lizenz, zuletzt geändert am 25. Mai 2006.

In *Großbritannien* konnte ein Wettbewerber vor 2006 zwischen Lizenzen zur Beförderung von Massensendungen, Konsolidierungsdienstleistungen oder sonstige Dienste wählen. Er konnte einen Antrag sowohl für einen Dienst als auch für eine Kombination mehrerer Rechte stellen (Postcomm, 2004c, Ziffer 3.7). Dabei war zu beachten, dass ein Wettbewerber, der mehrere Dienste erbringen wollte, jeden einzelnen getrennt anzubieten und auszuweisen hatte. Konsolidierungsdienste setzten einen Vertrag mit Royal Mail voraus. Mit Beginn der vollständigen Marktöffnung vergibt Postcomm nur noch Einheitslizenzen. Für Lizenznehmer, die sich im Eigentum ausländischer Unversaldienstleister befinden, gelten mit Cond. 11 („Related Party Dealing“) zusätzliche Auflagen.

In *Deutschland* orientieren sich die Lizenzen A bis H an der Auflistung in § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1-8 PostG. Wettbewerber können nach Belieben unterschiedliche Lizenzarten miteinander kombinieren. Neben der D-Lizenz, die bereits bei der Auseinandersetzung mit dem reservierten Bereich angesprochen wurden, gibt es ferner die folgenden Einzelgenehmigungen:<sup>22</sup>

- A: Gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen oder adressierten Katalogen mit einem Einzelgewicht von mehr als 50 Gramm (vor dem 01.01.2006: 10 Gramm) und/oder einem Einzelpreis von mindestens dem Zweieinhalbfachen (vor dem 01.01.2006: Dreifachen) des Preises für entsprechende Postsendungen der untersten Gewichtsklasse;
- C: Gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen, die vom Absender in einer Austauschzentrale eingeliefert und vom Empfänger in derselben oder einer anderen Austauschzentrale desselben Diensteanbieters abgeholt werden, wobei Absender und Empfänger diesen Dienst im Rahmen eines Dauerschuldverhältnisses in Anspruch nehmen (Dokumentenaustauschdienst);
- E: Gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen, die im Auftrag des Absenders bei diesem abgeholt und bei der nächsten Annahmestelle der Deutschen Post AG oder bei einer anderen Annahmestelle der Deutschen Post AG innerhalb derselben Gemeinde eingeliefert werden.
- F: Gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen, die im Auftrag des Empfängers aus Postfachanlagen der Deutschen Post AG abgeholt und an den Empfänger ausgeliefert werden.
- G: Gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen, die für das Ausland bestimmt sind;

---

<sup>22</sup> Zusätzlich gibt es eine B-Lizenz zur Beförderung von inhaltsgleichen Massensendungen. Diese Lizenzart hat jedoch ihre Bedeutung verloren, seit die gleiche Gewichtsgrenze für Werbesendungen und Korrespondenz gilt. Die B-Lizenz ist heute redundant zur A-Lizenz.



- H: Gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen aus dem Ausland bis zu den für internationale Briefsendungen zuständigen Annahmestellen der Deutschen Post AG.

### 2.1.2.3 Lizenzvergabe, -verfahren, Kosten und Laufzeit

In diesem Abschnitt soll analysiert werden, wie einfach bzw. schwierig es für einen potentiellen Wettbewerber ist, eine Lizenz zu erhalten und welche Vorgaben er während der Lizenzlaufzeit zu erfüllen hat.

Bezüglich des Antragsverfahrens spielt eine Rolle, für wie lange eine Lizenz erteilt wird, welche Voraussetzungen ein potentieller Wettbewerber zu erfüllen hat, wie lange er auf die Erteilung der Lizenz warten muss und mit welchen Kosten dieses Verfahren verbunden ist. Während der eigentlichen Laufzeit soll daneben untersucht werden, welchen Informationsverpflichtungen und etwaigen sonstigen Auflagen der Lizenznehmer unterliegt.

In *Deutschland* ist die Laufzeit ex-ante nicht beschränkt. In § 9 PostG wird lediglich angeführt, unter welchen Voraussetzungen eine Lizenz aberkannt werden kann. Dies ist z.B. erst dann zulässig, wenn der Lizenznehmer einer Aufforderung der BNetzA, seinen Verpflichtungen nachzukommen, nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist nachkommt.

In *Großbritannien (vor 2006)* fanden wir erneut die unterschiedliche Behandlung der Lizenznehmer. Die Lizenz des Universaldienstleisters hat im allgemeinen eine Laufzeit von zunächst 15 Jahren. Im Anschluss daran kann sie mit einer Frist von 10 Jahren gekündigt werden. Die Standard Licences können von Beginn an mit einer Kündigungsfrist von 3 Jahren beendet werden. Interim Licences haben nach einer anfänglichen Laufzeit von 1 Jahr eine Kündigungsfrist von 3 Monaten. Seit 2006 gibt es für die Wettbewerber nur noch die Standard Licence, jedoch mit einer Kündigungsfrist von 10 Jahren.

Tabelle 3: Lizenzen: Laufzeit, Auflagen, Kosten und Antragsverfahren

	<b>Laufzeit Lizenz</b>	<b>Voraussetzungen bei Beantragung</b>	<b>Max. Bearbeitungsdauer</b>	<b>Kosten</b>	<b>Anforderungen während Laufzeit</b>
D	Nicht beschränkt	Eher weiche Auflagen; Vorgaben zu Arbeitsbedingungen	6 Wochen	175 – 700 €	Relativ wenige Anforderungen
GB (seit 2006)	Mind. 10 Jahre	Stärkere Auflagen (insbes. Nachweis Leistungsfähigkeit)	3 Monate (durchschnittlich)	1000 GBP; jährlich dann mind. 1000 GBP	Sehr hohe Anforderungen
GB (vor 2006)	1-15 Jahre	Stärkere Auflagen (insbes. Nachweis Leistungsfähigkeit)	3 Monate	1000 GBP; jährlich dann mind. 1000 GBP	Sehr hohe Anforderungen
NL	Kein Lizenzierungssystem				



	Laufzeit Lizenz	Voraussetzungen bei Beantragung	Max. Bearbeitungsdauer	Kosten	Anforderungen während Laufzeit
SE	Beschränkt „for a fixed term“	Eher weiche Auflagen	k.A.	k.A.	Wenige Anforderungen
FI	Max. 20 Jahre; in einem Fall 3 Jahre	Sehr hohe Auflagen (insbes. Qualität)	6 Monate	Kosten so hoch, dass sie Regulierungsaufgaben finanzieren	Relativ hohe Anforderungen

In *Schweden* findet sich in Sect. 5c des nationalen Postgesetzes lediglich die Formulierung „for a fixed term“. In der Praxis heißt dies, dass die Lizenz z.B. für Posten AB eine Laufzeit von drei Jahren hat.<sup>23</sup>

Lizenzen in *Finnland* dürfen nach Sect. 8 des Postal Services Act eine Laufzeit von 20 Jahren nicht übersteigen. Dem Wettbewerber Suomen Suramainonta Oy wurde eine Lizenz mit einer Laufzeit von drei Jahren angeboten (Omega Partners, 2001, Chapter 5, S. 14)

Die Voraussetzungen, die an einen potentiellen Wettbewerber gestellt werden, sind in der Theorie in allen Ländern ähnlich. Im Kern hat der Lizenzersuchende nachzuweisen, dass er die „Grundanforderungen“, die im allgemeinen Interesse liegenden Gründe nichtwirtschaftlicher Art (z.B. Vertraulichkeit der Sendungen, Sicherheit des Netzes), erfüllen wird. In der Praxis aber gibt es ein unterschiedliches Verständnis darüber, ab wann diese Grundanforderungen als gewährleistet angesehen werden.

In *Schweden* findet sich im nationalen Postgesetz (Sect. 5) lediglich die Forderung, ein Wettbewerber habe seine Zuverlässigkeit und Vertraulichkeit nachzuweisen.

Demgegenüber hat ein potentieller Wettbewerber in *Deutschland* gem. § 6 Abs. 3 Satz 1 PostG seine Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde unter Beweis zu stellen. Konkret heißt dies, dass der Antragsteller Art und Umfang der eingesetzten oder geplanten Produktionsmittel beschreiben und ggfls. seine Investitionsvorhaben erläutern muss. Daneben hat er aufzulisten, welche Tätigkeiten er im Bereich der Postmärkte oder in angrenzenden Märkten bereits wahrgenommen hat, ob ihm ggfls. mal eine Lizenz entzogen wurde und welche Kenntnisse, Erfahrungen und Fertigkeiten er für eine Tätigkeit im Postbereich ansonsten mitbringt (BNetzA, 2006).

Ein deutsches Spezifikum ist daneben eine weitere Vorgabe aus § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PostG. So ist eine Lizenz zu untersagen, sofern „der Antragsteller die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, nicht unerheblich unterschreitet.“ Gemäß Badura et al. (2000, S. 207) nimmt die BNetzA – abgesehen von

---

<sup>23</sup> PTS (2001, Ziffer 7).

einer größeren Toleranz bei Kleinunternehmen<sup>24</sup> und in einer Anlaufzeit bei Neugründung - eine erhebliche Unterschreitung dann an, wenn im Lizenzierungspflichtigen Unternehmensbereich nachhaltig mehr als 20 % der Arbeitnehmer in „ungeschützten“ Arbeitsverhältnissen beschäftigt werden. Nach Aussagen der BNetzA wird de facto nur die Rechtmäßigkeit von Arbeitsverhältnissen geprüft. In der öffentlichen Diskussion haben Gewerkschaften und DPAG wiederholt gefordert, diese Lizenzbedingung als Erfordernis eines sektorspezifischen Mindestlohns aufzufassen.

In *Großbritannien* sind die Anforderungen in den „Guidance for Applicants“ niedergelegt. Hervorzuheben ist in den bis Ende 2005 gültigen Vorgaben (Postcomm, 2004c, Ziffern 3.10), dass ein Wettbewerber theoretisch auch die Verfolgung eines komplett neuen Geschäftsmodells beantragen konnte und nicht auf ex ante definierte festgelegt war. Im Rahmen des neuen Lizenzierungsrahmens wird der Wettbewerber bei der Beantragung einer Lizenz aufgefordert, sein Geschäftsmodell zu umreißen (Postcomm, 2006b, Ziffer 4.5). „Postcomm will use this information to verify that a licence is required for the services.“ Daneben verweist Postcomm explizit darauf, dass es die Vorstrafenregister abfragt und zum Nachweis der Leistungsfähigkeit eine Bankbürgschaft oder neuerdings auch alternative Formen der Absicherung, z.B. einen bilateralen Vertrag des Lizenznehmers mit Royal Mail oder einem anderen Wettbewerber, wünscht. Das Ziel dieser Regelung ist es sicherzustellen, dass die Postzustellung auch dann weiterläuft, wenn der Lizenznehmer aus dem Markt ausscheidet (Postcomm, 2004c, 3.15ff.).

Die Vorgehensweise *Finnlands* ist der in Deutschland und Großbritannien vergleichbar. Auch hier wird gem. Sect. 6f. Postal Services Act Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde geprüft. Daneben hat der potentielle Wettbewerber aber ebenfalls genau aufzulisten, welche Qualität er bereitzustellen gedenkt.

Die Zeitspanne, die ein Antragsteller auf die Erteilung seiner Lizenz warten muss, ist nur bedingt ein Spiegelbild der zu prüfenden Unterlagen. Während uns für Schweden keine Vorgaben zu Fristen vorliegen, darf in *Deutschland* die Wartezeit höchstens 6 Wochen (§ 6 Abs. 1 PostG), in *Finnland* 6 Monate (Sect. 7) betragen. Die drei Monate in *Großbritannien* sind besonders hervorhebenswert. Neben der Prüfung der Unterlagen hat auch ein öffentlicher Konsultationsprozess innerhalb dieser Frist stattzufinden (Postcomm, 2004c, Ziffer 3.3). Im Kern gibt Postcomm hier bekannt, welche Dienste ein spezifisches Unternehmen zukünftig erbringen will, dass Postcomm plane, eine solche Lizenz zu erteilen und dass der interessierten Öffentlichkeit mindestens 28 Tage eingeräumt würden, etwaige Zweifel vorzubringen.

Die Kosten der Lizenz ergeben sich zum einen aus dem Umfang des Prüfprozesses, zum anderen aber auch daraus, wie sich die Regulierungsbehörden finanzieren. *Großbritannien*, *Schweden* und *Finnland* unterhalten ihre Institutionen durch einmalige Ge-

---

<sup>24</sup> Kleinunternehmen sind nach BNetzA (2006, Anhang 1) alle Unternehmen mit maximal zehn Arbeitnehmern.

bühren für die Lizenzbeantragung und laufende, alljährlich zu entrichtende Abgaben.<sup>25</sup> In Großbritannien muss ein potentieller Wettbewerber bereits 1000 GBP für die Beantragung aufbringen und im weiteren jährlich ebenfalls mindestens 1000 GBP aufwenden. Ab einem jährlichen Umsatz von 10 Mio. GBP wird eine prozentuale Abgabe vom Umsatz erhoben, die jene 1000 GBP übersteigt (Postcomm, 2006b, Tz. 2.10). In *Finnland* ist die genaue Höhe nicht geregelt. Sect. 31 des Postal Services Act legt lediglich fest, dass das zuständige Ministerium eine Abgabenhöhe festzulegen hat, mit der die Finanzierung der Regulierungsaufgaben gesichert ist.<sup>26</sup>

In *Deutschland*, dessen Regulierungsbehörde sich im wesentlichen durch Steuergelder finanziert, muss ein potentieller Wettbewerber lediglich für die Beantragung einer Lizenz zahlen. Je nach Lizenzart und Rechtsform schwanken die Gebühren zwischen 175 € und 700 €.<sup>27</sup>

Auch während der eigentlichen Lizenzlaufzeit sehen sich die Unternehmen verschiedenen Vorgaben gegenüber. Gleichwohl ist hier eine recht weite Spanne an Auflagen festzustellen.

In *Schweden* wird im Postgesetz lediglich auf die Verschwiegenheitspflicht (Sect. 19 Postal Services Act) hingewiesen. Daneben werden aber sehr wenige weitere Informationen abgefragt, wie ein Blick in die jährlich erscheinenden Marktberichte („Service och konkurrens“) rückschließen lässt. Zumindest Angaben über Sendungsmengen werden hier offenkundig erhoben. Besonders erwähnenswert ist, dass die schwedische Regulierungsbehörde nach Sect. 3 der Postal Services Ordinance die Möglichkeit besitzt, die Lizenznehmer zu verpflichten, ihr Logo auf den von ihnen beförderten Briefsendungen aufzudrucken.

Die Wettbewerber in *Finnland* müssen während der Lizenzlaufzeit insbesondere Informationen hinsichtlich der Qualität ihrer Leistung veröffentlichen. Gem. Sect. 25 muss ein Lizenznehmer jährlich Berichte erstellen, in denen er sich insbesondere zu bearbeiteten Beschwerden zu äußern hat. Daneben sind die Geschäftsbedingungen, die ex ante von FICORA und dem Vertrauensmann der Konsumenten abgezeichnet werden müssen, in Sect. 24 des Postal Services Act weitreichend geregelt.

In *Deutschland* hat jeder Lizenznehmer der BNetzA jegliche Änderung seines Betriebes mitzuteilen. Daneben hat er alljährlich die schriftlichen Abfragen zu seinen wirtschaftlichen Verhältnissen wahrheitsgemäß zu beantworten.<sup>28</sup> Diese dienen der BNetzA zum einen, ihrem gesetzlichen Auftrag, alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht vorzulegen,

---

<sup>25</sup> Vgl. Online-Kompendium des European Committee for Postal Regulation (<http://www.cept-cerp.org/>). Die Budgets der britischen Postcomm betragen rd. 13 Mio. €, das der schwedischen PTS 0,9 Mio. € und das der finnischen FICORA 1,2 Mio. € (WIK-Consult, 2004, S. 87).

<sup>26</sup> Basis ist hier der „Act on the Grounds for Payments to the State“.

<sup>27</sup> Siehe § 2 der PLGebV vom 4. Februar 2002 in Verbindung mit BNetzA (2006, Anlage 2).

<sup>28</sup> Nach § 36 PostG hat auch jeder, der Postdienstleistungen erbringt, ohne eine Lizenz zu benötigen, innerhalb eines Monats Änderungen in seinem Betrieb mitzuteilen.

nachzukommen. Zum zweiten sind diese Informationen Grundlage für den jährlich erscheinenden Marktbericht.

Postcomm, im Verbund mit der Postkundenvertretung Postwatch, verlangt von den Lizenznehmern in *Großbritannien* die weitaus umfangreichsten Informationen.<sup>29</sup> So haben Lizenznehmer die Systeme des eigenen Qualitätsmonitorings vorzustellen und die Beschwerdenbearbeitung offenzulegen. Sie müssen sämtliche Tarife, Netzzugangsbedingungen und allgemeine Geschäftsbedingungen einreichen sowie belegen, wie sie Vertraulichkeit und Sicherheit der Sendungen zu garantieren gedenken. Auch jeglicher Schriftverkehr mit der Wettbewerbsbehörde ist Postcomm in Kopie einzureichen. Daneben haben sie vierteljährlich nach Produktkategorien aufgespaltene Umsatzzahlen preiszugeben. Halbjährlich müssen die Wettbewerber Berichte erstellen, in denen sie anzugeben haben, inwieweit sie die Lizenzvorgaben erreicht haben. Jährlich haben die Lizenznehmer neben den üblichen Geschäftsberichten Prognosen über die zukünftige Entwicklung abzugeben.

### 2.1.3 Fehlendes „level playing field“ als Markteintrittsschranke

Mit dem reservierten Bereich und der Lizenzierungspraxis wurden zwei Themenfelder behandelt, mit denen ein (potentieller) Wettbewerber auf jeden Fall ganz zu Anfang in Berührung kommt. Darf er überhaupt auf den Markt treten und wenn dies der Fall sein sollte, wie kompliziert gestaltet sich ein Marktzugang? Daneben wird der (potentielle) Wettbewerber untersuchen, wo er im Verhältnis zum Incumbent ungleich behandelt wird.

Die Analyse könnte hier unterschiedlich tief gehen. Es ließe sich im Detail untersuchen, welche Sonderrechte dem Universaldienstleister seit alters her zugestanden werden, gleichzeitig aber eine Benachteiligung für den (potentiellen) Wettbewerber darstellen. Auch wenn es sicher signifikante Beeinträchtigungen gibt - z.B. wenn der Universaldienstleister keinem Sonntags- und Nachtfahrverbot unterläge, ein Wettbewerber hingegen schon – soll aufgrund der Vielfalt hier nicht näher auf ererbte Sonderrechte des Incumbents eingegangen werden.

Die folgende Analyse beschränkt sich auf die offensichtlichsten Problembereiche: Die unterschiedliche Umsatzbesteuerung von Briefdienstleistungen einerseits und die möglicherweise eingeschränkte Zugangsmöglichkeit für Wettbewerber zu wesentlichen Einrichtungen (Adressänderungen, Postfachzugang) andererseits.

---

<sup>29</sup> Siehe hierzu Postcomm (2004c, Ziff. 5.1).

2.1.3.1 Mehrwertsteuerpflicht für Universaldienstleister und Wettbewerber

Tabelle 4 zeigt, dass die Universaldienstleister in *Schweden* und *Finnland* genauso wie ihre Konkurrenten Mehrwertsteuer auf die von ihnen erbrachten Dienstleistungen erheben müssen. Es gibt folglich keine Ungleichbehandlung, weswegen eine tiefere Analyse der Mehrwertsteuersätze unterbleiben kann. Dem stehen die Regelungen in den anderen Ländern gegenüber.

In *Deutschland* und in den *Niederlanden* sind die Universaldienstleistungen, die der Universaldienstleister erbringt, mehrwertsteuerbefreit. Dabei ist gleichwohl zu berücksichtigen, dass sich der Umfang des Universaldienstes unterscheidet. In den *Niederlanden* fallen hierunter v.a. Standardsendungen – und damit keine adressierten Werbebotschaften (!); in *Deutschland* umfasst der Universaldienst u.a. Briefsendungen bis 2 kg.<sup>30</sup> In *Großbritannien* gilt die Umsatzsteuerbefreiung sogar für sämtliche Postdienstleistungen, die Royal Mail anbietet.<sup>31</sup>

Betrachtet man die Sektoren, die besonders viele Briefe versenden, fällt auf, dass viele ihrerseits umsatzsteuerbefreit sind. Dies gilt für Finanzdienstleister und öffentliche Einrichtungen. Andere große Versender wie Versorgungs- oder Handelsunternehmen sind zumindest teilweise von der Mehrwertsteuerzahlung befreit.<sup>32</sup>

Tabelle 4: Mehrwertsteuerbehandlung in den verschiedenen Ländern<sup>33</sup>

	D	GB	NL	SE	FI
MwSt-Pflicht für Universaldienstleister	Befreiung für Leistungen im Universaldienst	Befreiung für „postal services“ des Universaldienstleisters	Befreiung für Leistungen im Universaldienst (per Def. geringerer Umfang)	Keine Befreiung	Keine Befreiung
MwSt-Satz (normal/ermäßigt)	16 <sup>34</sup> /7	17,5/5	19/6		
MwSt-Sätze für wesentliche Nachfrager: a) Finanz-DL b) öff. Einrichtungen c) Wasser/ Elektrizität d) Handel (Bsp. Arzneimittel)	a) 0 b) 0 c) 7/16 d) 16	a) 0 b) 0 c) 0/5 d) 0/17,5	a) 0 b) 0 c) 6/19 d) 6/13		

<sup>30</sup> Bezüglich der niederländischen Regelung s. Explanatory Memorandum zum Postal Memorandum (Postbesluit) vom 28. April 2000, Section 5, sowie WIK (2006, S. 45); bzgl. der deutschen Definition s. § 1 Abs. 1 PUDLV.

<sup>31</sup> "Postal services" means the service of conveying postal packets. "Postal packet" means a letter, parcel, packet or other article transmissible by post (Sect. 125 Postal Services Act).

<sup>32</sup> Solche Unternehmen, die einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz abzuführen haben sind zum Teil vollständig, zu einem anderen Teil eingeschränkt zum Vorsteuerabzug berechtigt.

<sup>33</sup> Stand der Daten: 1. Juni 2005.

<sup>34</sup> Seit dem 1.1.2007 beträgt die Mehrwertsteuer 19 %.

### 2.1.3.2 Gewährleistung des Zugangs zu „wesentlichen Einrichtungen“

In der europäischen Postrichtlinie (EG/97/67) sind Fragen des Zugangs zu Infrastrukturleistungen oder –einrichtungen bisher nicht geregelt. Ein Wettbewerb zwischen Incumbent und alternativen Anbietern kann auf gleicher Augenhöhe besser stattfinden, wenn Konkurrenten Zugang zu „wesentlichen Einrichtungen“ erhalten. Hierzu könnte zählen, dass der Wettbewerber über Adressänderungen von Kunden informiert ist und Zugang zu Postfachanlagen besitzt. Am Rande sei bemerkt, dass der Stellenwert der Zugangs zu Infrastruktureinrichtungen in dem Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission (2006) erhöht wurde. Hier heißt es in Art. 11a:

*“Whenever necessary to protect the interest of users and/or to promote effective competition, and in the light of national conditions, Member States shall ensure that transparent and non-discriminatory access conditions are available to the following elements of postal infrastructure or services: postcode system, address database, post office boxes, collection and delivery boxes, information on change of address, redirection service, return to sender service.”*

#### 2.1.3.2.1 Zeitnahe Kenntnis von Adressänderungen

In Großbritannien ändern sich monatlich 100.000 Adressen (Postcomm, 2004a, S. 10); auf ein Jahr gerechnet entspricht dies einer Quote von rund 5 %. Die Kenntnis oder auch Unkenntnis über Adressänderungen kann für Wettbewerber eine wesentliche Markteintrittsbarriere konstituieren. Es interessiert daher hier, wer für die Pflege der Adressen zuständig ist und wer über Änderungen der Datensystematik entscheiden kann. Ferner ist zu untersuchen, ob sichergestellt ist, dass sämtliche Wettbewerber die aktualisierten Daten ähnlich zeitnah erhalten und mit welchen Kosten dies für den (potentiellen) Wettbewerber einhergeht.

Bezüglich des ersten Punktes ist festzustellen, dass der Universaldienstleister in sämtlichen Ländern die Pflege der Datenbanken übernimmt. Lediglich in *Schweden* sind auch der größte Wettbewerber CityMail und Svensk Adressändring AB involviert. Dass es Sinn macht, hier die Gestaltungshoheit nicht allein dem Incumbent zu überlassen, zeigt die aktuelle Diskussion in Großbritannien. Dort wurden jüngst die Wettbewerber aufgefordert, sich zum Management des „Post Address File“ durch Royal Mail zu äußern. Der Tenor ist, Änderungen am Postleitzahlensystem sollten möglichst unterbleiben.<sup>35</sup>

Die Sicherstellung, dass Wettbewerber zeitnahen Zugang zu Adressänderungen erhalten können, ist rechtlich sehr unterschiedlich ausgestaltet. Die Tatsache, dass in *Schweden* die Adressdatei gemeinschaftlich verwaltet und dass der Zugang als so zentral für die Entwicklung von Wettbewerb angesehen wird, lässt darauf schließen,

---

<sup>35</sup> Siehe beispielhaft die Stellungnahme von TPG N.V. vom 30. September 2004.



dass Wettbewerbern ein diskriminierungsfreier (und preiswerter) Zugang zu Adressänderungen eingeräumt ist.

In *Deutschland* legt § 29 Abs. 1 PostG fest, dass ein Wettbewerber gegen Zahlung eines Entgelts Recht auf Auskunft über Adressänderungen hat. Grundsätzlich sollen sich Wettbewerber und Universaldienstleister in Verhandlungen einigen. Da dies aber nicht geschah, hat die Beschlusskammer 5 der BNetzA gem. § 31 PostG zwischenzeitlich kostenorientierte Entgelte bestimmt (BNetzA, 1999). Sie liegen aktuell bei Einmalkosten von 48,77 € und einer Gebühr von 0,14 € pro Treffer bei Abruf.<sup>36</sup>

Auch in *Finnland* setzt sich das nationale Postgesetz mit dem Zugang zu Adressänderungen auseinander. Die Formulierungen sind gleichwohl nicht präzise. In Sect. 40 des Postal Services Act findet sich die Formulierung, Name und Adresse könnten an Dritte weitergegeben werden. Es wird hingegen nicht deutlich, zu welchen Kosten und wer im Falle der Nichteinigung Streit schlichtend und Gebühren festlegend tätig werden soll. Auch ist der Universaldienstleister befugt, sehr viel mehr Informationen wie z.B. die Muttersprache des Adressaten vorzuhalten. Nur er hat damit die Möglichkeit, die Adressdatei z.B. für Direktwerbemaßnahmen für Dritte auszuwerten.

In *Großbritannien* ist Royal Mail gemäß Cond. 20 seiner Lizenz verpflichtet "to furnish a copy of the File to any person who may request it upon payment of a reasonable charge." Dabei, so stellt Royal Mail (2004, Ziff. 7) fest, befolge das Unternehmen streng das Nicht-Diskriminierungs-Gebot. Tatsächlich ist anzunehmen, dass die Address Management Centres bei Wettbewerbern und sonstigen Kunden die gleichen Preise erheben. Angesichts aber der Tatsache, dass jene Address Management Centres Teil des Unternehmens Royal Mail sind, ist nicht auszuschließen, dass Wettbewerber gegenüber Royal Mail benachteiligt sind.<sup>37</sup> Royal Mail scheint eine eventuelle Skepsis Postcomms zu antizipieren. In „vorausgehendem Gehorsam“ kündigt Royal Mail (2004, Ziff. 2) bereits eine strukturelle Separierung der Address Management Centres an. Die sehr hohen Kosten – alleine die erstmalige Registrierung kostet bis zu 18.000 GBP (Postcomm, 2004a, S. 16) - werden gleichwohl nicht angesprochen.<sup>38</sup>

In den *Niederlanden* finden sich keine rechtlichen Vorschriften zur Frage des Zugangs zu Adressänderungen. Aus § 5 der „General Guidelines“ für TNT lässt sich wohl eben-

---

<sup>36</sup> Beschluss vom 30.6.2006.

<sup>37</sup> Die Hoheit über Adressdatenbanken wird zunehmend zu einem sehr lukrativen Geschäft. Mittlerweile sind sie Grundlage für Direktwerbungsaktivitäten, für die Berechnung von Versicherungsbeiträgen oder für Statistiken, die Krankheitshäufungen abzubilden suchen. Nach Postcomm (2004a, S. 16) gibt es in Großbritannien bereits 30.000 lizenzierte Nutzer.

<sup>38</sup> Aktuell sind die Tarife nicht preisreguliert und auch Frontier Economics (2004) empfahl in seinem Bericht für Postcomm nicht, dies zu ändern. Gleichwohl schreibt Frontier Economics (2004, S. 21): „The management of PAF is currently under review by Postcomm. There may therefore be an administrative barrier associated with products that require access arrangements for competition to develop (i.e. any products for which customers require access to a comprehensive nationwide network). We do not consider this barrier in our product analysis, but note that Postcomm may be able to address the barrier directly through its decisions on the appropriate regulation of access.“

so wie im britischen Fall ein Nichtdiskriminierungsgebot zwischen Wettbewerbern und sonstigen Kunden konstatieren. Auch hier aber ist nicht klar, wie hoch die Kosten, die TNT intern verrechnet im Verhältnis zu denen sind, die Wettbewerbern in Rechnung gestellt werden. Angesichts des hohen ökonomischen Werts dieser Adresslisten ist auch hier zu erwarten, dass die ausgewiesenen Kosten weit höher liegen als die Kosten, die tatsächlich durch Pflege der Bestände etc. entstehen.<sup>39</sup>

#### 2.1.3.2.2 Zugang zu Postfachanlagen

Während bei obiger Analyse zum Zugang zu Adressänderungen ein ganzes Kontinuum von rechtlicher Kodifizierung vorzufinden war, können wir hier eine klare Zweiteilung beobachten.

In *Deutschland, Finnland, den Niederlanden und Schweden* ergibt sich das Recht auf Zugang unmittelbar aus den nationalen Postgesetzen. Aufgrund fehlender Einigung musste in Deutschland die BNetzA Zugangspreise zu Postfachanlagen festlegen.<sup>40</sup> Das Procedere in Finnland (Sect. 28 Postal Services Act) den Niederlanden (Sect. 2d Postal Act) und Schweden (Sect. 7c und 7d Postal Services Act) ist ähnlich. Grundsätzlich sollen Universaldienstleister und Wettbewerber zunächst zu einer einvernehmlichen Lösung kommen. Gelingt dies nicht, legt die Regulierungsbehörde diese fest. Im Gegensatz hierzu ist der Zugang in *Großbritannien* an keiner Stelle geregelt. Eine Auseinandersetzung mit diesem Thema findet sich darüber hinaus weder bei Postcomm noch bei Postwatch.

## 2.2 Weiche Faktoren der Regulierungstätigkeit

Wie eingangs angesprochen ist mit dem Begriffspaar harte vs. weiche Faktoren keine Wertung verbunden. Beide sind gleichermaßen bedeutsam für die Abbildung der regulatorischen Marktzutrittsbedingungen. Es ist anzunehmen, dass diese weichen Faktoren in ihrer Bedeutung zukünftig zunehmen werden. Dies hat verschiedene Ursachen. Zum einen ist – wie zuvor beschrieben – anzunehmen, dass die staatliche Einräumung von Monopolstellungen nicht mehr lange zulässig sein wird. Die markanteste Marktzutrittschranke würde damit fallen. Zum zweiten üben auch andere harte Faktoren eine marktschließende Wirkung aus. Zu denken ist hier etwa an die Auflagen in Lizenzen, mit denen sich ein Wettbewerber in Finnland auseinandersetzen müsste. Mit großer Wahrscheinlichkeit werden auch solche Regelungen von Seiten der EU zukünftig einer Überprüfung unterzogen.

---

<sup>39</sup> Zu den Preisen siehe [http://www.tpgpost.nl/business/direct\\_mail/online\\_dm\\_services/zakelijke\\_adressenservice/applicatie-consument.jsp](http://www.tpgpost.nl/business/direct_mail/online_dm_services/zakelijke_adressenservice/applicatie-consument.jsp); Weiterleitung nun an <http://www.tntpost.nl/zakelijk/bereik-uw-klanten/>.

<sup>40</sup> 0,53 € pro Einlieferungsvorgang zuzüglich 0,04 € pro eingelieferter Sendung (Beschluss vom 30.6.2006).



Das ökonomische Instrumentarium, das hier die Analyse zu strukturieren hilft, ist die Spieltheorie. Strategisches Interagieren von zwei Spielpartnern – hier: Universaldienstleister und (potentieller) Wettbewerber – wird durch die sog. Rückwärtsinduktion gelöst. Es wird gefragt, was ein Spieler weiß, das der andere weiß, das wiederum der erste Spieler weiß usw. Hiernach wird der (potentielle) Wettbewerber, der vor der Entscheidung steht, auf den Markt zu treten oder aber dies zu unterlassen, sich die folgende Fragen stellen: „Was weiß der Incumbent, das ich weiß?“ Er wird zu dem Schluss kommen, dass der Incumbent weiß, dass der (potentielle) Wettbewerber sich bewusst darüber ist, dass der Incumbent die sich ihm ergebenden strategischen Optionen nutzen *könnte*. Dies impliziert, dass für die Entscheidung des Wettbewerbers auf den Markt zu treten nicht relevant ist, was tatsächlich passiert, sondern was passieren *könnte*. Zu fragen also ist nach den strategischen Optionen oder Handlungsspielräumen des Incumbents.

Die strategischen Handlungsoptionen, die hier näher untersucht werden sollen, sind jeweils die Ursache von bestehender Rechtsunsicherheit. Der Incumbent kann auf sehr unterschiedliche Weise, tendenziell auf drei verschiedenen Ebenen, zu solchen Handlungsoptionen kommen.

Zunächst ist denkbar, dass es eine grundsätzliche Diskrepanz zwischen gesetztem Recht und Umsetzung des Rechts gibt. Dies kann z.B. daran liegen, dass es unterschiedliche Verantwortlichkeiten für Rechtsetzung und Rechtsumsetzung gibt. Unsicherheit resultiert z. B. daraus, dass Rechtsinhalte von der Judikative zu interpretieren sind. In der Zeit, in der diese Unsicherheit besteht, steht u.U. das gesamte Geschäftsmodell eines (möglichen) Wettbewerbers in Frage. Dies ist umso problematischer je mehr betriebspezifische Investitionen notwendig sind. In Abschnitt 2.2.1 soll gefragt werden, in welchen Ländern auf dieser Ebene besonderes Konfliktpotential liegen *könnte*.

Auf einer zweiten Ebene ergibt sich das Problem, dass die Umsetzung gesetzten Rechts unterschiedlich ambitioniert betrieben wird. Dies soll in Abschnitt 2.2.2 am virulentesten Fall, der Schwierigkeit, unzulässige Quersubventionierungspraktiken zu unterbinden, analysiert werden.

Die dritte Unsicherheit generierende Ebene ist Gegenstand der Analyse in Abschnitt 2.2.3. Hier liegt die Hypothese zu Grunde, dass ein (möglicher) Wettbewerber, der eine Entscheidung über seinen Marktzutritt trifft, zukünftiges Regulierungshandeln aus den Erfahrungen der Vergangenheit ableitet.

Grundsätzlich können die bisher besprochenen weichen Faktoren auch die Wettbewerber begünstigen. Dies wird besonders am dritten Punkt deutlich. Ein (potentieller) Wettbewerber, der beobachtete, dass die Regulierungsinstanzen sehr wettbewerberfreundlich agierten, wird tendenziell eher auf den Markt treten.

In Abschnitt 2.2.4 behandeln wir zwei Themenbereiche, die vom Grundsatz her eher die Wettbewerber bevor- als benachteiligen. Zunächst analysieren wir, ob der Incumbent gesetzlich verpflichtet ist, zu Einheitstarifen anzubieten. Eine solche Vorgabe würde einen (potentiellen) Wettbewerber begünstigen, weil der Incumbent zwangsläufig Quersubventionierung zwischen einzelnen Regionen betreiben muss. Da der Einheitstarif in einigen Regionen damit über den Kosten liegen müsste, würde der Incumbent dort angreifbarer. Im Anschluss setzen wir uns mit dem Preisregulierungsregime auseinander und analysieren, wie streng die Preisvorgaben für die Incumbents gesetzt sind. Unter der Annahme, dass das jeweils marktbeherrschende Unternehmen seine Preisobergrenzen voll ausschöpft, stellen wir folgende These auf: Je höher die Preisobergrenzen, umso eher ist dies ceteris paribus im Sinne der Wettbewerber.

### 2.2.1 Unterschiedliche Interpretationen von Recht

Eine wesentliche Quelle von Unsicherheit im Markt resultiert aus unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Rechtsetzung und die Rechtsumsetzung. Hier wird argumentiert, dass je weiter Legislative und Exekutive bei der Regulierung des Postsektors auseinander fallen, es umso eher Uneinigkeit gibt,....

- a) ... inwieweit die Exekutive die Vorgabe der Legislative korrekt umsetzt,
- b) ... ob bei nachträglich auftretenden Zuständigkeitslücken die Exekutive oder aber die Legislative zu handeln hat.

Ein unterschiedliches Verständnis über die Rechtsumsetzung von Regulierungsbehörde und bspw. dem Universaldienstleister führt damit zwangsläufig zu Gerichtsverfahren. Der Klageweg an sich ist selbstverständlich nicht zu beanstanden, ein ökonomisches Problem ist hingegen dann zu konstatieren, wenn der Rechtsweg als strategisches Instrument zur Schaffung von Unsicherheit und damit zur Marktschließung genutzt wird.

Im weiteren wird wie folgt vorgegangen: Zunächst wird analysiert, wer in den jeweiligen Ländern mit Rechtsetzung und Rechtsumsetzung betraut ist. Im Anschluss daran wird untersucht, wie die Länder, in denen die Verantwortung für Rechtsetzung und Rechtsumsetzung auseinanderfallen, mit diesem Konflikt umgehen.

#### 2.2.1.1 Zuständigkeit für die Rechtsetzung

Die Postrichtlinie macht diesbezüglich keine klaren Vorgaben. Daher gibt es sehr unterschiedliche Möglichkeiten, in wessen Kompetenzbereich die Rechtsetzung fallen kann. So kann das Parlament, ein spezifisches Ministerium oder aber die Regulierungsbehörde gesetzgeberisch wirken. Tabelle 5 stellt für ausgewählte Fragen dar, in wessen Verantwortungsbereich sie fallen. Es zeigt sich, dass die Kompetenzzuweisung in den einzelnen Staaten sehr unterschiedlich geregelt ist.

Während in *Deutschland* eine Rechtsvorlage zumeist von Bundestag und Bundesrat bestätigt werden muss, ist in *Großbritannien* die Regulierungsbehörde unmittelbar Recht setzend tätig.<sup>41</sup>

Tabelle 5: Kompetenzen für Rechtsetzung in den verschiedenen Ländern<sup>42</sup>

	Festlegung allg. Umfang UD	Gewichtsgrenzen UD	Umfang reservierter Bereich	Lizenzierung innerhalb UD	Festlegung Qualitätsstandards
D	Parlament	Parlament	Parlament	Parlament	Parlament
FI	Parlament	Parlament	Nicht relevant	Parlament	Parlament
GB	Parlament	RB	RB	RB	RB
NL	Ministerium	Ministerium	Ministerium	Nicht relevant	Ministerium
SE	Parlament	Parlament	Nicht relevant	Parlament	Kabinett

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an WIK-Consult (2006).

Sicher ist die Abgrenzung nicht immer leicht. So waren in den *Niederlanden* Regulierungsbehörde und Universaldienstleister höchst unterschiedlicher Ansicht darüber, ob die Regulierungsbehörde lediglich Recht umsetzen oder auch Recht zu setzen hatte. So meinte die Regulierungsbehörde, dass einige Dinge seitens des zuständigen Ministeriums nicht ausreichend geregelt seien (insbesondere Vorgehen gegenüber Quersubventionierung zwischen Diensten), weswegen sie sich hier selbst in der Verantwortung sah. Der Universaldienstleister opponierte (Omega Partners, 2001, S. 10).

In *Schweden* wird im Postal Services Act ein Rahmen für die Lizenzvergabe vorgegeben, die feinere – auch Recht setzende – Ausgestaltung aber obliegt der Regulierungsbehörde (London Economics, 2003, S. 50; Campbell, 2002, S. 259).<sup>43</sup>

### 2.2.1.2 Zuständigkeit für die Rechtsumsetzung

Während die einzelnen Länder bei der Zuordnung von Verantwortlichkeiten für die Rechtsetzung sehr unterschiedliche Wege gingen, ist man sich hier weitgehend einig. Im Kern wird die Postrichtlinie (Art. 22) umgesetzt, denn es ist insbesondere die Aufgabe von nationalen Regulierungsbehörden, für die Einhaltung der sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen zu sorgen. Mitunter werden sie in ihrer Arbeit durch spezi-

<sup>41</sup> Campbell (2002, S. 266) formuliert dies wie folgt: „Within these broadly stated criteria [Ensuring provision of universal service, promoting effective competition, promoting efficiency and economy on the part of the postal operators, Anm. d. Verf.], Postcomm may fashion almost any legal regime that it deems appropriate.“

<sup>42</sup> Vgl. WIK (2004a, Modul 211 RF). Einige Felder in der obigen Tabelle sind mit „nicht relevant“ gekennzeichnet. Wie in 2.1 angesprochen, gibt es weder in *Schweden* noch in *Finnland* einen reservierten Bereich; ebenfalls verzichtete man in den *Niederlanden* vollständig auf die Vergabe von Lizenzen.

<sup>43</sup> Section 4b, 5b des Postal Services Act (1993: 1684).

fische Konsumentenvertretungen unterstützt. In *Großbritannien* obliegt die Qualitätsüberwachung der Organisation Postwatch.<sup>44</sup>

Tabelle 6: Kompetenzen für Rechtsumsetzung in den verschiedenen Ländern <sup>45</sup>

	Überwachung Qualität	Beschwerdemanagement	Zuordnung Kosten Universald.	Preisbestimmung/ -kontrolle	Überwachung Quersubventionierg.	Überwachung bes. Tarife	Vergabe Lizenzen außerh. UD	Vergabe Lizenzen innerh. UD
D	RB	RB	RB	RB	RB	RB	RB	RB
FI	RB	RB	RB	RB	Wettbewerbsbeh.	RB	Kein Bedarf	Kabinett
GB	Kundenvertretg.	RB und Kundenvertretung	RB	RB	RB	RB	RB	RB
NL	RB	Ministerium	RB	Ministerium	Ministerium	Ministerium	Kein Bedarf	Kein Bedarf
SE	RB	RB	RB	RB	RB	RB	Kein Bedarf	Parlament

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an WIK-Consult (2006).

Einzelne Kompetenzen können den Regulierungsbehörden aber auch gänzlich entzogen sein. In *Finnland* ist dies für die Überprüfung von Quersubventionierungstatbeständen zu konstatieren. Die nationale Wettbewerbsbehörde ist hier zuständig. In Ermangelung einer eigenen Sektorgesetzgebung liegt auch die Verantwortung für Einzelgenehmigungen nicht bei der Regulierungsbehörde, sondern dem Kabinett. In den *Niederlanden* hat das Ministerium in Person des Ministers van Verkeer en Waterstaat<sup>46</sup> auch in der Umsetzung des Rechts weitgehende Zuständigkeiten.

Es ist damit festzustellen, dass in *Deutschland* und *Schweden* die Verantwortlichkeiten für Rechtsetzung und Rechtsumsetzung relativ stärker organisatorisch getrennt sind, als dies in den anderen Ländern der Fall ist. In den anderen Ländern schwimmt die Gewaltenteilung. Während in den *Niederlanden* und *Finnland* der Gesetzgeber recht weitgehend auch für die Rechtsumsetzung zuständig ist, beschränkt sich die Tätigkeit von Postcomm in *Großbritannien* nicht auf die Rechtsumsetzung. Sie ist – noch weiter als die BNetzA über ihre Beschlusskammern - in sehr umfangreicher Form Recht setzend tätig.

<sup>44</sup> Auf die Organisation der Qualitätsüberwachung wird im weiteren nur sehr am Rande eingegangen. Insofern sei an dieser Stelle bemerkt, dass in Großbritannien nicht nur bei der Regulierung postalischer Dienste, sondern ganz allgemein in allen Netzwerkindustrien Konsumentenvertretungen eine große Bedeutung im organisatorischen Arrangement zukommt.

<sup>45</sup> Vgl. WIK (2004a, Modul 211 RF).

<sup>46</sup> Siehe Postal Act § 1 (1a).

### 2.2.1.3 Unsicherheit durch langwierige gerichtliche Überprüfung?

In Deutschland und Schweden wurde ein besonders starkes Konfliktpotential herausgearbeitet, weil hier die Zuständigkeiten für Rechtsetzung und Rechtsumsetzung nicht in einer Hand liegen.

In *Schweden* wurde ein möglicher Konflikt durch die Einführung des Lizenzierungssystems 1997 und insbesondere die Lizenz für den Universaldienstleister Posten AB offensiv angegangen. Verschiedene Konfliktpunkte wurden dadurch entschärft, dass Rechte und Pflichten des Universaldienstleisters im Detail in seiner eigenen Lizenz kodifiziert wurden.

In *Deutschland* hingegen ist dergleichen nicht geschehen. Es ist eher die Judikative, der die Aufgabe der letztendlichen Begriffs- und Aufgabenklärung zukommt. Am Beispiel der näheren Spezifizierung dessen, was unter D-Lizenz (Höherwertigkeit einer Dienstleistung) zu verstehen ist, lässt sich dies beispielhaft veranschaulichen. Die BNetzA hat ihre formalen Kompetenzen ausgeschöpft und Entscheidungskriterien in Form von standardisierten Merkmalen festgelegt. Gegen diese hat die DPAG geklagt und immer noch nicht – fast 10 Jahre nach Inkrafttreten des Postgesetzes und gut ein Jahr vor dem Ende des reservierten Bereichs – sind alle Teilfragen geklärt. Während die Verwaltungsgerichte die Höherwertigkeit der Dienstleistungen mit taggleicher Zustellung und mit termingenaue Zustellung rechtskräftig bestätigt haben, ist dies für die Frage der Höherwertigkeit der Dienstleistung mit Übernacht-Zustellung noch nicht erfolgt (BNetzA, 2006, Anlage 1 B1). Bei Dienstleistungen mit Sendungsverfolgung hat die DPAG durch Zurücknahme der eingereichten Klage die Höherwertigkeit de facto anerkannt (BNetzA, 2006b, S. 115).

Doch nicht nur in diesem Beispielfall spielen Gerichte im Bereich der deutschen Postmarktregulierung eine wesentliche Rolle. Die Monopolkommission (2003, Randz. 302) findet für die Klagepraxis der DPAG sehr deutliche Worte: „Nach Auffassung der Monopolkommission belegt der Streit um die Nutzung der Tagesstempel [*Anmerkung d. Verf.: DPAG hat sich Tagesstempel bei Patentamt eintragen lassen und untersagte Wettbewerbern dessen Nutzung*], dass die Deutsche Post AG versucht, die Wettbewerber wohl auf jedem möglichen Feld zu behindern.“

### 2.2.2 Probleme bei der Rechtsumsetzung am Beispiel Quersubventionierung

Unterschiedliche Handlungsspielräume für Incumbents können sich auch daraus ergeben, dass klar zugewiesene Kompetenzen unterschiedlich ausgefüllt werden. Dadurch, dass der Wettbewerber diese Spielräume kennt und der Incumbent genau dieses Wissen des Konkurrenten antizipiert, liegt auch auf dieser zweiten Ebene eine denkbare Markteintrittsbarriere vor.

Die Verhinderung von Quersubventionierung dient hier als Beispiel. Die Europäische Kommission (2005, S. 36) macht für die Zukunft gerade in diesem Bereich einen ganz besonderen Handlungsbedarf aus:

„There is in particular a clear need for Member States, and more specifically National Regulatory Authorities, to become more active in reviewing the separation of accounts, cost allocation, and monitoring prices of universal services.“

Formal untersagt ist bislang, wenn liberalisierte Dienste aus dem reservierten Bereich quersubventioniert werden (Europäische Kommission, 1998, Ziffer 3.3).<sup>47</sup> Diese Überlegungen finden sich in Art. 14 der europäischen Postdirektive umgesetzt. Der Universaldienstleister muss getrennte Konten zumindest für jeden Dienst des reservierten Bereichs einerseits und für die nicht-reservierten Dienste andererseits führen (Abs. 2). Bei letzteren sollte daneben eine eindeutige Zuordnung getroffen werden, ob sie zu einem zum Universaldienst gehörenden Dienst oder aber anderen Diensten gehören.

Gemäß WIK-Consult (2004, S. 80) werden getrennte Konten in den hier betrachteten Ländern geführt.<sup>48</sup> Dennoch bestehen – vielleicht mit der Ausnahme von Großbritannien - Zweifel hinsichtlich der angemessenen Überprüfung der getrennten Rechnungslegung. So schließt WIK-Consult (2004, S. 85) wie folgt:

*„Even where compliance with the cost allocation principles of the Directive is confirmed, it appears that NRAs [nationale Regulierungsbehörden, Anm. d. Verf.] rarely involve themselves with the technical issues of cost drivers and data quality. Instead, they may accept the report of an outside auditor, perhaps retained by the USP. It is unclear whether such a procedure provides the level of transparency and objectivity sought by the Directive.“*

Selbst für Deutschland mag diese Kritik gelten, wenn man Campbell (2002, S. 255) zu Rate zieht. Er weist darauf hin, dass die BNetzA durch Postgesetz und Verordnungen – insbesondere die Post-Entgeltregulierungsverordnung bei der Entgeltfestlegung – in ihren Möglichkeiten stark eingeschränkt ist. So habe sie z.B. nicht die Befugnis, die DPAG zur gesonderten Erstellung notwendiger Informationen zu veranlassen.<sup>49</sup> Weshalb nun könnte Postcomm im Verhältnis zu den anderen Regulierungsinstitutionen eine Ausnahme darstellen?

---

<sup>47</sup> Hier ist eine Einschränkung zu machen. Durch Änderung des Art. 12 durch die Richtlinie 2002/39/EC, ist eine solche Quersubventionierung erlaubt, wenn die Universaldienstverpflichtung dies erforderlich macht.

<sup>48</sup> Zur konkreten Umsetzung in den einzelnen Ländern siehe auch die umfangreichen Länderanalysen im Anhang von Ctcon(2001). Der Vollständigkeit halber ist zu sagen, dass Schweden von Art. 14 (8) Gebrauch macht. Da das Land weder über einen reservierten Bereich verfügt noch einen Ausgleichsfonds für die Erbringung von Universaldienstleistungen nach Art. 9 (4) eingerichtet hat, kann es formal auf die Umsetzung der Kostenzurechnungsregeln verzichten. Bedingt erfragt PTS doch Informationen (WIK-Consult, 2004, S. 79).

<sup>49</sup> Es ist bezeichnend, dass die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme u.a. zu dem Sondergutachten der Monopolkommission „Wettbewerbsintensivierung in der Telekommunikation – Zementierung des Postmonopols“ (2003) sich zur Kritik an einer verfehlten Verhinderung von Quersubventionierung nicht äußert (Deutsche Bundesregierung, 2004, Randziffer 36f.).

Wie bereits in Abschnitt 2.2.1 angesprochen, ist die Regulierungsbehörde Postcomm im Verhältnis zu den vergleichbaren Organisationen in den anderen Ländern mit sehr viel weiteren, auch Rechtsetzungsbefugnissen, ausgestattet. In seiner Lizenz wird das marktbeherrschende Unternehmen Royal Mail<sup>50</sup> dazu verpflichtet:

"[to] enable separate accounts to be maintained for the provision of

- each of the licensed services,
- each of the non-licensed services which are part of a universal postal service,
- non-licensed services which are not part of a universal postal service, and
- any service or activity not comprising the conveyance of postal packets (Schedule 2, Cond. 14 (2))"

Dabei muss Royal Mail die Kostenrechnungsunterlagen über sechs Jahre vorhalten und es werden Vorgaben zur spezifischen Zuordnung der Gemeinkosten gemacht. Von besonderer Bedeutung ist ferner Cond. 16 (1): „... the Licensee shall furnish to Postcomm such information as Postcomm may require or as may be necessary for the purpose of performing the functions assigned to Postcomm by or under the Act.“

Und nicht nur das: In einer weiteren Beschreibung (Postcomm, 2001, Zif. 3.35) dessen, wozu sich Postcomm alles befugt sieht, ist zu lesen: „We [Postcomm, Anm. d. Verf.] note that we have the power to publish the regulatory accounts (or a summary of them), if we think that is appropriate.“ Auch in Praxis verpflichtet Postcomm Royal Mail regelmäßig dazu, seinen regulatorischen Kostenausweis zu veröffentlichen.

### 2.2.3 Regulierungshandeln in der Vergangenheit

Angesichts technologischer und sonstiger Entwicklungen ist auch die Postpolitik kein statisches Konstrukt. Die Regulierungsinstanzen sind kontinuierlich gefordert, auf diese neuen Entwicklungen zu reagieren. Wie sie dies jeweils tun, wird vom Universaldienstleister, aktiven sowie potentiellen Wettbewerbern interessiert beobachtet. Unsere These lautet, dass das vergangene Regulierungshandeln wesentlich zur Prognose zukünftigen Verhaltens der Regulierungsinstanzen herangezogen wird. War es in der Vergangenheit schnell, berechenbar und Wettbewerbe freundlich, wird ein (potentieller) Wettbewerber c.p. auf den Markt treten. Ist die Unsicherheit groß, werden Wettbewerber tendenziell von einem Marktzutritt Abstand nehmen.

In den vorigen Abschnitten stellten wir fest, dass die Regulierungsbehörde in den Niederlanden und Finnland in der Rechtsumsetzung relativ wenige Rechte hat, die briti-

---

<sup>50</sup> Nicht nur Royal Mail, sondern auch die großen Wettbewerber Deutsche Post Global Mail (UK) Ltd., Express Ltd., Mail Plus Ltd. und TNT Mail UK Ltd. unterliegen aufgrund Cond. 7 ihrer neuen bzw. Cond. 8 ihrer alten Lizenzen ähnlichen Auflagen. Vgl. etwa die Lizenzen für Deutsche Post Global Mail (UK) Ltd. (Postcomm, 2006c; Postcomm, 2004b).



sche Postcomm hingegen in vielen Verantwortungsbereichen auch Recht setzend tätig wird. Kern der Analyse ist nun die Frage, ob sich das vergangene Regulierungsverhalten für den Wettbewerber als berechenbar und Wettbewerber freundlich darstellt.

Für *Finnland* kamen wir im Laufe der Arbeit bereits an einige Punkte, die auch (potenziellen) Wettbewerbern nicht entgehen. Die jeweils nachträglichen Gesetzesänderungen bei Suomen Suoramainonta wirken sich hier wohl am abschreckensten auf (potenzielle) Wettbewerber aus.<sup>51</sup> Auch die finnische Wettbewerbsaufsicht, der einige Kompetenzen zugewiesen sind, wird den (potenziellen) Wettbewerbern nicht als Anwalt ihrer Interessen erscheinen. Obschon die finnische Wettbewerbsbehörde auch ohne Kläger tätig werden könnte, findet sich in ihren Jahresberichten keinerlei Hinweis auf Postmarktaktivitäten. Lediglich im letzten Jahresbericht wird die Genehmigung des Zusammenschlusses von Finland Post plc. und Leijonajakelu Ltd. mitgeteilt (Kilpailuvirasto, 2004, S. 70).

In den *Niederlanden* setzt die Postpolitik zentral auf ex-post Kontrolle. Ohne hier in die Tiefe zu gehen, gehen mit einer Missbrauchsaufsicht stets verschiedene zeitliche Verzögerungen einher, die eine Unsicherheit in den Markt tragen können.

Aus Wettbewerbersicht ist es positiv, dass Postcomm sehr transparent agiert. Bei jeder umfangreicheren Entscheidung wird zunächst ein Konsultationspapier verfasst, in dem ein jeder Marktakteur um Stellungnahme gebeten wird. Stellungnahmen sowie die entsprechenden Antworten von Postcomm werden veröffentlicht. Unter politökonomischem Blickwinkel ist dies beachtenswert, weil auf diese Weise Marktakteure in ihren Kommentaren ihre Ziele offen kommunizieren müssen. Ein politischer Akteur, der eigentlich gänzlich andere Ziele als eine Wettbewerbsförderung verfolgt, macht sich so in aller Öffentlichkeit angreifbar. Möglicherweise war diese Transparenz die Basis dafür, dass die eigentlich für April 2007 geplante vollständige Marktöffnung konsensfähig wurde und ein Vorziehen auf den 1. Januar 2006 erfolgte.

Aus Wettbewerbersicht gibt es auch negative Aspekte. In ähnlicher Weise wie Royal Mail hatten auch die größeren Wettbewerber Deutsche Post Global Mail (UK) Ltd., Express Ltd., Mail Plus Ltd. und TNT Mail UK Ltd. Lizenzbedingungen hinsichtlich buchhalterischer Kontentrennung zu befolgen. Dieser Artikel ist in den neuen Lizenzen zwar nicht mehr enthalten – die Unternehmen werden lediglich noch angewiesen, Postcomm auf Anfrage sämtliche Informationen auszuhändigen (Cond. 7) –, die strikte Preisregulierung Royal Mails bleibt den Wettbewerbern aber ein Dorn im Auge. Sie beklagen, dass sie es schwer haben, bei diesen Preisen einträgliche Margen zu erwirtschaften. Ebenfalls beobachten sie eine eventuelle Einführung von Zonentarifen durch Royal Mail mit Sorge.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Vgl. Abschnitt 2.1.2.1.

<sup>52</sup> Siehe zu diesen beiden Punkten die Analyse im folgenden Abschnitt.



Das Vertrauen in die Wettbewerberfreundlichkeit der Postmarktregulierung in *Deutschland* wurde v.a. durch die Verschiebung der Marktöffnung, die eigentlich für 2002 vorgesehen war, getrübt. Aktuell sehen die deutschen Wettbewerber ihre Interessen in den PZA-Preisgenehmigungen der BNetzA nicht angemessen berücksichtigt. Die Pin Group AG hat Klage erhoben.

#### 2.2.4 Preisregulierung

Es ist ausdrücklich zu betonen, dass rechtliche Rahmenbedingungen und regulatorische Praxis nicht notwendigerweise nur den Incumbent begünstigen. Vor diesem Hintergrund wenden wir uns nun zwei spezifischen Themen zu. Zunächst wird untersucht, ob die marktbeherrschenden Unternehmen die Pflicht haben, zu Einheitstarifen anzubieten. Ist das der Fall, so ist der Incumbent benachteiligt, weil seine Durchschnittskosten für die Zustellung in dichter besiedelten Räumen niedriger liegen als in dünner besiedelten Regionen. Wendet er nun einen Einheitspreis an, so subventionieren dichter besiedelte Regionen die dünner besiedelten. Ein Wettbewerber hat ceteris paribus unter diesen Bedingungen eher die Möglichkeit, in Agglomerationsgebieten auf den Markt zu treten.

Im zweiten Teil dieses Abschnitts wird knapp die Preisregulierung in den einzelnen Ländern skizziert. Bei einer Preisobergrenzenregulierung hätte der Incumbent Spielraum, geringere als die zugestandenen Preisobergrenzen anzuwenden. Relativ zu ex ante genehmigten (Einzel-) Preisen entstünde eine größere Unsicherheit für die Wettbewerber. Im Anschluss erörtert Abschnitt 2.2.4.2 wie streng die Preisvorgaben erscheinen.

##### 2.2.4.1 Verpflichtung zu Einheitstarifen

In *Deutschland* hat die DPAG (noch) Einheitstarife für solche Postdienstleistungen zu garantieren, für die das Unternehmen eine Exklusivlizenz besitzt (§ 6 Abs. 3 PUDLV). Der DPAG steht es ab 2008 frei, für sämtliche Sendungen geographisch variierende Tarife zu setzen.

In *Finnland* hat der Incumbent nach § 26 Postal Services Act inländische Einzelsendungen bis 2 kg mit einer Laufzeit D+1 zu Einheitspreisen anzubieten. Die Vorschrift gilt also nicht für Massensendungen.

*Großbritannien* hat kürzlich einen Großteil der Massensendungen als nicht mehr als dem Universaldienst zugehörig eingestuft. Rund  $\frac{3}{4}$  unterliegen damit nicht mehr der Vorgabe, zu Einheitstarifen anzubieten (Postcomm, 2005). Es ist aktuell nicht geplant, die Pflicht, für Universaldienstleistungen Einheitspreise zu erheben, abzuschaffen. Doch selbst wenn diese Pflicht fiele, erwartet Postcomm (2006a, S. 67) nicht, dass

Royal Mail tatsächlich geographisch differenzierte Tarife setzen würde. Im Geschäftsverkehr mit Konsolidierern hingegen wendet Royal Mail bereits „zonal prices“ an.<sup>53</sup>

In den *Niederlanden* ist ein Einheitstarif derzeit nur für reservierte Dienste – per Definition nur Items of Correspondence – vorgeschrieben. In Zukunft, nach dem Ende des Monopols, ist geplant, kleine Versender dadurch zu schützen, dass sämtliche Sendungen, die über lokale Postämter eingeliefert werden, dem Einheitstarif unterliegen (WIK-Consult, 2006, S. 81).

In *Schweden* unterliegen einzelne Standardsendungen („single item of mail“, Sect. 1 Postal Services Act) dem Einheitstarifsgebot. Wie in den meisten anderen Ländern darf der schwedische Incumbent bei Werbe- und Massensendungen damit vom Einheitspreis abrücken.

#### 2.2.4.2 Preisregulierungsregime in den Vergleichsländern

Bis auf *Finnland* verfügen alle Länder über eine ex-ante Preisregulierung. Posti ist frei in der Preissetzung, hat aber gleichwohl verschiedene Vorgaben zu erfüllen. Die Grundlagen sind in § 26 Postal Services Act niedergelegt.<sup>54</sup> Zuletzt prüfte die finnische Wettbewerbsbehörde Brief- und Paketpreise 2000 resp. 2001. Sie kam zum Schluss, dass der finnische Incumbent seine marktbeherrschende Stellung nicht ausnutze.<sup>55</sup> Gleichzeitig offenbart aber die Situation, dass die Wettbewerbsbehörde überhaupt Verfahren eröffnete, dass der Spielraum zwischen Preisen und Kosten nicht zu groß sein sollte.

In *Deutschland* sind im Rahmen der Preisobergrenzenregulierung im allgemeinen<sup>56</sup> die lizenzpflichtigen Produkte in drei verschiedenen Körben zusammengefasst (Korb Monopol, Korb Wettbewerb, Korb Teilleistungen). In die Preisobergrenzenformel geht neben der gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate auch die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate des marktbeherrschenden Unternehmens ein (§ 4 (2) PEntgV). Trotz der Preisobergrenzen erzielt die DPAG mit 16 % eine (zumindest) im internationalen Vergleich sehr hohe Umsatzrendite in der Briefsparte (Tabelle 7).

In *Großbritannien* ist die Umsatzrendite im Briefbereich sehr viel geringer. Ceteris paribus besteht ein geringerer Spielraum für Wettbewerber, auf den Markt zu treten. Wie in Deutschland gibt es auch in Großbritannien die drei Körbe Monopol („Captive“), Wettbewerb („Non-captive“) und Netzzugang („Access Services“). Die Preisobergrenzen berechnen sich gleichwohl nach einer komplexeren Formel. Qualitätsperformance, Veränderungen bei Sendungsmengen und Pensionsrückstellungen fließen ebenfalls ein

---

<sup>53</sup> Siehe den Vertrag zwischen Royal Mail und UK Mail aus dem Jahre 2004.

<sup>54</sup> „...prices charged by a universal service provider shall be reasonable, fair and they shall allow all users to have access to the services. The pricing shall be transparent and non-discriminatory.“

<sup>55</sup> In diesem und anderen vorangegangenen Urteilen wies sie Posti an, die Preisstruktur eindeutiger und nachvollziehbarer an den Produktkosten auszurichten (OECD, 2003, S. 45).

<sup>56</sup> S. § 1 PEntgV.

(Royal Mail Licence, 2006, Schedule 2, Cond. 21). Regelmäßig wird Postcomm angegriffen, die Preisobergrenzen seien so ambitioniert gesetzt, dass es für Wettbewerber unattraktiv sei, in einen parallelen Netzaufbau zu investieren.<sup>57</sup> Daneben wird beklagt, die Netzzugangspreise seien relativ zu den Endkundenpreisen zu niedrig (TPG et al., 2003, S. 153).

Tabelle 7: EBIT-Margen (2004) ausgewählter europäischer Postunternehmen im Briefbereich

Unternehmen	Umsatz (Mio. €)	EBIT (Mio. €)	Umsatzrendite (%)
TNT	3.892	806	20,7
DPWN	12.747	2.072	16,3
Posten Norge	1.531	167	10,9
Swiss Post	2.096	180	8,6
Post Danmark	1.361	94	6,9
La Poste	10.873	721	6,6
Posten AB	2.635	115	4,4
Royal Mail	11.550	376	3,3

Quelle: WestLB (2005, S. 7); DPWN (2006; S. 1).

In den *Niederlanden* dürfen die Preise von Produkten, die in Körben zusammengefasst sind, durchschnittlich maximal um die Lohnsteigerungsraten im privaten Sektor steigen.<sup>58</sup> Die Preisobergrenzenregulierung scheint dem Incumbent relativ hohe Profitmargen zu lassen, was sich in der Praxis an den hohen Umsatzrenditen im Briefbereich dokumentieren lässt (Tabelle 7).

In *Schweden* gilt die Preisobergrenzenregulierung für Einzelsendungen mit einem Gewicht von unter 500g. Preissteigerungen haben sich an der Entwicklung des Konsumentenpreisindex zu orientieren (Postal Services Ordinance, Sect. 9). Der schwedische Incumbent erzielt im Briefgeschäft eher niedrige Erträge.

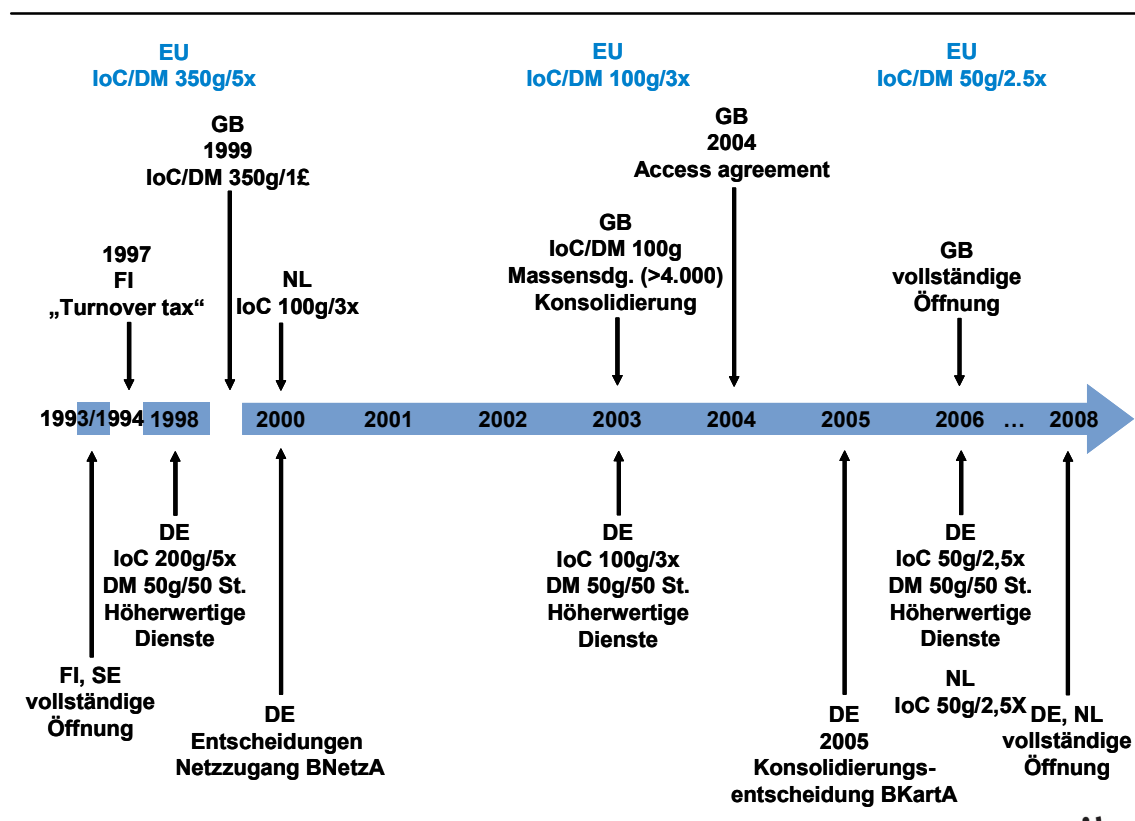
<sup>57</sup> Siehe etwa die Antwort des Mail Competition Forum (2006, S. 3) auf die Vorschläge Postcomms zu den Preisobergrenzenvorgaben 2006.

<sup>58</sup> Besluit algemene richtlijnen post voor TNT Postgroep N.V. van 1 juni 2000; § 5.4.

### 2.3 Zusammenfassung: Regulatorische Marktzutrittsbedingungen in den Vergleichsländern

In diesem Kapitel werden die zentralen Ergebnisse regulatorischer Marktzutrittsbedingungen für jedes einzelne Land zusammengestellt.

Abbildung 2: Marktöffnungsschritte in den verschiedenen Ländern



Erläuterungen:

IoC Items of Correspondence = Korrespondenz (einschließlich Rechnungen)

DM Direct Mail = adressierte Werbesendungen

Es wurden jeweils die Gewichts- und Preisgrenzen, wenn relevant, angegeben (z.B. heißt „5x“ das 5-fache des Tarifs eines 20 g Standardbriefs).

Abbildung 2 stellt auf einem Zeitstrahl die wesentlichen Marktöffnungsschritte dar. Es ist ersichtlich, dass die wesentlichen Marktöffnungsentscheidungen in Schweden und Finnland schon lange zurückliegen, während sie in Deutschland und Großbritannien erst sukzessive getroffen wurden. Da die alten Rahmenbedingungen wesentlich den aktuell zu beobachtenden Wettbewerb in Deutschland und erst recht in Großbritannien determinieren, kommen wir nicht umhin, in diesen Ländern sowohl aktuelle als auch vergangene Gesetzgebung zu betrachten.

### 2.3.1 Deutschland

Tabelle 8: Übersicht regulatorischer Marktzutrittsbedingungen in Deutschland

Regulatorische Marktzutrittsbedingungen	Wettbewerbsauswirkung	
<b>Reservierter Bereich</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Preis- und Gewichtsgrenzen für Korrespondenz – und Werbesendungen</li> <li>• Gezielte Öffnung für höherwertige Dienste (D-Lizenz)</li> <li>• Teilleistungszugang für Konsolidierer (seit 2005)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I.V. zur Richtlinie relativ geringer reservierter Bereich → relativ positiv</li> </ul>	
<b>Lizenzen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erforderlich für Briefsendungen unter 1 kg</li> <li>• Lizenz preiswert; Verfahren des Lizenzerwerbs relativ einfach</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lizenzierungsverfahren wirkt nicht als Markteintrittsbarriere</li> </ul>	
<b>Sonstiges</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Mehrwertsteuerpflicht für Universaldienstleistungsprodukte der DPAG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• negativ</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zugang zu Postfachanlagen und Adressänderungen kostenorientiert reguliert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• positiv</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unsicherheit im Markt durch:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• viele Gerichtsverfahren in der Vergangenheit</li> <li>• Rücknahme der vollständigen Marköffnung</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• negativ</li> <li>• negativ</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Genehmigtes Preisniveau von DPAG-Produkten lässt Raum für Wettbewerber</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• positiv</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durch Price-cap Spielraum für strategische Preissetzung DPAG (innerhalb eines Korbes)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• eher negativ (auch wenn § 20 PostG weiter gilt)</li> </ul>

Obige Tabelle stellt die Ergebnisse der Analyse sowie – jeweils isoliert betrachtet – deren Auswirkungen auf den Wettbewerb für Deutschland stichpunktartig dar.

Der reservierte Bereich in Deutschland ist relativ zu denen in den Vergleichsländern groß. Er beinhaltet nicht nur Korrespondenz-, sondern schließt auch Werbesendungen mit ein. Gleichzeitig gilt der reservierte Bereich für einzelne Dienstleistungen nicht. Insbesondere die unter die D-Lizenz fallenden sind hier zu nennen. Die D-Lizenz besagt, dass höherwertige Dienstleistungen, die von Universaldienstleistungen trennbar sind, der Monopolbereich nicht gilt. Eine Höherwertigkeit ist bei taggleicher Zustellung, Übernacht-Zustellung und termingenaue Zustellung erfüllt. Seit 2005 hat daneben die DPAG Wettbewerbern Teilleistungszugang einzuräumen.

Jeder Gewerbetreibende, der Briefsendungen unter 1 kg befördert, benötigt eine Lizenz. Sie ist recht preiswert und das Verfahren des Lizenzerwerbs gestaltet sich einfach. Jährlich haben die Lizenznehmer der BNetzA spezifische Auskünfte zu erteilen, die diese dann in Marktuntersuchungsberichten zusammenträgt und auswertet. Unternehmen mit mehr als 10 Arbeitnehmern haben branchenübliche Arbeitsbedingungen einzuhalten; kleinere Briefdienstleister haben dies nicht nachzuweisen.

Im Gegensatz zu Wettbewerbern muss die DPAG für ihre Universaldienstleistungsprodukte keine Mehrwertsteuer berechnen. Im Sinne der DPAG war sicher auch die kurzfristige Verlängerung der Exklusivlizenz. Eine vollständige Marktöffnung war ehemals bereits für 2002 geplant. Ein solches Abrücken von zuvor vertretener Politik wird ebenso wie die vielen Gerichtsverfahren, die die DPAG anstrebte, eine gewisse Unsicherheit in den Markt getragen haben. Im Sinne der Wettbewerber hingegen ist die kostenorientierte Regulierung des Zugangs zu Postfachanlagen und Adressänderungen.

Die Analyse zeigte ferner, dass die gesetzten Preisobergrenzen explizit Raum lassen, dass Wettbewerber profitabel in den Markt eintreten können. Dies setzt gleichwohl voraus, dass die DPAG die hohen Preisobergrenzen tatsächlich in Anspruch nimmt. Die Kehrseite hoher Preisobergrenzen aus Wettbewerbersicht besteht darin, dass der Incumbent innerhalb eines Korbes eine strategische Preissetzungsmöglichkeit besitzt. Da auch hier die Entgeltmaßstäbe des § 20 PostG gelten, wollen wir die strategischen Gestaltungsmöglichkeiten hier nicht überbetonen.

### 2.3.2 Finnland

Tabelle 9: Übersicht regulatorischer Marktzutrittsbedingungen in Finnland

Regulatorische Marktzutrittsbedingungen		Wettbewerbsauswirkung
<b>Reservierter Bereich</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seit 1994 keine Reservierung von Diensten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>positiv</li> </ul>
<b>Lizenzen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hohe Qualitäts-/Universaldienstauflagen für Wettbewerber               <ul style="list-style-type: none"> <li>werktägliche Zustellungspflicht</li> <li>“Strafsteuer”, falls keine flächendeckende Zustellung</li> </ul> </li> <li>Lizenzvergabe durch Ministerium</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lizenzierungsverfahren extrem hohe Markteintrittsbarriere</li> </ul>
<b>Sonstiges</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gleichbehandlung MwSt.: Steuerpflicht auch für Incumbent</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Positiv</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine sektorspezifische Regulierung; Wettbewerbsbehörde offenbar wenig aktiv</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Negativ</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nachträgliche Gesetzesänderungen im Zusammenhang mit Lizenzvergabe an Wettbewerber</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Negativ</li> </ul>

Gemäß obiger Aufstellung wird dem finnischen Incumbent bereits seit 1994 kein Monopolbereich mehr zugestanden. Auf der anderen Seite ist Finnland aber das einzige hier betrachtete Land, das Wettbewerbern in ihren Lizenzen Universaldienstauflagen macht. In Abhängigkeit vom Gebiet, das er versorgt, hat er umso höhere Ausgleichszahlungen zu leisten je dichter dieses im Verhältnis zu Finnland insgesamt besiedelt ist. Daneben haben Lizenznehmer eine werktägliche Zustellungspflicht zu gewährleisten.

Im Gegensatz zu den anderen hier betrachteten Ländern verzichtet Finnland auf eine sektorspezifische Regulierung. Es ist die Aufgabe der Wettbewerbsbehörde, Quersub-

ventionierungspraktiken zu unterbinden und Entgelte zu prüfen. Das Kabinett entscheidet über die Vergabe von Lizenzen – ebenfalls eine Besonderheit der finnischen Gesetzgebung. Spätestens seit dem Vorfall, als in Folge des Lizenzierungsantrages von Suomen Suoramainonta nachträglich zum Vorteil der Finnischen Post die Gesetzgebung geändert wurde, dürfte das Vertrauen der (potentiellen) Wettbewerber in die postpolitischen Rahmenbedingungen gelitten haben. Im Sinne der Wettbewerber hingegen dürfte die volle Umsatzsteuerpflicht des Incumbents sein.

### 2.3.3 Großbritannien

Tabelle 10: Übersicht regulatorischer Marktzutrittsbedingungen in Großbritannien

Regulatorische Marktzutrittsbedingungen	Wettbewerbsauswirkung	
<b>Reservierter Bereich</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Seit 2006 keine Reservierung von Diensten, Teilleistungszugang</li> <li>Vor 2006:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Preis- und Gewichtsgrenzen</li> <li>Öffnung für Massensendungen (Korrespondenz- u. Werbesendungen &gt;4.000 Stück)</li> <li>Öffnung durch Teilleistungszugang (2004)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>seit 2006: positiv</li> <li>vor 2006: I.V. zur Richtlinie relativ geringerer reservierter Bereich → relativ positiv für Wettbewerb</li> </ul>	
<b>Lizenzen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lizenz teuer</li> <li>Verfahren des Lizenzzerwerbs und laufende Berichtspflichten aufwändig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lizenzierungsverfahren wirkt als Markteintrittsbarriere</li> </ul>	
<b>Sonstiges</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine Mehrwertsteuerpflicht für sämtliche Postprodukte des Incumbents</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>negativ</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hohe Kosten für Wettbewerber, Informationen zu Adressänderungen zu erlangen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>negativ</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>I.V. zu Vergleichsländern hat Postcomm weitestreichende Befugnisse (Marktöffnung; Bestimmung Qualitätsziele)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>positiv</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>hohe Transparenz der Regulierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>positiv</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Genehmigtes Preisniveau des Incumbents lässt wenig Raum für Wettbewerber</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>negativ</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Durch Price-cap Spielraum für strategische Preissetzung DPAG (innerhalb eines Korbes)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>negativ</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>„Zonal pricing“ (geogr. differenzierte Preise) für Teilleistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>negativ</li> </ul>

Im Gegensatz zu den meisten anderen der hier analysierten Länder wurde die unabhängige Regulierungsbehörde Postcomm erst sehr spät, nämlich mit dem Postal Services Act aus dem Jahre 2000 errichtet. Sie verfügt über die weitestreichenden Rechte auch im Bereich der Rechtssetzung. Ihr Hinwirken auf ein Vorziehen der vollständigen Marktöffnung, eine hohe Transparenz der Regulierung sowie ein ambitioniertes Vorgehen gegen Quersubventionierung vermitteln (potentiellen) Wettbewerbern den Ein-

druck, dass ein Versuch Royal Mails, seine Monopolmacht zu missbrauchen, unterbunden wird.

Auf der anderen Seite ist festzustellen, dass Großbritannien vor der vollständigen Marktöffnung den Spielraum für die Reservierung von Diensten ausnutzte. Dieser monopolgeschützte Bereich wurde gleichwohl auf zweierlei Art durchbrochen: Zum einen waren Anbieter, die mehr als 4.000 Massensendungen beförderten, nicht an die Vorgaben des reservierten Bereichs gebunden. Zum zweiten ist ein Teilleistungszugang für wettbewerbliche Anbieter möglich.

Es gibt eine Reihe weiterer Punkte, die seitens der Wettbewerber kritisch gesehen werden dürften. So sind der Zugang zu Adressänderungen und Lizenzen im internationalen Vergleich sehr teuer. Überdies sind die Berichtspflichten für Lizenznehmer hoch. Ferner sind nicht nur die Universaldienstprodukte von Royal Mail, sondern sämtliche Postprodukte umsatzsteuerbefreit.

Im Gegensatz zu Deutschland lassen die niedrigen (regulierten) Preis von Royal Mail Wettbewerbern weniger Raum, die Preise des Incumbents zu unterbieten. Auch die Diskussion um eine „zonal pricing“ mag nicht im Sinne der (potentiellen) Wettbewerber sein.

#### 2.3.4 Niederlande

Tabelle 11: Übersicht regulatorischer Marktzutrittsbedingungen in den Niederlanden

Regulatorische Marktzutrittsbedingungen		Wettbewerbsauswirkung
<b>Reservierter Bereich</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preis- und Gewichtsgrenzen</li> <li>• Adressierte Werbesendungen ausgenommen</li> <li>• Kein Anspruch auf Teilleistungszugang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• i.V. zur Richtlinie geringerer reservierter Bereich</li> <li>→ positiv für Wettbewerb</li> </ul>
<b>Lizenzen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Lizenzierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• positiv</li> </ul>
<b>Sonstiges</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Mehrwertsteuerpflicht für Universaldienstleistungsprodukte TNTs (Einzelsendungen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• eher negativ</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hohe Kosten für Wettbewerber, Informationen zu Adressänderungen zu erlangen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• negativ</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preisniveau für Einzelsendungen lässt Raum für Wettbewerber</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• positiv</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nahezu keine sektorspezifische Regulierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• eher negativ</li> </ul>

Die Niederlande schöpfen die Reservierungsgrenzen für Standardbriefe voll aus; adressierte Werbesendungen hingegen sind grundsätzlich vom zugestandenen Monopolbereich ausgenommen. Es wird auf eine Lizenzierung vollständig verzichtet.

Vergleichbar mit Deutschland sind auch hier die Universaldienstprodukte – obgleich anders definiert – des Incumbents umsatzsteuerbefreit. Die Preisobergrenzenregu-



lierung verzichtet auf Effizienzvorgaben und lässt daher, da TNT die zugestandenen Preisobergrenzen nutzt, genügend Raum für Wettbewerber, profitabel im Markt anzubieten.

Die Regulierungsbehörde hat in den Niederlanden vergleichsweise wenig Rechte. Im Gegensatz zu Deutschland und erst Recht zu Großbritannien hat sie keinerlei Rechtssetzungsbefugnisse. Die Verhinderung unerlaubter Quersubventionierung obliegt dem Ministerium. Der ex-post Regulierung durch die Wettbewerbsbehörde kommt eine vergleichsweise bedeutende Rolle zu.

### 2.3.5 Schweden

Tabelle 12: Übersicht regulatorischer Marktzutrittsbedingungen in Schweden

Regulatorische Marktzutrittsbedingungen		Wettbewerbsauswirkung
<b>Reservierter Bereich</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seit 1993 keine Reservierung von Diensten</li> <li>Kein Anspruch auf Teilleistungszugang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>positiv</li> </ul>
<b>Lizenzen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lizenzanforderungen und laufende Berichtspflichten gering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lizenzierungsverfahren wirkt nicht als Markteintrittsbarriere</li> </ul>
<b>Sonstiges</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gleichbehandlung MwSt: Steuerpflicht auch für Incumbent</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>positiv</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niedrige Kosten für Wettbewerber, Informationen zu Adressänderungen zu erlangen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>positiv</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>In ersten Jahren nach Marktöffnung viele Gerichtsverfahren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>eher negativ</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nur Einzelsendungen des Incumbents unterliegen ex-ante Preisgenehmigung (Price-cap)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>eher negativ</li> </ul>

Bereits seit 1993 verzichtet Schweden auf die Reservierung von Diensten. Im Gegensatz zu Deutschland und Großbritannien muss der schwedische Incumbent Wettbewerbern keinen Teilleistungszugang einräumen. Analog zu Deutschland sind die Kosten für den Lizenzwerb und den Zugang zu Adressänderungen gering. Im Sinne der Wettbewerber ist ebenfalls hervorzuheben, dass sämtliche Produkte des Incumbents der Umsatzsteuerpflicht unterliegen.

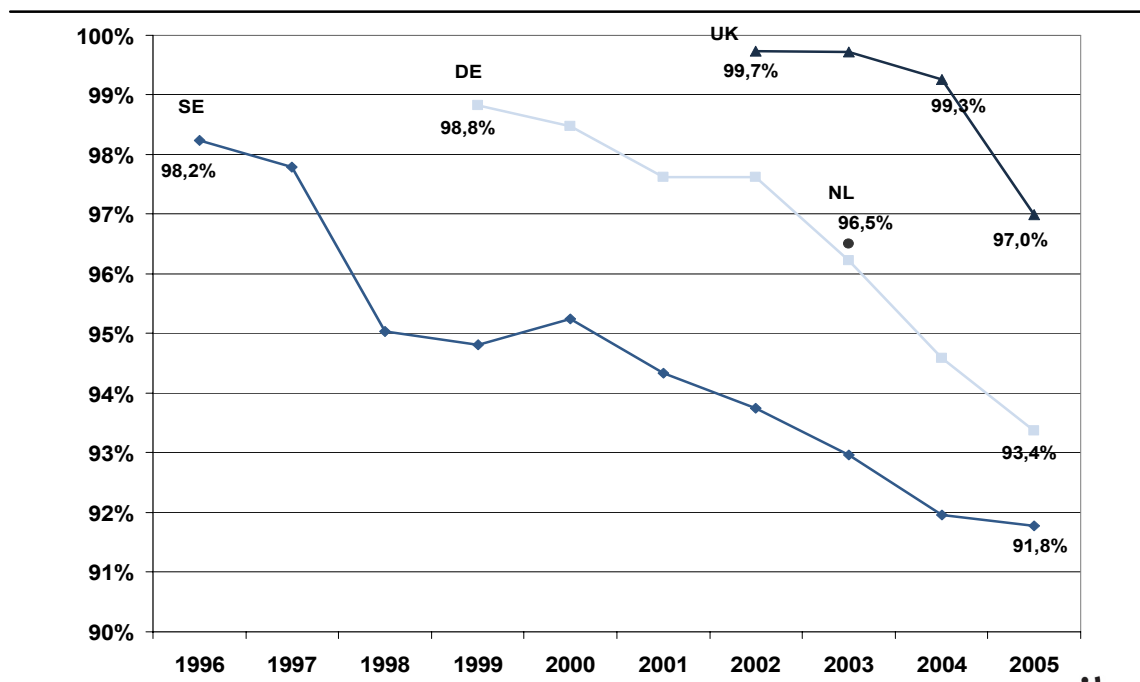
Bis 1997 sorgten viele Gerichtsverfahren einerseits für eine Klärung gesetzlicher Vorgaben; andererseits implizieren solche Verfahren aber für (potentielle) Wettbewerber eine Unsicherheit bezüglich der weiteren Entwicklung und unter der Annahme, dass sie selber klagen, erhebliche Kosten. Seit Änderung der Lizenz von Posten AB ist die Anzahl der vor Gericht ausgetragenen strittigen Fragen merklich zurückgegangen.

### 3 Wettbewerbsentwicklung in den Briefmärkten ausgewählter Länder

#### 3.1 Allgemeiner Überblick

Bevor auf die einzelnen Ländern gesondert eingegangen wird, liefert Abbildung 3 einen Überblick zur Entwicklung der Sendungsmengenanteile der Universaldienstleister. Finnland wurde nicht aufgenommen, da der Sendungsmengenanteil der finnischen Post Posti bis heute praktisch 100 % beträgt. Es wird deutlich, dass in allen Ländern der Universaldienstleister – unabhängig vom Zeitpunkt der Marktöffnung und von der eingeschlagenen Marktöffnungsstrategie – nach wie vor mehr als 90 % der Sendungsmenge zustellt. Zugleich wird erkennbar, dass der Sendungsmengenanteil der Incumbents sehr langsam schrumpft. Dies gilt insbesondere für die ersten Jahre nach der (teilweisen) Marktöffnung. Während in Schweden die Wettbewerber nach mehr als 10 Jahren der vollständigen Marktöffnung etwa 8 % der Sendungsmenge zustellen, waren dies in Großbritannien gerade 0,4 % – 3 Jahre nach dem ersten deutlichen Marktöffnungsschritt. Binnen eines Jahres ist der Anteil gleichwohl auf 3 % gestiegen (Marktanteile inkl. Konsolidierung. Der Anteil von End-to-end-Wettbewerbern ist erheblich geringer.).

Abbildung 3: Marktanteil der Universaldienstleister gemessen an Sendungsmenge lizenzierten Bereich in DE, NL, SE und UK



Bemerkungen: Der Umfang der lizenzierten Bereiche unterscheidet sich von Land zu Land.

DE: Adressierte Briefsendungen bis 1.000 g, Sendungsmengenanteil 2005 basiert auf Schätzungen;

NL: kein Lizenz- oder Autorisierungssystem, umfasst adressierte Briefsendungen und Magazine (Gewichtsgrenze unklar);

SE: Adressierte Briefsendungen bis 2.000 g;

UK: Adressierte Briefsendungen bis 350 g.

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Marktbeobachtungsberichten der Bundesnetzagentur, Postcomm, PTS, Ministerie van Economische Zaken.

Im folgenden wird für die einzelnen Länder untersucht, ob und wie sich Wettbewerber in den jeweiligen nationalen Briefmärkten etabliert haben. Je nachdem wie umfangreich die öffentlich zugänglichen Informationen sind, wird die Bearbeitung mal detaillierter, mal weniger detailliert ausfallen.

Im ersten Teil einer jeden Länderanalyse steht eine kurze Vorstellung eines Landes sowie der Stellung des Incumbents. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass neben regulatorischen Maßnahmen weitere Faktoren, wie Besiedlungsdichte und –struktur, wirtschaftliche Entwicklung, Sendungsmenge pro Kopf, sowie Entwicklungsstand, Markt- und Preisstrategie des jeweiligen nationalen Incumbents die Markteintrittsentscheidung und die Entwicklung des Wettbewerbs beeinflussen. Vor diesem Hintergrund werden wir die grundsätzliche Attraktivität eines Landes für Wettbewerber knapp anreißen. Detailliertere Informationen zu jedem Land finden sich in zwei Übersichten im Anhang.

Im zweiten Teil einer jeden Länderanalyse beschäftigen wir uns mit der Marktstruktur. Determinanten sind hier:

- Anzahl der Wettbewerber: keine, wenige, viele
- Größe der Wettbewerber: klein, groß
- Anzahl der Wettbewerber mit finanzkräftigen Investoren: mehrere, einer, keiner

Im dritten Teil einer jeden Länderanalyse werden die Markteintrittsstrategien ausgewählter Wettbewerber dargestellt. In diesem Zusammenhang wird zwischen folgenden Kategorien unterschieden:

- Geographische Marktsegmentierung: lokal, regional, national;
- Sachliche Marktsegmentierung:
  - Inhalt der Sendung: Werbesendungen, Korrespondenz (einschl. Rechnungen und Kontoauszüge);
  - Sendungsstrom: B2B, B2C, C2X;
  - Dienstleistungsmerkmal Brieflaufzeit: D+1, D+X mit  $X > 1$ , und taggenaue Zustellung.
  - Zustellhäufigkeit

Die hohe Anzahl der sachlichen Segmentierungsmerkmale ergibt sich aus der Verschiedenheit der Marktöffnungsstrategien und der begleitenden regulatorischen Rahmenbedingungen. Als weitere Segmentierungsmerkmale könnte der Dienstleistungsumfang (postvorbereitende Dienste mit Ausnahme der Zustellung und sogenannte end-to-end Dienstleistungen, die alle traditionellen Wertschöpfungsstufen von der Einsammlung bis zur Zustellung umfasst) herangezogen werden. Davon wird hier abgesehen. Die Entwicklung von Wettbewerb auf den der Zustellung vorgelagerten Stufen und das

Zusammenspiel mit dem Wettbewerb auf der E2E-Ebene (also Erbringung der kompletten Postdienstleistung) werden für Deutschland und Großbritannien separat diskutiert.

## 3.2 Deutschland

### 3.2.1 Einführendes

Die Kennziffern zu Deutschland (Tabelle A 1 und Tabelle A 2 im Anhang) zeigen, dass der deutsche Briefmarkt neben Frankreich und Großbritannien nicht nur zu den größten nationalen Briefmärkten zählt. Die sozio-demografischen Merkmale, wie erhebliche Wirtschaftskraft, hohe Bevölkerungsdichte insbesondere in den alten Bundesländern und ein hoher Urbanisierungsgrad, schaffen darüber hinaus gute Bedingungen für einen möglichen Markteintritt in das Zustellgeschäft.

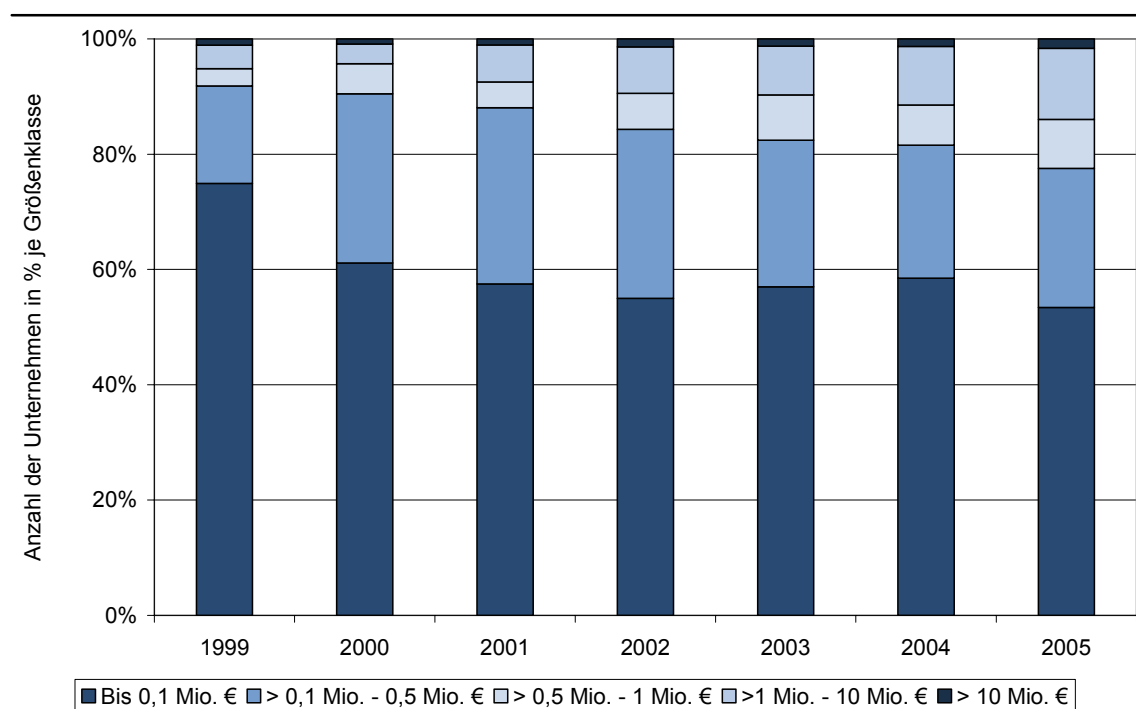
Die Deutsche Post AG ist ebenfalls gut aufgestellt. Sie erbringt Briefdienstleistungen auf einem hohen qualitativen Niveau und hat in den vergangenen Jahren sukzessive die Produktions- und Kostenstrukturen in der Briefzustellung optimiert. Dies spiegelt sich unter anderem in der hohen Umsatzrendite bei gleichzeitig sinkender Beschäftigtenzahl im nationalen Briefgeschäft wieder.

### 3.2.2 Marktstruktur

Seit dem ersten Marktöffnungsschritt in 1998 wurden durch die Bundesnetzagentur (BNetzA) zahlreiche Lizenzen an alternative Briefdienstleister vergeben:

- Bis Ende 2000 registrierte die BNetzA insgesamt 854 Lizenznehmer, von denen 621 ihre Tätigkeit auch tatsächlich aufgenommen haben (BNetzA (vormals RegTP), 2001, S. 58).
- Ende 2005 ist die Zahl der Lizenznehmer auf 1.374, davon ca. 900 aktive, angestiegen (BNetzA, 2006a, S. 105).

Abbildung 4: Größenstruktur der Lizenznehmer in Abhängigkeit vom Umsatz (DE)

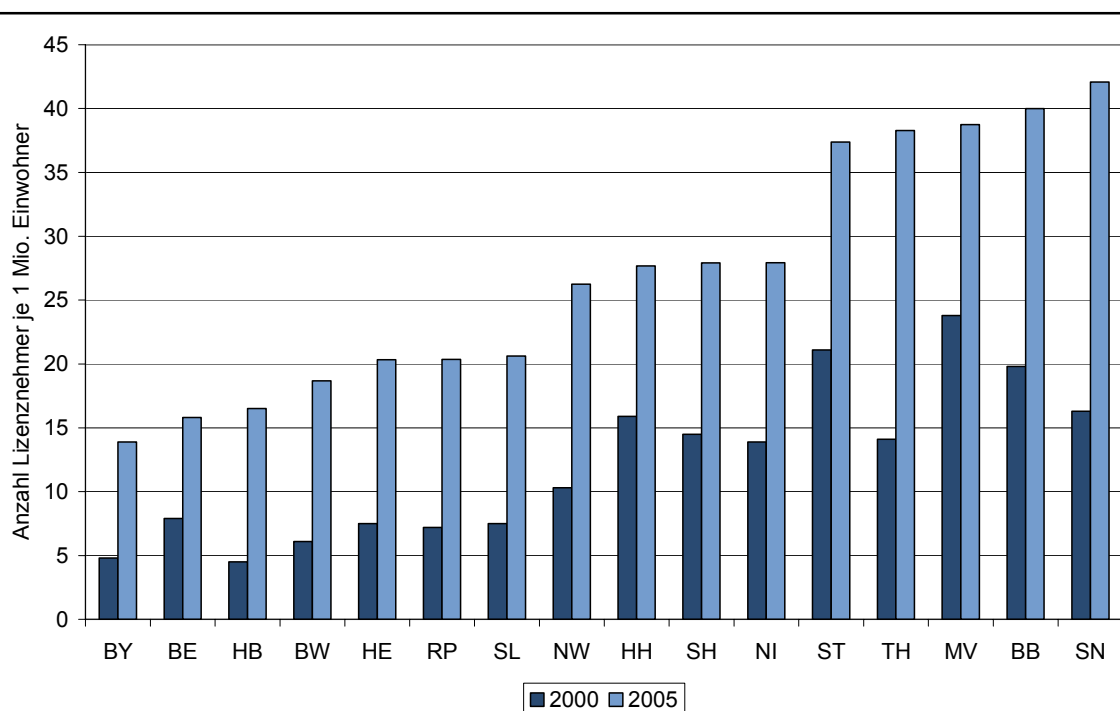


Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Marktbeobachtungsberichten der Bundesnetzagentur, 2005 geschätzt

Der Anteil der Kleinstunternehmen mit einem Umsatz von bis 100.000 Euro war in der Anfangsphase mit mehr als 70 % sehr hoch. Deren Anteil ist bis 2005 auf knapp über 50 % gesunken (siehe Abbildung 4). Gleichzeitig ist der Anteil der Unternehmen mit einem Umsatz von über 500 Tsd. Euro bis 2005 auf über 20 % angestiegen. In 2005 erwarten 13 Briefdienstleister, dass sie einen Umsatz von mehr als 10 Mio. Euro erzielen (BNetzA, 2006a, S. 103). In 2000 erreichten dieses Umsatzniveau lediglich 4 Dienstleister.

Die ausländischen Incumbents TNT und Swiss Post sind bei zwei der größeren deutschen Briefdienstleister beteiligt. Eine Tochter von Finland Post, Itella, bietet in Deutschland postvorbereitende Dienste an (WIK-Consult, 2006, S. 128). Daneben hat sich mit der PIN Group AG im Oktober 2005 ein Unternehmen herausgebildet, an dem die Verlagshäuser Axel Springer, Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ) und Holtzbrinck, sowie die Luxemburger Beteiligungsgesellschaft Rosalia (im Eigentum von Günther Thiel, Gründer von Thiel Logistik) beteiligt sind.

Abbildung 5: Lizenzdichte je Bundesland, 2000 und 2005 (DE)

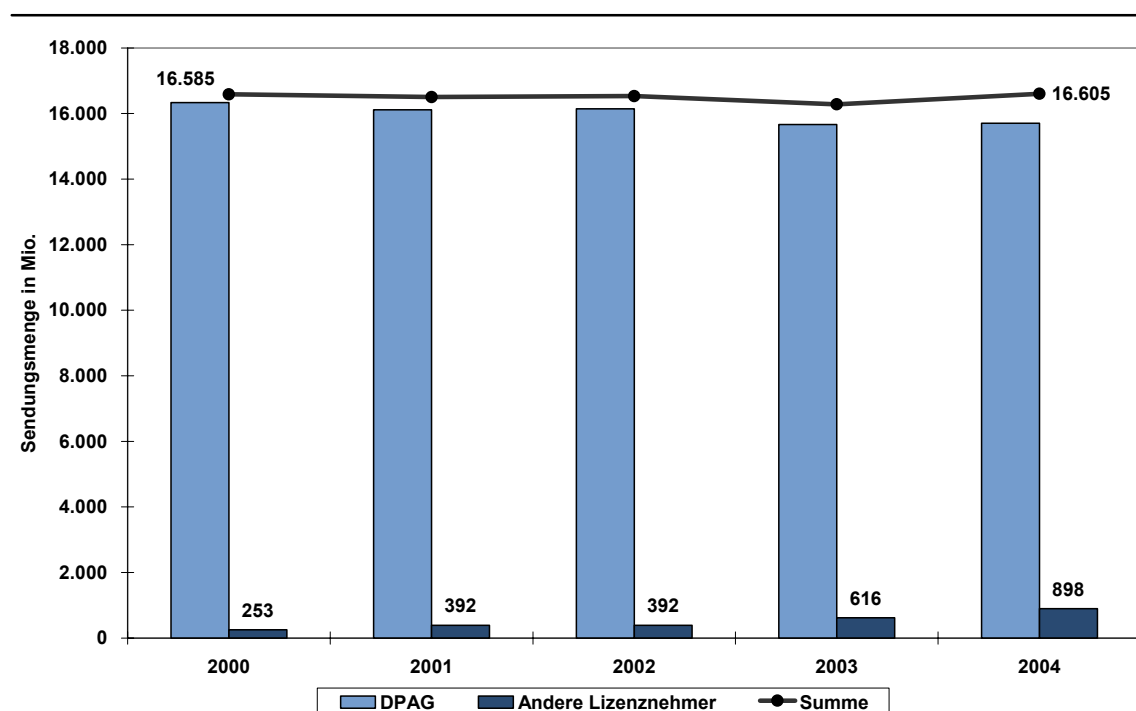


Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Marktbeobachtungsberichten der Bundesnetzagentur (Jahresbericht 2000 und 9. Marktbeobachtungsbericht 2006)

Die geographische Verteilung der Lizenznehmer verdeutlicht, dass die neuen Bundesländer eine deutlich höhere Dichte an Lizenznehmern aufweisen als die alten Bundesländer. Als wesentliche Ursache sieht die Regulierungsbehörde die schlechte wirtschaftliche Situation einhergehend mit hoher Arbeitslosigkeit (BNetzA, 2006b, S. 64).

Generell deutet die hohe Anzahl der Lizenzen auf relativ niedrige Markteintrittsbarrieren mindestens für Klein- und Kleinstunternehmen hin. Der Investitionsbedarf ist für diese Unternehmen vergleichsweise niedrig; Sortiermaschinen, ein größerer Fuhrpark und Räume werden erst bei größeren Sendungsmengen erforderlich.

Abbildung 6: Sendungsmengenentwicklung im lizenzierten Bereich (DE)



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Marktbeobachtungsberichten der Bundesnetzagentur

Die Sendungsmengenverteilung zwischen der Deutschen Post und den Lizenznehmern, dargestellt in Abbildung 4, verdeutlicht den erheblichen Größenunterschied zwischen den Marktteilnehmern. Ein aktiver Lizenznehmer stellt im Durchschnitt ca. 1 Mio. Sendungen, die Deutsche Post innerhalb des lizenzierten Bereichs etwa 16 Mrd. Sendungen jährlich zu.

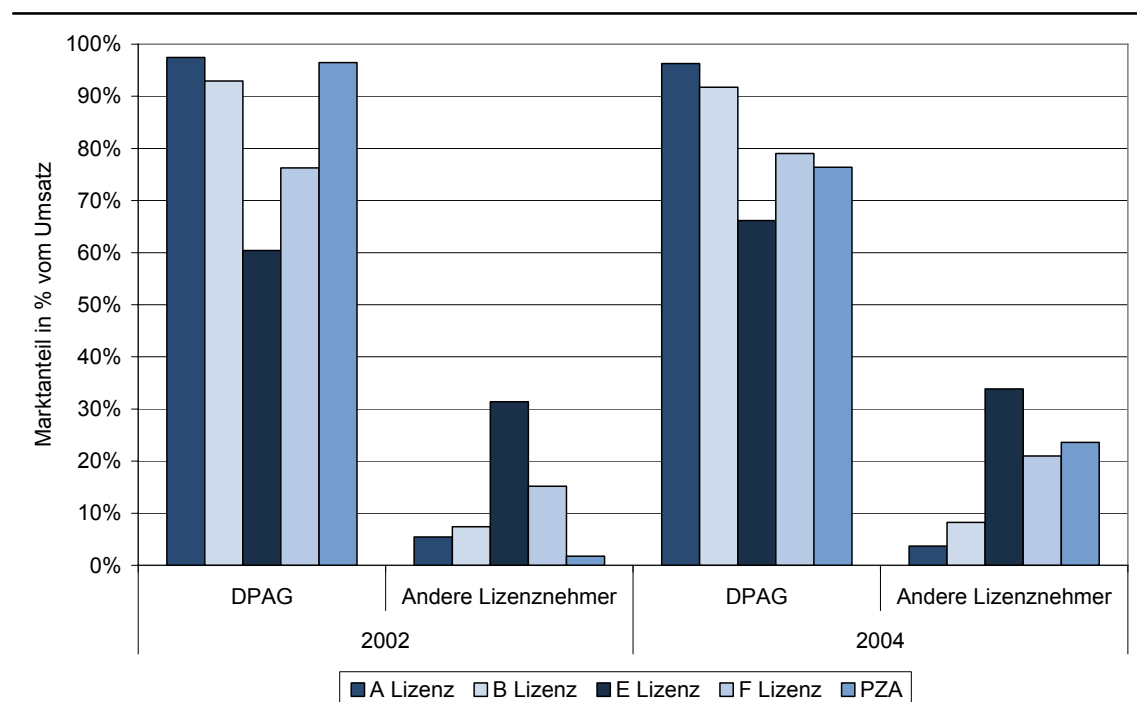
### 3.2.3 Markteintrittsstrategien

In Deutschland lassen sich Markteintrittsstrategien in drei verschiedene Gruppen unterteilen:

- Erstens können Wettbewerber autonom voneinander Lizenzen beantragen und entsprechende Dienste bereitstellen.
- Zweitens können Wettbewerber parallele Netzwerke aufbauen.
- Drittens können Wettbewerber als Konsolidierer auftreten. Sie bündeln die Sendungsmengen verschiedener Kunden und speisen diese dann an unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen der DPAG ein.

### Autonome Lizenznehmer

Abbildung 7: Marktanteile nach Umsatz je Lizenzklasse A, B, E, F und Postzustell-aufträge (PZA) (DE)



Quelle Eigene Darstellung in Anlehnung an Marktbeobachtungsberichten der Bundesnetzagentur

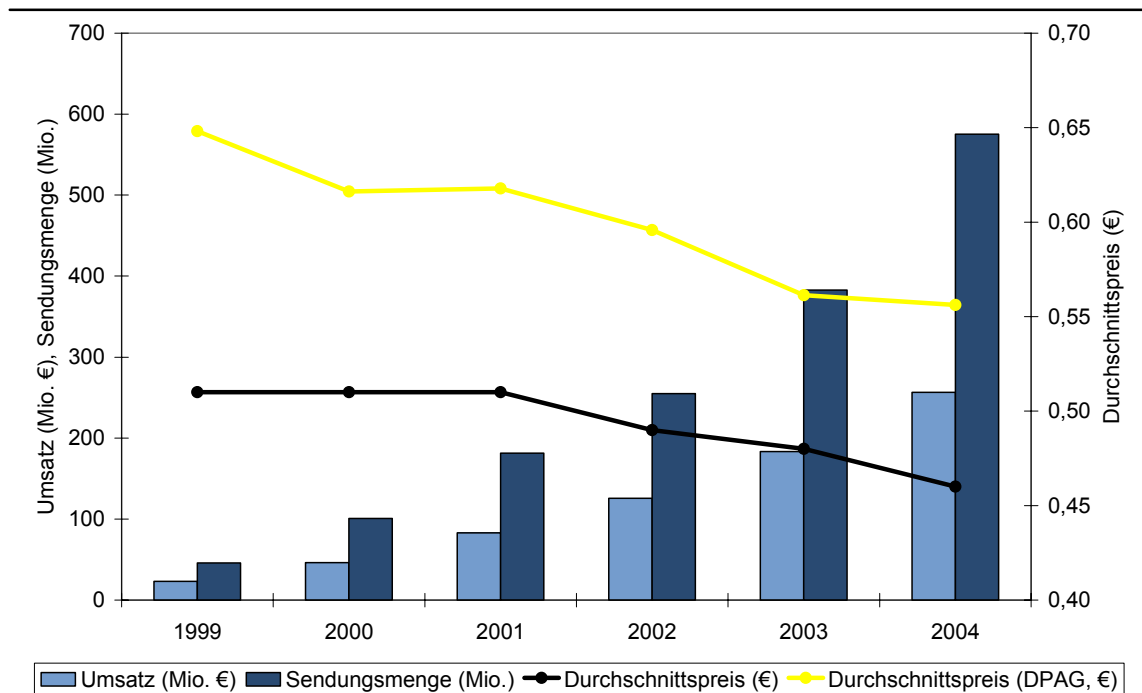
Die Deutsche Post bzw. Tochtergesellschaften der Deutschen Post sind ebenfalls Inhaberinnen der Lizenzklassen A, B, E, und F.<sup>59</sup> Abbildung 7 zeigt, dass die Deutsche Post in diesen Lizenzklassen der dominante Anbieter ist. Dies gilt insbesondere für nicht reservierte adressierte Briefsendungen über 200, bzw. seit 2003 100 g (A-Lizenz) und für adressierte Werbesendungen über 50 g (B-Lizenz).<sup>60</sup> Die Wettbewerber sind vergleichsweise stark positioniert in dem Bereich der postvorbereitenden Dienste, der einen Transport der Sendungen zu den Einlieferungsstellen der Deutschen Post erfordert (E-Lizenz), sowie bei der Zustellung von sogenannten Postzustellaufträgen.

<sup>59</sup> Die C Lizenz spielt praktisch keine Rolle. Die in 2003 eingeführten Lizenzklassen G und H für Auslandssendungen werden ebenfalls nicht betrachtet.

<sup>60</sup> Wie bereits zuvor im Regulierungsteil beschrieben liegt die Grenze der A-Lizenz seit Anfang 2006 bei 50g. Die B-Lizenz wurde durch diesen Schritt obsolet.



Abbildung 8: Sendungsmengen-, Umsatz- und Durchschnittspreisentwicklung im Bereich der D-Lizenz (DE)



Bemerkungen: Durchschnittserträge der Deutschen Post errechnen sich aus der Summe ihrer Umsätze im reservierten Bereich, der A- und der B-Lizenz geteilt durch die Summe der Briefsendungen. Werden die Sendungen, die im Rahmen der B-Lizenz zugestellt werden, nicht berücksichtigt, bleiben die Durchschnittserträge der Deutschen Post nahezu unverändert.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Marktbeobachtungsberichten der Bundesnetzagentur

Umsätze und Sendungsmengen, die Briefdienstleister im Rahmen einer D-Lizenz (höherwertige Postdienstleistungen) erzielen, sind durch stetiges Wachstum gekennzeichnet (siehe Abbildung 8). Dieser Trend setzte sich auch in 2005 fort. Mit dieser Entwicklung gehen sinkende Durchschnittserträge (und vermutlich auch sinkende Durchschnittskosten) einher, die in 2004 immerhin rund 0,10 Euro unterhalb der Durchschnittserträge der Deutschen Post liegen.

Die Regulierungsbehörde unterscheidet in Abhängigkeit der Dienstleistungscharakteristika fünf Klassen von D-Lizenznehmern:

- D1 Dienstleistung mit taggleicher Zustellung (nicht strittig)
- D2 Dienstleistung mit Übernacht-Zustellung (Zulässigkeit noch strittig)
- D3 Dienstleistung mit termingenaue Zustellung (nicht strittig)
- D4 Dienstleistung mit Sendungsverfolgung (nicht strittig)
- D5 Integrierte Logistikdienstleistung<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Die integrierte Logistikdienstleistung stellt eine Komplettlösung „aus einer Hand“ dar. Sie umfasst den Herstellungs- und Beförderungsprozess der vom Absender auf elektronischem Wege eingeliferten

Mit großem Abstand zeichnen sich die Dienstleistungen der D-Lizenznehmer durch Besonderheiten bei der Brieflaufzeit (Lizenzarten D1-D3) aus; die Dienstleistung mit Sendungsverfolgung gewinnt langsam an Bedeutung, während das Angebot einer integrierten Logistikdienstleistung bislang nur von sehr wenigen Lizenznehmern (insgesamt 7) bereitgestellt wird (BNetzA, 2006b, S. 32).

#### *Aufbau paralleler Netzwerke*

Aktuell findet eine interessante Entwicklung statt. Kleine Unternehmen treten über unterschiedliche Kooperationsformen größeren Netzwerken bei. Diese werden von der PIN Group AG und TNT Post (vormals EP Europost AG & Co.KG) angeführt; beide erzielen Umsätze von mehr als 10 Mio. Euro pro Jahr im lizenzierten Bereich.<sup>62</sup> Gleichzeitig verfügen beide Unternehmen über solvente Investoren: EP Europost ist zu 71 % im Eigentum des holländischen Postunternehmens TNT, während die PIN Group AG im Besitz von mehreren Verlagshäusern und einem luxemburgischen Investor ist. Sie starteten ihre Zustelldienste auf lokaler und regionaler Ebene und streben beide die Entwicklung eines flächendeckenden, bundesweiten Zustellnetzes an.

#### **Unternehmensbeispiel PIN Group AG**

- Die PIN AG wurde 1999 in Berlin von Privatpersonen gegründet und versorgte die Bundeshauptstadt mit Briefdienstleistungen.
- Gründung der PIN Group AG im Oktober 2005 unter Beteiligung der Verlagshäuser Axel Springer, Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ) und Holtzbrinck, sowie der Luxemburger Beteiligungsgesellschaft Rosalia (im Eigentum von Günther Thiel, Gründer von Thiel Logistik). Die Gründer der PIN AG, die zuvor ihre Anteile an die Verlagshäuser verkauft haben, haben das Unternehmen im April 2006 verlassen. Jeder Investor hält 25 % der Anteile an der PIN Group AG. Im Gesellschaftervertrag ist festgelegt, dass keiner der Eigentümer seine Anteile vor Mitte 2008 verkaufen darf. Im Falle eines Verkaufs haben die verbleibenden Eigentümer ein Vorkaufsrecht.
- Die Zahl der zugestellten Briefe stieg von 11 Mio. auf 200 Mio. Sendungen zwischen 2000 und 2005. Für 2006 rechnete es mit einer weiteren Verdopplung.

---

Nachricht bis hin zum Empfänger in einer garantierten Qualität. ([www.bnetza.de](http://www.bnetza.de), Hinweise zur Lizenzbeantragung).

**62** Eine interessante überregionale Unternehmensstrategie verfolgt auch Xanto (<http://www.xantonet.net>). Es handelt sich hier um einen Zusammenschluss verschiedener Speditionen, die einen flächendeckenden Transport organisieren wollen. Die Zustellung wird regionalen Dienstleistern überlassen. Eine weitere überregionale Kooperation entwickelt sich mit dem Briefnetz Süd (<http://www.briefnetzsued.de/d.html>). Hier handelt es sich um einen Zusammenschluss von zwölf bayrischen Briefdiensten, die alle ausnahmslos von Zeitungs- und Anzeigenblattverlagen gegründet wurden.

Ein Unternehmen, das vorgelagerte Dienstleistungen übernimmt und nun versucht, kleinere private Dienstleister um sich zu scharen, ist bspw. iq-letternet GmbH (<http://www.iq-letter.net>).

- Der Fokus liegt auf B2B und B2C Sendungen; gleichzeitig hat man sich nun über PIN Shops, PIN Partner-Shops und eine Hotline für Privatkunden geöffnet (Herausgabe von Briefmarken; Aufstellung von Briefkästen in Berlin, Köln).
- Die PIN Group hat aktuell fünf Basisprodukte: Postkarte, Brief bis 20 g, Brief bis 50 g, Brief bis 500 g; Brief bis 1.000 g; die Nettopreise liegen nach eigenen Angaben um 14-30 % niedriger als vergleichbare Produkte der DPAG (Pin AG, 2006). Neben diesen Basisprodukten bietet die PIN Group Zusatzleistungen und entgeltbegünstigte Sendungen (Infopost, -brief, Warensendung, Büchersendung) an.
- Briefdienstleistungen werden durch Zusammenschaltung bereits existierender Zustellorganisationen erbracht, die sich im Eigentum der Anteilseigner der PIN Group AG befinden. Daneben wurden weitere lokale Dienstleister aufgekauft (z.B. mehrheitliche Übernahme der westfälischen Annen Post und der in Düsseldorf ansässigen Net-DBS GmbH im März 2006). Zur PIN Group gehörten der Westdeutsche Post Service (WPS) in Essen, der Punkt Direkt Vertrieb (PDV) in Hamburg, der Thüringer Post Service (THPS) in Erfurt sowie die PIN AG in Berlin nebst Tochtergesellschaften in Köln (PIN NRW GmbH), Leipzig (PIN Sachsen GmbH) und Frankfurt am Main (PIN Hessen GmbH).
- Das Ziel der PIN Group AG ist es mittelfristig, ein bundesweit flächendeckendes Zustellnetz aufzubauen. Bis Ende 2006 sollen bereits 80 % der Bevölkerung bedient werden können. Zu diesem Zweck greift das Unternehmen auf die Einbindung bestehender lokaler und regionaler Zustellorganisationen zurück, wobei sie verschiedene Vertragsmodelle anwendet:<sup>63</sup>
  - Zustellpartner: Zustellvertrag ohne weitere Einbindung in das Netzwerk der Unternehmensgruppe;
  - Kooperationspartner: Kooperationsvertrag mit eingeschränkter Einbindung in das Netzwerk;
  - Franchisepartner: Franchisevertrag mit voller Einbindung in das Unternehmensnetzwerk;
  - Beteiligungen: Beteiligungen an der PIN Group AG, bzw. Beteiligung der PIN an dem Zustellunternehmen.

Diese breite Palette an Kooperationsmöglichkeiten mit abgestufter Integration in das Netzwerk ermöglicht es der Unternehmensgruppe, auf die Bedürfnisse möglicher Partner weitestgehend einzugehen. Gleichzeitig besteht allerdings die Gefahr, dass einheitliche, technische und organisatorische Standards je nach Bindungsgrad

---

<sup>63</sup> PIN Group AG, <http://www.pin-group.net/web/pin/partnerW3DnavidW265.php>; zuletzt aufgerufen am 19.3.2007.

schlechter durchgesetzt werden können. Dadurch können Risiken für die Dienstleistungsqualität und die Einhaltung der hohen qualitativen Anforderungen für Dienstleistungen, die im Rahmen der D-Lizenz erbracht werden, entstehen. Um dem entgegenzutreten, plant die PIN Group AG mindestens 50 % der Haushalte über Zustelldienste zu versorgen, die sich mind. mehrheitlich im Eigentum der Gruppe befinden.<sup>64</sup>

### Unternehmensbeispiel TNT Post (vormals EP Europost)

- Im Oktober 2000 wurde in Hannover EP Europost als Gemeinschaftsunternehmen der niederländischen TPG Post und der Hermes Logistik Gruppe gegründet. TPG Post hält 71 % und die Hermes Logistik Gruppe die verbleibenden 29 % des Unternehmens. Die Haushaltsabdeckung zum Start beträgt 23 %. 2005 gründet EP Europost die Briefpartner System AG. Das Netzwerk der EP Europost deckt derzeit bis zu 86 % der deutschen Haushalte ab. Im April 2006 erfolgt die Umfirmierung der EP Europost AG & Co. KG auf TNT Post AG & Co. KG.<sup>65</sup> Hintergrund ist die Vereinheitlichung der Briefmarktaktivitäten der holländischen TNT Post (vormals TPG Post) unter einem einheitlichen Label. Die Geschäftsaktivitäten umfassen die folgenden Bereiche:
  - Adressierte Zustellung international (über Spring, einem Gemeinschaftsunternehmen von TNT, Royal Mail, und Singapore Post);
  - Adressierte Zustellung national (Aktivitäten der ehemaligen EP Europost);
  - Adressierte Zustellung regional (TNT Post Regioservice): Aktivitäten von regional tätigen Lizenznehmern, die von TNT im Laufe der Zeit aufgekauft worden sind; es existieren Niederlassungen in Düsseldorf, Essen (Abdeckung Ruhrgebiet), Frankfurt, Hamburg, Köln und Stuttgart; bislang keine Niederlassungen in den neuen Bundesländern;
  - Unadressierte Zustellung (TNT Post Direktwerbung);
  - Post Services (Cendris, Dokumenten- und Poststellenmanagement).
- Briefsegmente abhängig vom Unternehmensteil
  - Adressierte Zustellung national: B2X Segment mit taggenauer Zustellung; Zustellung erfolgt werktäglich, wobei Montag und Samstag als ein Zustelltag begriffen werden,<sup>66</sup> Haushaltsabdeckung ca. 90 % über regionale Brief-

---

<sup>64</sup> PIN Group AG, „Die Vision ... die Verlagspost“, Vortrag Axel Springer Verlag vom 17.11.2005, VDZ Zeitschriftentage 2005.

<sup>65</sup> Website [www.tntpost.de](http://www.tntpost.de), Firmengeschichte.

<sup>66</sup> Information gem. Lena Ziebart (Customer Service, TNT) per e-mail am 1.11.2006; Briefzustellung erfolgt zumeist zusammen mit Zeitungsauslieferung.

dienstleister und etwa 150 lokal tätige Systempartner; Systempartner unterliegen klaren Vorgaben hinsichtlich technischer und organisatorischer Standards, u.a. einheitliche Qualitäts- und Leistungsstandards für alle Zustellpartner, systematische Qualitätssicherung und einheitliches Auftreten am Markt (Tisken, 2006).

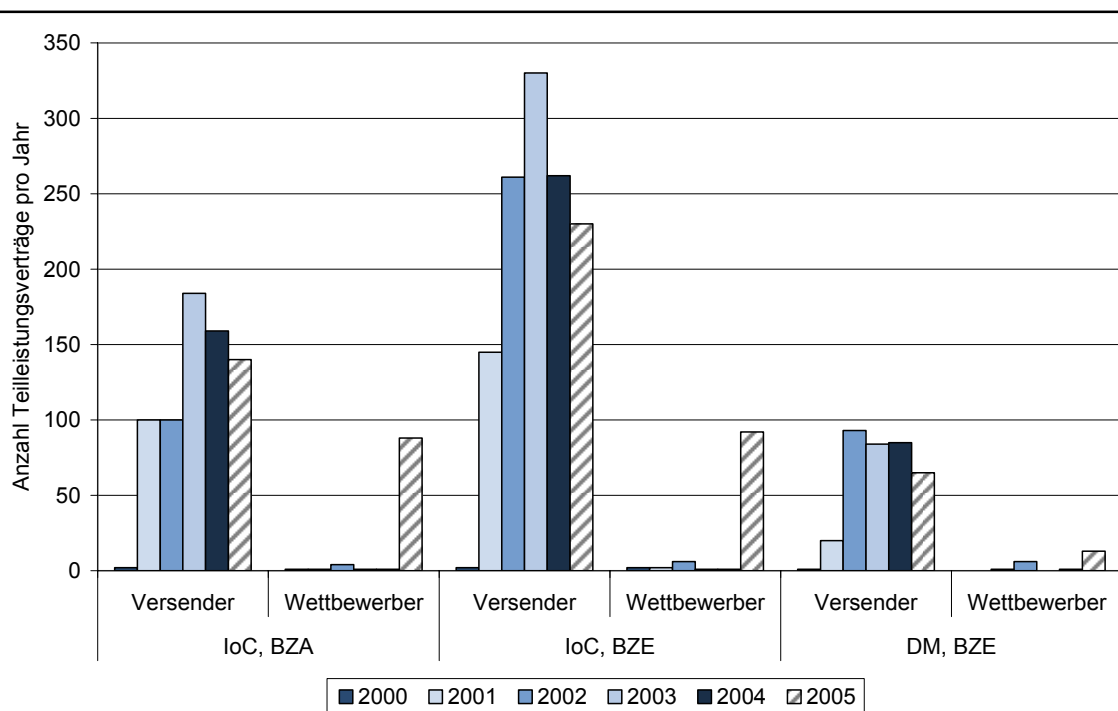
- Adressierte Zustellung regional: B2X mit garantierter Übernachtzustellung bis 12 Uhr; daneben Einschreiben und Postzustellaufträge (Preisstruktur richtet sich nur nach Format, Gewicht spielt keine Rolle, Mindesteinlieferungsmenge durchschnittlich 25 Sendungen/Tag).

Typisch für die Markteintrittsstrategien auf Wachstum ausgerichteter Lizenznehmer ist die Etablierung zunächst lokaler/regionaler Zustellnetze. Die Erweiterung des Versorgungsgebietes erfolgt über die Vernetzung dieser regional tätigen Unternehmen. Dabei unterscheidet sich die vertragliche Natur der Kooperationen bei den beiden hier betrachteten Unternehmen. Während die PIN Group AG vier verschiedene Varianten anbietet, arbeitet TNT Post mit dem Modell der Systempartnerschaft, welches durch strikte Vorgaben für die Partner gekennzeichnet ist.

### *Konsolidierung*

Seit der Entscheidung des Bundeskartellamts im Februar 2005 ist es für Postdienstleister grundsätzlich möglich, adressierte Briefsendungen auch unter 100 g (seit 2006 50 g) bei Versendern einzusammeln, zu konsolidieren und unter Inanspruchnahme von Rückvergütungen bei den Briefzentren der Deutschen Post einzuliefern. Die Möglichkeit eines Teilleistungszugangs besteht schon seit dem Jahr 2000, wurde aber aufgrund der Restriktion auf Sendungen außerhalb des reservierten Bereiches durch Wettbewerber praktisch nicht genutzt. Eine Ausnahme hier war die Postcon Deutschland AG (vormals Postcon eG), ein Unternehmen, das mittlerweile von TNT übernommen wurde. Sie schloss als erste Organisation mit der Deutschen Post einen Vertrag zur Einlieferung konsolidierter Briefsendungen. Der Grund lag darin, dass Genossenschaften im Gegensatz zu anderen Unternehmensformen weder von der Regulierungsbehörde noch von der Deutschen Post als Organisation gesehen wurde, die die Beförderung und Einlieferung der Briefsendungen gewerbsmäßig erbrachte. Der Vertrag mit der DPAG im August 2003 erlaubte es Postcon, bei großen und mittelgroßen Versendern unsortierte und bereits frankierte Sendungen einzusammeln (mind. 300 Briefe tägl.), zu sortieren und diese bei den Briefzentren der Deutschen Post einzuliefern.

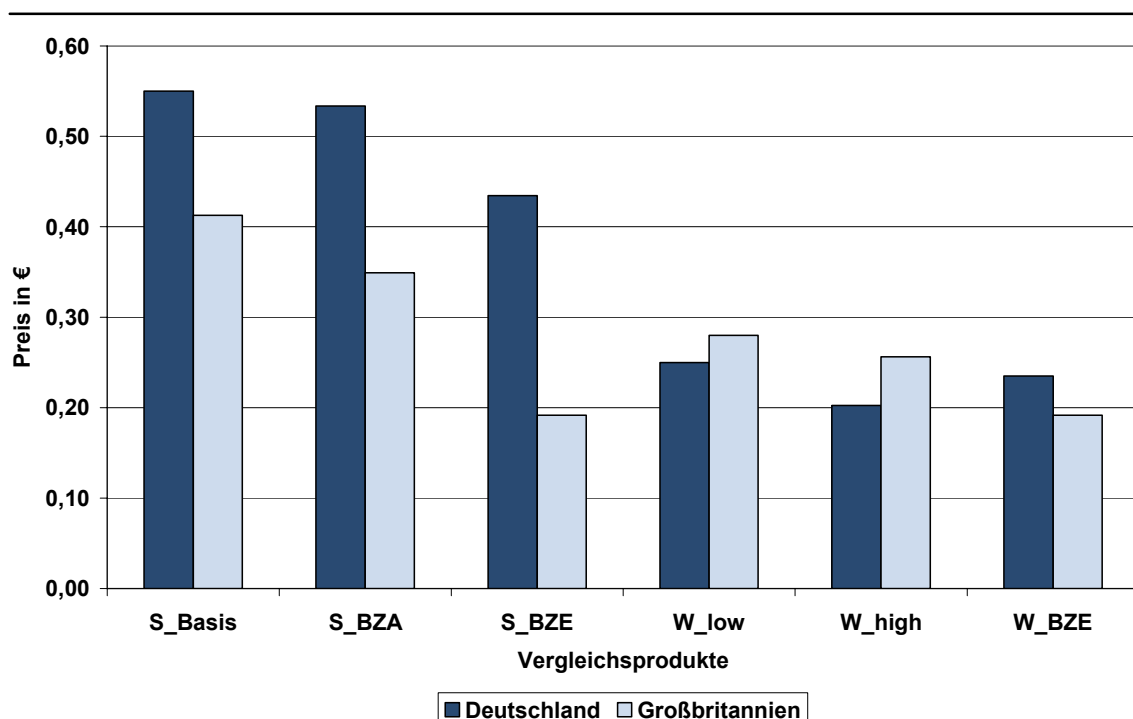
Abbildung 9: Abgeschlossene Teilleistungsverträge zwischen Wettbewerbern und DPAG pro Jahr (DE)



Quelle: WIK-Consult (2006), Basierend auf Jahres- und Tätigkeitsberichten der Bundesnetzagentur

Großversender machen schon lange regen Gebrauch von Teilleistungsverträgen. Dies verdeutlicht Abbildung 9. Es werden die Anzahl der abgeschlossenen Teilleistungsverträge seit deren Einführung, getrennt für Versender und Wettbewerber dargestellt. 2005 ist die Zahl der Verträge, die zwischen der Deutschen Post und Wettbewerbern abgeschlossen wurde, sprunghaft angestiegen. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Einlieferung von nicht inhaltsgleichen Sendungen. Die Nutzung des Teilleistungszugangs für Werbesendungen ist hingegen preislich nicht attraktiv; ein Grund hierfür sollten die vergleichsweise niedrigen Tarife sein, die die Deutsche Post für Infopost im allgemeinen in Rechnung stellt (siehe dazu auch Abbildung 10).

Abbildung 10: Tarife für Teilleistungszugang in DE und UK für Briefsendungen (2004)



Erläuterungen:

S – Standardbrief

W – Werbebrief

Basis: Tarif ohne Rabatte

BZA: Preis bei Einlieferung in das Briefzentrum Abgangssortierung

BZE: Preis bei Einlieferung in das Briefzentrum Eingangssortierung

W\_low: Preis für Werbesendungen mit niedriger eingelieferter Sendungsmenge

W\_high: Preis für Werbesendungen mit hoher eingelieferter Sendungsmenge (1 Mio. Sendungen).

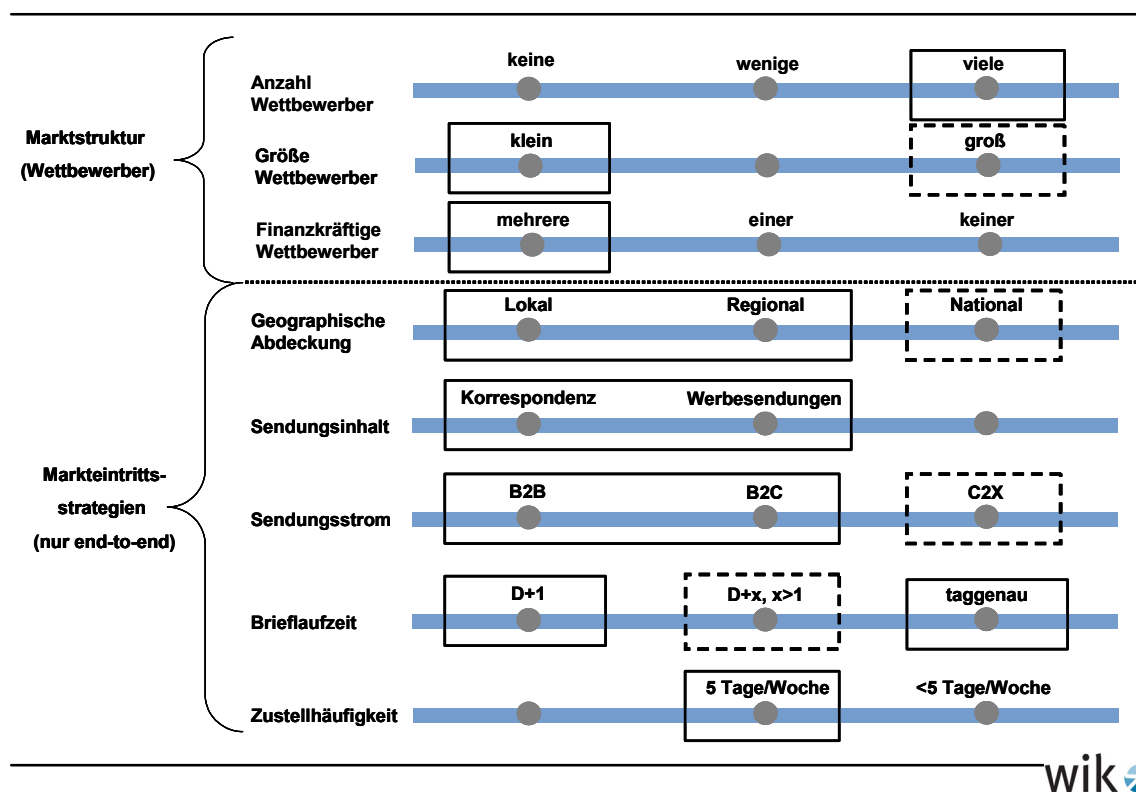
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an WIK-Consult (2005).

Es fällt auf, dass der Preis für die Einlieferung eines Standardbriefes im Briefzentrum Eingangssortierung in Deutschland über dem Preis eines eingelieferten Werbebriefes liegt. In Großbritannien ist die Situation umgekehrt.

Bislang liegen keine Zahlen zu Mengenentwicklungen im Bereich der Briefkonsolidierung vor. Es ist zu erwarten, dass sich dieser Bereich dynamisch entwickeln wird. Es bleibt grundsätzlich die Frage, ob die Konsolidierung von Briefsendungen mit anschließender Übergabe an die Deutsche Post die Entwicklung des end-to-end Wettbewerbs beeinflussen wird.

### 3.2.4 Zusammenfassung

Abbildung 11: Marktstruktur und Markteintrittsstrategien in Deutschland



Obige Abbildung fasst die wesentlichen Punkte für Deutschland noch einmal überblicksartig zusammen. Wie zuvor im Text untergliedern wir in Marktstruktur und Markteintrittsstrategien, betrachten aber jeweils nur den end-to-end-Wettbewerb. Das seit 2005 erstarkende Konsolidierungsgeschäft bleibt hier unberücksichtigt.

Deutschland hat ausgesprochen viele Wettbewerber. Sie sind vornehmlich klein. Über das Zusammenschließen in Netzwerken gelangen sie aber zunehmend zu größeren Einheiten. Hinter den beiden größten Wettbewerbern, TNT Post und Pin Group AG, stehen finanzkräftige Investoren, die auch bei etwaigen Preiskämpfen gewillt sein sollten, kurz- bis mittelfristige Verluste zu verkraften. Grundsätzlich könnte die DPAG sich in der Zukunft entschließen, in Preiskämpfe einzutreten; eine Praxis, die sie bislang nicht verfolgte.

Wettbewerber in Deutschland sind zumeist lokal tätig. Sie differenzieren nicht hinsichtlich des Sendungsinhalts, konzentrieren sich aber auf den Versendertyp Unternehmen. Erst in Ansätzen öffnen sie sich auch Haushalten als Nachfrager. Die werktägliche Zustellung ist Grundlage der D+1 Zustellung. Taggenaue Zustellung ist ebenso etabliert, während die D+x Zustellung bisher nicht mit den Anforderungen der D-Lizenz vereinbar ist und daher erst in jüngerer Zeit an Bedeutung gewinnt.



### 3.3 Finnland

#### 3.3.1 Einführendes

Finnland ist flächenmäßig so groß wie Deutschland, zählt aber lediglich gut 5 Mio. Einwohner.<sup>67</sup> Die Bevölkerung konzentriert sich auf den südlichen Teil des Landes. Der Urbanisierungsgrad ist vergleichsweise niedrig. Die Internetpenetration ist mit gut 50 % hoch; im Verhältnis zu den anderen hier betrachteten Ländern ist sie gleichwohl gering.

Der finnische Briefmarkt verzeichnet sinkende Sendungsmengen. Die finnische Posti – noch zu 100 % in Staatsbesitz – schaffte es, diesem Trend zum Teil dadurch entgegenzuwirken, dass sie ihre Marktstellung im Bereich der Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften ausbaute. Der Postgesetzgeber unterstützte den Incumbent insofern, als die Laufzeitvorgabe von 95 % auf 85 % abgesenkt wurde. Damit kann er nun in ländlichen Gebieten Briefe zusammen mit Zeitungen im Rahmen der Frühzustellung verteilen. Posti achtete seinerseits stets auf ein gutes Verhältnis zu Politik. Es wich bspw. nicht von Einheitspreisen ab.

Das Unternehmen hat sich in Richtung Mehrwertdienste diversifiziert und bietet insbesondere postvorbereitende Dienste (inkl. Druck) auch im Ausland an. Über den Markennamen Itella ist es in Deutschland, den anderen skandinavischen sowie den baltischen Staaten aktiv. Insgesamt weist die finnische Posti eine stabile Gewinnsituation auf. Die Profitabilität des Briefbereichs ist dabei unbekannt.

#### 3.3.2 Marktstruktur und Markteintrittsstrategien

Bis heute hat sich im finnischen Briefmarkt kein Wettbewerber etabliert. 1997 wurde einem Unternehmen, Suomen Suoramainonta Oy, eine Lizenz für die Zustellung von adressierten Briefsendungen im Großraum Helsinki erteilt. Das Unternehmen war und ist wohl aktiv in der Verteilung nicht adressierter Sendungen und der Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften (OECD, 2003, S. 44). Suomen Suoramainonta hat aber bis heute das Briefzustellgeschäft nicht gestartet. Eine zusammenfassende Übersichtsgrafik erübrigt sich.

---

<sup>67</sup> Siehe zusammenfassende Tabelle A 3 zu Finnland und Tabelle A 4 zur finnischen Posti.

## 3.4 Großbritannien

### 3.4.1 Einführendes

Großbritannien ist ähnlich dicht besiedelt wie die Bundesrepublik.<sup>68</sup> Auch der Urbanisierungsgrad ist vergleichbar. Die Wirtschaftskraft lag 2005 am unteren Rand der hier betrachteten Vergleichsländer, die Internetpenetration im unteren Mittelfeld.

Die britische Royal Mail wird erst seit 1999 als gewinnorientiertes Unternehmen in privater Rechtsform geführt. Der Staat hält 100 % der Anteile. Auch wenn sich die Dienstleistungsqualität des Incumbents erheblich verbessert hat, sind die Investitionsrückstände erheblich. Daneben wälzt Royal Mail eine riesige Deckungslücke bei ihren Betriebspensionen von über 5 Mrd. GBP mit sich herum. Auch dies ist ein Grund dafür, dass im Manifest für die Parlamentswahlen 2005 jeglichen Privatisierungsgedanken abgeschworen wurde. Aktuell argumentiert Royal Mail, dass angesichts der hohen Pensionslücke das Unternehmen nichts wert sei. Auf diese Weise versucht man die Mitarbeiter am Unternehmen beteiligen zu können und eine Unterstützung der starken Gewerkschaft zu erlangen, das Unternehmen auch materiell zu privatisieren.<sup>69</sup>

### 3.4.2 Marktstruktur

Tabelle 13 weist für Großbritannien neben Royal Mail 18 Lizenznehmer aus. Sechs hiervon sind aktuell aktiv. Die Unternehmen, die in 2001 und 2002 Lizenzen für Briefdienstleistungen erhalten haben, sind am Markt etabliert. Einzige Ausnahme ist Express Ltd., die in Kooperation mit TNT Post UK die Flächenzustellung von Briefen im Rahmen ihrer Milchvertei­lungsorganisation erbrachte. Das Unternehmen hat im November 2005 seine Lizenz zurückgegeben. Seither ist TNT Mail UK hauptsächlich im Konsolidierungsgeschäft tätig. Gleichzeitig hat die Deutsche Post durch Kauf von Speedmail und Securicor zwei weitere Unternehmen unter ihrem Label DHL Global Mail vereinigt. 2003 und 2004 wurden keine weiteren Lizenzen nachgefragt. Erst ab 2005, mit der Entscheidung zur vollkommenen Marktöffnung, haben weitere Unternehmen Lizenzen beantragt und erhalten. Diese Unternehmen sind bis heute noch nicht wesentlich in Erscheinung getreten.

Die tätigen Unternehmen in Großbritannien sind relativ z.B. zu den deutschen Wettbewerbern groß. Aktuelle disaggregierte Zahlen der DPAG- und TNT-Töchter sind aktuell nicht verfügbar. Jahresumsätze von UK Mail und DX Networks sollten nach Postcomm (2006, S. 55f.) bei rund 37 resp. 100 Mio. GBP liegen. Damit fallen die aktiven briti-

---

<sup>68</sup> Vgl. Tabelle A 5 zu den Rahmenbedingungen in Großbritannien und Tabelle A 6 zu den Kenn­daten der britischen Royal Mail.

<sup>69</sup> Siehe KEP-Nachrichten, Nr. 40 vom 6.10.2006.

schen Lizenznehmer zu einem wesentlichen Teil in die größte Unternehmensklasse, die bspw. die deutsche BNetzA führt.<sup>70</sup>

Tabelle 13: Lizenznehmer im britischen Briefmarkt exkl. Royal Mail

Lizenznehmer	Datum der ersten Lizenzvergabe
<b>2001</b>	
DX Network Services Limited	09/2001
UK Mail	11/2001
<b>2002</b>	
Citipost AMP Limited (ehemals Alternative Mail and Parcels Ltd)	05/2002
Securicor Omega Express Limited (Teil von DHL Global Mail)	05/2002
Secure Mail Services Limited (ehemals Special Mail Services)	06/2002
Express Limited	07/2002, Rückgabe 11/2005
Speedmail International Limited (Teil von DHL Global Mail)	07/2002
DHL Global Mail (Deutsche Post Global Mail (UK) Limited)	08/2002
TNT Post UK Limited (ehemals TPG Post UK Ltd und TNT Mail UK Limited)	09/2002
<b>2005</b>	
Entscheidung für vollständige Marktöffnung: 18. Februar 2005	
Mail Plus Limited	02/2005
Racer Consultancy Management Services Ltd	05/2005
Intercity Communications Limited	08/2005
Lynx Mail (trading name of Red Star Parcels Limited)	08/2005
CMS (trading name of Royale Research Limited)	10/2005
Target Express Parcels	10/2005
<b>2006</b>	
Secured Mail Limited	04/2006
Challenger Security Services	06/2006
ANC Limited	06/2006
Zip Mail Ltd.	10/2006

Quelle: Website Postcomm ([www.psc.gov.uk](http://www.psc.gov.uk)), Stand: Januar 2007

### 3.4.3 Markteintrittsstrategien

In Großbritannien lassen sich Markteintrittsstrategien danach unterscheiden, ob parallele Netzwerke aufgebaut oder Konsolidierungsdienstleistungen erbracht werden. Nach

<sup>70</sup> Dieses größte Segment beginnt in den deutschen Marktuntersuchungen bei einem Jahresumsatz von 10 Mio. €. Ihm gehörten 2005 13 Unternehmen (1,7 %) (BNetzA, 2006b, S. 47). Die größten fünf erzielten 2004 kumuliert einen Umsatz von über 500 Mio. €.

Tabelle 14, die einen Überblick über die Markteintrittsstrategien der Aktivitäten der Lizenznehmer (außer Royal Mail) gibt, sind die end-to-end-Volumina gegenüber konsolidierten Mengen klein.

Tabelle 14: Markteintrittsstrategien und Sendungsmengen der Unternehmen im britischen Briefmarkt

Provider	End-to-end	Delivered by Royal Mail	
Challenger		*	* Under 100,000
Citipost AMP	⊙		⊙ 100,000 to 1,000,000
CMS	⊙	*	⊙ 1,000,000 to 10,000,000
DHL Global Mail (Trading name of Speedmail International Limited)	⊙		⊙ Over 10,000,000
DX	⊙		
Intercity	*	*	
Mail Plus		*	
Racer		*	
SMS		⊙	
Target		⊙	
TNT		⊙	
UK Mail		⊙	

**Bemerkungen:**

DHL Global Mail umfasst hier nur das Tätigkeitsfeld der ehemaligen Speedmail International Limited; die anderen Teile von DHL Global Mail sind eher im Konsolidierungsgeschäft.

Keine Informationen zum Tätigkeitsgebiet der hier nicht aufgenommenen Unternehmen

Quelle: Postcomm (2006, S. 54).

**Aufbau paralleler Netze**

Der Sendungsmengenanteil von Wettbewerbern, die die end-to-end Dienstleistung anbieten, betrug im Geschäftsjahr 2005/06 genauso wie im Vorjahr lediglich 0,2 % der gesamten Sendungsmenge im lizenzierten Bereich (Postcomm, 2006, S. 14). Es handelt sich dabei – für Großbritannien klassischerweise – um Wettbewerber, die sich auf bestimmte, eng eingegrenzte Nachfragergruppen/-branchen spezialisiert haben: Im wesentlichen bieten sie im Vergleich zu Royal Mail höherwertige Dienstleistungen im B2B Bereich an. Das bedeutendste Unternehmen ist hier DX Network Services. Zu nennen sind daneben Citipost und CMS (Royale Research).

### Unternehmensbeispiel DX Network Services

- Bis 2004 gehörte DX Network Services zum Personalberater Hays plc. Die aktuelle Eigentümerstruktur ist unklar. Eine Übernahme durch die Private Equity Gesellschaft MAL war zwischenzeitlich in der Diskussion.
- Dieses Unternehmen ist seit 1975 als Dokumentenaustauschdienst in Großbritannien tätig. Hays war das erste Unternehmen, welches eine Lizenz für die Briefzustellung (regional begrenzt mit Fokus auf B2B) erhalten hat. Nach Angaben des Unternehmens arbeitet dieser Bereich heute kostendeckend.
- Das Unternehmen bietet in Abhängigkeit von den Kundenwünschen Briefdienste mit unterschiedlichen Laufzeitzielen an. Die Zustellung erfolgt jeweils am frühen Morgen.
- Der Zugang zu den Zustelldiensten wurde über eine Kooperation mit Mail Boxes Etc., einem Unternehmen, das sowohl Haushalten als auch Unternehmen unterschiedliche Postprodukte anbietet, erweitert.
- Seit November 2005 bietet DX Network Services einen "take-all" Dienst an. Im Rahmen dieser Dienstleistung holen sie alle Sendungen beim Kunden ab, und übergeben die Sendungen, die sie nicht selbst zustellen können (im wesentlichen nicht dringende Sendungen und Sendungen an private Haushalte), an Royal Mail.

Langsam entwickeln sich auch Unternehmen, die B2X-Dienste anbieten. DHL Global Mail sammelt UK-weit ein, stellt selber in ausgewählten Regionen zu (Business-Adressen in 22 Postcode-Bezirken in London). Das Unternehmen bietet D+1 sowie D+(2 bis 5) an.<sup>71</sup> TNT untersucht aktuell Einstiegsmöglichkeiten in Birmingham, Glasgow, Manchester und Edinburgh (Buckley, 2006).

### Konsolidierung

Tabelle 15: Marktanteile nach Sendungsmenge im lizenzierten Bereich im Zeitverlauf (UK)

	2004/05	2005/06
Royal Mail <sup>72</sup>	99,6 %	97,0 %
Konsolidierung Wettbewerber	0,2 %	1,3 %
Direktzugang Großkunde	0,0 %	1,5 %
Wettbewerber E2E	0,2 %	0,2 %

Quelle: Postcomm (2006, S. 3).

<sup>71</sup> S. Internetseite DHL Global Mail (<http://www.dhl-globalmail.com>).

<sup>72</sup> Teilleistungen werden hälftig Royal Mail und hälftig Wettbewerber bzw. direkt einlieferndem Großkunden zugerechnet.

Seit Royal Mail mit Wettbewerbern und mit Großversendern Teilleistungsverträge abschließt, entwickelt sich dieser Bereich sehr dynamisch. Während Wettbewerber im Geschäftsjahr 2004/05 87 Mio. Sendungen an Royal Mail übergaben, waren dies 2005/06 bereits 1,2 Mrd (Postcomm, 2006, S. 3). Gleichzeitig hat Royal Mail erhebliche Sendungsmengen in dem Bereich der traditionellen Massensendungsprodukte verloren.

Die Hälfte der über Netzzugangsverträge eingelieferten Sendungen stammt direkt von Versendern, die andere Hälfte von Konsolidierern. Die Hauptanbieter im Konsolidierungsgeschäft sind UK Mail, DHL Global Mail (über die ehemalige Securicor Omega Express Ltd. sowie die alte DHL Global Mail) und TNT Mail UK.

### **Unternehmensbeispiel UK Mail<sup>73</sup>**

- UK Mail hat als zweites Unternehmen überhaupt 2001 eine Lizenz von Postcomm erhalten. UK Mail ist eine Tochtergesellschaft von Business Post, einem bedeutenden nationalen Paketdienstleister in Großbritannien. Das Unternehmen hat seine Tätigkeit nach Abschluss des Netzzugangsvertrags mit Royal Mail im Mai 2004 aufgenommen.
- Das Unternehmen bietet landesweit für vorsortiert eingelieferte Sendungen einen D+2 Dienst an („business class“ in einigen Regionen auch für unsortiert eingelieferte Sendungen) und landesweit für sortiert und unsortiert eingelieferte Sendungen einen D+3 Dienst („economy class“). Der Schwerpunkt liegt auf geschäftlichen Versendern (B2X).
- Weitere Dienstleistungsmerkmale sind tracking & tracing bis zur Übergabe an RM (Barcodes an den Transportboxen) und kostenlose Abholung beim Versender.
- Gestartet hat UK Mail mit Dienstleistungen für Großversender (z.B. Royal Bank of Scotland) mit Schwerpunkt auf bereits vorsortierten Sendungen. Seit kurzem dringt UK Mail auch in das Segment der unsortierten Sendungen von großen, mittelgroßen und kleinen Versendern (Sendungsumfang mindestens 250 täglich) vor. Zu diesem Zweck wurden im abgelaufenen Geschäftsjahr Sortiermaschinen angeschafft. Diese Infrastruktur wird im laufenden Geschäftsjahr weiter ausgebaut. Das Unternehmen arbeitete von Anfang an mit Gewinn, wobei diese hauptsächlich aus dem Segment der vorsortierten Sendungen stammen.
- Der Umsatz hat sich von 10,2 Mio. GBP im Geschäftsjahr 2004/05 auf 40,4 Mio. GBP fast vervierfacht. UK Mail weist eine Umsatzrendite von 7,9 % aus. Die Sendungsmenge ist um den Faktor drei auf ca. 700 Mio. Sendungen gestiegen.

---

<sup>73</sup> Business Post, Jahresberichte 2004/05, 2005/06; <http://www.businesspost.biz/>.

### 3.4.4 Zusammenfassung

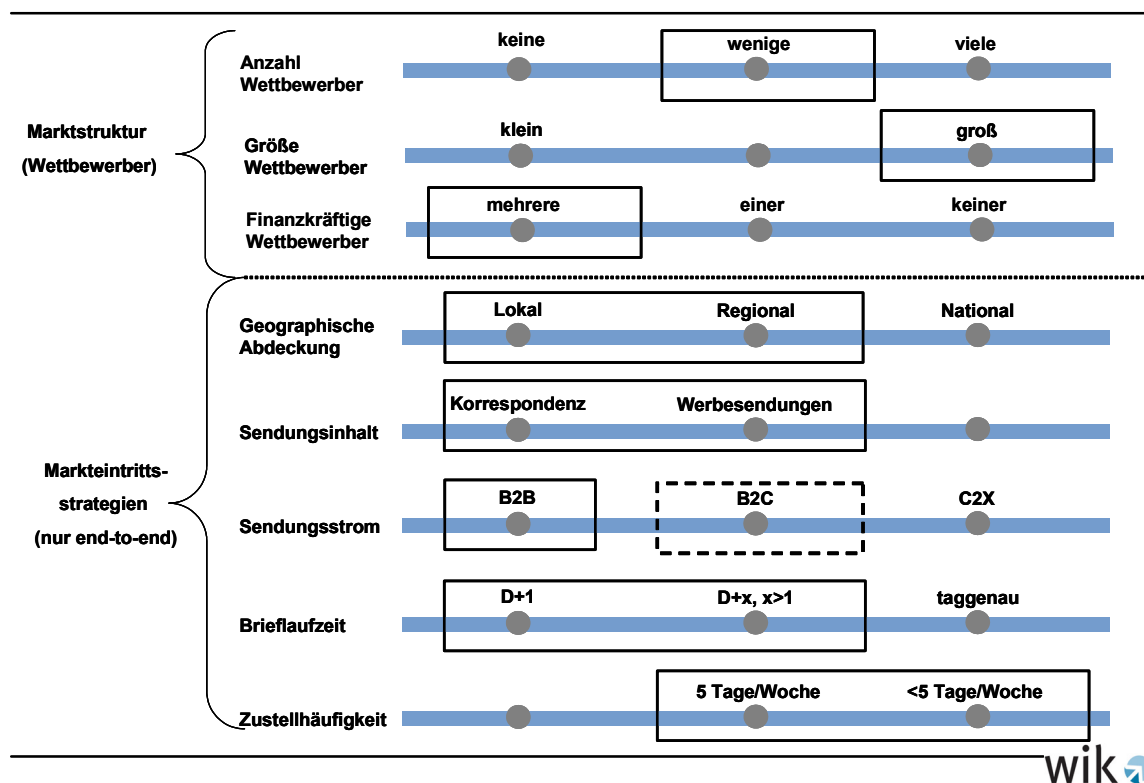
Die wesentlichen Ergebnisse fasst untenstehende Abbildung zusammen. Die Markteintrittsstrategien betreffen dabei nur die der E2E Wettbewerber. Für Großbritannien ist dies besonders kritisch, weil der end-to-end-Wettbewerb relativ zur Konsolidierung auf niedrigem Niveau verharrt.

In Großbritannien sind wenige, von der Tendenz her größere Wettbewerber tätig. Neben den ausländischen Incumbents TNT und DPAG haben auch UK Mail mit Business Post, DX Networks (wird aktuell mit einer Private Equity in Verbindung gebracht) und Lynx Mail (Tochter von UPS) finanzkräftige Investoren im Rücken.

Aktuell gibt es keine flächendeckenden Parallelnetze. Vor diesem Hintergrund finden end-to-end-Aktivitäten allenfalls auf lokaler oder bestenfalls regionaler Ebene statt. Korrespondenz- und Werbesendungen sind als Massensendungen („bulk mail“) gleichermaßen im Fokus der Wettbewerber. Die Analyse zeigte ferner, dass der Dokumentenaustauschdienst – und damit B2B – sowohl das klassische als auch das weiterhin dominierende Geschäft darstellt. Selbst DHL Global Mail stellt selber in den ausgewählten Postcode-Regionen Londons nur bei Großkunden zu. Vor diesem Hintergrund ist selbst die gestrichelte Linie um B2C lediglich vor dem Hintergrund, dass TNT tatsächlich in die end-to-end-Zustellung eintritt, gerechtfertigt.

Aus der besonderen Bedeutung des B2B-Geschäfts folgt unmittelbar, dass die Brieflaufzeit i.d.R. maximal D+1 beträgt und werktäglich zugestellt wird. Die jeweils umstrichenen Felder „D+x, x>1“ sowie „<5 Tage/Woche“ würden aus der TNT-Strategie, auf den end-to-end-Markt zu treten, folgen.

Abbildung 12: Marktstruktur und Markteintrittsstrategien in Großbritannien



### 3.5 Niederlande

#### 3.5.1 Einführendes

Die Niederlande haben mit rund 400 Einwohnern pro km<sup>2</sup> die mit Abstand höchste Bevölkerungsdichte der hier betrachteten Länder. Die Besiedlung ist relativ ausgewogen. Der Urbanisierungsgrad ist vergleichsweise gering. Die Wirtschaftskraft liegt im unteren Mittel. Die Internetpenetration erreicht höchste Werte.<sup>74</sup>

TNT zeichnet sich durch eine sehr moderne und flexible Organisation (hoher Anteil an Teilzeitkräften) aus. Trotz Wettbewerbs und sinkender Sendungsmenge – sie sank zwischen 2000 und 2005 um rund 10 % - ist das Briefgeschäft immer noch hochprofitabel. TNT weist für 2004 eine Umsatzrendite von 22,2 % aus (TPG, 2005, S. 26). Das Unternehmen hat somit Luft für Preissenkungen, sofern der Wettbewerb erstarken sollte.

TNT erwirtschaftet mittlerweile mehr als die Hälfte des Umsatzes im Ausland; es ist zunehmend auch als Wettbewerber auf ausländischen Briefmärkten aktiv. Bei den hier

<sup>74</sup> Bezüglich der niederländischen Kennziffern siehe Tabelle A 7, zur niederländischen TNT Tabelle A 8.



betrachteten Ländern tritt TNT in Deutschland und Großbritannien als Wettbewerber auf. Während die DPAG eine „One-stop-shop“-Strategie verfolgt, konzentriert sich TNT immer stärker auf sein Kerngeschäft. Es sorgte jüngst für Aufregung, als es seine Logistiksparte verkaufte. Aktuell ist letztere Strategie an der Börse besser bewertet. Einem Kurs-Gewinn-Verhältnis von 19,23 bei TNT (Bezugsjahr 2005) steht ein KGV von 10,29 bei der DPAG (Bezugsjahr 2005) entgegen.<sup>75</sup>

### 3.5.2 Marktstruktur

Die Niederlande verfügen im Gegensatz zu den anderen hier betrachteten Ländern über kein Lizenzierungssystem. Eine regelmäßige Marktbeobachtung findet nicht statt. Im Rahmen der Diskussion zur Weiterentwicklung des niederländischen Post-Regulierungsrahmens und der Entscheidung über den Termin der vollständigen Marktöffnung wurden letztmalig Marktstrukturdaten veröffentlicht (Ministry of Economic Affairs, 2004).

Der Bericht unterteilt die Wettbewerber in solche, die lediglich auf dem niederländischen Markt aktiv sind. Hier sind Sandd – Eigentümer ist die Private Equity Gesellschaft Trimoteur B.V. – oder Businesspost zu nennen. Hinter anderen Wettbewerbern stecken die Deutsche Post (MailMerge und Selektmail) oder Royal Mail (Royal Mail Nederland). Insa BV, eine Tochter der französischen La Poste, ist im Bereich der postvorbereitenden Dienste tätig.

In welchem Ausmaß lokale kleine Unternehmen tätig sind, ist nicht eindeutig zu klären. Nach Ecorys (2005, S. 208) heißt es lediglich „At a local level, city mail operators are also active.“ Verlage werden hier die Zeitungs- mit der Briefzustellung verknüpfen. Gleichwohl erwartet Ecorys (2005, S. 207), dass Verlage die Zustellung schrittweise den Postunternehmen überlassen und keine eigenen Zustellorganisationen mehr haben werden.

### 3.5.3 Markteintrittsstrategien

#### *Aufbau paralleler Netze*

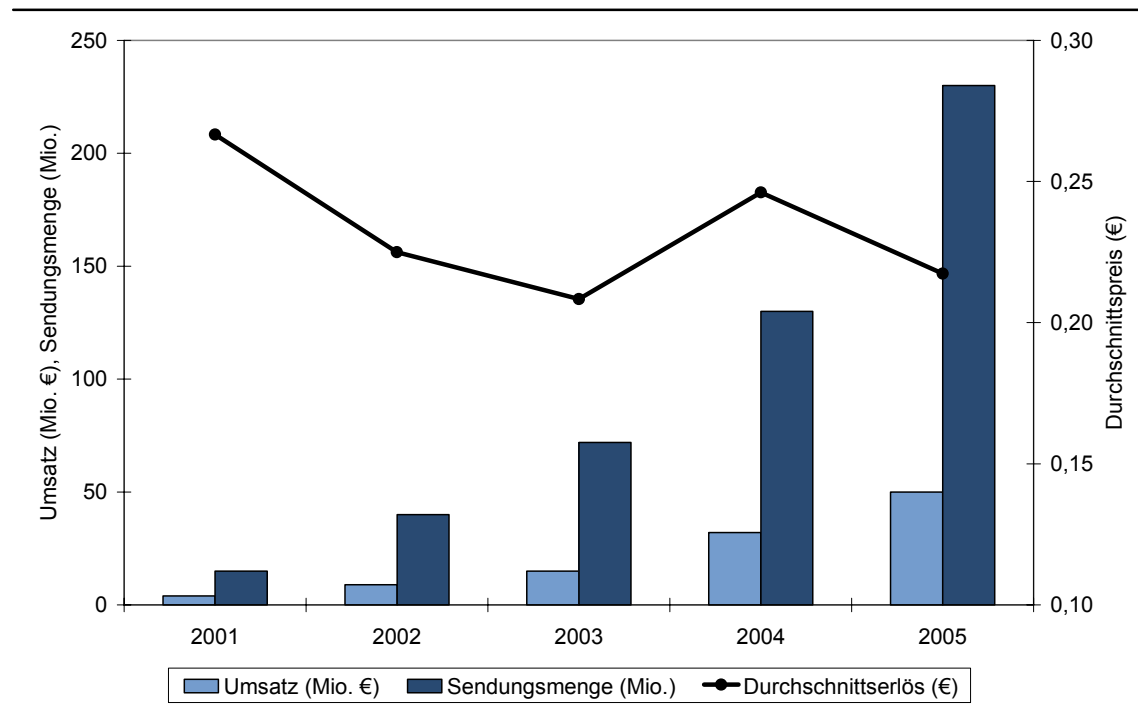
Im Gegensatz zu Deutschland und Großbritannien sind die allermeisten Wettbewerber im end-to-end-Segment tätig. Sandd und Selektmail sind landesweit aktiv. Sie stellen zumeist adressierte Werbesendungen zu. Andere Unternehmen wie die kürzlich von der DPAG übernommene MailMerge oder Businesspost sind im B2B-Segment aktiv. Sie stellen Sendungen in Postfächer zu. Businesspost konsolidiert insofern, als es sämtliche andere Adressen über TNT und Royal Mail Nederland zustellen lässt (Ecorys, 2005, S. 207).

---

<sup>75</sup> Stand: Januar 2007.

## Unternehmensbeispiel Sandd

Abbildung 13: Geschäftsentwicklung von Sandd (NL)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Geschäftszahlen von Sandd ([www.sandd.nl](http://www.sandd.nl)).

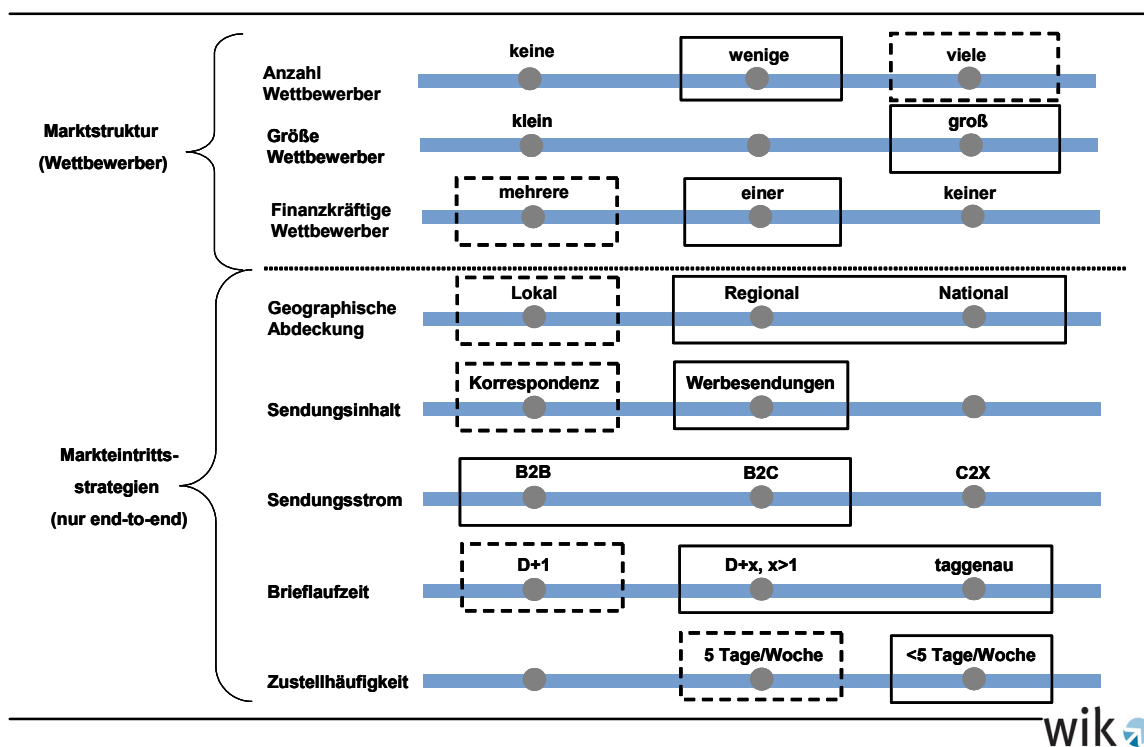
- Sandd wurde 2001 gegründet und ist mit einem Versorgungsgebiet, das etwa 45 % der Fläche der Niederlande entsprach, gestartet. Bis 2004 hat Sandd sukzessive das Versorgungsgebiet auf nahezu 100 % ausgeweitet. Briefe, die Sandd nicht selbst zustellen konnte, hat sie TNT übergeben.
- Sandd stellt in erster Linie adressierte Drucksachen mit einer Mindesteinlieferungsmenge von 1.500 Stück zu (Werbesendungen, Zeitschriften und Kataloge). Damit beschränkt sich das Unternehmen im wesentlichen auf gewerbliche Versender (B2X).
- Die Zustellung erfolgt an zwei Tagen pro Woche (Dienstag und Freitag, Einlieferung jeweils 3 Arbeitstage vorher, d.h. Donnerstag bzw. Dienstag).
- Seit seiner Gründung konnte Sandd Umsatz und Sendungsmenge stark ausweiten. 2005 stellte das Unternehmen 230 Mio. Sendungen zu, 100 Mio. mehr als im Jahr zuvor. Über die Gewinnentwicklung ist öffentlich nichts bekannt. Die Tatsache aber, dass das Unternehmen keinerlei Mühe hatte, neue Eigenkapitalinvestoren zu finden (WIK-Consult, 2006), lässt vermuten, dass Sandd (sehr) profitabel arbeitet.

*Konsolidierung*

Es gibt einzelne regionale Anbieter. Royal Mail Nederland ist ein solches Beispiel. Es transportiert vor allem eingehende internationale Sendungen. In Kooperation mit Businesspost stellt es zu Postfächern zu. Eine Zustellung in die Fläche erfolgt über TNT.<sup>76</sup> Hier wird die Kooperation des niederländischen Incumbents eine Folge der Zusammenarbeit über das Spring-Netzwerk sein. Daneben scheint TNT aber insgesamt mit Wettbewerbern eine eher kooperative Linie zu fahren. Wie oben berichtet, stellt das Unternehmen auf Basis eines bilateralen Vertrages auch Briefe von Sandd in entlegene Gebiete der Niederlande zu.

3.5.4 Zusammenfassung

Abbildung 14: Marktstruktur und Markteintrittsstrategien in den Niederlanden



Obige Abbildung fasst die zentralen Punkte zur Marktstruktur und zu Markteintrittsstrategien noch einmal überblicksartig zusammen. Insgesamt sind wenige, eher große Wettbewerber auf dem niederländischen Briefmarkt tätig. Insbesondere Sandd und Selekmail, die beiden bedeutendsten Unternehmen, haben finanzstarke Investoren im Rücken.

<sup>76</sup> Ecorys (2005), Annex II, S. 207.

Einzelne niederländische Wettbewerber sind national im end-to-end-Geschäft tätig. Dies betrifft sowohl Sandd und Selektmail, die flächendeckende Hauszustellung betreiben, als auch Mailmerge und Businesspost, die sich auf die Postfachzustellung beschränken. Aus dieser Strategie folgt erstens, dass erstere das B2B- sowie das B2C-Segment bedienen, letztere hingegen sich eher ausschließlich auf die B2B-Sendungsströme fokussieren. Zur Verminderung der Zustellkosten beliefern Sandd und Selektmail nur an weniger als 5 Tagen pro Woche, woraus unmittelbar folgt, dass eine Brieflaufzeit von D+1 über das eigene Zustellnetz nicht erreichbar ist. Die Postfachzustellung von Wettbewerbern kann hingegen werktäglich erfolgen, weswegen hier das Laufzeitziel D+1 erreichbar ist. Allen gemein ist die Fokussierung auf Werbesendungen. Erst langsam wenden sich die Wettbewerber auch der Korrespondenz zu.

Die lediglich gestrichelten Felder „viele Wettbewerber“ einerseits und „Lokal“ bei geographischer Abdeckung andererseits korrespondieren miteinander. Im Gegensatz zu Deutschland oder Großbritannien findet in den Niederlanden keine Marktbeobachtung durch die Regulierungsbehörde statt. Vor diesem Hintergrund ist anzunehmen, dass es gerade auf lokaler Ebene viele zusätzliche kleinere Dienstleister gibt.

## 3.6 Schweden

### 3.6.1 Einführendes

Schweden ist das flächenmäßig größte der hier betrachteten Länder. Bei einer ähnlich niedrigen Bevölkerungsdichte wie in Finnland fällt der hohe Urbanisierungsgrad, vergleichbar dem in Großbritannien und Deutschland, auf. Große Agglomerationen konzentrieren sich auf den Süden des Landes. Bemerkenswert ist auch die hohe Internetpenetration. Sie könnte eine Erklärung für die über die Zeit gesunkene Sendungsmengenentwicklung sein. Wohl zeichnet sich eine leichte Trendumkehr in der Sendungsmengenentwicklung ab: Im dritten Quartal 2006 stieg die Briefsendungsmenge im Verhältnis zum Vorjahresquartal um 6 %. Haupttreiber waren dabei die adressierten Werbesendungen (Posten AB, 2006, S. 7).

2003 drohte der schwedischen Post fast das Aus. Im Gegensatz zu anderen Incumbents trat sie mit ihren Wettbewerbern in einen Preiskampf ein. Noch heute nutzt die schwedische Posten AB räumlich differenzierte Tarife im Bereich adressierter Direktwerbung.<sup>77</sup> Mittlerweile hat die schwedische Post den Turnaround geschafft. Seit Mitte 2003 weist das Unternehmen wieder operative Gewinne aus. Es erwirtschaftet eine Eigenkapitalrendite von 36 %. Die Umsatzrendite liegt für die ersten drei Quartale 2006

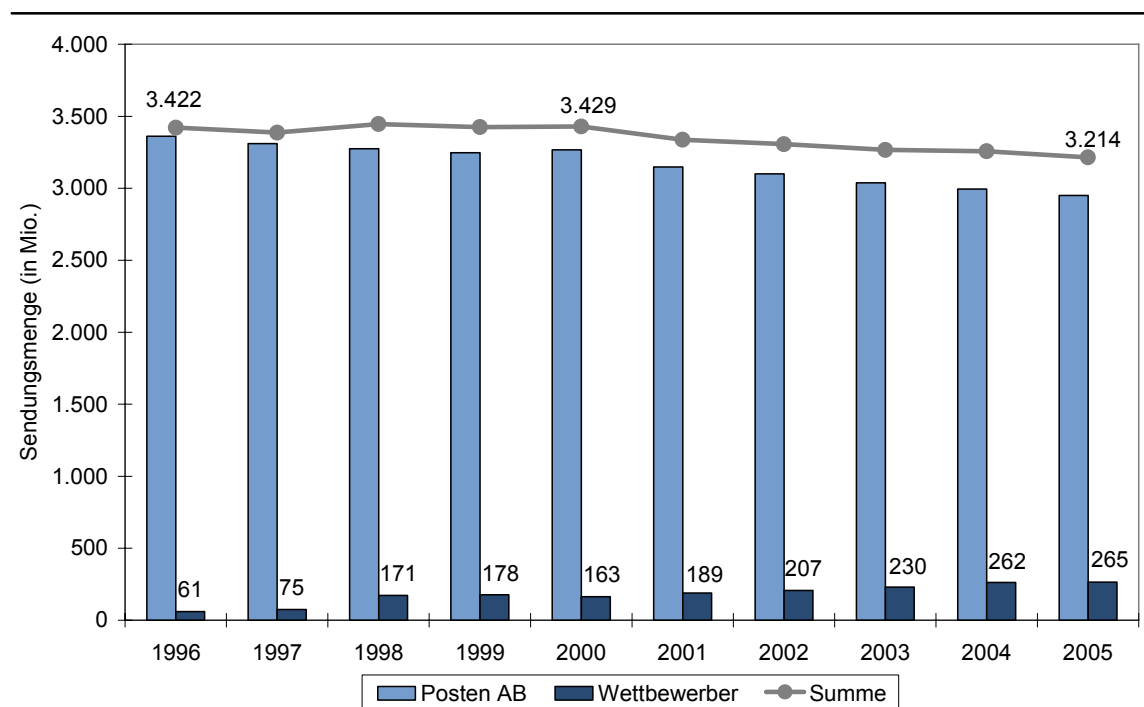
---

<sup>77</sup> Bei einer Einlieferung von 5.000 bis 10.000 Stück beträgt der Normalpreis pro Stück 2,52 SKR; bei Sendungen, die in spezifische dicht besiedelte Zielregionen gehen, sind 2,12 SKR zu entrichten (Posten AB, 2006a).

bei 8 % (Vergleichszeitraum 2005: 5 %). Ein Grund hierfür ist sicher die angesprochene – auch konjunkturell bedingte – gestiegene Sendungsmenge. Ein anderer ist die markt-nähere Ausrichtung des Konzerns. Mitte 2003 wurde das Unternehmen eine private Kapitalgesellschaft. Zum 1.1.2007 gibt sich das Unternehmen eine neue Spartenstruktur (Posten AB, 2006, S. 3).

### 3.6.2 Marktstruktur

Abbildung 15: Sendungsmengenentwicklung im lizenzierten Bereich (SE)

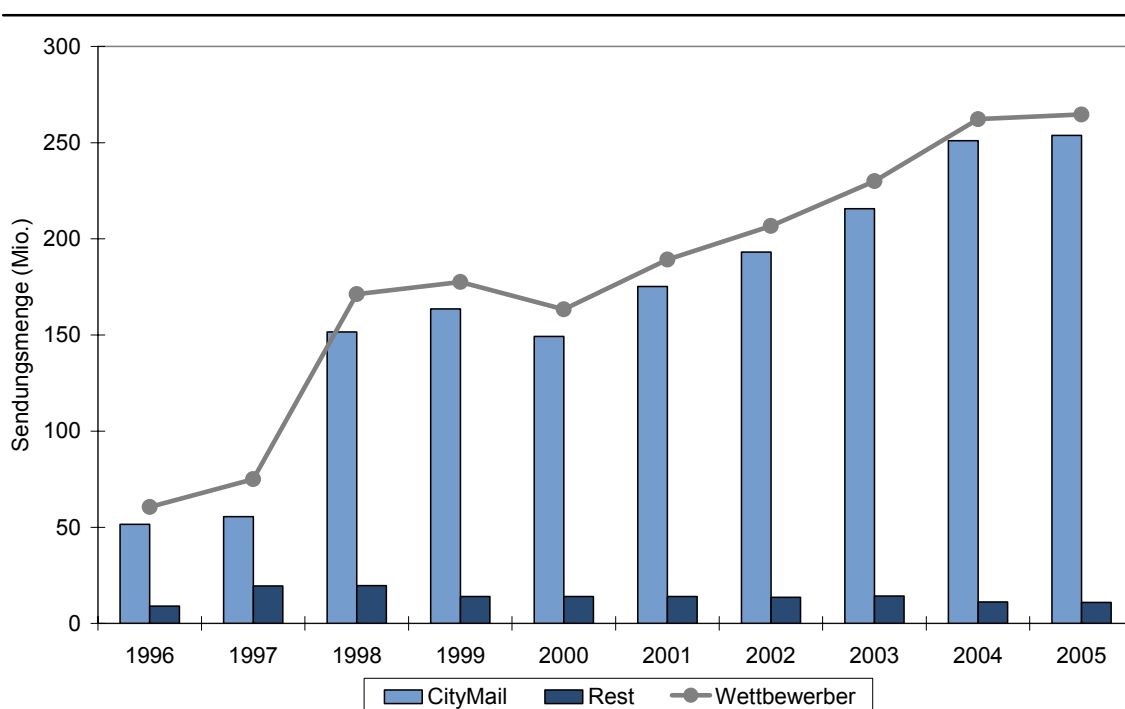


Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Marktbeobachtungsberichten von PTS

Obige Abbildung zeigt die stetige Zunahme des Anteils von Wettbewerbern an der gesamten Sendungsmenge. Aktuell befördern diese 8,2 % aller Sendungen des lizenzierten Bereichs.

Zum Zeitpunkt der Marktöffnung 1993 stiegen rund 50 private Briefdienste in den Markt ein. Heute sind es noch 36 (PTS, 2006, S. 13). Ein Unternehmen, CityMail, ist groß; alle anderen haben eher marginale Bedeutung. Wie Abbildung 16 zeigt, sinkt die Bedeutung der kleineren Wettbewerber, die v.a. lokal tätig sind (Ecorys, 2005, S. 275), von Jahr zu Jahr. 2005 wurden mehr als 90 % der Sendungsmenge, die auf die Wettbewerber entfiel, durch CityMail zugestellt. Absolut sind dies 7,7 % des Briefmarktes (PTS, 2006, S. 13).

Abbildung 16: Sendungsmengenentwicklung bei Wettbewerbern (SE)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Marktbeobachtungsberichten von PTS

### 3.6.3 Markteintrittsstrategien

#### Unternehmensbeispiel CityMail

Der bei weitem bedeutendste Wettbewerber im schwedischen Briefmarkt ist CityMail. Es wurde 1991 zu einer Zeit gegründet, als die juristische Situation des schwedischen Briefmarktes noch unklar war. Das Postgesetz trat erst in der ersten Jahreshälfte 1994 in Kraft; gleichzeitig wurde eine Aufsichtsbehörde, PTS Post & Telestyrelsen, 1994 implementiert. Während seiner Unternehmensgeschichte ging CityMail mehrere Male beinahe bankrott. Der vollständige Unternehmenszusammenbruch konnte durch eine vorübergehende Übernahme durch den schwedischen Incumbent Posten AB 1995 verhindert werden. Anfang 1996 wurde CityMail in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. 1998 übernahm die britische Royal Mail einen Anteil von 11 %. Nach der Abspaltung der Zustelldienste und der Gründung der CityMail Group (später OptiMail AB) 1999 bis zu einem Management Buyout im Jahr 2001 befand sich die CityMail AB zu Zweidritteln im Eigentum von Royal Mail. 2002 übernahm der norwegische Universaldienstleister Posten Norge AS 57 % der Anteile an der CityMail AB. Die verbleibenden Anteile wurden von OptiMail AB (14 %) und dem Unternehmensgründer Bror Anders Månsson

(29 %) gehalten. Anfang 2006 wurde OptiMail AB vollständig von der norwegischen Post übernommen.<sup>78</sup>

CityMail ist auf die Zustellung von computergenerierten, adressierten Brief- und Werbesendungen spezialisiert. Bezogen auf den Umsatz machen diese Sendungen rund 85 % der Zustellmenge aus; 15 % des Umsatzes wird mit unadressierten Sendungen generiert (CityMail, 2006, S. 6). Die Sortierung der Sendung erfolgt während des Ausdrucks. Auf diese Weise benötigt CityMail keine eigene Sortierinfrastruktur. Das Unternehmen schätzt, dass etwa die Hälfte aller adressierten Briefsendungen diesem Segment zuzurechnen ist.<sup>79</sup> Der Fokus liegt auf dem B2C Segment. Wichtige Kunden von CityMail sind u.a. Telekommunikationsunternehmen, Versorger, kommunale Verwaltungen und Finanzunternehmen.

CityMail hat seine Zustellaktivitäten im Großraum Stockholm gestartet und dann sukzessive auf Malmö, Göteborg und Gotland ausgeweitet. Damit deckt das Versorgungsgebiet von CityMail ca. 45 % der schwedischen Haushalte ab.<sup>80</sup> Die Zustellung erfolgt an zwei Tagen pro Woche. Seit neuerer Zeit strebt CityMail auch in ausländische Märkte. CityMail Denmark ist bereits etabliert (CityMail, 2006, S. 5).

---

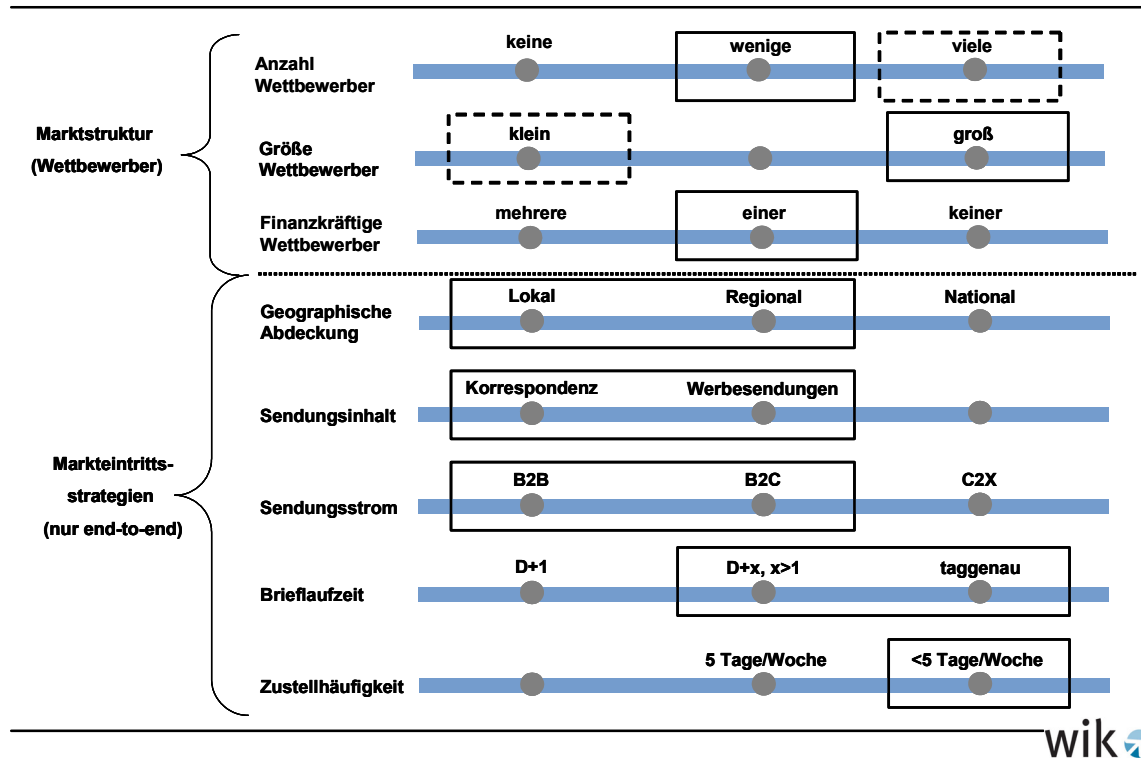
<sup>78</sup> Als Kaufpreis war das 9-fache des EBIT, das CityMail in 2005 erzielt, vereinbart. Nach Schätzungen von OptiMail entspräche dies einer Summe von ca. 50 Mio. schwedischer Kronen (OptiMail, 2005, S. 3).

<sup>79</sup> 94 % aller Sendungen werden in Schweden von Nicht-Haushalten aufgegeben. Verglichen mit den anderen Ländern (DE: 85 %; FI: 89 % GB: 87 %; NL: 92 %) ist dies ein sehr hoher Wert (Ecorys, 2005).

<sup>80</sup> Gem. Vortrag von Hakan Ohlsson, Deputy Managing Director der CityMail Group, auf dem 10. Königswinter Postal Seminar am 13.2.2007.

### 3.6.4 Zusammenfassung

Abbildung 17: Marktstruktur und Markteintrittsstrategien in Schweden



In Schweden gibt es in absoluten Zahlen betrachtet relativ viele Wettbewerber. Bis auf CityMail hingegen haben alle anderen als regionale end-to-end-Zusteller lediglich eine marginale Bedeutung. Vor diesem Hintergrund ist der Wettbewerb auf dem schwedischen Briefmarkt mit der Analyse CityMails hinreichend beschrieben.

CityMail ist ein großes Unternehmen im mehrheitlichen Eigentum der Norwegischen Post. Es stößt mittlerweile in andere skandinavische Märkte vor. CityMail ist in den Agglomerationsräumen im Süden Schwedens aktiv und befördert gleichermaßen Korrespondenz- wie Werbesendungen. Kunden sind aktuell ausschließlich Großversender, wobei die Zustellung auch an Privatkunden (B2C) erfolgt. Die Zustellung erfolgt an zwei Tagen die Woche; eine Brieflaufzeit von D+1 ist damit nicht möglich.

Im Vergleich zu den anderen betrachteten Ländern sind zwei weitere Besonderheiten zu nennen: Schweden ist sehr ungleichmäßig besiedelt und der schwedische Incumbent Posten AB trat angesichts sinkender Sendungsmengen massiv in Preiskämpfe ein.



#### 4 Einfluss der regulatorischen Marktzutrittsbedingungen auf die Wettbewerbsentwicklung

Ziel dieses Abschnitts ist es, die Erkenntnisse der vorangegangenen beiden Kapitel zusammenzubringen. Am anschaulichsten wäre es, ließen sich einzelne Wettbewerbsausprägungen unmittelbar auf einzelne Marktzutrittsbedingungen zurückführen. Bedingt wird dies möglich sein. Jedoch sind oft mehrere Marktzugangsbedingungen von Relevanz; daneben haben auch exogene Faktoren Einfluss. Tabelle 16 stellt einzelne Einflussfaktoren vor.

Tabelle 16: Exogene Faktoren als Erklärung für Wettbewerbsausprägung

	DE	FI	GB	NL	SE
<b>Besiedlungsstruktur</b>	Dicht	Sehr dünn	Dicht	Sehr dicht	Sehr dünn
<b>Urbanisierungsgrad</b>	Hoch	Niedrig	Hoch	Mittel	Hoch (Südschweden)
<b>Sendungsmenge/Kopf (WIK-Consult, 2004)</b>	218	303	334	326	333
<b>Qualität Incumbent</b>	Sehr gut	Gut	Befriedigend (mit pos. Tendenz)	Sehr gut	Gut (mit pos. Tendenz)
<b>Marktattraktivität</b>	Hoch	Gering	Hoch	Hoch	Mittel

Grundsätzlich ließe sich im Vergleich zu allen EU-25 ableiten, dass in den hier betrachteten Ländern ein hohes Sozialprodukt pro Kopf vorliegt. Auch hinsichtlich der Sendungsmenge pro Kopf handelt es sich mit einem Wert von größer 200 um eine relativ homogene Gruppe. Die Unterschiede sind gleichwohl groß. Nur diesen Wert betrachtend wäre in unserer Ländergruppe Deutschland für Wettbewerber am uninteressantesten. Andersherum wäre die britische Royal Mail relativ zu den anderen Incumbents leichter angreifbar. Der britische Briefmarkt wäre folglich am ehesten bestreitbar.

Doch sagen diese Größen nicht nur etwas zur grundsätzlichen Marktattraktivität (unterste Zeile in Tabelle 16). Auch zu Markteintrittsstrategien lassen sich knappe Thesen formulieren. Die beiden Größen „Besiedlungsstruktur“ und „Urbanisierungsgrad“ sind im Zusammenhang zu sehen. Eine sehr dünne Besiedlungsstruktur spricht zunächst dafür, dass eine flächendeckende Zustellung durch einen Wettbewerber, der sein Netz mit hohen Investitionen aufbaut, wenig rational erscheint. Der Urbanisierungsgrad würde dann entscheiden, wie groß der Anteil der Haushalte ist, die ansonsten interessant sind. Vor diesem Hintergrund wäre der schwedische Briefmarkt für Wettbewerber sicher interessanter als der finnische, wäre aber c.p. gegenüber unseren anderen Vergleichsmärkten weniger attraktiv.

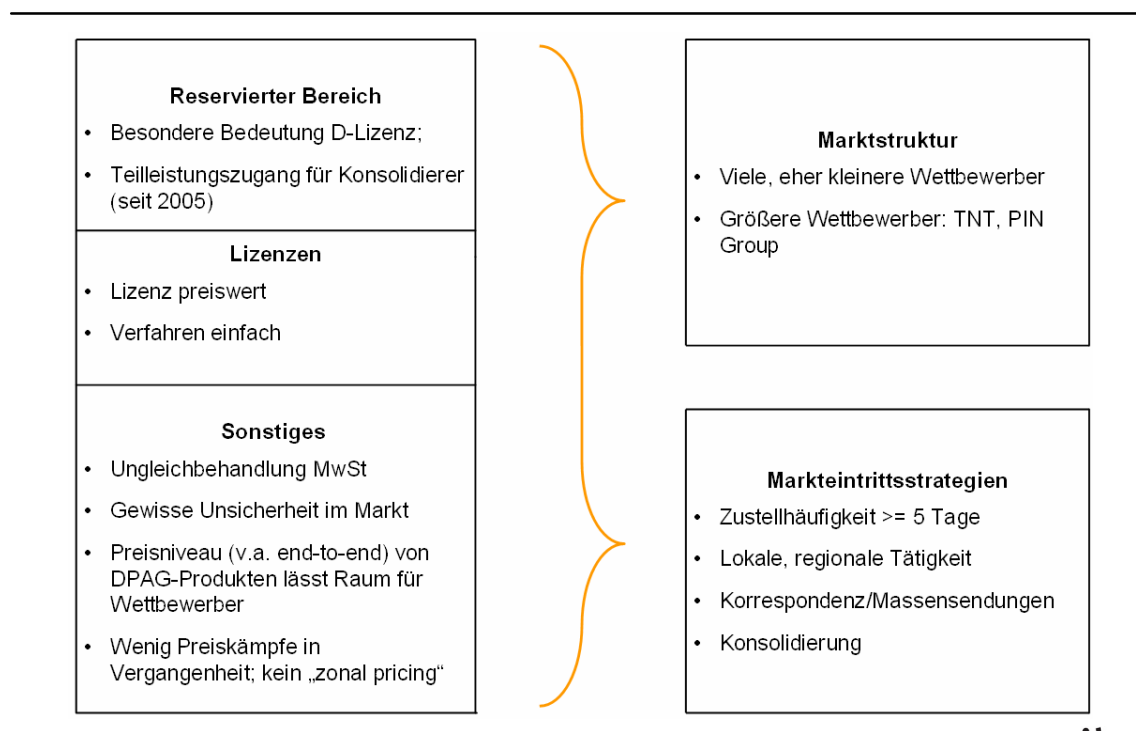
Der britische, deutsche und niederländische Markt wären gemäß dieser beiden Kriterien ähnlich interessant. Der Marktzutritt sollte sich gleichwohl unterscheiden. In den Niederlanden sollte man am ehesten flächendeckende Wettbewerbernetze erwarten können. In Deutschland und Großbritannien ließe sich dies nicht so einfach sagen. Der hohe Urbanisierungsgrad könnte implizieren, dass Wettbewerber sich aufgrund der natürlichen Rahmenbedingungen zur Zustellung nur in größeren Städten entschließen.

Bei der weiteren Analyse des Einflusses der Marktzutrittsbedingungen auf den Wettbewerb sind damit diese sonstigen Rahmenbedingungen immer im Hinterkopf zu halten.

#### 4.1 Ergebnisse für Deutschland

In keinem der hier betrachteten Länder existieren ähnlich viele Wettbewerber wie in Deutschland. Die meisten Wettbewerber sind eher klein und v.a. lokal/regional tätig. Beide Marktergebnisse sind ganz wesentlich regulierungsgetrieben. Die vielen Wettbewerber sind Folge der besonderen Bedeutung der D-Lizenz und der Situation, dass gegenüber der Situation in den Niederlanden der Werbesendungsmarkt nur bedingt den Wettbewerbern offen stand. Die D-Lizenz-Dienstleistungen der Wettbewerber müssen gegenüber denen der DPAG höherwertig sein. Nur dann dürfen Wettbewerber auch Sendungen, die unterhalb der Preis- und Gewichtsgrenzen der Exklusivlizenz liegen, befördern.

Abbildung 18: Einfluss Marktzutrittsbedingungen auf Wettbewerb in Deutschland



Das Kriterium der Höherwertigkeit sieht – abgesehen von Sendungsverfolgung – zumeist eine Brieflaufzeit von höchstens D+1 vor. Hieraus leitet sich unmittelbar die Markteintrittsstrategie einer werktäglichen Zustellung für einen Wettbewerber ab (Abbildung 18). De facto ist damit auch determiniert, dass die Unternehmen nur lokal/regional tätig sein können.

Der internationale Vergleich zeigt, dass die flächendeckenden Wettbewerber in den Niederlanden und Schweden an eine Adresse nur an 2-3 Tagen pro Woche zustellen. Da dies aufgrund der Bedeutung der D-Lizenz nicht möglich ist, verwundert es nicht, dass es keinen Wettbewerber gab, der mit dem Ziel antrat, aus eigener Kraft ein flächendeckendes Netzwerk aufzubauen.

Viele Wettbewerber sind ausgesprochen klein. Rund 85 % der Wettbewerber machen einen Jahresumsatz von unter 1 Mio. €.

Die preiswerte und sehr unkomplizierte Lizenzvergabe ist die Grundvoraussetzung dafür, dass kleine und Kleinstunternehmen überhaupt auf den Markt treten konnten. Auch die Erfahrung, dass die DPAG die Preisobergrenzen, die die BNetzA genehmigte, ausschöpfte sowie ihr Verzicht auf regional differenzierte Tarife, war wichtig, dass diese Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit aufnahmen. Konterkariert wurde die Situation durch die Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer. Es ist eigentlich erstaunlich, dass Wettbewerber den Kostennachteil von 16 % (bis Ende 2006) offenbar wettmachen konnten.

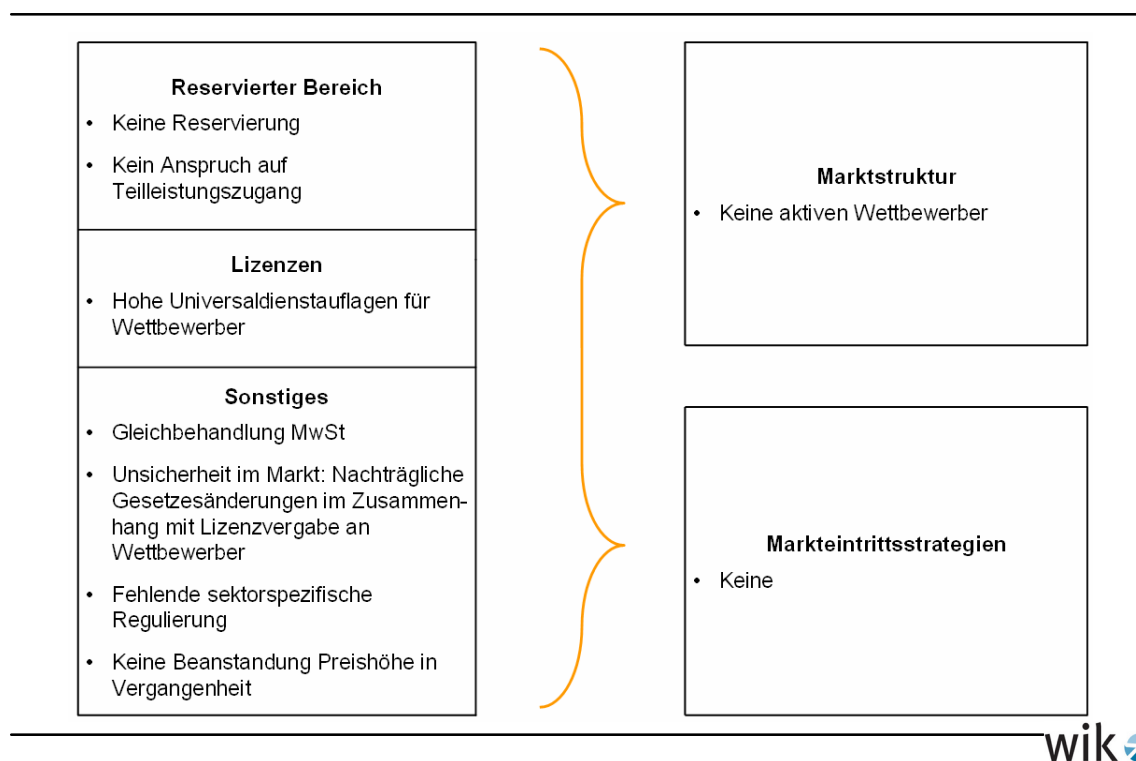
Es ist positiv, dass die deutsche Regulierungspolitik die Grundvoraussetzungen schaffte, dass jene kleinen Unternehmen sich überhaupt bilden konnten. Dass sie zumeist klein blieben und sehr arbeitsintensiv produzieren, lag zum einen an der angesprochenen D-Lizenz; zum anderen an anderen regulatorischen Rahmenbedingungen. Aufgrund einer hohen Unsicherheit im Markt – langandauernde Prozesse, Verschiebung der vollständigen Marktöffnung, Möglichkeit der DPAG in Preiskämpfe einzusteigen – war der Briefmarkt alles andere als attraktiv für Finanzgeber.

Insgesamt lässt sich damit die Wettbewerbsentwicklung gut aus den regulatorischen Marktbedingungen ableiten. Möglicherweise erweist sich dieser Weg für andere Länder als nachahmenswert, wenn sich durch die aktuell zu beobachtenden Konsolidierungen und Kooperationen im Markt schlagkräftige Netzwerke konstituieren, die der DPAG nachhaltig Konkurrenz machen können.

## 4.2 Ergebnisse für Finnland

Nirgendwo zeigt sich die Bedeutung einer ganzheitlichen Betrachtung so deutlich wie am finnischen Beispiel (Abbildung 19). Der Verzicht auf die Reservierung von Diensten ist für sich genommen zwar positiv, wird aber durch die hohen Universaldienstauflagen für Lizenznehmer ad absurdum geführt. Und dennoch reicht dies alleine genommen als Erklärung für einen nicht existierenden Wettbewerb noch nicht aus.

Abbildung 19: Einfluss Marktzutrittsbedingungen auf Wettbewerb in Finnland



Die exogenen Faktoren implizieren, dass ein paralleles Netzwerk in Finnland auch unter den Wettbewerberfreundlichsten Rahmenbedingungen nur schwer vorstellbar ist. Wieso aber hat bspw. Suomen Suoramainonta Oy seine Tätigkeit nicht nur im Raum Helsinki aufgenommen. De facto sind die Grundbedingungen für einen Marktzugang in Deutschland und Finnland gar nicht so unterschiedlich. Der Strafsteuer von bis zu 20 % vom Umsatz in Finnland steht die Umsatzsteuerpflicht für Wettbewerber in fast ähnlicher Höhe – zumindest für umsatzsteuerbefreite Endkunden – gegenüber. Die Kriterien der Höherwertigkeit lassen sich bedingt mit Universaldienstauflagen für den (potentiellen) finnischen Wettbewerber gleichsetzen.

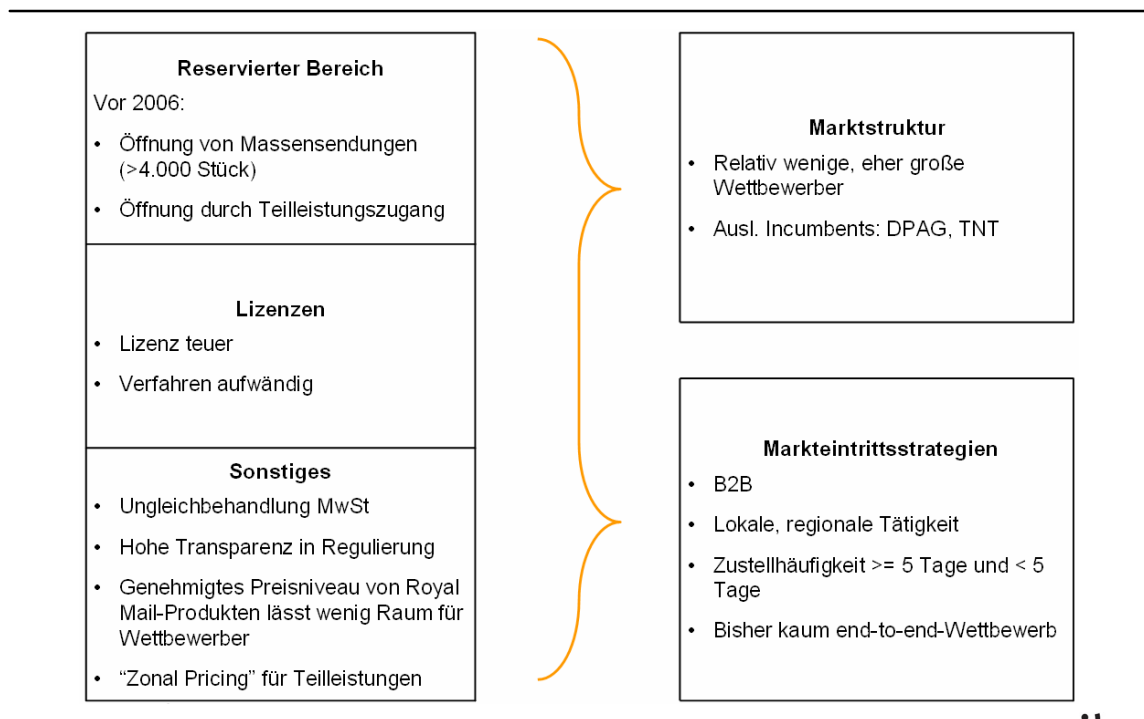
Gründe, weswegen es bis dato noch keinen regionalen Wettbewerber gibt, liegen vielmehr in der enorm hohen Unsicherheit im Markt<sup>81</sup>, sowie einer fehlenden sektorspezifischen Regulierung. Möglicherweise fehlt auch ein Teilleistungszugang, der einem lokal tätigen Wettbewerber gewisse Zusatzeinnahmen bei solchen Sendungen bescheren würde, die er nicht selber zustellt.

Zusammenfassend können wir schließen, dass die Abwesenheit jeglichen Wettbewerbs ganz wesentlich das Ergebnis der regulatorischen Marktzutrittsbedingungen ist.

### 4.3 Ergebnisse für Großbritannien

Auf Basis der ausgewählten exogenen Faktoren erscheinen Deutschland und Großbritannien ähnlich attraktiv für Wettbewerber. Die Situation, dass sich der Wettbewerb in Großbritannien so anders ausbildete, ist auf den Regulierungsrahmen und Regulierungsentscheidungen zurückzuführen. Die grundsätzlichen Zusammenhänge finden sich in Abbildung 20.

Abbildung 20: Einfluss Marktzutrittsbedingungen auf Wettbewerb in Großbritannien



<sup>81</sup> Die möglichen Universaldienstauflagen für Wettbewerber sind sehr nebulös. In einer Sekundärquelle (Omega Partners, 2001) wird angegeben, dass unter „Dienst an der Allgemeinheit“ auch gemeint sei, dass ein Wettbewerber Standardsendungen und damit C2X-Dienste anzubieten habe.

Hinsichtlich der Marktstruktur und des wesentlichen Betätigungsfeldes der Wettbewerber können wir Folgendes feststellen:

- End-to-end-Wettbewerb hat sich bislang kaum entwickelt.
- Auf dem britischen Briefmarkt sind wenige, vor allem größere Unternehmen tätig.

End-to-end-Wettbewerb stagniert in Großbritannien. Dies galt 2002, als 30 % des Marktvolumens („bulk mail“) für die Wettbewerber geöffnet wurde. Auch nach vollständiger Marktöffnung ist seitens der Wettbewerber kein großes Interesse zu erkennen, in parallele Zustellnetze zu investieren. Auch dies ist regulierungsgetrieben. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Preisobergrenzen, die Postcomm zulässt, Royal Mail zu kontinuierlichen Effizienzverbesserungen anhalten. Sie lassen folglich wenig Luft für Wettbewerber. Zusätzlich müssten die Wettbewerber bei vielen Kunden den Steuernachteil erwirtschaften. In Ballungsgebieten tätige Wettbewerber würden daneben relativ geringe Rabatte für solche Sendungen erhalten, die in dünner besiedelten Regionen über Teilleistungsverträge von Royal Mail zugestellt werden. Regulierungsseitig wird es aktuell geduldet, dass Royal Mail (für Teilleistungen) geographisch differenzierte Preise setzt.

Insbesondere nach Geschäftsaufgabe von Express Dairies ist daher im End-to-end-Wettbewerb der klassische Dokumentenaustauschdienst – und damit verbunden eine Laufzeit von D+0 resp. D+1 bei werktäglicher Zustellung verbunden – vorherrschend. Das Geschäft ist lokal/regional ausgerichtet. Empfänger und Versender sind jeweils geschäftliche Adressen (B2B).

Es bleibt folglich festzuhalten, dass Postcomm den End-to-end-Wettbewerb nicht aktiv fördert. End-to-end-Wettbewerb habe zu gründen auf “credible, long-term business propositions”.<sup>82</sup> Diese Strategie steht damit bspw. der deutschen diametral gegenüber und läuft – unter der Annahme, dass auch mittelfristig keine Entwicklung beim end-to-end-Wettbewerb zu beobachten sein wird – auf ein US-amerikanisches Modell heraus: Ein Monopol bei der Zustellung, das regulierungstechnisch eng zu begleiten wäre, gepaart mit wettbewerbsorientierten Vorleistungsmärkten.

Die zweite Besonderheit in der britischen Wettbewerbsentwicklung lässt sich ebenfalls auf den regulatorischen Hintergrund zurückführen. Die Unternehmen sind deshalb so groß, weil die Fixkosten und Auflagen, die mit Bezug einer Lizenz verbunden sind, außerordentlich hoch sind. Andererseits sind die großen ausländischen Incumbents wie TNT oder Deutsche Post bereit, in Automatisierungs- und Sortiertechnologie zu investieren, weil die Regulierung sehr transparent und berechenbar ist.

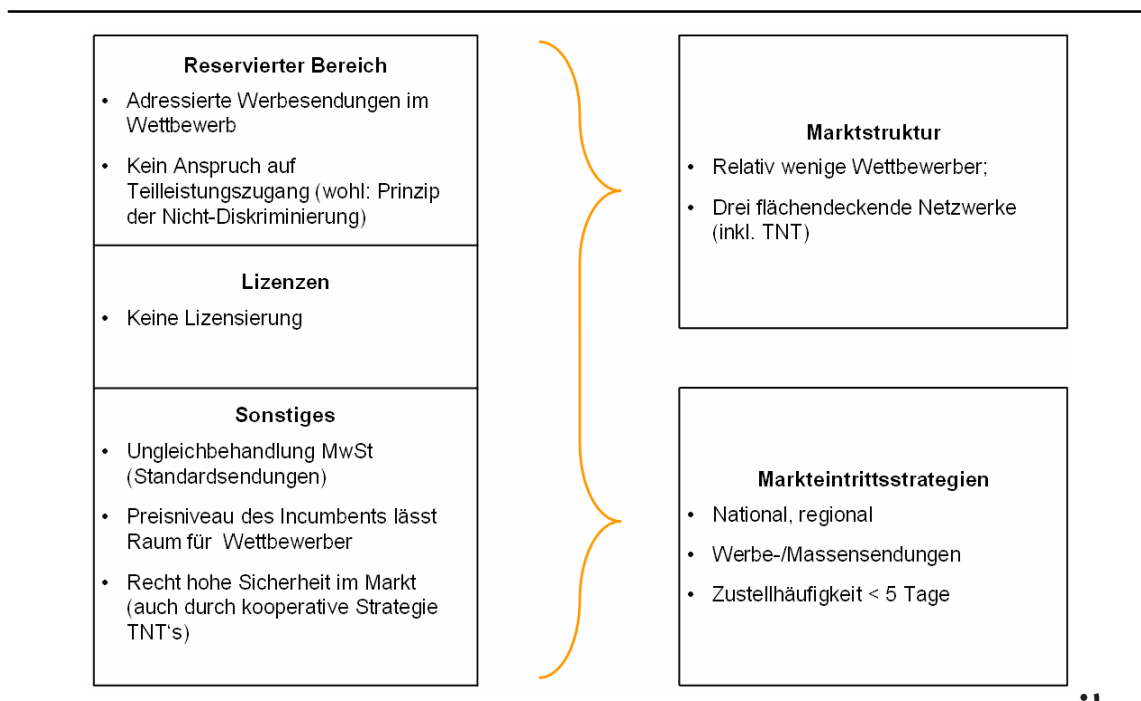
---

<sup>82</sup> Siehe <http://www.psc.gov.uk/competition.html>.

#### 4.4 Ergebnisse für die Niederlande

Die Niederlande sind das Land, bei dem aufgrund der exogenen Faktoren (insbes. sehr hohe Bevölkerungsdichte bei niedriger Urbanisierung) am ehesten der Aufbau paralleler Netzwerke zu erwarten war. Tatsächlich ist dies passiert (s. Abbildung 21). Neben TNT betreiben auch Sandd und Selektmail nahezu flächendeckende Zustellnetze. Gleichzeitig gibt es eine ganze Reihe weiterer Wettbewerber, die eher auf lokaler/regionaler Ebene tätig sind.

Abbildung 21: Einfluss Marktzutrittsbedingungen auf Wettbewerb in den Niederlanden



Die bisherige Analyse zeigte, dass die vor dem Hintergrund der exogenen Faktoren mögliche Briefmarktentwicklung in den Niederlanden regulierungsseitig begleitet werden musste. Vor diesem Hintergrund haben sich deshalb zwei weitere parallele Netzwerke entwickelt, weil ...

- ... (potentielle) Wettbewerber eine Chance besaßen, auf eine kritische Sendungsmenge zu kommen. In der niederländischen Postgesetzgebung sind adressierte Werbesendungen nicht als „letter“ definiert, weswegen sie nicht dem reservierten Bereich unterlagen.
- ... Wettbewerbern weder ex- noch implizit eine konkrete Zustellhäufigkeit vorgegeben wurde. Die Wettbewerber mussten weder werktäglich zustellen noch hatten sie eine konkrete Laufzeit zu erfüllen. Die Markteintrittsstrategien zeigen, dass die

Wettbewerber heute zwei Tagen pro Woche zustellen. Diese Maßnahme hilft, den größten Kostenblock – die Zustellkosten – wesentlich zu vermindern.

- ... die Preisobergrenzenregulierung Raum für Wettbewerber ließ. Die Preise durften entsprechend der durchschnittlichen Arbeitskosten in der Privatwirtschaft, d. h. relativ stark, steigen.
- ... die kooperative Strategie TNT's eine hohe Sicherheit im Markt erzeugt und die Wettbewerber motiviert hat, hohe Investitionen zu tätigen. Eigen- und Fremdkapitalgeber scheinen die Meinung geteilt zu haben.

Wie bei so vielen der anderen Länder ist aus Wettbewerbersicht die Ungleichbehandlung bei der Mehrwertsteuer zu beklagen. Gleichwohl betrifft es bspw. gegenüber Deutschland aufgrund der unterschiedlichen Definition von Universaldienst einen geringeren Produktumfang. Bei den im Wettbewerb stehenden Produkten hat der niederländische Incumbent keinen signifikanten Wettbewerbsvorteil.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass auch in den Niederlanden die tatsächlichen Wettbewerbsausprägungen sich ganz wesentlich auf den konkreten Regulierungsrahmen zurückführen lassen. Für die nähere Zukunft wird es spannend werden, ob TNT national in einen Preiskampf einsteigt. Prinzipiell ließen die rechtlichen Rahmenbedingungen dies zu. Bei Massensendungen (Standard- und Werbesendungen) könnte das Unternehmen heute schon regional variierende Tarife setzen.

#### 4.5 Ergebnisse für Schweden

Schweden ist der Vorreiter in der europäischen Postmarktliberalisierung. Bereits 1993 hat das Land das Postmonopol beseitigt. Diese Politik findet ihren Niederschlag darin, dass in Schweden der Marktanteil der Wettbewerber mit 8,2 % (Bezugsgröße Sendungsmenge) höher liegt als in allen anderen hier betrachteten Ländern. Gleichzeitig wird man aber den Eindruck nicht los, als sei das Marktpotential für Wettbewerber bereits nahezu erschlossen. Die Rate, mit der Wettbewerber Marktanteile hinzugewinnen, ist jüngst wieder abgeflacht.<sup>83</sup>

CityMail, der weitaus größte Wettbewerber, ist in den dicht besiedelten Gebieten Südschwedens aktiv. Zielkunden sind Großversender unabhängig von Sendungsart (Korrespondenz, Werbesendungen) und Sendungsstrom (B2B, B2C). Analog zu den niederländischen Wettbewerbern stellen sie an weniger als fünf Tagen pro Woche zu, was eine Brieflaufzeit von D+x mit  $x > 1$  impliziert.

Diese Markteintrittsstrategie scheint die quasi-natürliche zu sein, denn der Regulierungsrahmen ließe grundsätzlich ebenso jede andere zu. Die Dienste sind vollständig

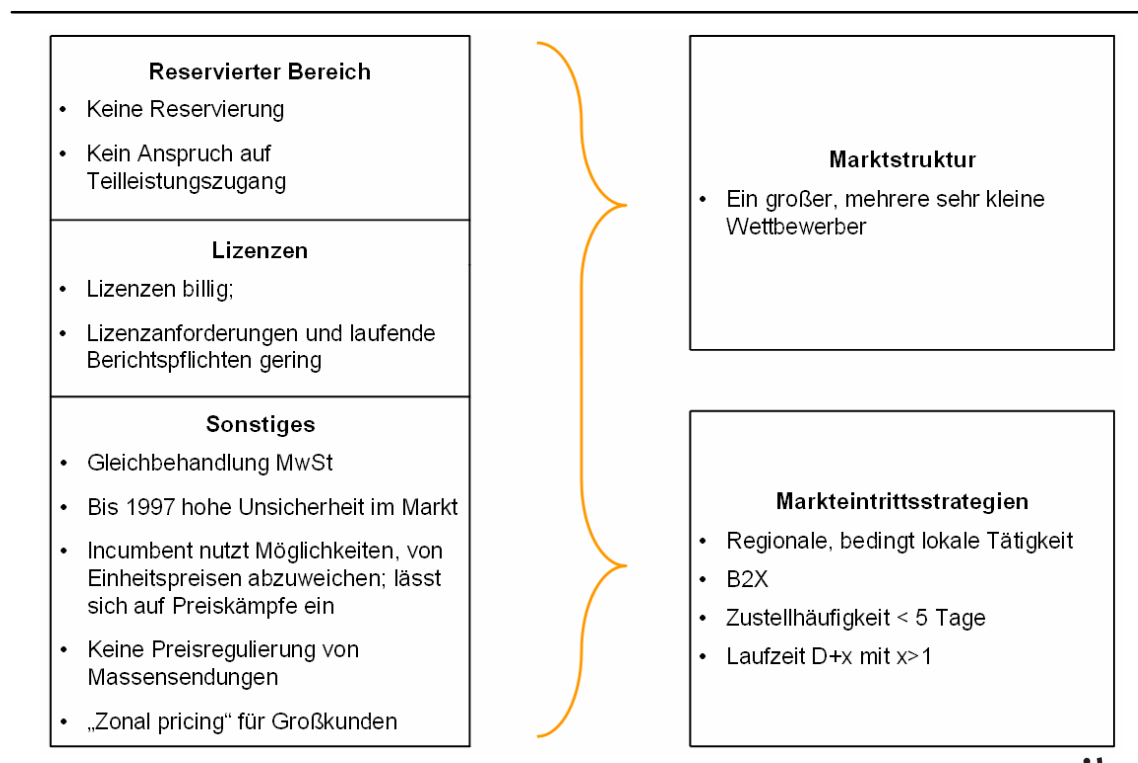
---

<sup>83</sup> S. Abbildung 3 auf S. 41.



für den Wettbewerb freigegeben. Hinsichtlich der Mehrwertsteuer werden Wettbewerber und Incumbent gleich behandelt.

Abbildung 22: Einfluss Marktzutrittsbedingungen auf Wettbewerb in Schweden



Neben CityMail gibt es noch gut 30 kleine und Kleinstunternehmen. Sie existieren wesentlich deshalb, weil die Markteintrittsbarrieren im Lizenzierungssystem gering sind. Die Lizenzen sind billig und die laufenden Berichtspflichten gering. Leider ist nicht ausreichend bekannt in welchen Regionen sie welche Dienste anbieten. Bei der Analyse der Regulierungsrahmens, der ansonsten durch seine Wettbewerbsneutralität besticht, fällt ein relativ hohes Maß an Marktunsicherheit auf. Diese ist v.a. das Ergebnis des sehr aggressiven Auftretens von Posten AB. Als einziger der hier betrachteten Incumbents trat das Unternehmen in erbitterte Preiskämpfe mit CityMail ein. Noch immer hat es regional differenzierte Tarife. Da zudem Massensendungen keiner Form der ex-ante-Regulierung unterliegen und gleichzeitig die Preisobergrenzenregulierung für Standard-sendungen bis 500 g relativ lasch erfolgt – die Preisentwicklung richtet sich an der Entwicklung des Konsumentenpreisindex aus -, ist es fraglich, ob Kapitalgeber in Schweden so selbstverständlich (preisgünstiges) Geld für Investitionen zur Verfügung stellen würden.

Zusammenfassend zeigt das schwedische Beispiel, welche Markteintrittsstrategie gewählt wird, wenn in der Ausgangslage regulatorisseitig weitgehende Freiheiten gelassen werden. Insgesamt führen die exogenen Faktoren – und hier insbesondere die sehr dünne Besiedlungsstruktur – dazu, dass sich kaum ein flächendeckendes paralleles

Zustellnetz in Schweden entwickeln wird. Unter Berücksichtigung der Regulierungserfahrungen der anderen Länder mag man in Schweden über eine intensivere Unterbindung (unlauterer) Quersubventionierung nachdenken. Auch die Gewährung eines Teilleistungszugangs könnte gegebenenfalls zu einer stärkeren Wettbewerbsdynamik führen. Dies wird aktuell ebenso diskutiert wie die Aufnahme des Ziels der Wettbewerbsförderung in die Aufgabenbeschreibung der Regulierungsbehörde PTS (Swedish Commission, 2005, S. 38).

## 5 Schlussfolgerungen

Das Ziel der Studie bestand darin herauszuarbeiten, in welcher Form der Regulierungsrahmen eines Landes die Struktur des Wettbewerbs sowie die Markteintrittsstrategien von Wettbewerbern beeinflusst. Zu diesem Zweck wurden zunächst die regulatorischen Marktzutrittsbedingungen in Deutschland, Finnland, Großbritannien, den Niederlanden und Schweden dargestellt. Sämtliche dieser Länder gelten einerseits als Vorreiter der Liberalisierung in der EU; andererseits unterscheiden sie sich aber signifikant in ihren Marktöffnungsstrategien voneinander. Dem Regulierungsrahmen stellten wir dann die Wettbewerbsentwicklung in den Auswahlländern gegenüber. Aus den vielfältigen Ergebnissen, wie Regulierung jeweils die Wettbewerbsentwicklung mitbestimmt, lässt sich folgern, was die deutsche Regulierung im zukünftig liberalisierten Postmarkt beachten sollte.

Die Analyse des Regulierungsrahmens offenbarte die sehr unterschiedlichen Marktöffnungsstrategien. Prinzipiell untersuchten wir hier für jedes einzelne Land den Umfang des reservierten Bereichs, die Lizenzierungsbedingungen, die Frage der Mehrwertsteuerbehandlung sowie die Bedingungen für den Zugang zu Adressänderungen und Postfachanlagen. In Abgrenzung zu diesen „harten“ – weil präziser quantifizierbaren – Rahmenbedingungen untersuchten wir daneben sog. „weiche“ Faktoren. Der Fokus lag hier auf der Analyse, welche weiteren regulatorischen Rahmenbedingungen den Incumbent gegenüber den Wettbewerbern entweder bevor- oder auch benachteiligen könnten. Ersteres wäre der Fall, wenn z.B. durch Gerichtsverfahren oder politische Entscheidungen Unsicherheit in den Markt getragen wird oder aber eine Quersubventionierung von im Wettbewerb stehenden Diensten seitens der Regulierungsbehörde nicht ausreichend unterbunden wird bzw. werden kann. Andererseits zeigte die Analyse aber auch, dass der Incumbent durch die Verpflichtung, Tarifeinheit im Raum zu gewährleisten, benachteiligt wird. Ebenfalls ist es im Sinne der Wettbewerber, wenn die Preisniveaus ausreichend Raum für Wettbewerber lassen, ihre Dienste profitabel anbieten zu können. Insgesamt sind die Punkte für die tatsächliche Wettbewerbsentwicklung unterschiedlich relevant.

Je geringer der Umfang des reservierten Bereichs, umso positiver ist dies vom Grundsatz her für die Entwicklung des Wettbewerbs. Für Schweden wie auch die Niederlande ist dies der Fall. Erstere verzichten seit 1993 auf die Reservierung von Diensten. Daneben ist der Incumbent Posten AB hinsichtlich der Mehrwertsteuer nicht im Vorteil. Mit CityMail hat sich ein relativ großer Wettbewerber entwickelt, der die südlichen Agglomerationsräume Schwedens bedient.

Die Niederlande stellten TNT im Postal Act von 2000 keine Exklusivrechte für die Beförderung adressierter Werbesendungen aus. Da dieses Segment besonders attraktiv für Wettbewerber ist, konnten sich flächendeckende parallele Zustellnetzwerke bilden. Tatsächlich sind die Niederlande das einzige Land, in dem dies bis dato geglückt ist. Interessant ist, dass die großen Wettbewerber sowohl in Schweden als auch in den Niederlanden nicht wie der Incumbent eine werktägliche Zustellung anbieten. Sie stel-

len in der Regel an zwei Tagen in der Woche zu; eine Maßnahme, die die Kosten der Zustellung erheblich niedriger ausfallen lässt.

Auch Finnland verzichtet seit 1994 auf die Reservierung von Diensten. Gleichzeitig zeigt aber dieses Beispiel, dass Lizenzaufgaben die formale Liberalisierung zunichte machen können. In Finnland hat ein Wettbewerber einen „Dienst an der Allgemeinheit“ zu verrichten. Dies impliziert eine werktägliche Zustellungspflicht. Er hat eine Strafsteuer zu entrichten, sofern er sich in seiner Zustellung auf Agglomerationsräume konzentrieren möchte. Am Beispiel Finnland wird auch die besondere Bedeutung von regulatorischer Sicherheit deutlich. Der Regulierungsrahmen wurde im Zuge des Lizenzverfahrens für einen Wettbewerber geändert. Vor diesem Erfahrungshintergrund müssen Wettbewerber und ihre Investoren für die Zukunft stets die Sorge haben, dass ähnliche Probleme wieder auftreten könnten.

In Deutschland spielte insbesondere die sog. D-Lizenz eine entscheidende Rolle. Lizenznehmer konnten nur dann auch leichte Sendungen (unter der Gewichtsgrenze des Monopols) befördern, wenn ihre Leistungen seitens Regulierungsbehörde und Rechtsprechung als höherwertig eingestuft wurden. Dies implizierte, dass das in Schweden und den Niederlanden übliche Modell, lediglich an zwei Tagen pro Woche zuzustellen, nicht möglich war. Gleichzeitig könnte die Marktunsicherheit in Folge z.B. der Verschiebung der vollständigen Marktöffnung oder der sehr langen Gerichtsverfahren dazu beigetragen haben, dass (potentielle) Wettbewerber bislang keine bundesweiten Netzwerke aufgebaut haben. Möglicherweise ändert sich das nun. Eine Konsolidierung der vielen kleinen, lediglich lokal aktiven Lizenznehmer ist aktuell zu beobachten. Zentral für Deutschland bleibt gleichwohl festzuhalten, dass diese zersplitterte Wettbewerberstruktur eine unmittelbare Folge des deutschen Regulierungsrahmens ist. An Deutschland zeigt sich analog zu den Niederlanden ebenfalls, dass relativ hohe Preisniveaus eine Voraussetzung dafür waren, dass sich Wettbewerber überhaupt bildeten. Auf einem anderen Blatt steht, wie nachhaltig der Wettbewerb sein wird. Niemand kann die DPAG zwingen, die genehmigten Preisobergrenzen tatsächlich voll in Anspruch zu nehmen. Auch ist die Deutsche Post AG, außer bei in einer kleinen Stückzahl eingelieferten Standardsendungen, frei, von der Tarifeinheit im Raum abzuweichen. Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung in den nächsten Jahren besonders spannend. Die Anbindung an große, schlagkräftige Netzwerke oder Mitkonkurrenten könnte für einzelne Wettbewerber der einzige Weg sein, sich langfristig im Markt zu behaupten.

Im Gegensatz zu den anderen betrachteten Ländern ist die britische Regulierungsbehörde Postcomm bei der Genehmigung von Preisobergrenzen für Produkte des Incumbents Royal Mail sehr restriktiv. Dies, kombiniert mit relativ attraktiven Teilleistungspreisen sowie einer Benachteiligung von Wettbewerbern bei der Mehrwertsteuer, hat dazu geführt, dass aktuell kein nennenswerter end-to-end-Wettbewerb zu beobachten ist. Trotz der hohen Transparenz der Regulierung dürfte dies auch für die nähere Zukunft nicht zu erwarten sein. Unter der Annahme, dass das Konsolidierungsgeschäft als das wesentliche Geschäftsmodell britischer Wettbewerber Bestand behält, stellt sich die

Frage, ob das Lizenzierungsprocedere tatsächlich derart komplex sein muss. Hohe Lizenzgebühren sind für kleinere Wettbewerber marktschließend.

Insgesamt lässt sich damit schließen, dass die Abschaffung des reservierten Bereichs allein nicht ausreicht, um tatsächlichen Wettbewerb zu schaffen. Ein möglichst kleiner reservierter Bereich ist zwar eine notwendige Bedingung, um Wettbewerbspotentiale im Briefmarkt entstehen zu lassen; hinreichend ist die Abschaffung aber nicht. Um die Wettbewerbsentwicklung zu stärken, sollte die deutsche Postpolitik ein möglichst einfaches Lizenzierungsverfahren anstreben, die Ungleichbehandlung von DPAG und Wettbewerbern bei der Mehrwertsteuer beseitigen, einen preisgünstigen Zugang zu Adressänderungen und Postfachanlagen gewährleisten sowie eine transparente und berechenbare Regulierungspolitik betreiben. Als vollkommen kontraproduktiv für die Entwicklung von Wettbewerb kann die Verknüpfung von Wettbewerberlizenzen mit Unversaldienstauflagen gesehen werden.

## Literatur

- BNetzA (Bundesnetzagentur) (2006), Lizenzierung nach dem Postgesetz, Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 1/2006, Mitteilung Nr. 17/2006, Bonn; abrufbar unter: [http://www.bundesnetzagentur.de/enid/49a9b7f3a4511c06ca9f7d7abefa8e31,0/Lizenzierung/Hinweise\\_zur\\_Lizenzbeantragung\\_7a.html](http://www.bundesnetzagentur.de/enid/49a9b7f3a4511c06ca9f7d7abefa8e31,0/Lizenzierung/Hinweise_zur_Lizenzbeantragung_7a.html).
- BNetzA (2006a), Jahresbericht 2005, Bonn.
- BNetzA (2006b), Neunte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen, Bonn, April 2006.
- BNetzA (vormals RegTP) (2001), Jahresbericht 2000, Bonn.
- BNetzA (vormals RegTP) (2000), Entscheidung über Zugang Teilleistungen nach §§ 31 Abs. 2, 28 PostG, BK 5b-00/076, Bonn, 15. September 2000.
- BNetzA (1999), Entscheidung über Zugang zu vorhandenen Informationen über Adressänderungen gem. §§ 29 Abs. 2, 31 Abs. 2 PostG, BK 5b-99/103, Bonn, 6. Dezember 1999.
- Buckley, Christine (2006), Royal Mail rival plans to employ its own postmen, The Times, 13.10.2006.
- Campbell, James I., Jr. (2002), Modern Postal Reform Laws – A Comparative Study, in: Crew, Michael A. and Paul R. Kleindorfer (eds.), Postal and Delivery Services: Pricing, Productivity, Regulation and Strategy, Boston/Dordrecht/London, S. 247-269.
- CityMail (2006), Fakta om CityMail, November 2006.
- CTcon (2001), Study on the cost accounting systems of providers of the universal postal service, Study for the European Commission, DG Internal Market, Düsseldorf, July 2001.
- Deutsche Bundesregierung (2004), Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post 2002/2003 und zum Sondergutachten der Monopolkommission „Wettbewerbsintensivierung in der Telekommunikation – Zementierung des Postmonopols“, Dezember 2004.
- Dieke, Alex und Sonja Schölermann (2006), Wettbewerbspolitische Bedeutung des Postleitzahlensystems, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 276, Bad Honnef, Juni 2006.
- DPWN (Deutsche Post World Net) (2006): Geschäftsbericht 2005 – Unsere Kunden erfolgreich machen, Bonn.
- Ecorys (2005), Development of Competition in the European Postal Sector, Annex II Country information sheets, Study for European Commission, DG Internal Market, July 2005.
- Europäische Kommission (2006), Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 97/67/EC, concerning the full accomplishment of the internal market of Community postal services, Brussels, October 2006.
- Europäische Kommission (2005), Annex to the Report on the application of the Postal Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC), COM(2005) 102 final, 23.3.2005.
- Europäische Kommission (1998), Bekanntmachung der Kommission über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Postsektor und über die Beurteilung bestimmter staatlicher

Maßnahmen betreffend Postdienste, 98/C 39/02, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 6.2.98.

Frontier Economics (2004), Scope of the Price Control – A Final Report Prepared for Postcomm, October 2004.

Kilpailuvirasto (2004), Vuosikirja 2004, Helsinki.

Kruse, Jörn und Andreas Liebe (2005), Netzzugang und Wettbewerb bei Briefdiensten, Ökonomische Studie im Auftrag des Bundesverbandes Internationaler Express- und Kurierdienste (BIEK).

Leskinen, Pekka und Bengt Palmgren (1997), Liberalized Postal Markets: Finnish and Swedish Experiences, in: Crew, Michael A. and Paul R. Kleindorfer (eds.), Managing Change in the Postal and Delivery Industries, Boston/Dordrecht/London, S. 214-234.

Mail Competition Forum (2006), 2006 Price Control Final Proposals – Mail Competition Forum Response, 6.3.2006.

Ministry of Economic Affairs (2004), Supplemental information to the Postal Services Policy Memorandum, 27.9.2004.

Monopolkommission (2003), Telekommunikation und Post 2003: Wettbewerbsintensivierung in der Telekommunikation – Zementierung des Postmonopols, Sondergutachten, Bonn, Dezember 2003.

OECD (2003), Regulatory Reform in Finland: Marketisation of Government Services – State-Owned Enterprises, Paris.

Omega Partners (2001), Study on the Impact of Certain Aspects of the Application of the Directive 97/67/EC on the Postal Sector, Brüssel, August 2001.

OptiMail AB (2005), Interim Report 1 January 2005 – 30 September 2005.

Pin AG (2006), Gut. Günstig. Garantiert., Informationsblatt, Stand: 1.1.2006.

Postcomm (2006), 2006 Competitive Market Review, London.

Postcomm (2006a), Postcomm's Strategy Review The postal market - 2010 and beyond: Key questions for stakeholders, London, August 2006.

Postcomm (2006b), Guidance for Applicants, abrufbar unter: [http://www.psc.gov.uk/postcomm/live/postal-licences-and-operators/the-licensing-application-procedure/Licence\\_Application\\_and\\_Guidance\\_form\\_091106.pdf](http://www.psc.gov.uk/postcomm/live/postal-licences-and-operators/the-licensing-application-procedure/Licence_Application_and_Guidance_form_091106.pdf)

Postcomm (2006c), Licence granted to Deutsche Post Global Mail (UK) Limited, London, 29 December 2006.

Postcomm (2005), The Universal Service for Bulk Mailers: A Decision Document, London.

Postcomm (2004), Promoting Effective Competition in UK Postal Services through Downstream Access – Observations on the Agreement between Royal Mail and UK Mail Ltd. On Access to Royal Mail's Delivery Network, London, March 2004.

Postcomm (2004a), Royal Mail's Management of the PAF - A Consultation Document, London, June 2004.

- Postcomm (2004b), Licence granted to Deutsche Post Global Mail (UK) Limited, London, 22 March 2004.
- Postcomm (2004c), Guidance for Applicants, London, December 2004.
- Postcomm (2002), Promoting Effective Competition in UK Postal Services, A Decision Document, London.
- Postcomm (2001), Licence for Consignia plc – Decision Document, London, April 2001.
- Posten AB (2006), Interim Report January–September 2006, Stockholm.
- Posten AB (2006a), Pristlista för Adresserad DR, gltig ab dem 1.1.2006; abrufbar unter: [http://www.posten.se/ptm/bin/ptmpdf?objectid=44470.39064.30603.60251&filename=DS\\_6001\\_PrisADR.pdf&format=MS%20Office%20applikationer](http://www.posten.se/ptm/bin/ptmpdf?objectid=44470.39064.30603.60251&filename=DS_6001_PrisADR.pdf&format=MS%20Office%20applikationer).
- PTS (Post Telestyrelsen) (2006), Service och konkurrens 2006, April 2006.
- PTS (2001), Licence Terms and Conditions Posten AB, Stockholm, 28.6.2001.
- Royal Mail (2004), Royal Mail's Response to Postcomm's Consultation on the Management of the Postcode Address File (PAF), London, September 2004.
- Swedish Commission (2005), Till statsrdet Ulrica Messing (Papier zur Entwicklung des schwedischen Postregulierungsrahmens), Stockholm, 25. Januar 2005.
- Tisken, Lars M. (2006), L., Die Einbindung von Subunternehmen in Briefdienstnetzwerken, Vortrag vom 5.5.2006 auf der Jahreshauptversammlung der Gesellschaft für Verkehrsbetriebswirtschaft und Logistik (GVB) e.V. in Kassel.
- TPG (2005), 2004 Annual Report and Form 20F, The Hague..
- TPG et al. (2003), Responses to Postcomm's "Notice of a Proposed Direction to Royal Mail on Downstream Access by UK Mail, to Royal Mail's Postal Facilities", 5 September 2003, London.
- West LB (2005): Europäische Postunternehmen, Herausforderungen und Chancen der Postbranche, Düsseldorf, Dezember 2005.
- WIK-Consult (2006), Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), May 2006, Bad Honnef.
- WIK-Consult (2005): Zur Konsolidierungsdiskussion im deutschen Postmarkt: Möglichkeiten und Entgelte fr Netzzugang, Bericht fr den Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste (BIEK), Bad Honnef, Januar 2005.
- WIK-Consult (2004): Main Developments in the European Postal Sector, Study for the European Commission, DG Internal Market, Bad Honnef, July 2004.
- WIK-Consult (2004a): Appendices to Main Developments in the European Postal Sector, Study for the European Commission, DG Internal Market, Bad Honnef, July 2004.



## ANHANG

### Anhang 1: Deutschland

Tabelle A 1: Kennziffern Deutschland

Indikator	2000	2005
Einwohnerzahl (in Tsd.)	82.163,5	82.500,8
Landesgröße (qkm)		356.910
Bevölkerungsdichte (Einwohner je qkm)	230,2	231,2
Bruttoinlandsprodukt (Mio. €, in konstanten Preisen von 1995)	2.131.016	2.209.225
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (€)	25.936	26.778
Urbanisierungsgrad (%)	87,5	88,5
% Einwohner in den fünf größten Städten (2002)		9,7
% Einwohner in Ballungsräumen (2002)		47
Haushalte mit Internetanschluss (%)	16,4	62
Haushalte mit Breitbandanschluss (2003/2005, in %)	9	23

Quellen: Eurostat: Einwohnerzahl, Landesgröße, Bruttoinlandsprodukt, Haushalte mit Internetanschluss (2005), Haushalte mit Breitbandanschluss;  
 OECD: Haushalte mit Internetanschluss (2000);  
 World Gazetteer: % Einwohner in den fünf größten Städten, % Einwohner in Ballungsräumen;  
 eigene Berechnungen.  
 WIK-Consult (2006): Sendungsmenge pro Kopf

Tabelle A 2: Kennziffern Deutsche Post AG

Indikator	2000	2005
Sendungsmenge (in Mrd.)	18,624	17,969 (2004)
Sendungsmenge pro Kopf (2004)		218
Angebot 2. Klasse Sendungen	Nein	Nein
Laufzeitqualität (D+1, in %)	95	95,7
Dichte der stationären Einrichtungen (Anzahl Poststellen je 10.000 Einwohner) (2000/2005)	1,66	1,54
Anteil Agenturen (%)	59,1	55,2
Anzahl der Zustellungen pro Woche	6	6
Mehrwertsteuerbefreiung	Universaldienst	Universaldienst (ausgenommen gewerbliche Pakete)
Umsatzrendite im Briefbereich (%)	17,1	15,8
Beschäftigte (Kopfzahl, DPAG)	166.773	147.608 (2004)

Bemerkungen: Sendungsmenge schließt alle adressierten Sendungen, also auch durch die Deutsche Post zugestellte Zeitungen und Zeitschriften, ein.

**Anhang 2: Finnland**

Tabelle A 3: Kennziffern Finnland

<b>Indikator</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
Einwohnerzahl (in Tsd.)	5.171,3	5.236,6
Landesgröße (qkm)		338.127
Bevölkerungsdichte (Einwohner je qkm)	15,3	15,5
Bruttoinlandsprodukt (000 €, in konstanten Preisen von 1995)	125.719	140.660
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (€)	24.311	26.861
Urbanisierungsgrad (%)	61,1	60,9
% Einwohner in den fünf größten Städten (2002)		26,2
% Einwohner in Ballungsräumen (2002)		23,5
Haushalte mit Internetanschluss (%)	30	54
Haushalte mit Breitbandanschluss (2003/2005, in %)	12	36

Quellen: Eurostat: Einwohnerzahl, Landesgröße, Bruttoinlandsprodukt, Haushalte mit Internetanschluss (2005), Haushalte mit Breitbandanschluss;  
 OECD: Haushalte mit Internetanschluss (2000);  
 World Gazetteer: % Einwohner in den fünf größten Städten, % Einwohner in Ballungsräumen;  
 eigene Berechnungen

Tabelle A 4: Kennziffern Posti

<b>Indikator</b>	<b>2000</b>	<b>2004</b>
Sendungsmenge (in Mrd.)	1,666	1,583
Sendungsmenge pro Kopf		303
Angebot 2. Klasse Sendungen	Ja	Ja
Laufzeitqualität (D+1, in %)	94,7	95,7
Dichte der stationären Einrichtungen (Anzahl Poststellen je 10.000 Einwohner)	2,88	2,51
Anteil Agenturen (%)	68,2	77,6
Anzahl der Zustellungen pro Woche	5	5
Mehrwertsteuerbefreiung	Keine	Keine
Umsatzrendite Konzern (EBITA, %)	8,6	7,7
Beschäftigte (Kopfzahl, Konzern)	24.763	23.544
Beschäftigte (FTE, Konzern)	17.520	16.649

Quellen: WIK-Consult (2006), Jahresberichte von Posti

### Anhang 3: Großbritannien

Tabelle A 5: Kennziffern Großbritannien

Indikator	2000	2005
Einwohnerzahl (in Tsd.)	58.785,2	60.034,5
Landesgröße (qkm)		244.100
Bevölkerungsdichte (Einwohner je qkm)	240,8	245,9
Bruttoinlandsprodukt (Mio. €, in konstanten Preisen von 1995)	1.016.416	1.140.881
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (€)	17.290	19.004
Urbanisierungsgrad (%)	88,9	89,2
% Einwohner in den fünf größten Städten (2002)		16,9
% Einwohner in Ballungsräumen (2002)		58,2
Haushalte mit Internetanschluss (%)	19	60
Haushalte mit Breitbandanschluss (2003/2005, in %)	11	32

Quellen: Eurostat: Einwohnerzahl, Landesgröße, Bruttoinlandsprodukt, Haushalte mit Internetanschluss (2005), Haushalte mit Breitbandanschluss;  
 OECD: Haushalte mit Internetanschluss (2000);  
 World Gazetteer: % Einwohner in den fünf größten Städten, % Einwohner in Ballungsräumen;  
 eigene Berechnungen.

Tabelle A 6: Kennziffern Royal Mail

Indikator	2000	2005
Sendungsmenge (in Mrd.)	18,738	20,315
Sendungsmenge pro Kopf (2004)		338
Angebot 2. Klasse Sendungen	Ja	Ja
Laufzeitqualität (D+1, in %)	92,5	91,4
Dichte der stationären Einrichtungen (Anzahl je 10.000 Einwohner)	3,1	2,4 (2004)
Anteil Agenturen (%)	96,7	96,3 (2004)
Anzahl der Zustellungen pro Woche	6	6
Mehrwertsteuerbefreiung	Alle Dienste von Royal Mail	
Umsatzrendite Brief (EBITA, %)		3,3 (2004)
Beschäftigte (Kopfzahl)	207.847	211.323

Quellen: WIK-Consult (2006), Jahresberichte von Royal Mail Holding, Postcomm.

**Anhang 4: Niederlande**

Tabelle A 7: Kennziffern Niederlande

<b>Indikator</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
Einwohnerzahl (in Tsd.)	15.864	16.305,5
Landesgröße (qkm)		40.844
Bevölkerungsdichte (Einwohner je qkm)	388,4	399,2
Bruttoinlandsprodukt (Mio. €, in konstanten Preisen von 1995)	381.214	396.761
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (€)	24.030	24.333
Urbanisierungsgrad (%)	64,3	66,8
% Einwohner in den fünf größten Städten (2002)		14,5
% Einwohner in Ballungsräumen (2002)		41,4
Haushalte mit Internetanschluss (%)	41	78
Haushalte mit Breitbandanschluss (2003/2005, in %)	20	54
Sendungsmenge pro Kopf (2004)		326

Quellen: Eurostat: Einwohnerzahl, Landesgröße, Bruttoinlandsprodukt, Haushalte mit Internetanschluss (2005), Haushalte mit Breitbandanschluss; OECD: Haushalte mit Internetanschluss (2000); World Gazetteer: % Einwohner in den fünf größten Städten, % Einwohner in Ballungsräumen; eigene Berechnungen.

Tabelle A 8: Kennziffern TNT

<b>Indikator</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
Sendungsmenge (in Mrd.)	5,608	5,139
Sendungsmenge pro Kopf		326 (2004)
Angebot 2. Klasse Sendungen	Nein	Nein
Laufzeitqualität (D+1, in %)	94	96.5 (2004)
Dichte der stationären Einrichtungen (Anzahl je 10.000 Einwohner)	1.4	1.5
Anteil Agenturen (%)	93.7	86.7
Anzahl der Zustellungen pro Woche	6	6
Mehrwertsteuerbefreiung		Universaldienst
Umsatzrendite Briefbereich (EBITA, %)	20.8	19.5
Beschäftigte in NL (Kopfzahl)	66.039	60.743
Beschäftigte Brief (Kopfzahl/FTE)	63.255/39.367	77.447/42.482

Bemerkungen: In den Niederlanden fallen außerhalb des reservierten Bereichs nur „vollbezahlte“ Sendungen (Einzelsendungen) in den Universaldienstbereich; demnach sind beispielsweise adressierte Drucksachen nicht mehrwertsteuerbefreit.

Quellen: WIK-Consult (2006), Jahresberichte von TPG/TNT

## Anhang 5: Schweden

Tabelle A 9: Kennziffern Schweden

Indikator	2000	2005
Einwohnerzahl (in Tsd.)	8.861,4	9.011,4
Landesgröße (qkm)		449.964
Bevölkerungsdichte (Einwohner je qkm)	19,7	20
Bruttoinlandsprodukt (Mio. €, in konstanten Preisen von 1995)	224.617	250.327
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (€)	25.348	27.779
Urbanisierungsgrad (%)	83,3	83,4
% Einwohner in den fünf größten Städten (2002)		25,6
% Einwohner in Ballungsräumen (2002)		28
Haushalte mit Internetanschluss (%)	48,2	73
Haushalte mit Breitbandanschluss (2003/2005, in %)	k.A.	40
Sendungsmenge pro Kopf (2004)		333

Quellen: Eurostat: Einwohnerzahl, Landesgröße, Bruttoinlandsprodukt, Haushalte mit Internetanschluss (2005), Haushalte mit Breitbandanschluss;  
 OECD: Haushalte mit Internetanschluss (2000);  
 World Gazetteer: % Einwohner in den fünf größten Städten, % Einwohner in Ballungsräumen;  
 eigene Berechnungen.

Tabelle A 10: Kennziffern Posten AB

Indikator	2000	2005
Sendungsmenge (in Mrd.)	3.266	2.950
Sendungsmenge pro Kopf	369	327
Angebot 2. Klasse Sendungen	Ja	Ja
Laufzeitqualität (D+1, in %)	95,4	95,2
Dichte der stationären Einrichtungen (Anzahl je 10.000 Einwohner)	1,98	2,27
Anteil Agenturen (%)	50,9	78,1
Anzahl der Zustellungen pro Woche	5	5
Mehrwertsteuerbefreiung	Keine Mehrwertsteuerbefreiung	
Umsatzrendite Konzern (EBITA, %)	1	2,7
Beschäftigte (Kopfzahl)	49.986	40.101

Quellen: WIK-Consult (2006), Jahresberichte von Posten AB



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

- Nr. 212: Hilke Smit:  
Regulierung und Wettbewerbsentwicklung auf dem neuseeländischen Postmarkt, Dezember 2000
- Nr. 213: Lorenz Nett:  
Das Problem unvollständiger Information für eine effiziente Regulierung, Januar 2001
- Nr. 214: Sonia Strube:  
Der digitale Rundfunk - Stand der Einführung und regulatorische Problemfelder bei der Rundfunkübertragung, Januar 2001
- Nr. 215: Astrid Höckels:  
Alternative Formen des entbündelten Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung, Januar 2001
- Nr. 216: Dieter Elixmann, Gabriele Kulenkampff, Ulrike Schimmel, Rolf Schwab:  
Internationaler Vergleich der TK-Märkte in ausgewählten Ländern - ein Liberalisierungs-, Wettbewerbs- und Wachstumsindex, Februar 2001
- Nr. 217: Ingo Vogelsang:  
Die räumliche Preisdifferenzierung im Sprachtelefondienst - wettbewerbs- und regulierungspolitische Implikationen, Februar 2001
- Nr. 218: Annette Hillebrand, Franz Büllingen:  
Internet-Governance - Politiken und Folgen der institutionellen Neuordnung der Domainverwaltung durch ICANN, April 2001
- Nr. 219: Hasan Alkas:  
Preisbündelung auf Telekommunikationsmärkten aus regulierungsökonomischer Sicht, April 2001
- Nr. 220: Dieter Elixmann, Martin Wörter:  
Strategien der Internationalisierung im Telekommunikationsmarkt, Mai 2001
- Nr. 221: Dieter Elixmann, Anette Metzler:  
Marktstruktur und Wettbewerb auf dem Markt für Internet-Zugangsdienste, Juni 2001
- Nr. 222: Franz Büllingen, Peter Stamm:  
Mobiles Internet - Konvergenz von Mobilfunk und Multimedia, Juni 2001
- Nr. 223: Lorenz Nett:  
Marktorientierte Allokationsverfahren bei Nummern, Juli 2001
- Nr. 224: Dieter Elixmann:  
Der Markt für Übertragungskapazität in Nordamerika und Europa, Juli 2001
- Nr. 225: Antonia Niederprüm:  
Quersubventionierung und Wettbewerb im Postmarkt, Juli 2001
- Nr. 226: Ingo Vogelsang  
unter Mitarbeit von Ralph-Georg Wöhrl  
Ermittlung der Zusammenschaltungsentgelte auf Basis der in Anspruch genommenen Netzkapazität, August 2001
- Nr. 227: Dieter Elixmann, Ulrike Schimmel, Rolf Schwab:  
Liberalisierung, Wettbewerb und Wachstum auf europäischen TK-Märkten, Oktober 2001
- Nr. 228: Astrid Höckels:  
Internationaler Vergleich der Wettbewerbsentwicklung im Local Loop, Dezember 2001
- Nr. 229: Anette Metzler:  
Preispolitik und Möglichkeiten der Umsatzgenerierung von Internet Service Providern, Dezember 2001
- Nr. 230: Karl-Heinz Neumann:  
Volkswirtschaftliche Bedeutung von Resale, Januar 2002
- Nr. 231: Ingo Vogelsang:  
Theorie und Praxis des Resale-Prinzips in der amerikanischen Telekommunikationsregulierung, Januar 2002
- Nr. 232: Ulrich Stumpf:  
Prospects for Improving Competition in Mobile Roaming, März 2002

- Nr. 233: Wolfgang Kiesewetter:  
Mobile Virtual Network Operators –  
Ökonomische Perspektiven und regu-  
latorische Probleme, März 2002
- Nr. 234: Hasan Alkas:  
Die Neue Investitionstheorie der Real-  
optionen und ihre Auswirkungen auf die  
Regulierung im Telekommunikations-  
sektor, März 2002
- Nr. 235: Karl-Heinz Neumann:  
Resale im deutschen Festnetz,  
Mai 2002
- Nr. 236: Wolfgang Kiesewetter, Lorenz Nett und  
Ulrich Stumpf:  
Regulierung und Wettbewerb auf euro-  
päischen Mobilfunkmärkten, Juni 2002
- Nr. 237: Hilke Smit:  
Auswirkungen des e-Commerce auf  
den Postmarkt, Juni 2002
- Nr. 238: Hilke Smit:  
Reform des UPU-Endvergütungssys-  
tems in sich wandelnden Postmärkten,  
Juni 2002
- Nr. 239: Peter Stamm, Franz Büllingen:  
Kabelfernsehen im Wettbewerb der  
Plattformen für Rundfunkübertragung -  
Eine Abschätzung der Substitutions-  
potenziale, November 2002
- Nr. 240: Dieter Elixmann, Cornelia Stappen  
unter Mitarbeit von Anette Metzler:  
Regulierungs- und wettbewerbspoliti-  
sche Aspekte von Billing- und Abrech-  
nungsprozessen im Festnetz, Januar  
2003
- Nr. 241: Lorenz Nett, Ulrich Stumpf  
unter Mitarbeit von Ulrich Ellinghaus,  
Joachim Scherer, Sonia Strube Mar-  
tins, Ingo Vogelsang:  
Eckpunkte zur Ausgestaltung eines  
möglichen Handels mit Frequenzen,  
Februar 2003
- Nr. 242: Christin-Isabel Gries:  
Die Entwicklung der Nachfrage nach  
breitbandigem Internet-Zugang, April  
2003
- Nr. 243: Wolfgang Briglauer:  
Generisches Referenzmodell für die  
Analyse relevanter Kommunikations-  
märkte – Wettbewerbsökonomische  
Grundfragen, Mai 2003
- Nr. 244: Peter Stamm, Martin Wörter:  
Mobile Portale – Merkmale, Marktstruk-  
tur und Unternehmensstrategien, Juli  
2003
- Nr. 245: Franz Büllingen, Annette Hillebrand:  
Sicherstellung der Überwachbarkeit der  
Telekommunikation: Ein Vergleich der  
Regelungen in den G7-Staaten, Juli  
2003
- Nr. 246: Franz Büllingen, Annette Hillebrand:  
Gesundheitliche und ökologische As-  
pekte mobiler Telekommunikation –  
Wissenschaftlicher Diskurs, Regulie-  
rung und öffentliche Debatte, Juli 2003
- Nr. 247: Anette Metzler, Cornelia Stappen  
unter Mitarbeit von Dieter Elixmann:  
Aktuelle Marktstruktur der Anbieter von  
TK-Diensten im Festnetz sowie Fakto-  
ren für den Erfolg von Geschäftsmod-  
ellen, September 2003
- Nr. 248: Dieter Elixmann, Ulrike Schimmel  
with contributions of Anette Metzler:  
"Next Generation Networks" and Chal-  
lenges for Future Regulatory Policy,  
November 2003
- Nr. 249: Martin O. Wengler, Ralf G. Schäfer:  
Substitutionsbeziehungen zwischen  
Festnetz und Mobilfunk: Empirische  
Evidenz für Deutschland und ein Sur-  
vey internationaler Studien, Dezember  
2003
- Nr. 250: Ralf G. Schäfer:  
Das Verhalten der Nachfrager im deut-  
schen Telekommunikationsmarkt unter  
wettbewerblichen Aspekten, Dezember  
2003
- Nr. 251: Dieter Elixmann, Anette Metzler, Ralf  
G. Schäfer:  
Kapitalmarktinduzierte Veränderungen  
von Unternehmensstrategien und  
Marktstrukturen im TK-Markt, März  
2004



- Nr. 252: Franz Büllingen, Christin-Isabel Gries, Peter Stamm:  
Der Markt für Public Wireless LAN in Deutschland, Mai 2004
- Nr. 253: Dieter Elixmann, Annette Hillebrand, Ralf G. Schäfer, Martin O. Wengler:  
Zusammenwachsen von Telefonie und Internet – Marktentwicklungen und Herausforderungen der Implementierung von ENUM, Juni 2004
- Nr. 254: Andreas Hense, Daniel Schäffner:  
Regulatorische Aufgaben im Energiebereich – ein europäischer Vergleich, Juni 2004
- Nr. 255: Andreas Hense:  
Qualitätsregulierung und wettbewerbspolitische Implikationen auf Postmärkten, September 2004
- Nr. 256: Peter Stamm:  
Hybridnetze im Mobilfunk – technische Konzepte, Pilotprojekte und regulatorische Fragestellungen, Oktober 2004
- Nr. 257: Christin-Isabel Gries:  
Entwicklung der DSL-Märkte im internationalen Vergleich, Oktober 2004
- Nr. 258: Franz Büllingen, Annette Hillebrand, Diana Rätz:  
Alternative Streitbeilegung in der aktuellen EMVU-Debatte, November 2004
- Nr. 259: Daniel Schäffner:  
Regulierungsökonomische Aspekte des informatorischen Unbundling im Energiebereich, Dezember 2004
- Nr. 260: Sonja Schölermann:  
Das Produktangebot von Universaldienstleistern und deren Vergleichbarkeit, Dezember 2004
- Nr. 261: Franz Büllingen, Aurélie Gillet, Christin-Isabel Gries, Annette Hillebrand, Peter Stamm:  
Stand und Perspektiven der Vorratsdatenspeicherung im internationalen Vergleich, Februar 2005
- Nr. 262: Oliver Franz, Marcus Stronzik:  
Benchmarking-Ansätze zum Vergleich der Effizienz von Energieunternehmen, Februar 2005
- Nr. 263: Andreas Hense:  
Gasmarktregulierung in Europa: Ansätze, Erfahrungen und mögliche Implikationen für das deutsche Regulierungsmodell, März 2005
- Nr. 264: Franz Büllingen, Diana Rätz:  
VoIP – Marktentwicklungen und regulatorische Herausforderungen, Mai 2005
- Nr. 265: Ralf G. Schäfer, Andrej Schöbel:  
Stand der Backbone-Infrastruktur in Deutschland – Eine Markt- und Wettbewerbsanalyse, Juli 2005
- Nr. 266: Annette Hillebrand, Alexander Kohlstedt, Sonia Strube Martins:  
Selbstregulierung bei Standardisierungsprozessen am Beispiel von Mobile Number Portability, Juli 2005
- Nr. 267: Oliver Franz, Daniel Schäffner, Bastian Trage:  
Grundformen der Entgeltregulierung: Vor- und Nachteile von Price-Cap, Revenue-Cap und hybriden Ansätzen, August 2005
- Nr. 268: Andreas Hense, Marcus Stronzik:  
Produktivitätsentwicklung der deutschen Strom- und Gasnetzbetreiber – Untersuchungsmethodik und empirische Ergebnisse, September 2005
- Nr. 269: Ingo Vogelsang:  
Resale und konsistente Entgeltregulierung, Oktober 2005
- Nr. 270: Nicole Angenendt, Daniel Schäffner:  
Regulierungsökonomische Aspekte des Unbundling bei Versorgungsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung von Pacht- und Dienstleistungsmodellen, November 2005
- Nr. 271: Sonja Schölermann:  
Vertikale Integration bei Postnetzbetreibern – Geschäftsstrategien und Wettbewerbsrisiken, Dezember 2005
- Nr. 272: Franz Büllingen, Annette Hillebrand, Peter Stamm:  
Transaktionskosten der Nutzung des Internet durch Missbrauch (Spamming) und Regulierungsmöglichkeiten, Januar 2006

- Nr. 273: Gernot Müller, Daniel Schäffner, Marcus Stronzik, Matthias Wissner:  
Indikatoren zur Messung von Qualität und Zuverlässigkeit in Strom- und Gasversorgungsnetzen, April 2006
- Nr. 274: J. Scott Marcus:  
Interconnection in an NGN Environment, Mai 2006
- Nr. 275: Ralf G. Schäfer, Andrej Schöbel:  
Incumbents und ihre Preisstrategien im Telefondienst – ein internationaler Vergleich, Juni 2006
- Nr. 276: Alex Kalevi Dieke, Sonja Schölermann:  
Wettbewerbspolitische Bedeutung des Postleitzahlensystems, Juni 2006
- Nr. 277: Marcus Stronzik, Oliver Franz:  
Berechnungen zum generellen X-Faktor für deutsche Strom- und Gasnetze: Produktivitäts- und Inputpreisdifferential, Juli 2006
- Nr. 278: Alexander Kohlstedt:  
Neuere Theoriebeiträge zur Netzökonomie: Zweiseitige Märkte und On-net/Off-net-Tariffdifferenzierung, August 2006
- Nr. 279: Gernot Müller:  
Zur Ökonomie von Trassenpreissystemen, August 2006
- Nr. 280: Franz Büllingen, Peter Stamm in Kooperation mit Prof. Dr.-Ing. Peter Vary, Helge E. Lüders und Marc Werner (RWTH Aachen):  
Potenziale alternativer Techniken zur bedarfsgerechten Versorgung mit Breitbandzugängen, September 2006
- Nr. 281: Michael Brinkmann, Dragan Ilic:  
Technische und ökonomische Aspekte des VDSL-Ausbaus, Glasfaser als Alternative auf der (vor-) letzten Meile, Oktober 2006
- Nr. 282: Franz Büllingen:  
Mobile Enterprise-Solutions – Stand und Perspektiven mobiler Kommunikationslösungen in kleinen und mittleren Unternehmen, November 2006
- Nr. 283: Franz Büllingen, Peter Stamm:  
Triple Play im Mobilfunk: Mobiles Fernsehen über konvergente Hybridnetze, Dezember 2006
- Nr. 284: Mark Oelmann, Sonja Schölermann:  
Die Anwendbarkeit von Vergleichsmarktanalysen bei Regulierungsentscheidungen im Postsektor, Dezember 2006
- Nr. 285: Iris Böschen:  
VoIP im Privatkundenmarkt – Marktstrukturen und Geschäftsmodelle, Dezember 2006
- Nr. 286: Franz Büllingen, Christin-Isabel Gries, Peter Stamm:  
Stand und Perspektiven der Telekommunikationsnutzung in den Breitbandkabelnetzen, Januar 2007
- Nr. 287: Konrad Zoz:  
Modellgestützte Evaluierung von Geschäftsmodellen alternativer Teilnehmernetzbetreiber in Deutschland, Januar 2007
- Nr. 288: Wolfgang Kiesewetter:  
Marktanalyse und Abhilfemaßnahmen nach dem EU-Regulierungsrahmen im Ländervergleich, Februar 2007
- Nr. 289: Dieter Elixmann, Ralf G. Schäfer, Andrej Schöbel:  
Internationaler Vergleich der Sektorperformance in der Telekommunikation und ihrer Bestimmungsgründe, Februar 2007
- Nr. 290: Ulrich Stumpf:  
Regulatory Approach to Fixed-Mobile Substitution, Bundling and Integration, März 2007
- Nr. 291: Mark Oelmann:  
Regulatorische Marktzutrittsbedingungen und ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb: Erfahrungen aus ausgewählten Briefmärkten Europas, März 2007