Deutscher Bundestag **Drucksache 18/7011**

18. Wahlperiode 04.12.2015

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Tätigkeitsbericht 2014/2015 der Bundesnetzagentur – Post

mit

Sondergutachten der Monopolkommission – Post 2015: Postwendende Reform – Jetzt!

Inhaltsübersicht

Seite

Tätigkeitsbericht 2014/2015 der Bundesnetzagentur – Post 3

Vorwort 7

I Lage und Entwicklung des Postwesens 9
A Überblick 10
B Marktentwicklung 11
C Entwicklung und Struktur des Netzzugangs – Analyse 34
D Entwicklung der nationalen Briefpreise 42
E Wettbewerbsentwicklung insgesamt 44

II Stellungnahme gemäß § 47 PostG 47

III Tätigkeiten 53
A Lizenzierung 54
B Arbeitsbedingungen 57
C Anzeigepflicht 58
D Verbraucherschutz und Universaldienst 59
E Postgeheimnis und Datenschutz 73
F Entgeltregulierung 75

Zugeleitet mit Schreiben der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 3. Dezember 2015 (Tätigkeitsbericht) gemäß § 47 Absatz 1 des Postgesetzes und mit Schreiben der Monopolkommission (Sondergutachten) vom 3. Dezember 2015 gemäß § 44 des Postgesetzes i. V. m. § 81 Absatz 3 des Telekommunikationsgesetzes 1996.

Seite

G Besondere Missbrauchsaufsicht 81

H Sonstige Aktivitäten 84

I Internationale Aktivitäten 89

IV Nationale und internationale Rechtsprechung im Bereich Post 97

A Abgeschlossene Verfahren gegen Entscheidungen der Bundesnetzagentur 98

B Anhängige Verfahren gegen Entscheidungen der Bundesnetzagentur 101

C Sonstige Gerichtsentscheidungen 102

V Sonstige Entscheidungen 107

VI Anhang 109

Abbildungsverzeichnis 111

Tabellenverzeichnis 113

Abkürzungsverzeichnis 114

Sondergutachten der Monopolkommission – Post 2015: Postwendende Reform – Jetzt! 119

Vorwort 127

Kurzfassung 129

Kapitel 1 Markt- und Wettbewerbsentwicklung 138

Kapitel 2 Rechts- und Regulierungsrahmen 162

Kapitel 3 Handlungsempfehlungen 221

Abbildungsverzeichnis 122

Tätigkeitsbericht 2014/2015

Bericht gemäß § 47 Absatz 1 Postgesetz

Inhaltsverzeichnis

VORWORT **7**

I LAGE UND ENTWICKLUNG DES POSTWESENS **9**

A Überblick **10**

B Marktentwicklung **11**

1. Postmärkte insgesamt 11
2. Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen 12
3. Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen 25
4. Beschäftigte 32

C Entwicklung und Struktur des Netzzugangs - Analyse **34**

1. Zugang zu Teilleistungen 34
2. Zugang zu Postfachanlagen 37
3. Zugang zu Informationen über Adressänderungen 40

D Entwicklung der nationalen Briefpreise **42**

E Wettbewerbsentwicklung insgesamt **44**

II STELLUNGNAHME GEMÄß § 47 POSTG **47**

1. Universaldienst im Zeitalter der Digitalisierung 47
2. Impulspapier 48
3. Ergebnis der Anhörung zum Impulspapier 48
4. Stellungnahme 50

III TÄTIGKEITEN **53**

A Lizenzierung **54**

1. Lizenzerteilung 54
2. Lizenzüberprüfung 55

3. Erlass von Nebenbestimmungen 55
4. Anpassung und Übertragung bestehender Lizenzen 55
5. Beleihung zur Durchführung der förmlichen Zustellung 56
6. Rechtliche Einzelfragen 56

B Arbeitsbedingungen 57

1. Lizenznehmer 57
2. Subunternehmen 57

C Anzeigepflicht 58

D Verbraucherschutz und Universaldienst 59

1. Sicherstellung / Qualität des Post-Universaldienstes 59
2. Verbraucherschutz, -service sowie Verbraucherbeschwerden 62
3. Schlichtung 70

E Postgeheimnis und Datenschutz 73

F Entgeltregulierung 75

1. Price-Cap-Entscheidungen für Briefporti 2014 und 2015 75
2. Durchführung eines neuen Price-Cap-Maßgrößenverfahrens 2015 76
3. Entgeltgenehmigung „Wert national“ 77
4. Entgeltgenehmigung "Hin und Weg" 77
5. Entgeltgenehmigung "E-Postbrief" 77
6. Entgeltgenehmigungen für den Zugang zu Postfachanlagen 78
7. Entgeltgenehmigungen für den Zugang zu Adressänderungsinformationen 79
8. Neubescheidungen der Entgelte für den Zugang zu Postfachanlagen und Adressänderungsinformationen für 2002 bis 2006 79
9. Entgeltgenehmigungen für die förmliche Zustellung 80

G Besondere Missbrauchsaufsicht 81

1. Vorwurf der Gewährung diskriminierender Zugangsbedingungen für Sortier- und Konsolidierungsleistungen durch die DPIHS 81
2. Nicht missbräuchliche Paketentgelte der Deutschen Post DHL im B2C-Segment 82

H Sonstige Aktivitäten 84

1. Postmarktforen 84
2. Beirat 84
3. Wissenschaftliche Beratung 85

I Internationale Aktivitäten 89

1. Weltpostverein 89
2. ERGP 90
3. Europäische und internationale Normung 92
4. CERP 96
5. TAIEX-Projekte und bilaterale Zusammenarbeit 96

IV NATIONALE UND INTERNATIONALE RECHTSPRECHUNG IM BEREICH POST 97

A Abgeschlossene Verfahren gegen Entscheidungen der Bundesnetzagentur 98

1. Verwaltungsgericht Köln zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen 98
2. Bundesverwaltungsgericht zu Entgeltgenehmigungen für die Jahre 2003 bis 2005 99

B Anhängige Verfahren gegen Entscheidungen der Bundesnetzagentur 101

1. Entgeltgenehmigungen für den Zugang zu Postfachanlagen 101
2. Missbrauchsverfahren bei adressierten Werbesendungen 101
3. Missbrauchsverfahren gegen First Mail 101
4. Vorlage von Teilleistungsverträgen der DPIHS 101

C Sonstige Gerichtsentscheidungen 102

1. EuGH zu dem System „Mengenrabatt je Absender“ der belgischen bpost 102
2. EuGH zu der Umsetzung der Rückforderung von Pensionssubventionen durch die Bundesrepublik Deutschland 103
3. EuG zu Beihilfeprüfverfahren der EU-Kommission 103
4. EuGH zu dem Rabattsystem der dänischen Post Danmark A/S 104
5. Finanzgericht Köln zu Klagen auf Befreiung von der Umsatzsteuerpflicht 105
6. Arbeitsgericht Bonn zu Einsatz von Beamten im Streik 106
7. Oberverwaltungsgericht NRW zu der Unzulässigkeit von Sonntagsarbeit 106

V SONSTIGE ENTSCHEIDUNGEN 107

VI ANHANG 109

Mitglieder Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR) 109

ABBILDUNGSVERZEICHNIS 111

TABELLENVERZEICHNIS 113

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS 114

Vorwort

Der deutsche Postmarkt zeichnete sich insgesamt durch eine stabile Entwicklung im Briefbereich aus, während der schnell wachsende Paketmarkt mit neuen Angeboten und dem umfassenden Ausbau der Lieferstrukturen auf den rasant wachsenden Online-Handel reagierte. In diesem Bereich präsentierte sich der Postmarkt im Berichtszeitraum mit innovativen Produkten und neuen Geschäftsmodellen. Nicht zuletzt haben Wettbewerb und die fortschreitende Digitalisierung diese Entwicklung beflügelt. Die Optimierung der Zustellung auf der letzten Meile nahm bei den Innovationen einen hohen Stellenwert ein. Gleichzeitig wurden neue, verbrauchergerechte Infrastrukturlösungen entwickelt und erprobt.

Dies zeigt, dass die Postmärkte beträchtlichen Veränderungen unterliegen. Die Bundesnetzagentur kümmert sich auch hier um die Sicherung einer leistungsfähigen Infrastruktur. Primär bietet die zunehmende Digitalisierung Raum für Neuerungen und Umgestaltungen, setzt daneben aber auch traditionelle Geschäftsmodelle unter Druck. Damit stellt sich die Frage nach dem Umfang einer zeitgemäßen, ausreichenden postalischen Grundversorgung neu. Zur Vorbereitung der gesetzlich geforderten Empfehlung hierzu setzt die Bundesnetzagentur auf einen konstruktiven Dialog mit dem Markt und hat 2014 ein Impulspapier zu den Herausforderungen des Post-Universaldienstes zur Diskussion gestellt. Die Diskussion ergab, dass zumindest gegenwärtig noch keine Änderungen am Rahmen des Universaldienstes erforderlich sind, die Entwicklung aber weiter verfolgt werden muss.

Im Fokus standen auch die wesentlichen Arbeitsbedingungen im lizenzierten Postbereich, die von der Bundesnetzagentur bei den Lizenznehmern sowie bei den Subunternehmen umfassend überprüft wurden. Knapp 1.300 Lizenznehmer und in einer darauf aufbauenden Untersuchung 3.800 Subunternehmer wurden befragt. Im Kern ergab die Untersuchung, dass wesentliche Arbeitsbedingungen von Lizenznehmern eingehalten werden. Bei Subunternehmern stellt die Briefbeförderung in der Regel nicht das Kerngeschäft ihrer wirtschaftlichen Betätigung, sondern eine Nebenerwerbsquelle dar und die Lohnhöhe bestimmt sich damit letztlich nicht durch das Briefgeschäft.

Die Bundesnetzagentur genehmigte im Berichtszeitraum zwei leichte Portoerhöhungen für den Standardbrief. Aufgrund der Price-Cap-Entscheidung aus dem Jahr 2013 kann die Deutsche Post AG (DP AG) jährliche Entgeltanhebungen von 0,2 Prozent unterhalb der Inflationsrate des Vorjahres beantragen. Da die Anhebung der Standardbriefentgelte den erlaubten Preiserhöhungsspielraum für den zugrunde gelegten Korb von Postdienstleistungen gesprengt hätte, mussten gleichzeitig andere Entgelte abgesenkt werden. Anfang 2015 trat eine neue Post-Entgeltregulierungsverordnung in Kraft, auf deren Basis zukünftige Entgeltentscheidungen

getroffen werden müssen. Für die Regulierung im Briefgeschäft werden künftig auch Gewinnmargen vergleichbarer europäischer Postunternehmen anzulegen sein.

Der wettbewerbsorientierten Regulierung des Postmarktes durch die Bundesnetzagentur kommt auch in Zukunft eine hohe Bedeutung zu. Das gesetzliche Ziel, einen chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb sicherzustellen, bleibt vorrangig. Allerdings sind der Regulierung mit den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen enge Grenzen gesetzt. Eine Anpassung, wie sie im Telekommunikationsbereich über die Jahre hinweg erfolgte, und eine Schärfung des Regulierungsinstrumentariums sind aus Sicht der Bundesnetzagentur deshalb sinnvoll. Insgesamt ist festzuhalten: Auch in Zeiten sich ändernder Kommunikationsgewohnheiten sind postalische Dienstleistungen ein wichtiger Bestandteil nicht nur der Infrastruktur, sondern auch im Hinblick auf ein funktionsfähiges Gemeinwesen. Große Mengen an Nachrichten werden weiterhin in schriftlicher Form verschickt. Die steigende Zahl der beförderten Güter und Waren verdeutlicht, wie sehr die Gesellschaft und die arbeitsteilig organisierte Wirtschaft auf hochwertige Angebote von Beförderungsdienstleistungen angewiesen sind.

Jochen Homann

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

I Lage und Entwicklung des Postwesens

A Überblick

Die Postmärkte befinden sich in einem tiefgreifenden strukturellen Wandel. Die erkennbaren Veränderungen verlaufen dabei nicht einheitlich: Während der lizenzpflichtige Bereich (gewerbsmäßige Beförderung von Briefen bis 1.000 Gramm) eher stagniert, weil einem stetig zunehmenden Substitutionsprozess durch elektronische Medien ausgesetzt, weist der nicht lizenzpflichtige Teil signifikante Zuwächse auf und wird zunehmend die zentrale Rolle im Postsektor übernehmen.

Getrieben ist der Fortschritt vor allem bei Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen (KEP) durch produktionsbedingte Veränderungen, die u. a. zu einer Beschleunigung der Beförderungskette führen und erhebliche Einsparungs-, aber auch Verbesserungspotenziale gegenüber bisherigen Verfahren bieten. Auf der anderen Seite greifen nachfragebedingte Faktoren nachhaltig in die Geschehnisse der Postmärkte ein. Insbesondere Veränderungen der Kaufgewohnheiten und des Bestellwesens führen zu einer Ausweitung des E-Commerce. Entwicklungen des angrenzenden Bereiches, der in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den eigentlichen Postmärkten steht, gewinnen damit eine zunehmende Bedeutung auch für das Regulierungsumfeld.

Auf diese – weitgehend irreversiblen – Veränderungen hat sich die Bundesnetzagentur eingestellt und ihre gesetzliche Aufgabe der Marktbeobachtung daran zukunftsorientiert ausgerichtet. Sie hat eine Studie in Auftrag gegeben, deren Ziel es war, der Bundesnetzagentur umfängliche, aktuelle Informationen über den eigentlichen Bereich der KEP-Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen und gleichzeitig auch sämtliche Einflussfaktoren sowie deren bisherige Ausprägung und zukünftige Entwicklung im Umfeld der KEP-Dienstleistungen aufzuzeigen und zu quantifizieren.

Im Wege einer öffentlichen Ausschreibung hat die M-R-U GmbH Hamburg zusammen mit dem Institut für angewandte Logistik IAL der Hochschule Würzburg-Schweinfurt den Zuschlag für die Erstellung der umfangreichen Expertise erhalten, auf deren Inhalt sich dieser Bericht in weiten Teilen stützt.

Wie bisher gehen die Resultate im lizenzpflichtigen Bereich auf eigene Untersuchungen zurück. Die Ergebnisse hierzu wurden, wie auch in den Jahren zuvor, durch unmittelbare Abfrage bei den Lizenznehmern gewonnen.

B Marktentwicklung

1. Postmärkte insgesamt

Im Jahr 2014 wurden in den Postmärkten Umsätze von insgesamt 28,8 Mrd. Euro erzielt. Das ist ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr von 2,5 Prozent (Umsätze 2013: 28,1 Mrd. Euro).

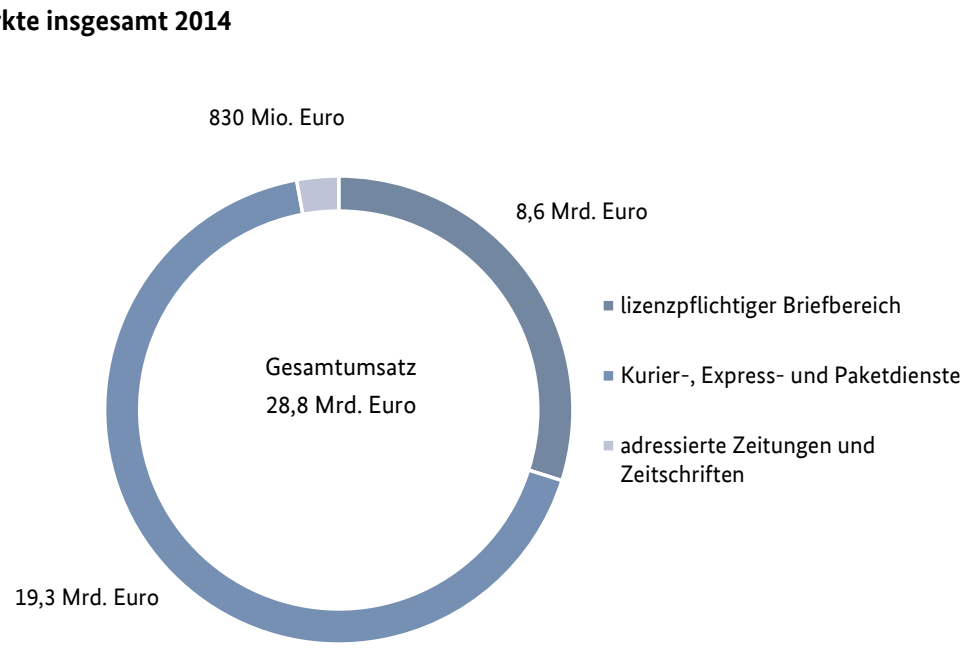


Abbildung 1: Postmärkte 2014 - Umsatz insgesamt

Zu den Postmärkten zählen neben der lizenzpflichtigen Beförderung von Briefsendungen bis 1.000 Gramm die Beförderung von Kurier-, Express- und Paketsendungen (KEP) sowie die Zustellung von adressierten Zeitungen und Zeitschriften.

Der lizenzpflichtige Briefbereich und der Bereich der Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften waren im Jahr 2014 von moderaten Rückgängen geprägt. Die insgesamt positive Entwicklung der Postmärkte wurde von deutlichen Zuwächsen von Umsätzen und Sendungsmengen, insbesondere im Paketbereich getragen. Wesentlicher Grund hierfür ist der boomende E-Commerce.

Für das Jahr 2015 ist aufgrund des prognostizierten Wachstums des Versandhandels über das Internet eine weitere positive Entwicklung der Postmärkte zu erwarten.

2. Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen

2.1 Definition und Abgrenzung

Zu den nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen zählt hauptsächlich die gewerbliche Beförderung von Kurier-, Express- und Paketsendungen (KEP). Daneben fallen in diesen Bereich die Beförderung von Briefsendungen über 1.000 Gramm (u. a. Kataloge, Bücher und Broschüren) sowie von adressierten Zeitungen und Zeitschriften. Zu den Briefsendungen über 1.000 Gramm ist anzumerken, dass diese in der Praxis zumeist dem Markt der Beförderung von Standardpaketen zugerechnet werden. Folglich beinhalten die nachfolgenden Angaben zum Bereich Paket auch Briefsendungen über 1.000 Gramm.

Besonderes Merkmal von Kurierdiensten ist, dass Sendungen - meist mit kleinem Gewicht und geringen Volumen - einzeln befördert und permanent persönlich begleitet werden. Hierdurch ist ein Zugriff auf die Sendungen jederzeit möglich. Die Zustellung erfolgt in der Regel per Direktfahrt. Kurierdienste sind meist Einzelunternehmer oder Vermittlungszentralen, die Aufträge an angeschlossene Einzelunternehmer vermitteln. Sie sind in der Regel regional tätig.

Bei Expressdiensten stehen eine garantierte Beförderungslaufzeit und teils ein festgelegter Liefertermin im Mittelpunkt der Dienstleistung. Dabei erfolgt die Beförderung charakteristisch über Umschlagzentren. Einige der in diesem Bereich tätigen Unternehmen verfügen über eigene globale Netze (z. B. DHL, FedEx, TNT und UPS). Daneben gibt es eine größere Anzahl national agierender Unternehmen, die für einen flächendeckenden Service miteinander kooperieren.

Paketdienste sind geprägt durch einen sehr hohen Grad an Standardisierung und Automatisierung, die Sendungen sind dabei auf ein Maximalgewicht von 31,5 Kilogramm (teilweise auch 70 Kilogramm) beschränkt. Die Beförderungslaufzeiten betragen in der Regel 24 bis 72 Stunden, werden allerdings nicht garantiert. Am deutschen Markt sind hauptsächlich fünf Unternehmen mit eigenen flächendeckenden Netzen tätig (DHL, DPD, Hermes, GLS und UPS).

Aufgrund der dynamischen Marktentwicklung, die insbesondere von dem stetig wachsenden Versandhandel über das Internet getrieben wird, erweitern die KEP-Dienste ihr Leistungsspektrum. Dies macht eine isolierte Betrachtung der einzelnen Bereiche des Marktes immer schwieriger.

2.2 Marktdaten

2.2.1 Umsatz und Sendungsmengen der Bereiche Kurier-, Express und Paket

Im Berichtszeitraum setzte sich die positive Entwicklung des KEP-Marktes aus den Jahren 2010 bis 2013 weiter fort. Im Jahr 2014 lagen die Umsätze im KEP-Markt insgesamt bei 19,3 Mrd. Euro. Das entspricht einem Plus im Vergleich zum Vorjahr von 4,0 Prozent (Umsatz insgesamt im Jahr 2013: 18,6 Mrd. Euro). Damit lag das Wachstum im KEP-Markt über dem Wachstum des BIP (+ 1,6 Prozent[1]).

Der KEP-Markt in Deutschland entspricht in etwa einem Viertel des europäischen KEP-Marktes und ist damit der mit Abstand größte innerhalb Europas.

	2013	2014	Prozentuale Veränderung
Umsatz (in Mrd. Euro)	18,6	19,3	+ 4,0 %
Sendungsmenge (in Mrd. Stück)	2,5	2,7	+ 4,9 %

Tabelle 1: Deutscher KEP-Markt im Überblick

[1] Vgl. Statistisches Bundesamt (2014), Fachserie 18, Reihe 1.4, S. 44

Der größte Anteil des Umsatzes entfiel im Jahr 2014 mit 46 Prozent auf den Bereich Paket (9,0 Mrd. Euro). Der Umsatzanteil im Bereich Express betrug 34 Prozent (6,6 Mrd. Euro) und im Bereich Kurier 20 Prozent (3,8 Mrd. Euro).

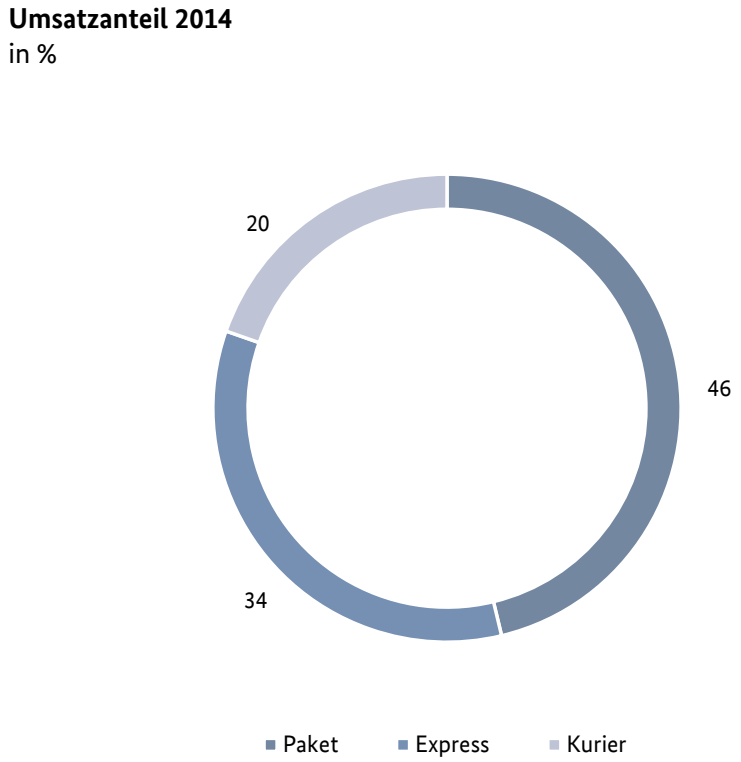


Abbildung 2: Umsatzanteil Bereiche KEP 2014

Zwar konnte in allen drei Bereichen im Jahr 2014 ein Umsatzplus im Vergleich zum Vorjahr erwirtschaftet werden, die Zuwächse fielen allerdings sehr unterschiedlich aus: Paket + 6,7 Prozent, Express + 2,2 Prozent und Kurier + 1,0 Prozent. Auch in den Jahren 2010 bis 2013 war die Entwicklung der Bereiche nicht homogen. Während der Paketbereich mit Steigerungen von bis zu 7,6 Prozent im Jahr 2011 (gegenüber dem Vorjahr 2010) die positive Gesamtentwicklung des KEP-Marktes entscheidend beeinflusste, waren die Anstiege im Bereich Express deutlich moderater. Im Kurierbereich waren nach einem Umsatzanstieg im Jahr 2011 in den Folgejahren 2012 und 2013 sogar Umsatzrückgänge von – 0,7 Prozent bzw. – 2,2 Prozent zu verzeichnen.

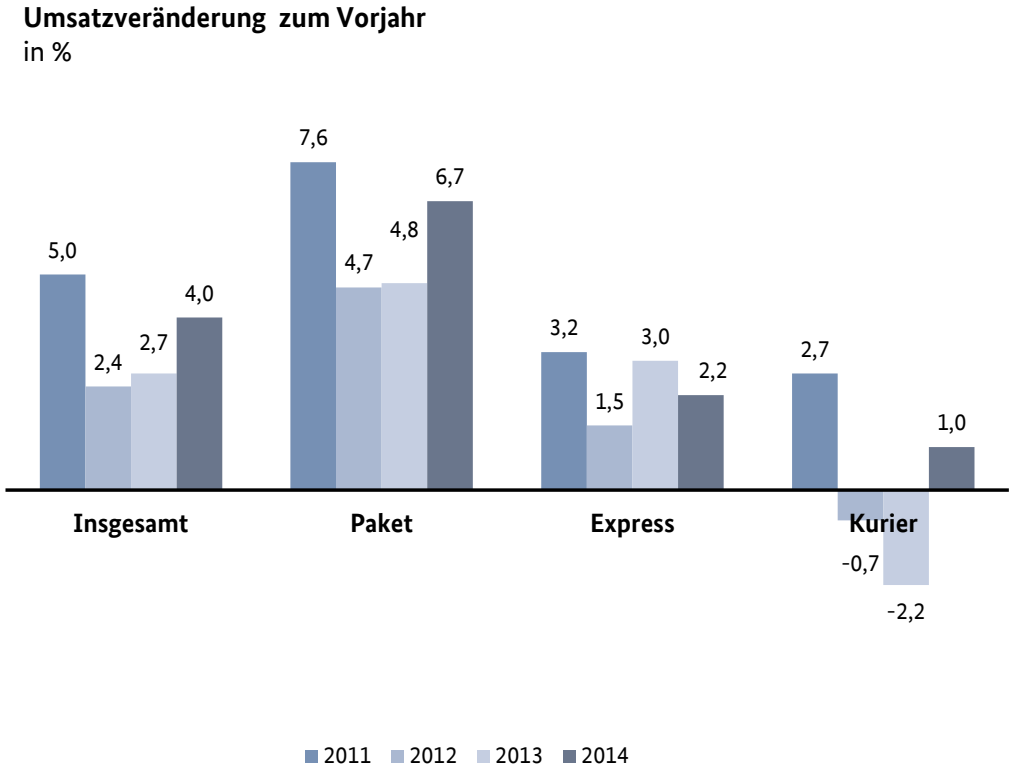


Abbildung 3: Prozentuale Veränderung Umsatz 2011 bis 2014

Auch bei den Sendungsmengen setzte sich der positive Trend der Vorjahre fort. Insgesamt stiegen sie im Jahr 2014 im Vergleich zum Vorjahr um 4,9 Prozent und lagen bei 2,7 Mrd. Sendungen (Sendungsmengen insgesamt im Jahr 2013 2,5 Mrd.).

Mit 81 Prozent (2,2 Mrd. Sendungen) wurden mit Abstand die meisten Sendungen im Bereich Paket befördert. Auf die Bereiche Express und Kurier entfielen 10 Prozent (270 Mio. Sendungen) bzw. 9 Prozent (232 Mio. Sendungen) aller Sendungen.

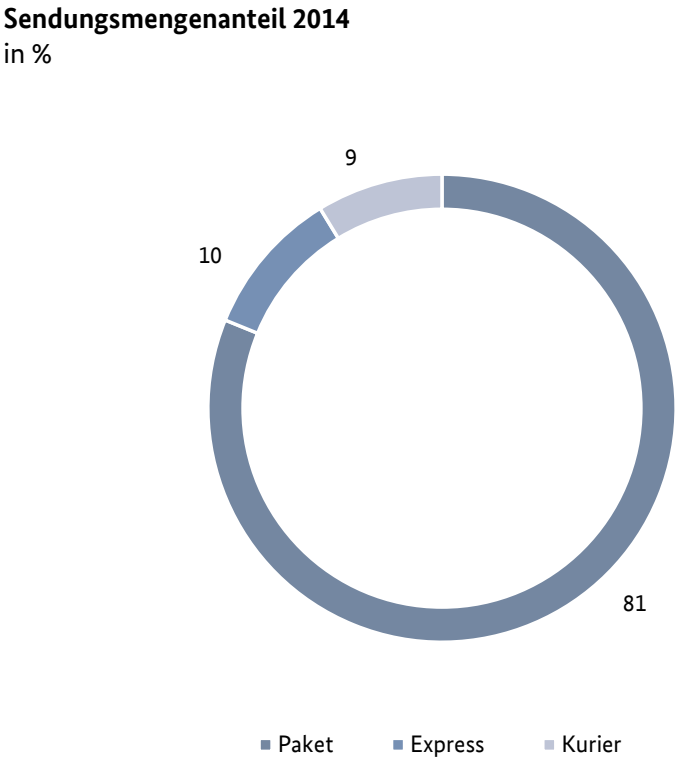


Abbildung 4: Sendungsmengenanteile Bereiche KEP 2014

Im Vergleich zum Vorjahr stieg die Sendungsmenge im Paketbereich um 5,9 Prozent. In den Bereichen Express und Kurier fielen die Anstiege mit 1,5 Prozent bzw. 0,5 Prozent deutlich moderater aus. Genau wie beim Umsatz war auch die Entwicklung der Sendungsmengen in den Jahren 2010 bis 2013 heterogen.

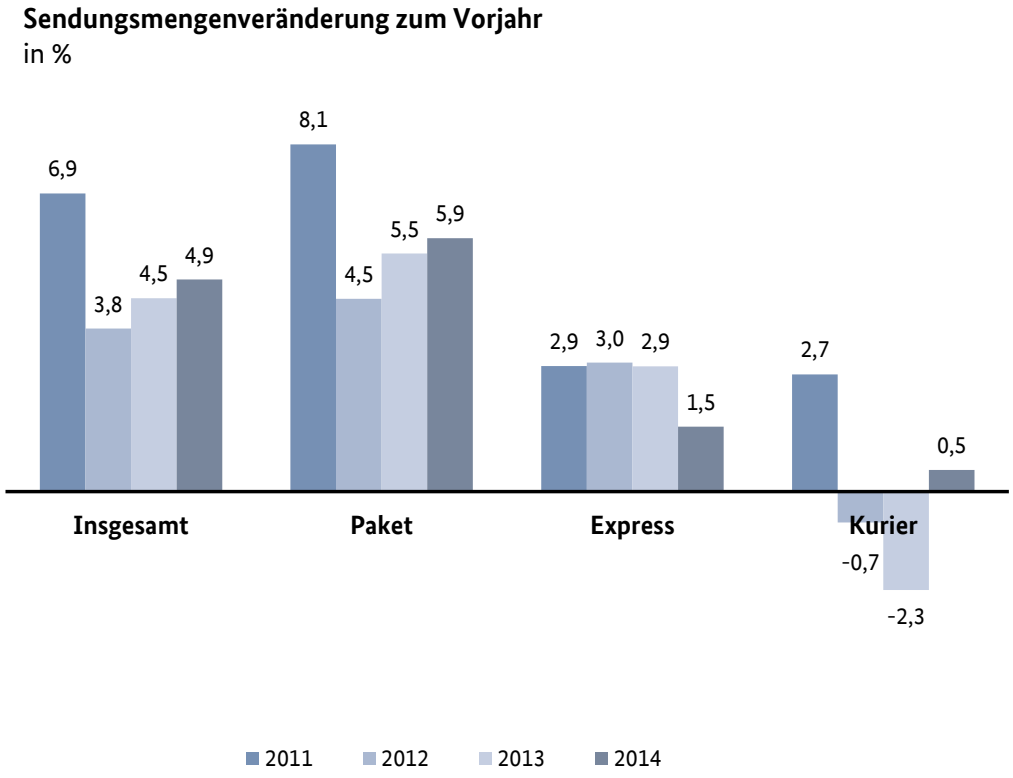


Abbildung 5: Prozentuale Veränderung Sendungsmengen 2011 bis 2014

Betrachtet man die Umsatz- und Sendungsmengenentwicklung der einzelnen Bereiche des KEP-Marktes, wird deutlich, dass der Bereich Paket über die letzten Jahre an Bedeutung gewonnen hat. So stieg sein Anteil am gesamten KEP-Markt im Zeitraum von 2010 bis 2014 gemessen am Umsatz um 4 Prozentpunkte (Umsatzanteil 2010: 42 Prozent) und gemessen an den Sendungsmengen um 3 Prozentpunkte (Sendungsmengenanteil 2010: 78 Prozent). Hauptgrund für diese Entwicklung ist der boomende Online-Handel, von dem der Paketbereich aufgrund seines günstigen Preis-Leistungs-Verhältnisses besonders stark profitiert.

Für das Jahr 2015 ist für den KEP-Markt insgesamt mit einer weiterhin positiven Entwicklung zu rechnen. Auf Basis der vorliegenden Informationen werden der Umsatz um ca. 3,5 Prozent und die Sendungsmenge um ca. 4 Prozent ansteigen.

2.2.2 Sendungsströme

Die Beförderungsleistungen im KEP-Markt lassen sich nach B2B -, B2C- und C2X -Sendungsströmen unterteilen. Traditionell prägte das Geschäft mit B2B-Sendungen den KEP-Markt. Aufgrund des stetig zunehmenden E-Commerce und den damit steigenden Paketmengen nimmt die Bedeutung des B2C-Segments immer weiter zu. Im Paketbereich werden seit einigen Jahren jährlich mehr B2C- als B2B-Sendungen befördert. Eine exakte Abgrenzung zwischen den genannten Segmenten ist zunehmend schwierig. Es ist zu beobachten, dass durch sich ändernde Empfängeranforderungen und neue Produkte, die mittels E-Commerce vertrieben werden, auch Express- und Kurierdienste verstärkt im B2C-Segment tätig sind.

Im Jahr 2014 entfielen immerhin 3 Prozent der Kurier- und 5 Prozent der Expresssendungen auf das B2C-Segment.

Seit dem Jahr 2010 (Umsatz 3,5 Mrd. Euro) stieg der Umsatz im B2C-Segment insgesamt um 41 Prozent auf 4,9 Mrd. Euro im Jahr 2014. Im selben Zeitraum wuchs der Umsatz im B2B-Segment nur um 6 Prozent: von 12,6 Mrd. Euro in 2010 auf 13,3 Mrd. Euro im Jahr 2014.

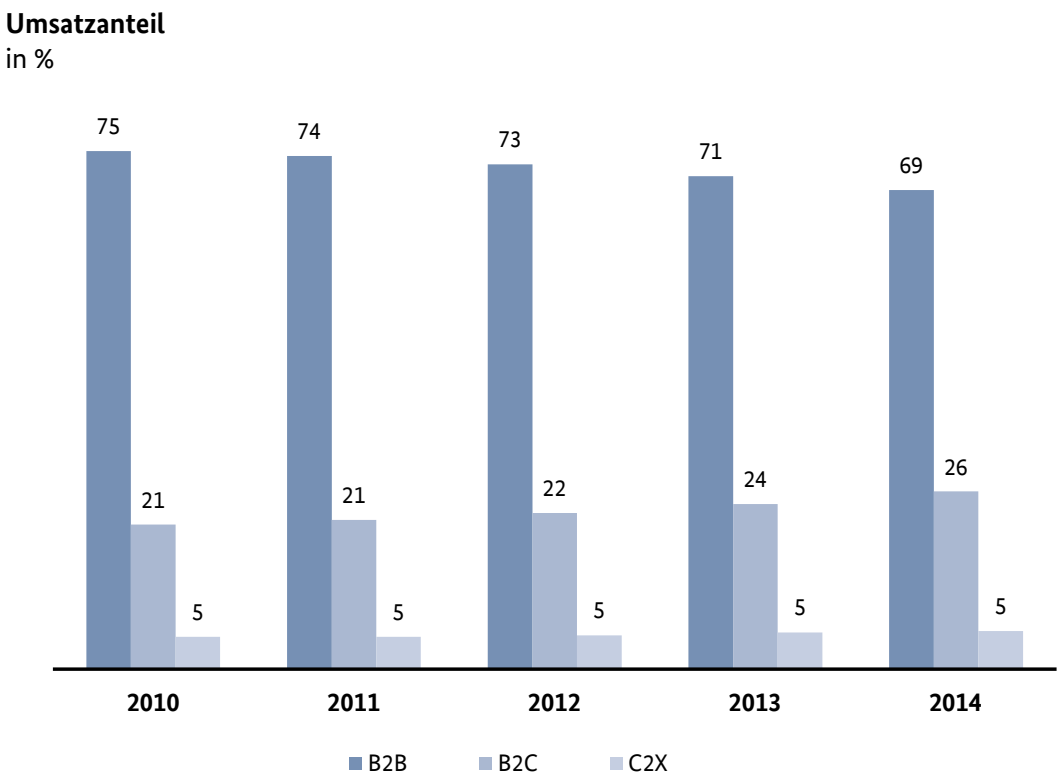


Abbildung 6: Umsatz insgesamt nach Sendungsströmen 2010 bis 2014

Entsprechend ist der Umsatzanteil des B2C-Segments am gesamten KEP-Markt seit dem Jahr 2010 (21 Prozent) um 5 Prozentpunkte auf 26 Prozent im Jahr 2014 gestiegen. Dagegen schrumpfte der Anteil des B2B-Segments im selben Zeitraum um 6 Prozentpunkte von 75 Prozent im Jahr 2010 auf 69 Prozent in 2014. Das C2X-Segment behielt über den gesamten Zeitraum hinweg aufgrund von deutlichen Umsatzzuwächsen (von 782 Mio. Euro in 2010 auf 1,1 Mrd. Euro in 2014) einen Umsatzanteil von 5 Prozent.

Der im Vergleich zu den Sendungsmengen große Anteil des auf das B2B-Segment entfallenden Umsatzes ist auf die relativ hohen Preise pro Sendung in den Bereichen Express und Kurier zurück zu führen.

Die Sendungsmenge im B2C-Segment stieg um insgesamt 34 Prozent an, von 872 Mio. Stück in 2010 auf 1,2 Mrd. Stück im Jahr 2014. Im selben Zeitraum wuchs die Menge der B2B-Sendungen nur um 12 Prozent (von 1,2 Mrd. in 2010 auf 1,3 Mrd. in 2014).

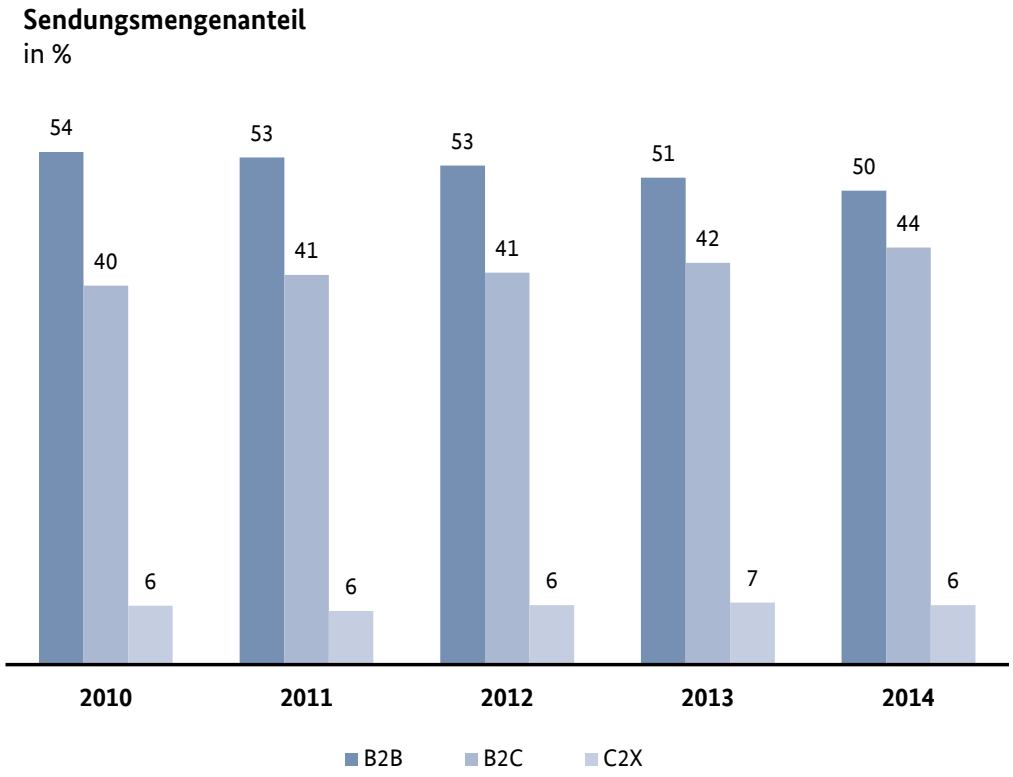


Abbildung 7: Sendungsmengen insgesamt nach Sendungsströmen 2010 bis 2014

Damit waren im Jahr 2014 44 Prozent aller KEP-Sendungen dem B2C-Segment zuzuordnen. Der Anteil der B2C-Sendungen stieg im Vergleich zu 2010 um 4 Prozentpunkte (Anteil B2C-Sendungen im Jahr 2010: 40 Prozent). Dagegen nahm der Sendungsmengenanteil im B2B-Segment von 2010 bis 2014 kontinuierlich ab, von 54 Prozent in 2010 auf 50 Prozent im Jahr 2014.

Das B2C-Segment beinhaltet auch Retourensendungen, da diese in der Regel von den Versendern vergütet werden. Mit dem boomenden E-Commerce ist auch die Anzahl der Retourensendungen auf 140 Mio. Sendungen im Jahr 2014 gestiegen, das entspricht ca. 12 Prozent des B2C-Segments.

Die Sendungsmenge im C2X-Segment ist im Zeitraum von 2010 bis 2014 um insgesamt 23 Prozent gestiegen. Der Anteil der C2X-Sendungen blieb trotz dieses Anstiegs über die Jahre nahezu unverändert und lag 2014 bei 6 Prozent. Größtenteils handelt es sich in diesem Segment um Sendungen, die durch den Verkauf gebrauchter Gegenstände über das Internet ausgelöst werden, wie beispielsweise Konsumelektronik sowie Bücher oder Bekleidung.

Insgesamt wird deutlich, dass sich die Umsatz- und Sendungsmengenanteile zugunsten des B2C-Segments verschoben haben. Diese Entwicklung spiegelt die überdurchschnittlichen Wachstumsraten im Paketbereich wider (siehe oben).

2.3 Grenzüberschreitende Sendungen

Die Bedeutung grenzüberschreitender Sendungen ist in den einzelnen Bereichen des KEP-Marktes sehr unterschiedlich. Während sie im Expressbereich zum Kerngeschäft zählen, sind Kurierdienste in der Regel nur regional tätig. Im Paketbereich nimmt die grenzüberschreitende Beförderung von Sendungen durch den wachsenden Versandhandel über das Internet zwar zu, befindet sich aber immer noch auf sehr niedrigem Niveau.

Im Jahr 2014 wurden insgesamt 266 Mio. grenzüberschreitende Sendungen befördert. Das entspricht einem Anstieg gegenüber dem Vorjahr von knapp 4 Prozent (Sendungsmenge 2013: 256 Mio. Stück).

	2010	2011	2012	2013	2014
Grenzüberschreitende Sendungen in Mio. Stk.	**220**	**236**	**245**	**256**	**266**

Tabelle 2: Volumen grenzüberschreitender Sendungen von 2010 bis 2014

Der niedrige Anteil grenzüberschreitender Sendungen spiegelt sich auch im Kaufverhalten der Kunden wider. So liegt der Anteil der Kunden, die einmal im Quartal bzw. im Halbjahr über das Internet im Ausland einkaufen, bei nur 13 Prozent. Einmal monatlich sind es sogar nur 5 Prozent.

Ein möglicher Grund für die sehr verhaltene Entwicklung in diesem Bereich sind Barrieren im grenzüberschreitenden Versandhandel wie zum Beispiel hohe Preise im Vergleich zu inländischen Sendungen und mangelnde Preistransparenz oder intransparente Bestimmungen bei Retourensendungen. Um sicherzustellen, dass für eine grenzüberschreitende Zustellung sowohl kleineren Online-Händlern als auch Endkunden hochwertige, gut zugängliche und erschwingliche Paketdienstleistungen zur Verfügung stehen, hat die Europäische Kommission nach dem Grünbuch (2012) und Roadmap (2013) nun die DSM Initiative (Mai 2015) und die Paketinitiative (erstes Halbjahr 2016) in Vorbereitung[2].

Für die Zukunft ist mit einer Zunahme von grenzüberschreitenden Sendungen zu rechnen.

[2] Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 16.12.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1254_de.htm?locale=en, abgerufen am 10.09.2015

2.4 Adressierte Zeitungen und Zeitschriften

Ebenfalls nicht der Lizenzpflicht unterliegt die Zustellung von adressierten Zeitungen und Zeitschriften (sog. Fremdzustellung). In der Regel werden Zeitungen und Zeitschriften über eigene Zustellnetze von den Verlagen selbst an die Abonnenten ausgeliefert. Presseerzeugnisse, die nicht über die verlagseigenen Zustellnetze verteilt werden können, werden meist durch Postdienstleister zugestellt. Dies betrifft etwa 15 Prozent des gesamten Sendungsaufkommens in diesem Bereich.

Die Menge der beförderten Presseerzeugnisse war in den letzten Jahren insgesamt rückläufig. Im Jahr 2014 betrug sie 12,8 Mrd. Stück, das entspricht einem Rückgang im Vergleich zum Jahr 2013 um knapp 4 Prozent. Ein Grund für die anhaltend rückläufige Entwicklung ist die elektronische Substitution.

Auf dem Wege der Fremdzustellung wurden im Jahr 2014 1,9 Mrd. Zeitungen und Zeitschriften befördert, das sind ca. 8 Prozent weniger als im Jahr 2013. Hiermit erzielten Postdienstleister einen Umsatz in Höhe von 830 Mio. Euro (- 8 Prozent im Vergleich zu 2013). Für 2015 ist mit weiteren Rückgängen zu rechnen.

Der überwiegende Teil der adressierten Zeitungen und Zeitschriften wird nach wie vor von der DP AG befördert (ca. 84 Prozent im Jahr 2014). Andere Postdienstleister spielen in diesem Bereich nur eine untergeordnete Rolle.

2.5 Entwicklungstreiber des KEP-Marktes

Wesentliche Treiber des KEP-Marktes sind der zunehmende Versandhandel über das Internet, technische Innovationen und gesellschaftliche Veränderungen.

Der E-Commerce-Umsatz wuchs im Jahr 2014 um 7 Prozent[3]. Mit durchschnittlich + 24 Prozent fiel das Wachstum in den davorliegenden Jahren (2008 bis 2013) noch deutlicher aus. Auch für das Jahr 2015 ist mit einem weiteren Anstieg der Umsätze in diesem Bereich zu rechnen. Allein im 2. Quartal 2015 stiegen die Umsätze im Vergleich zur Vorjahresperiode um 14 Prozent[4]. Steigende Mengen und Umsätze im KEP-Markt, insbesondere im Paketbereich, waren bzw. sind die Folge (siehe oben).

Die zunehmende Nutzung von Internet und elektronischer Kommunikation sowie die weitere Verbreitung von Breitband- und mobilem Internet treiben den E-Commerce zusätzlich an. Ebenso wirken sich gesellschaftliche Veränderungen wie der Wunsch nach bequemem Konsum und Versorgung positiv auf den Online-Handel aus.

Der technische Fortschritt hat aber auch wachstumsdämpfende Effekte auf den KEP-Markt. Die zunehmende Digitalisierung von Dokumenten, Schriftstücken und Artikeln, die zumeist online vertrieben werden (z. B. DVDs / Blue Rays, Bücher oder Software) beeinflusst die Sendungsmengen der Unternehmen in den KEP-Bereichen.

---

[3] Vgl. Pressemitteilung des BEVH vom 03.03.2015, https://www.bevh.org/presse/pressemitteilungen/details/datum/2015/maerz/artikel/bewegtes-jahr-2014-fuer-online-und-versandhandel/, abgerufen am 10.09.2015

[4] Vgl. Generalanzeiger Bonn vom 14.08.2015, „Mehr Einkäufe im Internet“

Anbieter im B2C-Segment

Der stetig wachsende Online-Handel hat zu steigenden Umsätzen und Sendungsmengen vor allem im B2C-Segment geführt. Dies hat einige Anbieter, die bisher ausschließlich im B2B-Segment tätig waren, dazu bewogen, ihre Geschäftstätigkeit auch auf das B2C-Segment auszuweiten. So sind aktuell neben Deutsche Post DHL (DP DHL) und Hermes auch DPD, GLS und UPS mit eigenen Netzen bundesweit im B2C-Geschäft tätig. Hierzu betreiben sie eine große Anzahl an Annahme- und Abholstellen für Pakete.

Online-Handel dehnt sich auf immer mehr Warengruppen aus

Der E-Commerce erstreckt sich auf ein immer größeres Spektrum an Waren. Neuerdings werden auch sehr große und schwere Waren wie z.B. Möbel und große elektronische Geräte online vertrieben und an den Endkunden versendet. Der Online-Handel mit der Warengruppe „Möbel und Dekoration“ stieg im Jahr 2014 im Vergleich zum Vorjahr sprunghaft um 52 Prozent auf 2,5 Mrd. Euro, was eine Zunahme des Sendungsvolumens mit Artikeln dieser Art um 65 Prozent zur Folge hatte.

Der Verbraucher erwartet dabei wie gewohnt eine zeitlich rasche Zustellung. Aufgrund von Volumen und Gewicht sowie gegebenenfalls gewünschten Mehrwertservices (z.B. Anschluss, Montage), können diese Waren aber nicht im weitgehend standardisierten und automatisierten Produktionssystem eines klassischen Paketdienstes abgewickelt werden. Spediteure haben entsprechend reagiert und bieten nunmehr die Beförderung dieser Waren inklusive der gewünschten Mehrwertservices mit festgelegten Zustellfenstern an. Somit stellt diese Leistung laut Definition eine Expressdienstleistung dar. Die Grenzen zwischen dem klassischen KEP-Markt und angrenzenden Branchen - hier das Speditionsgewerbe - verschwimmen.

Auch der Online-Handel mit Lebensmitteln hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Zwar liegt sein Anteil am gesamten Lebensmittelhandel noch auf niedrigem Niveau (ca. 1,2 Prozent), das entspricht aber immerhin rund 2,6 Mrd. Euro Jahresumsatz. Es ist zu erwarten, dass dieser Markt in den nächsten Jahren stark wachsen wird[5].

Eine besondere Herausforderung in diesem Bereich ist die Beförderung von frischen, gekühlten und tiefgekühlten Lebensmitteln. Sie erfordert spezielle Transportfahrzeuge oder –boxen und ist besonders zeitkritisch. Einige Online-Händler haben daher ihr Angebot auf haltbare, nicht temperaturempfindliche Lebensmittel beschränkt. Auch Amazon ist seit neuestem auf diesem Gebiet tätig[6]. Dagegen bieten beispielsweise die Einzelhandelskette Rewe oder die Online-Supermärkte allyouneedfresh und myTime.de die vollständige Produktpalette an Lebensmitteln im Internet an. Dabei übernimmt Rewe die Auslieferung der Waren selbst, während die Produkte der Online-Supermärkte von Paketdiensten wie DPD und DHL zugestellt werden[7].

[5] Vgl. Generalanzeiger Bonn vom 16.10.2015, „Lebensmittelkauf per Mausklick“

[6] Vgl. Generalanzeiger Bonn vom 16.10.2015, „Lebensmittelkauf per Mausklick“

[7] Vgl. http://willkommen.allyouneedfresh.de/ueber_uns/, abgerufen am 10.09.2015 und http://wgospace.wgo-service.de/einkaufsland.typo/fileadmin/user_upload/Presse/myTime.de_3_Jahre.pdf, abgerufen am 15.09.2015

Taggleiche Zustellung (Sameday-Zustellung)

Der Online-Handel im lokalen Umfeld bietet den Kurierdiensten vermehrt neue Betätigungsfelder im B2C-Segment. Anders als die klassischen Paketdienste können sie online bestellte Waren durch Direktfahrt noch am selben Tag an den Empfänger zustellen. Dies ist insbesondere für den Online-Vertrieb von Lebensmitteln von großer Bedeutung. Aber auch für andere Waren wie Elektronikartikel wird aufgrund der Kundenanforderungen zunehmend die Sameday-Zustellung angeboten.

Ausrichtung des Angebots auf die Anforderungen der Empfänger

Mit der wachsenden Bedeutung des B2C-Segments rücken die Empfänger der Beförderungsleistung und ihre individuellen Anforderungen an die Zustellung immer weiter in den Fokus der KEP-Dienstleister. Wenn möglich, passen die Dienstleister ihre operativen Strukturen daran an. Dies betrifft insbesondere individuelle und flexible Zustelloptionen.

Neben der Zustellung an der Haustür bieten die Unternehmen auch die Lieferung an eine Wunschfiliale oder eine Packstation an. Gelingt der erste Zustellversuch bei der Hauszustellung nicht, können Kunden ihre Sendung an einen vorab bestimmten Ersatzempfänger liefern lassen.

Empfänger messen der Zustellung an individuell vereinbarten Tagen oder Zeiten besondere Bedeutung zu. Die KEP-Dienstleister kommen diesem Wunsch mit flexiblen und individuellen Angeboten wie beispielsweise der Abendzustellung entgegen. Für die Unternehmen geht es dabei auch um die Reduzierung der erfolglosen Zustellversuche und somit um Kosteneinsparungen.

Die DP DHL bietet seit 2013 die Möglichkeit, Pakete in einen am Haus aufgestellten Paketkasten einlegen zu lassen. Der Zugang ist auf die eigenen Zusteller begrenzt. Das bisherige Angebot zielt besonders auf Ein- und Zweifamilienhäuser ab. Presseberichten zufolge plant die DP DHL im Jahr 2016 auch, eine entsprechende Einrichtung für Mietshäuser auf den Markt zu bringen[8]. Die Wettbewerber der DP DHL arbeiten an einem Konkurrenzprodukt: Die Unternehmen DPD, GLS, Hermes und UPS haben einen anbieterneutralen Paketkasten entwickelt und das Gemeinschaftsunternehmen ParcelLock GmbH gegründet. Die „Unibox“ wurde im Oktober 2015 der Öffentlichkeit präsentiert und soll nach einem Feldversuch im Sommer 2016 auf den Markt kommen[9].

KEP-affine Märkte

Im Zuge des boomenden E-Commerce und dem damit einhergehenden Wachstum im B2C-Segment, haben Unternehmen des KEP-Marktes und anderer Branchen eine Reihe von KEP-affinen Dienstleistungen entwickelt. Sie stellen selbst keine eigentliche Transportdienstleistung dar, haben aber einen technischen, organisatorischen oder prozessualen Bezug zu KEP-Dienstleistungen, insbesondere Paketdienstleistungen.

[8] Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 07.09.2015, „Post plant für nächstes Jahr Paketkästen für Mietshäuser“ (S. 19)

[9] Vgl. Artikel "Der DHL-Paketkasten bekommt Konkurrenz", Frankfurter Allgemeine Zeitung, 07.10.2015

Es handelt sich um neue Liefermodelle und Services meist mit lokaler bzw. regionaler Ausrichtung, die einen forcierenden Effekt auf KEP-Beförderungen haben. Die einzelnen Services sind sehr vielfältig, so dass die unten beschriebenen Beispiele nur eine kleine Auswahl der existierenden Dienste darstellen.

In Deutschland sind Plattformen aktiv, über die neben einigen Online-Händlern auch der stationäre Einzelhandel für bestimmte Warengruppen seine Produkte zusätzlich im Internet vertreibt: so z.B. schuhe.de. Der Kunde sucht auf der Plattform die gewünschten Schuhe aus und bekommt die Information, welches der örtlichen Geschäfte das gewünschte Paar führt. Alternativ ist auch die Bestellung bei einem der angeschlossenen Online-Shops möglich.

Das Online-Portal allyouneed (früher meinpaket.de), das kleinen und mittelgroßen Händlern unterschiedlicher Branchen den Absatz ihrer Waren im Internet bietet, wird von DP DHL selbst betrieben. Im Jahr 2011 wurde das Angebot durch die Beteiligung am Online-Supermarkt allyouneedfresh (früher allyouneed) um Lebensmittel erweitert. Die Auslieferung der Waren übernimmt DP DHL selbst.

Ebenfalls als KEP-affine Dienste zählen Internetplattformen zur Vermittlung lokaler bzw. regional tätiger Kurierdienste wie beispielsweise Liefery und Tiramizoo. Beide bieten dem Empfänger eine Zustellung noch am selben Tag.

Pakadoo ist ein Service, der sich an Unternehmen richtet, die ihren Beschäftigten eine Zustellung von Paketen an den Arbeitsplatz anbieten möchten. Die Unternehmen richten hierfür einen Pakadoo-Point ein. Kunden geben bei ihrer Online-Bestellung die Adresse des Unternehmens als Lieferadresse und ihre Pakadoo-ID an und können ihre Pakete dann am Pakadoo-Point abholen.

3. Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen

3.1 Marktentwicklung

Die Umsätze im lizenzpflichtigen Briefbereich stiegen im Jahr 2014 auf insgesamt 8,59 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Plus von 0,4 Prozent gegenüber dem Jahr 2013. Für das Jahr 2015 rechnet der Markt mit einer weiteren Umsatzsteigerung von 1,2 Prozent auf 8,7 Mrd. Euro.

Die Sendungsmengen waren im Jahr 2014 erneut leicht rückläufig. Wurden im Jahr 2013 16,1 Mrd. Sendungen befördert, sank die Zahl in 2014 auf 15,9 Mrd. Stück. Der Rückgang der Briefmengen fiel mit -1,4 Prozent im Verhältnis zu anderen europäischen Ländern jedoch moderat aus.

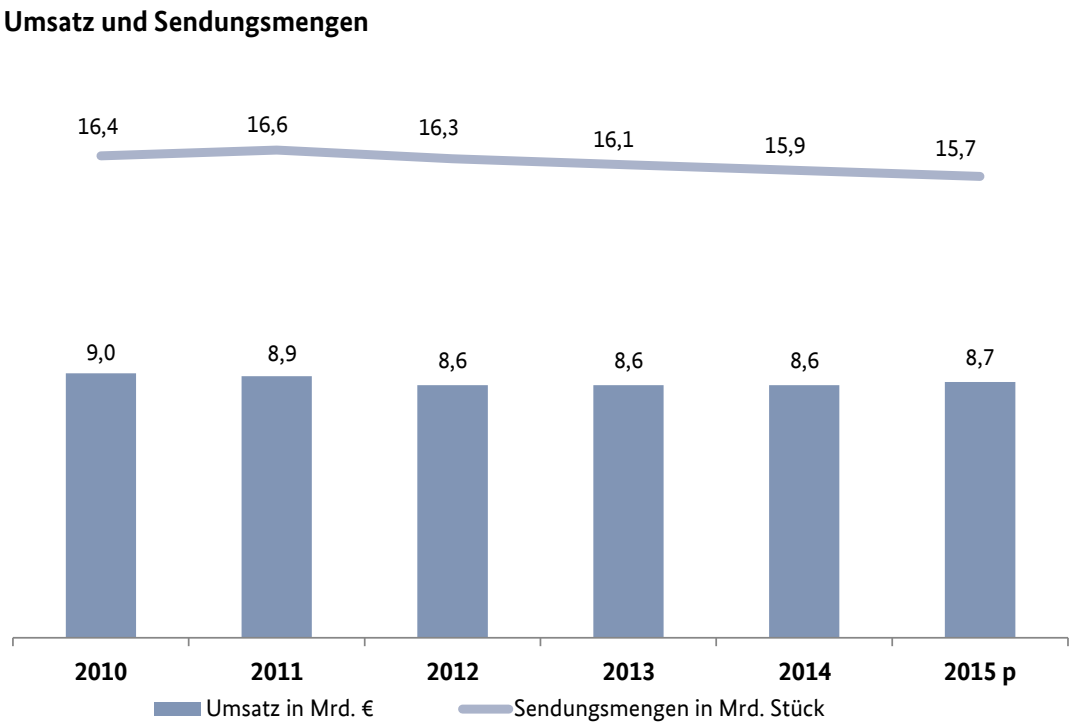
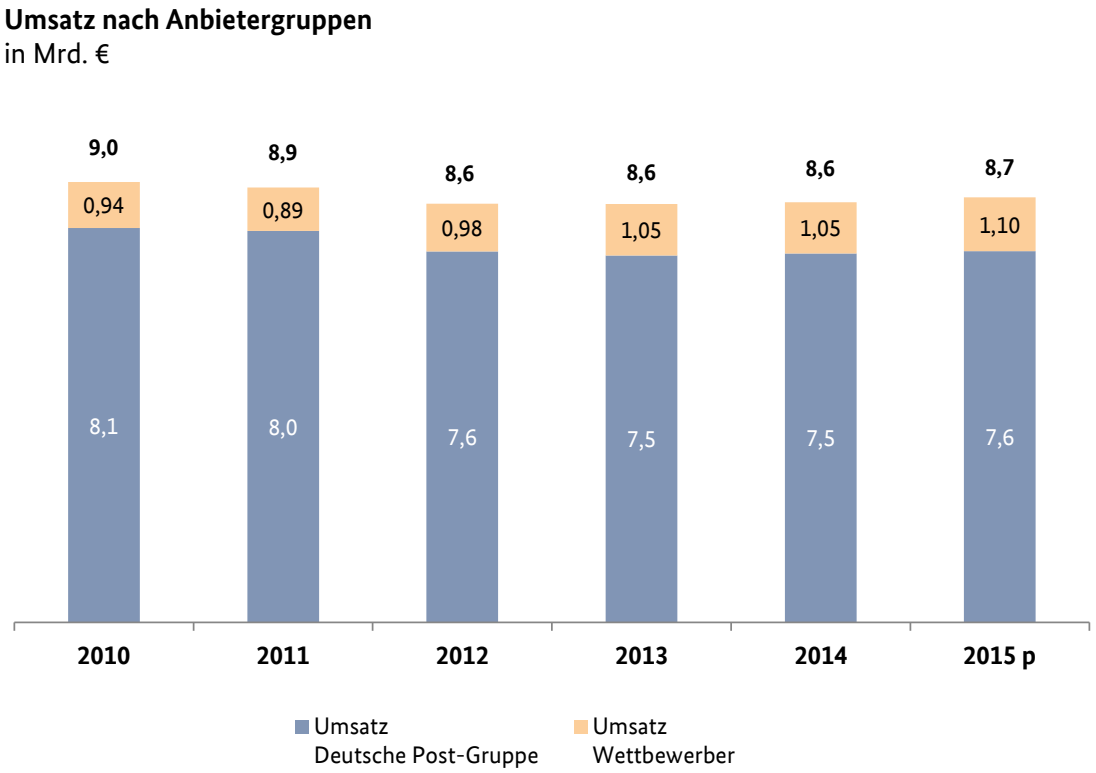


Abbildung 8: Umsätze und Mengen im lizenzpflichtigen Bereich

Die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe konnten ihre Umsätze von 0,9 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2014 steigern. Ihr Marktanteil stieg im gleichen Zeitraum von 10,4 Prozent auf 12,2 Prozent im Jahr 2014. Der Umsatz der Deutsche Post-Gruppe (DP AG, DP Dialog Solutions, DP E-Solutions, DHL und DP InHaus Services) ging im selben Zeitraum von 8,1 Mrd. Euro auf 7,5 Mrd. Euro zurück, der Umsatzanteil sank von 89,6 Prozent auf 87,8 Prozent (einschließlich aller Teilleistungssendungen).

Trotz Stabilisierung des Wettbewerbs auf nahezu gleichbleibendem Niveau hat sich an der dominanten und marktbeherrschenden Stellung der Deutsche Post-Gruppe weiterhin nichts geändert.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die Prognosewerte (p) der Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe für das Jahr 2015 mit einem geplanten Umsatzplus von 4,9 Prozent eher optimistisch, während die Deutsche Post-Gruppe – vorsichtig geschätzt – mit einem leichten Umsatzplus von 0,7 Prozent gegenüber dem Vorjahr rechnet.



(Abbildung enthält Rundungsdifferenzen)

Abbildung 9: Umsätze nach Anbietergruppen 2010 bis 2015

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015 p
Deutsche Post-Gruppe	89,6%	90,0%	88,5%	87,7%	87,8%	87,3%
Wettbewerber	10,4%	10,0%	11,5%	12,3%	12,2%	12,7%

Tabelle 3: Umsatzanteile nach Anbietergruppen in Prozent 2010 bis 2015

Die Sendungsmengen sind im Jahr 2014 erneut leicht auf 15,9 Mrd. Stück gefallen. Dabei stagnierten die Mengen der Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe, während die Mengen der Deutsche Post-Gruppe im Jahr 2014 einen Rückgang von 0,2 Mrd. Stück verzeichneten. Auch für 2015 rechnet die Deutsche Post-Gruppe mit einer Reduzierung um -1,7 Prozent, während die Wettbewerber mit Mengensteigerungen von + 4,6 Prozent rechnen.

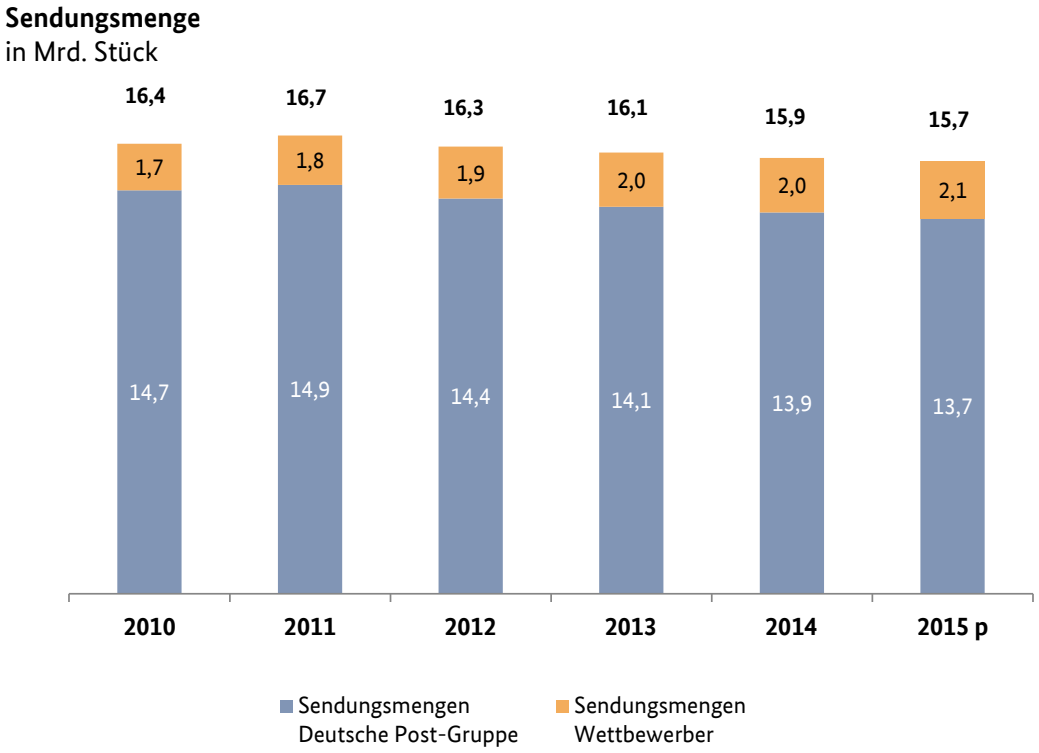


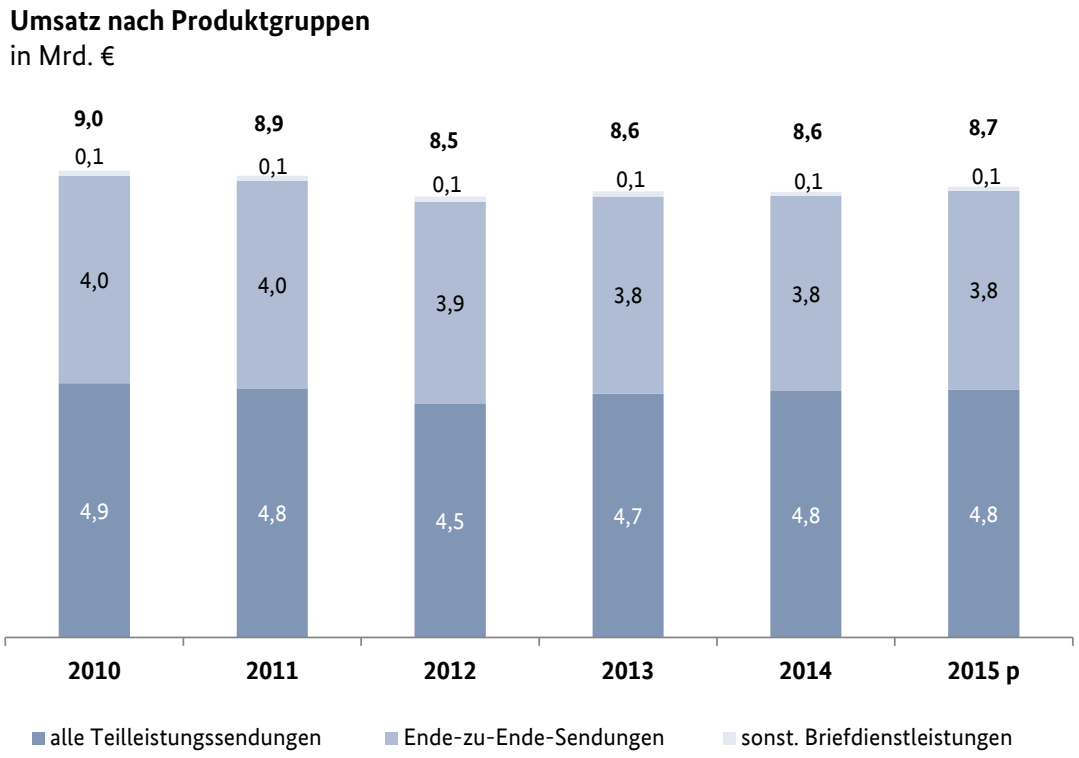
Abbildung 10: Entwicklung der Sendungsmengen

3.2 Teilleistungssendungen

Teilleistungen werden nachgefragt, wenn z.B. Großversender oder Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe Sendungen bei der DP AG einliefern, für die bereits Vorleistungen (z. B. Vorsortierung, Frankierung) erbracht wurden. Die DP AG gewährt den Einlieferern gemäß der erbrachten Vorleistungen Rabatte (s. a. Kapitel I. C: Entwicklung und Struktur des Netzzugangs).

Zu den sonstigen Briefdienstleistungen zählen u. a. Postfachleerungen, die Einlieferung oder das Abholen von Sendungen sowie Sortier- und Freimachungsleistungen.

Die Umsätze der einzelnen Kategorien zeigen einen stabilen Verlauf: Während die Umsätze mit Teilleistungen seit dem Jahr 2010 mit 4,9 Mrd. Euro nur leicht auf 4,8 Mrd. Euro im Jahr 2014 sanken, fiel der Umsatzrückgang bei den Ende-zu-Ende Briefleistungen mit 0,2 Mrd. Euro im selben Zeitraum minimal höher aus (2010: 4,0 Mrd. Euro, 2014: 3,8 Mrd. Euro).



(Abbildung enthält Rundungsdifferenzen)

Abbildung 11: Aufteilung der Gesamtumsätze nach Produktgruppen

Der Umsatz der Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe im Teilleistungsbereich liegt seit 2010 - wie bei den sonstigen Briefdienstleistungen - nahezu unverändert bei rund 0,1 Mrd. Euro (nicht bildlich in obiger Grafik dargestellt). Auch der Umsatz der Deutsche Post-Gruppe blieb trotz geringfügig sinkender Mengen in diesem Zeitraum stabil.

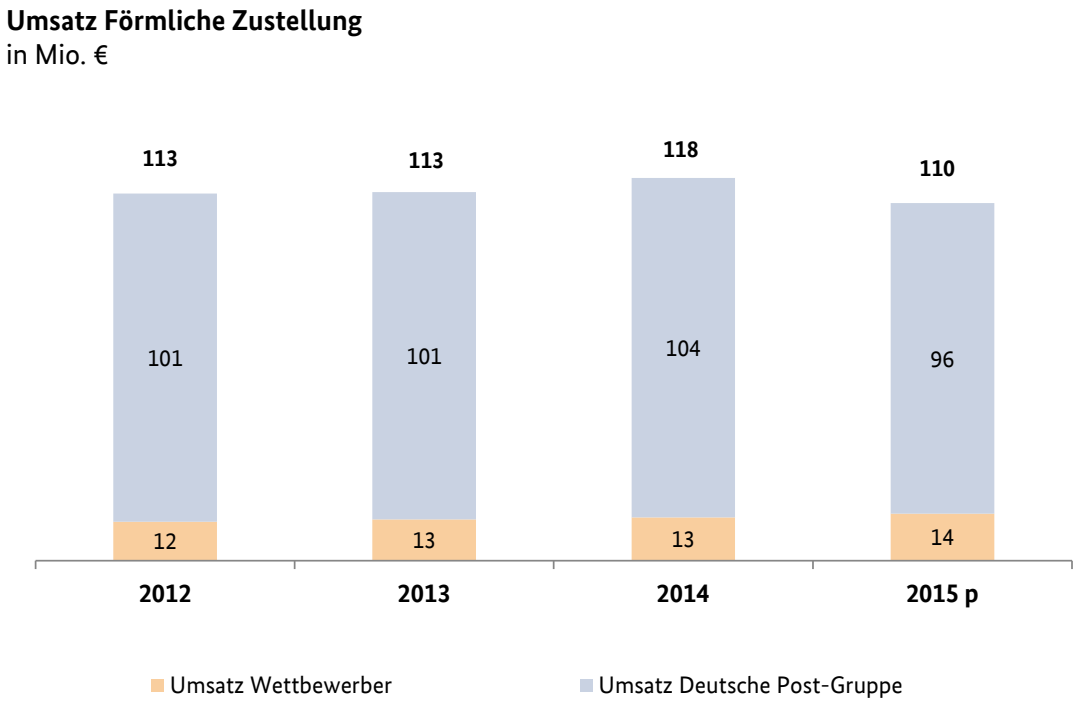
3.3 Ende-zu-Ende-Sendungen

Ende-zu-Ende-Sendungen umfassen alle Sendungen, bei denen in der Regel alle Arbeitsschritte vom Einsammeln bis zur Zustellung in einer Hand liegen.

Die Deutsche Post-Gruppe beförderte im Jahr 2014 3,4 Mrd. Ende-zu-Ende-Sendungen und erzielte damit einen Umsatz von 2,9 Mrd. Euro. Für das Jahr 2015 rechnet die Deutsche Post-Gruppe mit 3,3 Mrd. Sendungen und einem Umsatz von 2,9 Mrd. Euro. Die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe beförderten in diesem Segment im Jahr 2014 2,0 Mrd. Sendungen und erzielten einen Umsatz von 0,9 Mrd. Euro. Für das Jahr 2015 rechnen sie mit einer Umsatzsteigerung auf 1,0 Mrd. Euro bei einer Menge von 2,1 Mrd. Sendungen.

3.4 Förmliche Zustellung

Die Anzahl der beförderten förmlichen Zustellungen ist seit 2010 um 11 Prozent gestiegen. 2014 wurden insgesamt 46 Mio. Sendungen befördert und ein Umsatz von 118 Mio. Euro erzielt. Die Deutsche Post-Gruppe erzielte im Jahr 2014 mit 39 Mio. Stück einen Umsatz von 104 Millionen Euro. Die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe setzten im selben Zeitraum 13 Millionen Euro um und beförderten 7 Millionen Sendungen. Der Umsatzanteil der Wettbewerber betrug im Jahr 2014 11,3 Prozent bei einem Mengenanteil von 14,4 Prozent. Für das Jahr 2015 erwarten die Wettbewerber leicht steigende Mengen- und Umsatzanteile, während die Deutsche Post-Gruppe mit geringen Umsatz- und Mengenrückgängen rechnet.



(Abbildung enthält Rundungsdifferenzen)

Abbildung 12: Umsatzentwicklung Förmliche Zustellung in Mio. Euro

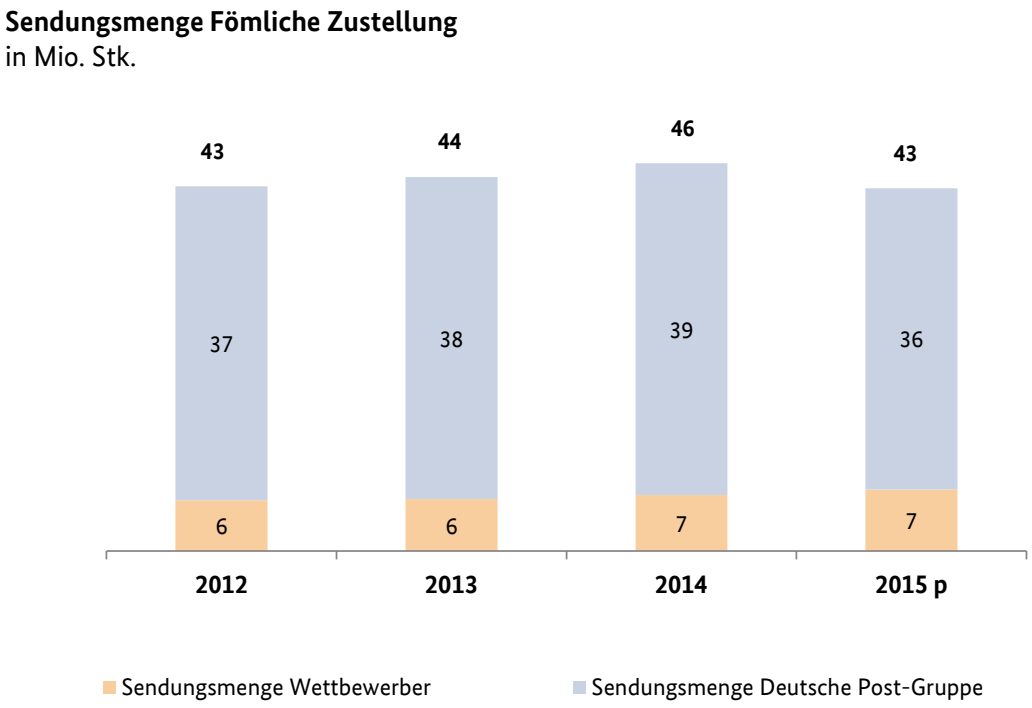


Abbildung 13: Mengenentwicklung Förmliche Zustellung in Mio. Stück

3.5 Marktstruktur

Im Jahr 2014 schieden weitere Wettbewerber aus dem Markt aus (s. a. Kapitel III. A: Lizenzierung). Bei dem weit überwiegenden Teil handelte es sich um kleinere Unternehmen mit einem Jahresumsatz unter 1 Mio. Euro. Für die folgenden Jahre wird mit einer Fortsetzung dieses Trends bei gleichzeitiger Abnahme der neu zu erteilenden Lizenzen gerechnet.

Die Anzahl der größeren Wettbewerber ist relativ stabil. Diese Unternehmen sind schon seit geraumer Zeit am Markt aktiv, konnten ein tragfähiges Geschäftsmodell etablieren und ihre Umsätze und Marktanteile insgesamt leicht steigern. Zugleich ist die Struktur der Wettbewerber nach wie vor heterogen: Etwa 74 Prozent der Unternehmen erzielen Jahresumsätze von weniger als 500.000 Euro. 21 Prozent der Unternehmen erwirtschaften Umsätze zwischen einer und 10 Mio. Euro. Dem gegenüber stehen nur rund 5 Prozent an Unternehmen, die mehr als 10 Mio. Euro pro Jahr umsetzen.

Umsatz	bis 100.000 €	> 100.000 € bis 500.000 €	> 500.000 € bis 1 Mio. €	> 1 Mio. € bis 10 Mio. €	> 10 Mio. €	Gesamt-anzahl
2010	~ 330	108	44	93	20	595
2011	~ 330	117	42	90	22	601
2012	~ 350	113	36	103	28	630
2013	~ 350	94	42	94	26	606
2014	~ 325	97	28	92	27	569

Tabelle 4: Unternehmen im lizenzpflichtigen Bereich nach Umsatzgruppen (ohne Deutsche Post-Gruppe)

Auch die Verteilung der Umsätze der Wettbewerber spiegelt diese Entwicklung wider: So entfielen auf 5 Prozent der Wettbewerber 65 Prozent des Umsatzes, während 57 Prozent der Unternehmen zusammen lediglich ein Prozent des Gesamtumsatzes erzielten (jeweils ohne Deutsche Post-Gruppe).

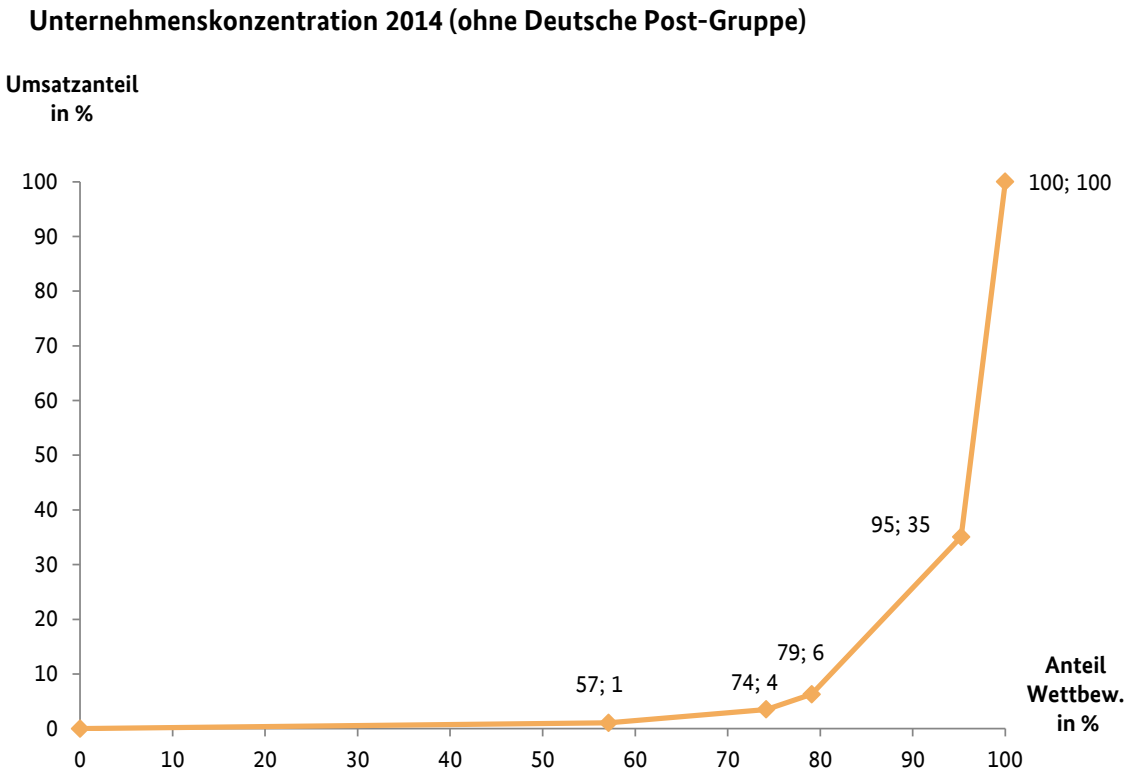


Abbildung 14: Unternehmenskonzentration 2014 (ohne Deutsche Post-Gruppe)

Die Wettbewerber konzentrieren sich hauptsächlich auf das Geschäftskundensegment. Der Umsatzanteil der Briefdienstleitungen im geschäftlichen Bereich betrug bei den Wettbewerbern im Jahr 2014 im Durchschnitt 95 Prozent. Der Mengenanteil lag bei 96 Prozent. Ein Großteil der Wettbewerber gab an, Dienstleitungen sogar ausschließlich für geschäftliche Auftraggeber zu erbringen.

Bei der Deutsche Post-Gruppe lag der Umsatzanteil der geschäftlichen Auftraggeber insgesamt bei 84,4 Prozent und einem Mengenanteil von 91,5 Prozent. Der Umsatzanteil der privat in Auftrag gegebenen Dienstleistungen betrug 15,6 Prozent, der Mengenanteil 8,5 Prozent.

Briefdienstleistungen für Privatkunden werden fast ausschließlich von der Deutsche Post-Gruppe erbracht. Ein nennenswerter Wettbewerb findet in diesem Marktsegment nach wie vor nicht statt.

Der gesamte Umsatz privater Auftraggeber belief sich im Jahr 2014 auf 1,23 Mrd. Euro. Davon wurden 1,18 Mrd. Euro von der Deutsche Post-Gruppe umgesetzt, während die Wettbewerber hier lediglich 0,05 Mrd. Euro erzielten. Die Deutsche Post-Gruppe ist im Bereich der privaten Briefbeförderung das eindeutig marktbeherrschende Unternehmen.

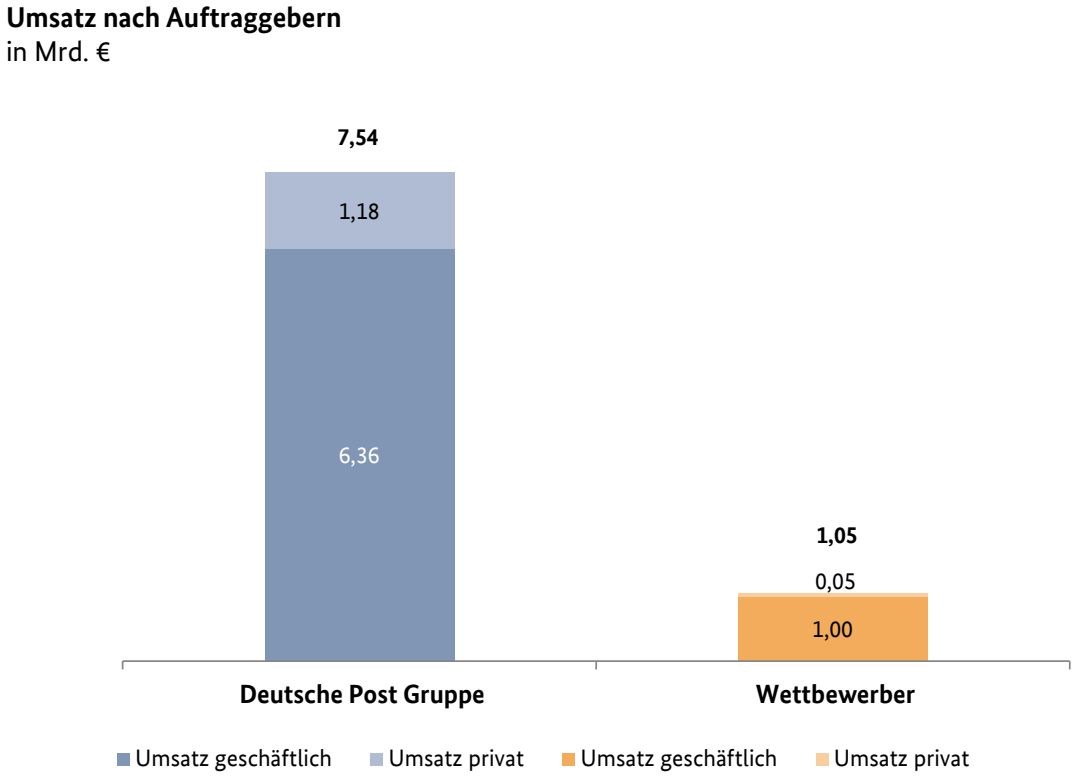


Abbildung 15: Umsatzanteile nach Auftraggebern der Briefbeförderung 2014

4. Beschäftigte

Eine valide Aussage über die Zahl der Beschäftigten im nicht lizenzpflichtigen und lizenzpflichtigen Bereich des Postwesens gestaltet sich zunehmend schwierig. Viele Unternehmen bieten Dienstleistungen beider Bereiche an. So befördert die Großzahl der Unternehmen neben Briefen bis 1.000 Gramm auch Produkte mit einem Gewicht über 1.000 Gramm und darüber hinaus auch Pakete. Für eine trennscharfe Darstellung wäre es erforderlich, den jeweiligen Anteil der Tätigkeiten erfassen zu lassen, die auf den lizenzpflichtigen bzw. nicht lizenzpflichtigen Bereich entfallen. Dies erscheint in der Praxis jedoch nur mit unverhältnismäßigem

Aufwand realisierbar. Zudem kann eine nach Einsatzgebiet differenzierte Erfassung der Arbeitszeit den Unternehmen nicht zwingend auferlegt werden.

Nach Angaben der Unternehmen waren im Jahr 2014 insgesamt 167.306 Beschäftige im lizenzpflichtigen Briefbereich tätig, davon 148.518 bei der Deutsche Post-Gruppe. Diese Zahl beinhaltet sowohl Vollzeitbeschäftige wie auch Teilzeitbeschäftigte und geringfügig Beschäftigte.

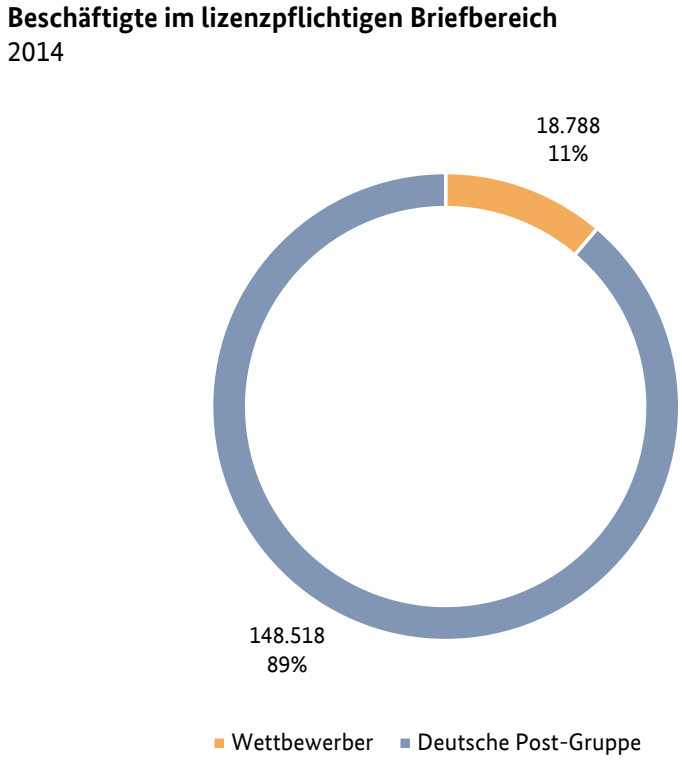


Abbildung 16: Beschäftigte im lizenzpflichtigen Briefbereich 2014

Für den nicht lizenzpflichtigen Bereich ist auf Basis der vorliegenden Informationen von ca. 365.000 Beschäftigten (Vollzeit-, Teilzeitbeschäftigte sowie geringfügig Beschäftigte) auszugehen. Unter Berücksichtigung der positiven Entwicklung im KEP-Markt, insbesondere im Paketbereich, ist mittelfristig ein weiterer Anstieg der Zahl der Beschäftigten bei den Unternehmen zu erwarten. Legt man die Erhebungen im lizenzpflichtigen Briefbereich der vergangenen Jahre zugrunde, kann weiter davon ausgegangen werden, dass die Anzahl der Beschäftigten kontinuierlich leicht rückläufig sein wird[10].

Eine abschließende Aussage über die Anzahl der Vollzeitäquivalente lässt sich weder im lizenzpflichtigen Briefbereich noch bei den lizenzfreien KEP-Diensten treffen.

[10] Tätigkeitsbericht Post 2012/2013, S. 38

C Entwicklung und Struktur des Netzzugangs - Analyse

1. Zugang zu Teilleistungen

Teilleistungen sind die um die Eigenleistungen der Nachfrager verminderten Teile der ansonsten als Ganzes erbrachten Briefbeförderungsleistung (BVerwG, Urteil vom 20.05.2009, Az. 6 C 14.08). Ein auf dem Markt für lizenzpflichtige Briefdienstleistungen marktbeherrschender Lizenznehmer ist verpflichtet, Teile der von ihm erbrachten lizenzpflichtigen Briefbeförderungsleistungen grundsätzlich gesondert anzubieten (§ 28 PostG). Diese Verpflichtung trifft auf die Deutsche Post-Gruppe als (absoluten) Marktbeherrscher im Briefbereich zu.

Der Zugang zu diesem Netz der Deutsche Post-Gruppe steht sowohl ihren Wettbewerbern als auch ihren Endkunden zu gleichen Konditionen offen. Der Netzzugang ermöglicht es somit u. a. regional tätigen Wettbewerbern ihren Kunden eine bundesweit flächendeckende Zustellung anzubieten.

Damit sich die Bundesnetzagentur einen Überblick über das Marktgeschehen verschaffen kann, hat das marktbeherrschende Unternehmen, hier also die Deutsche Post-Gruppe, alle abgeschlossenen Verträge über Teilleistungen der Bundesnetzagentur nach § 30 PostG innerhalb eines Monats nach Vertragsabschluss vorzulegen.

In den Jahren 2014 und 2015 schloss die Deutsche Post-Gruppe insgesamt 16.540 (2014) bzw. 13.734 (2015, Stand 31.10.2015) neue Teilleistungsverträge mit Endkunden und Wettbewerbern ab. Dabei kann bislang inhaltlich zwischen solchen Teilleistungsverträgen unterschieden werden, bei dem der Vertragspartner des Marktbeherrschers primär Transportvorleistungen erbringt, solchen, bei denen er Vorsortierungen leistet und solchen, bei denen er die Entgeltsicherungen vornimmt.

1.1 Teilleistungen mit Transportvorleistungen

Diese Teilleistungen erfordern vom Vertragspartner des Marktbeherrschers unabhängig davon, ob es sich um einen Wettbewerber oder einen Endkunden handelt, dass dieser einen Teil des gesamten Transportweges der Dienstleistung des Grundproduktes erbringt.

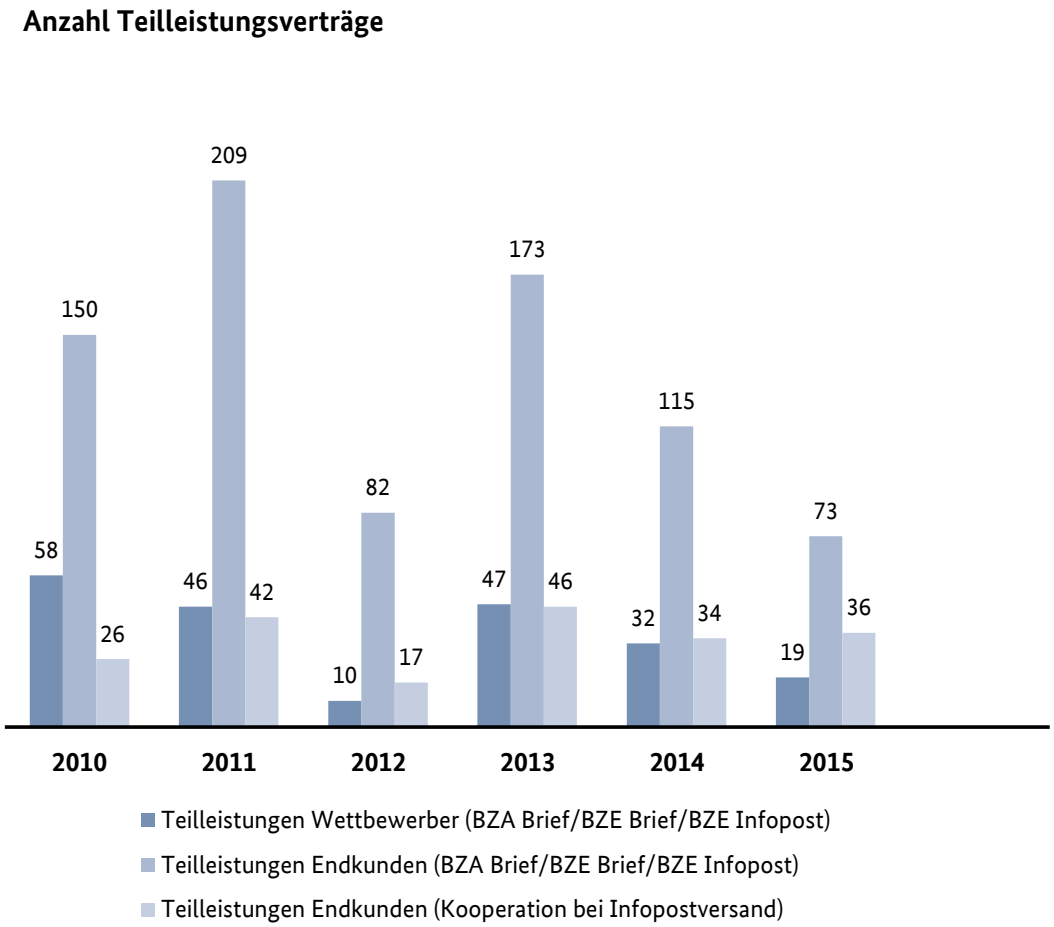
Jahr	**2014**			
	Individualsendungen		**Inhaltsgleiche Sendungen**	**Gesamt**
Teilleistungsvertrag	BZA	BZE	BZE	BZA/BZE
Vertragspartner Endkunden	37	73	5	115
Vertragspartner Wettbewerber	10	20	2	32
Vertrag zur Kooperation bei Infopost	34			

Tabelle 5: Teilleistungsverträge mit Transportvorleistungen im Jahr 2014

Jahr	2015			
	Individualsendungen		Inhaltsgleiche Sendungen	Gesamt
Teilleistungsvertrag	BZA	BZE	BZE	BZA/BZE
Vertragspartner Endkunden	21	49	3	73
Vertragspartner Wettbewerber	8	10	1	19
Vertrag zur Kooperation bei Infopost	36			
(Stand: 31.10.2015)				

Tabelle 6: Teilleistungsverträge mit Transportvorleistungen im Jahr 2015

Die Zahl neuer Vertragsabschlüsse mit Wettbewerbern sank seit 2008 von 125 Abschlüssen auf 19 Abschlüsse im Jahr 2015 (Stand 31.10.2015), die mit Endkunden von 438 auf 73. Darüber hinaus wären von der faktischen Ausgestaltung her hier auch noch die Teilleistungsverträge „Kooperation bei Infopost“ hinzuzufügen, die quasi als BZA-Verträge für inhaltsgleiche Sendungen fungieren. Die Neuabschlüsse zu diesem Vertragstypus, bislang allerdings nur auf Endkunden beschränkt, fielen von 2008 bis 2015 (Stand 31.10.2015) von 209 auf 36.



(Stand 31.10.2015)

Abbildung 17: Teilleistungsverträge mit Beförderungsleistungen zu oder beginnend an Großannahmestellen

1.2 Teilleistungen mit Vorsortierungsvorleistungen

Hierzu zählen die Teilleistung „Kooperation bei Infopostversand“ (siehe unter 1.1) und die Vorsortierung Infopost (LR- und PLZ-Sortierung für Bund-/Behälterfertigung oder LZ- und LR-Sortierung für Palettenfertigung). Zu der Vorsortierung Infopost wird aber kein schriftlicher Vertrag abgeschlossen.

1.3 Teilleistungen mit Entgeltsicherungsvorleistungen

Diese Vertragsgruppe wird von dem Vertragstypus „Freimachung über Absenderfreistempelung“ dominiert. Insgesamt sank die Anzahl der Teilleistungsverträge, die Entgeltsicherungen zum Inhalt haben, von 16.344 (2014) auf bislang 13.587 (Stand 31.10.2015).

Jahr	2014	2015
Freimachung über Absenderfreistempelung	16.094	13.412
Freimachung mit DV-Anlagen Absender	17	14
Freimachung mit DV-Anlagen Dienstleister	16	14
Teilnahme am DV-Freimachungsverfahren	217	147
(Stand 31.10.2015)		

Tabelle 7: Teilleistungsverträge mit Entgeltsicherungsvorleistungen 2014 und 2015

1.4 Zusatzvereinbarungen zu Teilleistungsverträgen

Für die Einlieferung von Sendungen verbundener Unternehmen besteht bei einem Teil der Teilleistungsverträge die Möglichkeit, einen Zusatzvertrag abzuschließen. Dadurch können die Sendungen dieser Unternehmen gemeinsam eingeliefert werden, um durch die Bündelung ggf. eine höhere Entgeltermäßigungsstufe zu erreichen. Bislang wurden aber nicht alle Abschlussmöglichkeiten ausgeschöpft. Zusatzvereinbarungen können grundsätzlich von Endkunden und Wettbewerbern abgeschlossen werden.

Jahr	2014	2015
Zusatzvereinbarung Teilleistungen BZA Kunde Brief	2	1
Zusatzvereinbarung Teilleistungen BZE Kunde Brief	1	1
Zusatzvereinbarung zum Vertrag über die Kooperation bei Infopostversand	12	17
(Stand: 31.10.2015)		

Tabelle 8: Zusatzvereinbarungen zu Teilleistungsverträgen 2014 und 2015

2. Zugang zu Postfachanlagen

2.1 Marktsituation

Ein auf dem Markt für lizenzpflichtige Briefdienstleistungen marktbeherrschender Lizenznehmer ist nach § 29 Abs. 1 PostG grundsätzlich verpflichtet, Wettbewerbern gegen Entgelt die Zuführung von postfachadressierten Sendungen zu den von ihm betriebenen Postfachanlagen zu gestatten. Die Verträge über den Zugang zu den Postfachanlagen des marktbeherrschenden Lizenznehmers unterliegen ebenfalls der Vorlagepflicht nach § 30 PostG.

Die Anzahl der jährlich neu geschlossenen Verträge in diesem Bereich pendelt auf einem sehr niedrigen Niveau. Wurden im Jahr 2014 drei Verträge neu geschlossen, so war es im Jahr 2015 kein Vertrag (Stand 31.10.2015).

2.2 Ausgestaltung der Dienstleistung durch den Marktbeherrscher

Zur Erbringung der Dienstleistung nimmt die DP AG die vom Lizenznehmer eingelieferten postfachbeanschrifteten Briefsendungen bei den vertraglich vereinbarten Postfachanlagen an und legt sie dort in die Postfächer ein. Ausgenommen sind Sendungen mit Zusatzleistungen, z. B. Sendungen, die nur gegen Empfangsbestätigung, Ablieferungsnachweis oder Einzug des Nachnahmebetrages an den Empfänger zugestellt werden sollen. Die vereinbarten Postfachanlagen können sich bei den Großannahmestellen Brief oder bei den Partnerfilialen der DP AG befinden. Darüber hinaus können es auch eigenständige Postfachanlagen sein.

Die Entgelte für die Inanspruchnahme dieser Dienstleistung durch die Wettbewerber unterliegen der Genehmigung der Bundesnetzagentur.

Die Annahme der einzulegenden Briefsendungen erfolgt bei Postfachanlagen der Partnerfilialen werktäglich innerhalb der jeweiligen örtlichen Öffnungszeiten, montags bis freitags jedoch längstens bis 16.00 Uhr und samstags längstens bis 11.00 Uhr. Die Zeiten für die Annahme zur Einsortierung in die Postfächer sind in Ziffer 2 Abs. 2 Satz 1 der AGB Postfach-Zugang geregelt. Die Regelung in Ziffer 2 Abs. 2 Satz 1 der AGB Postfach-Zugang gelten auch für Annahme zur Einsortierung in die Postfächer bei den Großannahmestellen Brief der DP AG. Insoweit wird nicht unterschieden zwischen Filialen und Großannahmestellen.

Abweichend nimmt die DP AG die Briefsendungen bei eigenständigen Postfachanlagen, also solchen, die keiner Filiale angeschlossen sind, zu den jeweils dort vorgegebenen örtlichen Sortierzeiten zum Einlegen in die Postfächer entgegen. Diese Zeiten sind in Ziffer 2 Abs. 2 Satz 2 AGB Postfach-Zugang geregelt.

Die Festlegung der Sortierzeiten liegt in der Verantwortung der jeweiligen Niederlassungen und wird individuell vor Ort geregelt.

Vertragsgemäß nimmt die DP AG alle Sendungen an, die der Lizenznehmer auf der Grundlage seiner ihm von der Bundesnetzagentur erteilten Lizenz befördert. Darüber hinaus nimmt die DP AG auch andere Sendungen zur Einlegung in die Postfächer an. Sie müssen aber größenkompatibel zum Postfach sein.

Die (Brief-) Sendungen haben den Anforderungen der AGB Postfach-Zugang zu entsprechen. Sie müssen insbesondere eine korrekte und vollständige Postfach-Anschrift tragen, die den Namen des Empfängers, die

Postfach-Nummer und den Bestimmungsort mit vorangestellter Postfach-Postleitzahl enthalten. Sendungen mit unvollständigen Postfach-Anschriften werden nicht angenommen. Vorausverfügungen sind ebenfalls nicht zugelassen.

Auf der Aufschriftseite der Sendungen muss der einliefernde Lizenznehmer einen deutlich sichtbaren Hinweis auf seine Firma angebracht haben. Diesbezüglich hat der Lizenznehmer schon beim Vertragsabschluss und darüber hinaus unverzüglich bei jeder Änderung der DP AG einen Musterabdruck zur Verfügung zu stellen. Zudem hinterlegt der Lizenznehmer einen Musterabdruck bei den Annahmestellen der vereinbarten Postfachanlagen.

Die Sendungen müssen nach folgenden Regeln geordnet in stabilen und stapelfähigen Behältnissen des Lizenznehmers an den vereinbarten Postfachanlagen eingeliefert werden:

- Einsortierung der Sendungen in die Behältnisse mit gleichgerichteten Aufschriften.
- Aufsteigende Vorsortierung der Sendungen nach Postfach-Schränken (Postfach-Postleitzahl) sowie innerhalb der Postfach-Schränke aufsteigende Vorsortierung nach Postfach-Nummern.
- Vorsortierung sämtlicher Sendungen für einen Empfänger nach nur einer Postleitzahl, d. h. Sendungen für Großempfänger werden gesammelt übergeben, auch wenn die Postleitzahlen auf den Sendungen verschieden sind.
- Bei einer Gesamteinlieferungsmenge von mehr als 50 Stück je Postfachanlage und Tag müssen die Sendungen mit einer fortlaufenden Nummerierung (hintereinander aufsteigende Zahlenfolge) jeweils mit 1 beginnend versehen sein. Die Nummerierung muss immer an der gleichen Stelle auf der Sendungsumhüllung angebracht werden.
- Um Verwechslungen mit Briefsendungen der DP AG zu vermeiden, dürfen die Sendungen nicht in deren Briefbehältern eingeliefert werden.
- Der Lizenznehmer übergibt der DP AG bei jeder Einlieferung einen/eine vollständig und zutreffend ausgefüllten Einlieferungsbeleg/Einlieferungsliste. Der Einlieferungsbeleg/die Einlieferungsliste muss bei jeder Einlieferung einen entsprechend generierten Matrixcode aufweisen. Andernfalls ist die DP AG berechtigt, die Einlieferung abzulehnen. Außerdem hat der Lizenznehmer zur Legitimation bei der Einlieferung seine POSTCARD vorzulegen. Die POSTCARD (ohne Zahlungsfunktion) wird dem Lizenznehmer von der DP AG nach Vertragsabschluss kostenlos zur Verfügung gestellt und dient ausschließlich seiner Identifikation.

2.3 Beurteilung durch die Nutzer

Im Rahmen einer Sondererhebung der Bundesnetzagentur im Jahr 2015 zur Nutzung des Zugangs zu Postfachanlagen konnte festgestellt werden, dass Sendungen, die an Postfächer adressiert sind, grundsätzlich an jedem Werktag eingeliefert werden. Aber selbstverständlich schwankt die Nutzung im Laufe der Woche. Am häufigsten werden Sendungen am Dienstag, Mittwoch und Donnerstag eingeliefert. Zwei von drei Nutzern der Dienstleistung Zugang von Postfachanlagen liefern an diesen Wochentagen Sendungen ein. Dabei sind die Einlieferungen von Lizenznehmer zu Lizenznehmer naturgemäß unterschiedlich hoch. Während ein Drittel aller Einlieferer allgemein maximal 19 Sendungen einliefert, sind es bei jedem zwanzigsten immerhin 500 und mehr Sendungen. Das dürfte - zumindest tendenziell - auch mit der Höhe der von den Nutzern insgesamt befördertem Sendungen im Zusammenhang stehen: ca. 30 Prozent aller Nutzer der Dienstleistung

Postfachanlagenzugang haben innerhalb der letzten drei Monate vor der Befragung weniger als 300.000 Sendungen befördert und zugestellt, aber nur 6 Prozent der Nutzer haben im gleichen Zeitraum zwischen 10 Mio. und 30 Mio. Sendungen befördert und zugestellt.

Nur knapp die Hälfte aller Postfachanlagen-Zugangsnutzer ist mit den Annahmezeiten wirklich zufrieden. Dabei reicht die Wunschliste der weniger zufriedenen Nutzer von früheren Annahmezeiten über spätere Annahmezeiten bis zu ganztägigen Annahmezeiten oder auch einheitlichen Annahmezeiten. Hier scheint es also Verbesserungspotential zu geben.

Vor diesem Hintergrund ist möglicherweise auch der niedrige Anteil der über Postfachanlagen zugestellten Sendungen zu sehen: Nahezu vier von fünf Lizenznehmern, die diese Dienstleistung nutzen, stellen maximal 1 Prozent ihrer Sendungen über Postfachanlagen zu. Dieses Bild wird dadurch verstärkt, wenn berücksichtigt wird, dass vier von zehn Nutzern - zumindest auch - adressierte Sendungen statt an die Postfachadresse an die Hausanschrift zustellen. Dabei schwankt der Anteil dieser abgeänderten Zustellungen von unter 0,1 Prozent bis über 3 Prozent am gesamten Zustellaufkommen.

Möglicherweise führen auch Probleme bei der Einlieferung der Sendungen bei den Annahmestellen der DP AG zu einer kritischen Haltung gegenüber dieser Dienstleistung. Mögen die Beanstandungen durch die Bediensteten der Annahmestellen berechtigt sein oder auch nicht, festzuhalten bleibt, dass bei mehr als der Hälfte aller Nutzer in den letzten drei Monaten vor der Befragung eine oder mehrere Einlieferungen beanstandet wurden. Das könnte auch als Zeichen für eine erforderliche Anpassung der Ausgestaltung dieser Dienstleistung gesehen werden.

2.4 Verwendung des Postfachzugangs

Die Dienstleistung Zugang zu Postfachanlagen der DP AG wird von den Nutzern nicht nur für das Einlegen von lizenzpflichtigen Postsendungen genutzt. Jeder dritte Zugangsberechtigte nutzt diese Dienstleistung auch für andere, kleinere Produkte. Über 50 Prozent dieser „Zusatzverwender“ haben die Dienstleistung auch für Zeitschriften, Zeitungen oder Warensendungen genutzt. Auch Kataloge, Büchersendungen und Päckchen wurden schon zum Einlegen in die Postfächer übergeben.

3. Zugang zu Informationen über Adressänderungen

3.1 Marktsituation

Ein auf dem Markt für lizenzpflichtige Briefdienstleistungen marktbeherrschender Lizenznehmer ist zudem nach § 29 Abs. 2 PostG verpflichtet, Wettbewerbern gegen Entgelt den Zugang zu den bei ihm vorhandenen Informationen über Adressänderungen zu gestatten. Auch diese Verträge sind der Bundesnetzagentur innerhalb eines Monats nach Vertragsschluss vorzulegen (§ 30 PostG).

Auch die Anzahl der neu geschlossenen Verträge in diesem Bereich ist gering. Im Jahr 2014 wurden fünf Verträge über den Zugang zu Informationen über Adressänderungen neu geschlossen; im Jahr 2015 waren es vier Verträge (Stand 31.10.2015).

3.2 Ausgestaltung der Dienstleistung durch den Marktbeherrscher

Zur Erbringung dieser Dienstleistung erhält die Deutsche Post-Gruppe die Informationen durch die Nachsendeaufträge ihrer Kunden. Die zu entrichtenden Entgelte der Wettbewerber unterliegen der Genehmigung der Bundesnetzagentur.

Innerhalb des Konzerns hat die DP AG die Deutsche Post Direkt GmbH damit beauftragt, die technische Ausgestaltung dieser Dienstleistung zu übernehmen. Die Deutsche Post Direkt GmbH übernimmt ebenfalls die Leistungserbringung hinsichtlich der Betreuung der Wettbewerber im täglichen Handling. Demgegenüber erfolgen das Vertragsmanagement (Anbahnung, Abschluss, Pflege, Änderung, Archivierung) sowie die Abrechnung durch die DP AG.

Die Deutsche Post-Gruppe bietet den Zugang zu Adressänderungen in drei verschiedenen Varianten an:

Bei der Variante „Einzelabgleich“ muss sich der Wettbewerber über seinen Browser an seinem persönlichen Online-Konto authentifizieren, das nach Vertragsabschluss mit der DP AG auf dem Internetserver der Deutsche Post Direkt GmbH für ihn eingerichtet wurde. Im Anschluss kann er eine Suchanfrage starten und die in der Regel von unzustellbaren Sendungen entnommenen Altadressen auf zugehörige Umzugsadressen abgleichen. Ferner kann er sich bei Bedarf die erhaltenen Umzugsinformationen für seine Zustelltätigkeiten ausdrucken.

Bei der Variante „Batch- oder Sammelabgleich/Stapelverarbeitung“ meldet sich der Nutzer ebenfalls zunächst an seinem Online-Konto an. Der Unterschied zum „Einzelabgleich“ besteht darin, dass in einem Arbeitsgang eine Vielzahl von Adressen abgeglichen werden kann, und zwar mittels einer Datei, in der alle zu überprüfende Altadressen aufgeführt sind.

Die dritte Variante, der sogenannte „Optionale Webservice“, steht für diejenigen Wettbewerber zur Verfügung, die eine automatisierbare, technische Anbindung an den Zugang zu Adressänderungen wünschen. Die Anbindung bzw. Integration ist vom Wettbewerber zu beauftragen, und die Kosten hierfür sind von ihm zu tragen.

Zur Unterstützung des Wettbewerbers bei Problemen mit dem Adresszugang bietet die Deutsche Post Direkt GmbH zwei verschiedene Möglichkeiten an. Der „First-Level-Support“ bietet Hilfe bei immer wiederkehrenden, bekannten Fragestellungen an und wird telefonisch abgewickelt.

Der „Second-Level-Support“ kommt bei Problemstellungen in Betracht, die einer kundenspezifischen Lösung bedürfen. Hierfür wird ein separater Vertrag zwischen dem Wettbewerber und der Deutsche Post Direkt GmbH abgeschlossen.

3.3 Beurteilung durch die Nutzer

Die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2015 auch eine Sondererhebung zum Zugang zu Adressänderungen durchgeführt. Die Befragung ergab, dass von den angebotenen Abgleichvarianten der Einzelabgleich mit Abstand am häufigsten verwendet wird. Drei von vier Anfragen erfolgen über diese Variante. Etwa 80 Prozent der Nutzer nehmen sie an vier oder mehr Tagen in Anspruch. Der große Zuspruch zu dieser Variante deutet auf eine ausgereifte, nutzerfreundliche Dienstleistung hin. So haben neun von zehn Nutzern keinerlei Problem mit der Dienstleistung.

Demgegenüber ist der Batch- oder Sammelabgleich / die Stapelverarbeitung nicht sehr gefragt. Lediglich jede zwanzigste Abfrage erfolgt auf diesem Wege. Allerdings ist daran zu erinnern, dass mit jeder Abfrage gleich eine Vielzahl von Adressabgleichen erfolgen kann. In technischer Hinsicht gelingt den Nutzern die Anmeldung zu dieser Angebotsvariante über das Internet reibungslos. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Ergebnisse aus Sicht der Nutzer nicht unbedingt den Erwartungen entsprechen. Möglicherweise kann hier noch eine Optimierung des Verfahrens erfolgen, ebenso wie evtl. auch die Handhabung hinsichtlich der Benutzerführung nachgebessert werden könnte.

Einen fühlbar höheren Zuspruch im Vergleich zum Batch- oder Sammelabgleich / zur Stapelverarbeitung erhält der optionale Webservice: Jede fünfte Anfrage erfolgt über diese Dienstleistungsvariante. Ebenso wie der Einzelabgleich wird er von ca. 80 Prozent der Nutzer an vier oder mehr Wochentagen genutzt. Allerdings scheint die technische Implementierung nicht ganz so einfach zu sein: Bei zwei von zehn Anwendern gab es Probleme bei der Integration der Software, und vier von zehn Anwendern benötigten interne oder externe IT-Fachleute zur Installation der Software. Nach der Installation erscheinen die Probleme allerdings weitgehend gelöst: Lediglich einer von zehn Nutzern stuft die Handhabung als deutlich benutzerunfreundlich ein.

Werden alle Varianten des Zugangs zu Adressänderungen zusammen genommen, so ist festzustellen, dass die Nutzer in hohem Maße mit den vom Marktbeherrscher gelieferten Informationen zufrieden sind: Neun von zehn sehen den Umfang der gelieferten Informationen als ausreichend an, ebenso viele stufen auch die Form der gelieferten Informationen so ein.

3.4 Verwendung der Adressdaten

Die Dienstleistung Zugang zu Adressänderungen der Deutsche Post-Gruppe wird von den Nutzern nicht nur für die Zustellung von Briefen genutzt. Ebenso häufig wird sie für Zustellung von Zeitungen / Zeitschriften und Päckchen / Warensendungen in Anspruch genommen.

D Entwicklung der nationalen Briefpreise

Seit der Öffnung des Briefmarktes im Jahr 1998 waren die Preise für Einzelbriefsendungen innerhalb Deutschlands (Standard-, Kompakt-, Groß-, Maxibrief sowie Postkarte) zunächst stabil. Im Zeitraum von 1998 bis 2009 ist das Preisniveau inflationsbereinigt sogar um mehr als 20 Prozent gesunken[11].

Jahr	2010-2012	2013	2014	2015
Standardbrief bis 20 g	0,55	0,58	0,60	0,62
Kompaktbrief bis 50 g	0,90	0,90	0,90	0,85
Großbrief bis 500 g	1,45	1,45	1,45	1,45
Maxibrief bis 1.000 g	2,40	2,40	2,40	2,40
Postkarte	0,45	0,45	0,45	0,45
(jeweils zum 01.01. des Jahres)				(in Euro)

Tabelle 9: Briefpreise 2010 bis 2015

Nach dem 01.01.2013 wurde das Porto für den Standardbrief mit Genehmigung durch die Bundesnetzagentur im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens schrittweise von 0,55 Euro auf aktuell 0,62 Euro angehoben. Gleichwohl lag der Anstieg des Briefbeförderungspreisindex von 2010 bis 2015 noch immer leicht unter dem Anstieg des Lebenshaltungskostenindex, so dass das Preisniveau für Einzelbriefsendungen insgesamt in diesem Zeitraum inflationsbereinigt um 0,6 Prozent gesunken ist.

[11] Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2009, S. 143

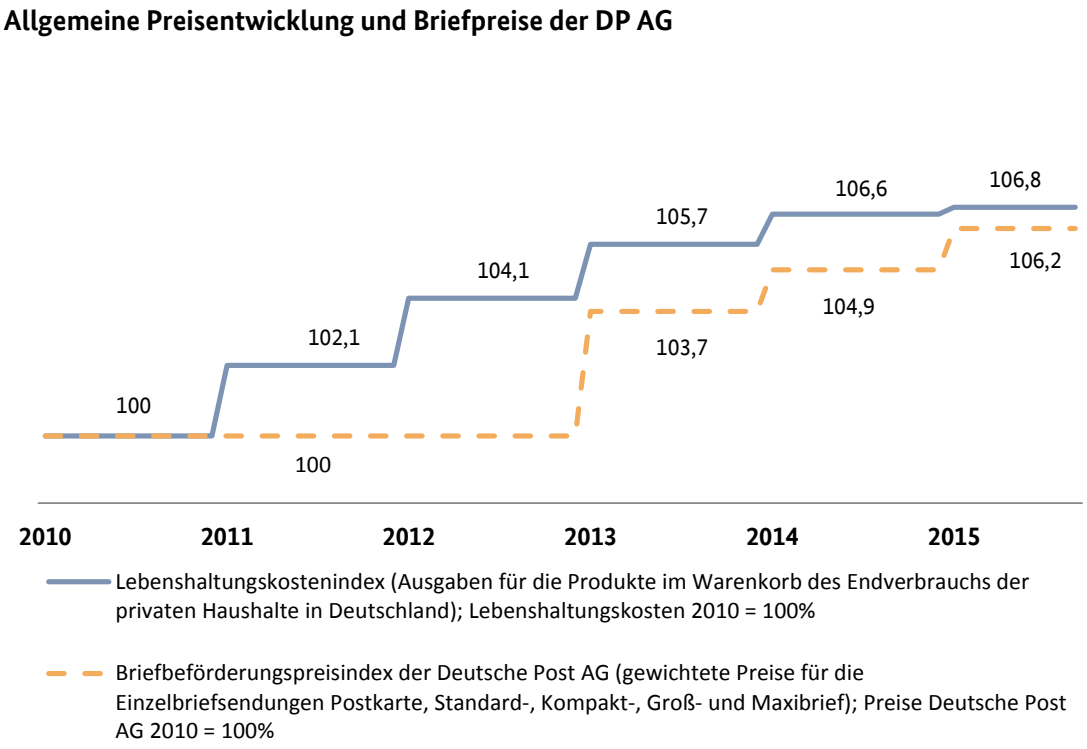


Abbildung 18: Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG

E Wettbewerbsentwicklung insgesamt

Lizenzpflichtiger Briefbereich

Der Briefmarkt insgesamt ist geprägt von leicht rückläufigen Sendungsmengen. Gleichzeitig sind die Umsätze stabil. Bedingt durch die zunehmende elektronische Substitution ist, anders als im KEP-Bereich, mit weiteren Mengenrückgängen zu rechnen. Es wird erwartet, dass sowohl in der privaten als auch in der geschäftlichen Kommunikation physische Briefdienstleistungen noch stärker durch elektronische Angebote verdrängt werden. Zu einer Verstärkung der elektronischen Substitution könnte auch das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (EGovG) beitragen, in dem die Behörden zur Schaffung von Zugängen für rechtsverbindliche elektronische Kommunikation verpflichtet werden (vgl. § 2 EGovG). Wie stark der Mengenrückgang ausfallen wird, ist derzeit noch nicht absehbar.

Nach wie vor ist die Deutsche Post-Gruppe mit einem Marktanteil von rund 88 Prozent das eindeutig marktbeherrschende Unternehmen. Der Aufbau und Unterhalt von alternativen flächendeckenden Zustellnetzen ist im Hinblick auf tendenziell sinkende Sendungsmengen und die daraus resultierende geringe Auslastung nur schwer zu realisieren.

Die Vermutung, dass sich der Teilleistungsbereich als Impulsgeber für mehr Wettbewerb im Briefmarkt erweisen könnte, kann anhand der vorliegenden Marktdaten (s. a. Kapitel I.B.3: Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen) derzeit nicht bestätigt werden. Die Umsätze, die von den Wettbewerbern in diesem Bereich erzielt wurden, stagnieren (s. a. Kapitel I.B.3: Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen.), während die DP AG mit ihrer Tochter Deutsche Post InHaus Services GmbH selbst in diesem Markt erfolgreich tätig ist.

Die Anzahl der im Markt aktiven Wettbewerber sinkt weiter. Dabei scheiden überwiegend kleine Unternehmen aus. Auch die Zahl neu zu erteilender Lizenzen ist rückläufig (s. a. Kapitel III.A.1: Lizenzerteilung). Es wird damit gerechnet, dass sich dieser Trend in den kommenden Jahren fortsetzt und sich die Marktkonzentration weiter verstärkt. Die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe sind mit ihrem Angebot weitgehend auf spezifische Kundengruppen angewiesen und bieten ihre Leistungen vornehmlich Geschäftskunden an. Ein hoher Lohnanteil und die weiterhin geringen Margen erschweren es ihnen, ihre Marktstellung entscheidend auszubauen. Um sich überhaupt im Markt etablieren zu können, müssen sie ihre Dienstleistungen zudem zu Preisen anbieten, die unterhalb derer der Deutsche Post-Gruppe liegen. Hinzu kommt die derzeitige steuerrechtliche Ungleichbehandlung der Angebote der DP AG und deren Wettbewerber bei Universaldienstleistungen.

KEP-Markt

Die Marktstruktur und die Wettbewerbssituation stellen sich in den einzelnen Bereichen des KEP-Marktes sehr unterschiedlich dar.

Der Kurierbereich ist geprägt von vielen kleinen Unternehmen (meist Einzelunternehmen), die in der Regel regional tätig sind. Teilweise arbeiten die Anbieter in großen Netzwerken. Der deutsche Markt gilt allgemein als gesättigt und ausdifferenziert. Kurierdienste sind hauptsächlich im B2B-Segment tätig. Der Empfängerwunsch nach einer taggleichen Auslieferung von online bestellten Waren bietet Kurierdiensten vermehrt ein

neues Betätigungsfeld im B2C-Segment, weshalb in den nächsten Jahren mit einer positiven Entwicklung zu rechnen ist. In den letzten Jahren war der Kurierbereich eher durch rückläufige Entwicklungen aufgrund von elektronischer Substitution geprägt.

Im Expressbereich sind neben den großen global agierenden Anbietern (z. B. DHL, GO! und FedEx) auch mittelständische Unternehmen im deutschen Markt aktiv, die sich teilweise in Verbünden zusammengeschlossen haben. Des Weiteren bieten in Deutschland rund 16.000 Speditionen auch Expressservices an. Expressdienste befördern traditionell fast ausschließlich B2B-Sendungen. Ihre wirtschaftliche Entwicklung ist somit sehr konjunkturabhängig. Zusätzliche Wachstumspotentiale ergeben sich aus der Tatsache, dass die Nachfrage nach Expressdienstleitungen im B2C-Segment zunimmt. Hierbei handelt es sich meist um online erworbene große und schwere Waren wie z.B. Möbel und große elektronische Geräte (s. a. Kapitel I. B. 2: Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen), auf deren Beförderung die klassischen Paketdienste nicht ausgelegt sind. Die Anbieter übernehmen dabei nicht nur die Zustellung der Waren, sondern bieten zusätzlich Services wie Montage oder Anschluss an.

Im Paketbereich herrschen in Deutschland wettbewerbliche Strukturen. Hier sind die nachstehenden fünf Unternehmen führend (alphabetische Reihenfolge): DPD, DP DHL, GLS, Hermes und UPS.

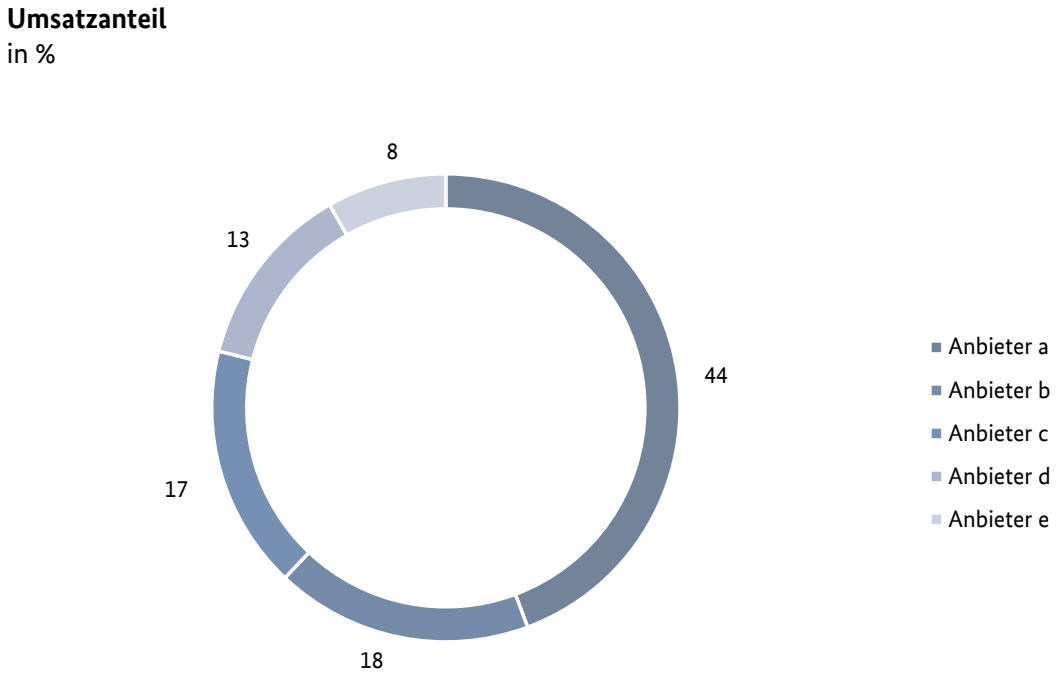


Abbildung 19: Marktanteile (Umsatz) Paketbereich 2014

Das B2C-Segment wurde lange Zeit nur von DP DHL und Hermes bedient, während die anderen Anbieter ausschließlich im B2B-Geschäft tätig waren. Mit dem boomenden Versandhandel über das Internet hat das B2C-Segment in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und die Anbieter von B2B-Beförderung dazu bewogen, im B2C-Segment tätig zu werden. DPD, GLS und UPS haben mittlerweile neben der flächendeckenden Zustellung an Privatempfänger auch ein bundesweites Netz an Annahme- und Abholstellen errichtet (s. a. Kapitel I. B. 2: Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen).

Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass der Abstand zwischen dem Marktanteil des größten Anbieters (44 Prozent) und anderen Akteuren weiterhin deutlich ausfällt. Aufgrund des zu erwartenden weiteren Wachstums des E-Commerce ist auch mit zunehmend wachsenden Mengen und Umsätzen im Paketbereich zu rechnen. Ob dies zu Verschiebungen der Marktanteile führt, bleibt abzuwarten.

Das Wachstumspotenzial der etablierten Paketdienste könnte sich aber auch abschwächen, weil möglicherweise zusätzliche Konkurrenz durch die Online-Händler selbst entsteht. Presseberichten zu Folge plant Amazon, zukünftig seine Waren durch einen eigenen Lieferservice noch am selben Tag an die Kunden auszuliefern[12]. Ferner ist die immer stärker werdende Verhandlungsmacht von Großversendern, wie beispielsweise Amazon oder Zalando, nicht zu verachten.[13] Ferner ist zu beobachten, dass kleine und leichte Artikel zunehmend als kostengünstige Warensendung durch Briefdienstleister befördert werden.

[12] Vgl. KEP Nachrichten Nr. 38/17. September 2015

[13] Vgl. Artikel „Unibox: Kampf um Paketkasten im Vorgarten“, www.welt.de/143730052, abgerufen am 06.10.2015

II Stellungnahme gemäß § 47 PostG

Die Bundesnetzagentur ist gemäß § 47 PostG aufgefordert, eine Stellungnahme zu der Frage abzugeben, ob sich eine Änderung der Festlegung des Universaldienstumfangs empfiehlt. In Anbetracht der tiefgreifenden Veränderungen, die die Digitalisierung für die Postmärkte mit sich bringt, wird dem Post-Universaldienst derzeit nicht nur in Deutschland, sondern in einer Vielzahl anderer Länder in und außerhalb von Europa besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Einige Länder haben auf den mit der Digitalisierung einhergehenden Sendungsmengenrückgang bei Briefen bereits mit einer Reduktion von Universaldienstauflagen reagiert. Damit verbunden ist die Hoffnung, Kosten- und Preissteigerungen in Grenzen zu halten.

In Deutschland ist der äußere Druck für kurzfristige Anpassungen zurzeit noch vergleichsweise gering. Der Sendungsmengenrückgang verläuft moderat, die Finanzierung des Universaldienstes ist gesichert. Da Veränderungen im Marktverhalten in der digitalen Welt aber sehr schnell und grundlegend durchschlagen können, sieht die Bundesnetzagentur den dringenden Bedarf, vorausschauend Konzepte für einen tragfähigen und zukunftsfähigen Universaldienst in Deutschland aufzuzeigen und mit den Marktakteuren zu diskutieren.

Das derzeitige Meinungsbild, das die Bundesnetzagentur im Wesentlichen aus der Anhörung des von ihr zum Universaldienst veröffentlichten Impulspapiers gewonnen hat, kann hierbei nur einen Zwischenstand darstellen. Die Bundesnetzagentur hält es für zielführend, zum jetzigen Zeitpunkt noch keine konkreten Vorschläge zur Änderung einzelner Vorschriften zum Universaldienstumfang zu unterbreiten. Aus ihrer Sicht ist es vielmehr angezeigt, die Diskussion zur Erforderlichkeit einer Anpassung des Universaldienstregimes aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse zunächst fortzusetzen und den Wissensstand mit wichtigen Daten und Fakten zu fundieren.

Das weitere Vorgehen steht dabei auf drei Säulen: Konzepte aufzeigen, Verbraucherschutz stärken und Branchendialog fördern.

1. Universaldienst im Zeitalter der Digitalisierung

Die Postmärkte unterliegen aufgrund der Digitalisierung erheblichen Veränderungen. Der Umgang mit Postdienstleistungen hat sich in den vergangenen Jahren stark verändert. Diese Entwicklung führt einerseits durch Substitutionseffekte zu steigendem Druck auf den Briefmarkt. Andererseits eröffnen sich viele neue Wachstumschancen, die sich insbesondere aufgrund des boomenden E-Commerce im Paketmarkt bemerkbar machen. In diesem Umfeld entwickeln die Marktakteure derzeit vielfältige Geschäftsmodelle und neue,

innovative Lösungen, die häufig auch den privaten Kunden zugutekommen. So profitiert der Paketempfänger z. B. von frei zu wählenden Zustelloptionen wie Wochenend- und Abendzustellung oder der Möglichkeit, Zustellorte noch kurzfristig zu verändern.

Der Universaldienst ist der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht anzupassen (§ 11 Abs. 2 Satz 2 PostG). Die Frage nach etwaigen Änderungen des Post-Universaldienstes ist im Lichte der fortschreitenden Digitalisierung und ihrer Wirkungen zu beurteilen. Korrespondenz und Kommunikation laufen vielfach über Computer und Smartphones. Die einschlägige Verordnung, die Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV), und die europäischen Regelungen der Postdienste-Richtlinie entstammen jedoch den 1990er-Jahren, also einer Zeit, in der die elektronische Kommunikation noch nicht die Massen erreicht hatte. Ziel auf europäischer Ebene war es seinerzeit, eine ausreichende und qualitativ hochwertige Versorgung mit Postdienstleistungen im Sinne eines funktionsfähigen Binnenmarktes erst einmal herzustellen. Die Postmärkte und die sie bewegenden Fragestellungen haben sich seitdem erheblich verändert. Änderungen zu den Universaldienstvorgaben hat es nicht gegeben. Umso dringender stellt sich aus Sicht der Bundesnetzagentur daher die Frage, ob der aktuelle bzw. zukünftige Bedarf noch identisch ist mit dem vor rund 20 Jahren festgestellten Grundbedarf und wie eine zeitgemäße Infrastruktursicherung aussehen sollte.

2. Impulspapier

Die Bundesnetzagentur hat im November 2014 zur Vorbereitung der Stellungnahme gemäß § 47 Postgesetz in ihrem Amtsblatt und auf ihrer Internetseite ein Impulspapier zu den Herausforderungen des Post-Universaldienstes zur Kommentierung veröffentlicht. Damit wurde ein offener Prozess gestartet, der es ermöglichte, alle interessierten Kreise im Vorfeld einer Empfehlung einzubeziehen.

In dem Impulspapier werden die wesentlichen Entwicklungen und Herausforderungen dargestellt. Im ersten Teil hat die Bundesnetzagentur den aktuellen europäischen und nationalen Rechtsrahmen für den Post-Universaldienst skizziert. Eine Beschreibung der Entwicklungen auf den Brief- und Paketmärkten schließt daran an, jeweils verbunden mit einer Darstellung der von den Marktakteuren vorangetriebenen Geschäftsmodelle und Innovationen. Es folgt ein kurzer Überblick über bereits von anderen Institutionen veröffentlichte Studien und Berichte zum Universaldienst. Im letzten Teil des Papiers werden die sich aus den Entwicklungen ergebenden Herausforderungen für die postalische Grundversorgung umrissen.

Das Impulspapier wurde inhaltlich bewusst breit angelegt. Das gilt zum einen für die Darstellung der Ideen und Lösungen, mit denen die Unternehmen schon jetzt auf die Herausforderungen reagieren. Zum anderen betrifft es die Darstellung möglicher Entwicklungen, z. B. die gemeinsame Nutzung von Infrastrukturelementen.

3. Ergebnis der Anhörung zum Impulspapier

Die Bundesnetzagentur hat 16 Stellungnahmen zu dem Impulspapier erhalten. Beteiligt haben sich neben der DP AG und den großen Branchenverbänden u. a. die Verbraucherzentralen Nordrhein-Westfalen und Thüringen (VZ NRW / TH), die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (BVKom), der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK), die Monopolkommission, der Wissenschaftliche Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR) und die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di). Alle Stellungnahmen wurden auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

Eine Mehrheit der Kommentatorinnen und Kommentatoren plädiert für einen im Wesentlichen unveränderten Fortbestand der geltenden Regelungen der PUDLV. Es wird ein breites Interesse an der Beibehaltung des Status quo deutlich. Daneben sehen die Kommentatoren zum jetzigen Zeitpunkt nur vereinzelten Änderungsbedarf:

In einzelnen Stellungnahmen wird eine teilweise Absenkung der Universaldienstvorgaben vorgeschlagen. Am weitesten geht dabei der Vorschlag, die Paketdienstleistungen angesichts der Wettbewerbsentwicklung ersatzlos aus den Universaldienstvorgaben zu streichen (BIEK). Es wird aber auch angeregt, nur noch in geringem Maße nachgefragte Leistungen, wie z. B. Eil- und Wertbrief, aus dem Katalog der Pflichtleistungen zu streichen (DP AG).

Für Standorte der stationären Einrichtungen gibt es die Forderung nach größerer Flexibilität. Die starren Vorgaben zur Filialdichte sollen aufgeweicht werden, um die Filialstandorte an die tatsächliche Nachfrage anzupassen, ohne dabei jedoch die Gesamtzahl der Filialen zu reduzieren (DP AG).

Zur besseren Überwachung gesetzlicher Qualitätsvorgaben wird die Wiederaufnahme unabhängiger Brieflaufzeitmessungen durch die Bundesnetzagentur gefordert (BVKom, DVPT, Monopolkommission).

Ein weiterer Vorschlag zielt darauf ab, die Gewichtsgrenze für Pakete im Universaldienst auf 31,5 Kilogramm anzuheben bzw. keine Gewichtsgrenze mehr festzulegen. Begründet wird dies vor allem damit, einen Gleichlauf herzustellen zwischen der Praxis der Paketdienstleister und Ausnahmeregelungen für bestimmte Aufzeichnungspflichten von Kraftfahrerinnen und Kraftfahrern zu Lenk- und Ruhezeiten (BdKEP).

Drei Vorschläge zielen inhaltlich auf einen verbesserten Verbraucherschutz ab. Erstens wurde der Wunsch nach einer expliziten Normierung der Benachrichtigungspflicht bei der Ersatzzustellung eines Pakets geäußert (VZ NRW/TH). Weiter wurden angepasste Datenschutzbestimmungen für Fremdfirmen bei der Paketzustellung gefordert (VZ NRW/TH) sowie die Einrichtung einer zentralen Nachsendedatei (BdKEP). Weit über eine zentrale Nachsendedatei hinaus geht die Idee eines Teils der Paketbranche, eine zentrale Informationsdatenbank aufzubauen, die umfassende Daten zu Anschriften und Empfängerinnen- bzw. Empfängerpräferenzen enthält (BdKEP).

Gefordert wird zudem der Wegfall der Mehrwertsteuerbefreiung der DP AG. Auch die Notwendigkeit, die DP AG und Wettbewerber bei der Haftung für Warensendungen bzw. Päckchen gleich zu behandeln, ist Teil der Forderungen (BIEK). Befürwortet wird auch eine Reduzierung der Vorschriften zur Entgeltgenehmigung (Monopolkommission).

Thematisiert wird die gemeinsame Nutzung von Infrastruktureinrichtungen (BdKEP, Monopolkommission, VZ NRW/TH). So wird in mehreren Stellungnahmen die Einrichtung von gemeinsamen Postannahmestellen angesprochen sowie eine gemeinsame (neutrale) Zustellung. Daneben ist die Entwicklung anbieterneutraler Paketkästen ein Thema. Auch die Förderung der Entwicklung und Etablierung offener Qualitätsstandards wird gefordert. Die Standards müssten anbieterunabhängig erfüllbar sein, Wettbewerber der ehemaligen staatlichen Postverwaltungen sollten an der Erarbeitung maßgeblich beteiligt werden (BdKEP).

Auf das Verhältnis der Unternehmen zu ihren Agenturnehmern zielt der Vorschlag ab, eine Schlichtungsstelle für Agenturnehmer einzurichten. Diese soll bei Streitigkeiten vermitteln und schlichten (BdKEP).

Zur Verbesserung der Citylogistik gibt es die Anregung, ein Tool-Set für die Paketzustellung in Innenstädten einzurichten. Damit sollen den Städten und Kommunen Lösungsoptionen für eine nachhaltige Citylogistik aufgezeigt werden (BIEK).

Den Blick auf die internationalen Gremien richtet der Vorschlag, mehrere Anbieter für den Weltpostverein (WPV) zu benennen. Die Forderung hat zum Ziel, mehr Wettbewerber der ehemaligen staatlichen Postverwaltungen als sog. „benannte Postdienstleister" (designated operator) im WPV mitarbeiten zu lassen (BdKEP).

Schließlich wurde auf dem am 19. Mai 2015 von der Bundesnetzagentur veranstalteten Postmarktforum, auf dem das Thema „Universaldienst" einen Schwerpunkt bildete, eine Verpflichtung der Postdienstleister diskutiert, ein verbessertes Beschwerdemanagement zu etablieren.

4. Stellungnahme

Die Gewährleistung einer Versorgung mit grundlegenden postalischen Dienstleistungen in allen Teilen Deutschlands ist ein wesentlicher Pfeiler der liberalisierten und dem Wettbewerb geöffneten Märkte. Die Menschen müssen sicher sein, dass eine bestimmte Qualität eingehalten wird und sie nicht willkürlich von Diensten abgeschnitten werden, die für das private und wirtschaftliche Leben allgemein als unabdingbar angesehen werden.

Die von der Digitalisierung getriebenen Veränderungen müssen jedoch reflektiert und bei Zeiten die gebotenen Konsequenzen gezogen werden. Insofern ist es aus Sicht der Bundesnetzagentur unvermeidlich, die gesetzliche Vorgabe, den Universaldienst der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung anzupassen, verstärkt in den Fokus zu rücken.

Das Ergebnis der schriftlichen Konsultation, die verhältnismäßige Zurückhaltung mit Vorschlägen zu Änderungen an der Post-Universaldienstverordnung, ist vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Marktsituation in Deutschland, insbesondere mit relativ stabilen Sendungsmengen im Briefbereich, durchaus nachvollziehbar. Es darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass das geltende Universaldienstregime im Zuge der weiteren Digitalisierung auf den Prüfstand gestellt werden muss.

Auf der Basis der oben skizzierten Stellungnahmen zum Impulspapier, die im Einzelnen geprüft und bewertet wurden, und der Einschätzung der aktuellen Lage sieht die Bundesnetzagentur zurzeit keinen akuten Bedarf für eine Änderung der Universaldienstvorgaben. Sie hält es daher nicht für zielführend, zum jetzigen Zeitpunkt konkrete Vorschläge zur Änderung einzelner Vorschriften zum Universaldienstumfang zu unterbreiten. Allerdings sieht die Bundesnetzagentur angesichts der Dynamik der Marktentwicklungen einen erheblichen Bedarf, die Diskussion mit allen relevanten Akteuren zu intensivieren und tragfähige Konzepte für die zukünftige Gestaltung des Post-Universaldienstes zu entwickeln. Dabei muss auch das Erfordernis eines funktionierenden Verbraucherschutzes angemessen berücksichtigt werden. Die Ergebnisse der schriftlichen Konsultation können insoweit nur den Beginn der Diskussion markieren.

a) Konzepte aufzeigen

Die Bundesnetzagentur wird die Entwicklung von Konzepten für die Zukunft des Post-Universaldienstes aus dem Markt aufgreifen und weiter vorantreiben. Dafür plant sie in einem ersten Schritt verschiedene Maßnahmen. Dazu gehört die Durchführung eines oder mehrerer Workshops mit den relevanten Akteuren, eine Verbraucherbefragung zum bestehenden Bedarf an Postdienstleistungen sowie eine Untersuchung zur tatsächlichen Inanspruchnahme der Universaldienstleistungen und ggf. ökonomische Betrachtungen.

In den Workshops können Vorschläge in einem unmittelbaren Austausch diskutiert und ggf. weiterentwickelt werden. Thematische Anknüpfungspunkte sind die in den Stellungnahmen zum Impulspapier gemachten Vorschläge, wie z. B. die Anpassung der Vorgaben zu den stationären Einrichtungen.

Zu erörtern und untersuchen sein wird auch die Frage, ob der stetige Sendungsmengenrückgang mittelfristig Reaktionen bei der verlangten Zustellhäufigkeit erforderlich machen könnte. Die Reduzierung der Zustelltage ist in anderen Ländern die erste Wahl um steigende Kostenbelastungen des Universaldienstes volkswirtschaftlich in Grenzen zu halten. Aus Sicht der Bundesnetzagentur müssen zudem grundsätzliche Überlegungen zur zeitgemäßen Konzeption der Universaldienstregelungen stärker in den Fokus rücken. So stellt sich beispielsweise die Frage, ob angesichts der Marktdynamik nicht eine höhere Flexibilität bei der Bestimmung des Universaldienstumfangs und die Möglichkeit einer schnelleren Anpassung an die Marktentwicklungen sinnvoll sind.

Darüber hinaus ist es Ziel der Bundesnetzagentur, die Diskussion noch besser mit den erforderlichen Fakten und Daten zu unterfüttern. Dazu gehören zusätzliche Erkenntnisse zur tatsächlichen Inanspruchnahme der Universaldienstleistungen sowie zu den Erwartungen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger. Hier sind weitere Untersuchungen vornehmen, um u. a. festzustellen, inwieweit bestimmte Leistungen (wie z .B. Wert- und Eilbriefe) tatsächlich noch der Nachfrage und den Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden entsprechen. Eine mögliche Verbraucherbefragung wurde – wie im letzten Tätigkeitsbericht angekündigt – bereits durch die Einholung eines wissenschaftlichen Gutachtens zu Methoden einer Verbraucherbefragung vorbereitet.

b) Verbraucherschutz stärken

Die Bundesnetzagentur misst der Frage eines funktionierenden Verbraucherschutzes in Zeiten des boomenden E-Commerce und der dynamischen Marktentwicklung eine zentrale Bedeutung bei. Nicht zuletzt die zunehmenden Beschwerdezahlen zeigen, dass die Belange der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht immer hinreichend gewahrt werden. Es ist daher eine Stärkung der Verbraucherrechte im Postbereich geboten. Anknüpfungspunkte sind u. a. die in der Anhörung zum Impulspapier eingebrachten Vorschläge, eine Verpflichtung zur Benachrichtigung im Fall einer Ersatzzustellung von Paketen zu normieren sowie eine zentrale Nachsendedatei einzurichten. Von besonderer Bedeutung ist zudem eine Verpflichtung der Postdienstleister, ein besser funktionierendes Beschwerdemanagement zu etablieren.

In diesem Zusammenhang sollte der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber in Betracht ziehen, verbraucherschützende Vorgaben nicht zwingend an die Universaldiensterbringung zu knüpfen, sondern in einen anderen Regelungsrahmen zum Kundenschutz einzubeziehen, z. B. in die Post-Dienstleistungsverordnung (PDLV). Damit könnte betont werden, dass bestimmte Verbraucherrechte – insbesondere bei der Zustellung – losgelöst vom Universaldienstkontext sichergestellt sind und für alle Anbieter gelten. Hier sollte auch über

behördliche Durchsetzungsbefugnisse bzw. angemessene Sanktionsmechanismen bei Verstößen nachgedacht werden.

c) Branchendialog fördern

Die Anhörung zum Impulspapier hat gezeigt, dass es Fragestellungen, Ideen und Anregungen gibt, die zwar über die unmittelbare Erbringung des Universaldienstes hinausgehen, aber für die Tätigkeit der Bundesnetzagentur sowie für die anderen Marktakteure von Bedeutung sind und weiterverfolgt werden sollten.

Zu diesen Themen gehört zunächst die Frage der gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen. In den Stellungnahmen zum Impulspapier haben sich sowohl die DP AG als auch die großen Branchenverbände grundsätzlich offen für solche Ansätze gezeigt. Möglicherweise könnten solche Ansätze dem Universaldienst und dessen Finanzierbarkeit bei sinkenden Sendungsmengen zugutekommen.

Zunehmende Bedeutung gewinnt bei steigendem Paketaufkommen die Frage nach einer funktionierenden Innenstadtlogistik. Die in einer Stellungnahme vorgeschlagene Erstellung eines Tool-Sets zur Innenstadtlogistik scheint daher eine interessante und nützliche Idee. Die Citylogistik, insbesondere im Bereich der letzten Meile, besitzt eine hohe Komplexität. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass in diesem Prozess zahlreiche Akteure mit zum Teil widerstreitenden Interessen und spezifischen Anforderungen eingebunden sind. Die Erstellung und Veröffentlichung eines Tool-Sets mit Leitlinien für eine nachhaltige Citylogistik könnte als Grundlage für die erfolgreiche Realisierung von Projekten herangezogen werden. Da hierbei allerdings nicht ihre unmittelbaren Zuständigkeiten betroffen sind, wird die Bundesnetzagentur das Thema an die zuständigen Ministerien, die Vertreter von Städten und Gemeinden und andere Akteure herantragen.

Mit dem geplanten Vorgehen zur Entwicklung von Konzepten zum Post-Universaldienst und zur Förderung des Branchendialogs setzt die Bundesnetzagentur auch in Zukunft auf einen intensiven Austausch mit allen relevanten Akteuren.

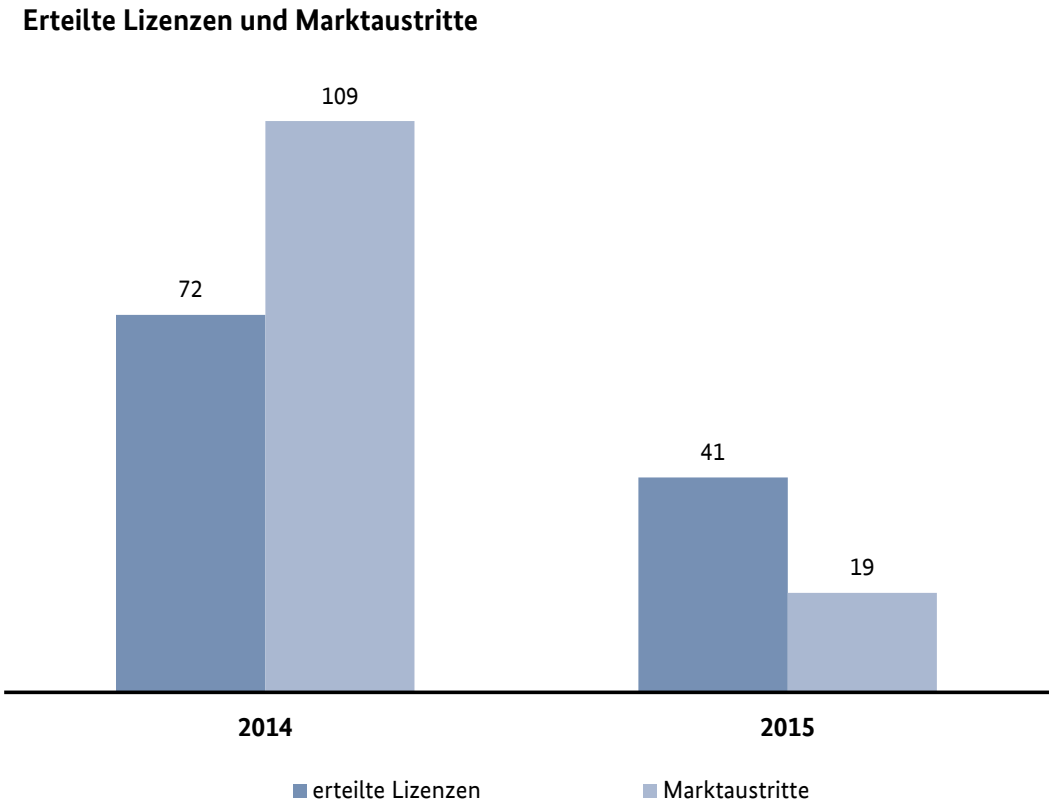
III Tätigkeiten

A Lizenzierung

1. Lizenzerteilung

Eine Lizenz benötigt, wer gewerbsmäßig Briefsendungen mit einem Einzelgewicht bis zu 1.000 Gramm befördert (§ 5 Abs. 1 PostG). Wichtige Ausnahmen hiervon sind Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen, die Briefsendungen für Lizenzinhaber befördern (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 PostG) und Kurierdienste (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 PostG).

Die Bundesnetzagentur hat in den Jahren 1998 bis 2015 insgesamt 2.938 Einzelpersonen und Unternehmen Lizenzen erteilt. Im Jahr 2014 wurden 72 und im Jahr 2015 41 Lizenzen erteilt (Stand 31.10.2015). Dem gegenüber stehen die Marktaustritte von Lizenzinhabern. Diese beliefen sich im Berichtszeitraum auf insgesamt 128. Es gab also mehr Marktaustritte als neu erteilte Lizenzen. Die Anzahl der Lizenznehmer ist damit, dem Trend der letzten Jahre folgend, mittlerweile auf etwa 1.200 zurückgegangen. Zu den wichtigsten Gründen für einen Marktaustritt gehören die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens über das Vermögen eines Lizenznehmers, der Verzicht eines Lizenznehmers auf die Rechte und Pflichten aus der Lizenz und der bestandskräftige Widerruf einer Lizenz.



(Stand 31.10.2015)

Abbildung 20: Lizenzerteilung und Marktaustritte 2014 und 2015

Der weitaus größte Teil der eingegangenen Lizenzanträge wurde positiv beschieden. Nur wenige Anträge wurden abgelehnt, weil der Antragsteller die notwendige Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde nicht besaß oder die zur Prüfung erforderlichen Nachweise nicht einreichte.

Erlangt die Bundesnetzagentur Kenntnis davon, dass eine Person oder ein Unternehmen im lizenzpflichtigen Bereich tätig ist, ohne über eine gültige Lizenz zu verfügen, kann sie in Abhängigkeit von der Schwere des Verstoßes und der Beweislage ein Untersagungsverfahren und ggf. ein Ordnungswidrigkeitenverfahren einleiten. Dazu hört die Bundesnetzagentur die betroffenen Personen und Unternehmen nach § 28 VwVfG an und weist sie auf die Möglichkeit der Untersagung und den Tatbestand der Ordnungswidrigkeit (§ 49 Abs. 1 Nr. 1 PostG) hin. Je nach Schwere des Verstoßes wird im weiteren Verfahrensverlauf ggf. die gewerbsmäßige Erbringung lizenzpflichtiger Postdienstleistungen unter Androhung eines Zwangsgeldes untersagt und ggf. ein Bußgeld verhängt.

Die Praxis zeigt, dass die angehörten Unternehmen im überwiegenden Teil der Fälle anschließend einen Lizenzantrag stellen.

2. Lizenzüberprüfung

Um zu überprüfen, ob die Lizenznehmer ihren Pflichten nachkommen, werden die Lizenzakten einer kontinuierlichen inhaltlichen Revision unterzogen. Zu den Pflichten gehören beispielsweise Mitteilungen über Umfirmierungen, über Änderungen von Anschriften oder in der Geschäftsführung sowie über die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens.

In den Jahren 2014 und 2015 wurden 13 bzw. acht Lizenzen widerrufen. Ein solcher Widerruf erfolgt, wenn der Lizenznehmer keine Gewähr mehr dafür bietet, dass er die für die Ausübung der Lizenzrechte erforderliche Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde besitzt.

3. Erlass von Nebenbestimmungen

Die Bundesnetzagentur erteilt Lizenzen häufig mit Nebenbestimmungen. Hierzu ist sie gemäß § 6 Abs. 2 PostG zur Sicherstellung der Regulierungsziele auch nach Erteilung der Lizenz berechtigt.

Häufige Anlässe für die Erteilung von Lizenzen mit Nebenbestimmungen waren:

- Eintragungen im Gewerbezentralregister oder im Führungszeugnis der Lizenznehmer bzw. bei Gesellschaften der für die Gesellschaft handelnden Personen
- erhöhtes Risiko der Kreditausfallwahrscheinlichkeit laut SCHUFA-Verbraucherauskunft

4. Anpassung und Übertragung bestehender Lizenzen

Veränderungen bei lizenzpflichtigen Unternehmen bzw. deren Geschäftstätigkeit machen ggf. eine Anpassung der bestehenden Postlizenz erforderlich. Zu diesen Änderungen gehören z. B. die Vergrößerung des Lizenzgebietes, das Anbieten der förmlichen Zustellung oder die Befreiung davon sowie ein Wechsel in der Geschäftsführung. In den Jahren 2014 und 2015 wurden durchschnittlich etwa 30 Lizenzanpassungen jährlich vorgenommen.

§ 7 Abs. 1 PostG bestimmt, dass die Übertragung einer Lizenz der Schriftform und der vorherigen Zustimmung der Bundesnetzagentur bedarf. Eine Übertragung ist nur in den Fällen möglich, in denen die Personen, die für den übertragenden und den übernehmenden Rechtsträger handeln, identisch sind. Die Bundesnetzagentur prüft in jedem Einzelfall, ob die genannten Voraussetzungen erfüllt sind und fordert von den Antragstellern die nötigen Nachweise zur Prüfung der Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde an.

5. Beleihung zur Durchführung der förmlichen Zustellung

Lizenznehmer sind grundsätzlich zur förmlichen Zustellung verpflichtet. Sie können sich von der Erbringung dieser hoheitlichen Tätigkeit nach § 33 Abs. 2 PostG von der Bundesnetzagentur befreien lassen. Von der Möglichkeit der Befreiung haben im Berichtszeitraum 83 Lizenznehmer Gebrauch gemacht.

6. Rechtliche Einzelfragen

6.1 Mindestlohn

Die Zahlung des gesetzlichen Mindestlohns ist wesentliche Arbeitsbedingung im Sinne von § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PostG. Die Bundesnetzagentur hat den gesetzlichen Mindestlohn in ihrem Lizenzierungsverfahren zu beachten. Werden die im lizenzierten Bereich der Briefbeförderung wesentlichen Arbeitsbedingungen missachtet, darf die Lizenz nicht erteilt werden (gesetzlicher Versagungsgrund). Zwecks Durchsetzung des Mindestlohns und um eine Umgehung desselben zu verhindern, arbeitet die Bundesnetzagentur mit den zuständigen Behörden der Zollverwaltung zusammen.

6.2 Vergabestellen

Lizenznehmer, die an Vergabeverfahren über Postdienstleistungen teilnehmen, wenden sich häufig mit der Bitte um Erteilung eines Negativattests an die Bundesnetzagentur. Darin soll die Behörde der Vergabestelle bestätigen, dass gegenwärtig gegen den Lizenznehmer kein Lizenzwiderrufsverfahren läuft und auch sonst keine Anhaltspunkte vorliegen, die ein lizenzrechtliches Einschreiten erforderlich machen. Mit einer solchen Erklärung wollen die Vergabestellen sicherstellen, dass nur grundsätzlich geeignete Bewerber an dem jeweiligen Verfahren teilnehmen.

B Arbeitsbedingungen

1. Lizenznehmer

Im Zeitraum 2013 bis 2015 untersuchte die Bundesnetzagentur die wesentlichen Arbeitsbedingungen im lizenzierten Bereich bei den Lizenznehmern und deren Subunternehmen. Die wesentlichen Arbeitsbedingungen sind zwar im PostG nicht näher definiert, jedoch können anhand der Art des Beschäftigungsverhältnisses, der Entlohnung, der eventuell gewährten Sonderzahlungen und des Urlaubsanspruchs Aussagen über die Arbeitsbedingungen getroffen werden. Dazu wurden in einem ersten Schritt knapp 1.300 Lizenznehmer im Rahmen einer Auskunftsanordnung befragt. Das Ergebnis dieser Untersuchung wurde im Frühjahr 2014 dem Beirat bei der Bundesnetzagentur vorgestellt. Es wurde festgestellt, dass die durchschnittliche Brutto-Lohnhöhe je Stunde bei den Wettbewerbern der Deutsche Post-Gruppe im Jahr 2012 im kaufmännischen Bereich bei 14,16 Euro und im gewerblichen Bereich bei 9,46 Euro lag. Bei der Deutsche Post-Gruppe betrug der durchschnittliche Brutto-Stundenlohn 25,43 Euro im kaufmännischen und 16,01 Euro im gewerblichen Bereich, was im Vergleich zu den kleinen und mittleren Unternehmen der Wettbewerber nicht zuletzt auf eine vergleichsweise hohe Finanzkraft und einen hohen Anteil hochqualifizierten Personals in der Deutsche Post-Gruppe zurückzuführen ist. Das Lohnniveau ist insgesamt seit der letzten Erhebung im Jahr 2009 nicht wesentlich angestiegen. Die Lohnunterschiede zwischen alten und neuen Ländern haben sich weiter verringert.

2. Subunternehmen

In einem zweiten Schritt wurden die Arbeitsbedingungen bei den Subunternehmen der Lizenznehmer untersucht. Die Erhebung erfolgte bei den Transportunternehmen und bei den Betreibern von Postagenturen getrennt. Die Ergebnisse wurden dem Beirat bei der Bundesnetzagentur im Juni 2015 vorgestellt. Die Befragung richtete sich an insgesamt etwa 2.600 Transportunternehmen (Vollerhebung) und 1.200 Agenturbetreiber (Stichprobe).

Im Ergebnis wurde festgestellt, dass das Lohnniveau im Jahr 2013 bei den gewerblich Beschäftigten in den Transportunternehmen (Kraftfahrer und Zusteller) mit bundesweit durchschnittlich 8,31 Euro Brutto-Stundenlohn unterhalb des derzeit geltenden Mindestlohns lag. Hier zeigte sich ein deutliches Ost-West-Gefälle von 8,79 Euro in den westdeutschen und 7,41 Euro in den ostdeutschen Ländern. Kaufmännisch Beschäftigte verdienten bundesweit durchschnittlich 10,10 Euro pro Stunde. Weiter zeigte sich, dass die Briefbeförderung bei den Transportunternehmen nur einen kleinen Teil ihrer Tätigkeit ausmachte und für diese wirtschaftlich eher von nachrangiger Bedeutung ist. Bei den Agenturnehmern, die hauptsächlich Einzelhandelsgeschäfte betrieben, war die postalische Tätigkeit zumeist ebenfalls nur eine Nebenerwerbsquelle. Bei den dort häufig als Verkäufer beschäftigten Arbeitnehmern lag der durchschnittliche Brutto-Stundenlohn bei 9,31 Euro und damit oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns.

Die Berichte über die Arbeitsbedingungen im lizenzierten Postbereich stehen auf der Internetseite der Bundesnetzagentur zum Abruf zur Verfügung.

C Anzeigepflicht

Wer Postdienstleistungen erbringt, ohne einer Lizenz zu bedürfen, hat gemäß § 36 Satz 1 PostG die Aufnahme, Änderung und Beendigung des Betriebs innerhalb eines Monats der Regulierungsbehörde schriftlich anzuzeigen. Die Bundesnetzagentur hat wiederholt festgestellt, dass ihr vor allem Änderungen oder Beendigungen des Betriebs nicht mitgeteilt werden. Deshalb hat sie Anfang 2015 ein Projekt zur Bereinigung des gesamten Datenbestands begonnen.

In diesem Zusammenhang werden Zug um Zug alle bislang gemeldeten anzeigepflichtigen Postdienstleister angeschrieben und um Auskunft zum Fortbestand und zur Art ihrer anzeigepflichtigen Tätigkeit sowie um Mitteilung etwaiger Änderungen ersucht. Dieser fortlaufende Prozess wird unter Berücksichtigung weiterer Meldungen zu einer aktualisierten Datenbank führen.

D Verbraucherschutz und Universaldienst

1. Sicherstellung / Qualität des Post-Universaldienstes

Die Post-Universaldienstleistungsverordnung regelt Inhalt und Umfang der Grundversorgung (Universaldienst). Neben den als Universaldienstleistungen anzusehenden Postdienstleistungen sind zudem bestimmte Qualitätsmerkmale für die Brief- und Paketbeförderung festgelegt. Damit werden insbesondere Vorgaben zur Frequenz und zu Modalitäten der Zustellung, zur Zahl und Verteilung von stationären Einrichtungen und Briefkästen sowie zu den durchschnittlichen Brief- und Paketlaufzeiten gemacht.

Zustellung

Die Brief- und Paketzustellung hat mindestens einmal werktäglich – somit auch samstags – zu erfolgen. Ist keine Abholung vereinbart, findet die Zustellung von Briefen durch Einwurf in den Briefkasten oder durch persönliche Aushändigung statt. Ist dies nicht machbar, besteht die Möglichkeit, an eine Ersatzperson zuzustellen – es sei denn, eine gegenteilige Weisung der Empfängerin / des Empfängers liegt vor. Auch Pakete sind persönlich oder an den Ersatzempfänger auszuhändigen.

In den Jahren 2014 und 2015 (Stand 31.10.2015) wurden die Vorgaben aus der PUDLV erfüllt. Allerdings sind die diesbezüglichen Beschwerden seit Sommer 2015 spürbar angestiegen, so dass die weitere Entwicklung sehr genau beobachtet werden muss.

Zustellsituation in Hamburg und Umland

Im Jahr 2014 gingen bei der Bundesnetzagentur auffällig viele Beschwerden aus Hamburg und dem Hamburger Umland ein, in denen Unregelmäßigkeiten bei der Briefzustellung durch die DP AG beklagt wurden. Auch Lokalpolitik und Lokalpresse widmeten sich intensiv der Zustellproblematik. Die Bundesnetzagentur machte sich u. a. in einem Vor-Ort-Termin ein eigenes Bild über die Zustellsituation in einem der betroffenen Bezirke Hamburgs. Zudem hat sie verschiedene Maßnahmen ergriffen, um zu überprüfen, ob durch die geschilderten Unregelmäßigkeiten die Erbringung des Universaldienstes beeinträchtigt wird. Insbesondere wurden von der DP AG vertiefte Informationen über Zustellausfälle und Zustellabbrüche in den betroffenen Zustellbezirken sowie über die Personalplanung angefordert, um etwaige systemische Ursachen zu erkennen. Die Prüfung der vorgelegten Informationen dauert an. Eine abschließende Bewertung der Zustellsituation in Hamburg im Hinblick auf die Erbringung des Universaldienstes kann daher noch nicht erfolgen.

Stationäre Einrichtungen und Briefkästen

Bundesweit müssen mindestens 12.000 stationäre Einrichtungen vorhanden sein, in denen Verträge zur Beförderung von Brief- und Paketsendungen geschlossen werden können. Außerdem muss in allen Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens eine stationäre Einrichtung zur Verfügung stehen. Darüber hinaus muss eine stationäre Einrichtung in zusammenhängend bebauten Gebieten in maximal 2.000 Metern erreichbar sein, wenn die Gemeinden mehr als 4.000 Einwohner zählen oder wenn sie zentralörtliche Funktionen haben.

Diese Vorgabe wurde im Berichtszeitraum erfüllt. Im Jahr 2014 betrieb allein die DP AG 13.165 Filialen / Agenturen für Brief- und Paketdienstleistungen, im dritten Quartal 2015 waren es mit 13.194 stationären Einrich-

tungen etwas mehr als im Vorjahr. In vielen Städten und Gemeinden gab es im Berichtszeitraum zudem zahlreiche stationäre Einrichtungen von Wettbewerbern der DP AG, in denen Briefe zum Versand abgegeben werden konnten.

Beim Aus- und Aufbau des Infrastrukturnetzes zur Abholung oder zum Versand von Paketen verzeichnete die Bundesnetzagentur in den Jahren 2014 und 2015 nach wie vor eine positive Entwicklung. Der Aufwärtstrend der Vorjahre setzte sich fort – bei der DP AG sowie bei den großen Paketdienstleistern DPD, GLS Germany, Hermes Logistik Gruppe oder UPS. Nach Ankündigungen zahlreicher Paketbeförderer planen sie deutschlandweit auch in Zukunft neue Paketshops.

Nach Angaben der Unternehmen gab es Anfang des Jahres 2015 rund 40.000 Paketshops in Deutschland. Neben ihren Postfilialen / -agenturen betrieb die DP DHL rund 12.000 Paketshops. Die Hermes Logistik-Gruppe kam bundesweit auf 14.000 Paketshops, gefolgt von DPD mit 6.000 Shops, GLS Germany mit 5.000 und UPS mit 3.000 Paketshops.

Bundesland	**2014**	**2015**[*)]
Baden-Württemberg	13.406	13.398
Bayern	19.092	19.092
Berlin	2.215	2.214
Brandenburg	4.777	4.773
Bremen	738	740
Hamburg	1.427	1.419
Hessen	7.771	7.758
Mecklenburg-Vorpommern	4.482	4.521
Niedersachsen	13.133	13.119
Nordrhein-Westfalen	18.327	18.261
Rheinland-Pfalz	4.670	4.661
Saarland	1.625	1.619
Sachsen	8.060	8.051
Sachsen-Anhalt	3.911	3.906
Schleswig-Holstein	4.624	4.612
Thüringen	3.250	3.249
Bundesgebiet	**111.508**	**111.393**
*) Stand 30.09.2015		

Tabelle 10: Briefkästen der DP AG

Briefkästen müssen in Deutschland so ausreichend vorhanden sein, dass die Kundinnen und Kunden in zusammenhängend bebauten Wohngebieten in der Regel nicht mehr 1.000 Meter Wegstrecke bis zum nächsten Briefkasten zurückzulegen haben. Im Jahr 2014 betrieb die DP AG bundesweit 111.508 Briefkästen, im Jahr 2015 waren es Ende September noch 111.393 Briefkästen. Darüber hinaus standen den Privatkundinnen und -kunden in einer Vielzahl von Städten und Gemeinden Briefkästen von Wettbewerbern zur Verfügung.

Laufzeiten

Die Auslieferung von mindestens 80 Prozent aller inländischen Briefe im Jahresdurchschnitt muss gemäß PUDLV an dem Werktag, der dem Einlieferungstag folgt, vorgenommen werden. 95 Prozent der Briefe müssen ihre Empfängerin bzw. ihren Empfänger nach zwei Werktagen erreichen.

Die DP AG lässt Brieflaufzeitmessungen durch ein externes Qualitäts- und Marktforschungsinstitut durchführen. Zertifiziert wird die Messung durch den TÜV Rheinland. Die Messergebnisse werden der Bundesnetzagentur vierteljährlich vorgelegt. Ausweislich dieser Daten wurden die Laufzeitvorgaben für den Berichtszeitraum eingehalten.

2. Verbraucherschutz, -service sowie Verbraucherbeschwerden

Im Jahr 2014 gingen bei der Bundesnetzagentur 1.950 Beschwerden per E-Mail und per Brief ein. Das ist im Vergleich zum Jahr 2013 ein Anstieg um fast 60 Prozent. Im Jahr 2015 stieg die Zahl der Beschwerden erneut. Bis zum 31. Oktober 2015 erreichten die Bundesnetzagentur schon 2.344 schriftliche Beschwerden und Anfragen.

Nachstehende Schaubilder zeigen die Verteilung der Beschwerden auf einzelne Produktgruppen. Auf die Rubrik „Sonstiges“ entfällt z. B. das Beschwerdemanagement der Postdienstleister. Sieben Prozent der Beschwerden bezogen sich auf den Streik bei der DP DHL im Sommer 2015. Bemängelt wurde eine zum Teil wochenlange Periode ohne Postzustellung, die häufig fehlende Möglichkeit, selbst in einer Filiale oder in einem Verteilzentrum Post abzuholen sowie unzureichende Informationen und eine schleppende Nachbearbeitung nach Ende des Streiks.

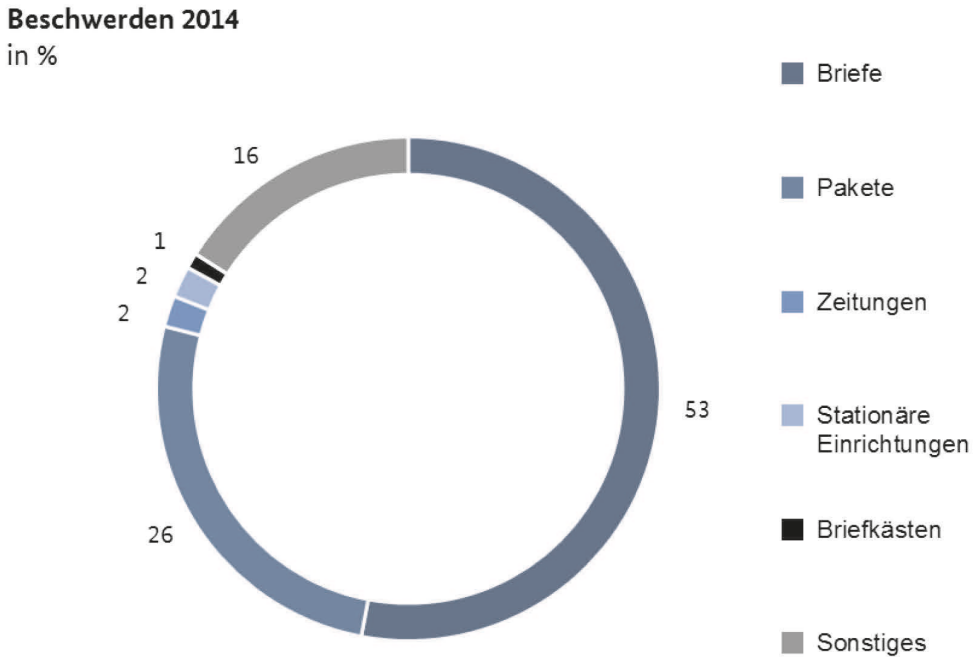
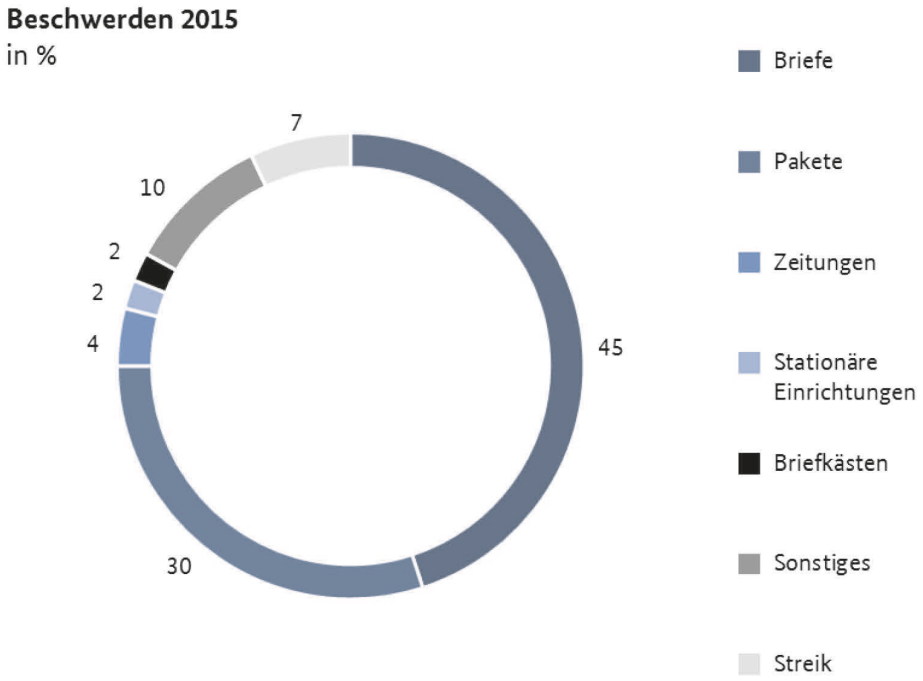


Abbildung 21: Beschwerden 2014



(Stand 31.10.2015)

Abbildung 22: Beschwerden 2015

Im Jahr 2014 gab es bei den Beschwerden aus dem gesamten Bundesgebiet ein deutliches Nord-Süd-Gefälle. Auffallend viele Beschwerden erreichten die Bundesnetzagentur aus Hamburg (356) und dem Hamburger Umland. Etliche Beschwerden kamen absolut gesehen auch aus Nordrhein-Westfalen (247), gefolgt von Hessen (170), Baden-Württemberg (169) und Bayern (161). Die Summe über alle Länder entspricht nicht der Gesamtzahl der Beschwerden aus 2014, weil die Eingaben teilweise keinem bestimmten Bundesland zugeordnet werden konnten.

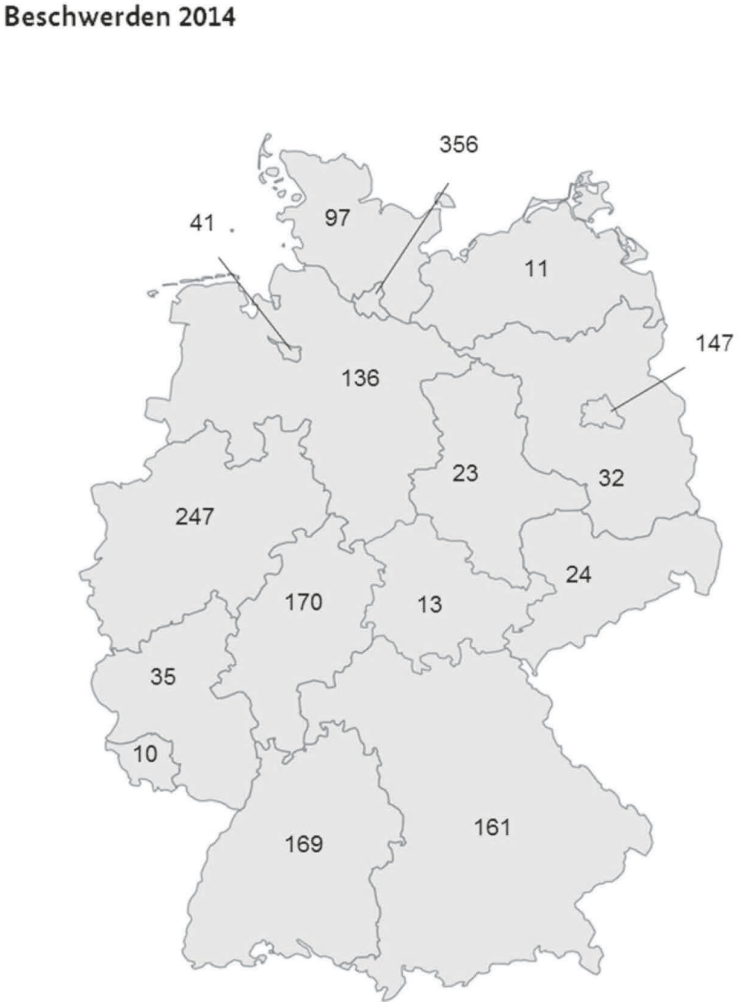
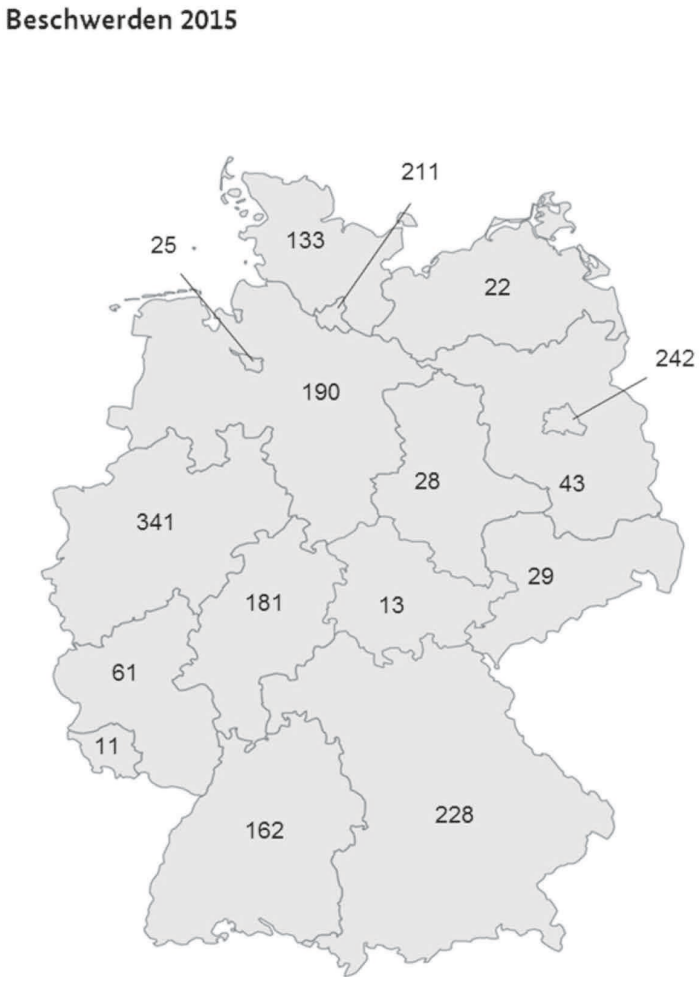


Abbildung 23: Beschwerden nach Bundesländern 2014

Hamburg gab bis Mitte Oktober des Jahres 2015 seinen Spitzenreiter-Platz bei der absoluten Zahl der Beschwerden an Nordrhein-Westfalen (341) ab. Es folgen Berlin (242), Bayern (228) und an vierter Stelle Hamburg (211). Die wenigsten Beschwerden kamen – wie schon 2014 – aus dem Saarland. Die Summe über alle Länder entspricht nicht der Gesamtzahl der Beschwerden aus 2015, weil die Eingaben teilweise keinem bestimmten Bundesland zugeordnet werden konnten.

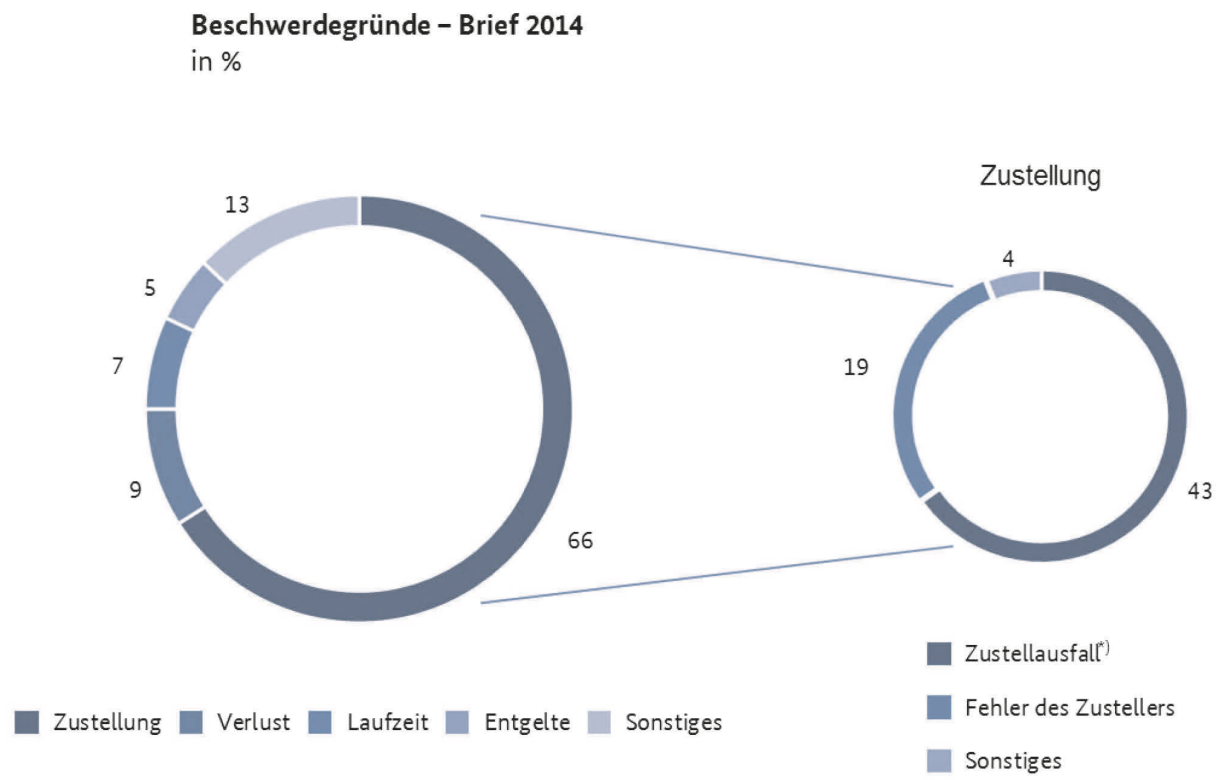


(Stand: 31.10.2015)

Abbildung 24: Beschwerden nach Bundesländern 2015

Briefe

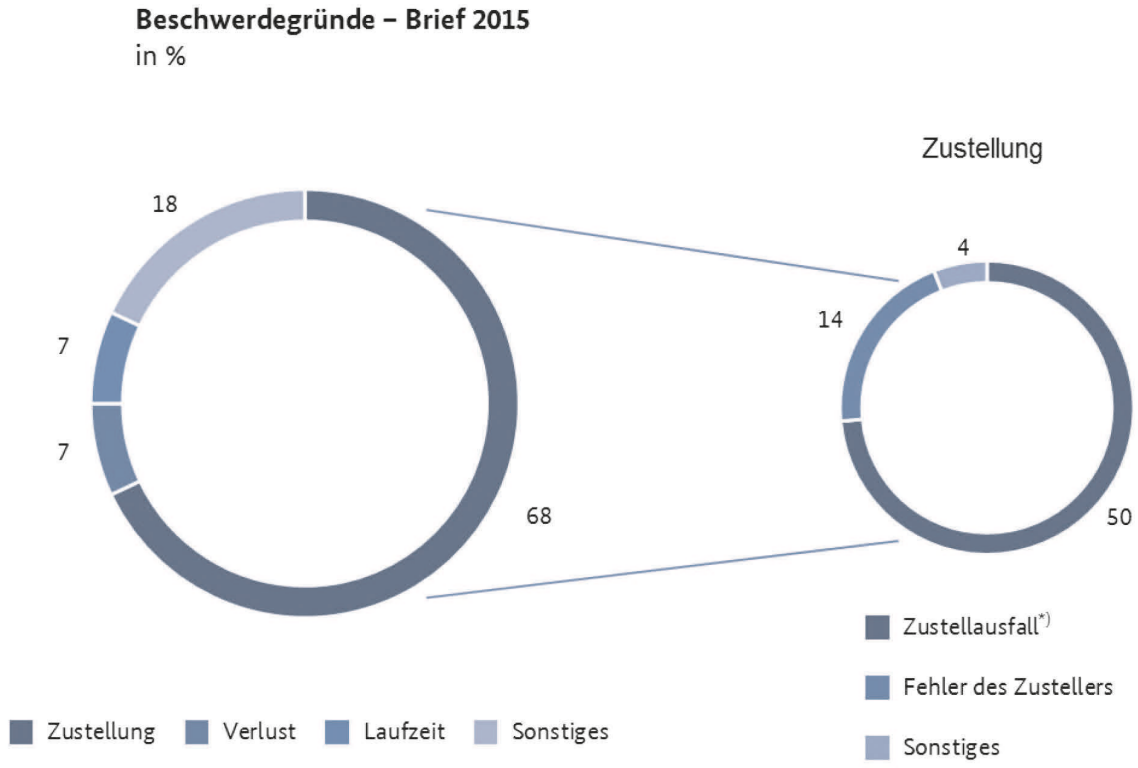
Die aus dem gesamten Bundesgebiet eingegangenen Beschwerden zu Briefen enthielten im Jahr 2014 zum Teil mehrere Gründe. Vor allem Zustellprobleme waren ein Schwerpunkt, z. B. keine Zustellung an bestimmten Wochentagen, keine Zustellung über einen längeren Zeitraum sowie Ersatz- und Falschzustellungen und Rücksendungen ohne ersichtlichen Grund. Danach folgten häufig Beschwerden zum Verlust von Briefen, zu den Laufzeiten der Postsendungen oder auch zu den Entgelten, zu Nachsendungen und Einschreiben sowie Beschädigungen.



*) Zustellung an Unberechtigte, Rücksendung trotz korrekter Adressangaben, ungesichertes Ablegen etc.

Abbildung 25: Beschwerdegründe - Brief 2014

Eine ähnliche Gewichtung der Beschwerdegründe verzeichnete die Bundesnetzagentur auch in den ersten zehn Monaten des Jahres 2015. Nur das Thema „Entgelte“ spielte bis Mitte Oktober 2015 keine große Rolle. Dafür nahm der Streik bei der DP DHL für einige Zeit einen breiten Raum ein. Viele der in den Monaten Juni und Juli 2015 an die Bundesnetzagentur herangetragenen Zustellausfälle waren daher Folge des Streiks.



*) Zustellung an Unberechtigte, Rücksendung trotz korrekter Adressangaben, ungesichertes Ablegen etc. (Stand 31.10.2015)

Abbildung 26: Beschwerdegründe - Brief 2015

Pakete

Rund um das Paket gab es 2014 und bis Ende Oktober 2015 ebenfalls mehr oder weniger gleichgelagerte Beschwerdegründe. Die Zustellung lag, wie bei den Briefen, im Fokus der Beschwerden. Hier machten viele Kunden ihrem Ärger darüber Luft, dass sie eine Benachrichtigungskarte im Briefkasten fanden, obwohl sie nachweislich zuhause waren und über eine gut hörbare Klingel verfügten. In diesem Zusammenhang verwiesen sie ebenfalls auf anwesende Nachbarn als mögliche Ersatzempfänger. Weitere Beschwerdethemen waren die unberechtigte Rücksendung von Paketen, Verlust und Beschädigung. Eine starke Rolle spielte auch die Unzufriedenheit mit der teilweise fehlerhaften Sendungsverfolgung.

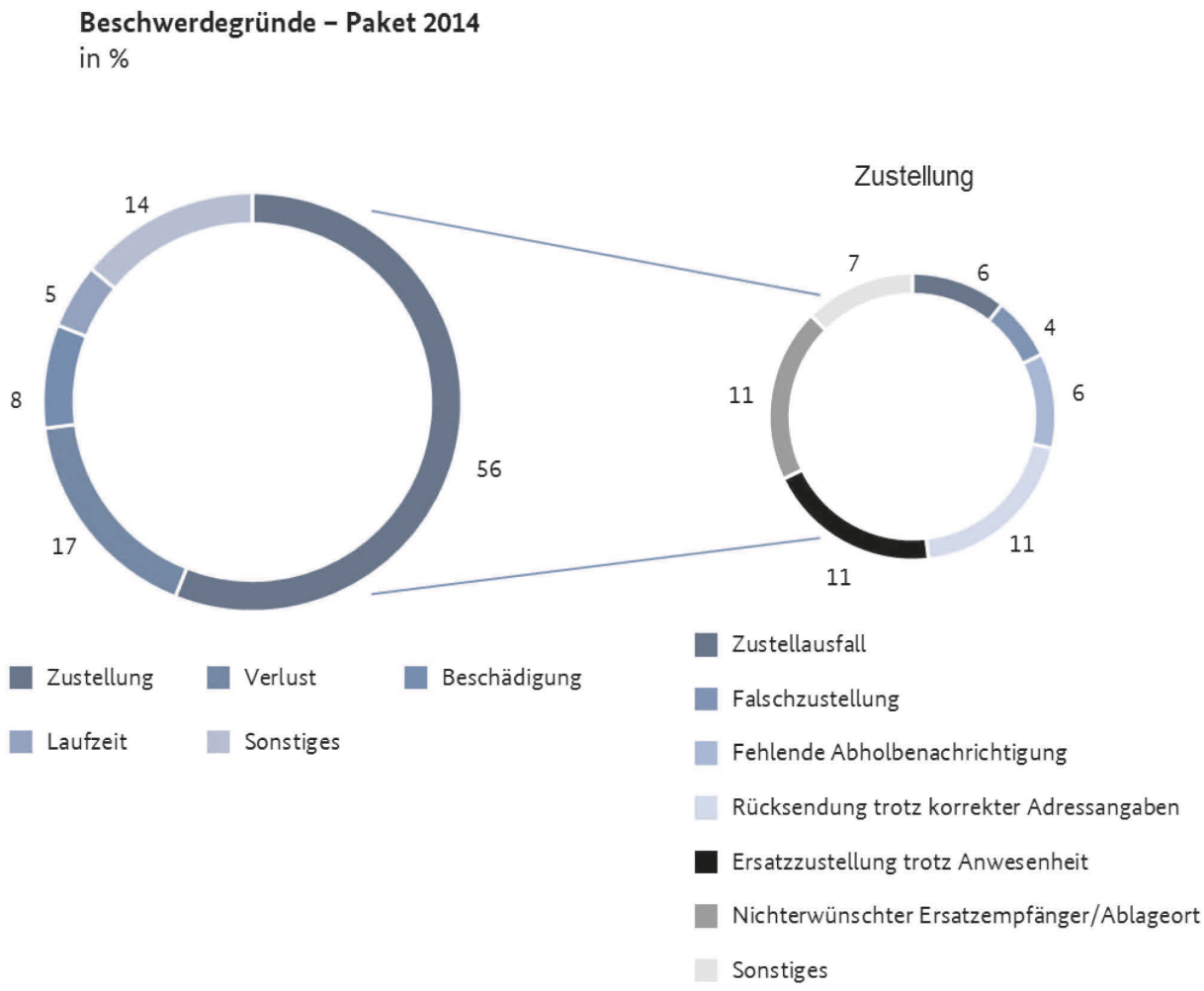
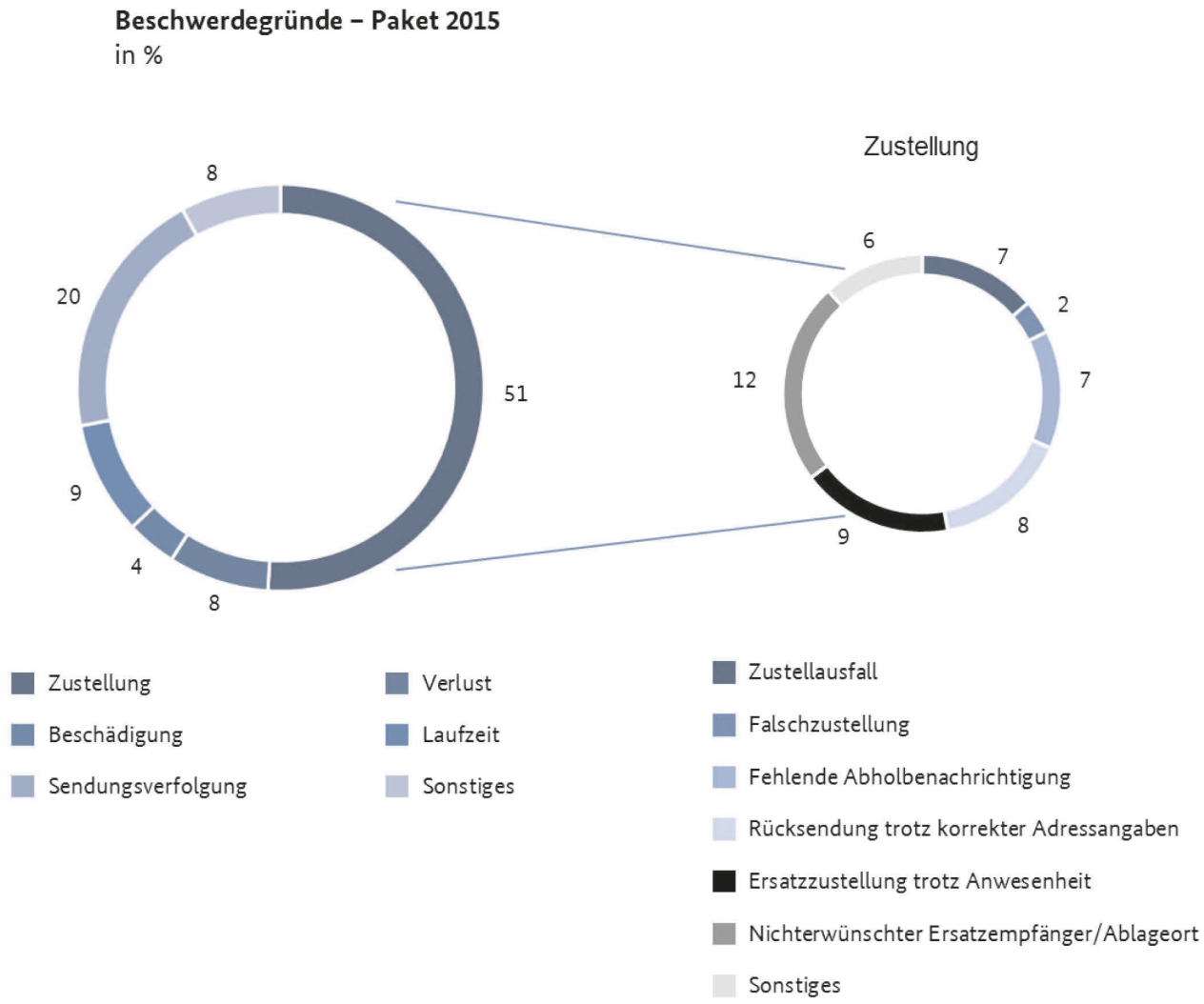


Abbildung 27: Beschwerdegründe - Paket 2014



(Stand 31.10.2015)

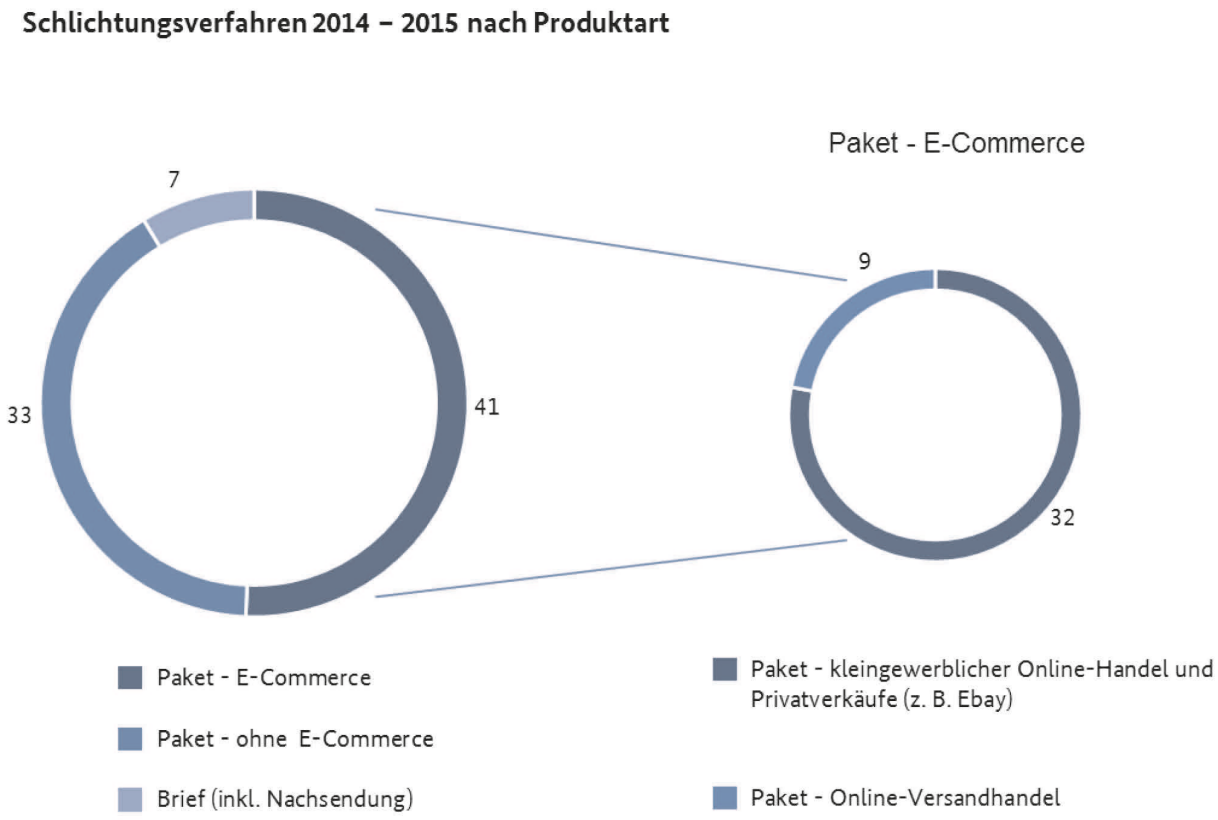
Abbildung 28: Beschwerdegründe - Paket 2015

Die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2015 einen Leitfaden für Verbraucher in Form eines Flyers mit den wichtigsten Informationen erstellt. Der Flyer steht im Internet unter www.bundesnetzagentur.de/Presse/Mediathek/Publikationen/Servicehefte zum Download bereit.

3. Schlichtung

Ein Schlichtungsverfahren nach § 10 PDLV können Kunden beantragen, die ihnen zustehende Rechte verletzt sehen, insbesondere bei Verlust, Entwendung oder Beschädigung einer Sendung. In einem solchen Verfahren ist die Bundesnetzagentur Streitmittler zwischen diesen und dem jeweiligen Dienstleister. Voraussetzung für ein Schlichtungsverfahren ist, dass die Antragstellerin bzw. der Antragsteller zuvor erfolglos versucht hat, sich unmittelbar mit dem Dienstleister zu einigen und dieser bereit ist, an dem Verfahren mitzuwirken.

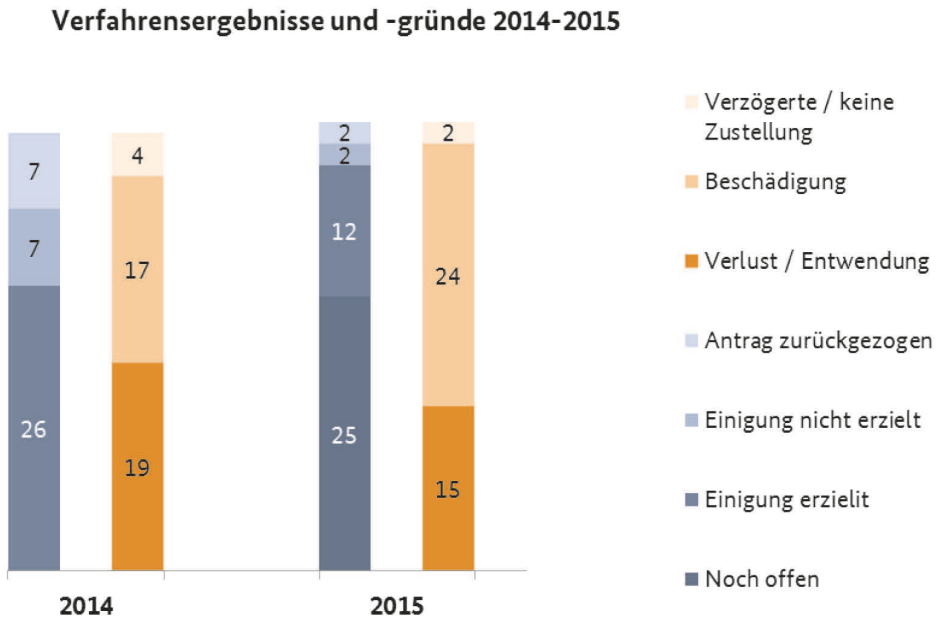
Die Schlichtung durch die Bundesnetzagentur wird immer häufiger angestrebt. Nachdem die Bundesnetzagentur mit 78 Anträgen bereits im vorangegangenen Berichtszeitraum einen beachtlichen Zuwachs verzeichnet hatte, sind in den Jahren 2014 und bis Ende Oktober 2015 107 Schlichtungsanträge gestellt worden. Die überwiegende Zahl der Schlichtungsanträge betrifft Streitigkeiten, die mit der Beförderung von Paketen in Zusammenhang stehen. Das wiederum sind mehrheitlich Paketsendungen, die infolge von E-Commerce-Geschäften versendet wurden.



(Stand 31.10.2015)

Abbildung 29: Schlichtungsverfahren nach Produktart 2014 und 2015

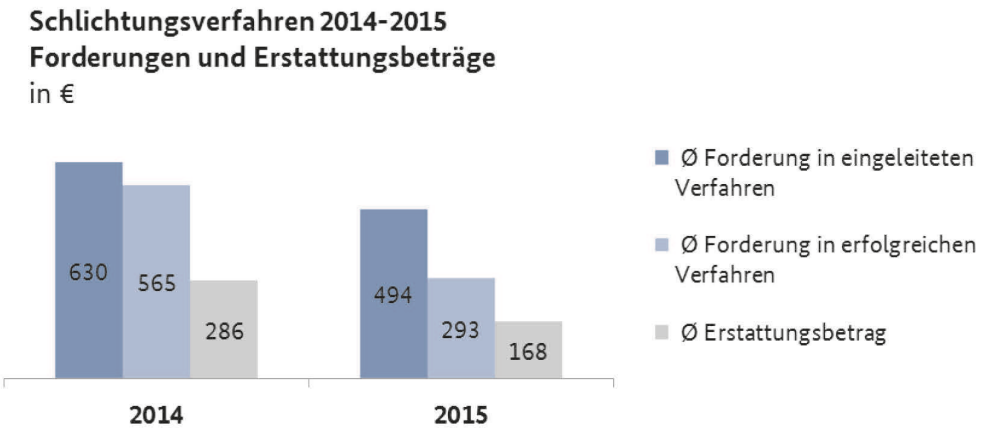
Die Zahl der eingeleiteten Verfahren (81) war im Berichtszeitraum geringer als die Zahl der Anträge (107). Dies ist darauf zurückzuführen, dass eine Schlichtung nicht in jedem Fall möglich ist. Wenn die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind, muss die Schlichtungsstelle den Antrag ablehnen. Es findet ebenfalls keine Schlichtung statt, wenn der Dienstleister nicht zur Mitwirkung bereit ist. Sofern ein Verfahren initiiert wird, hört die Bundesnetzagentur beide Seiten an und wirkt auf eine gütliche Einigung hin. Wenn erforderlich, wird den Parteien ein unverbindlicher Einigungsvorschlag auf Grundlage des Sach- und Streitstands unterbreitet.



(Stand 31.10.2015)

Abbildung 30: Verfahrensergebnisse und -gründe 2014 und 2015

In den meisten Schlichtungsverfahren wird eine gütliche Einigung erzielt. Die geltend gemachte Forderung wird aber nur in wenigen Verfahren vollumfänglich beglichen. Soweit die Schlichtungsverfahren erfolgreich waren, lag der Erstattungsbetrag durchschnittlich bei ca. der Hälfte der ursprünglich geltend gemachten Forderung (siehe nachfolgende Grafik).



(Stand 31.10.2015)

Abbildung 31: Schlichtungsverfahren Forderungen und Erstattungsbeträge 2014 und 2015

Ist das Schlichtungsverfahren ohne Erfolg, so bleibt der Kundin oder dem Kunden der zivilprozessuale Weg offen. Unabhängig vom Verfahrensausgang ist die Streitmittlung mit Kosten verbunden. Diese betragen 0,1 Prozent des Streitwerts, mindestens aber 25 Euro. Welchen Kostenanteil die jeweilige Partei zu tragen hat, entscheidet die Schlichtungsstelle nach dem Sach- und Streitstand.

E Postgeheimnis und Datenschutz

Die Bundesnetzagentur stellt sicher, dass die privaten Diensteanbieter das Postgeheimnis und die entsprechenden Vorschriften des Datenschutzes wahren. Hierzu ist sie berufen, da der Bund auch nach erfolgter Liberalisierung des Postmarktes gegenüber jedermann das in Artikel 10 Abs. 1 GG gewährte Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis fortlaufend zu garantieren hat.

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

In den Jahren 2014 und 2015 wurden durch Verbraucher und Unternehmen erneut Fragen zur Auslegung und Anwendung maßgeblicher Vorschriften zum Postdatenschutz an die Bundesnetzagentur herangetragen. Hierbei spielten die Pflicht zur Bestellung eines internen Beauftragten für den Datenschutz mit Blick auf die Durchführung der förmlichen Zustellung und der Umfang der Übermittlung personenbezogener Daten im Online-Versandhandel eine zentrale Rolle. Die Bundesnetzagentur erörterte diese Themen mit der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) im Rahmen eines regelmäßig stattfindenden Jour Fixe.

Hinsichtlich der förmlichen Zustellung vertritt die Bundesnetzagentur die Ansicht, dass ein mit ihrer Durchführung betrauter Diensteanbieter nach den Vorschriften für öffentliche Stellen grundsätzlich einen internen Beauftragten für den Datenschutz zu bestellen hat, da er Kraft der sich aus der Postlizenz ergebenden Beleihung im Umfang der förmlichen Zustellung öffentliche Stelle im Sinne des BDSG ist.

Ebenfalls erörterten die Bundesnetzagentur und die BfDI die Frage, ob es zulässig ist, die von dem Empfänger einer Sendung geleistete Unterschrift auf einem Empfangsbeleg einzuscannen und dem Absender diese digital in der Sendungsverfolgung zur Verfügung zu stellen. In dem konkreten Anliegen war die Absenderadresse weder in der Sendung, noch auf dem Empfangsbeleg angegeben. Die Bundesnetzagentur empfiehlt, vor dem Unterschreiben eines Empfangsbelegs die Adressangaben des Absenders einzusehen oder bei dem Zusteller zu erfragen, und weist darauf hin, dass der Empfänger zur Annahme derartiger Sendungen nicht verpflichtet ist.

Die Bundesnetzagentur steht mit der DP AG im Dialog zum Thema fehlgeleitete Wettbewerbersendungen. Hierbei geht es um Postsendungen von Wettbewerbern, die aus unterschiedlichen Gründen in den Postkreislauf der DP AG gelangen. Derzeit wird geprüft, ob der Umgang mit den Wettbewerbersendungen einer Anpassung mit dem Ziel bedarf, die Rückführung von Sendungen in den Kreislauf des von dem Absender ausgewählten Diensteanbieters zu beschleunigen.

Im zurückliegenden Berichtszeitraum wurde die Praxis eines Diensteanbieters beanstandet, nach der dieser die Herausgabe von Sendungen der Sendungsform „Einschreiben“ mit der Begründung verweigerte, auf dem Rückschein müsse neben der Unterschrift auch die Nummer des Personalausweises des Empfängers eingetragen werden. Hierzu stellte die Bundesnetzagentur grundlegend klar, dass die Übermittlung von Ausweisdaten an den Absender ohne Zustimmung des Ausweisinhabers nicht zulässig ist. Zwar dürfen Postdiensteanbieter

unter den Voraussetzungen des § 41 PostG in Verbindung mit § 8 Abs. 2 PDSV Ausweisdaten speichern, jedoch findet die Übermittlung dieser Daten an den Absender keine rechtliche Grundlage.

Im Zusammenhang mit dem Service eines Diensteanbieters, den Status von Paketsendungen online einsehen zu können, wurde gegenüber der Bundesnetzagentur die Sorge geäußert, am Postverkehr unbeteiligte Personen könnten ohne Wissen von Absender und Empfänger deren Sendungsinformationen einsehen, wenn zuvor eine Anmeldung mit Namen und Anschrift des Empfängers, kombiniert mit der E-Mail-Adresse des Unbeteiligten, erfolgt sei. Das betroffene Unternehmen sicherte der Bundesnetzagentur zu, intensiv Maßnahmen durchzuführen, um diese Möglichkeit der Einsichtnahme durch Dritte zu unterbinden.

Die Bundesnetzagentur setzte die bundesweite Überprüfung von Diensteanbietern über den gesamten Berichtszeitraum fort. Hierbei bildeten Paketannahme- und –ausgabestellen einen besonderen Schwerpunkt. Seit Anfang des Berichtszeitraums führte die Behörde insgesamt 961 Prüfungen durch. Davon hatten 217 einen konkreten Anlass zum Gegenstand.

F Entgeltregulierung

1. Price-Cap-Entscheidungen für Briefporti 2014 und 2015

Die Bundesnetzagentur hat mit Beschluss BK5-14-023 vom 15.10.2014 im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens die Entgelte der DP AG für Briefsendungen bis 1.000 Gramm für das Jahr 2015 genehmigt.

Auf der Grundlage der Maßgrößenentscheidung des Jahres 2013 (Entscheidung zur Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgaben von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für den Zeitraum 01.01.2014 bis 31.12.2018; BK 5b-13/001 vom 14.11.2013) hatte die DP AG am 01.10.2014 ihre neuen Entgelte für das Jahr 2015 beantragt.

Im Maßgrößenverfahren 2013 waren die wesentlichen Kriterien für Entgeltänderungen für den Zeitraum 2014 bis 2018 festgelegt worden: die Inflationsrate und die Produktivitätsfortschrittsrate, auch X-Faktor genannt. Der jährliche Preiserhöhungsspielraum ergibt sich hierbei aus der Differenz zwischen Inflationsrate und X-Faktor. Die Produktivitätsfortschrittsrate für den Zeitraum 2014 bis 2018 war auf 0,2 Prozent pro Jahr festgelegt worden. Die DP AG hatte bereits viel in neue Sortiertechnik investiert und Prozessoptimierungen vorgenommen. Weitere Produktivitätssteigerungen sind damit perspektivisch kaum zu erwarten. Auch steigende Personalkosten und sinkende Sendungsmengen führten dazu, dass der X-Faktor gering ausfiel. Verwehrt wurde der DP AG allerdings die Inflationsrate, die die jährliche gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate widerspiegelt, als Entgelterhöhung in voller Höhe an die Kunden weiterzugeben. Preiserhöhungen müssen daher nach der Maßgrößenentscheidung des Jahres 2013 bis 2018 mindestens 0,2 Prozent unter der Inflationsrate liegen.

Die Bundesnetzagentur prüft bei Entgeltanträgen der DP AG dann nur noch, ob der jährliche Preiserhöhungsspielraum korrekt auf die Gesamtheit der Produkte, die der Entgeltregulierung unterliegen, angewandt wurde.

Für 2014 waren mit Beschluss BK5b-13/063 vom 29.11.2013 die Entgelte der DP AG für Briefsendungen bis 1.000 Gramm für das Jahr 2014 genehmigt worden. Die wesentlichen Änderungen betrafen das Porto für den Standardbrief, das um zwei Cent auf 0,60 Euro erhöht wurde. Außerdem stiegen die Preise für Einschreiben um 10 Cent auf 2,15 Euro und für das „Einschreiben Einwurf“ um 20 Cent auf 1,80 Euro.

In 2015 wurde auf Antrag der DP AG das Porto für den nationalen Standardbrief auf 0,62 Euro und die Entgelte für den Versand von Postkarten und Standardbriefen ins Ausland von 0,75 Euro auf 0,80 Euro angehoben. Zudem wurde das Porto für den Kompaktbrief von von 0,90 Euro auf 0,85 Euro abgesenkt, damit die Maßgrößenvorgabe für die Gesamtheit aller Price-Cap-Produkte eingehalten war.

Die DP AG hat damit 2015 im dritten Jahr in Folge die Entgelte für den Standardbrief erhöht. Eine Änderung der Rabatte für Teilleistungen wurde nicht vorgenommen, so dass sich auch im Bereich der Geschäftskundenpost im Jahr 2015 die Entgelte für den Standardbrief erhöht haben.

2. Durchführung eines neuen Price-Cap-Maßgrößenverfahrens 2015

Die Bundesnetzagentur hatte mit der Price-Cap-Maßgrößenentscheidung 2013 Vorgaben für die Entgeltspielräume bei Briefsendungen bis 1.000 Gramm gemacht, die bis 2018 gelten sollten.

Durch die Erste Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV) vom 29. Mai 2015 (verkündet am 05.06.2015; BGBl. I S. 892) hat der Verordnungsgeber jedoch die Rechtsgrundlagen dieser Entscheidung geändert, indem er § 3 Abs. 2 PEntgV neu gefasst hat. Die Vorschrift bestimmt die Zusammensetzung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL), die einen zentralen Maßstab der Entgeltregulierung darstellen.

Die DP AG hat unter Berufung auf die am 06.06.2015 in Kraft getretene Änderung der PEntgV einen Antrag auf Wiederaufgreifen des bestandskräftig abgeschlossenen Maßgrößenverfahrens 2013 gemäß § 51 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG gestellt. Die Beschlusskammer 5 hat diesem Antrag mit Bescheid vom 15.06.2015 (Az.: BK5-15/014) stattgegeben.

Als Folge des Wiederaufgreifens hat die Bundesnetzagentur mit Beschluss BK5-15/012 vom 23.11.2015 neue Maßgrößen festgelegt.

Dabei war - als Folge der Verordnungsänderung - die sogenannte Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) anzupassen. Diese wurde für die nächsten drei Jahre auf insgesamt -5,8 Prozent (zuvor 0,2 Prozent p.a.) festgelegt. Die Produktivitätsfortschrittsrate berücksichtigt das Verhältnis von Ausgangsentgeltniveau und dem nunmehr gestiegenen Kostenniveau. Zusammen mit der erwarteten Inflationsrate von 1,7 Prozent pro Jahr wird es der DP AG ermöglicht, Preisanpassungen von bis zu 7,5 Prozent für den Zeitraum 2016 bis Ende 2018 vorzunehmen.

Die Änderungen der PEntgV bestehen darin, dass bei der Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags statt des unternehmerischen Risikos insbesondere die Gewinnmargen solcher Unternehmen als Vergleich heranzuziehen sind, die in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren Märkten tätig sind. Außerdem sollten die zeitlichen Preissetzungsintervalle innerhalb des Price-Cap-Verfahrens unter Berücksichtigung der in dem Zeitraum insgesamt zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate zu einem Preisgenehmigungszeitraum zusammengefasst werden. Eine Aufteilung in verschiedene Price-Cap-Intervalle soll damit während der Laufzeit des Maßgrößenverfahrens entfallen.

Ziel des Verordnungsgebers war, dem regulierten Unternehmen im Rahmen der Preisregulierung eine höhere Rendite zur Umgestaltung der Beförderungsnetze zuzugestehen, um auf die wirtschaftlichen Herausforderungen digitaler Konkurrenz angemessen reagieren zu können. Die damit einhergehenden Auslastungsrisiken der hochgradig personalintensiven Briefbeförderungsprozesse sollten bei der Preisgestaltung adäquat berücksichtigt werden.

Im Rahmen des Verfahrens erfolgte sowohl eine erneute Kostenprüfung als auch eine erneute Bewertung der Sendungsmengenstruktur und -prognose. Ansonsten wurden dem Price-Cap-Maßgrößenverfahren 2015 aber grundsätzlich die gleichen Überlegungen zu Grunde gelegt wie den vorausgegangenen Verfahren 2011 und 2013.

Im Anschluss an die Maßgrößenentscheidung kann die DP AG die konkreten Entgeltänderungen für das Jahr 2016 beantragen. Dieser Antrag lag zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts noch nicht vor. Die DP AG hatte jedoch bereits kundgetan, dass neben einer Anhebung der Entgelte für verschiedene Varianten des Einschreibens eine Erhöhung des Portos für den Standardbrief auf 70 Cent erfolgen soll. Über die Price-Cap-Entgeltgenehmigung wird im Rahmen eines Folgeberichts ausführlich informiert.

3. Entgeltgenehmigung „Wert national“

Mit Schreiben vom 12.03.2014 hatte die DP AG eine Genehmigung für das neue Produkt „Wert national“ beantragt. Die Beschlusskammer hat dem Antrag fristgerecht zum 21.05.2014 stattgegeben.

Mit dieser Zusatzleistung, die zum 01.07.2014 eingeführt wurde, ist es möglich, nationale Briefsendungen (Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief) mit werthaltigem Inhalt mit einer Haftungssumme in Höhe von bis zu 500 Euro, bei Bargeld bis 100 Euro, gegen Verlust oder Beschädigung während des Transports zu versichern.

Für die Inanspruchnahme der Dienstleistung muss neben dem üblichen Sendungsentgelt von beispielsweise 62 Cent noch das Produkt „Einschreiben“ in Höhe von 2,15 Euro erworben werden. Hinzu kommt das Entgelt für das Produkt „Wert national“ in Höhe von 1,80 Euro. Insgesamt kostet der versicherte Versand also mindestens 4,55 Euro im Standardformat. Andere Formate, Gewichte und weitere Zusatzleistungen („Eigenhändig“ und „Rückschein“) wirken entgelterhöhend.

4. Entgeltgenehmigung "Hin und Weg"

Mit Beschluss BK5-14-030 vom 20.11.2014 hat die Beschlusskammer die zum 31.12.2014 auslaufende Entgeltgenehmigung für den Abhol- und Bringservice „Hin und Weg“ der DP AG ersetzt. Das Produkt wird sowohl Geschäfts- als auch Privatkunden angeboten.

Das Entgelt für diesen Service wird – wie in dem aus dem Jahr 2008 stammenden Vorgängerantrag – im Wege einer Preisformel genehmigt. Die wichtigsten Parameter dieser Formel sind die kundenindividuelle Tourenlänge und der Zeitaufwand pro Kunde. Diese Parameter werden mit den niederlassungsspezifischen Minuten- und Kilometersätzen multipliziert.

Ausgehend von dem Aufwand pro Fahrt je nach Anzahl der Fahrten pro Woche wird anhand der durchschnittlichen Anzahl der Fahrten pro Woche die kundenindividuelle Monatspauschale bestimmt. Durch diesen verursachungsgerechten Verrechnungsmodus ist zugleich sichergestellt, dass die Monatspauschale Kunden (bei vergleichbaren Zeitaufwand und Tourenlänge) nicht diskriminiert.

Die Entgelte wurden für den Zeitraum 01.01.2015 bis 31.12.2019 genehmigt.

5. Entgeltgenehmigung "E-Postbrief"

Mit Beschluss BK5-14/032 vom 28.11.2014 hat die Beschlusskammer den Folgeantrag für den „E-Postbrief mit klassischer Zustellung“ des DP AG Tochterunternehmens Deutsche Post E-POST Solutions GmbH mit Wirkung zum 01.01.2015 genehmigt.

Der "E-Postbrief" ist gekennzeichnet durch die elektronische Einlieferung durch den Absender, der sich zuvor bei der DP AG registrieren lassen muss. Die Zustellung erfolgt dann entweder elektronisch bei anderen registrierten Teilnehmern oder physisch. Bei der physischen Zustellung des "E-Postbriefs" werden die vom Absender übermittelten elektronischen Mitteilungen von der Deutsche Post E-POST Solutions GmbH oder einem von ihr beauftragten Dienstleister ausgedruckt, gefalzt, kuvertiert und mit der für die physische Briefbeförderung erforderlichen Freimachung für die vergleichbaren Standardleistungen der DP AG versehen, also z.B. 0,62 Euro für den Standardbrief.

Anschließend werden diese Briefsendungen der Deutsche Post InHaus Services GmbH (DPIHS), die diese Sendungen als Konsolidierer bei der DP AG einliefert, zur Zustellung beim Empfänger übergeben.

Die zu genehmigenden Entgelte betrafen jeweils nur den Teil der insgesamt von der Antragstellerin angebotenen Dienstleistung, der auf die physische Beförderung von Briefsendungen gerichtet ist. Sie stellen damit nicht die insgesamt den Kunden in Rechnung gestellten Entgelte dar. Hinzu kommen für den Absender die Kosten für die elektronische Einlieferung, die Fertigung des Briefes und anfallende Umsatzsteuer. Der Privatkunde zahlt derzeit für den „Standard-E-Postbrief“ nicht das genehmigte Entgelt in Höhe von 0,41 Euro, sondern 0,62 Euro; der Geschäftskunde ab 0,50 Euro (netto). Die Genehmigung endet zum 31.12.2015.

Der E-Postbrief wurde im Juli 2010 eingeführt. Seit 2012 haben verschiedene Unternehmen mit der sog. DE-Mail konkurrierende Angebote auf den Markt gebracht. Die Digitalisierung hält damit auch beim Postversand Einzug und wird die schriftliche Kommunikation zukünftig weiter verändern. Die zunehmend positive Entwicklung von E-Postbrief und DE-Mail sowie die damit möglicherweise verbundenen substituierenden Auswirkungen auf den klassischen Briefversand sind deshalb einflussreiche Themen für die Postregulierung.

Die noch im Jahr 2015 zu treffende Entscheidung für das kommende Kalenderjahr steht noch aus.

6. Entgeltgenehmigungen für den Zugang zu Postfachanlagen

Die Bundesnetzagentur hatte mit Beschluss BK5b-13/053 vom 28.11.2013 die für den Zeitraum vom 01.01.2014 bis zum 31.12.2016 geltenden Entgelte für den Wettbewerberzugang zu den Postfachanlagen der DP AG genehmigt.

Die DP AG ist verpflichtet, alternativen Zustellunternehmen die Zustellung von Sendungen, die an Postfächer adressiert sind, zu ermöglichen. Hierdurch werden Wettbewerber der DP AG in die Lage versetzt, sämtliche Sendungen ihrer Kunden zuzustellen. Ansonsten wären von deren Kunden bzw. den Wettbewerbern selbst postfachbeanschriftete Sendungen auszusortieren und als vollfrankierte Sendungen bei der DP AG einzuliefern. Der Zugang wird gewährt, indem Kräfte der DP AG die Sendungen der Wettbewerber, die bei der angeschriebenen Postfachanlage abgegeben werden, in die richtigen Postfächer einsortieren. Der Postfachzugang stellt damit ein wichtiges Element zur Wettbewerbsförderung auf dem Postmarkt dar.

Für die erforderlichen Tätigkeiten steht der DP AG ein Entgelt zu, das von der Bundesnetzagentur vorab genehmigt werden muss. Das zu entrichtende Entgelt teilt sich auf in ein Annahmeentgelt, das pro Einlieferungsvorgang für die bei der Annahme erforderlichen Tätigkeiten zu zahlen ist, sowie ein sendungsbezogenes Sortierentgelt für das Einlegen der einzelnen Sendung ins Postfach.

Das Sortierentgelt wurde von zuletzt 3 Cent auf nunmehr 3,6 Cent pro Sendung angehoben. Das Annahmeentgelt wurde dementgegen von zuletzt 1,14 Euro auf 0,98 Euro abgesenkt. Damit liegt das genehmigte Entgelt deutlich unter dem Entgeltantrag der DP AG, die für die Sendungsannahme ein Entgelt in Höhe von 3,81 Euro beantragt hatte.

7. Entgeltgenehmigungen für den Zugang zu Adressänderungsinformationen

Die Beschlusskammer hatte zudem über einen Entgeltgenehmigungsantrag der DP AG, den Zugang zu Adressänderungsinformationen betreffend, zu entscheiden. Die DP AG ist verpflichtet, anderen Postdienstleistern Zugang zu den bei Ihr erhobenen Informationen über Adressänderungen, die sie im Zuge von Nachsendeaufträgen ihrer Kunden erhält, entgeltlich zu gewähren.

Die DP AG hat wegen der technologischen Weiterentwicklungen in den vergangenen zehn Jahren das Blackbox-Verfahren beim Adresszugang in einer neuen Version (Adress-Zugang 4.0) auf den heutigen technologischen Standard angepasst. Gleichzeitig hat sie das Verfahren auf verschlüsselte Übertragungsprotokolle anstelle von Smartcards umgestellt.

Anfängliche Probleme seitens der Wettbewerber bei der Anbindung optionaler Zugangsvarianten des Adress-Zugangs 4.0 an ihre Systeme konnte die Kammer im Einvernehmen mit DP AG und Wettbewerbern ausräumen. Ein hinreichend langer Parallelbetrieb von Alt- und Neusystem war gewährleistet.

Die Beschlusskammer hat mit Beschluss BK5b-13/052 vom 28.11.2013 ein Trefferentgelt in Höhe von 0,18 Euro pro erfolgreichem Adressabgleich für den Zeitraum vom 01.01.2014 bis 31.12.2016 genehmigt und ist damit deutlich hinter dem beantragten Entgelt von 0,22 Euro pro Treffer geblieben.

Durch den Zugang zu Adressänderungsinformationen wird es alternativen Postdienstleistern erleichtert, falsch adressierte Sendungen an dem richtigen Empfänger zuzustellen.

8. Neubescheidungen der Entgelte für den Zugang zu Postfachanlagen und Adressänderungsinformationen für 2002 bis 2006

Über die Entgelte für den Zugang zu Postfachanlagen der DP AG musste die Beschlusskammer aufgrund letztinstanzlicher Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 29.05.2013, Az.: BVerwG 6 C 10.11) neu entscheiden. Die Entscheidung betraf die Entgeltgenehmigung für den Zeitraum vom 01.04.2002 bis zum 30.06.2004. Für den Folgezeitraum bis zum 30.06.2006 hatten sich die Parteien in einem gerichtlichen Vergleich zur Übernahme der Entscheidungsgründe des Bundesverwaltungsgerichts geeinigt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass für den streitbefangenen Zeitraum 2002 bis 2004 statt des von der Beschlusskammer genehmigten Entgelts von 0,58 Euro pro Einlieferungsvorgang ein Entgelt in Höhe von 1,04 Euro zu genehmigen ist (beantragt hatte DP AG seinerzeit 1,62 Euro). Das von der Kammer genehmigte Entgelt von 0,04 Euro pro eingelieferter Sendung dagegen wurde vom Gericht nicht beanstandet (beantragt hatte DP AG hier 0,08 Euro).

Entsprechend dem geschlossenen Vergleich hat die Beschlusskammer hat der Neubescheidung des Zeitraums 2004 bis 2006 die Begründung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem vorausgegangenen Verfahren zugrunde gelegt. Für den Zeitraum vom 01.07.2004 bis 30.06.2006 wurden daher Entgelte für den Einlieferungsvorgang in Höhe von 1,37 Euro statt des ursprünglich genehmigten Betrages von 0,57 Euro genehmigt (beantragt seitens DP AG waren seinerzeit 2,00 Euro).

Die Beschlusskammer setzte die gerichtlichen Vorgaben mit Beschlüssen vom 12.02.2014 und 17.07.2014 um (Az.: BK5-14/002 und BK5-14/006). Die DP AG hat die Möglichkeit, die sich bei den Entgelten für den Postfachzugang ab 2002 zu ihren Gunsten ergebenden Entgeltdifferenzen bei den betroffenen Wettbewerbern nachzufordern.

Zuvor waren schon die Entgelte für den Zugang zu Adressänderungsinformationen für die Jahre 2004 bis 2006 und 2006 bis 2008 neu zu bescheiden, nachdem die zuständigen Gerichte rechtskräftig entschieden hatten. Auch für diesen Zugangsanspruch waren die Entgelte auf einen Betrag zwischen den ursprünglich beantragten und den genehmigten Entgelten anzuheben. Aufgrund der Festlegung konkreter Entgelthöhen durch die Gerichte verblieb der Beschlusskammer in keiner dieser Entscheidungen ein Ermessensspielraum.

Relevanz haben die Neubescheidungen sowohl für den Postfachzugang als auch für den Zugang zu Adressänderungsinformationen dadurch erhalten, dass die DP AG ab Juni 2015 die nicht erhobenen Entgelte von den betroffenen Wettbewerbern nachgefordert hat.

9. Entgeltgenehmigungen für die förmliche Zustellung

Die Entgeltgenehmigungspflicht für sog. Postzustellungsaufträge (PZA) stellt eine Besonderheit dar, weil hier nicht nur der Marktbeherrscher, sondern alle Anbieter dieser Dienstleistung einer Genehmigung durch die Bundesnetzagentur bedürfen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Wettbewerber und die DP AG zur Beurkundung der Zustellung mit Hoheitsbefugnissen beliehen werden.

Im Jahr 2014 wurden zwölf Anträge auf Genehmigung von Entgelten für die förmliche Zustellung gestellt; im Jahr 2015 gab es bis Ende Oktober zehn Anträge. Damit ist das Aufkommen im Vergleich zu den Vorjahren stark zurückgegangen. Der Rückgang dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die etablierten Anbieter nur in geringem Umfang Folgeanträge auf Entgeltänderung gestellt haben und die laufenden Entgeltgenehmigungen zumeist unbefristet sind.

Es wurden sowohl Staffelentgelte als auch Einzelentgelte beantragt, die überwiegend regional, aber auch bundesweit erhoben werden. Zur überregionalen wie zur bundesweiten Zustellung haben sich die alternativen Anbieter zu Kooperationen oder Zustellverbünden zusammengeschlossen. Das höchste genehmigte Entgelt betrug 4,15 Euro. Das geringste Entgelt wurde mit 1,65 Euro genehmigt.

G Besondere Missbrauchsaufsicht

1. Vorwurf der Gewährung diskriminierender Zugangsbedingungen für Sortier- und Konsolidierungsleistungen durch die DPIHS

Ein gegen DPIHS förmlich eingeleitetes Missbrauchsverfahren wurde mit Verfügung der Beschlusskammer vom 18.11.2014 eingestellt. Der Verdacht der Bevorzugung der Compador Dienstleistungs GmbH (CD), an der die DP AG beteiligt ist, gegenüber dem Wettbewerber PostCon beim Zugang zu Sortier- und Konsolidierungsleistungen hatte sich nicht bestätigt.

Die DP AG hatte Ende 2012 eine Minderheitsbeteiligung an der CD erworben. Im Frühjahr 2013 nahm die CD ihre Geschäftstätigkeit auf und fragte Konsolidierungsleistungen bei DPIHS nach. Eine etwa zu diesem Zeitpunkt ebenfalls erfolgte Nachfrage der PostCon Konsolidierung GmbH nach Leistungen der DPIHS (PostCon fragte zunächst gleiche Einlieferungsbedingungen wie die der CD gewährten Bedingungen nach) führte zu einem Angebot der DPIHS, mit welchem PostCon Einlieferungszeiten, sog. Slots, „zugewiesen“ wurden, die zeitlich früher lagen als die der CD. Mit diesem Zeitfenster wäre PostCon im Gegensatz zu der CD eine E+1-Zustellung nicht möglich gewesen.

Die Beschlusskammer 5 hatte daraufhin ein Ermittlungsverfahren gegen DPIHS eröffnet, das dem Verdacht einer Bevorzugung des Beteiligungsunternehmens CD nachging.

Im Laufe des Verfahrens hat sich herausgestellt, dass PostCon tatsächlich eine andere Leistung nachfragte als CD und andere Kunden der DPIHS, nämlich lediglich die Sortierung nach Leitregionen. Insbesondere wollte PostCon ihre Sendungen von DPIHS nicht im Rahmen deren Vertragsverhältnisses (Teilleistungsvertrag) mit der DP AG eingeliefert wissen, sondern unter Nutzung ihres eigenen Teilleistungsvertrages mit der DP AG. Die nachgefragte Sortierleistung wich von den von DPIHS gegenüber der CD und anderen Kunden erbrachten Konsolidierungsleistungen - auch in den erforderlichen Prozessen - deutlich ab. Der Verdacht einer Schlechterstellung der PostCon gegenüber der CD hat sich mangels Vergleichbarkeit der nachgefragten Leistungen damit im Ergebnis nicht bestätigt. Die Frage, ob PostCon ungerechtfertigt ein „schlechteres“ Zeit-Slot angeboten wurde als der CD, stellte sich nicht mehr.

Ob die DPIHS der PostCon den bislang von der CD und anderen Marktteilnehmern nicht nachgefragten Zugang zu reinen Sortierleistungen anbieten muss, hätte nur im Rahmen eines auf Zugang gerichteten Verfahrens (§ 31 PostG), nicht aber in dem seinerzeit laufenden, auf Untersuchung einer Ungleichbehandlung gerichteten Verfahren (§ 32 PostG) geprüft werden können. Auf die Möglichkeit, einen entsprechenden Antrag auf Anordnung eines Netzzugangs zu stellen, war PostCon (bereits im Rahmen eines Zwischenverfahrens vom VG Köln) hingewiesen worden. Im Anschluss an das Verfahren hat die DPIHS sich bereit erklärt, (ohne Anerkennung einer Rechtspflicht) ein Angebot zur Erbringung reiner Sortierleistungen zu unterbreiten. Das Anliegen hat letztlich nicht in einer Nachfrage nach den Leistungen gemündet.

Im Rahmen des Verfahrens wurde die Frage aufgeworfen, ob die DPIHS ihre Leistungen zu kostenunterdeckenden Entgelten im Wege der Durchreichung des vollen Teilleistungsrabattes abzüglich einer nicht kostendeckenden „Handlingpauschale“ anbietet. Die Kostendeckung der Entgelte der DPIHS war nicht Untersuchungsgegenstand. Ihr wird derzeit gesondert nachgegangen.

2. Nicht missbräuchliche Paketentgelte der Deutschen Post DHL im B2C-Segment

Wettbewerber der DP DHL hatten sich über – aus ihrer Sicht – zu niedrige Paketentgelte für Versandhandelskunden beschwert. Die Entgelte seien kostenunterdeckend; zumindest seien die internen Verrechnungspreise, zu denen die DHL Vertriebs GmbH Leistungen des Mutterkonzerns DP AG einkaufe, zu gering. Die B2C-Geschäftskundenpakete würden durch die Entgelte im Privatkundenbereich (C2X), insbesondere die sog. Schalterpakete, deren Entgelte kostenüberdeckend seien, subventioniert.

Die wesentlichen Fragen, mit denen sich die Beschlusskammer befasst hat, lauteten:

- Verfügt DP DHL über eine marktbeherrschende Stellung auf dem relevanten Markt? Wie ist in diesem Zusammenhang der sachlich relevante Markt abzugrenzen?
- Liegt - insbesondere mit Blick auf die angewandten Verrechnungspreise – eine missbräuchliche Kostenunterdeckung i. S. d. § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 PostG vor?

Die Vorermittlungen ergaben, dass die DP DHL auf dem relevanten Postmarkt für die Beförderung von Geschäftskundenpaketen marktbeherrschend ist und damit der Regulierung durch die Bundesnetzagentur unterliegt.

In sachlicher Hinsicht gehört zum relevanten Markt die standardisierte Beförderung von Geschäftskundenpaketen bis 31,5 kg in der Sendungsrelationen B2X – insbesondere also die Beförderung von Versandhandelspaketen. Die Kammer geht von einem einheitlichen bundesweiten Markt für Geschäftskundenpakete aus, der sowohl das B2B- als auch das B2C-Teil-Segment umfasst.

Nicht zum sachlich relevanten Markt gehören hingegen sämtliche Sonderversanddienstleistungen wie z.B. Paletten-, Kühlversand (für Lebensmittel), Pharmatransporte sowie Leistungen im Bereich Distributions- und Produktionslogistik. Ebenfalls nicht zum sachlich relevanten Markt gehören Kurier- (vgl. § 5 Abs. 3 PostG) und Expressdienstleistungen, die sich durch eine zeitdefinierte Zustellung mit garantierter Einhaltung der Zeitvorgabe abgrenzen. Auch der Versand von Paketen in der Sendungsrelation C2X ist einem separaten sachlich relevanten Markt zuzuordnen. Die räumliche Relevanz betrifft das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland.

Der Marktanteil der DP DHL überschreitet die bei 40 Prozent Marktanteil liegende Vermutungsgrenze des § 18 Abs. 4 GWB. Auch die Betrachtungen der Kriterien des § 18 Abs. 3 GWB führen zu keiner abweichenden Bewertung. Auf dem insoweit abgegrenzten Markt verfügt die DP DHL daher über eine marktbeherrschende Stellung, so dass sie der postrechtlichen Regulierung im Wege der Entgelt- und Missbrauchskontrolle unterliegt. Da die DP DHL auf dem sachlich relevanten Markt über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, unterliegt sie auch der regulatorischen Entgeltkontrolle des § 25 PostG.

Die von der Beschlusskammer durchgeführten Vorermittlungen haben letztlich jedoch keine Anhaltspunkte für einen postregulatorischen Verstoß der von der DP DHL erhobenen Entgelte für die Beförderung von Geschäftskundenpaketen ergeben.

Ausgehend von den durch die DP DHL vorgelegten Kostenunterlagen hat die Kostenprüfung der Kammer ergeben, dass sich die geprüften Entgelte an den KeL orientieren. Missbräuchliche Abschläge von den KeL konnten nicht festgestellt werden. Die vorgelegten Unterlagen zur Geschäfts- und Ertragssituation der

DHL Vertriebs GmbH ließen nicht erkennen, dass das Unternehmen verlustbringend bzw. kostenunterdeckend am Markt agiert.

Auch eine konsolidierte Betrachtung der Kosten und Erlöse der DHL Vertriebs GmbH sowie des Bereiches Geschäftskundenpakete der DP AG zeigte keinen missbräuchlichen Abschlag. Hierbei wurden auch die Leistungsbeziehungen zwischen der DHL Vertriebs GmbH und ihrer Muttergesellschaft DP AG betrachtet. Die DP AG erbringt für die DHL Vertriebs GmbH einen Großteil der Paketproduktion. Die Leistungen werden im Wege einer konzerninternen Verrechnung zwischen Mutter- und Tochtergesellschaft abgegolten.

Die derzeit angewandten Verrechnungspreise sind postrechtskonform und bewegen sich in den Grenzen marktüblicher Entgelte.

Die Feststellungen der Kammer zeigten allerdings auch, dass für die Zukunft eine Erhöhung der Verrechnungspreise erforderlich ist, um die spezifische Kostensituation der DP AG sowie deren Kostensteigerungen im System der Verrechnungspreisbildung abzubilden.

Die DP AG wird daher – ohne das bisherige mit der EU-Kommission abgestimmte System der Markt- und Verrechnungspreisbildung grundsätzlich in Frage zu stellen – die Verrechnungspreisbildung ab dem Jahr 2015 entsprechend der Feststellungen der Kammer modifizieren. Die Verrechnungspreise für das Geschäftskundenpaket werden schrittweise moderat erhöht. Mit der Erhöhung der Verrechnungspreise ist sichergestellt, dass die Entgelte der DP DHL im Geschäftskundenpaketmarkt über den bisherigen Untersuchungszeitraum hinaus auch weiterhin postrechtskonform sind.

H Sonstige Aktivitäten

1. Postmarktforen

Die Postmarktforen 2014 und 2015 der Bundesnetzagentur fanden jeweils im Mai des Jahres in der NRW-Landesvertretung in Berlin statt.

Im Jahr 2014 stand das Postmarktforum im Zeichen der Qualitätssicherung im Paketbereich. Trends und Herausforderungen sowie Alternativen zur herkömmlichen Paketzustellung regten zu interessanten Vorträgen und intensiven Diskussionen an. Die Veranstaltung spiegelte insbesondere den Postmarkt im Wandel wider und erweiterte den Blick auf neue Geschäftsmodelle.

Die fortschreitende Digitalisierung der Postmärkte und die damit einhergehenden Herausforderungen an einen zukunftsfähigen Universaldienst waren die beherrschenden Themen des Forums 2015.

2. Beirat

Der Beirat bei der Bundesnetzagentur ist ein Beratungsgremium mit gesetzlich definierten Aufgaben und Rechten. Er setzt sich aus 16 Mitgliedern des Deutschen Bundestages und 16 Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrates zusammen. Die Ländervertreter müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Mitglieder des Beirates werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestages bzw. des Bundesrates von der Bundesregierung berufen.

Der Beirat wählt aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied für die Dauer von zwei Jahren. Am 31. März 2014 wurde Dr. Joachim Pfeiffer, Mitglied des Deutschen Bundestages (CDU), zum neuen Vorsitzenden des Beirates gewählt. Er löste Matthias Machnig, Minister für Wirtschaft, Arbeit und Technologie des Freistaates Thüringen, als Vorsitzenden ab. Zum Stellvertreter wurde Olaf Lies, Minister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Niedersachsen, gewählt. In der Sitzung am 16.03.2015 fand nach Koalitionsabsprache ein Wechsel im Vorsitz statt. Zum neuen Vorsitzenden des Beirates wurde Klaus Barthel, Mitglied des Deutschen Bundestages (SPD), gewählt.

Zur Umsetzung der Regulierungsziele und zur Sicherstellung des Universaldienstes ist der Beirat berechtigt, bei der Bundesnetzagentur Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen sowie Maßnahmen zu beantragen. Außerdem berät er die Bundesnetzagentur bei der Erstellung ihres Vorhabenplanes. Die Bundesnetzagentur informiert den Beirat regelmäßig über ihre aktuellen Aufgaben und Entscheidungen.

Der Beirat hat im Berichtszeitraum elf Mal getagt.

Neben seinen Aufgaben im Telekommunikations- und im Energiebereich hat sich der Beirat auf dem Gebiet des Postwesens schwerpunktmäßig mit der Situation auf dem Postmarkt sowie mit den Arbeitsbedingungen bei den Subunternehmen im Briefbereich befasst.

Der Beirat unterstützt die Bundesnetzagentur weiterhin aktiv bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf dem Gebiet des Postwesens. Dabei misst er der Überwachung und Einhaltung einer flächendeckenden,

angemessenen und ausreichenden Grundversorgung (Universaldienst) auch in Zukunft eine besondere Bedeutung zu.

Das aktuelle Verzeichnis der Mitglieder und ihrer Stellvertreter ist auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

3. Wissenschaftliche Beratung

3.1 Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK)

Das WIK führt im Rahmen seines jährlichen Forschungsprogramms Projekte aus dem Bereich der Grundlagenforschung zu regulatorischen und strategischen Fragestellungen in Netzindustrien und infrastrukturbasierten Märkten durch und erhält hierfür Zuwendungen von der Bundesnetzagentur.

Das Forschungsprogramm der Jahre 2014 und 2015 auf dem Gebiet des Postwesens betraf folgende Projekte:

Zur Marktabgrenzung bei Kurier-, Paket- und Expressdiensten

Kurier-, Express- und Paketmärkte (KEP) gelten traditionell als wettbewerblich strukturierte Branche und wurden in der Vergangenheit nahezu nicht reguliert. Sie unterlagen daher im Wesentlichen nur dem allgemeinen Wettbewerbsrecht.

Diese Studie identifiziert und diskutiert Ansätze für die Abgrenzung unterschiedlicher Produktmärkte in der deutschen KEP-Branche. Die methodische Basis bildet eine Auswertung relevanter ökonomischer Literatur, wettbewerbsrechtlicher Entscheidungen sowie Expertengespräche mit KEP-Unternehmen, Behörden und Verbänden.

Im Zentrum der sachlichen Marktabgrenzung steht die Frage, ob die KEP-Branche einen einheitlichen Markt darstellt oder unterschiedliche Märkte abgegrenzt werden können, etwa separate Märkte für Standardpakete und Expresssendungen oder für Geschäftskunden- (B2B) und Versandhandelspakete (B2C). Das entscheidende Kriterium ist dabei, zwischen welchen Produkten eine ausreichend hohe (angebots- oder nachfrageseitige) Substitutionsbeziehung besteht, um sie demselben Markt zuzuordnen.

Die Studie kommt zum Ergebnis, dass ausreichende Argumente für eine Abgrenzung separater Märkte für Kuriersendungen, Expresssendungen und Standardpaketen vorliegen. Eine weitere Abgrenzung von Märkten für unterschiedliche Expressdienste anhand von Laufzeitgarantien oder unterschiedlichen Zustellzeiten (z.B. bis 10 Uhr morgens) erscheint schwierig begründbar.

Für den Bereich der Standardpakete liefert die Studie folgende Ergebnisse: Privatkunden- bzw. Schalterpakete (C2X) einerseits und Geschäftskundenpaketen (B2X) anderseits erscheinen als unterschiedliche Märkte. Gleichzeitig verändert sich dieser dynamische Markt schnell. Insbesondere ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist nicht absehbar, wie erfolgreich traditionelle B2B-Anbieter im B2C-Markt sein werden.

Die Studie liefert keine Empfehlung zur Frage separater B2B- und B2C-Märkte für Standardpakete. Eine abschließende Abgrenzung relevanter Produktmärkte in Wettbewerbs- oder Regulierungsverfahren muss immer die konkreten Fragstellungen dieser Verfahren berücksichtigen.

Qualitätsindikatoren im Postmarkt

Qualitätsaspekte haben bei Kaufentscheidungen für Dienstleistungen eine entscheidende Bedeutung. Dennoch erscheint die Qualität von Dienstleistungen im Brief- und Paketmarkt für die Öffentlichkeit wenig transparent. Bei der Briefpost richten sich regulatorische Vorgaben zur regelmäßigen Qualitätsmessung traditionell nur auf Laufzeiten. Qualitätsmessungen im Paketmarkt sind relativ teuer und werden daher nur punktuell durchgeführt. Für geschäftliche Massenversender, etwa Online-Händler, ist die Qualität insofern transparenter als für Verbraucher, als sie gezielt die Sendungsverfolgungsdaten aller ihrer Pakete auswerten können und teils Berichte über die Service-Level-Agreements von den Paketdiensten erhalten.

Die Serviceorientierung bei der Zustellung oder das Beschwerdemanagement der Unternehmen werden häufig in Presseberichten oder auf Internet-Portalen kritisiert. Wie relevant diese Kritik ist und ob sich daraus Handlungsbedarf ergibt bleibt unklar, solange keine valide Informationsbasis vorhanden ist.

Dieser Diskussionsbeitrag untersucht den Status quo der Qualitätsmessung im Postmarkt und identifiziert weitere mögliche Indikatoren zur Messung der Dienstleistungsqualität. Die empirische Basis der Studie bilden Beispiele aus anderen Branchen (Online-Handel, Eisenbahn, Luftverkehr und Finanzdienstleistungen) und aus anderen europäischen Postmärkten (Belgien, Frankreich, Schweden, Schweiz, Vereinigtes Königreich).

Insgesamt lässt sich eine mangelnde Transparenz hinsichtlich des Qualitätsniveaus im deutschen Brief- und Paketmarkt feststellen. Im Vergleich mit anderen Dienstleistungsbranchen (und teils auch ausländischen Postmärkten) erscheinen die öffentlich verfügbaren Informationen über Qualität und der Umgang der Branche mit Kundenbeschwerden wenig differenziert. Die Studie entwickelt Vorschläge zur Qualitätsmessung im deutschen Postmarkt, um die Informationslage zu verbessern.

Paketshops im Wettbewerb

Beinahe 80 Prozent der deutschen Internetnutzer kaufen bereits über das Internet ein. Haushalte in ländlichen Regionen sind dabei ebenso aktiv wie Bewohner der Ballungsräume. Der E-Commerce-Markt ist der Treiber für das Wachstum bei Paketzustellungen.

Angesichts dieser Nachfrage, auch nach Retourensendungen, sind Annahme- und Abholstellen ein wichtiger Baustein in der Wertschöpfungskette von Paketdiensten. Nahezu alle Paketshops nutzen die vorhandene Einzelhandelsinfrastruktur und bieten den Betreibern ein Zusatzgeschäft als Paketannahmestelle. DHL, Hermes, GLS, UPS und DPD betreiben jeweils mehrere Tausend Paketshops und haben einen weiteren Ausbau angekündigt. Von sehr wenigen Ausnahmen abgesehen, werden Paketshops exklusiv betrieben, d.h. die Paketdienste schließen vertraglich aus, dass Paketshop-Betreiber parallel für mehrere Paketdienste tätig sind. Infolge des Strukturwandels im Einzelhandel wird es in ländlichen Regionen zunehmend schwierig für Paketdienste, geeignete Einzelhändler zu finden. Teilweise fungieren sogar kommunale Einrichtungen oder in Public-Private-Partnership betriebene „Dorv"-Läden“ als Paketshops.

Die Studie verfolgt im Wesentlichen drei Ziele: Erstens soll sie eine Bestandaufnahme der Paketshops in Deutschland und der Strategien der Paketdienste mit Blick auf Paketshops liefern. Zweitens soll sie Vor- und Nachteile identifizieren, die sich durch den Betrieb von parallelen Paketshop-Netzen verschiedener Anbieter im Wettbewerb ergeben, insbesondere im ländlichen Raum. Drittens soll sie die Rolle von Kooperationen bei Paketshops aufzeigen und beurteilen. Das Projekt befindet sich noch in Bearbeitung.

Verbundzustellungen von Briefen und Paketen: Chancen und Risiken für Unternehmen und Verbraucher

In der Studie soll untersucht werden, welche Bedeutung die Verbundzustellung für den postalischen Universaldienst hat. In Zeiten schrumpfender Briefmengen werden immer wieder Stimmen laut, die eine Reduzierung der Universaldienstanforderungen fordern, z.B. weniger Zustelltage pro Woche. Vor diesem Hintergrund soll in der Studie z.B. diskutiert werden, ob die Verbundzustellung dazu beiträgt, dass der Universaldienst auch in Zukunft wirtschaftlich erbracht werden kann und welche Wechselwirkungen es gibt zwischen den steigenden Anforderungen aus der Paketzustellung und dem Universaldienstumfang und der Qualität der Diensterbringung?

Ein weiterer Schwerpunkt der Studie soll sich mit den Implikationen der Verbundzustellung auf die Wettbewerbsposition der Unternehmen im Markt befassen. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, welche Vor- und Nachteile Postunternehmen**,** die Briefe und Pakete zustellen**,** gegenüber Brief- und Paket**u**nternehmen haben, die Stand-Alone-Netze für Briefe oder Pakete betreiben.

Auch dieses Projekt befindet sich noch in Bearbeitung.

3.2 Wissenschaftlicher Arbeitskreis Regulierungsfragen (WAR)

Die Bundesnetzagentur wird regelmäßig durch den „Wissenschaftlichen Arbeitskreis für Regulierungsfragen“ (WAR) beraten (§ 44 PostG). Der Arbeitskreis tagt jährlich sechsmal unter Teilnahme des Präsidiums, der Abteilungsleiter, Beschlusskammervorsitzenden sowie von Vertretern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi).

Der Arbeitskreis ist interdisziplinär zusammengesetzt und die Mitglieder werden vom Präsidenten der Behörde berufen. Sie unterstützen die Bundesnetzagentur durch ihre herausragenden rechtlichen, volkswirtschaftlichen, sozialpolitischen, betriebswirtschaftlichen und technologischen Erfahrungen und Kompetenzen in Fragen allgemeiner regulierungspolitischer Bedeutung und bei der Entscheidungsfindung der Behörde. Ein Verzeichnis der Mitglieder ist im Anhang aufgeführt.

Die Wissenschaftler der jeweiligen Sparten treffen sich in teils unterschiedlicher Zusammensetzung außerhalb der festgelegten Sitzungstermine, um z. B. Studien oder Stellungnahmen zu erarbeiten. Außerdem werden Leitlinien für die Regulierungspolitik in regelmäßigen Abständen überarbeitet und fortgeschrieben.

Im Berichtszeitraum diskutierte der WAR z. B. über den aufgrund zunehmender Digitalisierung und eines wachsenden Internethandels sich im Wandel befindlichen Postmarkt. Zum Impulspapier der Bundesnetzagentur, das den rechtlichen Rahmen, die Situation auf dem Brief- und Postmarkt sowie relevante Dokumente zur Weiterentwicklung des Universaldienstes im Postmarkt skizziert, erarbeitete der WAR eine auch auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur veröffentlichte Stellungnahme. In dieser Stellungnahme („Die Zukunft des Post-Universaldienstes –Kontinuität in Zeiten des Umbruchs der Postmärkte“) legte der WAR dar, warum gegenwärtig keine Änderungen des Universaldienstmechanismus in Deutschland erforderlich sind.

I Internationale Aktivitäten

1. Weltpostverein

Die Bundesnetzagentur bringt sich unter der Leitung des BMWi mit diesem in die Arbeiten des Weltpostvereins (WPV), der eine UN-Sonderorganisation ist, und in die seiner Räte, dem Verwaltungsrat und dem Postbetriebsrat, ein.

Das aktuelle Mandat des WPV erstreckt sich über den Zeitraum 2013-2016. Gemäß den Bestimmungen des Weltpostvertrags sind jeweils 40 der 192 Mitgliedsländer auf der Grundlage einer ausgewogenen geographischen Verteilung als Mitglied des Verwaltungsrats gewählt. Mindestens die Hälfte dieser Mitglieder wird bei jedem Kongress neu gewählt und kein Mitgliedsland darf von drei Kongressen hintereinander gewählt werden.

Bei einem Kongress werden ebenfalls die Mitglieder des Postbetriebsrats gewählt. Auch dieser setzt sich aus 40 Mitgliedern zusammen. 24 Sitze sind den Entwicklungsländern vorbehalten, 16 Sitze den entwickelten Ländern. Bei jedem Kongress wird mindestens ein Drittel der Mitglieder neu gewählt.

Aufgrund des Zusammenspiels dieser Bestimmungen ist Deutschland während dieses Mandats Mitglied des Postbetriebsrats, nicht aber des Postverwaltungsrats (und somit dort nicht stimmberechtigt).

Die Geschäfte des WPV werden zwischen den Kongressen vom Internationalen Büro in Bern geführt. Deren Entwicklung ist geprägt durch die Personalpolitik des Internationalen Büros, die generelle Personalknappheit bei den Regierungen, die die Mitgliedsländer im WPV vertreten, die teilweise fehlende Separierung von hoheitlichen und betrieblichen Belangen vor allem in den Entwicklungsländern sowie die wirtschaftliche Entwicklung im Zusammenhang mit E-Commerce. Dadurch standen im Berichtszeitraum auf den ersten Blick mehr betriebliche Themen, die bei näherem Sinn gleichwohl regierungs- und ggf. auch regulierungsrelevant sind, auf der Agenda der beiden Räte.

Hinsichtlich der Entwicklung des E-Commerce hat der WPV frühzeitig für sich erkannt, dass elektronische bzw. hybride Dienstleistungen durchaus postalische Angebote sein können und die Zuständigkeit auch für den elektronischen Teil – unabhängig von der jeweiligen Rechtslage in den Mitgliedsländern – an sich gezogen.

Im Hinblick auf die Beschleunigung der Maßnahmen zur Förderung des E-Commerce haben die zuständigen Projektgruppen des WPV ein E-Commerce-Programm (ECOMPRO) entwickelt, mit dem zum einen das Zustellnetz des WPV so entwickelt werden soll, dass es den Bedürfnissen der E-Commerce-Kunden entspricht, und zum anderen eine integrierte E-Commerce-Infrastruktur geschaffen werden soll, die Marketing, Beförderung, elektronische Abwicklung und vor allem auch elektronische Zahlung umfasst.

Neben möglichen Änderungen bei den Paketprodukteigenschaften wird ebenfalls über neue Preismodelle und qualitätsabhängige Bonuszahlungen zwischen den Betreibern nachgedacht. Entscheidungen stehen weiterhin aus.

Besonders im Bereich der Beförderung ergeben sich regulierungsrelevante Aspekte. Dies betrifft Fragen der elektronischen Voranmeldung von Zolldaten sowie der Sicherheit im Transitverkehr und bei der Beförderung von sogenannten Gefahrgütern.

Angesichts der vorliegenden Konzepte zu Weiterentwicklungen von Produkten und Dienstleistungen ist im Übrigen die Erkenntnis gereift, dass auch im Bereich der Briefpost das Endvergütungssystem an die Marktrealitäten angepasst werden muss. Mit der Vorlage konkreter Vorschläge ist jedoch frühestens Anfang 2016 zu rechnen, so dass möglicherweise den Mitgliedsländern nicht genügend Zeit bleibt, die Modelle vor dem Weltpostkongress 2016 durchzurechnen und zur Entscheidungsreife zu entwickeln.

Auf der (noch ausstehenden) Sitzung des Verwaltungsrats im Herbst 2015 hat dieser sich im Wesentlichen mit der Vorbereitung des Weltpostkongresses und der dort zu behandelnden Kongressvorschläge, -entscheidungen und -resolutionen befasst. Der nächste Weltpostkongress findet statt in Istanbul in der Zeit vom 19.09.2016 bis zum 10.10.2016. Bei dem Kongress wird Deutschland wieder für den Verwaltungsrat kandidieren.

2. ERGP

Die Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste (ERGP) wurde im Jahr 2010 gegründet. Ihre Aufgabe ist insbesondere die Beratung und Unterstützung der Europäischen Kommission bei der Förderung des Binnenmarktes für Postdienste. Dabei richtet die Gruppe ihr Augenmerk insbesondere auf die konsequente Anwendung des Regelungsrahmens für Postdienste in allen Mitgliedstaaten. Zu diesem Zweck dient sie als Forum für den Austausch der Regulierungsbehörden untereinander und für die Abstimmung einheitlicher Positionen in gemeinsamen Berichten und Positionspapieren. Die ERGP setzt sich aus den Regulierungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten, des europäischen Wirtschaftsraums sowie der EU-Beitrittskandidaten zusammen, während die Europäische Kommission die Rolle eines Beobachters einnimmt und das ERGP-Sekretariat zur Verfügung stellt.

Im Jahr 2014 hatte Catalin Marinescu von der rumänischen Regulierungsbehörde ANCOM den Vorsitz in der ERGP. Die Plenarsitzungen der Gruppe, welche der Verabschiedung der in den verschiedenen Arbeitsgruppen erarbeiteten Berichte und Positionspapiere durch die Leitungsebene der nationalen Regulierungsbehörden dienen, fanden 2014 in Lissabon und in Bukarest statt. Am Vortag der beiden Plenarsitzungen fand jeweils ein Workshop statt. In Lissabon diente ein interner Workshop der Erarbeitung des Arbeitsprogramms für das Jahr 2015, während in Bukarest ein öffentlicher Workshop mit interessierten Kreisen zu einem Diskussionspapier der ERGP zur Umsetzung und zur Reichweite des Universaldienstes im Postbereich stattfand.

Der Vorsitz in der ERGP ging 2015 auf Feliksas Dobrovolskis (RRT/Litauen) über. Anfang Juli 2015 fand in Vilnius zunächst ein interner Workshop zur Erarbeitung des Arbeitsprogramms für das Jahr 2016 und nachfolgend die erste Plenarsitzung des Jahres statt. Ein interner Workshop gemeinsam mit dem Gremium der europäischen Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (BEREC) diente dem Erfahrungsaustausch zwischen den Bereichen der Telekommunikations- und Postregulierung im Kontext des digitalen Binnenmarkts. Die zweite Plenarsitzung wurde Anfang Dezember 2015 in Brüssel abgehalten.

Die inhaltliche Arbeit der ERGP ist in insgesamt vier Arbeitsgruppen unterteilt, die sich mit den Themen (1) Kostenrechnung und Preisregulierung, (2) Weiterentwicklung des Universaldienstes, (3) Verbraucherangelegenheiten und Monitoring sowie (4) grenzüberschreitende Paketzustellung mit Bezug zum Online-

Handel (E-Commerce) befassen. Die Bundesnetzagentur ist in allen Arbeitsgruppen vertreten. In der Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung hat sie zusammen mit der französischen Regulierungsbehörde (ARCEP) den Vorsitz. Zudem wurde Ende 2014 eine Task Force zur Bearbeitung aktueller Themen eingerichtet, die sich in 2015 vor allem mit den Auswirkungen des Urteils des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) im Fall C-340/13 (bpost) zur Auslegung des Artikels 12 der EU-Postrichtlinie befasst hat (s. a. Kapitel IV. C: Sonstige Gerichtsentscheidungen). Auch in der Task Force wirkt die Bundesnetzagentur mit.

Aus den Arbeitsgruppen sind Berichte und gemeinsame Positionspapiere hervorgegangen, die sich in 2014 u. a. mit aktuellen Fragestellungen zu den Aspekten der Preisregulierung in Zeiten abnehmender Sendungsmengen, zur Qualität von Postdienstleistungen, zur Umsetzung des Berichts zu Indikatoren für die Marktbeobachtung sowie zum besseren Verständnis des europäischen grenzüberschreitenden Paketmarkts befassen. Ein weiterer Bericht aus dem Jahr 2014 hatte ein Benchmarking der Universaldienstpreise zum Inhalt. Zur Umsetzung und zur Reichweite des Universaldienstes im Postbereich wurde 2014 ein Diskussionspapier entwickelt und öffentlich konsultiert. Dieses Dokument war auch Gegenstand eines öffentlichen Workshops im November in Bukarest. Darüber hinaus hat die ERGP Task Force die Kommission hinsichtlich der Implementierung der EU-Postdienstrichtlinie beraten. Die Ergebnisse der Konsultation und des Workshops sind in die Arbeit der ERGP in 2015 eingeflossen.

Im Jahr 2015 sah das Arbeitsprogramm der ERGP u. a. die Erstellung eines internen Berichts zu Kostenstandards zur Bewertung ruinöser („predatory“) oder exzessiver Preisbildung durch die Universaldiensterbringer vor. Ein weiterer ERGP-Bericht im Jahr 2015 befasste sich mit einer Nachbereitung des öffentlichen Workshops zur Umsetzung und Reichweite des Universaldienstes. Auch die jährlich wiederkehrenden Berichte zu Servicequalität, Beschwerdebearbeitung und Verbraucherschutz und zu den Hauptindikatoren für die Marktbeobachtung standen 2015 auf der Agenda der ERGP. In einem weiteren Bericht untersuchte die ERGP die Frage, inwieweit die rechtlichen Rahmenbedingungen für die nationale und grenzüberschreitende Paketzustellung mit Bezug zum E-Commerce kohärent sind. Zusätzlich zu den Berichten der Arbeitsgruppen legte die Task Force der ERGP einen Bericht zu den möglichen Auswirkungen des Urteils des EuGH im Fall C-340/13 (bpost) vor.

Auch wenn die Berichte und Positionspapiere der ERGP keine unmittelbare rechtliche Wirkung bzw. Verbindlichkeit entfalten, so kommt ihnen durchaus Bedeutung in Bezug auf eine konsequente Anwendung des Regelungsrahmens für Postdienste in den Mitgliedstaaten zu („soft law“).

Weiterführende Informationen zu den Berichten und Konsultationsverfahren der ERGP sind abrufbar unter http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp/index_en.htm.

3. Europäische und internationale Normung

Stetig wachsende Sendungsmengen im Paketbereich und eine verstärkte Digitalisierung wirkten sich in den Jahren 2014 und 2015 auch vermehrt auf die Aktivitäten in den Standardisierungsgremien aus. Dabei waren in der Standardisierung insbesondere drei Haupttreiber zu verzeichnen:

- E-Commerce
- Digitalisierung und Automatisierung
- Sicherheit des Transports

Auch die Europäische Kommission betonte in verschiedenen Dokumenten diese Entwicklung und hob die Bedeutung von Interoperabilität und Standardisierung hervor:

- Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, Jährliches Arbeitsprogramm 2015 der Union für europäische Normung, KOM(2014) 500 endgültig, vom 30.07.2014,
- Verordnung (Eu) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (eIDAS), ABl. L 257 vom 28.08.2014, S. 73, und
- Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialauschuss und den Ausschuss der Regionen, Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa, KOM(2015) 192 endgültig, vom 06.05.2015.

Einen direkten Normungsauftrag an das Europäische Komitee für Normung (CEN) gab die Europäische Kommission dann im Mai 2015 bekannt (Normungsauftrag für CEN im Bereich Postdienste und -einrichtungen, Referenz-Nr. CEN/TC331/N 1300). In diesem Dokument stellt die Europäische Kommission noch einmal die bedeutende Rolle der Normung für den Postmarkt und für die Postkunden heraus und teilt ihre konkreten Vorstellungen für den Bereich der Standardisierung mit, die größtenteils bereits in die nachfolgend beschriebenen Tätigkeiten der Arbeitsgruppen eingeflossen sind. Zudem verweist sie auch auf die Überarbeitung bereits vorhandener Standards und betont in diesem Zusammenhang insbesondere den Standard „EN 14012: Grundsätze der Bearbeitung von Beschwerden“, da dem Verbraucherschutz bei der Zunahme des Online-Versandhandels eine besondere Rolle zukommt.

Im CEN ist ein eigens eingerichteter Technischer Ausschuss (TC 331 Postalische Dienstleistungen) mit der Erarbeitung und Festlegung europäischer Normen bzw. technischer Spezifikationen für Postdienste befasst. Dieser CEN/TC 331 besteht aktuell aus vier Arbeitsgruppen, die spiegelbildlich beim Deutschen Institut für Normung (DIN) – und dort beim Arbeitsausschuss Postalische Dienstleistungen – eingerichtet sind. Die Struktur von CEN/TC 331 wurde im aktuellen Geschäftsplan entsprechend der Weiterentwicklung des Postmarktes und der damit einhergehenden Anforderungen an die Standardisierung geändert.

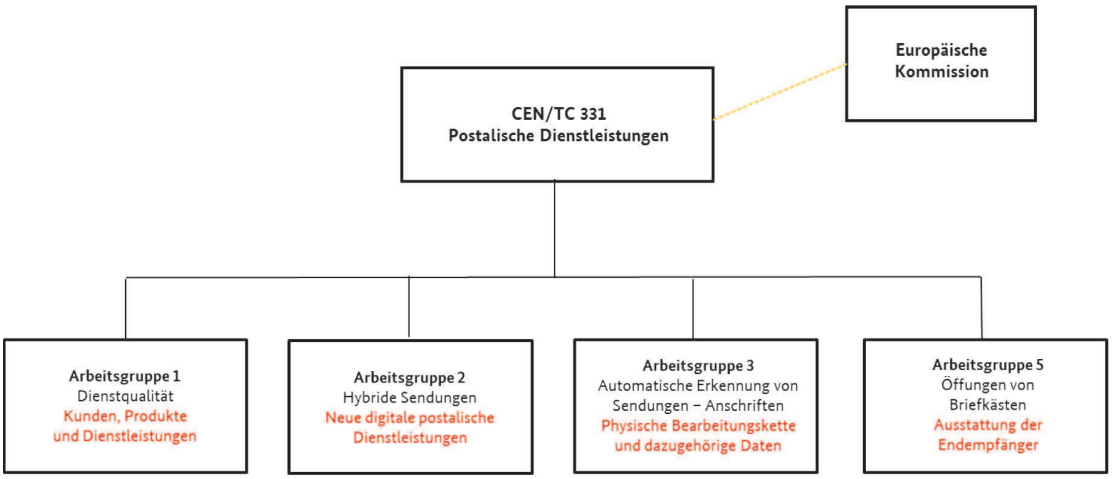


Abbildung 32: Standardisierungsgremien im postalischen Bereich auf europäischer Ebene

Die neue Struktur der Arbeitsgruppen ist in roter Schriftfarbe hervorgehoben.

In den oben aufgeführten Gremien sitzen Vertreter von Regulierungsbehörden, Postunternehmen, Kurier-, Express- und Paketunternehmen, Online-Händler, Industrie, Verbände und Verbraucherorganisationen, die wiederum ebenfalls Mitglieder der nationalen Normungsgremien sind. Im Falle Deutschlands ist dies das DIN. Die Bundesnetzagentur stellte im Berichtszeitraum den Obmann des zuständigen DIN-Ausschusses.

Im Rahmen ihrer Gremienarbeit in den Jahren 2014 und 2015 brachte die Bundesnetzagentur ihre Erfahrungen und die Interessen der deutschen Postregulierung in die konkreten Normierungsaktivitäten ein. Wichtige Aspekte waren in diesem Zusammenhang die Transparenz bei der Entwicklung der Normen und die klare Kommunikation an alle Wettbewerber, den Markt zu fördern sowie Markteintrittsbarrieren durch nicht für Wettbewerber geöffnete Standards entgegen zu wirken. In diesem Zusammenhang achtete die Bundesnetzagentur insbesondere auch auf die Einbindung von Vertretern der Verbraucherinteressen in die Standardisierungsarbeit.

Die Umsetzung der vom CEN angenommenen Normen erfolgt regelmäßig auf freiwilliger Basis. Dabei konnte die Bundesnetzagentur allerdings feststellen, dass die Postunternehmen die Anwendung der einschlägigen Standards zunehmend als Qualitätskriterium sehen, das gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern ähnlich wie eine Zertifizierung zu gutem Ansehen verhilft.

In bestimmten Fällen schreibt die europäische Postrichtlinie jedoch die Verwendung europäischer technischer Normen vor, indem sie die Mitgliedstaaten verpflichtet, beispielsweise für die Messung der Dienstqualität unter genormten Bedingungen Sorge zu tragen (Brieflaufzeitmessung gemäß EN 13850 - Messung der Durchlaufzeit von Einzelbriefsendungen mit Vorrang und Einzelbriefsendungen erster Klasse von Ende zu Ende). Die Mitgliedstaaten müssen sodann sicherstellen, dass die entsprechende Norm angewendet wird, auch grenzüberschreitend innerhalb der Europäischen Union.

Aufgrund der Tatsache, dass im Bereich der Postdienstleistungen das Paket infolge des stetig zunehmenden Online-Versandhandels immer stärker an Bedeutung gewinnt, sind auch neue Akteure im Bereich der Standardisierung aktiv. Insbesondere die Online-Versandhändler erwarten Transparenz und geeignete

Schnittstellen im Übergang zu anderen Medien und Transportmöglichkeiten. Die Förderung der Interoperabilität war daher auch im Berichtszeitraum eine wichtige Aufgabe der Standardisierungsgremien.

Die Arbeitsgruppe 1 befasste sich in den letzten beiden Jahren im Auftrag der Europäischen Kommission und im Verbraucherinteresse mit einheitlichen Methoden u. a. zur Messung von Falschzustellungen, der Qualität von Nachsendungen und der Beschädigung von Postsendungen. Entsprechende Standards wurden fertiggestellt. Großes Interesse, insbesondere von Online-Versandhändlern, zeigte sich bei der noch andauernden Entwicklung des Standards „Postalische Dienstleistungen - Methode zur Messung der Laufzeit von grenzüberschreitenden Paketen innerhalb der Europäischen Union und Europäische Freihandelszone (EFTA) bei Nutzung eines Sendungsverfolgungssystems“.

In der Arbeitsgruppe 2 fand in Zusammenarbeit mit dem WPV ein reger Austausch bei Normierungsaktivitäten zum Thema der sicheren elektronischen Kommunikation zwischen beiden Institutionen, CEN und WPV, statt. Ziel des Austauschs ist, die Zusammenarbeit zu fördern und Doppelarbeit zu vermeiden. In diesem Zusammenhang sind im Berichtszeitraum insbesondere drei Standards in den Vordergrund gerückt:

- Die technische Spezifikation CEN/TS 16326 basiert auf einheitlichen Festlegungen für Echtheit, Unversehrtheit und Vertrauen der hybriden Postdienstleistung im Hinblick auf die Interoperabilität bei den Dienstleistungen und den Anbietern, die auch digitale Kommunikationsmittel umfasst. Elektronische Zustellung und bestimmte Aspekte der elektronischen grenzüberschreitenden Identifizierung sind damit interoperationalisiert und unterstützen die Weiterentwicklung des Postnetzes.
- Die Standards CEN/TS 15121-1 und CEN/TS 15121-2 legen einen gesicherten elektronischen Postdienst fest, bei dem es auch um die sogenannte Electronic Postal Certification Mark (EPCM) geht. Dieser Dienst bietet einen durch eine Verwaltung als vertrauenswürdige dritte Partei erbrachten Nachweis für elektronische Ereignisse, bezogen auf einen bestimmten Inhalt, einen bestimmten Zeitpunkt und eine oder mehrere identifizierte Parteien.

Durch die neue Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt (eIDAS) nimmt die Tätigkeit der Arbeitsgruppe 2 für die Europäische Kommission eine verstärkte Schnittstellenfunktion wahr. Vor dem Hintergrund dieser Verordnung hat die Europäische Kommission festgestellt, dass mehrere Standardisierungsorganisationen parallel arbeiten. Sie hat damit begonnen, die Arbeiten des Europäischen Institut für Telekommunikationsnormen (ETSI), des CEN/TC 331, weiterer CEN Komitees und WPV abzustimmen.

Zudem ist in der Arbeitsgruppe 2 damit begonnen worden, die Schnittstellen zwischen Post und Logistik verstärkt in Augenschein zu nehmen. Online-Versandhändler im Zentrum der digitalen Entwicklung des Einzelhandels haben mittlerweile offene, zunächst nicht gewinnorientierte Standards für die Zustellung entwickelt, die sie in ihr bestehendes Lieferkettenmanagementsystem integrieren. Sie arbeiten vorwiegend mit einer technischen Normierung, die ein weltweites Warenwirtschaftssystem gewährleistet (GS1), auf dem Kennzeichnungen (Paketlabel) für den grenzüberschreitenden E-Commerce Verwendung finden.

Während viele Online-Versandhändler ein großes Interesse an offenen Schnittstellen und Standards haben, haben die führenden Unternehmen im Postbereich in der International Post Corporation (IPC) das Programm „E-Commerce Interconnect“ entwickelt, für das rechtlich geschützte (proprietäre) Spezifikationen vom WPV genutzt werden. Für einen geschlossenen Benutzerkreis haben sie geschäftliche Vorgaben entwickelt, die proprietäre Standards und dazugehörige Datenelemente erforderlich machen.

Um diese parallelen Entwicklungen zusammenzuführen, ist in der Arbeitsgruppe 2 ein neues Projekt gestartet worden, das den Titel „Neue postalische Dienstleistungen – Austausch von sendungsbezogenen WPV- und GS1-Daten für die Zustellung an den Empfänger“ trägt. Dieses Projekt hat Auswirkungen auf die Arbeit in den Arbeitsgruppen 1 und 3.

Die Arbeitsgruppe 3, die sich um physische Bearbeitungsketten und dazu gehörigen Daten beschäftigt, hat mit der neuen Arbeitseinheit „Postalische Dienstleistungen – Schnittstellen für grenzüberschreitende Pakete“ begonnen. Dies entspricht dem Normungsauftrag der Europäischen Kommission. Die Entwicklung des E-Commerce-Marktes und die neue Strategie für einen Digitalen Binnenmarkt (DSM-Strategie) sollen dabei im Vordergrund stehen. Die Norm soll die Schnittstelle zwischen dem Online-Händler (jeder geschäftlich handelnde Kunde, der Pakete versendet) und dem ersten Logistikunternehmen benennen. Die Schnittstelle besteht aus drei Elementen:

- Auf dem Paket angebrachte physische Aufkleber mit Informationen zur Identifizierung der Sendung,
- Elektronischer Austausch zwischen Absender und dem Logistikunternehmen bezüglich des Paketversands,
- Daten, die für verschiedene Teile der Lieferkette benötigt werden, insbesondere die Endzustellung an den Empfänger, um den Austausch der sendungsspezifischen Identifizierungen zu erleichtern.

Des Weiteren hat die Arbeitsgruppe 3 eine Revision des Standards „EN 14615 Postalische Dienstleistungen Digitale Frankierung – Anwendungen, Sicherheit und Gestaltung“ aufgegriffen. Das Dokument empfiehlt ein Verfahren für die Erarbeitung von Spezifikationen für Anwendungen digitaler Frankierungen – d. h. Anwendungen, die mit der Verwendung von Digitaldruck- und Bilddatenerfassungstechnologien verbunden sind, insbesondere als Nachweis für die Entgeltabrechnung und/oder –zahlung.

Weiter wurde ein Projekt zur Revision des Standards „EN 14142-4 Adressdatenbanken – Bestandteile von internationalen postalischen Anschriften und Vorlagensprachen“, initiiert. Ziel ist die Schaffung einer weltweit einheitlichen Norm für die Bestandteile von internationalen postalischen Anschriften und Vorlagensprachen, da es immer wichtiger wird, dass die Masse der Postsendungen so adressiert wird, dass die Sendungen automatisch bearbeitet werden können, ohne dass Fehlinterpretationen zu befürchten sind.

Schließlich hat die Arbeitsgruppe 3 auch die Erarbeitung einer neuen Norm „Schnittstellen- und Datenübermittlungsformat zur Erfassung von Automatisierungsereignissen im Postbereich“ begonnen. Diese technische Spezifikation fällt in den Bereich der Open-Standard-Schnittstellen, die gegebenenfalls herstellerunabhängige Schnittstellendefinitionen festlegen. Durch die neue Norm wird es möglich, eine gemeinsame Schnittstelle zu definieren, wodurch sich mehrfaches Konvertieren vermeiden lässt und Kosteneinsparungen erreicht werden können.

Die Arbeitsgruppe 5 hat den Standard „CEN/TS 16819 Paketkästen für den Endverbraucher“ verabschiedet, der dazu beitragen soll, dass jedes Unternehmen Pakete in den Paketkasten einlegen kann. Der Standard gewährleistet eine sichere Paketzustellung in acht verschiedenen Größen mit unterschiedlichen Öffnungsmaßen und einer Nutzungstiefe bis 41 Zentimeter. Von der Europäischen Kommission hat die Arbeitsgruppe 5 zudem den Auftrag bekommen, den Standard für den Paketkasten bei der Weiterentwicklung der Paketzustelloptionen in Europa zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang erlangt ein digitaler Zugang zu dem Paketkasten besondere Bedeutung.

4. CERP

Nachdem Deutschland zuletzt für zwei Amtszeiten mit insgesamt sechs Jahren den Vorsitz im Europäischen Komitee für Regulierung im Postbereich (CERP) innehatte, wurde bei der Plenarsitzung Ende Mai 2014 in Skopje Ljubisa Mitevski aus der Ehemaligen Jugoslawischen Republik von Mazedonien als neuer Vorsitzender gewählt. Außerdem wurden die Vorsitzenden der beiden Arbeitsgruppen bestätigt bzw. neu gewählt. Die Arbeitsgruppe WPV vertritt dabei die Interessen der europäischen Regulierer im WPV, während sich die Arbeitsgruppe Politik den regulierungsrelevanten Aspekten der Ausgestaltung des Postbereichs – derzeit insbesondere den Fragen der zukünftigen Ausgestaltung des Universaldienstes – widmet. Dieser Aspekt stand auch im Mittelpunkt des Diskussionsforums im Rahmen der darauf folgenden Plenarsitzung im Frühjahr 2015.

Die Bundesnetzagentur begleitet die Arbeiten von CERP in Absprache mit dem BMWi.

5. TAIEX-Projekte und bilaterale Zusammenarbeit

Im Sommer 2014 hat die Bundesnetzagentur ein TAIEX-Projekt in der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien durchgeführt. Dieses Projekt diente dazu, die europarechtlichen Grundlagen der Entgeltregulierung sowie Fragestellungen in der konkreten Anwendung zu erörtern, damit die Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien bei einem möglichen EU-Beitritt die rechtlichen Anforderungen im Postbereich gemäß der einschlägigen EU-Richtlinie erfüllen kann. Ein Vertreter der Bundesnetzagentur stellte das Entgeltregulierungsregime in Deutschland und aktuelle Fälle vor, um auf diese Weise zu verdeutlichen, dass die getrennte Rechnungslegung eine wesentliche Voraussetzung für eine effiziente Entgeltregulierung darstellt. Zudem wurde anhand der Erfahrungen in Deutschland und in anderen europäischen Ländern aufgezeigt, wie ein Entgeltregulierungsregime für den Universaldienst in einem noch nicht liberalisierten Markt (reservierter Bereich) ausgestaltet werden kann.

Im September 2014 hat in Bonn ein bilateraler Austausch mit einer Delegation der Regulierungsbehörde Gibraltars stattgefunden. Von Seiten der Bundesnetzagentur wurden Referate gegeben zu den Themenbereichen Universaldienst und dessen Finanzierung, Lizenzierung, regulatorische Kostenrechnung sowie europäische Postpolitik. Neben den Vorträgen gab es ausreichend Gelegenheit zu einem gegenseitigen Erfahrungsaustausch und zur Diskussion aktueller Regulierungsthemen.

Anfang Juni 2015 trafen Vertreter der belgischen Regulierungsbehörde und der Bundesnetzagentur zusammen. Das Treffen diente dazu, das deutsche Modell des Universaldienstes zu erläutern und die Erfahrungen des Regulierers in diesem Bereich zu diskutieren.

IV Nationale und internationale Rechtsprechung im Bereich Post

A Abgeschlossene Verfahren gegen Entscheidungen der Bundesnetzagentur

1. Verwaltungsgericht Köln zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Das Verwaltungsgericht (VG) Köln hat mit Beschluss vom 26 März 2014 (Az. 22 L 1439/13) über den Umfang des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in postrechtlichen Missbrauchsverfahren entschieden. In einem Verfahren der besonderen Missbrauchsaufsicht nach § 32 PostG (Az.: BK5a 13/018, vgl. Kapitel III, H, Nr. 1) hatte die Beschlusskammer 5 überprüft, ob ein Anbieter von Konsolidierungsleistungen Nachfrager durch unterschiedliche Bedingungen diskriminiert. Insbesondere in den seitens des Konsolidierers angebotenen Zeitfenstern und Sendungsmengen erkannten potenzielle Kunden eine Schlechterstellung gegenüber anderen Kunden.

Im Beschlusskammerverfahren widersprach das betroffene Unternehmen unter Hinweis auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der ungeschwärzten Weitergabe schriftlicher Eingaben an die übrigen Verfahrensbeteiligten. Geheimnisschutz wurde insbesondere hinsichtlich der einzelnen Kunden angebotenen Sendungsmengen und Zeitfenster (ohne Nennung der betroffenen Standorte), aber auch hinsichtlich der Art der angebotenen Leistungen (neben Konsolidierungs- auch reine Sortierleistungen) geltend gemacht. Die Beschlusskammer verneinte den Geheimnischarakter der Angaben und hielt die Bekanntgabe der Angebotsdetails an die am Verfahren beteiligten Unternehmen für verfahrensdienlich. Dem betroffenen Unternehmen wurde die Möglichkeit eingeräumt, vor einer Bekanntgabe der Daten an Dritte gerichtlichen (Eil-)Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen.

Hinsichtlich der in den Eingaben enthaltenen Einlieferungszeiten und Sendungsmengen einzelner Kunden hat das VG Köln die Auffassung des betroffenen Unternehmens bestätigt und den Geheimnischarakter der Angaben bejaht. Das Gericht wertete die Angaben als exklusives wettbewerbliches Wissen, dessen Preisgabe die Möglichkeit mindere, die Berufsausübung unter Rückgriff auf dieses Wissen erfolgreich zu gestalten.

Hinsichtlich der den Kunden angebotenen Leistungen folgte das VG Köln der Bewertung der Bundesnetzagentur und verneinte den Geheimnischarakter dieser Angaben. Ein Geheimnisschutz scheide bereits deshalb aus, weil das Unternehmen nach § 28 PostG zum Angebot auch von reinen Sortierleistungen verpflichtet sei. Das Konsolidierungsunternehmen müsse sich die marktbeherrschende Stellung seiner Muttergesellschaft über die auch im Postbereich anwendbare Verbundklausel des § 36 Abs. 2 GWB zurechnen lassen. Als Marktbeherrscher sei das betroffene Unternehmen nach § 28 PostG verpflichtet, auf Nachfrage Teile der erbrachten Beförderungsleistungen gesondert anzubieten. Unter Beförderung verstehe das Gesetz das Einsammeln, Weiterleiten und Ausliefern von Postsendungen. Das Sortieren von Sendungen sei als entscheidender Arbeitsschritt ein Teil der Beförderungskette und damit zugleich eine Teilleistung im Sinne des § 28 PostG.

2. Bundesverwaltungsgericht zu Entgeltgenehmigungen für die Jahre 2003 bis 2005

Auf die Klage eines Postkunden hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) die von der Bundesnetzagentur im Price-Cap-Verfahren genehmigten Entgelte der DP AG für die Jahre 2003 bis 2005 teilweise aufgehoben (Urteile vom 5. August 2015, Az. 6 C 8.14, 6 C 9.14 und 6 C 10.14). Von der Aufhebung betroffen sind die Entgelte für die Inlandspostdienstleistungen „Standardbrief", „Kompaktbrief", „Großbrief" und „Postkarte".

Der als Kunde der DP AG klagende eingetragene Verein, dessen Mitglieder ebenfalls Postdienstleistungen erbringen, war mit seinen Klagen in den Vorinstanzen gescheitert, bevor ihm das Bundesverwaltungsgericht nun letztinstanzlich teilweise Recht gab. Das Gericht hat die teilweise Aufhebung auf folgende Gründe gestützt:

Zur Anfechtung einer postrechtlichen Entgeltgenehmigung sei der Postkunde nur insoweit befugt, als die Verletzung eigener Rechte möglich erscheint. Aufgrund ihrer privatrechtsgestaltenden Wirkung (§ 23 PostG) könne die Entgeltgenehmigung die grundrechtlich durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Privatautonomie des Kunden verletzen, soweit er entgeltregulierte Dienstleistungen tatsächlich in Anspruch genommen hat. Hinsichtlich solcher Entgelte, die Briefsendungen des allgemeinen Lebensbedarfs zuzuordnen sind, spreche bereits die Lebenserfahrung für deren Inanspruchnahme, während hinsichtlich anderer Produkte (insbesondere Geschäftskundenprodukt) der Nachweis des Abschlusses konkreter Beförderungsverträge erforderlich sei. Fehle es an einem solchen Nachweis, sei die Klage insoweit bereits unzulässig.

Werde ein Kunde in der beschriebenen Weise von einer postrechtlichen Entgeltgenehmigung in seiner Privatautonomie betroffen, führe deren Verstoß gegen materielle Vorschriften des Postrechts zur Regelung der Entgelthöhe ohne Weiteres zu einem Aufhebungsanspruch. Es komme dabei nicht darauf an, ob die Genehmigungsvoraussetzungen dem Schutz des Kunden dienen. Dies habe der Senat bereits zum Telekommunikationsrecht entschieden. Dass im Postrecht nicht nur Vorleistungsentgelte, sondern im Kern Endkundenentgelte reguliert werden, rechtfertige keine andere Bewertung.

Die Garantie effektiven Rechtsschutzes fordere, dass sich die Prüfung der materiellen Genehmigungsvoraussetzungen im zweistufigen Price-Cap-Verfahren sowohl auf die vorgeschaltete Maßgrößenentscheidung als auch auf die anschließende Entgeltgenehmigung erstreckt. In der erstgenannten Entscheidung werden Dienstleistungen in Körben zusammengefasst, für die so zusammengefassten Dienstleistungen das gewichtete Ausgangsentgeltniveau festgestellt und Maßgrößen für die durchschnittlichen Änderungsraten der Entgelte – insbesondere die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate des regulierten Unternehmens – vorgegeben, die Referenzzeiträume für die Maßgrößen festgelegt sowie die Geltungsdauer der Entscheidung, die regelmäßig in einzelne Price-Cap-Perioden unterteilt ist, bestimmt. Im Entgeltgenehmigungsverfahren prüft die Behörde dann nur noch, ob mit den zur Genehmigung gestellten Entgelten die zuvor festgelegten Maßgrößen eingehalten werden. Die gerichtliche Kontrolle auf beide Stufen zu erstrecken, sei jedenfalls dann geboten, wenn anders keine wirkungsvolle gerichtliche Kontrolle erlangt werden könne.

Unter Anwendung dieser Grundsätze erweise sich die Maßgrößenentscheidung vom 26. Juli 2002, die den Entgeltgenehmigungen der Jahre 2003 bis 2005 zugrunde liegt, als rechtswidrig. Zwar sei die Beschlusskammer zu Recht davon ausgegangen, dass das Ausgangsentgeltniveau nicht nur aus einem bereits genehmigten Entgelt gebildet werden dürfe. Zudem habe es ihr – und nicht dem Verordnungsgeber – zugestanden, die einzelnen Produktkörbe zu bilden.

Rechtsfehlerhaft sei hingegen die Festlegung der Produktivitätsfortschrittsrate erfolgt. In der Absicht, bereits tätige und potentielle Wettbewerber keinem zu starken Preisdruck auszusetzten, hatte die Beschlusskammer der DP AG im Rahmen der erstmaligen Durchführung des Price-Cap-Verfahrens höhere Entgelte ermöglicht. Dieses mit den Regulierungszielen des Postgesetzes begründete Vorgehen – so das Gericht – stehe im Widerspruch zu den postrechtlichen Vorgaben. Zwar stehe der Beschlusskammer bei der Bestimmung der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate ein Beurteilungsspielraum zu, dieser werde jedoch durch § 20 Abs. 1 PostG und § 20 Abs. 2 Satz 1 a. E. und Satz 2 PostG gesetzlich beschränkt. Der in den Vorschriften enthaltene Maßstab der erweiterten Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung, der zugleich den Inhalt des Aufschlagsverbots aus § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 PostG bilde, habe einen bindenden Charakter und diene nicht nur als Orientierungspunkt für die weitergehende Prüfung.

Die Aufhebung der auf Grundlage der rechtswidrigen Maßgrößenentscheidung erlassenen Entgeltgenehmigungen der Jahre 2003 bis 2005 beschränkt das BVerwG auf das Rechtsverhältnis zwischen dem klagenden Postkunden und der DP AG. Die Annahme der subjektiven Teilbarkeit der Entgeltgenehmigung entspricht der Rechtsprechung zur telekommunikationsrechtlichen Entgeltgenehmigung.

Das BVerwG hat mit seiner Entscheidung klargestellt, dass der Postkunde wirksamen Rechtsschutz gegen alle Entscheidungen im Rahmen der postrechtlichen Price-Cap-Entgeltregulierung erlangen kann.

B Anhängige Verfahren gegen Entscheidungen der Bundesnetzagentur

1. Entgeltgenehmigungen für den Zugang zu Postfachanlagen

Nachdem das BVerwG über die Rechtmäßigkeit der Entgeltgenehmigung für den Zugang zu Postfachanlagen vom 6. Februar 2002 im Geltungszeitraum vom 1. April 2002 bis 30. Juni 2004 entschieden hatte (Urteil vom 29. Mai 2013, Az. 6 C 10.11), sind die Nachfolgegenehmigungen noch in der ersten Instanz anhängig. So werden die Genehmigungen vom 30. Juni 2006 (BK5b-06/055, VG Köln 22 K 3463/06), vom 19. November 2009 (BK5b-09/063, VG Köln 22 K 8185/09), vom 21. November 2012 (BK5b-12/032, VG Köln 22 K 7109/12) und vom 28. November 2013 (BK5b-13/053, VG Köln 22 K 8012/13) in Zukunft noch einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen. Von den angegriffenen Entgeltgenehmigungen werden die Zeiträume vom 1. Juli 2006 bis zum 31. Dezember 2016 umfasst.

2. Missbrauchsverfahren bei adressierten Werbesendungen

Mit Entscheidung vom 30. April 2012 (BK5a-11/024) hat die Beschlusskammer 5 der DP AG aufgegeben, Verstöße gegen das Diskriminierungsgebot beim Angebot des Produkts „Adressierte Werbesendungen: Infopost und Infobrief National“ abzustellen (s. Tätigkeitsbericht Post 2012/2013, Seite 69 f.). Eine Anfechtungsklage gegen die Entscheidung ist vor dem VG Köln anhängig (22 K 3396/12).

3. Missbrauchsverfahren gegen First Mail

In einem Verfahren gegen die DP AG und die First Mail Düsseldorf GmbH, eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der DP AG, hatte die Beschlusskammer bereits im Jahre 2011 (Beschluss vom 14. Juni 2011, BK5b-11/018) Verstöße gegen die Entgeltmaßstäbe des Postgesetzes und das Diskriminierungsverbot festgestellt und die Unternehmen aufgefordert, die festgestellten Verstöße unverzüglich abzustellen (s. Tätigkeitsbericht Post 2010/2011, Seite 74 f.). Nachdem das VG Köln (Beschluss vom 1. September 2011, 22 L 1011/11) und das OVG NRW (Beschluss vom 15. November 2011, 13 B 1082/11) im Eilverfahren von der Rechtmäßigkeit der Entscheidung der Beschlusskammer ausgegangen sind, ist vor dem VG Köln (22 K 3725/11) nun das Hauptsacheverfahren anhängig.

4. Vorlage von Teilleistungsverträgen der DPIHS

Ebenfalls vor dem VG Köln (22 K 3555/14) anhängig ist eine Anfechtungsklage der DPIHS. Die DPIHS ist ein einhundertprozentiges Tochterunternehmen der DP AG und erbringt für ihre Kunden die teilleistungskonforme Aufbereitung und anschließende Einlieferung von Sendungen in das Netz der DP AG im Rahmen eines Teilleistungsvertrages. Das Unternehmen war durch Bescheid verpflichtet worden, der Bundesnetzagentur sämtliche Teilleistungsverträge im Sinne des § 28 PostG gemäß § 30 PostG vorzulegen, die sie mit Kunden geschlossen hatte. Die DPIHS ist der Auffassung, nicht zur Vorlage der Verträge verpflichtet zu sein, da zwar der zwischen ihr und der DP AG bestehende Vertrag ein Teilleistungsvertrag im Sinne des § 28 PostG sei, nicht hingegen die zwischen ihr und ihren Kunden vereinbarten Verträge.

C Sonstige Gerichtsentscheidungen

1. EuGH zu dem System „Mengenrabatt je Absender“ der belgischen bpost

Der EuGH hat sich im Rahmen eines Vorlageverfahrens mit der Zulässigkeit eines Rabattsystems auseinandergesetzt. Neben operativen Rabatten, die als Gegenleistung für Kosteneinsparungen aufgrund bestimmter Vorleistungen allen Absendern und Konsolidierern gewährt wurden, enthielt das im Jahre 2010 vom belgischen Incumbent bpost SA (bpost) eingeführte Rabattsystem auch reine Mengenrabatte. Als Bemessungsgrundlage stellten die Mengenrabatte bei der Einlieferung von Sendungen durch Konsolidierer nicht auf die Gesamtmenge der Sendungen aller Absender ab, sondern auf die Sendungsmenge, die individuell von jedem einzelnen Absender erzeugt wurde. Mit diesem System reagierte bpost nach eigenem Bekunden auf die Praxis mancher Konsolidierer, die Sendungen mehrerer Absender lediglich zu sammeln, um in den Genuss der höchsten Mengennachlässe zu gelangen, ohne dabei irgendeine operative Tätigkeit auszuüben. Vorrangiges Ziel des Rabattsystems sei nach ihrer Ansicht, die Absender anzureizen, mehr Sendungen zu verschicken. Die belgische Regulierungsbehörde (IBPT) erkannte in dem Rabattmodell einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot, indem Absender und Konsoliderer unterschiedlich behandelt würden.

Auf Vorlage des Brüsseler Appellationshofs, vor dem bpost Klage gegen die Entscheidung der IBPT erhoben hat, hat der EuGH mit Urteil vom 11. Februar 2015 (C-340/13) entschieden. Das beschriebene Rabattmodell sei mit dem europäischen Grundsatz der Nichtdiskriminierung, der für den Postbereich in Art. 12 vierter und fünfter Gedankenstrich der Richtlinie 97/67/EG niedergelegt ist, vereinbar.

Dieser allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz verlange, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, es sei denn, eine solche Behandlung sei objektiv gerechtfertigt. Zwar würden Absender und Konsolidierer ungleich behandelt, indem der Absender mit einer hohen eingelieferten Sendungsmenge einen Rabatt realisieren könne, den der Konsoliderer bei der Einlieferung gleicher Mengen verschiedener Absender nicht erzielen könne. Mit Blick auf das von bpost verfolgte Ziel, die Absender anzureizen, höhere Sendungsmengen zu generieren, seien Absender und Konsolidierer jedoch nicht in einer vergleichbaren Situation. Denn allein Absender hätten die Möglichkeit, höhere Sendungsmengen zu generieren. Konsolidierer könnten dagegen nicht zu einer Erhöhung der Sendungsmengen beitragen. Vielmehr laufe die Möglichkeit, allein durch Konsolidierung von Sendungen höhere Rabatte zu erzielen, dem mit dem Rabattsystem verfolgten Anreizzweck zuwider. Aufgrund der unterschiedlichen Situationen von Absendern und Konsolidierern sei eine unterschiedliche Behandlung nicht zu beanstanden.

Diese Einschätzung stehe nicht im Widerspruch zur Rechtsprechung des EuGH zu operativen Rabatten (EuGH, Urteile vom 6. März 2008, C-287/06 - C-292/06). Bezüglich solcher Rabatte befänden sich Absender und Konsolidierer in einer vergleichbaren Situation, soweit die Rabatte in gleichem Maße die beim Postdienstleister durch die Eigenleistungen des Einlieferers eingesparten Kosten widerspiegeln.

2. EuGH zu der Umsetzung der Rückforderung von Pensionssubventionen durch die Bundesrepublik Deutschland

Auf Grundlage von Regelungen des Postpersonalrechtsgesetzes übernimmt die Bundesrepublik Deutschland einen Teil der Kosten, die die DP AG aufgrund von Zahlungen an ihre ehemaligen Beamten entstehen. Durch Beschluss (2012/636) hat die Europäische Kommission festgestellt, dass diese Pensionssubventionen mit dem Binnenmarkt vereinbar seien, soweit sie für Beamte in preisregulierten Diensten geleistet wurden. Mit dem Binnenmarkt nicht zu vereinbarende Beihilfen stellten sie jedoch dar, soweit sie für Beamte geleistet würden, die in nicht preisregulierten Diensten tätig waren. Die Kommission verpflichtete die Bundesrepublik Deutschland, die letztgenannten Zahlungen von der DP AG zurückzufordern. Diese Entscheidung wurde sowohl von der Bundesrepublik Deutschland als auch von der DP AG mit Klagen angegriffen, die noch immer anhängig sind.

Während die gerichtliche Überprüfung der Kommissionsentscheidung in der Hauptsache noch aussteht, haben sich auch bei der einstweiligen Umsetzung der Rückzahlungsverpflichtung unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Rückforderungshöhe gezeigt. Die Bundesrepublik Deutschland hatte sich zur Differenzierung zwischen preisreguliertem und nicht preisreguliertem Bereich auf Entscheidungen der nationalen Kartellbehörden gestützt. Diese Entscheidungen gehen von einem einheitlichen, preisregulierten Geschäftskundenpaketmarkt aus. Dem entsprechend wurden für diesen Bereich keine Pensionssubventionen zurückgefordert. Die Europäische Kommission ist hingegen der Auffassung, die Bundesrepublik Deutschland sei verpflichtet gewesen, für den in Rede stehenden Zeitraum zwischen 2003 und 2012 eine eigenständige Marktabgrenzung nachträglich vorzunehmen. Diese – so die Kommission – werde ergeben, dass der Versand von Geschäftskundenpaketen an Geschäftskunden (sog. business-to-business- oder B2B-Markt) einen eigenständigen Markt darstelle, der – mangels marktbeherrschender Stellung der DP AG nicht dem preisregulierten Bereich zuzurechnen sei. Träfe diese Einschätzung der Kommission zu, so hätte die Bundesrepublik Deutschland einen höheren Betrag an Pensionssubventionen zurückzufordern als bislang erfolgt.

Der EuGH hat mit Urteil vom 6. Mai 2015 (C-674/13) entschieden, dass die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet gewesen wäre, eine neuerliche, den Zeitraum 2003 bis 2012 umfassende Marktabgrenzung vorzunehmen. Dabei wäre zu ermitteln gewesen, ob der B2B-Markt einen eigenständigen Markt dargestellt habe und ob – sollte dies der Fall sein – eine marktbeherrschende Stellung der DP AG auf diesem Markt vorgelegen habe. Durch den Verzicht auf eine solche Marktabgrenzung habe die Bundesrepublik Deutschland daher gegen europäische Verpflichtungen verstoßen.

3. EuG zu Beihilfeprüfverfahren der EU-Kommission

Das EuG hat mit Urteil vom 18.09.2015 (T-421/07) entschieden, dass die EU-Kommission 2007 ihr Beihilfeprüfverfahren betreffend staatliche Beihilfen der Bundesrepublik Deutschland an die DP AG nicht hatte ausweiten dürfen und die Entscheidung der Kommission vom 12.09.2007 (Beihilfe C 36/07 [ex NN 25/07]) für nichtig erklärt.

Die EU-Kommission hatte bereits 1999 ein Beihilfeprüfverfahren hinsichtlich verschiedener Maßnahmen zugunsten der Deutschen Post eingeleitet und im Jahr 2002 entschieden, dass die Bundesrepublik Deutschland der DP AG eine mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare staatliche Beihilfe in Höhe von 572 Mio. Euro gewährt habe, die zurückzufordern sei. Diese Entscheidung erklärte das EuG 2008 für nichtig, was 2010 durch den EuGH bestätigt wurde.

2007 erließ die EU-Kommission die Entscheidung, das 1999 eingeleitete Prüfverfahren zu ergänzen, um festzustellen, ob die DP AG über die 572 Mio. Euro hinaus einen überhöhten Ausgleich erhalten habe. Gegen diese Entscheidung erhob die DP AG im Jahr 2007 die vorliegende Klage beim EuG, welches die Klage im Jahr 2011 als unzulässig abwies. Der EuGH hob dieses Urteil 2013 auf und verwies die Rechtssache an das EuG zurück. Der EuGH stellte in seinem Urteil fest, dass das 1999 eröffnete Beihilfeprüfverfahren durch die erste Entscheidung der EU-Kommission von 2002 vollständig abgeschlossen sei.

Das EuG hat in seiner erneuten Entscheidung vom 18.09.2015 die Entscheidung der EU-Kommission von 2007 nunmehr für nichtig erklärt. Die angefochtene Entscheidung der EU-Kommission von 2002 sei unter Verstoß gegen die Verordnung Nr. 659/1999 und den Grundsatz der Rechtssicherheit erlassen worden, da durch sie das mit der Entscheidung von 2002 vollständig abgeschlossene förmliche Prüfverfahren wieder eröffnet worden sei, um eine neue Entscheidung zu erlassen, ohne die Entscheidung von 2002 zu widerrufen oder zurückzunehmen. Die streitigen Maßnahmen seien nämlich bereits Gegenstand dieses durch die Eröffnungsentscheidung von 1999 eingeleiteten förmlichen Prüfverfahrens gewesen, das durch die Entscheidung der EU-Kommission von 2002 vollständig abgeschlossen wurde. Die EU-Kommission könne sich auch nicht mit Erfolg darauf berufen, dass die Entscheidung von 2002 durch Nichtigerklärung im Jahr 2008 rückwirkend weggefallen sei.

4. EuGH zu dem Rabattsystem der dänischen Post Danmark A/S

Der EuGH hatte im Rahmen eines Vorlageverfahrens (C-23/14, Post Danmark II) zu entscheiden, anhand welcher Kriterien zu beurteilen ist, ob das Rabattsystem eines marktbeherrschenden Unternehmens eine wettbewerbswidrige Verdrängungswirkung entfalten kann. Anlass dieser Vorlage war ein Rabattsystem der Post Danmark A/S. Das fragliche Rabattsystem gewährte je nach geschätzter Jahreseinlieferungsmenge einen gestaffelten Rabatt von 6 Prozent bis 16 Prozent. Der Rabatt stand unter dem Vorbehalt, dass die zu Beginn eines Jahres geschätzten Sendungsmengen tatsächlich erzielt wurden. Der letztlich festgelegte Rabattsatz fand somit auf alle im betreffenden Zeitraum aufgegebenen Sendungen Anwendung, nicht nur auf diejenigen, die die anfangs geschätzte Menge überschritten. Entsprechend traf einen Kunden, dessen Auftragsvolumen sich als niedriger erwies als das geschätzte, eine Rückerstattungspflicht gegenüber Post Danmark.

Der EuGH hat mit Urteil vom 6. Oktober 2015 entschieden, dass die Frage, ob das Rabattsystem eines marktbeherrschenden Unternehmens geeignet ist eine wettbewerbswidrige Verdrängungswirkung zu entfalten, anhand einer Gesamtwürdigung sämtlicher Umstände zu entscheiden ist. Dabei seien insbesondere die Kriterien und Modalitäten der Rabattgewährung, der Umfang der beherrschenden Stellung des betreffenden Unternehmens und die besonderen Wettbewerbsbedingungen auf dem relevanten Markt zu prüfen. Die Feststellung dieser Umstände bezogen auf das beschriebene Rabattsystem der Post Danmark überließ der EuGH dem vorlegenden See- und Handelsgericht. Nach der für ihn erkennbaren Aktenlage sei jedoch festzustellen, dass das beschriebene Rabattsystem eine wettbewerbswidrige Verdrängungswirkung entfalte. Auch ohne eine förmliche Verpflichtung der Kunden, ihren Bedarf ausschließlich oder zu einem bestimmten Teil bei der Post Danmark zu decken, sei das Rabattsystem geeignet, den Bezug bei konkurrierenden Unternehmen zu erschweren. Die vergleichsweise hohen Rabatte von 6 bis 16 Prozent sowie der vergleichsweise lange Referenzzeitraum von einem Jahr lösten eine erhebliche Sogwirkung aus.

Mit seiner Entscheidung präzisierte der EuGH seine bisherige Rechtsprechung zur Missbräuchlichkeit von Rabattsystemen. Er stellte klar, dass es für die Beurteilung des Rabattsystems eines marktbeherrschenden Unternehmens nicht maßgeblich darauf ankomme, ob dieses System einer herkömmlichen Kategorie

– den (zulässigen) Mengenrabatten oder den (unzulässigen) Treuerabatten – zugeordnet werden könne. Entscheidend sei, ob die gewährten Rabatte geeignet sind, eine Verdrängungswirkung auf dem relevanten Markt zu entfalten, für die es an einer wirtschaftlichen Rechtfertigung, nämlich der Weitergabe einer Kostenersparnis an die Kunden, fehlt.

5. Finanzgericht Köln zu Klagen auf Befreiung von der Umsatzsteuerpflicht

Im März 2015 wies das Finanzgericht Köln die Klage eines Wettbewerbers der DP AG ab. Das Gericht befand, dass die von dem Unternehmen erbrachten Postdienste nicht nach § 4 Nr. 11b UStG von der Umsatzsteuer zu befreien sind. Das Gericht begründete dies damit, der Wettbewerber erbringe keine flächendeckende Universaldienstleistung, da er teilweise auf die Infrastruktur der DP AG für die Zustellung zurückgreife. Damit erspare sich das Unternehmen selbst unwirtschaftliche Kostenstrukturen. Dies ist dem Gericht zufolge nicht vereinbar mit der Intention der Steuerbefreiung. Auch nahm der Kläger nicht an sechs Werktagen Zustellungen vor, wie dies von der PUDLV vorgeschrieben sei. Der Kläger legte Revision zum Bundesfinanzhof ein.

Drei weitere Wettbewerber der DP AG, die förmliche Zustellungen nach § 33 PostG anbieten, hatten ebenfalls Klage auf Befreiung von der Verpflichtung zur Erhebung und Abführung von Umsatzsteuer erhoben. Das Finanzgericht wies auch diese Klagen ab. Zur Begründung führte es aus, die förmliche Zustellung sei nur für Behörden und Gerichte zugänglich. Auch bei diesen drei Klagen wurde die Revision zugelassen.

6. Arbeitsgericht Bonn zu Einsatz von Beamten im Streik

Das Arbeitsgericht Bonn (3 Ga 18/15) hat am 26. Mai 2015 im Wege des einstweiligen Verfügungsverfahrens entschieden, dass die DP AG im Streik Beamte einsetzen darf. Ein freiwilliger Einsatz von Beamten auf bestreikten Arbeitsplätzen sei zulässig. Eindeutige Widersprüche und damit ein fehlendes Einverständnis der eingesetzten Beamten seien nicht erfolgt oder nicht beweisbar.

Mit Entscheidung vom 2. Juli 2015 wies das Bonner Arbeitsgericht (3 Ga 20/15) erneut einen Antrag von ver.di im einstweiligen Verfügungsverfahren ab. Die Gewerkschaft hatte beantragt, der DP AG zu untersagen, Beamte gegen ihren Widerspruch auf Arbeitsplätzen streikender Arbeitnehmer einzusetzen. Das Gericht stellte nach der mündlichen Verhandlung fest, dass sich allenfalls einzelne mögliche Widersprüche bestätigt hätten, jedoch nicht zweifelsfrei ein Verstoß im gravierenden Umfang vorlag. Dies rechtfertige jedoch keinen tiefgreifenden Eingriff in die Betriebsorganisation der DP AG.

7. Oberverwaltungsgericht NRW zu der Unzulässigkeit von Sonntagsarbeit

Das OVG NRW hat am 10. Juli 2015 (4 B 791 und 792/15) die Eilentscheidung des VG Düsseldorf (15 L 2301 und 2312/15) bestätigt, wonach die DP AG und die DHL Delivery Düsseldorf GmbH an Sonntagen keine Post zustellen dürfen. Die Unternehmen wollten die Sonntagszustellung zum Abbau des streikbedingten Arbeitsrückstandes nutzen. Zuvor hatte die Bezirksregierung Düsseldorf beiden Postdienstleistungsunternehmen untersagt, ihre Arbeitnehmer an Sonn- und Feiertagen Briefe, Päckchen und Pakete zustellen zu lassen und sonstige Postdienstleistungen zu erbringen, weil dies gegen das Arbeitszeitgesetz verstoße. Das Erfordernis zeitnaher Zustellung und das nachvollziehbare Interesse am Abbau von Rückständen seien zumindest bei gewöhnlicher Post nicht höher zu gewichten als der Feiertagsschutz, selbst wenn damit eine geringfügige weitere Verzögerung bei der Auslieferung verbunden sein sollte.

Während einige Bundesländer Anträge der DP AG auf Sonntagszustellung zurückwiesen, billigten andere Bundesländer die ausnahmsweise Zustellung.

V Sonstige Entscheidungen

Seit 2012 hat das Bundeskartellamt die Gewährung von Rabatten an Großkunden durch die DP AG überprüft (B 9 - 128/12). Mit Beschluss vom 2. Juli 2015 hat es nun festgestellt, dass die DP AG gegen nationales und europäisches Recht verstoßen hat. Zum einen habe sie mit Kunden Entgelte für die Ende-zu-Ende-Beförderung von Briefsendungen vereinbart, die niedriger waren als die Entgelte für das Vorleistungsprodukt, das Wettbewerber für eigene Ende-zu-Ende-Angebote an Endkunden bei der DP AG nachfragen können (Preis-Kosten-Schere). Zum anderen habe die DP AG mit Kunden Vereinbarungen abgeschlossen, die unzulässige Treuerabatte bzw. Alleinbezugsbindungen enthielten.

Die Entscheidung des Bundeskartellamtes bezieht sich auf Verträge zwischen der DP AG und vier großen Telekommunikationsunternehmen. In den Verträgen wurden bestimmte Zielpreise für einzelne Postdienstleistungen festgelegt. Diese vereinbarten Entgelte lagen unterhalb der Entgelte, die die Kunden unter Berücksichtigung des jeweiligen Sendungsmixes nach den geltenden Preisen der DP AG hätten erzielen können und auch unterhalb der Vorleistungsentgelte, die Wettbewerber als Grundlage für ein eigenes Endkundenangebot hätten in Anspruch nehmen müssen. Es war Wettbewerbern daher unmöglich, ein vergleichbares Angebot an diese Kunden zu unterbreiten.

Um die niedrigeren Entgelte zu rechtfertigen, wurden zwischen den Vertragspartnern verschiedene Instrumente vereinbart, die als entgeltliche Leistung in die Entgeltberechnung einflossen. So wurde etwa der Aufdruck des Logos der DP AG oder des Schriftzuges „versendet durch die Deutsche Post“ mit einem Entgeltnachlass je Sendung vergütet. Gleiches galt für die Lieferung sog. Qualitätsdaten (Mitteilung oder Weiterleitung von Kundenbeschwerden über die Zustellung). In einem Fall wurde ein Großkundenrabatt gewährt, wenn in einem Quartal bestimmte Einlieferungsmengen erreicht wurden. Das Bundeskartellamt hat diesen Instrumenten insgesamt keinen eigenständigen wirtschaftlichen Wert beigemessen, der die niedrigeren Entgelte rechtfertigen könne. Vielmehr nahm es an, dass die verschiedenen Vereinbarungen als bloße Instrumente zur Erreichung des vereinbarten Zielpreises dienten.

Daneben enthielten die Verträge unzulässige Kundenbindungen in Form von Treuerabatten bzw. Alleinbezugsvereinbarungen. Denn die Einräumung der Rabatte in Form der beschriebenen Zielpreisvereinbarungen knüpfte an die Deckung von deutlich mehr als 90 Prozent des Gesamtbedarfes an Postdienstleistungen bei der DP AG an. In Verbindung mit Vertragslaufzeiten von 27 bis 63 Monaten entfalteten diese faktischen Alleinbezugsbindungen eine unzulässige Sogwirkung und stellten damit ein unzulässiges Wettbewerbsverhalten dar.

VI Anhang

Mitglieder Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR)

Prof. Dr. Wolfgang Ballwieser (emer.) Fakultät für Betriebswirtschaft Ludwig-Maximilians-Universität Ludwigstr. 28 RG, 80539 München	Prof. Dr. Frank Brettschneider **) Universität Hohenheim Fachgebiet Kommunikationswissenschaft Fruwirthstraße 46, Kavaliershaus 3 70593 Stuttgart
Univ.-Prof. Dr. Torsten J. Gerpott Mercator School of Management Universität Duisburg-Essen Lehrstuhl Unternehmens- und Technologieplanung Lotharstr. 65, 47057 Duisburg	Prof. Dr. Ludwig Gramlich *) Technische Universität Chemnitz Professur für öffentliches Recht und Öffentliches Wirtschaftsrecht Reichenhainer Str. 39, 09126 Chemnitz
Prof. Dr. Justus Haucap **) Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf Universitätsstr. 1, 40225 Düsseldorf	Dr. Iris Henseler-Unger **) General Manager and Director (WIK) Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH Postfach 20 00, 53588 Bad Honnef oder: Rhöndorfer Str. 68, 53604 Bad Honnef
Univ.-Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M. Direktor des Instituts für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht (ITM) Öffentlich-rechtliche Abteilung Leonardo-Campus 9, 48149 Münster	Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M. Fakultät für Rechtswissenschaft Universität Regensburg Universitätsstraße 31, 93053 Regensburg

Prof. Dr. Herbert Kubicek *) Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH (ifib) Forschungsinstitut an der Universität Bremen Am Fallturm 1 D, 28359 Bremen	Univ.-Prof. Dr.-Ing. Albert Moser Leiter des Instituts für Elektrische Anlagen und Energiewirtschaft RWTH Aachen Schinkelstraße 6, 52062 Aachen
Dr. Karl-Heinz Neumann *) Geschäftsführer und Direktor des (WIK) Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH Postfach 20 00, 53588 Bad Honnef oder: Rhöndorfer Str. 68, 53604 Bad Honnef	Prof. Dr. Dres. h. c. Arnold Picot (Vorsitz) Universität München Forschungsstelle für Information, Organisation und Management Ludwigstraße 28, 80539 München
Univ.-Prof. Dr. Dr. Franz Jürgen Säcker Institut für Energie- und Regulierungsrecht Berlin e. V. EUREF-Campus 13 Torgauer Str. 12 – 15, 10829 Berlin	Prof. Dr. Jens-Peter Schneider **) Albert-Ludwigs-Universität Freiburg Institut für Medien- und Informationsrecht Rempartstr. 4, 79085 Freiburg
Prof. Dr. Wolfgang Ströbele (emer.) *) Universität Münster Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie Universitätsstr. 14- 16, 48143 Münster	Prof. Dr.-Ing. Peter Vary Institut für Nachrichtengeräte und Datenverarbeitung RWTH Aachen 52056 Aachen

*) bis 31.12.2014

**) ab 01.01.2015

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Postmärkte 2014 - Umsatz insgesamt 11
Abbildung 2: Umsatzanteil Bereiche KEP 2014 14
Abbildung 3: Prozentuale Veränderung Umsatz 2010 bis 2014 15
Abbildung 4: Sendungsmengenanteile Bereiche KEP 2014 16
Abbildung 5: Prozentuale Veränderung Sendungsmengen 2010 bis 2014 17
Abbildung 6: Umsatz insgesamt nach Sendungsströmen 2010 bis 2014 18
Abbildung 7: Sendungsmengen insgesamt nach Sendungsströmen 2010 bis 2014 19
Abbildung 8: Umsätze und Mengen im lizenzpflichtigen Bereich 25
Abbildung 9: Umsätze nach Anbietergruppen 2010 bis 2015 26
Abbildung 10: Entwicklung der Sendungsmengen 27
Abbildung 11: Aufteilung der Gesamtumsätze nach Produktgruppen 28
Abbildung 12: Umsatzentwicklung Förmliche Zustellung in Mio. Euro 29
Abbildung 13: Mengenentwicklung Förmliche Zustellung in Mio. Stück 30
Abbildung 14: Unternehmenskonzentration 2014 (ohne Deutsche Post-Gruppe) 31
Abbildung 15: Umsatzanteile nach Auftraggebern der Briefbeförderung 2014 32
Abbildung 16: Beschäftigte im lizenzpflichtigen Briefbereich 2014 33
Abbildung 17: Teilleistungsverträge mit Beförderungsleistungen zu oder beginnend an Großannahmestellen 35
Abbildung 18: Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG 43
Abbildung 19: Marktanteile (Umsatz) Paketbereich 2014 45
Abbildung 20: Lizenzerteilung und Marktaustritte 2014 und 2015 54
Abbildung 21: Beschwerden 2014 62

Abbildung 22: Beschwerden 2015 63
Abbildung 23: Beschwerden nach Bundesländern 2014 64
Abbildung 24: Beschwerden nach Bundesländern 2015 65
Abbildung 25: Beschwerdegründe - Brief 2014 66
Abbildung 26: Beschwerdegründe Brief 2015 67
Abbildung 27: Beschwerdegründe Paket 2014 68
Abbildung 28: Beschwerdegründe Paket 2015 69
Abbildung 29: Schlichtungsverfahren nach Produktart 2014 und 2015 70
Abbildung 30: Verfahrensergebnisse und -gründe 2014 und 2015 71
Abbildung 31: Schlichtungsverfahren Forderungen und Erstattungsbeträge 2014 und 2015 72
Abbildung 32: Standardisierungsgremien im postalischen Bereich auf europäischer Ebene 93

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Deutscher KEP-Markt im Überblick 13

Tabelle 2: Volumen grenzüberschreitender Sendungen von 2010 bis 2014 20

Tabelle 3: Umsatzanteile nach Anbietergruppen in Prozent 2010 bis 2015 26

Tabelle 4: Unternehmen im lizenzpflichtigen Bereich nach Umsatzgruppen (ohne Deutsche Post-Gruppe) 31

Tabelle 5: Teilleistungsverträge mit Transportvorleistungen im Jahr 2014 34

Tabelle 6: Teilleistungsverträge mit Transportvorleistungen im Jahr 2015 35

Tabelle 7: Teilleistungsverträge mit Entgeltsicherungsvorleistungen 2014 und 2015 36

Tabelle 8: Zusatzvereinbarungen zu Teilleistungsverträgen 2014 und 2015 36

Tabelle 9: Briefpreise 2010 bis 2015 42

Tabelle 10: Briefkästen der DP AG 60

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
B2B	Business to Business
B2C	Business to Customer
B2X	Business to Any
BdKEP	Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste e. V.
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BGBl	Bundesgesetzblatt
BIEK	Bundesverband Paket und Expresslogistik
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bpost	belgische nationale Postunternehmen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

BVKom	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
BZA	Briefzentrum Abgang
BZE	Briefzentrum Eingang
bzw.	beziehungsweise
C2X	Customer to Any
ca.	circa
CD	Compador Dienstleistungs GmbH
CEN	Europäisches Komitee für Normung
CERP	Europäisches Komitee für Regulierung im Postbereich
d. h.	das heißt
DIN	Deutsches Institut für Normung
DP AG	Deutsche Post Aktiengesellschaft
DP DHL	Deutsche Post DHL
DPD	Dynamic Parcel Distribution
DPIHS	Deutsche Post InHaus Services GmbH
DSM	Digitaler Binnenmarkt
DVPT	Deutscher Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V.
E+1	Einwurftag + 1 Werktag
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung
EN	Europäische Norm
ERGP	Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste
etc.	et cetera

EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GLS	General Logistics Systems
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GS1	Global Standards One
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IBPT	belgische Regulierungsbehörde
KeL	Kosten der effizienten Leitungsbereitstellung
KEP	Kurier-Express-Paket
LR	Leitregion
LZ	Leitzone
Mio.	Million
Mrd.	Milliarden
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
p	Prognosewert
PDLV	Postdienstleistungsverordnung
PDSV	Postdienste-Datenschutzverordnung
PEntgV	Postentgeltregulierungsverordnung

PLZ	Postleitzahl
PostG	Postgesetz
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung
PZA	Postzustellungsauftrag
s.	siehe
S.	Seite
s. a.	siehe auch
SCHUFA	Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung
sog.	sogenannte
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange Instrument
TC	Technical Committee
TH	Thüringen
TNT	Thomas Nationwide Transport
TS	Technische Spezifikation
u. a.	unter anderem
UPS	United Parcel Service
Urt. v.	Urteil vom
UStG	Umsatzsteuergesetz
ver.di	Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VZ	Verbraucherzentrale

WAR	Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen
WIK	Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste
WPV	Weltpostverein
z. B.	zum Beispiel

Post 2015:
Postwendende Reform – Jetzt!

Sondergutachten 74

Sondergutachten der Monopolkommission
gemäß § 44 PostG in Verbindung mit § 81 Abs. 3 TKG 1996

2015

Inhaltsverzeichnis

Vorwort **127**

Kurzfassung **129**

Kapitel 1

Markt- und Wettbewerbsentwicklung **138**

1.1 Lizenzpflichtige Postdienstleistungen 138
1.1.1 Briefdienstleistungen 138
1.1.2 Elektronische Postdienstleistungen und Hybridpost 146
1.2 Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen 149
1.2.1 Marktabgrenzung 149
1.2.2 Märkte für Kurier-, Express- und Paketdienste 152
1.2.3 Marktintegration von E-Commerce und Paketdiensten 156
1.2.4 Institutionelle Harmonisierung internationaler Paketmärkte 157

Kapitel 2

Rechts- und Regulierungsrahmen **162**

2.1 Entgeltregulierung 162
2.1.1 Endkundenentgelte 162
2.1.2 Zugang zu Komponenten der postalischen Infrastruktur 175
2.1.3 Förmliche Zustellungen 177
2.1.4 Großkunden- und Teilleistungsentgelte 178
2.1.5 Kostenmaßstab 180
2.1.6 Novellierung der Post-Entgeltregulierungsverordnung 182
2.2 Fusionskontrolle 185
2.3 Missbrauchsaufsicht 186
2.3.1 Sektorspezifische Missbrauchsaufsicht 186
2.3.2 Kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht 191
2.3.3 Bußgelder 193
2.3.4 Schadensersatzpflicht 194
2.4 Universaldienst 195
2.4.1 Reform des Universaldienstes 195
2.4.2 Umsatzsteuerbefreiung von Universaldienstleistungen 200
2.5 Vergaberecht 203
2.5.1 Entscheidungspraxis 203
2.5.2 Modernisierung des Vergaberechts 206
2.6 Behördliche Untersuchungen 209
2.6.1 Kostenprüfung und regulatorische Datenerfassung 209
2.6.2 Marktaufsicht und -beobachtung 211
2.7 Gesetzlicher Mindestlohn 214
2.8 Proaktive Einflussnahme des Bundes 217
2.8.1 Der Bund als Financier der Postbeamtenversorgungskasse 217
2.8.2 Der Bund als Anteilseigner der Deutsche Post AG 218

Kapitel 3

Handlungsempfehlungen **221**

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Sendungsmengen und Umsätze im Briefbereich seit 1998 140
Abbildung 1.2: Standardbrief bis 20 g – Porto von 1948 bis 2016.....141
Abbildung 1.3: Teilleistungssendungen und Rabatte auf Standardbriefe seit 2008 144
Abbildung 1.4: Wettbewerbs- und Marktentwicklung bei Paketdiensten seit 2006.....154

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEntG	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
Art.	Artikel
a. a. O.	am angegebenen Ort
a. F.	alte Fassung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BKartA	Bundeskartellamt
BNetzA	Bundesnetzagentur
BuG	Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
B2B	Business-to-Business
B2C	Business-to-Consumer
B2X	Business-to-Business und Business-to-Consumer
ca.	circa
C2B	Consumer-to-Business
C2C	Consumer-to-Consumer
C2X	Consumer-to-Business und Consumer-to-Consumer
DM	Deutsche Mark
DPAG	Deutsche Post AG
DSM	Digital Single Market
DTAG	Deutsche Telekom AG
d. h.	das heißt
EEE	Einheitliche Europäische Eigenerklärung

EGovG	E-Government-Gesetz, Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung
eIDAS-Vo	Verordnung für elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt
ERGP	European Regulator Group for Postal Services
etc.	et cetera
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
E-Commerce	Internethandel
EU-Kommission	Europäische Kommission
EU-Postdiensterichtlinie	Richtlinie 97/67/EG, zuletzt geändert durch Richtlinie 2008/6/EG
FG	Finanzgericht
FKVO	Fusionskontrollverordnung
f.	folgende
Fn.	Fußnote
g	Gramm
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GG	Grundgesetz
IPC	International Post Corporation
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Höhe von
i. S. d.	im Sinne des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
KeL	Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung
KEP	Kurier-, Express- und Paketdienste
kg	Kilogramm
KG	Kammergericht
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LRIC	Long Run Incremental Costs
MiLoG	Mindestlohngesetz

Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Nr.	Nummer
N. N.	Nomen Nominandum
OLG	Oberlandesgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PEntgV	Post-Entgeltregulierungsverordnung
PostG	Postgesetz
PostPersRG	Postpersonalrechtsgesetz
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung
PZA	Postzustellungsauftrag
p. a.	per annum
Rn.	Randnummer
S.	Seite
Stck.	Stück
TKG	Telekommunikationsgesetz
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
Tz.	Textziffer
UStAE	Umsatzsteuer-Anwendungserlass
UStG	Umsatzsteuergesetz
u. a.	und andere
VergModG	Vergaberechtsmodernisierungsgesetz
VG	Verwaltungsgericht
Vgl.	Vergleiche
VK	Vergabekammer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WIK-Institut	Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH
X-Faktor	Produktivitätsfortschrittsrate
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

Vorwort

Der Monopolkommission legt mit diesem Bericht ihr neuntes Sondergutachten zur Wettbewerbsentwicklung auf den deutschen Postmärkten vor und erfüllt damit den gesetzlichen Auftrag des § 44 Postgesetz (PostG) i. V. m. § 81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz (TKG) 1996.* Die Monopolkommission nimmt Stellung zu der Frage, ob auf den Märkten des Postwesens funktionsfähiger Wettbewerb herrscht, und weist auf notwendige Änderungen im Postgesetz, in der Post-Entgeltregulierungsverordnung sowie in der Post-Universaldienstleistungsverordnung hin.

Zur Vorbereitung ihres Gutachtens zum Postwesen hat die Monopolkommission am 22. April 2015 in zwei nicht öffentlichen mündlichen Anhörungen mit Marktteilnehmern und Verbänden über die Wettbewerbsentwicklung und die Effektivität des geltenden Rechts- und Regulierungsrahmens im Postwesen diskutiert. In den Anhörungen vertreten waren:

- Bundesverband Briefdienste e. V. (BBD),
- Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste e. V. (BdKEP),
- Bundesverband Deutscher Postdienstleister e. V. (BvDP),
- Bundesverband Paket und Expresslogistik e. V. (BIEK),
- Deutsche Post AG,
- Francotyp-Postalia Holding AG,
- Hermes Logistik Gruppe Deutschland GmbH,
- P2 Brief + Paket GmbH & Co. KG,
- Postcon Deutschland B. V. & Co. KG.

Die Teilnehmer der Anhörungen haben ihre mündlichen Beiträge durch schriftliche Stellungnahmen ergänzt. Darüber hinaus wurde eine Vielzahl an Unternehmen und Verbänden um schriftliche Stellungnahme gebeten, wovon die im Folgenden Genannten dieser Bitte nachkamen: Christliche Gewerkschaft Postservice und Telekommunikation (CGPT), CITIPOST GmbH, CITIPOST Göttingen, Google UK Limited, Händlerbund e. V., IKEA Distribution Services GmbH & Co. KG, Issit e. V., LVZ Logistik GmbH, MAZMail GmbH, Nordbrief Rostock GmbH, Postagenturnehmerverband Deutschland e. V. Ferner wurde eine Vielzahl an wissenschaftlichen Sachverständigen befragt, die WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH gab eine mündliche, die Herren Professoren Dr. Ludwig Gramlich und Dr. Christian Koenig, LL.M. gaben jeweils eine schriftliche Stellungnahme ab. Des Weiteren hat ein Großteil der Vergabekammern der Länder schriftliche Stellungnahmen übermittelt.

Die Vizepräsidenten der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Herr Dr. Wilhelm Eschweiler und Herr Peter Franke, sowie Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen dieser Behörde haben mit der Monopolkommission am 3. September 2015 Fragen zur Wettbewerbsentwicklung auf den Postmärkten und insbesondere Fragen zur Anwendung des Regulierungsrahmens erörtert.

Weiterhin haben am 3. September 2015 der Präsident des Bundeskartellamtes, Herr Andreas Mundt, sowie Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen dieser Behörde mit der Monopolkommission Fragen zur Wettbewerbsentwicklung auf den Postmärkten und insbesondere Fragen zur Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechtes im Postwesen diskutiert.

Darüber hinaus gab es vielfältige Kontakte zwischen Mitarbeitern der Monopolkommission und Mitarbeitern sowie Mitarbeiterinnen der Bundesnetzagentur, des Bundeskartellamtes und Vertretern sowie Vertreterinnen von einer Reihe von Unternehmen und Verbänden. Die Monopolkommission dankt allen Beteiligten für ihre Mitwirkung.

---

* Die Verweisung des § 44 PostG auf das Telekommunikationsgesetz in seiner Fassung vom 25. Juli 1996 hätte aufgrund der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes einer Änderung des Postgesetzes bedurft. Dazu ist es noch immer nicht gekommen. Die Monopolkommission geht jedoch für die vorliegende Stellungnahme davon aus, dass der gesetzliche Auftrag für das Sondergutachten im Postsektor inhaltlich unverändert fortbesteht.

Die Monopolkommission bedankt sich bei ihrem wissenschaftlichen Mitarbeiter Herrn Dr. Oliver Bischoff, der das Gutachten federführend betreut hat.

Bonn, im Dezember 2015

Daniel Zimmer

Dagmar Kollmann

Thomas Nöcker

Achim Wambach

Angelika Westerwelle

Kurzfassung

Briefdienstleistungen

K1. Die Monopolkommission stellt für den Berichtszeitraum dieses Sondergutachtens keine wesentlichen Veränderungen in der Wettbewerbsintensität auf dem Briefmarkt in Deutschland fest: Ein funktionsfähiger und wirksamer Wettbewerb konnte sich bislang immer noch nicht entwickeln. Die Deutsche Post AG (DPAG) verfügt im Bereich der lizenzpflichtigen Beförderung von Briefsendungen bis 1.000 g mit einem Marktanteil von nahezu 90 Prozent weiterhin über eine marktbeherrschende Stellung. Zur Förderung des Wettbewerbs ist eine Verbesserung der rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen dringend geboten. Das übergeordnete Ziel muss sein, alternative Zustellwege zu schaffen und die Abhängigkeit der Marktteilnehmer von der DPAG zu verringern. Den Grundstein hierfür kann nur eine Marktordnung legen, die keine Anreize zu missbräuchlichem Verhalten setzt, eine regulatorische Bevorzugung des Marktbeherrschers vermeidet und Investitionen in Innovationen begünstigt.

K2. Der Umsatz im Briefmarkt blieb 2014 mit ca. EUR 8,5 Mrd. im Vergleich zum Vorjahr nahezu unverändert; damit trug der Briefmarkt zu ungefähr einem Drittel zum Gesamtumsatz im Postwesen bei. Das Sendungsvolumen von Briefen verringerte sich im Berichtszeitraum von etwa 16,1 Mrd. Stck. auf ca. 15,7 Mrd. Stck. Für die nächsten Jahre wird gemeinhin von einem weiteren Rückgang der Sendungsmengen ausgegangen. Für diese Entwicklung wird vor allem das sich in Zeiten zunehmender Digitalisierung verändernde gesellschaftliche Kommunikationsverhalten verantwortlich gemacht.

K3. Der Großteil des Marktumsatzes wird durch die Beförderung von Geschäftskundenbriefen erzielt, was sich in diesem Teilbereich auf die Wettbewerbsintensität auswirkt. Während im Privatkundensegment faktisch kein Wettbewerb stattfindet, haben sich im Geschäftskundensegment mittlerweile Wettbewerber etablieren können – die DPAG konnte ihre marktbeherrschende Stellung im Geschäftskundenbereich gleichwohl wahren.

K4. Die Beförderung von Briefsendungen erfolgt nach wie vor hauptsächlich über das Zustellnetz der DPAG. Fast 90 Prozent aller Briefe werden durch die DPAG zugestellt. Hierbei handelt es sich zum einen um Sendungen, welche bei der DPAG aufgegeben und zum anderen um Sendungen, die von Wettbewerbern und Großkunden in ein Briefzentrum der DPAG zur Endzustellung eingeliefert wurden.

K5. Die Marktdominanz der DPAG im Briefmarkt beruht vor allem darauf, dass die DPAG als Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost die flächendeckende Netzinfrastruktur für die Briefbeförderung (sowie für die Paketbeförderung) übernommen hat. Sie ist bis heute der einzige Briefdienstleister, der über ein flächendeckendes Briefnetz verfügt und der sowohl im lizenzpflichtigen Brief- wie auch im nicht lizenzpflichtigen Paketbereich tätig ist. Die DPAG verfügt damit seit Beginn der Liberalisierung der Postmärkte über einen fundamentalen Wettbewerbsvorteil gegenüber allen anderen Briefdienstleistern, der ein hohes Marktmacht- und Missbrauchspotenzial in sich birgt.

K6. Dieses Marktmacht- und Missbrauchspotenzial kommt etwa in der Ausgestaltung der Teilleistungsentgelte samt Rabatten zum Tragen. Steigen die Teilleistungsentgelte aus Sicht der Wettbewerber, sinken deren Gewinnmargen, wodurch sich ein Verdrängungswettbewerb entfalten könnte, der zu Marktaustritten führen würde. Sinken dagegen die Teilleistungsentgelte, steigen zwar deren Gewinnmargen an, jedoch würden für sie die Aufrechterhaltung und der Aufbau paralleler Netzstrukturen finanziell unattraktiver und damit deren Abhängigkeit von der DPAG größer. Sind ferner die Teilleistungsentgelte für Großkunden im Vergleich zu denen der Wettbewerber nur geringfügig höher oder sogar niedriger, werden preissensitive Großkunden ihre Sendungen von der DPAG befördern lassen, wodurch sich ebenfalls eine Bindungswirkung und damit ein Verdrängungswettbewerb entfalten könnte, der zu Marktaustritten von Wettbewerbern führen würde.

K7. Ferner besteht der Anreiz, die mit hohen Rabatten einhergehenden Einnahmeminderungen insbesondere im relativ wettbewerbsintensiven Geschäftskundensegment durch Einnahmen im von geringerer Wettbewerbsintensität gekennzeichneten Privatkundensegment querzusubventionieren.

K8. Den strategischen Handlungsspielraum der DPAG hat dabei das *bpost*-Urteil des Europäischen Gerichtshofes erweitert. Danach steht es ihr i. S. d. EU-Postdiensterichtlinie nunmehr zu, Mengenrabatte in Höhe der individuellen Einlieferungsmenge der Absender wie auch in Höhe der kumulierten Einlieferungsmenge zu gewähren.

K9. Dass die DPAG vertikal im Markt integriert ist, da Tochter- und Beteiligungsgesellschaften im Bereich der Briefkonsolidierung tätig sind, erschwert die Etablierung wettbewerblicher Marktstrukturen. Zwar haben jene Teilleistungsentgelte an die DPAG zu entrichten, gleichwohl besteht mit Blick auf die Konzernverbundenheit ein besonderes Abhängigkeitsverhältnis, das zum Missbrauch anreizt.

K10. Von der Marktmacht der DPAG und dem stark eingeschränkten Wettbewerb im Briefsegment gegenüber den Endkunden profitieren aber allerdings ebenso die Wettbewerber. Durch Entgelterhöhungen der DPAG wird ein Teil der Nachfrage auf die Wettbewerber umgelenkt. Gewöhnlich passen diese die Preise verzögert an. Hier besteht die Gefahr, dass sich ein Parallelverhalten einstellt, das zu einer Marktstabilisierung zulasten der Endkunden führt.

Elektronische Postdienstleistungen und Hybridpost

K11. Die Monopolkommission begrüßt die fortschreitende Digitalisierung im Postwesen. Elektronische Postdienstleistungen und Hybridpost stellen ein komplementäres Angebot zu klassischen Briefdienstleistungen dar, die zu Effizienzsteigerungen entlang der postalischen Wertschöpfungskette beitragen und Innovationen fördern können. Sie bergen aber auch Missbrauchspotenziale, insbesondere dann, wenn sie zu einem One-Stop-Shop-Produkt ausgebaut werden, das Lock-in-Effekte auslöst. Der E-Postbrief der DPAG weist etwa nicht postdienstleistungsspezifische Zusatzfunktionen auf.

K12. Die Monopolkommission empfiehlt der Bundesnetzagentur und dem Bundeskartellamt die Marktentwicklungen bei elektronischen Postdienstleistungen und Hybridpost weiter intensiv zu beobachten. Abhängig von den Marktentwicklungen sollte gegebenenfalls Hybridpost zukünftig als eigener sachlich relevanter Markt erfasst werden. Die Bundesregierung sollte den konstruktiven Diskurs in der „Arbeitsgemeinschaft De-Mail“ um einen Dialog mit unabhängigen IT-Experten erweitern, um ein umfassendes Meinungsbild zur der von ihr präferierten De-Mail-Technologie einzuholen und den Ausbau effektiv voranzutreiben.

K13. Der Markt für De-Mail-Dienste befindet sich noch in der Einführungsphase, der für Hybridpost ist trotz vielfältigen Angebots noch unvollkommen. In den nächsten fünf Jahren sollen bis zu zehn Prozent der klassischen Briefpost durch elektronische Postdienstleistungen ersetzt werden, langfristig soll das Substitutionspotenzial bei bis zu einem Drittel des heutigen Sendungsvolumens liegen.

Marktabgrenzung von nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen

K14. Die Monopolkommission empfiehlt dem Bundeskartellamt die Durchführung einer Sektoruntersuchung wegen der marktbeherrschenden Stellung der DPAG, des eingeschränkten Angebots an Marktdaten sowie der zunehmenden Bedeutung des E-Commerce. Zugleich könnte zur Beantwortung der strittigen Frage nach der Abgrenzung des Marktes für die Beförderung von Standardpaketen beigetragen werden.

Märkte für Kurier-, Express- und Paketdienste

K15. Die Monopolkommission stellt weiterhin eine Konzentration auf den Märkten für Kurier-, Express- und Paketdiensten (KEP) fest. Auf wenige große KEP-Dienstleister, die jeweils im Besitz eines eigenen flächendeckenden Zustellnetzes sind, konzentriert sich die überwiegende Sendungsbeförderung. Die DPAG verfügt im gesamten KEP-Bereich über eine exponierte Marktstellung. Im größten KEP-Markt – dem für die Beförderung von Standardpaketen – hat sie bereits eine marktbeherrschende Stellung inne, die sie im Zuge des E-Commerce-Booms ausbauen konnte. Einen Wettbewerbsvorteil verschafft ihr die Verbundzustellung. Durch die gemeinsame Zustellung von Briefen und Paketen hat die DPAG die Möglichkeit, Kosten einzusparen und das wettbewerbsintensive Paketgeschäft durch Erträge aus dem weniger wettbewerbsintensiven Briefgeschäft querzusubventionieren.

K16. Das Umsatzvolumen im KEP-Bereich ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Derzeit werden ca. EUR 13 Mrd. erwirtschaftet, zu über 50 Prozent von den Paketdiensten und zu jeweils fast 25 Prozent von Kurier- und Expressdiensten. Die Sendungsmengen sind in jüngerer Vergangenheit deutlich angestiegen. Derzeit werden ca. 2,7 Mrd. Sendungen befördert, zu über 80 Prozent alleine von Paketdiensten. Hiervon entfallen etwa zwei Drittel auf die DPAG, Hermes und DPD, wobei die DPAG alleine bereits nahezu 40 Prozent befördert. In den nächsten Jahren wird gemeinhin von einem weiteren Anstieg der Sendungsvolumina ausgegangen.

K17. Für das Wachstum der KEP-Märkte in Deutschland sind insbesondere der E-Commerce-Boom und das seit Längerem vorherrschende positive Konsumklima ursächlich. Hiervon profitierten bislang vor allem die Paketdienste mit einem höheren Aufkommen an Business-to-Consumer-Sendungen.

Marktintegration von E-Commerce und Paketdiensten

K18. Die Monopolkommission begrüßt eine zunehmende Marktintegration von E-Commerce und Paketdiensten, auch wenn diese zum gegenwärtigen Zeitpunkt in Deutschland noch nicht stark ausgeprägt ist. Es ist zu erwarten, dass der Wettbewerb auf den Paketmärkten zunehmen wird, wenn Handelsunternehmen einen immer größeren Teil der postalischen Wertschöpfungskette selber übernehmen werden. Durch einen intensiveren Wettbewerb werden Effizienzen im Beförderungsprozess gehoben, der Anreiz zu Innovationen erhöht und Markteintrittsbarrieren gemindert.

K19. In den letzten Jahren zeichnet sich eine Marktintegration von E-Commerce und Paketdiensten ab, die von Unternehmen beider Märkte vorangetrieben wird. Betreiber von E-Commerce-Plattformen beginnen etwa, vermehrt eigene Beförderungsnetze aufzubauen. Vor allem durch die Gründung von Lieferdiensten übernehmen sie einen immer größeren Teil des Beförderungsprozesses selbst und treten damit in Wettbewerb zu Paketdienstleistern. Etablierte Paketdienstleister wie etwa die DPAG bauen ihrerseits E-Commerce-Plattformen auf und treten so in Wettbewerb zu Plattformbetreibern.

Institutionelle Harmonisierung internationaler Paketmärkte

K20. Die Monopolkommission begrüßt die Bestrebungen der Europäischen Kommission zur Schaffung eines Binnenmarktes für Paketzustellungen in Europa. Es ist zu erwarten, dass eine räumliche Marktintegration zu einer Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Paketdienstleistern führen wird, wodurch sich die Qualität und Quantität der Dienstleistungen erhöht. Grundvoraussetzung für einen funktionsfähigen und wirksamen Wettbewerb ist ein level playing field mit einem diskriminierungsfreien Zugang zu wichtigen Infrastrukturen und Institutionen. Die Exklusivmitgliedschaften der DPAG im Weltpostverein und in der International Post Corporation und die damit verbundenen Vorteile verschaffen ihr hingegen einen wesentlichen Wettbewerbsvorteil.

K21. Die Bundesregierung sollte alle Postdienstleister, die sich auf Antrag zum Angebot grenzüberschreitender Postdienstleistungen bereit erklären, als „designated operators“ gegenüber dem Weltpostverein benennen. Die erforderlichen Einzelheiten einer Zulassung sollte sie durch eine Rechtsverordnung regeln. Alternativ könnte die Bundesregierung die Interessenvertretung und Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland im Weltpostverein unter allen in Deutschland tätigen Postdienstleistern ausschreiben.

K22. Europaweite KEP-Märkte haben sich bislang nicht entwickelt; sie sind weiterhin national fragmentiert und von den lokal vorherrschenden sozioökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen geprägt. Zur grenzüberschreitenden Sendungsbeförderung sind vor allem große Paketdienstleister mit ihren international umspannenden Zustellstrukturen sowie Verbünde wie etwa der Weltpostverein in der Lage.

Endkundenentgelte

K23. Auf Grundlage ihres eingeschränkten Akteneinsichtsrechtes konstatiert die Monopolkommission, dass die Entgeltentscheidungen der Bundesnetzagentur der letzten zwei Jahre insoweit nicht zu beanstanden sind, als dass sie jeweils konform mit den vorgegebenen Entgeltpfaden der Maßgrößenentscheidung erscheinen. Die Monopolkommission sieht

vielmehr Änderungsbedarf bei der Maßgrößenentscheidung, da diese die Rahmenbedingungen für den Entgelterhöhungsspielraum der DPAG und der Entgeltentscheidungen der Bundesnetzagentur bestimmt.

K24. Die Bundesnetzagentur gewährt der DPAG als reguliertem Unternehmen für die Geltungsdauer der ergangenen Maßgrößenentscheidung von Januar 2016 bis Dezember 2018 einen Entgelterhöhungsspielraum in Höhe von 7,5 Prozent bzw. ca. 2,5 Prozent p. a. Der Entgelterhöhungsspielraum ergibt sich aus der prognostizierten gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate in Höhe von 1,7 Prozent abzüglich der prognostizierten Produktivitätsfortschrittsrate der DPAG in Höhe von -5,8 Prozent. Der eingeräumte durchschnittliche jährliche Entgelterhöhungsspielraum in Höhe von ca. 2,5 Prozent liegt damit deutlich über dem der letzten Maßgrößenentscheidung von 2013. In den Jahren 2015 und 2014 betrug der Entgelterhöhungsspielraum 1,1 Prozent p. a. bzw. 1,6 Prozent p. a.

K25. Maßgeblich zur Erhöhung des Entgelterhöhungsspielraums beigetragen hat die weitere Absenkung der Prognose der Produktivitätsfortschrittsrate der DPAG. Während die Bundesnetzagentur noch in ihrer Maßgrößenentscheidung von 2011 von 0,6 Prozent p. a. und in ihrer Maßgrößenentscheidung von 2013 von 0,2 Prozent p. a. ausging, unterstellt sie der DPAG in ihrer Maßgrößenentscheidung von 2015 nunmehr eine negative Produktivitätsentwicklung in Höhe von ca. -1,97 Prozent p. a. bzw. -5,8 Prozent für die gesamte Geltungsdauer. Die Monopolkommission nimmt zur Kenntnis, dass die Bundesnetzagentur für die Produktivitätsfortschrittsrate der DPAG den Wert -5,8 Prozent angesetzt hat. Die Monopolkommission weist diesbezüglich auf die bisher getätigten und geplanten Investitionen der DPAG in dreistelliger Millionenhöhe in das Zustellnetz hin. Es ist ihrer Auffassung nach durchaus zu erwarten, dass sich derart hohe Investitionsvolumina trotz Rückganges bei den Sendungsmengen zeitnah in höherem als dem prognostizierten negativen Produktivitätswachstum niederschlagen können. Zudem weist die Monopolkommission daraufhin, dass die Berechnung der Produktivitätsfortschrittsrate auf den von der DPAG eingereichten Kostenunterlagen basiert. Nach Auffassung der Monopolkommission ergibt sich für die DPAG vor allem wegen der Verbundzustellung und des daran eng geknüpften Problems einer verursachungsgerechten Zurechnung von Gemeinkosten ein Bewertungsspielraum bei der internen Rechnungslegung, der die DPAG zum missbräuchlichen Ausnutzen anreizt. Sollten die Produktivitätssteigerungen höher ausfallen als die prognostizierten -5,8 Prozent, verbliebe die Differenz bei der DPAG als unregulierter Gewinn. Die Prognose der gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate ist nicht zu beanstanden.

K26. Des Weiteren trägt die Ermittlung des Gewinnaufschlages der DPAG in Höhe von 5,09 Prozent auf Basis einer Vergleichsanalyse mit den Umsatzrenditen europäischer Postdienstleister wesentlich zur aktuellen Entgeltentwicklung bei. Die Bundesnetzagentur setzte damit eine Vorgabenänderung in der Post-Entgeltregulierungsverordnung um, die ursächlich für die Novellierung der Verordnung im Frühjahr dieses Jahres und für das Wiederaufgreifen der Maßgrößenentscheidung von 2013 war. Die Monopolkommission spricht sich gegen eine solche Bestimmung des angemessenen Gewinnaufschlages orientiert an den Gewinnmargen von Unternehmen in europäischen Märkten aus. Nach Auffassung der Monopolkommission existieren im europäischen Ausland keine geeigneten Vergleichsmärkte zum lizenzpflichtigen Briefbereich in Deutschland, da erhebliche Unterschiede in der Markt- und Wettbewerbsentwicklung sowie den rechtlichen Rahmenbedingungen bestehen. Auch Vergleiche mit Wettbewerbern der DPAG und Unternehmen aus anderen Netzsektoren bieten sich nicht an. Der Verordnungsgeber sieht in dem Fall fehlender Vergleichsmärkte vor, dass auf „sonstige übliche Verfahren der Bestimmung maximal genehmigungsfähiger Gewinnmargen“ abgestellt werden kann. Die Monopolkommission spricht sich dafür aus, die Bestimmung einer genehmigungsfähigen Gewinnmarge bzw. eines genehmigungsfähigen Gewinnaufschlages wie in den Jahren zuvor orientiert am unternehmerischen Risiko vorzunehmen. Als Bestimmungsgröße für die Gewinnmarge ist das von den Kapitalgebern eingesetzte Kapital heranzuziehen, da die Kapitalgeber das unternehmerische Risiko tragen und im Gegenzug eine Verzinsung verlangen. Die marktübliche Kapitalverzinsung sollte von der Bundesnetzagentur auf Basis von Kapitalmarktmodellen bestimmt werden, anstatt wie bisher den für alle Unternehmensbereiche des DPAG-Konzerns als Mindestzielgröße vorgegebenen Kapitalkostensatz in Höhe von 8,5 Prozent zu übernehmen.

K27. Mit der erstmaligen Zusammenfassung der zeitlichen Preissetzungsintervalle innerhalb des Price-Cap-Verfahrens zu einem Preisgenehmigungszeitraum für die Geltungsdauer der Maßgrößenentscheidung entfällt die bisherige Übertragungsmöglichkeit ungenutzter Entgelterhöhungsspielräume. Die Monopolkommission begrüßt den Wegfall, da ihrer Ansicht nach hierdurch eine missbräuchliche Ausnutzung der marktbeherrschenden Stellung von regulatorischer Seite

angereizt wurde. Sie begrüßt darüber hinaus, dass die Bundesnetzagentur der DPAG als reguliertem Unternehmen kein jederzeitiges Antragsrecht für Entgeltänderungen eingeräumt hat.

Zugang zu Komponenten der postalischen Infrastruktur

K28. Die Verträge über eine Mitbenutzung von Postfachanlagen und den Zugang zu Adressänderungen sollten nach Auffassung der Monopolkommission der Bundesnetzagentur gemäß Postgesetz nicht mehr binnen eines Monats nach Vertragsabschluss vorgelegt werden müssen, sondern analog zum Telekommunikationsgesetz spätestens zwei Monate vor der geplanten Einführung. Ferner sollte die Bundesnetzagentur die Befugnis wie nach dem Telekommunikationsgesetz zugesprochen bekommen, binnen zwei Wochen nach Zugang der Anzeige der Entgeltmaßnahme die Einführung des Entgelts bis zum Abschluss ihrer Prüfung untersagen zu können, wenn es überwiegend wahrscheinlich ist, dass die geplante Entgeltmaßnahme nicht mit den Maßstäben der Entgeltregulierung vereinbar ist. Hierdurch könnte missbräuchlichem Verhalten vorgebeugt werden.

K29. Die Monopolkommission empfiehlt außerdem, der Bundesnetzagentur Befugnisse zur Vorgabe wesentlicher Verfahrensregeln für die Bereitstellung von Informationen über Adressänderungen und Postfachanlagen zu verleihen. Die Bundesnetzagentur könnte somit den Zugang regeln und den Anreiz zur Diskriminierung von Postsendungen, die Wettbewerber in das Zustellnetz der DPAG einspeisen, mindern.

Förmliche Zustellungen

K30. Die Monopolkommission sieht eine Genehmigungspflicht für Entgelte für die Beförderung von Postzustellungsaufträgen von nicht marktbeherrschenden Lizenznehmern als nicht weiter angemessen an. Die Beförderung von Postzustellungsaufträgen erfolgt unter wettbewerblichen Bedingungen. Sie empfiehlt eine Beschränkung der Ex ante-Genehmigungspflicht auf Entgelte von marktbeherrschenden Unternehmen.

Großkunden- und Teilleistungsentgelte

K31. Die Monopolkommission spricht sich für eine Ex ante-Regulierung von Teilleistungsentgelten mit einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stck. durch die Bundesnetzagentur aus. Der geltende Gesetzesrahmen sieht nach Auffassung der Monopolkommission eine Ex ante-Regulierung vor. Die Bundesnetzagentur kontrolliert die Teilleistungsentgelte derzeit nur im Rahmen der nachträglich wirksamen Missbrauchsaufsicht.

K32. Verträge über Teilleistungsentgelte sollten gemäß Postgesetz nicht mehr binnen eines Monats nach Vertragsabschluss, sondern analog zum Telekommunikationsgesetz spätestens zwei Monate vor der geplanten Einführung vorgelegt werden müssen. Zudem sollten die Befugnisse der Bundesnetzagentur analog zum Telekommunikationsgesetz dahin gehend erweitert werden, dass sie binnen zwei Wochen nach Zugang der Anzeige der Entgeltmaßnahme die Einführung des Teilleistungsentgelts bis zum Abschluss ihrer Prüfung untersagen kann, wenn es überwiegend wahrscheinlich ist, dass die geplante Entgeltmaßnahme nicht mit den Maßstäben der Entgeltregulierung vereinbar ist. Hierdurch könnte missbräuchlichem Verhalten vorgebeugt werden.

K33. Für individuell ausgehandelte Verträge zwischen der DPAG und Großkunden sollte eine Vorlagepflicht ins Postgesetz eingeführt werden, nach der Verträge der Bundesnetzagentur unmittelbar nach Vertragsabschluss zur Kenntnis zu geben sind. Mit der Einführung einer solchen Vorlagepflicht würden der Anreiz für einen Verdrängungswettbewerb gemindert und die Grundlagen für die Missbrauchskontrolle verbessert.

Kostenmaßstab

K34. Neutrale Aufwendungen, d. h. Aufwendungen für die Bezahlung von über dem Niveau vergleichbarer Arbeitsverhältnisse liegenden Löhnen und für die Erbringung von Universaldienstleistungen, sollten von der DPAG zukünftig nicht mehr im Entgeltgenehmigungsverfahren geltend gemacht werden können. Es besteht keine Verpflichtung i. S. d. Postgesetzes für die DPAG zur Zahlung derart hoher Löhne sowie zur Erbringung von Universaldienstleistungen.

K35. Von den Erwägungen, dass die Universaldienstlasten zukünftig nicht mehr als Bestandteil der neutralen Aufwendungen, sondern als Bestandteil der Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung bewertet werden könnten, sollte die Bundesnetzagentur nach Ansicht der Monopolkommission Abstand nehmen. Eine derartige Neubewertung der Universaldienstlasten würde den Anreiz für die DPAG als marktbeherrschendes Unternehmen zur Quersubventionierung ihrer Marktposition im wettbewerbsintensiven Paketmarkt mittels Erträgen aus dem weniger wettbewerbsintensiven Briefmarkt erheblich erhöhen. Zudem würde die DPAG darin bestärkt, ineffiziente Strukturen des Universaldienstes weiter aufrechtzuerhalten und gar zu erweitern, da die hierfür anfallenden Kosten nunmehr als für die effiziente Leistungsbereitstellung notwendig erachtet würden.

Novellierung der Post-Entgeltregulierungsverordnung

K36. Die Monopolkommission spricht sich entschieden gegen die Novellierung der Post-Entgeltregulierungsverordnung aus und empfiehlt eine Rückführung zur alten Fassung. Nach Ansicht der Monopolkommission erleichtert eine Abkoppelung des Gewinnaufschlages vom unternehmerischen Risiko die Gewinnerzielung für die DPAG erheblich zulasten des Wettbewerbs und der Verbraucher im Briefbereich. Zusätzlich zu den ohnehin sehr hohen Gewinnen im Briefbereich sind aufgrund von sich unmittelbar einstellenden Entgeltsteigerungen Zugewinne für die DPAG zu erwarten, die sie zur Zementierung ihrer marktbeherrschenden Stellung nutzen kann.

Fusionskontrolle

K37. Im Berichtszeitraum dieses Gutachtens gab es keine Untersagungen von Zusammenschlüssen deutscher Postdienstleister auf nationaler und europäischer Ebene.

Sektorspezifische Missbrauchsaufsicht

K38. Die Monopolkommission, deren Akteneinsichtsrecht begrenzt ist, hat keine Anhaltspunkte dafür, dass die Untersuchungen der Bundesnetzagentur im Vorermittlungsverfahren gegen die DHL Vertriebs GmbH wegen des Verdachts auf kostenunterdeckende Entgelte für Geschäftskundenpakete unangemessen waren. Dass kein missbräuchliches Verhalten festgestellt wurde, nimmt die Monopolkommission zur Kenntnis. Sie stellt jedoch zwei neuralgische Punkte fest: zum einen die Abgrenzung des Marktes für Standardpakete und zum anderen eine fehlende regulatorische Datenerfassung, die es der Bundesnetzagentur ermöglichen würde, relevante Daten direkt bei der DPAG zu erheben.

K39. Zur Effektivierung der sektorspezifischen Missbrauchsaufsicht spricht sich die Monopolkommission für ein Antragsrecht für Dritte auf Eröffnung eines Missbrauchsverfahrens aus. Danach wären Dritte bezüglich einer Verfahrenseinleitung nicht mehr von der Entscheidung der Bundesnetzagentur abhängig, sondern könnten diese auf Grundlage von substanziierten Verdachtsmomenten über ein missbräuchliches Verhalten zeitnah zu einer eingehenden Prüfung verpflichten. Mitunter langwierige Entscheidungsprozesse über eine Einleitung eines Verfahrens könnten somit abgekürzt oder gar ausbleibende Prüfungen verhindert werden. Zudem sollten ein Preis-Kosten-Scheren-Test sowie ein Entgelt-Konsistenzgebot in das Postgesetz aufgenommen werden. Hiermit würde der Problematik von Preis-Kosten-Scheren vor allem im Bereich des Zugangswettbewerbs angemessen Rechnung getragen.

Kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht

K40. Die Monopolkommission hat keine Anhaltspunkte dafür, dass die Untersuchungen des Bundeskartellamtes im Missbrauchsverfahren gegen die DPAG wegen des Verdachts auf missbräuchlich niedrige Preise und Rabatte bei Briefsendungen für Großkunden unangemessen waren. Sie weist jedoch daraufhin, dass das Bundeskartellamt die relevanten Daten bei der DPAG nicht selbst erhoben, sondern von ihr übermittelt bekommen hatte. Wegen der Verbundzustellung und des daran eng geknüpften Problems einer verursachungsgerechten Zurechnung von Gemeinkosten ergibt sich für die DPAG ein Bewertungsspielraum bei der internen Rechnungslegung, der zum missbräuchlichen Ausnutzen anreizt.

Bußgelder

K41. In den letzten zwei Jahren sind keine Bußgeldentscheidungen von der Bundesnetzagentur getroffen worden. Ungeachtet dessen sollten nach Auffassung der Monopolkommission Ordnungswidrigkeiten im Postwesen zukünftig mit einem empfindlichen Bußgeld sanktioniert werden, um die Abschreckungswirkung sichtbar zu erhöhen. Es bietet sich bei der Bestimmung der Angemessenheit des Bußgeldes der Höhe nach an, sich am Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und an Art. 23 VO 1/2003 zu orientieren. Ferner sollten unzulängliche Auskünfte gegenüber der Bundesnetzagentur angemessen sanktioniert werden.

Schadensersatzpflicht

K42. Schadensersatzansprüche aus Regulierungs- und Wettbewerbsgründen sind im deutschen Postwesen in den letzten Jahren nicht erhoben worden. Als eine wesentliche Ursache dürfte die gemäß Postgesetz an einen Schadensersatzanspruch geknüpfte Bedingung einer Verletzung einer Norm mit drittschützendem Charakter sein. Da den im Postgesetz überwiegend enthaltenen Normen kein drittschützender Charakter zugesprochen wird, erscheint die im Postgesetz enthaltene Norm zur Schadensersatzpflicht überflüssig. Zur Vermeidung von Konflikten mit der Richtlinie 2014/104/EU und zur Effektivierung der privatinitiativen Durchsetzung der Schadensersatzansprüche sollte es für eine Schadensersatzpflicht zukünftig nicht mehr auf den drittschützenden Charakter der verletzten Norm ankommen. Der Zugang zu Beweismitteln sollte für Geschädigte dahin gehend erleichtert werden, dass ihnen Beweismittel auf Antrag beim zuständigen Gericht offengelegt werden müssen. Änderungsbedarf ergibt sich auch bei der im Ordnungswidrigkeitengesetz geregelten und für Ansprüche nach dem Postgesetz anwendbaren Verjährungsfrist, die von drei auf fünf Jahre zu erhöhen ist.

Reform des Universaldienstes

K43. Universaldienstleistungen werden bislang von allen in Deutschland tätigen Postdienstleistern erbracht. Eine Verpflichtung i. S. d. Postgesetzes besteht hierfür nicht. Die Monopolkommission sieht zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Indizien für eine Gefährdung des Universaldienstes. Sie spricht sich vielmehr für eine Rückführung der Vorgaben in der Post-Universaldienstleistungsverordnung aus. Eine angemessene Rückführung würde nicht weiter benötigte Netzstrukturen beseitigen und Kosten senken, ohne dabei die Mindestversorgung mit Postdienstleistungen zu gefährden.

K44. Der Anpassungsbedarf bei den Vorgaben sollte von der Bundesnetzagentur durch Befragungen von Verbrauchern und Postdienstleistern ermittelt werden. Gemäß der Richtlinie über Postdienste erscheinen eine Erweiterung der Berichtspflicht um qualitative Merkmale, anhand derer die Qualität des Universaldienstes adäquat gemessen werden kann, sowie eine jährlich durchgeführte unabhängige Leistungskontrolle aller erbrachten inländischen und grenzüberschreitenden Universaldienstleistungen geboten.

Umsatzsteuerbefreiung von Universaldienstleistungen

K45. Zur Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen spricht sich die Monopolkommission dafür aus, dass die Umsatzsteuerbefreiung von Universaldienstleistungen zunächst allen Postdienstleistern – und nicht wie bislang exklusiv der DPAG – diskriminierungsfrei gewährt wird. Die DPAG erbringt Universaldienstleistungen in der Gesamtheit nicht eigenständig, sondern bindet Subunternehmer in den Beförderungsprozess mit ein. Die Kompetenzen für die Feststellung der Erfüllung der Voraussetzungen einer Umsatzsteuerbefreiung sollten künftig vom Bundeszentralamt für Steuern auf die Bundesnetzagentur übergehen. Auf europäischer Ebene ist vonseiten der Bundesregierung initiativ auf eine Abschaffung der Umsatzsteuerbefreiung hinzuwirken. Die Nettokosten des Universaldienstes der DPAG sind von der Bundesnetzagentur mit Blick auf eine Prüfung einer etwaigen steuerlichen Überkompensation zu veröffentlichen.

Entscheidungspraxis im Vergaberecht

K46. Die Monopolkommission empfiehlt die Erstellung eines Leitfadens zu Vergabeverfahren von Postdienstleistungen. Mit einem Leitfaden könnten öffentliche Auftraggeber bei der Konzipierung wettbewerbsneutraler Vergabeverfahren unterstützt und Wettbewerbsverzerrungen präventiv entgegengewirkt werden.

K47. In der Praxis bestehen oftmals Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Vergaberechtsvorschriften, sowohl aufseiten der Bietenden wie auch aufseiten der öffentlichen Auftraggeber. Daraus resultierende Verstöße führen gelegentlich zu einem Ausschluss von Vergabeverfahren oder zu Nachprüfungsverfahren. Eine besondere Häufung von Nachprüfungsverfahren im aktuellen Berichtszeitraum konnte nicht festgestellt werden.

Modernisierung des Vergaberechts

K48. Die Monopolkommission begrüßt mit Blick auf den Postsektor grundsätzlich die mit den EU-Richtlinien initiierte Harmonisierung vergaberechtlicher Bestimmungen in Europa sowie die Überarbeitung des GWB. Mit der Neustrukturierung werden die vergaberechtlichen Bestimmungen in eine neue, vergleichsweise stringente Ordnung gebracht, was deren Anwendung prinzipiell vereinfachen sollte.

K49. Kritisch bewertet die Monopolkommission die öffentlichen Auftraggebern beigemessene Wahlfreiheit bei der Verfahrensart. Die Gleichstellung von nicht offenen mit offenen Vergabeverfahren wird voraussichtlich zu einer vermehrten Anwendung nicht offener Verfahren führen, wodurch der Wettbewerb um die Auftragsvergabe gehemmt und Intransparenz geschaffen werden. Ferner sollte eine Höchstgrenze für den Mindestumsatz zum Nachweis der Eignungsfähigkeit der Bietenden berücksichtigt werden, um die Position kleiner und mittelständischer Unternehmen in den Ausschreibungsverfahren zu stärken.

Behördliche Kostenprüfung und regulatorische Datenerfassung

K50. Die Monopolkommission empfiehlt der Bundesnetzagentur, der DPAG Vorgaben über die Ausgestaltung der internen Rechnungslegung zu machen, um unmittelbar und permanent Zugriff auf die internen, unbearbeiteten Daten der DPAG zum Zwecke der Ex ante-Regulierung sowie der Missbrauchsaufsicht zu haben. Hierfür bedarf es der Einrichtung eines IT-Netzwerkes, mit dem eine datenschutzrechtskonforme Datenübertragung und -auswertung zwischen der Bundesnetzagentur und der DPAG sichergestellt wird.

K51. Die Kostenprüfungen der Bundesnetzagentur sollten zukünftig auf Grundlage eines analytischen Kostenmodells orientiert an den Kosten eines hypothetischen effizienten Postdienstleisters im Wettbewerb gründen. Die Spezifikation des Kostenmodells sollte in Abstimmungen mit Marktteilnehmern und Experten ermittelt werden. Die Verwendung eines Kostenmodells würde zu einer detaillierten Effizienzanalyse i. S. d. Postgesetzes wie auch zu einer vermehrten Transparenz bei den behördlichen Entscheidungen führen. Bislang nimmt die Behörde eine heuristische Kostenprüfung vor.

Marktaufsicht und -beobachtung

K52. Die Monopolkommission sieht Verbesserungspotenziale bei der Effektivierung der Marktaufsicht. So sollte der Gesetzgeber die Auskunftsbefugnisse der Bundesnetzagentur auch auf Versender von Briefen und Paketen sowie auf nicht im Postwesen tätige Unternehmen und Vereinigungen von Unternehmen ausweiten. Zur Beseitigung bestehender Rechtsunsicherheit ist eine Aktualisierung der Verweisungen des Postgesetzes auf das Telekommunikationsgesetz notwendig. Vor allem ist das Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission im Postgesetz analog zum Telekommunikationsgesetz zu regeln.

K53. Die Zusammenarbeit zwischen der Bundesnetzagentur und dem Bundeskartellamt ist weiter zu intensivieren. Beide Behörden sollten in Missbrauchsverfahren stärker von der Möglichkeit eines Austausches von Informationen einschließlich personenbezogener Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Gebrauch machen. Die Bundesnetzagentur sollte ferner ihre Marktuntersuchungen zum lizenzpflichtigen Briefbereich detaillierter gestalten und ihre Auskunftsbefugnisse bei extern vergebenen Studien zum nicht lizenzpflichtigen Postbereich einbringen. Sie könnte darüber hinaus die Auftragsvergabe von Studien an die Vorgaben eines von ihr erstellten Leitfadens zur Datenerfassung und -auswertung knüpfen und damit vermehrte Transparenz sowie Vergleichbarkeit zwischen einzelnen Studien herstellen.

Gesetzlicher Mindestlohn

K54. Die Monopolkommission sieht die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes zunächst als einen Eingriff in die Tarifautonomie. Die Tarifautonomie ist ein wesentliches und bewährtes Merkmal der sozialen Marktwirtschaft, auf deren Grundlage Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter Branchenlöhne aushandeln und damit maßgeblich die Preisentwicklung in den Märkten bestimmen.

K55. Laut Aussagen von Marktteilnehmern haben sich wesentliche Beschäftigungseffekte infolge des Mindestlohngesetzes bislang nicht eingestellt; diese könnten aber noch in strukturschwachen Regionen mittel- bis langfristig auftreten. Stattdessen sei ein erheblicher bürokratischer Mehraufwand entstanden, der die Geschäftsgrundlage vieler Unternehmen gefährde.

K56. Die Monopolkommission spricht sich für eine Rückführung der im Mindestlohngesetz implementierten Aufzeichnungs- und Haftungspflichten aus. Der Bearbeitungs- bzw. Kontrollaufwand belastet kleine sowie mittelständische Postdienstleister überproportional und wirkt damit wettbewerbsverzerrend. Die Berücksichtigung sozialer Belange der Beschäftigten im Postwesen wird nunmehr durch die Einführung des Mindestlohngesetzes sichergestellt und sollte daher nicht weiter im Postgesetz verankert bleiben.

Der Bund als Financier der Postbeamtenversorgungskasse

K57. Gemäß einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes hat der Bund bei Zahlungen an die Postbeamtenversorgungskasse gegen europäisches Recht verstoßen. Der Bund hat nunmehr eigenständig zu prüfen, inwieweit die gewerbsmäßige Beförderung von Paketen, welche zwischen Unternehmen in der Vergangenheit versendet wurden, einen eigenen sachlich relevanten Markt darstellte. Von den Prüfungsergebnissen lässt sich auf den zwischen dem Bund und der Europäischen Kommission strittigen Rückzahlungsbetrag der DPAG an den Bund schließen. Der Bund sollte daher die für die Prüfung einer Marktabgrenzung notwendige Untersuchung zum Anlass nehmen, um in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission die für die DPAG im Zuge der Übernahme der Pensionslasten durch den Bund entstandenen Vor- und Nachteile erneut eingehend zu prüfen und gegebenenfalls eine steuerliche Überkompensation der DPAG zu quantifizieren. Diese Überkompensation müsste zurückgefordert werden.

Der Bund als Anteilseigner der Deutsche Post AG

K58. Die Bundesregierung sollte im Interesse der Verbraucher und des Wettbewerbs die Anteile des Bundes an der DPAG, welche von der KfW gehalten werden, vollständig veräußern. Obgleich der Bund in den letzten Jahren seine Beteiligung an der DPAG kontinuierlich reduziert hat, hält er weiterhin einen nicht unbedeutenden Anteil in Höhe von 21 Prozent. Der bestehende Interessenkonflikt, der darauf beruht, dass der Bund zum einen Anteilseigner ist, zum anderen die Funktion als Regulierer übernimmt, könnte durch einen Verkauf aufgelöst werden.

Kapitel 1

Markt- und Wettbewerbsentwicklung

1.1 Lizenzpflichtige Postdienstleistungen

1.1.1 Briefdienstleistungen

1. Die im Postwesen relevanten Märkte sind die Märkte für lizenzpflichtige Postdienstleistungen und die für nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen. Als lizenzpflichtige Postdienstleistungen definiert das Postgesetz (PostG) die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen bis 1.000 g.[1] Allgemeine Anforderungen an die Beförderung von Briefsendungen im Rahmen der Erbringung des Post-Universaldienstes sind in der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) geregelt.[2] Die Entgelte für Briefdienstleistungen eines marktbeherrschenden Unternehmens unterliegen der Ex ante-Regulierung durch die Bundesnetzagentur.[3] Hierfür hat diese in Abstimmung mit dem Bundeskartellamt eine Marktabgrenzung vorzunehmen.[4] Zum gegenwärtigen Zeitpunkt geht die Bundesnetzagentur von einem Markt für die physische Beförderung von Standard-Briefdienstleistungen bis 1.000 g innerhalb Deutschlands und einem Markt für grenzüberschreitende Standard-Briefdienstleistungen aus.[5] Eine weiterreichende Marktabgrenzung, die möglicherweise ebenso den elektronischen Beförderungsprozess bei der Hybridpost abdeckt, oder eine restriktivere Marktabgrenzung, nach der etwa nach dem Kundentypus oder nach Regionen differenziert wird, findet nicht statt.[6]

2. Auf dem Briefmarkt ist eine Vielzahl an Briefdienstleistern tätig.[7] Die überwiegend kleinen und mittelständischen Briefdienstleister unterhalten vornehmlich regionale eigene Zustellnetze, über die sie die Beförderung vom Absender bis zum Empfänger vollumfänglich abwickeln. Über den Zusammenschluss zu Verbünden stellen sie partiell eine überregionale Zustellung sicher. Soweit sie Briefsendungen nicht über eigene Zustellnetze befördern können, z. B. bei bundesweiten Zustellungen, nehmen sie Beförderungsdienstleistungen und das Zustellnetz der Deutsche Post AG (DPAG) als sogenannte Teilleistungen in Anspruch.[8] Die DPAG als Nachfolgeunternehmen des ehemals staatlichen Monopolisten Deutsche Bundespost besitzt bislang als einziger Briefdienstleister ein bundesweit flächendeckendes Zustellnetz, das sie in Kooperation mit Subunternehmern, etwa bei der Entleerung von Briefkästen und dem Betreiben von Filialen, unterhält.[9] Die Verbünde konnten einen Aufbau eines bundesweit flächendeckenden Parallelnetzes bislang nicht realisieren.[10]

---

1 §§ 4 Nr. 1 und 2, 5 Abs. 1 PostG; Postgesetz vom 22. Dezember 1997, BGBl. I S. 3294, zuletzt geändert durch Art. 4 Absatz 106 des Gesetzes vom 7. August 2013, BGBl. I S. 3154. Zu den Märkten für nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen vgl. Abschnitt 1.2 in diesem Gutachten.

2 § 2 PUDLV; Post-Universaldienstleistungsverordnung vom 15. Dezember 1999, BGBl. I S. 2418, zuletzt geändert durch Art. 3 Absatz 26 des Gesetzes vom 7. Juli 2005, BGBl. I S. 1970. Vgl. Abschnitt 2.4 in diesem Gutachten.

3 Vgl. Abschnitte 2.1.1, 2.1.2 und 2.1.3 in diesem Gutachten.

4 § 48 Satz 1 PostG. Für eine Marktabgrenzung sind die allgemeinen kartellrechtlichen Grundsätze zu beachten, nach denen primär die nachfrageseitigen und sekundär die angebotsseitigen Substitutionsbeziehungen untersucht werden müssen; vgl. Tz. 149 und Fn. 306 in diesem Gutachten.

5 Vgl. BNetzA, BK5b-13/001, Beschluss vom 14. November 2013, S. 7 f.

6 Zur Hybridpost vgl. Abschnitt 1.1.2 in diesem Gutachten.

7 Während die Bundesnetzagentur die Anzahl an Briefdienstleistern auf etwa 600-700 schätzt, gehen das Wissenschaftliche Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) und TÜV Rheinland von lediglich ca. 150 aus; vgl. BNetzA, Marktuntersuchung – Bericht über den lizenzpflichtigen Briefbereich 2014, Bonn 2015, S. 16 sowie Tz. 230 in diesem Gutachten; WIK Consult/TÜV Rheinland, Monitoring Brief- und KEP-Markt 2014, Ein Projekt des BMWi, 2015, S. 36 f.

8 In diesem Gutachten wird zur Bezeichnung des Unternehmens Deutsche Post aus Gründen der Übersichtlichkeit von der Deutsche Post AG (DPAG) gesprochen.

9 Zum Einsatz von Subunternehmern im Briefbereich vgl. insbesondere die Abschnitte 2.4.2 und 2.7.

10 Vgl. etwa P2 Die Zweite Post GmbH & Co. KG, Pressemitteilung vom 28. Juni 2013; Schlesiger, C., Deutsche-Post-Wettbewerber verbünden sich – Verhandlungen über Zustellnetz kurz vor Abschluss, www.wirtschaftswoche.de, 3. November 2012. Vgl. hierzu Tz. 12 sowie 104 in diesem Gutachten.

3. Nach Angaben der Bundesnetzagentur wurden 2013 ca. 16,1 Mrd. Briefsendungen bis 1.000 g befördert, für 2014 wurden ca. 15,7 Mrd. Sendungen vorausgesagt.[11] Die Sendungsmengen liegen damit immer noch über dem Niveau von 1998, dem Zeitpunkt der Liberalisierung des Postwesens, obwohl seit 2007 ein Rückgang zu verzeichnen ist (vgl. Abbildung 1.1). In den nächsten Jahren wird ein weiterer, moderater Rückgang bei den Sendungsmengen erwartet. Als Hauptursache hierfür wird das sich im Zuge der zunehmenden Digitalisierung verändernde gesellschaftliche Kommunikationsverhalten angeführt, wonach anstelle klassischer Briefpost vermehrt elektronische Kommunikationsmittel genutzt werden.[12] Positiv wirkt sich dagegen der elektronische Handel auf die Briefmenge aus, und zwar insoweit, als Online-Händler leichtgewichtige und kleinformatige Pakete bzw. Päckchen aufgrund des Preisunterschiedes zwischen Brief- und Paketsendungen zunehmend als Briefe, Bücher- und Warensendung versenden.

4. Der Gesamtumsatz im Bereich lizenzpflichtiger Postdienstleistungen betrug in 2014 ca. EUR 8,5 Mrd., was ungefähr ein Drittel des Gesamtumsatzes im Postwesen entspricht.[13] Hiervon entfielen ca. 87 Prozent auf die DPAG und 13 Prozent auf die Wettbewerber.[14] In dem Gesamtumsatz (wie auch in den Sendungsmengen) bereits inbegriffen sind die Umsätze (bzw. Sendungsmengen) aus grenzüberschreitenden Briefsendungen in Höhe von ca. EUR 1 Mrd. (bzw. 1,3 Mrd. Stck.).[15] Da vornehmlich die DPAG grenzüberschreitende Briefsendungen befördert, weil sie durch ihre Mitgliedschaft im Weltpostverein bevorzugt Zugang zum Zustellnetz der ausländischen Mitgliedsgesellschaften gewährt bekommt, geht die Bundesnetzagentur bislang von einer marktbeherrschenden Stellung der DPAG auf den relevanten Märkten für lizenzpflichtige Inlands- und Auslandsbriefsendungen aus.[16]

5. An den Marktverhältnissen ändert sich nichts, wenn die Marktanteile auf Basis der Sendungsmengen berechnet werden. Der Anteil der von der DPAG beförderten Sendungsmengen betrug in 1998 noch über 99 Prozent, in 2014 werden es voraussichtlich – wie beim Umsatz – nur noch ca. 87 Prozent sein. Demzufolge haben die Wettbewerber der DPAG ihren Marktanteil von weniger als ein Prozent auf ca. 13 Prozent steigern können, auch zumal Ende 2007 die Exklusivlizenz der DPAG ausgelaufen ist.[17] Die Anzahl an den von ihnen über ihre eigenen Zustellnetze beförderten Briefsendungen wird in 2014 auf ca. 2 Mrd. Stck. geschätzt. In den nächsten Jahren gehen die Wettbewerber von einer weiteren Steigerung ihres Marktanteils aus.[18]

6. Die Umsätze sind – inflationsbereinigt – im Gegensatz zu den Sendungsmengen seit 1998 gesunken. Verglichen mit dem Umsatzniveau des Vorjahres ergibt sich inflationsbereinigt ein Rückgang in Höhe von ca. einem Prozent und mit dem von 1998 ein Rückgang in Höhe von ca. 32 Prozent.[19] Umsatzrückgänge bei einer stabilen Entwicklung der Sendungsmengen beruhen folglich auf Preissenkungen, in diesem Fall um durchschnittlich ca. 35 Prozent seit 1998.[20] Am Beispiel der Entwicklung des Entgeltes für den Standardbrief bis 20 g wird dies deutlich (vgl. Abbildung 1.2). Die DPAG

---

11 Vgl. BNetzA, Marktuntersuchung – Bericht über den lizenzpflichtigen Briefbereich 2014, a. a. O., S. 7.

12 Vgl. hierzu ausführlicher Tz. 27 und Fn. 71 in diesem Gutachten.

13 Vgl. BNetzA, Marktuntersuchung – Bericht über den lizenzpflichtigen Briefbereich 2014, a. a. O., S. 6 f.

14 Vgl. ebenda, S. 9.

15 Vgl. ebenda, S. 13.

16 Vgl. aktuell BNetzA, Beschluss vom 23. November 2015, BK5-15/012, S. 13; BK5-14/023, Beschluss vom 15. Oktober 2014, S. 3. Ausführlicher zur Mitgliedschaft der DPAG im Weltpostverein vgl. Monopolkommission, Post 2009: Auf Wettbewerbskurs gehen, Sondergutachten 57, Baden-Baden 2010, Abschnitt 1.3. Der faktische Marktanteil der DPAG bei Inlandssendungen dürfte aufgrund der geringeren Wettbewerbsintensität bei Auslandssendungen marginal unterhalb von 87 Prozent liegen. Statistiken zur Marktstruktur grenzüberschreitender Briefsendungen wurden insoweit nicht publiziert.

17 Die bis Ende 2007 für die DPAG geltende Exklusivlizenz umfasste gemäß § 51 Abs. 1 Satz 1 PostG das ausschließliche Recht zur gewerbsmäßigen Beförderung von Briefsendungen und adressierten Katalogen bis 50 g.

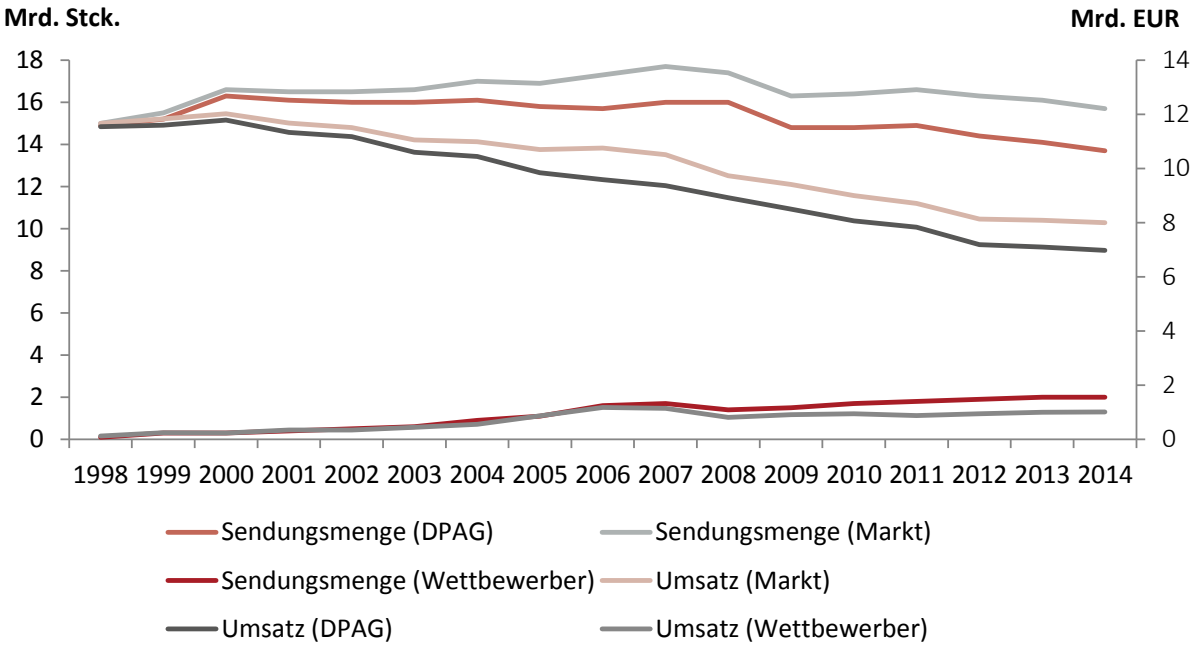
18 Vgl. Fn. 12 in diesem Gutachten und WIK Consult/TÜV Rheinland, Monitoring Brief- und KEP-Markt 2014, a. a. O., S. 8.

19 Die nicht inflationsbereinigten Umsätze in 1998, 2013 und 2014 in Höhe von ca. EUR 9,8 Mrd., EUR 8,6 Mrd. und EUR 8,5 Mrd. entsprechen unter Verwendung des Verbraucherpreisindexes zu Preisen von 2010 inflationsbereinigte Umsätze in Höhe von ca. EUR 11,7 Mrd., EUR 8,1 Mrd. bzw. EUR 8 Mrd.; vgl. Quellenangabe zu Abbildung 1.1.

20 Die durchschnittliche Preisveränderung ergibt sich aus der relativen Veränderung des inflationsbereinigten Umsatzes je Sendungsmenge der Jahre 2014 und 1998.

hat im Oktober dieses Jahres angekündigt, das Entgelt für den Standardbrief zum vierten Mal in Folge anzuheben – das seit dem 1. Januar 2015 geltende Entgelt in Höhe von EUR 0,62 soll ab dem 1. Januar 2016 auf EUR 0,70 angehoben werden. [21] Trotz der erneuten Erhöhung liegt das Entgelt für den Standardbrief inflationsbereinigt noch unterhalb des Entgeltniveaus von 1998, d. h., die Preise anderer Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs sind seitdem vergleichsweise stärker gestiegen.[22] Aus diesem Faktum lässt sich jedoch argumentativ kein Rechtfertigungsgrund ableiten, das Entgelt für den Standardbrief entsprechend der allgemeinen Preisentwicklung anzupassen. Entgelte für Briefdienstleistungen unterliegen ausschließlich der kostenorientierten Ex ante-Regulierung durch die Bundesnetzagentur. Eine Inflationsindexierung ist weder Bestandteil der Regulierung noch grundsätzlich zulässig.[23]

Abbildung 1.1: Sendungsmengen und Umsätze im Briefbereich seit 1998



Anmerkungen: Die Sendungsmengen sind in Mrd. Stck. angegeben und auf der linken Achse erfasst, die inflationsbereinigten Umsätze zu Preisen von 2010 sind in EUR angegeben und auf der rechten Achse erfasst. Die Teilleistungssendungsmengen sind der DPAG zugerechnet worden. Die Sendungsmenge der DPAG umfasst die des Gesamtkonzerns

Quellen: BNetzA, Marktuntersuchung - Bericht über den lizenzpflichtigen Briefbereich 2014, Bonn 2015, S. 7, 9, 12; Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen – Marktdaten 2008-2012, Bonn 2014, S. 7, 9, 14; Zwölfte Marktuntersuchung – Lizenzpflichtige Postdienstleistungen, Bonn 2009, S. 20, 26; Elfte Marktuntersuchung – Lizenzpflichtige Postdienstleistungen, Bonn 2008, S. 15, 19; Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindizes für Deutschland – Lange Reichen ab 1948, Wiesbaden 2015; eigene Darstellung und Berechnungen

7. Die Notwendigkeit einer Regulierung und die Schaffung wettbewerblicher Marktstrukturen verdeutlicht ein historischer Vergleich der Entgelte für den Standardbrief bis 20 g. Vor dem Zeitpunkt der Liberalisierung des Postwesens 1998, d. h. für den Zeitraum von 1948 bis 1997, stieg das Entgelt inflationsbereinigt um ca. 52 Prozent an. Das Briefporto ist folglich aus Sicht eines repräsentativen Haushaltes in Deutschland stärker gestiegen als dessen durchschnittliche Le-

---

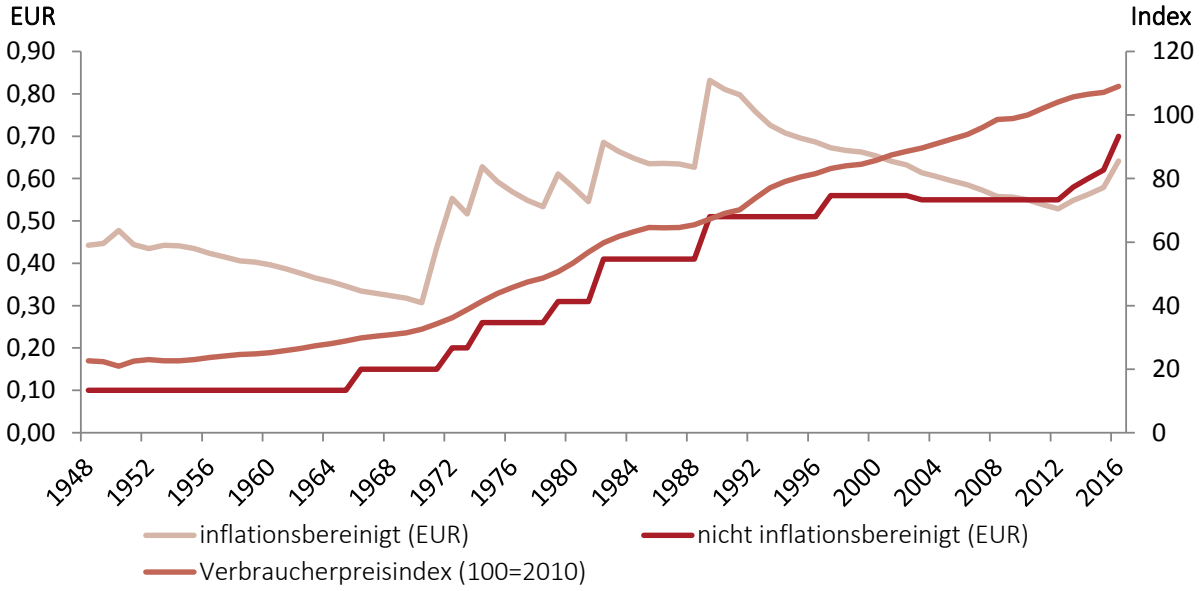
[21] Vgl. DPAG, Antrag vom 24. November 2015 auf Genehmigung von Entgelten für lizenzpflichtige Postdienstleistungen nach § 19 PostG ab 01.01.2016 im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens, BK5-15-042.

[22] Die nicht inflationsbereinigten Entgelte in 1998, 2014, 2015, 2016 in Höhe von ca. EUR 0,56, EUR 0,60, EUR 0,62 sowie EUR 0,70 entsprechen beispielsweise unter Verwendung des Verbraucherpreisindexes zu Preisen von 2010 inflationsbereinigte Entgelte in Höhe von ca. EUR 0,67, EUR 0,56, EUR 0,58 und EUR 0,64; vgl. Quellenangabe zu Abbildung 1.2.

[23] § 1 Abs. 1 Preisklauselgesetz vom 7. September 2007, BGBl. I S. 2246, 2247, zuletzt geändert durch Art. 8 Absatz 8 des Gesetzes vom 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2355.

benshaltungskosten. Seit 1998 sank das Entgelt hingegen um ca. 4 Prozent – und das während die DPAG ihren Gewinn kontinuierlich steigerte.[24] Diese intertemporale Diskrepanz verdeutlicht jahrzehntelange Abschöpfung von Monopolrenten und Generierung von X-Ineffizienzen aufgrund fehlender Regulierung, fehlenden (potenziellen) Wettbewerbs und fehlender Alternativen in der Kommunikation der Postkunden.[25] Zum Vergleich: Die Preise für den Standardbrief großer Wettbewerber lagen in 2015 mit einer Spannweite von EUR 0,45 und EUR 0,55 unterhalb des Entgeltniveaus der DPAG von EUR 0,62.[26] Die Entgelte für den Standardbrief im europäischen Ausland liegen zwar der Höhe nach bislang überwiegend oberhalb des in Deutschland erhobenen Entgeltes, jedoch herrscht auf den dortigen Briefmärkten eine weitaus geringere Wettbewerbs- und Regulierungsintensität vor, weshalb ein Vergleich mit dem Ausland wenig aussagekräftig ist.[27]

Abbildung 1.2: Standardbrief bis 20 g – Porto von 1948 bis 2016



Anmerkungen: Die nicht inflationsbereinigten und inflationsbereinigten Entgelte sind in EUR angegeben und auf der linken Achse erfasst, der normierte Verbraucherpreisindex ist auf der rechten Achse erfasst. Bei den Entgelten handelt es sich um die des Standardbriefes bis 20 g (Fernverkehr im Inland). Die Basisperiode ist das Jahr 2010, allgemein sind Jahresdurchschnittswerte verwendet worden. Für den Zeitraum 1962 bis 1990 wurde der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte und für den Zeitraum von 1948 bis 1961 der Preisindex für die Lebenshaltung eines 4-Personen-Haushalts von Arbeitern und Angestellten mit mittlerem Einkommen verwendet, deren Basisperiode jeweils das Jahr 1995 darstellt. Für die Jahre 2015 und 2016 wurden Inflationsraten in Höhe von 0,5 Prozent und 1,8 Prozent unterstellt. Für die unterschiedlichen Basisperioden sowie die unterschiedlichen Referenzgruppen wurde in den Berechnungen kontrolliert

Quellen: Statistisches Bundesamt, Statistische Jahrbücher; Deutsche Bundesbank, Pressenotiz vom 5. Juni 2015; DPAG, Antrag vom 24. November 2015 auf Genehmigung von Entgelten für lizenzpflichtige Postdienstleistungen nach § 19 PostG ab 01.01.2016 im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens, BK5-15-042; eigene Darstellung und Berechnungen

---

[24] Vgl. DPAG, Geschäftsbericht 1997, Bonn 1998, S. 8 mit Geschäftsbericht 2014, Bonn, S. 61. Die DPAG weist den Jahresüberschuss aus dem Briefmarktgeschäft bislang nicht aus. Das inflationsbereinigte Preisniveau für Briefdienstleistungen soll seit 1998 um 22 Prozent gesunken sein; vgl. BNetzA, Jahresbericht 2014 - Netze ausbauen. Zukunft sichern. Infrastrukturausbau in Deutschland., Bonn, 8. Mai 2015, S. 110.

[25] X-Ineffizienzen beschreiben ineffizient ablaufende Prozesse im Unternehmen aufgrund fehlender Anreizstrukturen.

[26] Bei den Unternehmen handelt es sich um die PIN Mail AG, arriva GmbH, BWPOST GmbH & Co. KG, Citipost GmbH (Hannover), Nordkurier Briefdienst + Paketservice, LVZ Logistik GmbH, Stand: 2. Juni 2015, orientiert an der Preistabelle von WIK Consult/TÜV Rheinland, Monitoring Brief- und KEP-Markt 2014, a. a. O., S. 39. Vgl. ebenso für 2013 BNetzA, Marktuntersuchung – Bericht über den lizenzpflichtigen Briefbereich 2014, a. a. O., S. 18.

[27] Vgl. DPAG, Briefpreise in Europa, Bonn April 2015, S. 17; Tz. 137 in diesem Gutachten.

8. Differenziert nach dem Kundentypus wird der Großteil des Umsatzes nach Angaben der DPAG im Briefmarkt mit Geschäftskunden erzielt.[28] Auch beim Sendungsvolumen machen Briefe von Geschäftskunden den größten Anteil aus, Tendenz steigend.[29] Die Beförderung von Geschäftskundensendungen unterscheidet sich zu der von Privatkundensendungen in verschiedenen Hinsichten. Zum einen versenden Geschäftskunden, insbesondere Großversender bzw. Großkunden wie Behörden oder Finanz- und Telekommunikationsdienstleister, eine vergleichsweise höhere Stückzahl. Zum anderen bedarf es keiner Vorhaltung von Briefkästen, da Briefdienstleister die Sendungen i. d. R. direkt beim jeweiligen Versender abholen. Darüber hinaus sind es die Geschäftskunden und insbesondere die Großversender, die vermehrt auf den elektronischen statt auf den klassisch physischen Briefverkehr setzen und damit einen Preisdruck auf die Briefdienstleister ausüben.[30] Die Wettbewerbsintensität ist im Geschäftskundensegment vor allem aus diesen drei genannten Gründen deutlich höher als im Privatkundensegment. Während im Privatkundensegment faktisch kein Wettbewerb stattfindet, haben sich im Geschäftskundensegment mittlerweile Wettbewerber etablieren können.[31] Die DPAG soll etwa 90 Prozent ihres Umsatzes allein mit Großkunden generieren.[32]

9. Differenziert nach der Zustellungsform wird der Großteil des Umsatzes im Briefmarkt nicht mit der exklusiven Sendungsbeförderung entlang eines Zustellnetzes (2014: EUR 3,8 Mrd.), sogenannte End-to-End-Beförderung, sondern mit der Inanspruchnahme von Teilleistungen (2014: EUR 4,6 Mrd.) erzielt.[33] Teilleistungen können prinzipiell das gesamte Spektrum an Beförderungsdienstleistungen vom Absender bis zum Empfänger umfassen, vornehmlich handelt es sich aber um Leistungen im Rahmen der Endzustellung („Teilleistungssendungen"). Die DPAG als marktbeherrschendes Unternehmen sowie einziger Betreiber eines bundesweit flächendeckenden Zustellnetzes ist zum Angebot von Teilleistungen verpflichtet.[34] Nachgefragt werden Teilleistungen von Wettbewerbern und Großversendern („Großkunden").[35] Der Anteil des 2014 durch Teilleistungen erwirtschafteten Gesamtumsatzes in Höhe von ca. EUR 8,5 Mrd. ist mit ca. 54 Prozent seit Jahren konstant. Die DPAG erzielte auch 2014 mit ca. EUR 4,5 Mrd. den Großteil ihres Umsatzes mit Teilleistungen. Sie stellte von den 2014 insgesamt im Markt beförderten Sendungen in Höhe von ca. 15,7 Mrd. Stck. geschätzt ca. 10,3 Mrd. Stck. allein als Teilleistungen zu, 2013 waren es noch ca. 10,7 Mrd. Stck. bei einer Sendungsmenge im Markt von ca. 16,1 Mrd. Stck.[36] Der Anteil der Teilleistungssendungen am Gesamtmarktvolumen ist – im Vergleich zum Umsatz – in den letzten Jahren leicht sinkend. Demnach hat der Anteil an Sendungen, die im Rahmen der Ende-zu-Ende-Beförderung zugestellt werden, leicht zugenommen. Die DPAG stellte 2014 und 2013 ca. 3,3 Mrd. bzw. ca. 3,5 Mrd. Sendungen hierüber zu, während die Sendungsmenge der Wettbewerber in den beiden Jahren mit ca. 2 Mrd. Stck. konstant blieb. Die DPAG steht mit anderen Briefdienstleistern daher nicht nur bei der exklusiven Sendungsbeförderung über eigene Zustellnetze im Wettbewerb („End-to-End-Wettbewerb" bzw.„Zustellwettbewerb"), sondern auch bei der Sendungsbeförderung mittels Teilleistungen („Konsolidierungswettbewerb" bzw. „Netzzugangswettbewerb").

---

[28] Das Umsatzvolumen im Geschäftskundensegment wird für 2014 auf ca. EUR 4,6 Mrd. geschätzt, sodass es inflationsbereinigt nur geringfügig unter dem Niveau von 2010 liegt. Die von der DPAG angeführten Zahlen enthalten auch Umsätze zu Briefsendungen über 1.000 g, weshalb der Umsatz für den lizenzpflichtigen Bereich überschätzt wird; vgl. Deutsche Post DHL Group, Geschäftsbericht 2014, Bonn 2015, S. 24; Deutsche Post DHL, Geschäftsbericht 2012, Bonn 2013, S. 52; Geschäftsbericht 2011, Bonn 2012, S. 61.

[29] Der Anteil der Geschäftskundenbriefe am gesamten Sendungsvolumen soll z. Z. etwa 85 Prozent betragen; vgl. WIK Consult/TÜV Rheinland, Monitoring Brief- und KEP-Markt 2014, a. a. O., S. 7.

[30] Vgl. Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technologiefolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung, Postdienste und moderne Kommunikationstechnologien, a. a. O., S. 66 ff., sowie Abschnitt 1.1.2 in diesem Gutachten.

[31] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 14. November 2013, BK5b-13/001, S. 7 f.; Fn. 28 in diesem Gutachten.

[32] Vgl. N.N., Klare Anhaltspunkte für Preisdumping der Post, www.faz.net; 18. Mai 2014.

[33] Vgl. BNetzA, Marktuntersuchung – Bericht über den lizenzpflichtigen Briefbereich 2014, a. a. O., S. 10 f.

[34] § 28 Abs. 1 PostG. Zur Regulierung von Teilleistungs- und Großkundenentgelten vgl. Abschnitt 2.1.4 in diesem Gutachten.

[35] Streng genommen stellen Teilleistungen ein Vorprodukt dar, das von der DPAG auf der vorgelagerten Marktstufe angeboten und von Wettbewerbern bzw. Großkunden nachgefragt wird. Auf der nachgelagerten Marktstufe, der Ende-zu-Ende-Beförderung, konkurrieren die DPAG und ihre Wettbewerber um die (Groß-)Kunden. Dass die vorgelagerten Teilleistungen zeitlich nach den Eigenleistungen der Briefdienstleister erbracht werden, ist für die Einteilung der einzelnen Marktstufen unerheblich.

[36] Vgl. BNetzA, Jahresbericht 2014 - Netze ausbauen. Zukunft sichern. Infrastrukturausbau in Deutschland., a. a. O., S. 109.

10. Teilleistungen werden von Großversendern („Großkunden“) und Briefdienstleistern, die über kein für die vollumfängliche Sendungsbeförderung notwendiges Zustellnetz verfügen, in Anspruch genommen. Der Großteil der Teilleistungssendungen in Höhe von ca. 8,6 Mrd. Stck. entstammt von Großkunden, während Briefdienstleister bzw. Wettbewerber der DPAG zurzeit ca. 1,7 Mrd. Stck. ins Beförderungsnetz der DPAG einspeisen. Die Briefdienstleister, die im Gegensatz zu Großkunden keine Absender sind, sammeln zunächst die Sendungen per Briefkästen (Privatkunden) sowie per Direktabholung (Geschäftskunden) und liefern diese anschließend in ein Briefzentrum der DPAG ein. Die Abholung bei Geschäfts- bzw. Großkunden besorgen häufig darauf spezialisierte Briefdienstleister („Konsolidierer“). Hierzu zählt etwa die Compador Dienstleistungs GmbH, an der die DPAG eine Minderheitsbeteiligung hält, welche die bei Großkunden eingesammelten Sendungen an die Deutsche Post InHaus Services GmbH (DPIHS) übergibt. Diese ist ein 100-prozentiges Tochterunternehmen der DPAG, das die konsolidierten Sendungen in ein Briefzentrum seiner Mutter einspeist und somit Teilleistungen beansprucht.[37] Vorab erbringen Großkunden und Briefdienstleister Vorleistungen wie z. B. die Vorsortierung, Kuvertierung und Frankierung der Briefsendungen und/oder die Abholung, Sortierung und Einlieferung der Briefsendungen in Briefzentren der DPAG.[38] Für derartige Vorleistungen gewährt die DPAG Rabatte, wobei deren Höhe stets von der Einlieferungsmenge abhängt („operative bzw. funktionale Rabatte“). Derzeitig gewährt die DPAG Briefdienstleistern (und auch Großkunden) Rabatte in Höhe der kumulierten Einlieferungsmenge.[39] Sowohl Teilleistungsentgelte wie auch Rabatte gelten für Briefdienstleister grundsätzlich gleichermaßen, mit Großkunden verhandelt die DPAG hingegen Entgelte und Rabatte individuell aus.

11. Dass Großkunden und Konsolidierer nicht zwingend demselben Rabattsystem unterliegen müssen, geht aus einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes im Februar 2015 hervor.[40] Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes steht der in Art. 12 vierter und fünfter Gedankenstrich der EU-Postdiensterichtlinie[41] formulierte Grundsatz der Nichtdiskriminierung einem Rabattsystem, das auf eine Rabattierung in Höhe der Einlieferungsmenge je Absender basiert, unabhängig vom Umfang erbrachter Vorleistungen, nicht entgegen („Mengenrabatte“). Es sei demnach konform mit der EU-Postdiensterichtlinie, wenn Konsolidierern derartige ausschließlich mengenbezogene Rabatte lediglich in der Höhe der eingelieferten Menge je Absender gewährt würden und nicht wie etwa Großkunden in Höhe der kumulierten Einlieferungsmenge.

12. Die Ausgestaltung der Rabatte spielt für die Entwicklung des Wettbewerbs im Briefbereich eine große Rolle.[42] So mindern etwa hohe Rabatte einerseits das Teilleistungsentgelt und damit die Kosten für die Briefdienstleister, erhöhen jedoch andererseits die Abhängigkeit der Briefdienstleister von der DPAG, indem sie den Anreiz zum Ausbau bzw. Aufbau der eigenen Netzinfrastruktur mindern.[43] Seit 2008 stiegen etwa die Rabatte für Standardbriefsendungen stärker als die Teilleistungsentgelte exklusive Rabatte, was umgehend zu einer Steigerung der von den Briefdienstleistern bei den Briefzentren der DPAG eingelieferten Sendungen führte (vgl. Abbildung 1.3). Ab 2016 sollen die Teilleistungsrabatte um

---

37 Gegen die DPIHS laufen Ermittlungen wegen des Verdachtes des Marktmissbrauchs vgl. Tz. 150 in diesem Gutachten. Zur Beteiligung der DPAG an Compador vgl. Compador, http://www.compador.de/unternehmen/beteiligungsstruktur/, Abruf am 5. Juni 2015.

38 Die Kuvertierung, Etikettierung und Frankierung etc. werden auch als „postvorbereitende Leistungen“ bezeichnet, die nicht den Bestimmungen des PostG unterliegen und keiner Lizenz gemäß §§ 5 ff. PostG bedürfen; vgl. BKartA, Beschluss vom 11. Februar 2005, B9-55/03, S. 32.

39 Die eingelieferten Sendungen der Konsolidierer werden dabei mit einer individuellen, dem jeweiligen Konsolidierer zuordnenden Identifikationsnummer (K-Nummer) versehen, womit zugleich eine individuelle Zuordnung der Rabatte sichergestellt wird.

40 EuGH, Urteil vom 11. Februar 2015, C-340/13-bpost, ECLI:EU:C:2015:77. Vgl. hierzu ausführlicher Tz. 147 und 157 in diesem Gutachten.

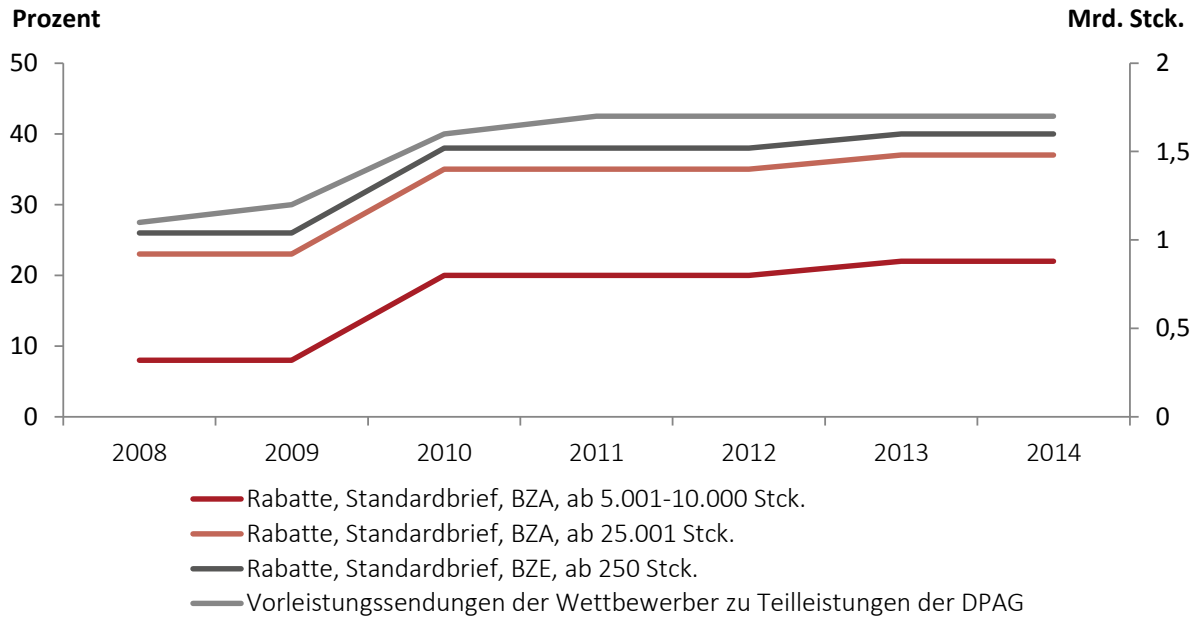
41 Richtlinie 97/67/EG vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstequalität, ABl. L 15 vom 21. Januar 1998, S. 14, zuletzt geändert durch Richtlinie 2008/6/EG, ABl. L 52 vom 27. Februar 2008, S. 3.

42 Zur vielfältigen Ausgestaltung von Rabatten vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 57, a. a. O., Tz. 111.

43 Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 111; WIK Consult, Main Developments in the Postal Sector (2010-2013) – Final Report, Bad Honnef August 2013, S. 188.

weitere 5 Prozentpunkte steigen.[44] Eine Ex ante-Regulierung von Teilleistungsentgelten ist nach dem PostG vorgesehen, wird aber von der Bundesnetzagentur gegenwärtig nicht umgesetzt.[45]

Abbildung 1.3: Teilleistungssendungen und Rabatte auf Standardbriefe seit 2008



Anmerkungen: Die Rabatte sind in Prozent angegeben und auf der linken Achse erfasst, die Vorleistungssendungen sind in Mrd. Stck. angegeben und auf der rechten Achse erfasst. Bei den Rabatten handelt es sich um Nachlässe für Briefsendungen im Format Standard ins Briefzentrum-Abgangsbearbeitung (BZA) bei einer Einlieferungsmenge zwischen 5.001 Stck. und 10.000 Stck. sowie ab 25.001 Stck. und ins Briefzentrum-Eingangsbearbeitung (BZE) bei einer Einlieferungsmenge ab 250 Stck. Die Rabatte beziehen sich auf Teilleistungen, die in den AGB der Teilleistungsverträge enthalten sind

Quellen: DPAG, Teilleistungen Brief, https://www.deutschepost.de/de/b/brief_postkarte/teilleistungen_brief.html, Abruf am 2. Juni 2015; Monopolkommission, Post 2011: Dem Wettbewerb Chancen eröffnen, Sondergutachten 2011, Baden-Baden 2012, S. 38; Sondergutachten 57, a. a. O., S. 104 f.; BNetzA, Jahresbericht 2014 - Netze ausbauen. Zukunft sichern. Infrastrukturausbau in Deutschland., a. a. O., S. 109; Tätigkeitsbericht 2012/2013 – Bericht gemäß § 47 Absatz 1 Postgesetz, BT-Drs. 18/210 vom 13. Dezember 2013, S. 30 ff.; eigene Darstellung

13. Rabatte sind insbesondere beim Wettbewerb um Großkunden von Bedeutung. Die von der DPAG den Briefdienstleistern und Großkunden für die Erbringung von Vorleistungen gewährten Rabatte können sich unterscheiden, zumal die DPAG mit Großkunden über Rabatte individuell und ohne Inkenntnissetzung der Bundesnetzagentur verhandelt.[46] Erhalten Großkunden höhere Rabatte als Wettbewerber, verringert sich die Marge bzw. der Spielraum der Wettbewerber, um Großkunden kostendeckende Beförderungsangebote zu unterbreiten. Liegen die Großkundenentgelte aufgrund der gewährten Rabatte unterhalb der Teilleistungsentgelte für Wettbewerber, entfaltet sich ein Verdrängungswettbewerb, der langfristig zu Marktaustritten von Wettbewerbern führen und die marktbeherrschende Stellung der DPAG im Briefbereich zementieren würde.[47]

---

[44] Vgl. DPAG, Preisanpassung für Standardbrief auf 70 Cent mit Preisstabilität für drei Jahre geplant, Pressemitteilung vom 21. Oktober 2015.

[45] Vgl. Tz. 122 f. in diesem Gutachten.

[46] Vgl. Tz. 121 und 123 in diesem Gutachten.

[47] Vgl. Tz. 155. Zur Problematik um individuelle Rabatte und Preis-Kosten-Scheren vgl. Monopolkommission, Post 2013: Wettbewerbsschutz effektivieren, Sondergutachten 67, Baden-Baden 2014, Tz. 80 ff.; Sondergutachten 62, a. a. O., Tz. 108 ff.; Sondergutachten 57, a. a. O., Abschnitt 3.4.3.

14. Die Monopolkommission ist der Auffassung, dass die DPAG weiterhin über eine marktbeherrschende Stellung auf den relevanten Märkten für lizenzpflichtige Briefsendungen bis 1.000 g verfügt. Ihr Marktanteil beträgt derzeit ca. 87 Prozent. Im Privatkundensegment liegt ihr Marktanteil deutlich über 90 Prozent, im Geschäftskundensegment beziffert die DPAG ihren Marktanteil selbst auf ca. 65 Prozent. Zwar konnten Wettbewerber ihre Umsatz- und Sendungsvolumina seit der Liberalisierung des Briefmarktes 1998 entgegen den Rückgängen der Umsatz- und Sendungsvolumina des Marktes zunehmend steigern, ein funktionsfähiger und wirksamer Wettbewerb hat sich aber bislang nicht entwickelt. Die Marktdominanz der DPAG liegt vor allem darin begründet, dass sie als einziger Briefdienstleister ein flächendeckendes Beförderungsnetz besitzt, auf dessen Inanspruchnahme die Wettbewerber zur Erbringung eigener Briefdienstleistungen angewiesen sind. Für die DPAG ergibt sich aufgrund dieses Abhängigkeitsverhältnisses ein Marktmacht- sowie Missbrauchspotenzial.

15. Die Marktmacht und das Missbrauchspotenzial der DPAG als Marktbeherrscher spiegeln sich gegenüber Wettbewerbern vor allem in der Ausgestaltung der Teilleistungsentgelte wieder, welche bislang nur sehr eingeschränkt reguliert werden. Teilleistungsentgelte hängen insbesondere von Rabatten ab, welche die DPAG Teilleistungskunden, d. h. anderen Briefdienstleistern und Großkunden, in unterschiedlicher Höhe gewährt:

- *Einfluss auf Wettbewerber*: Steigen die Teilleistungsentgelte aus Sicht der Wettbewerber, sinken im Gegenzug deren Gewinnmargen, wodurch sich ein Verdrängungswettbewerb entfalten könnte, der zu Marktaustritten führen würde. Sinken aus Sicht der Wettbewerber die Teilleistungsentgelte, steigen zwar im Umkehrschluss deren Gewinnmargen, jedoch würden für sie die Aufrechterhaltung und der Aufbau paralleler Netzstrukturen finanziell unattraktiver und damit deren Abhängigkeit von der DPAG größer.

- *Einfluss auf Großkunden*: Sind die Teilleistungsentgelte aufgrund gewährter Rabatte im Vergleich zu den Teilleistungsentgelten der Wettbewerber nur geringfügig höher oder sogar niedriger, werden preissensitive Großkunden ihre Sendungen vornehmlich von der DPAG befördern lassen, wodurch sich eine Bindungswirkung und damit ein Verdrängungswettbewerb entfalten könnte, der zu Marktaustritten von Wettbewebern führen würde.[48]

16. Ferner kann ein Anreiz bestehen, die mit hohen Rabatten einhergehenden Einnahmeminderungen insbesondere im relativ wettbewerbsintensiven Geschäftskundensegment etwa durch Einnahmen im von deutlich geringerer Wettbewerbsintensität gekennzeichneten Privatkundensegment querzusubventionieren.[49] Hinzukommt, dass die DPAG vertikal im Markt integriert ist. Sie ist als Briefdienstleister mit Tochter- und Beteiligungsgesellschaften im Bereich der Briefkonsolidierung tätig. Diese haben zwar – wie andere Briefdienstleister auch – Teilleistungsentgelte an die DPAG zu entrichten, gleichwohl besteht mit Blick auf die Konzernverbundenheit ein besonderes Abhängigkeitsverhältnis, das zum Missbrauch anreizt.[50]

17. Von der Marktmacht der DPAG und dem stark eingeschränkten Wettbewerb im Briefsegment gegenüber den Endkunden können ebenso die Wettbewerber profitieren. Durch Entgelterhöhungen der DPAG wird immer auch ein Teil der Nachfrage auf die Wettbewerber umgelenkt. Ähnlich einem Preisschirmeffekt steigt zwar deren Preisgestaltungsspiel-

---

[48] Typische Beispiele für Verdrängungswettbewerb sind Verdrängungspreise und Preis-Kosten-Scheren. Als Verdrängungspreise werden typischerweise Preise angesehen, die als Endpreise eines Produktes oder einer Dienstleistung – gewöhnlich von einem marktbeherrschenden Unternehmen – unterhalb der durchschnittlichen variablen Kosten der Wettbewerber angesetzt werden, EuGH, Urteil vom 27. März 2012, C-209/10 – Post Danmark, EuZW 2012, 540, Rn. 29 f. Mit einer derartigen temporären Preisunterbietung soll die eigene Nachfrage gebunden und die der Wettbewerber absorbiert werden, um den Marktaustritt der Wettbewerber herbeizuführen. Nach dem Marktaustritt der Wettbewerber wird anschließend die Marktmacht des den Missbrauch betreibenden Unternehmens mittels überproportionalen Preiserhöhungen und der Erzielung erheblicher Marktrenten ausgenutzt. Näheres zu Preis-Kosten-Scheren vgl. Tz. 155 in diesem Gutachten.

[49] Vgl. Tz. 149 in diesem Gutachten sowie ausführlicher zu potenziellen Markteffekten von Quersubventionierung siehe etwa Brennan, T. J., Cross-Subsidization and Cost Misallocation by Regulated Monopolists, Journal of Regulatory Economics 2(1), 1990, S. 37-51 und Bailey, E./Friedlaender, A., Market Structure and Multiproduct Industries, Journal of Economic Literature 20(3), 1982, S. 1024-1048.

[50] Vgl. Tz. 150 in diesem Gutachten sowie ausführlicher zu potenziellen Markteffekten einer vertikaler Integration siehe etwa Rey, P./Tirole, J., The logic of vertical restraints, American Economic Review 76(5), 1986, S. 921-939 und Hart, O./Tirole, J., Vertical integration and market foreclosure, Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics 1990, S. 205-268.

raum – bezogen auf die DPAG – an, gewöhnlich nutzen sie diesen jedoch für verzögerte Preisanpassungen.[51] Hier besteht die Gefahr, dass sich ein Parallelverhalten einstellt, das zu einer Stabilisierung des Marktes zulasten der Endkunden führt.

18. Welchen Einfluss das *bpost*-Urteil des Europäischen Gerichtshofes im Februar 2015 auf das Rabattsystem der DPAG und somit auf den gesamten Briefmarkt in Deutschland haben wird, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abzuschätzen. Der DPAG steht es i. S. d. EU-Postdiensterichtlinie nunmehr zumindest zu, Mengenrabatte in Höhe der individuellen Einlieferungsmenge der Absender wie auch in Höhe der kumulierten Einlieferungsmenge zu gewähren. Bislang koppelt die DPAG die Gewährung von Rabatten an die kumulierte Einlieferungsmenge und den Umfang erbrachter Vorleistungen. Sollte die DPAG ihr Rabattsystem umstellen und zukünftig ausschließlich Mengenrabatte in Höhe der individuellen Einlieferungsmenge der Absender gewähren, würde sie zwar die Erbringung von Konsolidierungsdienstleistungen gänzlich unattraktiv machen, aber dafür den Anreiz der Wettbewerber zu Investitionen in parallele Netzstrukturen erhöhen.

19. Investitionsanreize ins Briefnetz bestehen auch weiterhin. Zwar wird wegen der zunehmenden Digitalisierung der Gesellschaft und des sich infolge dessen ändernden Kommunikationsverhaltens immer weniger klassische Briefpost versendet, jedoch lassen aktuelle Prognosen auch zukünftig auf ein hohes Volumen physischer Briefsendungen schließen. Auszuschöpfende Potenziale liegen etwa im Bereich des Dialogmarketing und der briefkastengerechten Warensendungen bzw. Kleinpäckchen.

20. Zur Förderung eines funktionsfähigen und wirksamen Wettbewerbs auf den Briefmärkten ist eine Effektivierung der rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen dringend geboten. Das übergeordnete Ziel muss nach Ansicht der Monopolkommission sein, alternative Zustellwege zu schaffen und die Abhängigkeit der Marktteilnehmer von der DPAG zu vermindern. Erst die Implementierung einer Marktordnung, die keine Anreize zu missbräuchlichem Verhalten setzt, mit der Marktanomalien beseitigt werden können, die eine regulatorische Bevorzugung des Marktbeherrschers entgegensteht und zugleich Anreize für Marktinnovationen schafft, legt die Grundlage für wettbewerbliche Strukturen, vornehmlich gekennzeichnet durch eine Vielzahl unterschiedlichster Beförderungsangebote.

1.1.2 Elektronische Postdienstleistungen und Hybridpost

21. Die zunehmende Digitalisierung in der Gesellschaft und die damit verbundene vermehrte Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel ist auch für die Postmärkte von großer Bedeutung. Sowohl für die Nachfrager wie auch für die Anbieter von Postdienstleistungen ergeben sich im Zuge des technologischen Fortschritts und der Weiterentwicklung der Kommunikationsmedien stets neue Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Informationsvermittlung. Bereits mit der zunehmenden Verbreitung neuer elektronischer Medien wie z. B. mit der Festnetztelefonie, Faxtechnologie sowie dem Mobilfunk und dem Internet haben sich in den letzten Jahrzehnten immer mehr Alternativen zur Briefpost etabliert. Eine derartige systembasierte Pluralität führt zu einer immer engeren Verzahnung von Postmärkten und Märkten anderer Wirtschaftssektoren, insbesondere den Telekommunikations- und Informationstechnologiesektoren.[52]

22. Vor allem die Versendung von E-Mails erscheint aus Nutzersicht als eine vergleichsweise naheliegende Alternative zur klassischen Versendung von Briefen. Die pekuniären Transaktionskosten bei E-Mails sind gewöhnlich Null, die nicht pekuniären gering. Ein wesentlicher Unterschied liegt in der Sicherstellung eines sicheren, vertraulichen und nachweisbaren Sendungsverkehrs. Während E-Mail-Sendungen prinzipiell keinen spezifischen datenschutzrechtlichen Vorgaben unterliegen, gelten für geschäftsmäßige Postdienste das Brief- und das Postgeheimnis.[53]

---

[51] Vgl. etwa Inderst, R./Maier-Rigaud, F./Schwalbe, U., Umbrella Effects, Journal of Competition Law and Economics 10(3), 2014, S. 739-763 sowie Preisschirmeffekte, Wirtschaft und Wettbewerb 11, 2014, S. 1043-1056; Das Kalkül eines stabilen Kartells gleicht dem eines (Quasi-)Monopolisten und je nach Marktanteil auch dessen Markteffekte.

[52] Vgl. etwa WIK-Consult, Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien, Gutachten im Auftrag des Deutschen Bundestages vorgelegt dem Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Bad Honnef 2012, S. 30 ff.

[53] § 39 Abs. 1 und 2 PostG sowie Art. 10 Abs. 1 Grundgesetz (GG), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014, BGBl. I S. 2438. Dass Bedarf an E-Mail-Verschlüsselungen besteht, geht aus einer Umfrage von BITKOM hervor, wonach be-

23. Mit dem 2011 in Kraft getretenen De-Mail-Gesetz wurde erstmals ein gesetzlicher Rahmen für die elektronische Kommunikation via E-Mails geschaffen, die ähnlich der Briefpost einen sicheren, vertraulichen und nachweisbaren Informationsaustausch gewährleisten sollen, sogenannte De-Mails.[54] Den Digitalisierungsprozess hat der Gesetzgeber im Postwesen etwa mit dem 2013 eingeführten E-Government-Gesetz (EGovG) weiter vorangetrieben.[55] Danach haben etwa Bundesbehörden einen elektronischen Zugang durch eine De-Mail-Adresse i. S. d. De-Mail-Gesetzes für die Übermittlung elektronischer Dokumente zu eröffnen. Zuvor wurden mit dem Steuervereinfachungsgesetz bereits die formalen Anforderungen an den elektronischen Rechnungsversand für die Anerkennung der Vorsteuerabzugsfähigkeit bei den Finanzämtern gesenkt.[56] Mit der 2014 in Kraft getretenen und ab Mitte 2016 geltenden EU-Verordnung Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt (eIDAS-VO) sind darüber hinaus Vorgaben formuliert worden, die einen sicheren wie effizienten elektronischen Geschäftsverkehr innerhalb Europas gewährleisten sollen.[57] Flankierend hierzu werden gemäß der Richtlinie 2014/55/EU zur Einführung eines neuen europäischen e-Invoicing-Standards Rechnungsempfänger im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen ab 2018 dazu verpflichtet, elektronische Rechnungen anzunehmen.[58]

24. Ein zur De-Mail ähnliches, aber technisch inkompatibles System ist der sogenannte E-Postbrief. Dieser wird von der DPAG in zwei Varianten angeboten: zum einen ähnlich einem E-Mail-Dienst für ausschließlich elektronische Versendungen zwischen registrierten Nutzern des E-Postbrief-Dienstes und zum anderen als Hybridpost („E-Postbrief mit klassischer Zustellung"). Bei Hybridpost besteht die Beförderungskette sowohl aus einer elektronischen wie auch einer physischen Komponente. Gewöhnlich übermittelt der Absender die Nachricht elektronisch an eine Zugangsplattform eines Dienstleisters, der diese ausdruckt und als Brief dem Empfänger physisch zustellt oder zustellen lässt.[59] Die Entgelte, die auf die physische Sendungsbeförderung des E-Postbriefes gerichtet sind, unterliegen aufgrund der marktbeherrschenden Stellung der DPAG im lizenzpflichtigen Briefbereich der Ex ante-Regulierung durch die Bundesnetzagentur.[60] Die Entgelte für den elektronischen Versand unterliegen hingegen keiner Regulierung. Hintergrund ist der, dass Hybridpost nach bisheriger Auffassung der Bundesnetzagentur keinen eigenen sachlich relevanten Markt darstellt, stattdessen die elektronische von der physischen Beförderung sachlich zu trennen sind.[61] So ordnet die Bundesnetzagentur den Teil der physischen Beförderung dem Markt für Standardbriefdienstleistungen zu, während sie den für die elektronische Versendung nicht als Postdienstleistung oder postnahe Beförderungsdienstleistung ansieht. Für eine derartige sachliche Marktabgrenzung komme es darauf an, dass sämtliche Dienstleistungen entlang der Beförderungskette nicht zwingend integriert von einem Dienstleister, sondern von vielen getrennt erbracht werden können.[62]

---

reits 55 Prozent der Internetnutzer Opfer krimineller Vorgänge im Internet geworden sein sollen; BITKOM, Pressemitteilung vom 27. August 2014.

54 De-Mail-Gesetz vom 28. April 2011, BGBl. I S. 666, zuletzt geändert durch Art. 3 Absatz 8 des Gesetzes vom 7. August 2013, BGBl. I S. 3154. Alternativ zur De-Mail können Privatanwender ihre E-Mails mittels gängiger Verschlüsselungsverfahren für die Ende-zu-Ende-Chiffrierung absichern; vgl. etwa Fraunhofer-Institut für Sichere Informationstechnologie, Volksverschlüsselung, https://volksverschluesselung.sit.fraunhofer.de/, Abruf am 26. Juni 2015.

55 E-Government-Gesetz vom 25. Juli 2013, BGBl. I S. 2749.

56 Während es zuvor für die elektronischen Rechnungen zu Identifizierungszwecken noch einer qualifizierten elektronischen Signatur bedurfte, werden nunmehr auch gewöhnliche E-Mails samt Anhängen akzeptiert; Beschluss des Bundesrates, Steuervereinfachungsgesetz 2011, BR-Drs. 568/11 vom 23. September 2011.

57 Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG, ABl. EU L257 vom 28. August 2014, S. 73.

58 Richtlinie 2014/55/EU vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen, ABl. EU L 133 vom 6. Mai 2014, S. 1.

59 Erfolgt zunächst die Zusendung physisch und die Zustellung anschließend elektronisch, wird von einer „inversen Hybridpost" gesprochen.

60 Vgl. Tz. 4, 5 und 106 in diesem Gutachten.

61 Vgl. BNetzA, Beschluss vom 28. November 2014, BK5-14/032, S. 6 f.

62 „Die Trennbarkeit folgt daraus, dass sämtliche Dienstleistungskomponenten am Markt nicht zwingend integriert aus der Hand eines Dienstleisters, sondern auch von diversen Anbietern getrennt nachgefragt werden können. […] Aus der faktischen Trennbar-

25. De-Mail-Dienste werden seit Mitte 2012 angeboten. Ursprünglich haben sich drei Anbieter beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) akkreditieren lassen, zwischenzeitlich ist ein weiterer Anbieter hinzugekommen.[63] Drei der vier De-Mail-Dienste-Anbieter sind Tochterunternehmen von Telekommunikationskonzernen, an einem De-Mail-Dienste-Anbieter ist ein Konsolidierungsunternehmen mehrheitlich beteiligt.[64] Da der E-Postbrief nicht dem De-Mail-Standard entspricht, bedarf dieser auch keiner Akkreditierung. Die DPAG soll sich jedoch um eine De-Mail-Zertifizierung bemüht haben.[65] Die Nachfrage nach De-Mails ist bislang verhalten. So sollen erst mehrere hunderttausend Privatanwender und mehrere zehntausend Unternehmen und Behörden über aktive De-Mail-Konten verfügen, weshalb die für die Entstehung von Netzwerkeffekten erforderliche kritische Masse noch nicht erreicht sei.[66] Für die geringe Nachfrage in der Vergangenheit sollen mehrere, vor allem sicherheitstechnische Probleme und ein relativ hoher Aufwand bei der Erstanmeldung verantwortlich gewesen sein, die in der Zwischenzeit z. T. von den Anbietern angegangen worden sind.[67] Dass auch Bundesbehörden bislang wenige Erfahrungen mit der modifizierten E-Mail-Technik gesammelt haben, liegt an der erst Anfang 2015 erfolgten zentralen Anbindung an De-Mail. Das Bundesministerium des Inneren geht jedoch davon aus, dass bis Ende 2015 bis zu 200 weitere Behörden De-Mail-Dienste nutzen werden. Der Markt für De-Mail ist somit weiterhin in der Einführungsphase.

26. Hybridpost bieten bereits eine Vielzahl an Briefdienstleistern an.[68] Vor allem Unternehmen greifen derzeit auf Hybridpost-Lösungen zu. Sie versenden immer mehr adressierte Werbesendungen, Tages- sowie Transaktionspost wie z. B. Rechnungen, Verträge etc. aus Kosten- und Effizienzgründen zunächst elektronisch an die Briefdienstleister, lassen aber diese von denen aufgrund von Empfängerpräferenzen weiterhin physisch zustellen.[69] Auch wenn das Segment für Hybridpost im Vergleich zu dem für De-Mail stärker ausgeprägt ist, konstatiert die Bundesnetzagentur nach wie vor eine unvollkommene Entwicklung auch bei der Hybridpost.[70]

27. Nach allen Prognosen von Marktteilnehmern und -beobachtern wird die Substitution klassischer Briefpost durch elektronische Postdienstleistungen zunehmen.[71] In den nächsten fünf Jahren sollen beispielsweise bis zu 10 Prozent des

---

keit der Dienstleistung folgt, dass die einzelnen Leistungskomponenten durchaus unterschiedlichen sachlich relevanten Märkten zurechenbar sind."; vgl. ebenda.

63 Vgl. BSI, Akkreditierte De-Mail Diensteanbieter, https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Egovernment/DeMail/Akkreditierte_DMDA/Akkreditierte_DMDA_node.html und https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Egovernment/DeMail/Akkreditierung/Akkreditierung_node.html, Abruf am 15. Juni 2015. Die Akkreditierung ist wie die Lizenzvergabe bei klassischen Briefsendungen an spezifische Kriterien geknüpft. Aufgrund der bestehenden Substitutionsbeziehung mit dem lizenzpflichtigen Briefbereich firmieren elektronische Postdienstleistungen sowie Hybridpostdienstleistungen unter dem Abschnitt „Lizenzpflichtige Postdienstleistungen".

64 Vgl. Francotyp-Postalia Holding AG, Struktur, http://www.fp-francotyp.com/FP/unternehmen/fp-konzern/struktur, Abruf am 15. Juni 2015.

65 Vgl. Bünder, H., De-Mail – Die Elektropost wird zum Milliardenmarkt, www.faz.net, 11. Dezember 2013.

66 Vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Zwischenbericht der Bundesregierung nach Art. 4 des Gesetzes zur Regelung von De-Mail-Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften, BT-Drs. 18/4042 vom 16. Februar 2015, S. 2; Bundesministerium des Inneren, Umfassender Schutz bei De-Mail: Ende-zu-Ende-Verschlüsselung kommt, Pressemitteilung vom 9. März 2015. Zu Netzwerkeffekten vgl. Monopolkommission, Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte, Sondergutachten 68, Baden-Baden 2015, Abschnitte 2.2.1 und 2.2.2.

67 Zur Kritik am De-Mail-Standard vgl. etwa Chaos Computer Club, Gutachten unterstreicht Untauglichkeit der De-Mail für rechtsverbindliche Kommunikation, 14. April 2013, http://www.ccc.de/de/updates/2013/de-mail-unqualifizierte-makulatur, Abruf am 26. Juni 2015; Neumann, L., https://www.youtube.com/watch?v=p56aVppK2W4, Abruf am 26. Juni 2015. Die vier De-Mail-Anbieter haben in der „Arbeitsgemeinschaft De-Mail" eine verbesserte Ende-zu-Ende-Verschlüsselungstechnik entwickelt, die sie seit April 2015 ihren Kunden kostenfrei zur Verfügung stellen. Des Weiteren haben sie den Aufwand für die Nutzer beim vorgeschriebenen Verfahren der Erst-Identifikation reduziert; vgl. Deutsche Telekom AG, De-Mail jetzt mit Ende-zu-Ende-Verschlüsselung, Pressemitteilung vom 22. April 2015.

68 Vgl. BNetzA, Lizenzpflichtige Postdienstleistungen – Marktdaten 2008 - 2012, Bonn 2014, S. 23 f.

69 Vgl. Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technologiefolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung, Postdienste und moderne Kommunikationstechnologien, a. a. O., S. 65 ff.

70 Vgl. BNetzA, Beschluss vom 28. November 2014, BK5-14/032, S. 6.

71 Angaben von Marktteilnehmern gegenüber der Monopolkommission. Vgl. ebenso Unterrichtung durch die Bundesregierung, Tätigkeitsberichte 2012/2013 der Bundesnetzagentur – Telekommunikation und Post mit den Sondergutachten der Monopol-

heutigen physischen Briefverkehrs durch elektronische Postdienste ersetzt werden. Langfristig soll die Sendungsmenge klassischer Briefpost als Folge der elektronischen Substitution um bis zu ein Drittel zurückgehen.[72] Die Intensität und der Umfang des Digitalisierungsprozesses hängen dabei im Wesentlichen von den durch eine immer größeren Marktdurchdringung erzeugten Netzwerkeffekten ab, welche die Transaktionskosten für beide Marktseiten senken und damit den Nutzungsgrad stimulieren (können).

28. Die Monopolkommission begrüßt die fortschreitende Digitalisierung im Postwesen insbesondere in zweierlei Hinsicht. Zum einen stellen elektronische und hybride Dienstleistungen weniger ein substituierendes als ein komplementäres Angebot zu den klassischen Briefdienstleistungen dar. Sie erweitern das Spektrum an Beförderungsleistungen, wodurch die individuellen Bedürfnisse der Privatanwender, Unternehmen und Behörden adäquater befriedigt werden können. Zum anderen fördert eine derartige Angebotsvielfalt den Wettbewerb im Briefsegment, da einerseits die Schöpfung von Effizienzpotenzialen entlang der Beförderungskette angereizt wird und andererseits neue Chancen für Briefdienstleister entstehen, sich mehr durch Innovations- als durch Finanzkraft im Markt zu behaupten. Wesentliche Voraussetzung hierfür ist aber, dass die vom Gesetzgeber präferierte E-Mail-Technologie die in ihr gestellten Anforderungen jederzeit gerecht und nutzerfreundlich ausgestaltet wird. Die Monopolkommission empfiehlt daher der Bundesregierung, den konstruktiven Diskurs in der gegründeten "Arbeitsgemeinschaft De-Mail" mit Vertretern der Wirtschaft um einen Dialog mit unabhängigen IT-Experten zu erweitern, um ein umfassendes Meinungsbild zu der von ihr präferierten De-Mail-Technologie einzuholen und den Ausbau effektiv voranzutreiben.[73]

29. Für die Attraktivität von elektronischen und hybriden Postdienstleistungen spielt deren Einbindung in die interne IT-Infrastruktur der Privatanwender und Unternehmen eine entscheidende Rolle. Ihre Anwendungsreichweite können sie als Plattformlösung, in welcher weitere, nicht postspezifische Dienstleistungen wie etwa das E-Invoicing und die Archivierung von Dokumenten enthalten sind, merklich vergrößern.[74] Bereits heute weist beispielhaft der E-Postbrief derartige Zusatzfunktionen auf. Ein One-Stop-Shop-Produkt, zu welchem etwa der E-Postbrief der DPAG werden kann, birgt aber nach Ansicht der Monopolkommission auch Missbrauchspotenzial. So sinkt für die Nutzer eines solchen One-Stop-Shop-Produktes der Anreiz zu einem Anbieterwechsel nach erfolgter Einbindung in die eigenen IT-Systeme, womit eine Bindungswirkung entfaltet bzw. ein Lock-in-Effekt ausgelöst wird, die anhand von besonders niedrigen Nutzungsentgelten zur Verdrängung von Wettbewerbern ausgenutzt werden könnte. Vor diesem Hintergrund sollten elektronische Postdienstleistungen sowie Hybridpost-Dienstleistungen durch die Bundesnetzagentur und das Bundeskartellamt intensiver beobachtet werden. Es könnte – abhängig von den Marktentwicklungen – angemessen sein, die gegenwärtige Marktabgrenzung anzupassen und Hybridpost zukünftig als eigenen sachlich relevanten Markt zu erfassen. Die Begründung der Bundesnetzagentur für eine sachliche Trennung zwischen physischer und elektronischer Beförderung, dass Hybridpost nicht zwingend integriert „aus einer Hand“ eines Briefdienstleisters erbracht wird, ist insoweit nicht überzeugend, als dass z. B. auch bei der klassischen Briefbeförderung unter Inanspruchnahme von Teilleistungen verschiedene Anbieter ihren Leistungsbeitrag erbringen.

1.2 Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen

1.2.1 Marktabgrenzung

30. Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen umfassen all jene Postdienstleistungen, die nicht zu den lizenzpflichtigen Postdienstleistungen zählen. Das Postgesetz definiert allgemein Postdienstleistungen als gewerbsmäßige Beförderung

---

kommission Telekommunikation 2013: Vielfalt auf den Märkten erhalten und Post 2013: Wettbewerbsschutz effektivieren, BT-Drs. 18/4552 vom 2. April 2015, Tz. 99; Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technologiefolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung, Postdienste und moderne Kommunikationstechnologien, BT-Drs. 18/582 vom 18. Februar 2014, S. 13 f.; BNetzA, Beschluss vom 14. November 2013, BK5b-13/001, S. 27 ff.

[72] Zu Prognosen für die Entwicklung der Sendungsmengen in Europa vgl. WIK Consult, Main Developments in the Postal Sector (2010-2013) – Final Report, a. a. O., S. 179 ff.

[73] Vgl. Bundesregierung, Digitale Agenda 2014-2017, Berlin 2014, S. 19 und S. 31.

[74] Vgl. Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technologiefolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung, Postdienste und moderne Kommunikationstechnologien, a. a. O., S. 55 f.

von Briefsendungen, adressierten Paketen bis 20 kg und, soweit sie von Postdienstleistern erbracht werden, Massendrucksachen wie Bücher, Kataloge, Zeitungen und Zeitschriften.[75] Demnach gehören alle Postdienstleistungen, bis auf die Beförderung von Briefsendungen bis 1.000 g, dem nicht lizenzpflichtigen Bereich an.

31. Der räumlich relevante Markt erstreckt sich auf alle Inlandssendungen einschließlich ein- und abgehender Sendungen. Ohnehin sind die Postmärkte – Brief- wie Paketmärkte – in Deutschland und andernorts in Europa weiterhin heterogen und von den lokalen sozioökonomischen wie regulatorischen Rahmenbedingungen in den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten geprägt.[76] Die von einem Marktbeherrscher für nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen in Deutschland erhobenen Entgelte unterliegen keiner Ex ante-Regulierung durch die Bundesnetzagentur, sondern einer Missbrauchsaufsicht durch die Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden. Die Anforderungen an den Post-Universaldienst zur Erbringung von nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen sind zudem wesentlich geringer als die zur Erbringung von lizenzpflichtigen Postdienstleistungen.[77]

32. Das Spektrum an Postdienstleistungen im nicht lizenzpflichtigen Bereich ist nicht homogen, der sachlich relevante Markt somit vielfältig. Üblicherweise werden nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen zunächst untergliedert in teil- und unadressierte Werbesendungen einschließlich Werbebeilagen und Anzeigenblätter, in adressierte Zeitungen und Zeitschriften sowie in Paketsendungen bis 20 kg[78] oder bis 31,5 kg[79], die wiederum traditionell in Kurier-, Express- und Paketdienste (KEP) unterteilt werden.[80]

- Kurierdienste: Kurierdienste zeichnen sich durch eine individuell zeitlich vereinbarte, gewöhnlich am selben Tag vorgenommene, gewichtsunabhängige, mithilfe elektronischer Kommunikationsmittel jederzeit ortbare und dispositive, nicht netzgebundene Beförderung aus.
- Expressdienste: Expressdienste zeichnen sich durch eine nicht individuell zeitlich vereinbarte, aber zu einem Zustelltermin verbindlich zugesagte, gewichtsabhängige jederzeit ortbare, dispositive, aber netzgebundene Beförderung aus.
- Paketdienste: Paketdienste zeichnen sich weder durch eine individuell zeitlich vereinbarte noch zu einem Zustelltermin verbindlich zugesagte, sondern durch eine nach einer Regellaufzeit zugestellte, hochgradig automatisch-standardisierte netzgebundene, gewichtsabhängige Beförderung aus. Mit dem hohen Standardisierungsgrad im Transport einhergehend ist eine tarifspezifische Klassifizierung der Sendungen, sogenannte Standardpakete, nach Größe und Gewicht.

33. Ebenso erfolgt mitunter eine Abgrenzung nach Sendungsströmen:

- B2B (Business-to-Business): Versender und Empfänger sind Geschäftskunden, d. h. Privatunternehmen sowie Behörden. Bei B2B-Sendungen werden vornehmlich Investitions- und Vorleistungsgüter befördert, weshalb B2B-Sendungen relativ stark konjunkturabhängig sind.
- B2C (Business-to-Consumer): Versender sind Geschäftskunden, insbesondere (Online-)Versandhändler, Empfänger sind Privat- und Kleinkunden. Bei B2C-Sendungen werden vornehmlich Ver- und Gebrauchsgüter befördert,

---

75 § 4 Nr. 1 PostG.

76 Zur räumlichen Marktintegration in Europa vgl. Abschnitt 1.2.4 in diesem Gutachten.

77 § 3 PUDLV. Sendungen mit einem Gewicht zwischen 1.000 g und 2.000 g unterliegen denselben Bestimmungen wie den lizenzpflichtigen Briefsendungen bis 1.000 g, § 1 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 2 PUDLV.

78 Vgl. BNetzA, Jahresbericht 2014 - Netze ausbauen. Zukunft sichern. Infrastrukturausbau in Deutschland., a. a. O., S. 111.

79 Vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. März 2015, BK5-11/069.

80 Vgl. etwa BIEK, Innovativer Partner für Wirtschaft und Gesellschaft, KEP-Studie 2015 – Analyse des Marktes in Deutschland, Köln, Juni 2015, S. 9. Zu einer Marktintegration von Paketdiensten und E-Commerce vgl. die Abschnitte 1.2.3 f. in diesem Gutachten.

weshalb B2C-Sendungen relativ stark vom Konsumklima abhängig sind. Das B2C-Geschäft wird in den letzten Jahren überwiegend durch den Trend zum E-Commerce stimuliert.[81]

- C2B (Consumer-to-Business): Versender sind Privat- und Kleinkunden, Empfänger sind Geschäftskunden, insbesondere (Online-)Versandhändler. Bei C2B-Sendungen handelt es sich vornehmlich um Retourensendungen der B2C-Sendungen.
- C2C (Consumer-to-Consumer): Versender und Empfänger sind Privat- sowie Kleinkunden. Als C2C-Sendungen werden vornehmlich Ver- und Gebrauchsgüter befördert.

Je nach Versender- und Empfängerkreis unterscheiden sich die spezifischen Anforderungen an die Beförderungsleistung und an die Netzstrukturen.[82]

34. Eine Abgrenzung von Privat- bzw. Kleinkundensendungen (C2B+C2C=C2X) zu Geschäftskundensendungen (B2B+B2C=B2X) wird gemeinhin aus mehreren Gründen vorgenommen. So zeichnen sich Sendungen von Geschäftskunden generell dadurch aus, dass die Beförderungsleistung – aufgrund des gewerblichen Zweckes – deutlich stärker als bei Paketen von Privat- und Kleinkunden (im Folgenden „Privatkunden“) von den Zustellbedürfnissen der Empfänger abhängen.[83] Diese Bedürfnisse sind der Grund für eine entsprechende Nachfrage von Leistungen bei den Paketdiensten, welche die Geschäftskunden als Zusteller auswählen. Bei der Versendung ergeben sich dahin gehend Unterschiede, als dass Privatkunden die Pakete bei einer Annahmestelle des Paketdienstleisters aufgeben müssen (sogenannte Schalterpakete). Hierfür ist ein flächendeckendes Annahmenetz erforderlich. Sendungen von Geschäftskunden werden hingegen generell direkt vor Ort vom Paketdienstleister abgeholt oder an zentral gelegene Großannahmestellen geliefert. Bei der Zustellung von Geschäftskundenpaketen sind aufgrund des im Vergleich zu Privatkundenpakete größeren Sendungsvolumens auch größere Transportkapazitäten notwendig.

35. Ebenso ist geläufig, dass der Bereich der Privatkundenpakete (C2X) als ein sachlich relevanter Markt aufgefasst wird. Aus Sicht der Privatkunden als Versender gibt es keine wesentlichen Unterschiede in der Beförderungsleistung. Unabhängig davon, ob Privatkundenpakete an einen Privatkunden oder an einen Geschäftskunden gerichtet sind, sind diese bei einer Annahmestelle abzugeben. Da Privatkundensendungen gewöhnlich kleine Volumina aufweisen, gibt es auch keine großen Disparitäten in den Anforderungen an das Beförderungsnetz.

36. Umstritten ist hingegen die Abgrenzung im Bereich der Geschäftskundenpakete (B2X). Die Bundesnetzagentur und das Bundeskartellamt gehen bei der gewerblichen Beförderung von Standardpaketen (B2X) in Deutschland von einem eigenen relevanten Markt aus.[84] Eine weitere Abgrenzung zwischen B2B- und B2C-Sendungen sei unter Berücksichtigung des Bedarfsmarktkonzeptes und der Produktionsumstellungsflexibilität nicht vorzunehmen. Insbesondere das stark wachsende E-Commerce-Geschäft führe zu einer Konvergenz in den strukturellen Anforderungen an die Beförderung von B2C- und B2B-Sendungen. Die Europäische Kommission vertritt eine andere Auffassung. Für sie ist der Bedarf an Netzstrukturen zur Beförderung von B2B- und B2C-Sendungen signifikant voneinander verschieden, weshalb sie bei Geschäftskundenpaketen von zwei sachlich relevanten Märkten ausgeht.[85] Sie registriert jedoch sehr wohl vermehrte Investitionen von B2B-Postdienstleistern in den Ausbau ihrer Netze zur Beförderung von B2C-Sendungen.[86] Die unter-

---

[81] Zur aktuellen Entwicklung des E-Commerce in Deutschland vgl. ausführlicher Monopolkommission, Sondergutachten 68, a. a. O., Abschnitt 7.2. Zum Einfluss des E-Commerce auf die Paketzustellung vgl. die Abschnitte 1.2.3 f. in diesem Gutachten.

[82] Zur Abgrenzung von Märkten vgl. etwa Tz. 149 und Fn. 306 in diesem Gutachten.

[83] Eine Umfrage unter privaten Paketempfängern ergab, dass für die Wahl eines Paketdienstleisters insbesondere die Kriterien Zuverlässigkeit, Schnelligkeit und Sicherheit entscheiden seien; vgl. MRU, E-Commerce und Paketdienste – Lieferdienste und Onlinehandel, Ausgewählte Ergebnisse einer Studie im Auftrag des bevh, Hamburg 2014, S. 11.

[84] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. März 2015, BK5-11/069 und hierzu Tz. 181 ff. in diesem Gutachten; BNetzA, Beschluss vom 16. August 2000, BK5d-99/014; BKartA, Beschluss vom 20. November 2001, B9-88/99 und B9-100/01.

[85] Vgl. etwa EU-Kommission, Entscheidung vom 21. April 2009, M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S, Tz. 61 ff.

[86] Vgl. Stengg, W., Parcel delivery services and cross-border e-commerce, presentation on 26.11.2013, S. 12.

schiedlichen Auffassungen der Behörden zur Abgrenzung des Marktes von Geschäftskundenpaketen sind zentraler Bestandteil eines aktuellen Beihilferechtsverfahrens.[87]

37. Für eine Marktabgrenzung von B2B- zu B2C-Sendungen sprechen etwa Qualitätsunterschiede bei der Endzustellung. Während bei B2B-Sendungen i. d. R. bereits die Erstzustellung werktags zu üblichen Geschäftszeiten erfolgreich ist, bedarf es bei B2C-Sendungen öfters eines Zweitversuches. Um die gewünschte Zustellung sicherzustellen, haben die Paketdienste ein flächendeckendes Netz an Abholstationen vorzuhalten und/oder eine Zustellung außerhalb üblicher Geschäftszeiten vorzunehmen. Beides verursacht erhebliche Mehrkosten auf der sogenannten „letzten Meile". Die Zustellkosten steigen bei B2C-Sendungen ohnehin schneller an als bei B2B-Sendungen, da B2B-Sendungen größtenteils konzentriert in Gewerbegebiete, B2C-Sendungen hingegen flächendeckend zerstreut in Wohngebiete zugestellt werden müssen. Dabei wurden einst vornehmlich für B2B-Sendungen Zusatzleistungen wie z. B. die Sendungsverfolgung und Benachrichtigung über exakte Zustellzeit etc. angeboten. Gegen eine Marktabgrenzung von B2B- zu B2C-Sendungen spricht, dass die Grenzen im Zuge des Trends zum E-Commerce immer mehr verschwimmen. So nähert sich die Qualität der Endzustellung des B2C- der des B2B-Bereichs an. Es ist es bereits gängige Praxis, dass die Paketdienste die Sendungen auf Wunsch der privaten Empfänger hin bei deren Arbeitgebern oder außerhalb der Geschäftszeiten wie etwa am Wochenende und z. T. abends zustellen. Ebenso bauen die Paketdienstleister seit Jahren ihr Netz an Abhol- und Annahmestationen in Form von Paketstationen und -shops aus oder greifen für die Paketzu- und -rücksendung auf vorhandene flächendeckende Vertriebsstrukturen anderer Wirtschaftssektoren wie etwa des Lebensmitteleinzelhandels (als Agenturlösung) und von Tankstellen zurück. Zusatzleistungen wie z. B. die Sendungsverfolgung und Benachrichtigung über die Zustellzeit etc. gehören bereits heute zum Standardrepertoire großer Paketzusteller. Auch Sondertransporte wie die von Lebensmitteln werden zunehmend von Zustellern übernommen.

38. Zur Klärung der Frage, ob die Beförderung von B2C- und B2B-Paketsendungen demselben sachlich relevanten Markt oder sachlich verschiedenen Märkten angehören, empfiehlt die Monopolkommission eine umfassende sowie transparente Marktuntersuchung zum B2X-Markt. Diese könnte in eine vom Bundeskartellamt durchgeführte Sektoruntersuchung zum Postsektor eingebettet werden.[88]

1.2.2 Märkte für Kurier-, Express- und Paketdienste

39. Charakteristisch für KEP-Märkte ist, dass die Unternehmen die Beförderung überwiegend über eigene Netzstrukturen erbringen. Somit unterscheiden sich KEP-Märkte von Briefmärkten insoweit, als in den KEP-Märkten vornehmlich Zustellwettbewerb bzw. End-to-End-Wettbewerb vorherrscht. Ein beachtlicher Teil der Beförderung, insbesondere bei den Paketdiensten, wird jedoch in Kooperationen mit Dritten erbracht. So werden Paketshops i. d. R. nicht selbst betrieben, sondern von Betrieben aus anderen Wirtschaftsbranchen wie etwa von Supermärkten, Kiosken und Tankstellen. Einige große Paketdienstleister haben die Paketzustellung gänzlich auf Subunternehmen ausgelagert.[89] Des Weiteren erbringen auch Transportunternehmern anderer Logistikbereiche, wie z. B. Güterkraftverkehrsunternehmen und Mischbetriebe, die neben Personen auch Pakete und Waren befördern, KEP-Dienste. Die genaue Anzahl an KEP-Dienstleistern ist nicht bekannt, Schätzungen gehen von zwischen 3.000 und 6.000 Unternehmen aus.[90] Neben wenigen großen Unternehmen, die allesamt Kurier-, Express- und Paketdienste anbieten, sind viele kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) im Markt tätig, die sich vor allem auf Kurier- und Expressdienstleistungen spezialisiert haben.

40. Der Großteil des Umsatzes im Postwesen wird weiterhin mittels nicht lizenzpflichtiger Postdienstleistungen und postnaher Beförderungsleistungen („nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen") erwirtschaftet.[91] Nach Angaben der

---

87 Vgl. Tz. 236 f. in diesem Gutachten.

88 Vgl. hierzu Tz. 226 und 240 in diesem Gutachten.

89 Vgl. Tz. 229 in diesem Gutachten.

90 Vgl. WIK/TÜV Rheinland, Monitoring Brief- und KEP-Markt 2014, a. a. O., S. 40.

91 In diesem Abschnitt werden primär publizierte Marktdaten der Bundesnetzagentur und sekundär publizierte Marktdaten anderer Quellen zitiert. Zur Aussagekraft von Marktdaten im Bereich nicht lizenzpflichtiger Postdienstleistungen vgl. WIK, Postmarkterhebung 2014 – Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsleistungen, a. a. O., S. 11; Tz. 216 in diesem Gutachten sowie Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Abschnitt 1.5.3.

Bundesnetzagentur betrug deren Anteil in 2013 mit ca. EUR 18,5 Mrd. etwa zwei Drittel am Gesamtumsatz in Höhe von ca. EUR 27,1 Mrd.[92] Inflationsbereinigt ist damit das Umsatzvolumen nicht lizenzpflichtiger Postdienstleistungen seit 2008 nahezu unverändert geblieben.[93] Für 2014 wird mit einem graduellen Anstieg des Umsatzes gerechnet.

41. Ausgehend vom Umsatzvolumen nicht lizenzpflichtiger Postdienstleistungen entfielen 2013 ca. EUR 2,5 Mrd. auf adressierte Zeitungen und Zeitschriften, ca. EUR 3,5 Mrd. auf Teil- und unadressierte Werbesendungen, Werbebeilagen und Anzeigenblätter sowie ca. EUR 12,5 Mrd. auf KEP-Dienste.[94] Der Umsatz im KEP-Bereich ist in den letzten Jahren merklich angestiegen, für 2014 wird ein Umsatzanstieg auf ca. EUR 12,9 Mrd. prognostiziert.[95] Hierzu leisten die Paketdienste mit über 50 Prozent den größten Beitrag zum Gesamtumsatz, gefolgt von Kurier- und Expressdiensten mit jeweils knapp unter 25 Prozent.[96] Die KEP-Dienstleister generieren Umsätze mit B2C- und B2B-Sendungen in jeweils nahezu derselben Höhe; C2X-Sendungen machen nur einen geringen Prozentsatz am Gesamtumsatz aus.[97] Zur Unternehmenskonzentration liegen nur wenige, anonymisierte Erhebungen vor. Diesen zufolge sollen etwa die Hälfte des Gesamtumsatzes von 2013 auf drei Anbieter und etwa ein Drittel auf einen einzigen Anbieter entfallen.[98]

42. Die Sendungsmengen sind wie der Umsatz im KEP-Bereich in jüngerer Vergangenheit – bis auf die rezessiven Phasen zu Hochzeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 und 2009 – deutlich angestiegen. Das Sendungsvolumen umfasste 2013 ca. 2,6 Mrd. Stck. und 2014 ca. 2,7 Mrd. Stck., nach zuvor ca. 2,4 Mrd. Stck. in 2011 und 2012.[99] In den nächsten Jahren wird mit einem weiteren, kontinuierlichen Anstieg der Sendungsvolumina gerechnet.[100] Von den beförderten Sendungen entfallen dabei alleine über 80 Prozent auf Paketdienste, Tendenz steigend. Bei diesen Sendungen handelt es sich zu über 50 Prozent um B2C-Sendungen, zu etwa 40 Prozent um B2B-Sendungen und zu weniger als 10 Prozent um C2X-Sendungen, wobei das Aufkommen von B2C-Sendungen weiterhin stärker wächst als das von B2B- und C2X-Sendungen. Eine im Vergleich zum Umsatz höhere Konzentration besteht bei den Sendungsmengen. Etwa zwei Drittel der Sendungsmenge von 2013 soll auf die DPAG, Hermes und DPD entfallen, wobei geschätzt etwa 40 Prozent alleine durch die DPAG befördert werden.[101]

43. Paketdienste stellen sowohl in Bezug auf den Umsatz wie auch auf die Sendungsmengen den bedeutendsten Markt nicht lizenzpflichtiger Postdienstleistungen dar. Nach Angaben der DPAG ist das Umsatzvolumen im Bereich Paketdienste seit 2006 signifikant gewachsen (vgl. Abbildung 1.4); zwischen 2006 und 2014 erhöhte sich der um Inflation bereinigte

---

92 Vgl. BNetzA, Marktuntersuchung – Bericht über den lizenzpflichtigen Briefbereich 2014, a. a. O., S. 6, basierend auf den von der Bundesnetzagentur beim WIK beauftragten Marktstudien.

93 2013 betrug der inflationsbereinigte Umsatz etwa EUR 17,5 Mrd., 2008 etwa EUR 17,6 Mrd. bei einem nicht inflationsbereinigten Volumen von ca. EUR 17,3 Mrd., vgl. hierzu MRU, Marktuntersuchung auf den Märkten für nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsleistungen, Studie im Auftrag der Bundesnetzagentur, Hamburg 2011, S. 19; Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindizes für Deutschland – Lange Reihen ab 1948, Wiesbaden 2015.

94 Vgl. BNetzA, Jahresbericht 2014 – Netze ausbauen. Zukunft sichern. Infrastrukturausbau in Deutschland., a. a. O., S. 111. Näheres zu Teil- und unadressierten Werbesendungen einschließlich Werbebeilagen und Anzeigenblättern sowie adressierten Zeitungen und Zeitschriften vgl. WIK, Postmarkterhebung 2014 – Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsleistungen, a. a. O., S. 21 ff.

95 Vgl. BNetzA, Jahresbericht 2014 – Netze ausbauen. Zukunft sichern. Infrastrukturausbau in Deutschland., a. a. O., S. 111. Dies entspräche einen inflationsbereinigten Anstieg von ca. EUR 11,8 Mrd. um etwa 2,3 Prozent auf ca. EUR 12,1 Mrd.; BIEK, Innovativer Partner für Wirtschaft und Gesellschaft, a. a. O., S. 15.

96 Vgl. BIEK, Wirtschaftliche Bedeutung der KEP-Branche – Die Kurier-, Express- und Paketbranche in Deutschland, a. a. O., S. 17; Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 42.

97 Vgl. WIK-Consult, Postmarkterhebung 2014 – Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsleistungen, a. a. O., S. 12.

98 Vgl. ebenda, S. 13 f. und Tz. 42 sowie Fn. 101 in diesem Gutachten.

99 Vgl. BNetzA, Jahresbericht 2014 - Netze ausbauen. Zukunft sichern. Infrastrukturausbau in Deutschland., a. a. O., S. 111.

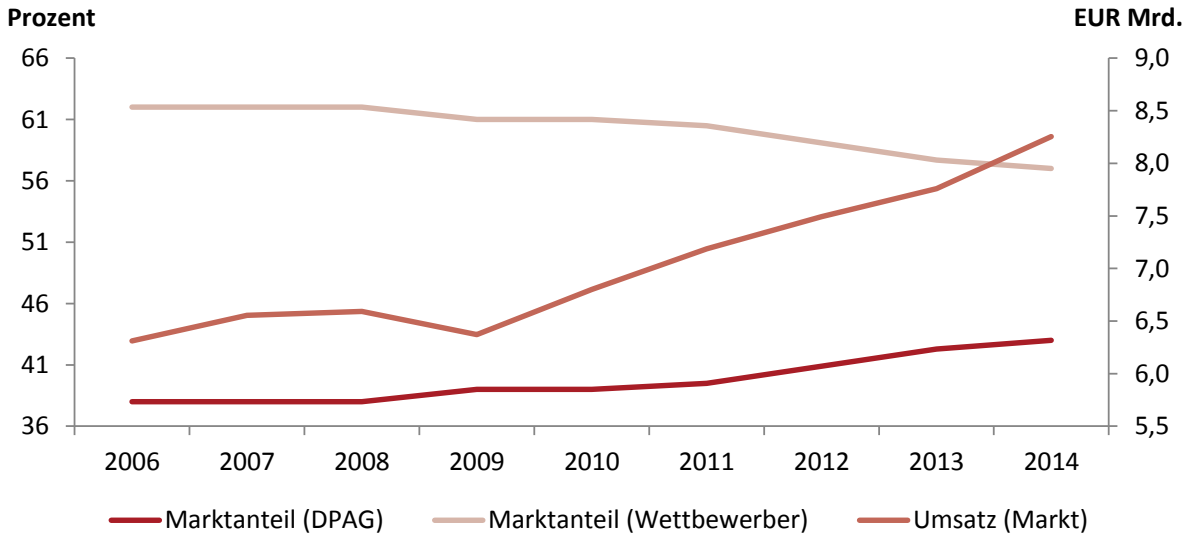
100 Vgl. BIEK, Innovativer Partner für Wirtschaft und Gesellschaft, a. a. O., S. 13 ff.

101 Vgl. WIK-Consult, Postmarkterhebung 2014 – Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsleistungen, a. a. O., S. 14. Nach einer anderen Studie des WIK soll – bezogen auf das Sendungsvolumen – der Marktanteil der DPAG 39 Prozent, der von Hermes und DPD jeweils 12 Prozent betragen; vgl. WIK/TÜV Rheinland, Monitoring Brief- und KEP-Markt 2014, a. a. O., S. 40.

Umsatz von ca. EUR 6,3 Mrd. um ca. 31 Prozent auf ca. EUR 8,3 Mrd. Von dieser dynamischen Entwicklung bei Standardpaketen profitierte die DPAG gegenüber ihren Wettbewerbern überproportional. Die DPAG steigerte ihren Marktanteil in demselben Zeitraum kontinuierlich von 38 Prozent auf nunmehr 43 Prozent.[102] Die DPAG konkurriert im Inland nahezu ausschließlich mit Hermes, DPD, UPS und GLS; kleinere Paketdienstleister spielen insofern keine Rolle, da sie ihre Sendungen typischerweise in die Netze der großen Paketdienstleister einspeisen.[103]

44. Für das starke Wachstum der KEP-Märkte insbesondere ursächlich sind zum einen der E-Commerce-Boom und das seit Längerem vorherrschende positive Konsumklima in Deutschland.[104] Hiervon haben bislang vor allem die Paketdienste profitiert. So betrifft die rapide Expansion des kommerziellen Online-Handels insbesondere B2C-Sendungen, die größtenteils als Standardpakete befördert werden. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass die Versendung als Standardpaket die vergleichsweise kostengünstigste Beförderungsvariante darstellt. Dadurch haben preissensitive Kunden ihre Sendungen auch nicht mehr bei Express- und Kurier-, sondern vermehrt bei Paketdienstleistern aufgegeben. Ein weiterer Grund ist, dass sich die Service- und Leistungsqualität von Paketdiensten zunehmend verbessert.[105]

Abbildung 1.4: Wettbewerbs- und Marktentwicklung bei Paketdiensten seit 2006



Anmerkungen: Die Marktanteile sind in Prozent angegeben und auf der linken Achse erfasst, der inflationsbereinigte Umsatz zu Preisen in 2010 ist auf der rechten Achse erfasst. Die für die Abbildung verwendeten Daten sind nur bedingt vergleichbar mit den von der BNetzA publizierten sowie mit den im letzten Sondergutachten der Monopolkommission verwendeten Marktdaten; vgl. Tz. 212. in diesem Gutachten sowie Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., S. 35

Quellen: Deutsche Post DHL Group, Geschäftsbericht 2014, a. a. O., S. 25; Deutsche Post DHL, Geschäftsbericht 2012, a. a. O., S. 53; Geschäftsbericht 2011, a. a. O., S. 63; Geschäftsbericht 2010, Bonn 2011, S. 53; Deutsche Post World Net, Geschäftsbericht 2008, Bonn 2009, S. 54; Geschäftsbericht 2007, Bonn 2008, S. 49; Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindizes für Deutschland – Lange Reihen ab 1948, Wiesbaden 2015; eigene Darstellung und Berechnungen

45. Zur Steigerung der Service- und Leistungsqualität investieren Paket- wie Kurier- und Expressdienstleister seit Jahren massiv in ihre Netze. Bedingt durch die stetig wachsenden Sendungsvolumina steigt ihr Bedarf an immer größeren,

---

[102] Vgl. hierzu die Feststellung der Bundesnetzagentur zur marktbeherrschenden Stellung der DPAG bei Standardpaketen bis 31,5 kg; Tz. 149 in diesem Gutachten.

[103] Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 47; MRU, Primärerhebung auf den Märkten für Kurier-, Express- und Paketdienste, im Auftrag der Bundesnetzagentur, Hamburg 2009, S. 24.

[104] So ist die Sparquote privater Haushalte in Deutschland zwischen 2008 und 2014 von 10,2 Prozent auf 9,4 Prozent gesunken; vgl. Deutsche Bundesbank, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung – Einkommen der privaten Haushalte, 2015.

[105] Beispielsweise passen sich die Zustellzeiten von Paketdiensten immer mehr an denen von Expressdiensten an; vgl. WIK, Postmarkterhebung 2014 – Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsleistungen, a. a. O., S. 9 f.

flächendeckenden Netzstrukturen. Der Markt bleibt für sie aufgrund der ebenso wachsenden Umsatzvolumina weiter attraktiv, was den Wettbewerb stimuliert. Mit zunehmender Wettbewerbsintensität erhöht sich dabei ihr Anreiz zu Kostensenkungen und damit zu besonders effizienzfördernden Investitionen. Bei der Optimierung der Beförderungsprozesse stehen – vor allem für Paketdienstleister – Kostensenkungen bei der Endzustellung, die sogenannten Kosten der letzten Meile, im Fokus. Für eine passgenaue Zustellung in Anwesenheit des Sendungsempfängers bieten Paketdienstleister bereits an, die Sendung außerhalb der üblichen Geschäftszeiten, z. B. abends und am Wochenende, oder kurzfristig entsprechend den via Smartphones und Internet vorgegebenen Zeit- und Ortsvorgaben des Empfängers zuzustellen.[106] Für eine passgenaue Zustellung in Abwesenheit des Sendungsempfängers bauen Paketdienstleister derweil ihr Netz an Annahme- und Abholstationen, insbesondere anhand von Packstationen und Paketshops, flächendeckend aus.[107] Neben dem Wettbewerb erfordern aber auch Veränderungen in den Rahmenbedingungen wie etwa die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes[108], die demographische Entwicklung sowie der Trend zur Urbanisierung[109] stetig neue Konzepte für eine effiziente Zustellung.[110]

46. Die Monopolkommission konstatiert trotz anhaltender Wachstumsdynamik und Vielzahl an Dienstleistern weiterhin eine relativ starke Konzentration auf den KEP-Märkten. Die Wettbewerbsintensität ist im nicht lizenzpflichtigen KEP-Bereich zwar wesentlich größer als im lizenzpflichtigen Briefbereich, jedoch konzentriert sich die Sendungsbeförderung vornehmlich auf wenige große KEP-Dienstleister, die im Besitz eines flächendeckenden Beförderungsnetzes sind. Nach Auffassung der Monopolkommission hat sich die Position der DPAG weiter gefestigt – sie verfügt gegenwärtig nahezu im gesamten KEP-Bereich über eine exponierte Marktstellung. Im größten KEP-Markt, dem für die Beförderung von Standardpaketen, hat die DPAG nach eigenen Angaben einen Marktanteil in Höhe von ca. 43 Prozent und laut einem jüngst abgeschlossenen Vorermittlungsverfahren der Bundesnetzagentur eine marktbeherrschende Stellung inne.[111] Ihre Marktdominanz konnte sie im Zuge des E-Commerce-Booms sogar weiter ausbauen.

47. Die Monopolkommission weist an dieser Stelle daraufhin, dass die DPAG als einziger Postdienstleister im lizenzpflichtigen Brief- sowie im nicht lizenzpflichtigen Paketbereich umfassend tätig ist. Von der Verbundzustellung, der gemeinsamen Zustellung von Brief- und Paketsendungen, kann die DPAG als Marktbeherrscher – wie auch jedes andere Unternehmen an ihrer Stelle – prinzipiell in zweierlei Hinsicht profitieren. Zum einen entstehen Synergien bei der Beförderung, die kostensenkend wirken und damit der DPAG gegenüber Wettbewerbern im Brief- wie im Paketbereich einen Wettbewerbsvorteil verschaffen. Zum anderen besteht der Anreiz, den Bewertungsspielraum bei der verursachungsgerechten Verrechnung von Gemeinkosten auszunutzen, um Unternehmensbereiche wie das Paketgeschäft, die einem vergleichsweise hohem Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist, durch Erträge aus Unternehmensbereichen wie dem Privatkundenbriefgeschäft, die einem vergleichsweise geringen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, querzusubventionieren.[112] Mit einer solchen Quersubventionierung könnte sich die DPAG einen nachhaltigen Wettbewerbsvorteil bei der Paketbeförderung verschaffen, der durch eine Niedrigpreispolitik zur Verdrängung von Wettbewerbern führen könnte.

48. Der Wettbewerb zwischen führenden Paketdienstleistern ist vom Ausbau und von der technischen Weiterentwicklung der Beförderungsnetze gekennzeichnet. Vor diesem Hintergrund erscheint nach Auffassung der Monopolkommission die flächendeckende Versorgung mit KEP-Dienstleistungen auch zukünftig sichergestellt. Die Berichterstattung zur Wettbewerbsentwicklung auf den KEP-Märkten weist weitere Potenziale auf. Zahlen zum Umsatz- und Sendungsvolumen marktrelevanter Dienstleister werden bislang nicht für alle KEP-Märkte gleichermaßen – anonymisiert – veröffentlicht. Die Monopolkommission empfiehlt daher, die von der Bundesnetzagentur in Auftrag gegebene jährliche Markt-

---

[106] Ausführlicher vgl. ebenda, S. 42 ff., S. 55 ff. und S. 68 ff.

[107] Zu Paketkästen vgl. Tz. 114 ff. in diesem Gutachten.

[108] Vgl. Abschnitt 2.7 in diesem Gutachten.

[109] Vgl. Abschnitt 2.4.1 in diesem Gutachten.

[110] Vgl. MRU, E-Commerce und Paketdienste – Lieferdienste und Onlinehandel, a. a. O., S. 10.

[111] Zum Vorermittlungsverfahren vgl. Tz. 149 in diesem Gutachten.

[112] Eine derartige Quersubventionierung wurde von der Bundesnetzagentur in einem im März 2015 abgeschlossenen Vorermittlungsverfahren für den Ermittlungszeitraum ausgeschlossen; vgl. Tz. 149. Zum Problem einer verursachungsgerechten Verrechnung von Gemeinkosten vgl. Tz. 210.

untersuchung zu nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen um eine Veröffentlichung anonymisierter Umsatz- und Sendungsmengendaten relevanter Postdienstleister auf den einzelnen KEP-Märkten zu erweitern[113]

1.2.3 Marktintegration von E-Commerce und Paketdiensten

49. In den letzten Jahren hat der stark wachsende E-Commerce für eine Belebung auf den Paketmärkten gesorgt.[114] Sowohl das Marktvolumen wie auch – im Zuge dessen – die Investitionen in die Netzinfrastruktur sind sukzessive gestiegen. In jüngerer Vergangenheit zeichnet sich ferner eine neue, weitaus bedeutendere Entwicklung ab: eine Marktintegration von E-Commerce und Paketdiensten, die von Unternehmen beider Märkte zunehmend vorangetrieben wird.

50. So ist einerseits seit Längerem im Ausland zu beobachten, dass Betreiber von E-Commerce-Plattformen[115] und Suchmaschinen[116] beginnen, vermehrt eigene Beförderungsnetze aufzubauen. Durch die Gründung von Lieferdiensten sind sie prinzipiell in der Lage, nahezu das gesamte Spektrum an Dienstleistungen entlang der Wertschöpfungskette des E-Commerce, vom Angebot an Waren samt Bestellung im Internet bis zur Zustellung beim Endkunden, anzubieten. Sie emanzipieren sich somit allmählich von den Paketdienstleistern, indem sie zu diesen in direkten Wettbewerb treten.[117] Gegenwärtig stellen aber die z. B. von Amazon, Google, eBay und Alibaba eigenständig betriebenen Lieferdienste für Lebensmittel und Pakete bzw. Paket-Zustellnetze noch Pilotprojekte, jeweils konzentriert auf ausgewählte Metropolen in führenden Industrie- und Schwellenländern, dar.[118] Der Großteil der Sendungen wird weiterhin von Paketdienstleistern übernommen, vor allem für eine flächendeckende Zustellung.

51. Andererseits erweitern zurzeit etablierte Paketdienstleister wie etwa die DPAG und die russische Russian Post ihr klassisches Post-Geschäft durch den Aufbau von E-Commerce-Plattformen auf ihren Heimatmärkten.[119] Die DPAG betreibt in Deutschland momentan zwei elektronische Handelsplattformen, eine für Gebrauchsgüter (technische Geräte, Einrichtungsgegenstände, Kleidung etc.) und eine für Verbrauchsgüter (Lebensmittel). Die angebotenen Produkte stammen von namenhaften Herstellern, eigene Produkte bietet die DPAG nicht an.[120] Dafür knüpft sie die Zustellung exklusiv an ihren eigenen Lieferdienst.[121]

52. Besonders in Deutschland scheint der Lebensmitteleinzelhandel im Fokus der Unternehmen aus dem E-Commerce- sowie dem Paketbereich zu stehen. Zwar ist der Anteil des Online-Handels am Umsatz des Lebensmitteleinzelhandels mit etwa 1,2 Prozent bzw. EUR 2,6 Mrd. noch verschwindend gering[122], gleichwohl scheint der Markt an Attraktivität zu gewinnen. Amazon soll etwa planen, künftig Lebensmittel und andere Supermarktprodukte unter einer Eigenmarke in Deutschland online anzubieten und auszuliefern.[123] Amazon würde in der Folge mit der DPAG nicht nur über Paket-

---

[113] Vgl. hierzu Abschnitt 2.6.2 in diesem Gutachten.

[114] In diesem Abschnitt werden KEP-Märkte als Paketmärkte bezeichnet.

[115] Näheres zur Plattform als zentraler Bestandteil digitaler Märkte vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 68, a. a. O., Abschnitt 2.2.1.

[116] Näheres zu Suchmaschinen vgl. ebenda, Abschnitt 5.

[117] Zur Nachfragemacht von E-Commerce-Unternehmen vgl. ebenda, a. a. O., Abschnitt 7.4.1. Dass die DPAG während des Post-Streikes 2015 Pakete von Amazon bevorzugt behandelt haben soll, versinnbildlicht die Marktmacht großer E-Commerce-Unternehmen gegenüber Paketdienstleistern; vgl. Nicolai, B., Post pickt Amazon-Ware aus Paketbergen heraus, Die Welt, 11. Juni 2015.

[118] Vgl. etwa N. N., Amazon startet Lieferung am selben Tag, www.sueddeutsche.de, 12. November 2015; Oliver Wyman, Amazon's Move Into Delivery Logistics – Connecting the Dots, 2015; International Post Corporation, Market Flash 498, 24. November 2014, S. 22 ff.; Bensinger, G./Stevens, L., Amazon, in Threat to UPS, Tries Its Own Deliveries, The Wall Street Journal, 24. April 2014.

[119] Vgl. etwa DPAG, DHL Paket vereinheitlicht Markenführung für Shopping-Portale, Pressemitteilung vom 16. April 2015; International Post Corporation, Market Flash 508, 30. April 2015, S. 10.

[120] Somit wäre die DPAG auf ihren Handelsplattformen nicht vertikal integriert. Zu mit einer solchen Integration potenziell verbundenen Wettbewerbsproblemen vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 68, a. a. O., Abschnitt 7.4.2.

[121] Zur Bündelung und Bevorzugung plattformeigener Dienste vgl. ebenda, Abschnitt 7.4.3.

[122] Vgl. GfK, eCommerce: Anteil bei Lebensmitteln und Drogerieartikeln wird sich verdoppeln, Pressemitteilung vom 23. Juli 2015.

[123] Vgl. etwa Grimm, K., Amazon wird zum Supermarkt, Stern, 29. Mai 2015.

dienstleistungen, sondern auch über Plattformen konkurrieren.[124] Im Gegensatz hierzu bieten große Einzelhandelsketten wie z. B. Rewe ihrerseits einen eigenen Lieferservice an, mit dem sie Lebensmittel bei privaten Endkunden nach vorheriger Online-Bestellung zustellen.

53. Die Monopolkommission begrüßt eine zunehmende Marktintegration von E-Commerce und Paketdiensten, auch wenn sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt in Deutschland – wie auch andernorts – noch nicht stark ausgeprägt ist. Es ist zu erwarten, dass der Wettbewerb auf den Paketmärkten zunehmen wird, wenn Handelsunternehmen einen immer größeren Teil der postalischen Wertschöpfungskette selber übernehmen werden. Etablierte Paketzusteller wären stärker als bislang aufgefordert, Effizienzen im Beförderungsnetz zu heben und in neue, innovative Dienstleistungen zu investieren, um so am Markt bestehen zu können. Hermes als Spin-Off des Versand-Handelskonzerns Otto hat sich beispielsweise als feste Größe im Markt positioniert und soweit zur Belebung des Wettbewerbs beigetragen. Zugleich bietet eine derartige Marktintegration einen größeren Raum für Spezialisierungen, was zu vermehrten Markteintritten führen dürfte. Durch den zunehmenden Wettbewerb würden die Dienstleistungsqualität und -quantität ansteigen, was positive Wohlfahrtseffekte zur Folge hätte. Im Lebensmitteleinzelhandel ist eine Marktintegration von E-Commerce und Paketdiensten zwar bereits Wirklichkeit, jedoch steckt das Marktsegment noch in den Kinderschuhen. Inwieweit sich ein Wettbewerb zwischen Handelsplattformen, betrieben von Einzelhandelsketten, Paketdienstleistern und originären E-Commerce-Unternehmen, entfalten wird, bleibt abzuwarten.

1.2.4 Institutionelle Harmonisierung internationaler Paketmärkte

54. Bislang haben sich keine flächendeckenden KEP-Märkte in Europa entwickelt.[125] Die Paketmärkte sind weiterhin national fragmentiert und von den in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich vorherrschenden sozioökonomischen und rechtlichen sowie regulatorischen Rahmenbedingungen geprägt. Zur grenzüberschreitenden Beförderung von Sendungen sind daher vor allem große Paketdienstleister mit ihren international umspannenden Zustellstrukturen wie etwa DHL, FedEx, UPD und TNT Express sowie Verbünde von Paketdienstleistern wie etwa der Weltpostverein und die International Post Corporation (IPC), in denen die Mitglieder – in dem Fall nationale Postgesellschaften – Vereinbarungen über die Konditionen einer Nutzung ihrer lokalen Netzstrukturen treffen, in der Lage.[126] Eine Beurteilung der Wettbewerbssituation anhand von relativen Kennziffern wie z. B. Marktanteilen und absoluten Kennziffern wie z. B. Umsatz- und Sendungsvolumen ist zum einen wegen fehlender repräsentativer Marktuntersuchungen und zum anderen wegen fehlender konkreter Abgrenzung relevanter Märkte nur äußerst eingeschränkt möglich.[127]

55. Ungeachtet dessen verschafft der DPAG bereits ihre exklusive Mitgliedschaft im Weltpostverein als Vertreter der Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 4 Abs. 1 Satz 1 Gesetz zu den Verträgen vom 15. September 1999 des Weltpostvereins (WPostVtr1999G)[128], dessen Mitglieder die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen – vertreten durch die nationalen Postgesellschaften – sind, einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Paketdienstleistern.[129] Im Weltpostverein werden Regeln für den internationalen Postverkehr zwischen den nationalen Postgesellschaften aufgestellt, z. B. technische und logistische Konzepte zur Verbesserung der Beförderungsprozesse entwickelt und Zustellvergütungen für die Inanspruchnahme von Teilleistungen (etwa Zustellung der Sendung im Ausland sowie Einsammlung von Retoursen-

---

[124] Zum Wettbewerb zwischen Handelsplattformen vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 68, a. a. O., Abschnitt 7.3.3.

[125] In diesem Abschnitt werden KEP-Märkte als Paketmärkte bezeichnet.

[126] Ausführlicher vgl. WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services, Bad Honnef, August 2013, Abschnitt 3.3.2.3. Zum Zusammenschlussvorhaben von FedEx und TNT Express vgl. Abschnitt 2.2 in diesem Gutachten.

[127] Zu einer Übersicht zu Prognosen zum Umsatz- und Sendungsvolumen der Paketmärkte in Europa sowie zu Marktanteilen großer Paketdienstleister, vgl. EU-Kommission, Commission Staff Working Document, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and Directive 2008/6/EC), SWD(2015) 207 final, 17. November 2015, S. 57 ff.

[128] Gesetz zu den Verträgen vom 14. September 1994 des Weltpostvereins vom 26. August 1998, BGBl. 1998 II S. 2082, zuletzt geändert durch Art. 454 der Verordnung vom 31. August 2015, BGBl. I S. 1474.

[129] Vgl. hierzu auch Gramlich in: Groebel/Katzschmann/Koenig/Lemberg, Rn. B.85. Näheres zum Weltpostverein vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 57, a. a. O., Tz. 22 ff.

dungen durch die jeweilige nationale Postgesellschaft) festgelegt. Den Wettbewerbern der DPAG (und anderer Mitglieder) wird der Zugang zu der Infrastruktur der nationalen Postgesellschaften bzw. die Inanspruchnahme von Teilleistungen hingegen nur nach bilateral getroffenen Sondervereinbarungen gewährt.

56. Inwieweit die in diesen Sondervereinbarungen getroffenen Zustellvergütungen den für die Mitglieder geltenden Zustellvergütungen entsprechen und ob generell die Zustellvergütungen kostenorientiert sind, ist wegen fehlender Transparenz nicht verifizierbar. Die Entwicklung technischer Standards, z. B. für die Sendungsidentifizierung[130], erfolgt bislang ohne Einbeziehung von Wettbewerbern und Verbrauchern und ausschließlich zur Steigerung der Interopabilität der von den nationalen Postgesellschaften betriebenen Netze. Eine Harmonisierung mit den Netzen der Nicht-Mitglieder findet dagegen nicht statt, da diese die technischen Standards nicht übernehmen dürfen. Durch einen derartigen Ausschluss vom Integrationsprozess der Netze nationaler Postgesellschaften entstehen den Wettbewerbern, vor allem den KMU, gegenüber der DPAG zeitliche, technologische und finanzielle Nachteile bei grenzüberschreitenden Paketzustellungen. Zugleich wird deren Abhängigkeit von den Netzen der nationalen Postgesellschaften verstärkt.[131] Ferner ist die DPAG Mitglied in der IPC, einem Spin-Off des Weltpostvereins, bestehend aus nationalen Postgesellschaften. Auch hier profitiert die DPAG gegenüber ihren Wettbewerbern von der exklusiven Zusammenarbeit mit anderen nationalen Postgesellschaften, die eine stärkere operationale Vernetzung der Mitglieder zum Ziel hat.

57. Zumindest in Bezug auf die Abgrenzung relevanter Märkte gab es in jüngster Zeit neue Entwicklungen. So hat die Europäische Kommission in ihrer Entscheidung zum Zusammenschlussvorhaben von UPS und TNT Express eine Abgrenzung sachlich relevanter Märkte vorgenommen.[132] Danach ist die Beförderung von grenzüberschreitenden Expresssendungen, d. h. Sendungen mit einer garantierten Zustellung bis spätestens zum nächsten Tag, und Standardpaketsendungen, d. h. Sendungen mit einer nicht garantierten Zustellzeit und einer gewöhnlichen Zustelldauer von zwei bis drei Tagen, voneinander zu trennen. Die innerhalb Europas beförderten Expressendungen würden dabei in erster Linie von den jeweiligen regionalen ökonomischen wie rechtlichen Gegebenheiten bestimmt, weshalb der räumlich relevante Markt entsprechend auf die einzelnen EU-Mitgliedstaaten begrenzt sei. Des Weiteren kam eine Befragung unter europäischen Regulierungsbehörden zu dem Ergebnis, dass bei Standardpaketsendungen zwischen Massensendungen und Einzelsendungen zu trennen sei.[133] Aus Sicht der Regulierungsbehörden schienen ferner die von der Europäischen Kommission in der UPS/TNT Express-Entscheidung vorgebrachten Argumente zur Abgrenzung des räumlich relevanten Marktes auf Standardpaketsendungen adaptierbar.

58. Die räumliche Integration von Paketdiensten hängt marktbedingt im Wesentlichen von der Bereitschaft der Privatpersonen und Unternehmen zum grenzüberschreitenden E-Commerce ab. Privatpersonen und vor allem Online-Versandhändler, die für gewöhnlich mit den Paketdienstleistern ein Vertragsverhältnis eingehen, halten sich jedoch mit grenzüberschreitendem E-Commerce noch zurück. Trotz des rapiden Wachstums des E-Commerce in Europa machen grenzüberschreitende Bestellungen und damit größtenteils auch grenzüberschreitende Paketsendungen nur einen geringen Teil des Paketvolumens aus.[134] Der Großteil der durch den E-Commerce in 2011 versendeten Pakete in Höhe von ca. 6,4 Mrd. Stck. sind mit ca. 5,4 Mrd. Stck. bzw. 85 Prozent inländische Paketsendungen, gefolgt von ca. 0,8 Mrd. Stck.

---

[130] Vgl. Weltpostverein (Universal Postal Union, UPU), Postal receptable identifier: Data definition and encoding standards, S9, 30. Oktober sowie Identification of postal items – 13-character identifier: Data definition and encoding standards, S10, 30. Oktober 2014; http://www.upu.int/en/activities/standards/upu-technical-standards.html, Abruf am 2. September 2015.

[131] Und damit wird auch die Abhängigkeit hiesiger Paketdienstleister zur DPAG gesteigert, da die DPAG Einfluss etwa auf den technischen Standardisierungsprozess und die Zustellvergütungen über die Gremien des Weltpostvereins nehmen kann.

[132] EU-Kommission, Entscheidung vom 30. Januar 2013, C(2013) 431 final, COMP/M.6570 – UPS/TNT Express, Tz. 152 ff.

[133] Vgl. European Regulators Group for Postal Services (ERGP), European cross-border e-commerce parcels delivery – 2014 ERG opinion to the European Commission: On a better understanding of European cross-border e-commerce parcels delivery markets and the functioning of competition on these markets, ERGP (14) 26, Opinion parcel delivery, S. 8. Mitglieder der ERGP sind neben der Bundesnetzagentur u. a. alle weiteren Regulierungsbehörden der 27 EU-Mitgliedstaaten.

[134] Zur Dynamik des E-Commerce in Europa vgl. etwa ECommerce Europe, European B2C E-Commerce Report 2014, S. 4; EMOTA, E-Commerce and Distance Selling in Europe – Report 2014/2015, S. 6 f. und in Deutschland vgl. WIK-Consult, Design and development of initiatives to support the growth of e-commerce via better functioning parcel delivery systems in Europe, Study for the European Commission DG Internal Market and Services, Bad Honnef, August 2014, S. 48 ff.

bzw. 12 Prozent grenzüberschreitenden Sendungen innerhalb Europas sowie ca. 0,2 Mrd. Stck. bzw. 3 Prozent grenzüberschreitenden Sendungen außerhalb Europas.[135]

59. Die größten Hemmnisse bei grenzüberschreitenden Paketzustellungen sind aus Sicht der Privatkunden[136] hohe Versandkosten, lange Zustellzeiten und fehlende Zustellungen, aus Sicht der Online-Versandhändler[137] hohe Versandkosten sowie unterschiedlich hohe Umsatzsteuersätze, eine mitunter geringe Qualität der Paketzustellung, die Ausgestaltung der Verbraucherrechte, unterschiedliche Rechtsrahmen beim Datenschutz sowie begrenzte Interoperabilität der Payment-Systeme. Gleichzeitig variieren die Ansprüche der Kunden in Europa an den Zustellprozess.[138]

60. Dass die Versandkosten grenzüberschreitender Pakete als zu hoch angesehen werden, beruht auf einem Preisvergleich von Auslandssendungen mit Inlandssendungen bei Einzelpaketen.[139] Als mögliche Ursachen für ein derartiges Preisdifferenzial werden ein geringes Sendungsvolumen[140], das zu höheren Stückkosten führe, höhere Transportkosten, insbesondere an den Schnittstellen der Zustellnetze, ein ineffektiver Wettbewerb, unter anderem bedingt durch eine geringere Verhandlungsmacht von Kleinversendern wie kleinen und mittelständischen (Online-)Versandhändlern gegenüber Paketdienstleistern, sowie bilaterale bzw. multilaterale Exklusivvereinbarungen zwischen global agierenden Paketdienstleistern im Weltpostverein[141] zur gegenseitigen Nutzung ihrer Zustellnetze, die eine kostenorientierte Ausgestaltung der Entgelte gemäß Art. 13 der EU-Postdiensterichtlinie konterkarieren könnten, angeführt.

61. Aus der Befragung der europäischen Regulierungsbehörden ging ebenso hervor, dass ein Großteil von ihnen keinen Bedarf an einer Einführung einer Ex ante-Regulierung für grenzüberschreitende Paketzustellungen sieht. Es sprächen ihrer Ansicht nach vielmehr Indizien dafür, dass Wettbewerb vorherrscht, keine nicht transistorischen Markteintrittsbarrieren existieren und das geltende Wettbewerbsrecht zur Beseitigung von etwaigen Marktversagen ausreicht.[142] Ebenso bestehe keine Notwendigkeit für eine umfassende Marktabgrenzung und Marktbeobachtung samt Datenerhebungen.

62. Die Europäische Kommission ist ihrerseits seit nunmehr fünf Jahren bestrebt, Hemmnisse bei grenzüberschreitenden Paketzustellungen zu beseitigen und eine räumliche Marktintegration von Paketdiensten in Europa voranzutreiben. Beginnend mit der „Digitalen Agenda für Europa“ hat sie 2010 ein Konzept vorgelegt, dessen vorrangiges Ziel die Ent-

---

[135] Vgl. Copenhagen Economics, E-commerce and delivery – A study of the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce, Brüssel, 15. Juli 2013, S. 104. Die Angaben zu E-Commerce-Paketsendungen können nur als Näherungswerte interpretiert werden, da grenzüberschreitende E-Commerce-Bestellungen nicht zwangsläufig grenzüberschreitende Paketzustellungen und inländische E-Commerce-Bestellungen nicht zwangsläufig inländische Paketzustellungen entsprechen müssen, abhängig von den Logistikprozessen und vor allem den Standorten der Lagerhallen; vgl. ebenda, S. 35 f.

[136] Vgl. etwa EU-Kommission, Provision of two online consumer surveys as support and evidence base to a Commission study: Identifying the main cross-border obstacles to the Digital Single Market and where they matter most, Final Report, September 2015, S. 173 ff.; Forrester Consulting, Seizing the Cross-Border Opportunity, December 2014, S. 4 ff.; DHL, Shop the World!, Verhalten und Einstellungen von Versandhandelskunden im globalen Vergleich, 2014, S. 15.

[137] Vgl. etwa ECommerce Europe, ECommerce Europe Priority Paper, Februar 2015, S. 3 ff.; Hermes, Umfrage zum internationalen Versandhandel, 4. Juli 2014; EU-Kommission, Retailers‘ Attitudes Towards Cross-Border Trade and Consumer Protection – Report, Flash Eurobarometer 359, June 2013, S. 26 ff.

[138] Vgl. MetaPack, http://www.metapack.com/press-release/brits-lead-french-germans-in-using-click-and-collect-for-online-deliveries/, Abruf am 15. Juni 2015; UPS, UPS Pulse of the Online Shopper – A Customer Experience Study, September 2013; Deutsche Post DHL, Einkaufen 4.0 – Der Einfluss von E-Commerce auf Lebensqualität und Einkaufsverhalten, Bonn, Februar 2012, S. 60 ff.

[139] Vgl. ferner Preislisten führender Paketdienstleister sowie etwa Europäisches Parlament, Discrimination of Consumers in the Digital Single Market, IP/A/IMC, Brüssel, November 2013, S. 21 ff.; Copenhagen Economics, E-commerce and delivery – A study of the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce, a. a. O., S. 110 ff.

[140] Vgl. etwa EU-Kommission, Commission Staff Working Document, A Digital Single Market Strategy for Europe – Analysis and Evidence, SWD(2015) 100 final vom 6. Mai 2015, S. 19 f.

[141] Vgl. ebenda sowie BNetzA, in: ERGP, ERGP opinion requested by the European Commission – European cross-border e-commerce and questions related to market analysis, 29. November 2013, S. 20 f., 44.

[142] In Anlehnung an den 3-Kriterien-Test der EU-Kommission zur Feststellung eines Bedarfs an einer Ex ante-Regulierung; vgl. EU-Kommission, Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003, 2003/361/EC vom 20. Mai 2003, S. 36. Vgl. bereits für den Telekommunikationssektor § 10 Abs. 2 Satz 1 TKG und hierzu Monopolkommission, Sondergutachten 40, Zur Reform des Telekommunikationsgesetzes, Baden-Baden 2004, Tz. 35.

wicklung eines digitalen Binnenmarktes („Digital Single Market", DSM)[143] zur Förderung von Innovationen, Wirtschaftswachstum und Fortschritt ist.[144] Ein wesentlicher Bestandteil des DSM stellt für die Europäische Kommission der (grenzüberschreitende) Online-Handel bzw. E-Commerce dar. Zu dessen Förderung beitragen soll unter anderem ein qualitativ hochwertiges Angebot an grenzüberschreitenden Paketdienstleistungen zu wettbewerbsfähigen Preisen.[145] Maßgeblich von einer räumlichen Marktintegration profitieren sollen die Konsumenten, die durch den zunehmenden Wettbewerb eine höhere Qualität bei der Paketzustellung zu niedrigeren Preisen zu erwarten hätten, und die kleinen und mittelständischen Online-Versandhändler, die gegenüber den Paketdienstleistern im Vergleich zu den großen Online-Händlern eine geringere Verhandlungsmacht besitzen und sich dadurch einem Wettbewerbsnachteil ausgesetzt sehen.

63. In einem 2012 erschienenen „Grünbuch" hat die Europäische Kommission die Probleme identifiziert, die ihrer Auffassung nach einen Aufbau eines integrierten europäischen Paketzustellungsmarktes hemmen.[146] Hierzu zählen ein Mangel an Informationstransparenz über Zustelloptionen und -modalitäten, nicht kostengünstige Zustelllösungen insbesondere für kleine Sendungsmengen sowie ein Mangel an Interoperabilität zwischen den Paketdienstleistern entlang der Lieferkette. Darauf basierend hat die Europäische Kommission in der Ende 2013 erschienenen „Roadmap" drei Hauptziele benannt: Schaffung von mehr Transparenz und Informationen für alle Akteure der Wertschöpfungskette des elektronischen Handels, Verbesserung der Verfügbarkeit, Qualität und Erschwinglichkeit von Zustelllösungen sowie Verbesserung der Beschwerde- und Streitbeilegungsverfahren für die Verbraucher.[147] Zur Erreichung dieser Ziele adressierte sie an die Paketzusteller, Online-Einzelhändler und Regulierungsbehörden sowie Mitgliedstaaten spezifische Aufgaben, deren Bearbeitung binnen 18 Monate abgeschlossen sein sollte.[148] Sich selbst hat die Europäische Kommission die Rolle eines Mediators zugewiesen, der den Umsetzungsprozess eng begleitet und sich nach einer Bestandsaufnahme in 2015 vorbehält, gegebenenfalls zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen. Zuletzt hat die Europäische Kommission im Mai 2015 einen Fahrplan zur Vollendung des DSM veröffentlicht und weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Preistransparenz und der regulatorischen Aufsicht über die Paketzustellung angekündigt.[149] Zeitgleich hat sie eine öffentliche Konsultation zu grenzüberschreitenden Paketzustellungen eingeleitet, um gemeinsam mit Interessenträgern Verbesserungspotenziale zu erörtern. In ihrem jüngsten Bericht an das Europäische Parlament und den Europäischen Rat konstatiert die Europäische Kommission, dass die beiden Kernziele der europäischen Postpolitik – die Gewährleistung eines Mindestangebotes an Diensten einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen für alle Nutzer und die Marktöffnung zu fairen Wettbewerbsbedingungen – erreicht seien, obgleich bei grenzüberschreitenden Paketzustellungen noch Bedenken bestün-

---

[143] „A Digital Single Market is one in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured and where citizens, individuals and businesses can seamlessly access and exercise online activities under conditions of fair competition, and a high level of consumer and personal data protection, irrespective of their nationality or place of residence. Achieving a Digital Single Market will ensure that Europe maintains its position as a world leader in the digital economy helping European companies to grow globally."; vgl. EU-Kommission, Commission Staff Working Document, A Digital Single Market Strategy for Europe – Analysis and Evidence, a. a. O., S. 3.

[144] Mitteilung der Kommission, Eine Digitale Agenda für Europa, KOM(2010) 245 vom 19. Mai 2010. Die Digitale Agenda für Europa stellt wiederum eine der sieben Säulen der Strategie „Europa 2020" dar, die Ziele für das Wachstum der Europäischen Union bis 2020 festlegt; vgl. Mitteilung der Kommission, Europa 2020, Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2010 vom 3. März 2010.

[145] EU Kommission, Parcel Delivery in the EU, http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/parcel-delivery/index_en.htm, Abruf am 8. August 2015.

[146] EU-Kommission, Grünbuch: Ein integrierter Paketzustellungsmarkt für das Wachstum des elektronischen Handels in der EU, COM(2012) 698 final, 29. November 2012.

[147] Mitteilung der Kommission, Fahrplan für die Vollendung des Binnenmarkts für die Paketzustellung – Stärkung des Vertrauens in die Zustelldienste und Förderung des Online-Handels, COM(2013) 886 final, 16. Dezember 2013.

[148] Betreffend die an die Regulierungsbehörden und Mitgliedstaaten adressierten Maßnahmen: zur Schaffung von mehr Transparenz vgl. etwa Tz. 181 und 216 in diesem Gutachten, zur Verbesserung des Beschwerdemanagement vgl. BNetzA, Jahresbericht 2014 - Netze ausbauen. Zukunft sichern. Infrastrukturausbau in Deutschland., a. a. O., S. 115 ff.

[149] Vgl. EU-Kommission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Comittee and the Comittee of the regions – A Digital Single Market Strategy for Europe, COM(2015) 192 final vom 6. Mai 2015; Commission Staff Working Document, A Digital Single Market Strategy for Europe – Analysis and Evidence, a. a. O.

den.[150] Sie hält eine stärkere Regulierungsaufsicht über den Paketmarkt sowie eine umfassendere Datenbasis zur Ausschöpfung des Potenzials des digitalen Binnenmarktes für erforderlich. Die Europäische Kommission plant, im ersten Halbjahr 2016 Maßnahmen zur Verbesserung der Preistransparenz und der regulatorischen Aufsicht über die Paketzustellung zu präsentieren.

64. Mit dem DSM ist ferner das Ziel verbunden, ein Aufholwachstum zur Wirtschaft der USA zu erzeugen, die in den letzten Jahren deutlich stärker gewachsen ist als die der Europäischen Union. Derzeit stehen die Europäische Union und die USA in Verhandlungen über ein transatlantisches Freihandelsabkommen (The Transatlantic Trade Investment Partnership, TTIP), das den Abbau von tarifären und nicht tarifären Handelshemmnissen sowie eine Harmonisierung institutioneller Rahmenbedingungen zwischen beiden Wirtschaftsregionen vorsieht.[151] Ein wesentliches Ziel des Abkommens ist es, das Handelsvolumen durch eine räumliche Marktintegration zu steigern. Das Abkommen soll unter anderem explizit Vereinbarungen zum E-Commerce und zu Post- und Kurierdiensten zur Schaffung eines level playing field enthalten. Konkrete Vorschläge wurden bislang nicht veröffentlicht.

65. Die Monopolkommission begrüßt die Bestrebungen der Europäischen Kommission zur Schaffung eines Binnenmarktes für Paketzustellungen in Europa. Eine räumliche Marktintegration wird prinzipiell zu einer Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Paketdienstleistern führen, wodurch sich die Qualität und Quantität der Dienstleistungen erhöhen und sich Produktivitätssteigerungen sowie Preissenkungen einstellen werden.[152] Grundvoraussetzung für einen funktionsfähigen und wirksamen Wettbewerb ist ein level playing field mit einem diskriminierungsfreien Zugang zu wichtigen Infrastrukturen und Institutionen. Die Exklusivmitgliedschaften der DPAG im Weltpostverein und in der IPC und die damit verbundenen Vorteile wie z. B. die Partizipation am Integrationsprozess grenzüberschreitender Netze durch die Implementierung technischer Standards und die Einflussnahme auf die Zustellvergütungen für grenzüberschreitende Sendungen verschaffen ihr hingegen einen bedeutenden Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Dienstleistern. Die Monopolkommission spricht sich dafür aus, dass alle Postdienstleister, die sich zum Angebot grenzüberschreitender Postdienstleistungen bereit erklären, über die gleichen Rechte, Pflichten und Mitwirkungsmöglichkeiten im Weltpostverein verfügen sollten wie die DPAG. Die Monopolkommission empfiehlt daher der Bundesregierung, allen Postdienstleistern, die sich zum Angebot grenzüberschreitender Postdienstleistungen bereit erklären und einen Antrag nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 WPostVtr1999G stellen, als „designated operators“ gegenüber dem Weltpostverein zu benennen. Die erforderlichen Einzelheiten einer Zulassung hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie gemäß § 4 Abs. 2 Satz 3 WPostVtr1999G durch Rechtsverordnung zu bestimmen. Eine derartige Rechtsverordnung wurde bisher – soweit ersichtlich – jedoch noch nicht erlassen. Demnach ist weiterhin die Umsetzung des Weltpostvertrages in deutsches Recht auf die DPAG zugeschnitten. Alternativ empfiehlt die Monopolkommission der Bundesregierung, die Interessenvertretung und Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland im Weltpostverein unter allen in Deutschland tätigen Postdienstleistern auszuschreiben.[153]

---

[150] Vgl. EU-Kommission, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie über Postdienste (Richtlinie 97/67/EG in der durch die Richtlinien 2002/39/EG und 2008/6/EG geänderten Fassung), SWD(2015) 207 final, 17. November 2015 und Commission Staff Working Document, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and Directive 2008/6/EC), a. a. O.

[151] Vgl. EU-Kommission, http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/index_en.htm, Abruf am 13. August 2015.

[152] Einen Überblick zum aktuellen Stand der Wissenschaft zu den Wohlfahrtseffekten einer Marktintegration gewähren etwa Melitz, M. J./Redding, S. J., Heterogeneous Firms and Trade, in: Gopinath, G./Helpman, E./Rogoff, K. (Hrsg.), Handbook of International Economics 4(1), Amsterdam 2014, S. 1-54.

[153] Vgl. bereits Monopolkommission, Sondergutachten 57, a. a. O., Tz. 25 f.

Kapitel 2

Rechts- und Regulierungsrahmen

2.1 Entgeltregulierung

2.1.1 Endkundenentgelte

66. Die von der Deutsche Post AG (DPAG) als marktbeherrschendem Unternehmen auf dem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen erhobenen Entgelte und entgeltrelevanten Bestandteile der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) sind von der Bundesnetzagentur als zuständige Regulierungsbehörde in Deutschland gemäß § 19 Satz 1 Postgesetz (PostG)[154] zu genehmigen.[155] Hiervon ausgenommen sind gemäß § 19 Satz 2 PostG Briefsendungen mit einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stck. Entgelte von Postdienstleistungen, die nicht der Lizenzpflicht unterliegen, die nicht in den AGB enthalten sind oder deren Sendungsmenge weniger als 50 Stck. beträgt, können von der DPAG gänzlich ohne vorherige Genehmigung der Bundesnetzagentur erhoben werden. Alle Entgelte von Postdienstleistungen, welche die DPAG aus einer marktbeherrschenden Stellung heraus anbietet, unterliegen der sektorspezifischen Missbrauchsaufsicht der Bundesnetzagentur nach §§ 25, 26 und 32 PostG und der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht des Bundeskartellamtes und der Europäischen Kommission nach §§ 19, 20 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)[156] und Art. 101, 102 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)[157].[158]

67. Die Genehmigung der Entgelte im lizenzpflichtigen Bereich durch die Bundesnetzagentur kann grundsätzlich entweder gemäß § 21 Abs. 1 Nr. 1 PostG anhand des sogenannten Einzelgenehmigungsverfahrens oder gemäß § 21 Abs. 1 Nr. 2 PostG anhand des sogenannten Price-Cap-Verfahrens erfolgen. Das Einzelgenehmigungsverfahren ist gegenüber dem Price-Cap-Verfahren gemäß § 1 Abs. 1 Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV)[159] subsidiär.

68. Beim Einzelgenehmigungsverfahren prüft die Bundesnetzagentur gemäß § 3 Abs. 1 PEntgV, inwieweit die beantragten Entgelte der DPAG als marktbeherrschendes Unternehmen den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) entsprechen und die Anforderungen gemäß § 20 Abs. 2 PostG erfüllen. Die KeL ergeben sich gemäß § 3 Abs. 2 PEntgV aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für die im Zusammenhang mit der Leistungsbereitstellung stehenden leistungsmengenneutralen Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines angemessenen Gewinnzuschlags.[160]

---

[154] Postgesetz vom 22. Dezember 1997, BGBl. I S. 3294, zuletzt geändert durch Art. 4 Absatz 106 des Gesetzes vom 7. August 2013, BGBl. I S. 3154.

[155] Zum Begriff der Postdienstleistungen siehe Fn 1 in diesem Gutachten. Eine Beförderung von Postdienstleistungen umfasst das Einsammeln, Weiterleiten oder Ausliefern von Postsendungen an den Empfänger, § 4 Nr. 3 PostG, wobei ein gewerbsmäßiges bzw. geschäftsmäßiges Befördern gemäß § 4 Nr. 4 PostG ein nachhaltiges Betreiben für andere mit oder ohne Gewinnerzielungsabsicht voraussetzt. Die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur ergibt sich aus § 19, 21 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 46 PostG.

[156] Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013, BGBl. I S. 1750, 3245, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 15. April 2015, BGBl. I S. 578.

[157] Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon, Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47, zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. EU L 112/21 vom 24. April 2012 m. W. v. 1. Juli 2013.

[158] Zur sektorspezifischen und kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht vgl. Abschnitte 2.3.1 f. in diesem Gutachten.

[159] Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 22. November 1999, BGBl. I S. 2386, geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 29. Mai 2015, BGBl. I S. 892.

[160] Zum Kostenmaßstab vgl. Abschnitt 2.1.5 in diesem Gutachten. Zur Ermittlung des angemessenen Gewinnaufschlages vgl. Tz. 74 ff. sowie Abschnitt 2.1.6 in diesem Gutachten.

69. Beim Price-Cap-Verfahren prüft die Bundesnetzagentur, inwieweit die Höhe des zu genehmigenden Entgeltes durch den Entgelterhöhungsspielraum gedeckt ist, der sich aus der sogenannten Maßgrößenentscheidung ergibt. Letztere ist Bestandteil des zweistufigen Verfahrens der Entgeltregulierung nach dem Price-Cap-Verfahren.

70. Zuerst legt die Bundesnetzagentur in ihrer Maßgrößenentscheidung relevante Faktoren bzw. Maßgrößen fest, welche unter Zugrundelegung der sogenannten Price-Cap-Formel den Entgelterhöhungsspielraum, d. h. die Obergrenze für etwaige Entgelterhöhungen, determinieren. Gemäß § 4 Abs. 2 PEntgV umfassen die Maßgrößen die gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate bzw. Inflationsrate, die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate des regulierten Unternehmens bzw. den sogenannten X-Faktor und Nebenbedingungen zur Einhaltung der Anforderungen nach § 20 Abs. 2 PostG. Ferner hat die Bundesnetzagentur gemäß § 1 Abs. 2 PEntgV darüber zu entscheiden, welche Briefdienstleistungen in sogenannten Körben zusammengefasst werden können. Als Kriterium für die Zusammenfassung von Briefdienstleistungen in einem Korb ist nicht das Konzept der Marktabgrenzung maßgeblich, sondern inwieweit sich die Wettbewerbsintensität in den einzelnen den jeweiligen Briefdienstleistungen betreffenden Segmenten ähnelt.[161] Nach der Price-Cap-Formel, nach der sich die Genehmigungsfähigkeit genehmigungsbedürftiger Entgelte richtet, ergibt sich die Obergrenze für die durchschnittliche Änderungsrate der Entgelte für einen Korb zusammengefasster Briefdienstleistungen aus der gesamtwirtschaftlichen Inflationsrate abzüglich des X-Faktors.[162] Die Geltungsdauer der Maßgrößenentscheidung ist von der Bundesnetzagentur gemäß § 4 Abs. 5 PEntgV festzulegen.

71. Anschließend prüft die Bundesnetzagentur zunächst gemäß § 5 Abs. 1 PEntgV, inwieweit die beantragten Entgelte im Einklang mit den vorgegebenen Maßgrößen und dem Kostenmaßstabes sind. Der DPAG steht es frei, wie sie den Entgelterhöhungsspielraum eines Korbes auf die einzelnen Briefdienstleistungen verteilt. Des Weiteren prüft die Bundesnetzagentur nach § 21 Abs. 3 PostG, ob nicht die Entgelte gegen andere Rechtsvorschriften, insbesondere § 20 Abs. 2 Nr. 2 und 3 PostG verstoßen. Sofern die Maßgrößen und andere Rechtsvorschriften eingehalten worden sind, ist gemäß § 5 Abs. 3 PEntgV eine Genehmigung des Entgeltantrages durch die Bundesnetzagentur innerhalb von zwei Wochen zu erteilen, andernfalls ist die Genehmigung zu versagen. Die Geltungsdauer der genehmigten Entgelte betrug vor Inkrafttreten der kürzlich erfolgten Novellierung der PEntgV ein Jahr, stets beginnend ab dem 1. Januar des neuen Jahres.[163] Die Monopolkommission widmet sich der Novellierung der PEntgV eingehend in Abschnitt 2.1.6 dieses Gutachtens.

72. Mit dem Inkrafttreten der Ersten Verordnung zur Änderung der PEntgV im Juni 2015 griff die Bundesnetzagentur das Maßgrößenverfahren von 2013 wieder auf.[164] Als Folge des Wiederaufgreifens setzte sie die Maßgrößen in ihrer Maßgrößenentscheidung von 2015 nach Prüfung aktueller Kostenunterlagen und einer Neubewertung der Sendungsmengenentwicklung neu fest.[165] Die Geltungsdauer der aktuellen Maßgrößenentscheidung erstreckt sich vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2018. Auf Grundlage dieser Maßgrößenentscheidung genehmigt die Bundesnetzagentur Entgeltanträge der DPAG.

73. Die Bundesnetzagentur gewährt der DPAG als reguliertem Unternehmen für die Geltungsdauer der ergangenen Maßgrößenentscheidung ein Entgelterhöhungsspielraum in Höhe von 7,5 Prozent bzw. ca. 2,5 Prozent p. a. Der Entgelterhöhungsspielraum ergibt sich aus der von ihr prognostizierten gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate in Höhe von 1,7 Prozent abzüglich der von ihr ebenfalls prognostizierten Produktivitätsfortschrittsrate der DAPG in Höhe von -5,8

---

[161] Gegenwärtig werden Entgelte für Standardbriefe, DV-Sendungen, Nachnahmesendungen, Rücksendung von Infopostsendungen, Kataloge im Rahmen von Premium Adress, Werbeantwort national und international sowie Briefpost international zum Kilotarif in einem Korb zusammengefasst.

[162] Darüber hinaus räumte sie bis zur Maßgrößenentscheidung von 2015 der DPAG ein, ungenutzte Entgeltspielräume aus früheren Perioden intertemporal zu übertragen, sogenannter Carry-Over. Jener Carry-Over wurde in der Price-Cap-Formel als additiver Faktor berücksichtigt; vgl. Tz. 104.

[163] Zur Novellierung der PEntgV vgl. Abschnitt 2.1.6 in diesem Gutachten.

[164] Erste Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 29. Mai 2015, 6. Juni 2015, BGBl. I S. 892.

[165] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. November 2015, BK5-15/012 sowie Beschluss vom 15. Juni 2015, BK5-15/014; Beschluss vom 14. November 2013, BK5b-13/001.

Prozent.[166] Die Bundesnetzagentur gewährt der DPAG mit 2,5 Prozent p. a. einen im Vergleich zu den letzten Jahren überdurchschnittlich hohen jährlichen Entgeltspielraum. So betrug der Entgeltspielraum 2015 1,1 Prozent, 2014 1,6 Prozent, 2013 2,8 Prozent und 2012 2,4 Prozent. Den aktuell gewährten Entgeltspielraum plant die DPAG wie auch in den Jahren zuvor vor allem für Erhöhungen des Portos des Standardbriefes zu verwenden. So soll das Porto für den Standardbrief ab Januar nächsten Jahres von gegenwärtig EUR 0,62 um 13 Prozent auf EUR 0,70 ansteigen. Zu 2015 stieg das Porto von EUR 0,60 um 3,3 Prozent, zu 2014 von EUR 0,58 um 3,4 Prozent und zu 2013 von EUR 0,55 um 5,5 Prozent.[167] Demnach nutzt die DPAG den ihr jeweils gewährten Entgeltspielraum – für alle regulierten Briefdienstleistungen – überproportional für Entgelterhöhungen beim Standardbrief.[168]

74. Die Novellierung der PEntgV führte zu einer Änderung der regulatorischen Vorgaben zur Bestimmung der KeL. Mit der Novellierung der PEntgV verfolgte der Verordnungsgeber das Ziel, der DPAG als reguliertem Unternehmen wegen der hochgradig personalintensiven Briefbeförderungsprozesse „im Rahmen der Preisregulierung eine höhere Umsatzrendite zur Umgestaltung der Beförderungsnetze zuzugestehen, um auf die wirtschaftlichen Herausforderungen wachsender digitaler Konkurrenz angemessen reagieren“ zu können.[169] Eine flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen sei nur bei einer Berücksichtigung derartiger Auslastungsrisiken zu gewährleisten. Der Verordnungsgeber hat:

- die Vorgaben zur Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags geändert. Statt wie bisher den Gewinnzuschlag gemäß § 3 Abs. 2 PEntgV a. F. an dem unternehmerischen Risiko auszurichten, sollen nunmehr nach § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV insbesondere die Gewinnmargen solcher Unternehmen als Vergleich herangezogen werden, die in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren Märkten tätig sind.

- in der Verordnungsbegründung darauf hingewiesen, dass im Falle des Wiederaufgreifens der Maßgrößenentscheidung die zeitlichen Preissetzungsintervalle innerhalb des Price-Cap-Verfahrens unter Berücksichtigung der in dem Zeitraum insgesamt zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate zu einem Preisgenehmigungszeitraum zusammenzufassen sind.

75. Die Bundesnetzagentur hat sich bei der Vergleichsmarktbetrachtung zur Ermittlung des Gewinnaufschlags nach § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zur Vergleichsmarktbetrachtung nach § 35 Abs. 1 Satz 1 TKG orientiert.[170] Hiernach wird ihr nach eigener Ansicht ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Entscheidungsspielraum eingeräumt. Dieser beziehe sich auf die Auswahl an Märkten und Preisen als Vergleichsgrundlage sowie auf die Berücksichtigung von strukturellen Unterschieden der Vergleichsmärkte durch Zu- und Abschläge. Zudem hat sich die Bundesnetzagentur an materiellen Grundsätzen zur Anwendung der Vergleichsmarktbetrachtung von Zivil- und Verwaltungsgerichten orientiert.[171] Danach seien bei der Beurteilung der zum Vergleich heranzuziehenden Märkte an das Merkmal der Vergleichbarkeit keine überhöhten Anforderungen zu stellen. Nach Auffassung der Bundesnetzagentur kommt es bei der Frage nach der Vergleichbarkeit im Ergebnis darauf an, dass die „Vergleichsmärkte im

---

[166] Der Entgeltspielraum für den Zeitraum von 2016 bis 2018 in Höhe von 7,5 Prozent bzw. ca. 2,5 Prozent p. a. ergibt sich gemäß der Price-Cap-Formel aus der prognostizierten Inflationsrate in Höhe von 1,7 Prozent bzw. 0,56 Prozent p. a. abzüglich der prognostizierten Produktivitätsfortschrittsrate in Höhe von -5,8 Prozent bzw. ca. -1,97 Prozent p. a.

[167] Zur historischen Entwicklung des Portos für Standardbriefe in Deutschland vgl. Abschnitt 1.1 in diesem Gutachten.

[168] Ein Interessenvertreter von Kurier- und Expressdiensten hat als Endkunde eine Drittanfechtungsklage gegen die Price-Cap-Entscheidung der Bundesnetzagentur für den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis zum 31. Dezember 2013 beim Verwaltungsgericht (VG) Köln eingereicht; vgl. BNetzA, Tätigkeitsbericht 2012/2013 – Bericht gemäß § 47 Absatz 1 Postgesetz, a. a. O., S. 102; VG Köln, 22 K 6212/12; BNetzA, Beschluss vom 1. Oktober 2012, BK5b-12/024.

[169] Verordnungsentwurf der Bundesregierung, Erste Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung, 29. April 2015, http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK5-GZ/2015/2015_001bis099/BK5-15-012/Verordnungsbegruendung.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Abruf am 30. Juni 2015.

[170] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. November 2015, BK5-15/012, S. 25 ff.; BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2014, 6 C 16.13, Rn. 35 ff.

[171] VG Köln, Urteil vom 17. Juli 2013, 21 K 5164/06; BGH, Beschluss vom 28. Juni 2005, KVR 17/04, BGHZ 163, 282; OLG Düsseldorf, Beschluss vom 17. März 2004, VI-Kart. 18/03 (V); BGH, Beschluss vom 22. Juli 1999, KVR 12/98, BGHZ 142, 239; Beschluss vom 21. Oktober 1986, KVR 7/85, NJW-RR 1987, 554; Beschluss vom 12. Februar 1980, KVR 3/79, BGHZ 76, 142.

Wesentlichen miteinander vergleichbar sind, also große Ähnlichkeiten zueinander aufweisen. Zu- und Abschläge können eingesetzt werden, soweit erhebliche Unterschiede in der Marktstruktur feststellbar sind."[172]

76. In der Vergleichsmarktbetrachtung hat die Bundesnetzagentur zum einen Umsatzrenditen von 29 Postdienstleistern aus den 27 EU-Mitgliedstaaten, aus Norwegen sowie der Schweiz und zum anderen strukturelle Indikatoren der einzelnen Briefmärkten für den Zeitraum von 2009 bis 2014 berücksichtigt.[173] Bei den Vergleichsunternehmen handelte es sich um „etablierte Postdienstleister", zumeist ehemalige Staatsunternehmen.[174] Die Umsatzrenditen stellten in etwa zur Hälfte entweder EBIT-Margen für das Briefsegment oder Gesamtumsatzrenditen dar. Unternehmensspezifische Kosten- und Leistungsdaten der ausländischen Briefdienstleister lagen der Bundesnetzagentur für die Vergleichsmarktbetrachtung nicht vor. Die von ihr für die Geltungsdauer der aktuellen Maßgrößenentscheidung zugrunde gelegte Umsatzrendite in Höhe von 5,09 Prozent hat sie auf Basis des sendungsmengengewichteten arithmetischen Mittels der Umsatzrenditen der 29 Briefdienstleister für den 5-Jahreszeitraum ermittelt. Mit der auf die Sendungsmenge bezogenen Gewichtung sind ihrer Auffassung nach länderspezifische Unterschiede insbesondere bezüglich des Briefaufkommens berücksichtigt worden.[175] Weitere Korrekturen zur Erfassung unternehmens-, märkte- und länderspezifischer Heterogenitäten in Form von Zu- und Abschlägen auf die jeweiligen Umsatzrenditen hat sie nicht vorgenommen. So konnte sie in ihren statistischen Analysen mithilfe des empirischen Korrelationskoeffizienten sowie des quadrierten empirischen Korrelationskoeffizienten beispielsweise keine Evidenz für einen linearen Zusammenhang zwischen strukturellen Indikatoren und den Umsatzrenditen finden, die eine Korrektur ihrer Ansicht nach gerechtfertigt hätten. Auch eine Beschränkung der Vergleichsmarktbetrachtung nur auf Briefmärkte solcher Mitgliedstaaten, die einen zeitlichen und auf die Marktentwicklung bezogenen vergleichbaren Entwicklungsstand erreicht haben oder nur auf Postunternehmen, die börsennotiert oder die ihre Geschäftsergebnisse auf Basis des internationalen Rechnungslegungsstandards IFRS veröffentlichen, erschien ihr nicht sachgerecht.[176] Ebenso erschien ihr eine Regressionsanalyse mit Blick auf die Ergebnisse der Korrelationsanalysen für die Ermittlung der Umsatzrendite nicht geeignet.

77. Eine Vergleichsmarktbetrachtung unter Berücksichtigung aller europäischer Briefmärkte war nach Ansicht der Bundesnetzagentur gerechtfertigt, da es für die Bemessung der Umsatzrendite gemäß den durch die Verordnung vorgegebenen Rahmen darauf ankomme, dass die Marktbedingungen der Vergleichsunternehmen insbesondere hinsichtlich des Sendungsmengenrückgangs und der regulatorischen Rahmenbedingungen mit denen der DPAG vergleichbar seien. Dies habe ihrer Überzeugung nach auf sämtliche etablierte europäische Postdienstleister zugetroffen. So seien alle Vergleichsunternehmen einem ausgeprägten Rückgang des Briefaufkommens als Folge einer verstärkten Nutzung elektronischer Kommunikationsdienste ausgesetzt. Zudem unterliegen die DPAG wie die Vergleichsunternehmen der EU-Postdiensterichtlinie und damit einem einheitlichen europäischen Regulierungsrahmen. Die EU-Postdiensterichtlinie begrenzt nach Auffassung der Bundesnetzagentur die Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten aller etablierten Postdienstleister in vergleichbarem Maße durch regulatorische Vorgaben zum Universaldienst, zum Netzzugang sowie zu den Tarifierungsgrundsätzen.

---

[172] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. November 2015, BK5-15/012, S. 28.

[173] Die Daten wurden größtenteils vom Wissenschaftlichen Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH (WIK) im Auftrag der Bundesnetzagentur bereitgestellt; vgl. BNetzA, Beschluss vom 26. November 2015, BK5-15/012, S. 27 ff. Die Strukturdaten umfassten die Bevölkerungszahl, Landesfläche, Bevölkerungsdichte, Briefsendungsmenge pro Kopf, jährliche durchschnittliche Wachstumsrate der Briefsendungsmenge, Pro-Kopf-Einnahmen sowie den Grad an Urbanisierung. Von der DPAG wurden der Bundesnetzagentur zusätzlich Daten zu den Kosten einer Arbeitsstunde und Arbeitsminuten bezogen auf den Preis eines Briefes übermittelt.

[174] „Alternative" Briefdienstleister, d. h. Wettbewerber der „etablierten Postdienstleister", berücksichtigte die Bundesnetzagentur in der Analyse nicht, da diese sich grundlegend hinsichtlich ihrer Geschäftstätigkeiten und den gesetzlichen Vorgaben von den „etablierten Postdienstleistern" unterscheiden hätten.

[175] Der Gewichtungsfaktor wurde definiert als der Anteil der in dem betreffenden Land durchschnittlich beförderten Briefsendungen, gemessen an der Gesamtzahl der in Europa zugestellten Briefsendungen.

[176] Mit Verweis auf eine Studie der European Regulators Group for Postal Services (ERGP) gäbe es keine empirische Evidenz für einen Einfluss des Zeitpunktes der Marktöffnung auf die Marktentwicklung; vgl. ERGP, ERGP Report on End-to-End-Competition and Access in European Postal Markets, Juni 2014, S. 23. Zur Aussagekraft der Analyse der ERGP siehe Fn. 281 in diesem Gutachten.

78. Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur orientiert an der Begründung zur Ersten Verordnung zur Änderung der PEntgV erstmalig die zeitlichen Preissetzungsintervalle innerhalb des Price-Cap-Verfahrens („zweite Stufe“) für die Geltungsdauer der Maßgrößenentscheidung zu einem Preisgenehmigungszeitraum zusammengefasst. Eine Aufteilung in verschiedene Price-Cap-Intervalle soll damit während der Laufzeit des Maßgrößenverfahrens entfallen. Der DPAG als Marktbeherrscher und reguliertem Unternehmen stehe es jedoch frei, zu Beginn des Genehmigungszeitraumes Entgeltänderungen zu beantragen, die nicht unmittelbar zum Beginn des Genehmigungszeitraumes, sondern erst zu einem späteren Zeitraum wirksam würden. Ein jederzeitiges Antragsrecht (Initiativrecht) für Entgeltänderungen hat die Bundesnetzagentur der DPAG aber nicht eingeräumt.

79. Die Entgeltentscheidungen der letzten zwei Jahre sind insoweit nicht zu beanstanden, als dass sie jeweils konform mit den vorgegebenen Entgeltpfaden der Maßgrößenentscheidung erscheinen.[177] Gemäß der Bundesnetzagentur lagen die beantragten Entgeltänderungen nach § 21 Abs. 1 Nr. 2 PostG innerhalb des nach der geltenden Maßgrößenentscheidung vorgegebenen Entgeltspielraums.

80. Die Monopolkommission sieht allerdings Änderungsbedarf bei der Maßgrößenentscheidung. Sie verkennt nicht, dass die Bundesnetzagentur innerhalb eines relativ kurzen Zeitraumes über einen komplexen Sachverhalt zu entscheiden hatte, der im hohen Maße Anlass zu Kontroversen bietet. Die Monopolkommission erkennt daher die Sorgfalt an, mit der die Bundesnetzagentur die Maßgrößenentscheidung getroffen hat. Die Monopolkommission hat gegenüber der Bundesnetzagentur eine Stellungnahme zur beabsichtigten Maßgrößenentscheidung am 11. November 2015 abgegeben.[178] Die in der Stellungnahme vertretenen Auffassungen entsprechen in Gänze den in diesem Gutachten vertretenen Auffassungen der Monopolkommission. Die Stellungnahme stellt ein Exzerpt der in diesem Gutachten enthaltenen Ausführungen zur Maßgrößenentscheidung der Bundesnetzagentur dar.

81. Die Monopolkommission nimmt zunächst zur Kenntnis, dass die Bundesnetzagentur ihre Prognose zur Produktivitätsfortschrittsrate der DPAG weiter gesenkt hat. Während die Bundesnetzagentur noch in ihrer Maßgrößenentscheidung von 2011 von 0,6 Prozent p. a. und in ihrer Maßgrößenentscheidung von 2013 von 0,2 Prozent p. a. ausging, unterstellt sie in ihrer Maßgrößenentscheidung von 2015 nunmehr ein negatives Produktivitätswachstum von -5,8 Prozent bzw. ca. -1,97 Prozent p. a. für den Zeitraum von 2016 bis 2018.[179] Als Begründung führt sie neben Personalkostensteigerungen und neutralen Aufwendungen Minderauslastungen der Netzkapazitäten als Folge des Sendungsmengenrückganges der letzten Jahre an. Maßgebliche Effizienzsteigerungen durch in der Vergangenheit getroffenen Maßnahmen, wie z. B. die Optimierung der Sortierzentren, Vereinfachung der Zustellprozesse, Nutzung von Verbundvorteilen mittels Zusammenlegung der Zustellung von Briefen und Paketen in dünn besiedelten Gebieten, Verringerung der Zustellbezirke sowie Steigerung des Anteils maschinell bearbeitungsfähiger Sendungen, welche die Effekte aus dem Mengenrückgang kompensieren könnten, seien dagegen nicht zu erwarten.

82. Die Monopolkommission verkennt nicht, dass die Rückgänge der Briefsendungen bereits negative Skaleneffekte hervorgerufen haben und auch noch hervorrufen werden. Sie verkennt ebenso wenig, dass der DPAG immer auch ein Spielraum für Entgelterhöhungen eingeräumt werden muss, um Reinvestitionen in angemessener Höhe in das Brief-Zustellnetz anzureizen. Sie weist allerdings auf die bisher getätigten und geplanten Investitionen der DPAG in das Brief-Zustellnetz in dreistelliger Millionenhöhe hin.[180] Es ist ihrer Auffassung nach durchaus zu erwarten, dass sich derart hohe

---

[177] Vgl. Beschluss vom 15. Oktober 2014, BK5-14/023; Beschluss vom 29. November 2013, BK5b-13/063. Zum eingeschränkten Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission vgl. Tz. 220 in diesem Gutachten.

[178] Vgl. BNetzA, Entwurf eines Beschlusses vom 21. Oktober 2015, BK5-15/012; Monopolkommission, BK5-15/012: Stellungnahme zur beabsichtigten Price-Cap-Maßgrößenentscheidung im Postbereich, 11. November 2015, www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/stellungnahme_11112015.pdf, Abruf am 7. Dezember 2015.

[179] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. November 2015, BK5-15/012, S. 2 und 53 ff. Die durchschnittliche jährliche Produktivitätsfortschrittsrate in Höhe von -1,97 Prozent ergibt sich nach folgender Formel: $100 * \left((1-0{,}058)^{\frac{1}{3}} - 1\right)$.

[180] Als eine Begründung für Portoerhöhungen nennt die DPAG die Refinanzierung der getätigten Investitionen in Höhe von mehreren „hundert Millionen Euro in Logistik und Infrastruktur“; vgl. DPAG, Deutsche Post plant Preisanpassungen für 2015, Pressemitteilung vom 1. Oktober 2014; Deutsche Post: 400 Millionen Euro in Briefnetz investiert, Pressemitteilung vom 26. Juli 2012.

Investitionsvolumina trotz geringfügigen Rückganges bei den Sendungsmengen zeitnah in höherem als dem prognostizierten Produktivitätswachstum niederschlagen können.[181]

83. Zu erwähnen ist dabei, dass die Umsatzrendite der DPAG in den letzten Jahren angestiegen ist. Während sie 2011 und 2012 noch ca. 7,9 Prozent bzw. ca. 7,5 Prozent betrug, stieg sie 2013 auf ca. 8,4 Prozent an und verharrte 2014 mit ca. 8,3 Prozent auf ähnlich hohem Niveau.[182] Die Bundesnetzagentur senkte in demselben Zeitraum den X-Faktor von 0,6 Prozent p. a. auf 0,2 Prozent p. a. Die ausgewiesenen Umsatzrenditen gelten für den Gesamtbereich Post – eCommerce – Parcel. Es ist aufgrund der im Vergleich zum Briefbereich erwartungsgemäß nicht geringeren Investitionsvolumina der DPAG in den Bereichen e-Commerce und Parcel anzunehmen, dass die faktische Umsatzrendite für den Briefbereich höher ist als die ausgewiesene Umsatzrendite für den Gesamtbereich.

84. Da eine positive Differenz zwischen faktischem und prognostiziertem Produktivitätswachstum bei der Entgeltregulierung keine Berücksichtigung findet und als Gewinn bei der DPAG verbleibt, fördert eine niedrige von der Bundesnetzagentur prognostizierte Produktivitätsrate die Marktstellung der DPAG zulasten der Verbraucher und der Wettbewerber. Zur Verbesserung der Prognosegüte der Produktivitätsentwicklung der DPAG empfiehlt die Monopolkommission der Bundesnetzagentur, die regulatorische Datenerfassung umfassend zu modernisieren.[183]

85. Die Bundesnetzagentur unterstellt für den Zeitraum 2016 bis 2018 eine Inflationsrate in Höhe von 1,7 Prozent auf Grundlage von aktuellen Prognosen der Bundesregierung, Bundesbank, von Wirtschaftsforschungsinstituten sowie des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Diese Prognose der gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate ist nach Auffassung der Monopolkommission nicht zu beanstanden.

86. Die Monopolkommission vertritt bei der Frage der Vergleichbarkeit des lizenzierten Briefbereichs in Deutschland mit europäischen Briefmärkten eine andere Auffassung als die Bundesnetzagentur. Die Monopolkommission weist zunächst auf die von der Bundesnetzagentur in ihrer Maßgrößenentscheidung von 2013 angeführten Argumente gegen den damaligen Vorschlag der DPAG hin, den Gewinnaufschlag gemäß § 3 Abs. 2 PEntgV a. F. nicht mehr auf Grundlage des unternehmerischen Risikos, sondern der Umsatzrendite zu ermitteln[184]:

> *„Auch der Hinweis darauf, dass anderen (Staats-)Postunternehmen, wie bspw. Royal Mail, eine höhere Umsatzrendite zugebilligt würde […], kann nicht als Begründung für einen höheren Gewinnzuschlag dienen. Denn eine internationale Vergleichsmarktbetrachtung unter Einbeziehung von Postverwaltungen in europäischen und außereuropäischen Ländern bietet sich jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt nicht an, da sich auch auf den internationalen Postmärkten bislang noch kein funktionsfähiger Wettbewerb herausgebildet hat. Demzufolge können auch keine im Wettbewerb entwickelten Gewinnmargen als Referenz herangezogen werden. Die Entgelte im Ausland werden ebenso wie in der Bundesrepublik von staatlicher Seite aus auf der Grundlage von Kosten reguliert bzw. festgelegt. Die Kostenstrukturen regulierter Postunternehmen in anderen Ländern sind aber einerseits nicht veröffentlicht oder verfügbar; andererseits durch späteres Einsetzen von Privatisierung und – mitunter nicht vergleichbarer – Regulierung strukturell mit denen der Betroffenen nicht vergleichbar."*

Die Monopolkommission ist diesbezüglich derselben Auffassung, zumal sich an den Marktgegebenheiten und regulatorischen Rahmenbedingungen im Ausland im Wesentlichen nichts geändert hat.[185] Es wäre nach Ansicht der Monopol-

---

[181] Vgl. Abschnitt 1.1 in diesem Gutachten.

[182] Vgl. Deutsche Post DHL Group, Geschäftsbericht 2014, a. a. O., S. 61; Geschäftsbericht 2013, a. a. O., S. 62; Geschäftsbericht 2012, a. a. O., S. 50. Es ist bei einem Vergleich der Umsatzrenditen für den Zeitraum von 2011 bis 2014 darauf hinzuweisen, dass die DPAG 2014 eine Umstrukturierung des Konzerns vollzogen hat, bei der auch der Bereich „Post – eCommerce – Parcel", zuvor „BRIEF" genannt, betroffen war.

[183] Vgl. Abschnitt 2.6.1 in diesem Gutachten.

[184] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 14. November 2013, BK5b-13/001, S. 20. Die Bundesnetzagentur vertritt jedoch weiterhin die Auffassung, dass eine Vergleichsmarktbetrachtung, bei der das Vergleichsmerkmal die Wettbewerbsintensität darstellt, nur bedingt möglich sei; vgl. BNetzA, Beschluss vom 26. November 2015, BK5-15/012, S. 56.

[185] Vgl. hierzu auch Tz. 137 in diesem Gutachten. Zur Wettbewerbssituation vgl. etwa ERGP, ERGP report on end-to-end competition and access in European postal markets, a. a. O. Zu den rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen vgl. etwa ERGP re-

kommission ebenso wenig angemessen, als Vergleichsmaßstab die Umsatzrenditen der Wettbewerber der DPAG zugrunde zu legen, da diese weder über annähernd ähnliche Netzstrukturen (und damit Kostenpositionen) wie die DPAG verfügen noch einem vergleichbaren Regulierungsregime unterliegen.[186] Auch Vergleiche mit anderen Netzsektoren schließen sich aus.[187] Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass die Bundesnetzagentur in der Maßgrößenentscheidung von 2015 nunmehr eine internationale Vergleichsmarktbetrachtung gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV vorgenommen hat, anhand der sie den Gewinnaufschlag in Höhe von 5,09 Prozent bestimmte.

87. Die Bundesnetzagentur begründet eine Vergleichbarkeit der Märkte unter anderem mit einem ausgeprägten Rückgang des Briefaufkommens, der in allen europäischen Briefmärkten zu verzeichnen sei. Die Monopolkommission stellt nicht in Frage, dass seit Jahren in Deutschland und im europäischen Ausland die Sendungsvolumina von klassischen Briefsendungen insbesondere wegen der verstärkten Nutzung elektronischer Kommunikationsdienste zurückgehen.[188] Allerdings weist sie auf Indizien für eine in der Vergangenheit – und auch in naher Zukunft zu erwartende – unterschiedlich starke negative Entwicklung bei den Sendungsmengen und somit bei den Markt- und Geschäftsrisiken in Deutschland einerseits sowie in den europäischen Vergleichsmärkten andererseits hin; schließlich umfasste die Vergleichsmarktbetrachtung den Zeitraum von 2009 bis 2014.

88. Die Bundesnetzagentur geht etwa in ihrer Maßgrößenentscheidung von 2015 mit Bezugnahme auf die Verordnungsänderung von „drohenden" Sendungsmengenrückgängen bzw. einem hohen Substitutionspotenzial des klassischen Briefverkehrs durch elektronische (Post-)Dienstleistungen in Deutschland aus.[189] Zuvor hatte sie in ihrem Jahresbericht 2014 bereits festgestellt, dass sich seit 2010 der „leicht rückläufige Trend der letzten Jahre bei den beförderten Briefvolumina" in Deutschland bis 2014 fortgesetzt habe.[190] In ihrem Tätigkeitsbericht 2012/2013 äußerte sich die Bundesnetzagentur dahin gehend, dass Deutschland „mit der stabilen Briefmengenentwicklung eine Ausnahme im Vergleich zu vielen anderen europäischen Staaten" bilde.[191] Diese Feststellung wird durch aktuelle Studien beispielsweise der European Regulators Group for Postal Services (ERGP) und des WIK-Instituts bestätigt, die erhebliche Unterschiede in der relativen Entwicklung der Sendungsmengen zwischen den europäischen Briefmärkten (und Deutschland) dokumentieren.[192] Auch die bislang „unvollkommene Marktentwicklung" sowohl bei hybriden Briefdienstleistungen wie auch bei De-Mail-Diensten sprechen eher dafür, dass in Deutschland insoweit noch von einem hohen Substitutionspotenzial als von einem faktisch hohen Sendungsmengenrückgang durch elektronische (Post-)Dienstleistungen auszugehen ist.[193] Nach Ansicht der Monopolkommission unterscheiden sich die Briefmärkte in Deutschland und in den Vergleichsländern bislang nicht nur hinsichtlich ihres absoluten Sendungsvolumens, sondern auch hinsichtlich ihres relativen Entwicklungspotenzials beim Sendungsvolumen erheblich.

89. Die Monopolkommission hat in ihrer Stellungnahme, anders als die Bundesnetzagentur in ihrer Maßgrößenentscheidung ausführt, keineswegs die Auffassung vertreten, dass das Briefaufkommen in Deutschland nicht rückläufig

---

port on specific issues related to cost allocation, November 2013; ERGP report on tariff regulation in a context of declining volumes, November 2014.

[186] Zudem beeinflusst die DPAG aufgrund ihrer Marktmacht die Umsatzrenditen ihrer Wettbewerber in erheblichem Maße, sodass eine Interdependenz bzw. ein Zirkelbezug zwischen den Umsatzrenditen der DPAG und ihrer Wettbewerber besteht.

[187] Vgl. Fn. 278 in diesem Gutachten.

[188] Vgl. hierzu Tz. 3 und Abbildung 1.1 in diesem Gutachten.

[189] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. November 2015, BK5-15/012, S. 30 und S. 53.

[190] Vgl. BNetzA, Jahresbericht 2014, Netze ausbauen. Zukunft sichern. Infrastrukturausbau in Deutschland., a. a. O., S. 108 f.

[191] Vgl. BNetzA, Tätigkeitsbericht Post 2012/2013, a. a. O., S. 29.

[192] Vgl. ERGP, ERGP report on the outcome of the ERGP public consultation on the evolution of the Universal Service Obligation, Oktober 2015, S. 5 und WIK Consult/TÜV Rheinland, Monitoring Brief- und KEP-Markt 2014, a. a. O., S. 17 ff. Hierzu auch EU-Kommission, Commission Staff Working Document, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and Directive 2008/6/EC), a. a. O., S. 51, insbesondere Abbildung 14.

[193] Vgl. Tz. 25 f. in diesem Gutachten.

sei.[194] Sie hat vielmehr – wie auch in diesem Gutachten – auf die unterschiedlich starken Rückgänge der Sendungsmengen in den europäischen Ländern als Argument gegen eine Vergleichsmarktbetrachtung hingewiesen.

90. Die Bundesnetzagentur begründet die Vergleichbarkeit der Märkte zudem mit einem einheitlichen europäischen Regulierungsrahmen, dem die DPAG und alle Vergleichsunternehmen unterlägen. Die in der EU-Postdiensterichtlinie enthaltenen Vorgaben insbesondere zum Universaldienst, zum Netzzugang sowie zur Tarifierung seien in ihren Grundzügen jeweils in nationales Recht umgesetzt worden, zum Teil hätten die Länder Gesetze erlassen, die über die EU-Vorgaben hinausgingen. Die Monopolkommission stellt nicht in Frage, dass die mit der EU-Postdiensterichtlinie bezweckte Harmonisierung der regulatorischen Rahmenbedingungen in den EU-Mitgliedstaaten grundlegend vorangetrieben wurde. Allerdings weist sie auf weiterhin bestehende Unterschiede beim Rechts- und Regulierungsrahmen in den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten hin, welche die Markt- und Geschäftsrisiken der in der Vergleichsmarktbetrachtung einbezogenen Postdienstleister substanziell beeinflussen.

91. Die materiell-rechtlichen Vorgaben der EU-Postdiensterichtlinie stellen nur Mindestanforderungen zur Sicherstellung eines Post-Universaldienstes sowie zur Förderung eines Binnenmarktes dar; den EU-Mitgliedstaaten soll damit ausreichend Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung der nationalen Gesetzgebung eingeräumt werden. Einige EU-Mitgliedstaaten haben bereits wegen der Rückgänge bei den Briefvolumina begonnen, die Vorgaben zu den Universaldienstleistungen zu flexibilisieren.[195] Ein unterschiedliches Bild in der Ausgestaltung des Regulierungsrahmens zeichnet sich ebenfalls bei der Entgeltregulierung ab.[196] Zwar unterliegen inländische Einzelbriefsendungen in allen EU-Mitgliedstaaten einer kostenorientierten Entgeltregulierung, gleichwohl variiert der Umfang regulierter Postdienstleistungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten mitunter beträchtlich. Der Monopolkommission erscheint daher fraglich, ob eine Vergleichbarkeit der Regulierungsrahmen insbesondere mit einem Verweis auf den in allen Entgeltregulierungsregimen implementierten „Grundsatz der Kostenorientierung“ orientiert an der EU-Postdiensterichtlinie begründbar ist.[197] Ohnehin ist für die Monopolkommission fraglich, inwieweit die Vorgaben der EU-Postdiensterichtlinie für die Postdienstleister beispielsweise zur Bewältigung der „Herausforderungen wachsender digitaler Konkurrenz“ beitragen können. Nach Aussage der Europäischen Kommission ist die EU-Postdiensterichtlinie „nicht für das Umfeld des elektronischen Handels konzipiert“ gewesen.[198]

92. Darüber hinaus fand in der Vergleichsmarktbetrachtung der Bundesnetzagentur keine Berücksichtigung, dass viele der etablierten Postdienstleister bis heute noch vollständig in Staatsbesitz sind. Es ist davon auszugehen, dass bei einer 100-prozentigen Anteilseignerschaft des Staates die Markt- und Geschäftsrisiken eines Postdienstleisters deutlich stärker begrenzt sein sollten als bei einer Minderheitsbeteiligung, wie sie z. B. in Deutschland aufgrund der Beteiligung des Bundes an der DPAG gegeben ist.[199]

---

[194] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. November 2015, BK5-15/012, S. 31 f.: „Entgegen der Annahme der Monopolkommission ist auch Deutschland von einem rückläufigen Briefaufkommen betroffen.“ Dem gegenüber Monopolkommission, BK5-15/012: Stellungnahme zur beabsichtigten Price-Cap-Maßgrößenentscheidung im Postbereich, 11. November 2015, S. 4, www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/stellungnahme_11112015.pdf, Abruf am 7. Dezember 2015.

[195] Vgl. etwa EU-Kommission, Commission Staff Working Document, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and Directive 2008/6/EC), a. a. O., S. 8 ff.; ERGP, ERGP Report on the outcome of the ERGP public consultation on the evolution of the Universal Service Obligation, Oktober 2015, S. 6 f. und S. 32; ERGP Report on the benchmarking of the universal service tariffs, November 2014.

[196] Vgl. etwa EU-Kommission, Commission Staff Working Document, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and Directive 2008/6/EC), a. a. O., S. 21 ff.; ERGP, ERGP Report on the outcome of the ERGP public consultation on the evolution of the Universal Service Obligation, a. a. O., S. 7 ff.; ERGP Report on tariff regulation in a context of declining volumes, November 2014; WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2010-2013) – Final Report, a. a. O., S. 137 ff.

[197] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. November 2015, BK5-15/012, S. 32 ff.

[198] EU-Kommission, Grünbuch: Ein integrierter Paketzustellungsmarkt für das Wachstum des elektronischen Handels in der EU, COM(2012) 698 final, 29. November 2012, S. 28: „Die EU-Richtlinie über Postdienste war nicht für das Umfeld des elektronischen Handels konzipiert und die Postbetreiber sind nur einer von zahlreichen Akteuren bei der Paketzustellung“.

[199] Vgl. Abschnitt 2.8.2 in diesem Gutachten.

93. Die Monopolkommission hat in ihrer Stellungnahme, anders als die Bundesnetzagentur in ihrer Maßgrößenentscheidung ausführt, keineswegs eine Begrenzung des Benchmarks auf Unternehmen mit einer staatlichen Minderheitsbeteiligung angeregt.[200] Die Monopolkommission hat vielmehr – wie auch in diesem Gutachten – auf die unterschiedlichen Beteiligungsstrukturen als Argument gegen eine Vergleichsmarktbetrachtung hingewiesen.

94. Die Monopolkommission hat des Weiteren Bedenken hinsichtlich der Wahl der statistischen Methoden, mit denen untersucht wurde, ob und inwieweit länderspezifische Unterschiede bei den strukturellen Rahmenbedingungen einen Einfluss auf die Variation der Umsatzrenditen gehabt haben und Korrekturen in Form von Zu- und Abschlägen notwendig gemacht hätten können. Die Bundesnetzagentur hat in ihren „Abweichungs- und Korrelationsanalysen" ausschließlich auf den empirischen Korrelationskoeffizienten und den quadrierten empirischen Korrelationskoeffizienten zurückgegriffen, beides Methoden der Deskriptiven Statistik. Die Monopolkommission weist darauf hin, dass mit Methoden der Deskriptiven Statistik zwar eine Verdichtung der Daten erreicht und damit ein erster Eindruck von der Datenmenge gewonnen werden kann, der Informationsgehalt derartiger Analysen insgesamt aber begrenzt ist.

95. Mit dem von der Bundesnetzagentur verwendeten empirischen Korrelationskoeffizienten und dem quadrierten empirischen Korrelationskoeffizienten lässt sich nur ein linearer Zusammenhang zweier Variablen messen, nicht aber testen. Zwar besteht die Möglichkeit, die festgestellte Korrelationsstärke mithilfe eines Testverfahrens auf statistische Signifikanz hin zu überprüfen[201], jedoch liegen den Korrelationskoeffizienten restriktive Annahmen zugrunde, bei deren Ungültigkeit es zu Verzerrungen der Ergebnisse kommt.[202] Inwieweit dieser Zusammenhang kausaler oder interdependenter Natur ist, kann darüber hinaus nicht eruiert werden.

96. Bei Deskriptiven Methoden ist es generell nicht möglich, die Validität eines statistisch signifikanten Ergebnisses (Zusammenhang zwischen den beiden Variablen) oder statistisch insignifikanten Ergebnisses (kein Zusammenhang zwischen den beiden Variablen) zu verifizieren. Den Problemen einer möglichen „Scheinkorrelation" und einer „verdeckten Korrelation" kann methodisch nicht begegnet werden. Scheinkorrelation liegt beispielsweise vor, wenn eine hohe Korrelation zwischen zwei Variablen beobachtet wird, die inhaltlich nicht gerechtfertigt ist. Solche scheinbaren Zusammenhänge können dadurch bewirkt werden, dass eine mit beiden beobachteten Variablen hochkorrelierte dritte Variable übersehen wird und somit unberücksichtigt bleibt.[203] Verdeckte Korrelation liegt vor, wenn eine entscheidende Variable nicht berücksichtigt und dadurch eine tatsächlich vorhandene Korrelation verschleiert wird oder wenn sich das Vorzeichen der Korrelation umkehrt.[204] Die Tatsache, dass eine oder mehrere entscheidende Variablen nicht berücksichtigt wird bzw. werden, kann demnach nicht nur eine Scheinkorrelation, sondern auch eine verdeckte Korrelation hervorrufen. Für die vermeintlich fehlende Evidenz für Zusammenhänge zwischen den strukturellen Faktoren und den Umsatzrenditen könnte eine verdeckte Korrelation ursächlich sein.

97. Wegen der begrenzten Aussagekraft der Methoden der Deskriptiven Statistik werden heutzutage im Rahmen von empirischen Analysen insbesondere Methoden der Induktiven Statistik und vor allem ökonometrische Methoden wie die Regressionsanalyse angewendet. Mit ökonometrischen Methoden kann gewöhnlich eine deutlich höhere Analysetiefe erreicht werden als mit vielen anderen statistischen Methoden.[205] Problemen von Scheinkorrelation und verdeckter

---

[200] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. November 2015, BK5-15/012, S. 35 f.: „Die Monopolkommission rügt, dass im Rahmen der Vergleichsmarktbetrachtung etablierte Unternehmen mit einer 100-prozentigen Anteilseignerschaft des Staates berücksichtigt wurden. In Anbetracht der für diese Unternehmen stärker begrenzten Markt- und Geschäftsrisiken regt sie eine Begrenzung des Benchmarks auf Unternehmen mit einer staatlichen Minderheitsbeteiligung an." Dem gegenüber Monopolkommission, BK5-15/012: Stellungnahme zur beabsichtigten Price-Cap-Maßgrößenentscheidung im Postbereich, 11. November 2015, S. 4 f., www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/stellungnahme_11112015.pdf, Abruf am 7. Dezember 2015.

[201] Steiger, J. H., Tests for comparing elements of a correlation matrix, Psychological Bulletin 87(2), 1980, S. 245-251.

[202] Die Annahmen umfassen u. a. die einer Normalverteilung der Variablen und eines linearen Zusammenhangs zwischen beiden Variablen.

[203] Vgl. etwa Fahrmeir, L. u. a., Statistik: Der Weg zur Datenanalyse 5. Aufl., Berlin 2004, S. 148 ff.

[204] Vgl. ebenda, S. 150 ff.

[205] Ökonometrische Methoden werden z. B. verstärkt zur Evaluierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen angewendet; vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik, 20. September 2013; Burda, M. u. a., Evidenzbasierte

Korrelation wird in Regressionsanalysen insoweit begegnet, dass qua Definition ein kausaler Zusammenhang auf Grundlage von sachlogischen Überlegungen vorzugeben ist, gemäß der die Höhe des Einflusses einer Vielzahl an Variablen (sogenannte erklärende Variablen) auf eine oder mehrere andere Variablen (sogenannte zu erklärende Variablen) berechnet und auf statistische Signifikanz hin getestet werden kann. [206] Etwaige Zusammenhänge zwischen den erklärenden Variablen, die eine Scheinkorrelation und einer verdeckten Korrelation bei der Anwendung Deskriptiver Methoden bedingen, können in der Regressionsanalyse explizit berücksichtigt und bei der Ermittlung des individuellen, partiellen Einflusses einer jeden erklärenden Variable auf die zu erklärende(n) Variable(n) herausgerechnet werden. Da die Ökonometrie mittlerweile zu einem festen Bestandteil der Methodenausbildung geworden ist und die technischen Anforderungen an die Hard- und Software für eine Datenanalyse immer niedriger werden, wäre eine Regressionsanalyse für die Bundesnetzagentur nach Meinung der Monopolkommission mit vertretbarem Aufwand durchführbar und geboten gewesen.

98. Die Monopolkommission hat in ihrer Stellungnahme, anders als die Bundesnetzagentur in ihrer Maßgrößenentscheidung ausführt, keineswegs behauptet, dass nur mittels der Methoden der Induktiven Statistik strukturelle Zusammenhänge quantitativ erfasst werden können.[207] Sie hat vielmehr – wie auch in diesem Gutachten – auf Schwachstellen von Methoden der Deskriptiven Statistik und auf Potenziale von Methoden der Induktiven Statistik hingewiesen.

99. Die Begründung der Bundesnetzagentur, dass die Anwendung von Methoden der Induktiven Statistik dahin gehend entbehrlich sei, weil eine Vollerhebung und keine Stichprobenziehung vorläge, erscheint nach Auffassung der Monopolkommission nicht stringent. Eine Vollerhebung läge – unter der Prämisse, dass eine Vergleichsmarktbetrachtung sachgerecht ist – nur dann vor, wenn die Bundesnetzagentur alle relevanten unternehmensspezifischen und nicht unternehmensspezifischen Indikatoren für die Vergleichsmarktbetrachtung erfasst hätte. Wie die Bundesnetzagentur in der Maßgrößenentscheidung selbst ausführt, hat sie weder Kosten- und Leistungsdaten noch die Umsatzrenditen im Briefbereich aller Vergleichsunternehmen zur Verfügung.[208] Zudem ist davon auszugehen, dass bereits die Kostendaten der DPAG wegen dem Problem der verursachungsgerechten Verrechnung von Gemeinkosten Messfehler aufweisen. Selbst wenn alle relevanten Daten ohne Messfehler vorlägen, wäre es bei der Verwendung von Methoden der Deskriptiven Statistik möglich, dass Scheinkorrelationen oder verdeckte Korrelationen es verhindern, verlässliche Aussagen über den kausalen Einfluss betriebswirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Indikatoren auf die Umsatzrendite zu machen. Ferner sind nach Auffassung der Monopolkommission die Zweifel der Bundesnetzagentur über das fehlende Potenzial von Methoden der Induktiven Statistik zur Identifizierung unbekannter Faktoren bei einer etwaigen verdeckten Korrelation unbegründet. Beispielsweise besteht bei der Analyse von Paneldaten die Möglichkeit, mit sogenannten Random-Effects-

---

Wirtschaftspolitik – Thesenpapier zur Kerntagung des Vereins für Socialpolitik in Hamburg 2014: „2. Ursachen und Wirkungen sind in der Wirtschaftspolitik oft nicht einfach zu erkennen. Mit Experimenten und modernen empirischen Methoden wird dies aber immer besser möglich. Korrelation darf nicht mit Kausalität verwechselt werden. In immer mehr wirtschaftspolitischen Bereichen können heute mit Hilfe von Experimenten Kausalitätsanalysen durchgeführt werden. Wo dies nicht möglich ist, helfen moderne ökonometrische Methoden Ökonomen und Wirtschaftspolitikern, die wahren Kausalketten zu erkennen und zu quantifizieren“; Zu ökonometrischen Methoden vgl. etwa Wooldridge, J. M., Introductory Econometrics – A Modern Approach 5. Aufl., Mason (Ohio) 2013.

[206] In einer Regressionsanalyse können zwar Probleme wie eine „Scheinkorrelation“ oder „verdeckte Korrelation“ bei Misspezifikation der Schätzgleichung(en) durch Nichtberücksichtigung von erklärenden Variablen (sogenannt „omitted variable bias“), durch Messfehler (sogenannt „errors-in-variables“ bzw. „measurement error“) sowie durch Nichtberücksichtigung eines interdependenten Zusammenhangs zwischen einer (mehreren) erklärenden Variable(n) und der(den) zu erklärenden Variable(n) (sogenannt „simultaneity bias“ bzw. „simultaneous equations bias) auftreten; vgl. etwa ebenda, S. 88 ff., S. 532 ff.; S. 558 ff. Im Gegensatz zu den Methoden der Deskriptiven Statistik können beispielsweise in einer Regressionsanalyse dennoch aussagekräftige Ergebnisse bei Misspezifikation mithilfe des gängigen Instrumentvariablen-Ansatzes erzielt werden; vgl. hierzu etwa Greene, W. H., Econometric Analysis 5. Aufl., New Jersey 2002, S. 74 ff., S. 192 ff., S. 405 ff. und S. 533 ff.

[207] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. November 2015, BK5-15/012, S. 38 f.: „Die von der Monopolkommission vorgebrachten Argumente Argumente zur fehlenden Geeignetheit der deskriptiven Statistik können die Beschlusskammer nicht überzeugen. Dass vorliegend nur mittels der Methode der induktiven Statistik die strukturellen Zusammenhänge quantitativ erfasst werden könnten, trifft für die vorliegende Vergleichsmarktbetrachtung nicht zu.“ Dem gegenüber Monopolkommission, BK5-15/012: Stellungnahme zur beabsichtigten Price-Cap-Maßgrößenentscheidung im Postbereich, 11. November 2015, S. 5 f., www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/stellungnahme_11112015.pdf, Abruf am 7. Dezember 2015.

[208] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. November 2015, BK5-15/012, S. 30 f., S. 36 ff. und S. 62.

Modellen und Fixed-Effects-Modellen unbeobachtbare, unternehmensspezifische Indikatoren in einer Regressionsanalyse zu erfassen (sogenannt „unobserved heterogeneity").[209] Derartige Methoden gehören zur Analyse von Paneldaten in wissenschaftlichen Untersuchungen zum Standardrepertoire, zudem kommen sie z. B. vermehrt im Rahmen der Fusionskontrolle der Europäischen Kommission zum Einsatz.[210]

100. Die Bundesnetzagentur hatte ausschließlich Ergebnisse zur Messung der Korrelationsstärke veröffentlicht, aber nicht Ergebnisse von statistischen Testverfahren. Mit Verweis auf die obigen Ausführungen ist es für die Monopolkommission nicht nachvollziehbar, welche „Voraussetzungen einer statistisch belegbaren signifikanten Abhängigkeit der betrachteten Faktoren" für eine Regressionsanalyse gefehlt haben könnten.[211] Ungeachtet der unterschiedlichen Auffassungen zur Frage der Vergleichbarkeit des lizenzierten Briefmarktes in Deutschland mit anderen Märkten teilt die Monopolkommission aus methodischen Gesichtspunkten nicht die Auffassung der Bundesnetzagentur, dass angesichts der auf Grundlage von „Abweichungs- und Korrelationsanalysen" ermittelten Ergebnisse eine Regressionsanalyse nicht geeignet sein soll, eine Umsatzrendite für die DPAG herzuleiten.

101. Im Ergebnis erscheint der Monopolkommission aus den oben genannten Gründen zweifelhaft, ob die ausgewählten Vergleichsmärkte zum deutschen Briefmarkt derart „große Ähnlichkeiten" zueinander aufweisen, dass sie miteinander vergleichbar wären und einen Vergleich rechtfertigen würden. Es hätte eine merklich differenzierte Perspektive eingenommen und eine Berücksichtigung länder- und unternehmensspezifischer Unterschiede z. B. in Form von Zu- und Abschlägen vorgenommen werden können. Die Monopolkommission vertritt auch nach der Vergleichsmarktbetrachtung die Auffassung, dass keine Vergleichsmärkte zum lizenzpflichtigen Briefbereich in Deutschland existieren. In dem Fall, dass keine Vergleichsmärkte gefunden werden können, sieht der Verordnungsgeber vor[212]:

„Wenn keine geeigneten Vergleichsmärkte vorliegen, können sonstige übliche Verfahren der Bestimmung maximal genehmigungsfähiger Gewinnmargen zum Einsatz kommen. Entscheidend ist dabei, dass auch absehbare größere Strukturänderungen auf den relevanten Briefmärkten adäquat berücksichtigt werden."

102. Dass die Bundesnetzagentur bereits ohnehin im Entgeltgenehmigungsverfahren gemäß den durch die Verordnung vorgegebenen Rahmen „auch absehbare größere Strukturänderungen auf den relevanten Briefmärkten adäquat berücksichtigt", hatte diese in ihrer Maßgrößenentscheidung von 2013 bekräftigt, als sie sich gegen den Vorschlag der DPAG zur Bestimmung des Gewinnaufschlages auf Grundlage von Umsatzrenditen ausländischer Postgesellschaften aussprach[213]:

„Die Anerkennung eines höheren Gewinnaufschlags erscheint auch deshalb nicht geboten, weil die Marktrisiken aufgrund zurückgehender Mengen und damit Erlöse bei damit einhergehendem Auslastungsrisiko bereits durch die Anerkennung der Mengenprognosen und dadurch induzierten Kostenveränderungen weitestgehend antizipiert und berücksichtigt wurden. Zudem ermöglicht die Revisionsklausel bei nicht antizipierter Mengen- und Kostenänderungen eine Neufestsetzung der Maßgrößen, sodass die Betroffenen auch hierdurch keinen weitergehenden Marktrisiken ausgesetzt wird."

103. Die Monopolkommission spricht sich daher dafür aus, dass gemäß den durch die aktuelle Verordnung vorgegebenen Rahmen auf „sonstige übliche Verfahren der Bestimmung maximal genehmigungsfähiger Gewinnmargen" abgestellt wird. Als übliches Verfahren hat sich in der Vergangenheit prinzipiell die Bestimmung des Gewinnaufschlages orientiert am unternehmerischen Risiko gemäß § 3 Abs. 2 PEntgV a. F. bewährt. Die „maximale Genehmigungsfähigkeit" eines

---

[209] Vgl. etwa Wooldridge, J. M., Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data 2. Aufl., Cambridge (UK) 2010. Die der Bundesnetzagentur zur Verfügung stehenden Daten für 29 Unternehmen für den Zeitraum von 2009 bis 2014 stellen Paneldaten dar.

[210] Vgl. etwa Monopolkommission, XX. Hauptgutachten, a. a. O., Tz. 687 ff.

[211] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. November 2015, BK5-15/012, S. 45.

[212] Verordnungsentwurf der Bundesregierung, Erste Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung, a. a. O., S. 6 f.

[213] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 14. November 2013, BK5b-13/001, S. 20 f. Zur Berücksichtigung der prognostizierten Absatzmengen der Jahre 2016 bis 2018 bei der geltenden Maßgrößenentscheidung vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. November 2015, BK5-15/012, S. 16 ff.

Gewinnaufschlages und damit einer Gewinnmarge sollte nach Auffassung der Monopolkommission an das unternehmerische Risiko geknüpft sein, um eine marktadäquate Entlohnung sicherzustellen. Als Bestimmungsgröße für die Gewinnmarge ist das von den Kapitalgebern eingesetzte Kapital heranzuziehen, da die Kapitelgeber das unternehmerische Risiko, d. h. etwa Verluste, tragen. Zudem sind es die Kapitalgeber, die eine angemessene Verzinsung bzw. Dividende für das eingesetzte Kapital erhalten. Zwecks Bestimmung einer dem Unternehmensrisiko der DPAG angemessenen Kapitalverzinsung anhand des Weighted Average Cost of Capital-Ansatzes sollte die Bundesnetzagentur nicht wie bis zur Maßgrößenentscheidung von 2015 den für alle Unternehmensbereiche des Konzerns als Mindestzielgröße vorgegebenen einheitlichen Kapitalkostensatz in Höhe von 8,5 Prozent übernehmen[214], sondern z. B. Asset Pricing-Modelle verwenden. Die Bundesnetzagentur könnte die risikospezifische Kapitalverzinsung ebenso von externen Gutachtern schätzen lassen.[215]

104. Mit der erstmaligen Zusammenfassung der zeitlichen Preissetzungsintervalle innerhalb des Price-Cap-Verfahrens zu einem Preisgenehmigungszeitraum für die Geltungsdauer der Maßgrößenentscheidung entfällt die bisherige Übertragungsmöglichkeit ungenutzter Entgelterhöhungsspielräume (Carry-Over). Die Monopolkommission begrüßt die Abschaffung des Carry-Over, da dieser ihrer Auffassung nach einen Anreiz für eine missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung geschaffen hatte. Die Möglichkeit einer intertemporalen Übertragung ungenutzter Entgeltspielräume konnte etwa die DPAG prinzipiell dazu anreizen, einen Verdrängungswettbewerb zu induzieren und einer Etablierung wettbewerblicher Strukturen entgegenzuwirken. Als ein prominentes Beispiel für eine missbräuchliche Nichtnutzung eines Entgeltänderungsspielraumes kann das Verfahren *Deutsche Telekom* nach Art. 102 AEUV (ex-Art. 82 EG) vor dem Europäischen Gerichtshof angeführt werden.[216] Der Europäische Gerichtshof stellte das Vorliegen einer Preis-Kosten-Schere bei den von der Deutsche Telekom AG (DTAG) erhobenen Vorleistungs- und Endkundenentgelten im Telekommunikationsbereich fest, obgleich sie von der damaligen Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post ex ante genehmigt worden waren. Die DTAG hatte den ihr zur Verfügung stehenden Entgeltänderungsspielraum nicht ausgeschöpft. Obwohl die Tatsache, dass die DPAG in der Vergangenheit von der Möglichkeit des Carry-Over unterschiedlich Gebrauch gemacht hatte[217], kein Indiz für einen Missbrauch darstellte, könnten beispielsweise vergleichsweise hohe Carry-Over-Werte – wie z. B. in den Jahren 2012 und 2013 – den Anreiz zum Aufbau eines flächendeckenden Parallelnetzes gemindert haben.[218] Auch die Bundesnetzagentur erkannte das Missbrauchspotenzial eines Carry-Over an, wertete jedoch die Einräumung eines Handlungsspielraums für die DPAG bei der Entgeltgestaltung mithilfe eines Carry-Over höher.[219] Die DPAG besaß und besitzt jedoch auch ungeachtet eines Carry-Over bereits einen erheblichen Handlungsspielraum bei der Entgeltgestaltung. Dieser ergibt sich zum einen regulatorisch bedingt aus der Zusammenfassung der zeitlichen Preissetzungsintervalle zu einem Preisgenehmigungszeitraum, der Zusammenfassung sämtlich zu regulierender Briefdienstleistungen in einem Korb und der damit verbundenen Möglichkeit zu einer beliebigen Verteilung des Entgelterhöhungsspielraumes auf die regulierten Briefdienstleistungsentgelte sowie der Möglichkeit zur Gewährung von Rabatten. Zum anderen ergibt sich ein Preissetzungsspielraum marktbedingt aus der preisunelastischen

---

[214] Vgl. etwa Deutsche Post DHL Group, Geschäftsbericht 2014, a. a. O., S. 36.

[215] Vgl. hierzu Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 132 f.

[216] EuGH, Urteil vom 14. Oktober 2010, C-280/08 P – Deutsche Telekom, EuZW 2011, 200 (Ls.).

[217] Der Carry-Over betrug 2015 0,1 Prozent, 2014 0 Prozent, 2013 und 2012 je 1,2 Prozent, vgl. BNetzA, Beschluss vom 15. Oktober 2014, BK5-14/023, S. 4; Beschluss vom 29. November 2013, BK5b-13/063, S. 4; Beschluss vom 1. Oktober 2012, BK5b-12/024, S. 4; Beschluss vom 6. Dezember 2011, BK5b-11/088, S. 5.

[218] Vgl. hierzu Tz. 2 und 12 in diesem Gutachten. Auch wenn die Entgelte für Teilleistungen (Standardbriefe) im Gegensatz zu den Entgelten für Standardbriefe gegenwärtig keiner Ex ante-Regulierung unterliegen, besteht zwischen beiden Entgelttypen ein Zusammenhang, da die von der DPAG erhobenen und zugleich regulierten Entgelte für die Standardbriefe die Obergrenze für die Teilleistungsentgelte darstellen.

[219] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 14. November 2013, BK5b-13/001, S. 46 f.; Beschluss vom 14. November 2011, BK5b-11/017, S. 45 f.: Es wäre „aus ökonomischer Sicht durchaus sachgerecht, bei der Ausgestaltung eines Price-Cap-Systems die Möglichkeit einer Übertragung ungenutzter Entgeltänderungsspielräume auszuschließen, um hierdurch keine negativen Anreize für Verdrängungswettbewerb und Dumpingstrategien zu geben."

Nachfrage der privaten Endkunden aufgrund eines nicht vorhandenen funktionsfähigen und wirksamen Wettbewerbs im Briefmarkt.[220]

105. In diesem Zusammenhang hebt die Monopolkommission positiv hervor, dass die Bundesnetzagentur der DPAG als reguliertem Unternehmen kein jederzeitiges Antragsrecht (Initiativrecht) für Entgeltänderungen eingeräumt hat. Ein derartiges Initiativrecht hätte einen zusätzlichen Anreiz zum Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung dergestalt geschaffen, dass die DPAG je nach Entwicklung des Wettbewerbs im Briefmarkt und den Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere der Inflationsrate und Produktivitätsrate, die Entgelte mit dem Ergebnis einer Verdrängung von Wettbewerbern hätte ausgestalten können.

106. Des Weiteren hat die Bundesnetzagentur in den letzten zwei Jahren Einzelentgeltgenehmigungen für die physische Zustellung von elektronischen Briefsendungen gemäß § 21 Abs. 1 Nr. 1 PostG erlassen.[221] Eine Tochtergesellschaft der DPAG beantragte Entgeltänderungen für die von ihr angebotene Postdienstleistung „E-POSTBRIEF mit klassischer Zustellung". Hierbei handelt es sich um eine Form der Hybridpost, bei der die Übermittlung vom Absender an ein Online-Portal zunächst elektronisch erfolgt, anschließend ausgedruckt und als Brief physisch dem Empfänger zugestellt wird.[222] Die Entgelte betreffen nur den Teil der gesamten Beförderungsdienstleistung, der auf die physische Beförderung gerichtet ist. Sie umfassen damit nicht die insgesamt dem Kunden in Rechnung gestellten Entgelte für lizenzpflichtige Briefsendungen. Änderungen bei den genehmigten Entgelten ergaben sich ausschließlich beim Standardbrief und beim Kompaktbrief. Während das Entgelt für den Kompaktbrief in den letzten beiden Jahren von EUR 0,60 in 2014 auf EUR 0,57 in 2015 sank, stieg das Entgelt für den Standardbrief von EUR 0,40 in 2014 auf EUR 0,41 in 2015 an.

107. Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur Entgelte der Postdienstleistungen „HIN + WEG" und erstmalig Entgelte für „Wert National" jeweils gemäß § 21 Abs. 1 Nr. 1 PostG genehmigt.[223] Bei „Wert National" handelt es sich um eine Postdienstleistung, bei der eine Versicherung des Inhaltes einer Briefsendung bei Verlust, Entwendung oder Beschädigung in Höhe des Versandwertes bis maximal EUR 500 angeboten wird. Das Produkt „Wert National" stellt eine Zusatzleistung zum Übergabe-Einschreiben dar und ist exklusiv bei Aufgabe der Sendung in einer Filiale zu erwerben. Der sachlich relevante Markt ist nach Ansicht der Bundesnetzagentur der Markt für Standard-Briefdienstleistungen, der räumlich relevante Markt umfasst das gesamte Bundesgebiet. Dem folgend konstatiert die Bundesnetzagentur eine marktbeherrschende Stellung der DPAG. Das genehmigte Entgelt beträgt bis Ende 2015 EUR 1,80 und soll aller Voraussicht nach nicht angehoben werden.[224] Mit der Postdienstleistung „HIN + WEG" werden Abhol- und Zustelldienstleistungen von Briefsendungen erfasst, die vornehmlich von Geschäftskunden in Anspruch genommen werden. Sie stellen nach Ansicht der Bundesnetzagentur einen Teil der postalischen Wertschöpfungskette dar und sollen die klassische Briefbeförderung um eine Zusatzdienstleistung erweitern. Die DPAG bietet diesen Service seit 1997 an. Ein fixes Entgelt wurde nicht beantragt, stattdessen wurde wie im vorherigen Beschluss die Methode der Entgeltermittlung, wonach Entgelte kundenindividuell in Abhängigkeit der dargebotenen Beförderungsleistung basieren, genehmigt. Die Geltungsdauer der Entscheidung bezüglich der Postdienstleistung „HIN + WEG" erstreckt sich vom 1. Januar 2015 bis zum 31. Dezember 2019.

---

[220] Vgl. hierzu etwa Tz. 15 und 17 in diesem Gutachten.

[221] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 28. November 2014, BK5-14/032; Beschluss vom 20. Dezember 2013, BK5b-13/059 sowie Abschnitt 1.1.2 in diesem Gutachten.

[222] Die beantragende Tochtergesellschaft der DPAG übernimmt nicht selbst die Endzustellung. Sie druckt die bei dem von ihr gewöhnlich betriebenen Online-Portal eingegangene elektronische Mitteilung aus, präpariert den Brief für die physische Beförderung und übergibt sie einer weiteren Tochtergesellschaft der DPAG, welche Konsolidierungsdienstleistungen übernimmt, zur Einlieferung bei einem Briefzentrum der DPAG zum Zweck der Endzustellung. Der Konsolidierungsdienstleister erhält unmittelbar als Entlohnung den von der DPAG gewährten Teilleistungsrabatt, vgl. hierzu Abschnitt 2.1.4 in diesem Gutachten, reicht ihn aber an die beantragende Tochtergesellschaft weiter. Im Gegenzug vergütet die beantragende Tochtergesellschaft den Konsolidierungsdienstleister für die teilleistungskonforme Aufbereitung der Briefsendungen und deren Einlieferung bei dem Briefzentrum der DPAG. Vgl. etwa BNetzA, Beschluss vom 28. November 2014, BK5-14/032, S. 3.

[223] Vgl. Beschluss vom 20. November 2014, BK5-14/030; Beschluss vom 21. Mai 2014, BK5-14/008.

[224] Dies lässt sich aus der intertemporalen Differenz zwischen dem Preis für ein Übergabe-Einschreiben samt der Zusatzleistung „Wert National" und dem Preis für ein Übergabe-Einschreiben ohne die Zusatzleistung „Wert National" ableiten; vgl. DPAG, Geplante Preise für wichtige Produkte und Dienstleistungen ab 1.01.2016, 21. Oktober 2015.

108. Das Bundesverwaltungsgericht hat im August 2015 die Entgeltgenehmigungen der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post für die Postdienstleistungen „Standardbrief“ national, „Kompaktbrief“ national, „Großbrief“ national und „Postkarte“ national für die Jahre 2003, 2004 und 2005 aufgehoben.[225] Kläger war ein eingetragener Verein, dessen Mitglieder Postdienstleistungen erbringen. Nach Auffassung des Gerichtes hat die Bundesnetzagentur keine kostenorientierte Entgeltgenehmigung vorgenommen, sondern gezielt eine Abweichung der Entgelte von den KeL in Kauf genommen, um im Interesse finanzschwächerer Wettbewerber der DPAG einen funktionierenden Wettbewerb herbeizuführen. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Genehmigungen nur für die Rechtsverhältnisse zwischen der DPAG und dem Kläger aufgehoben. Der Kläger kann als Folge nachgewiesenermaßen gezahlte Entgelte zurückverlangen. Auf andere Kunden wirkt sich die Entscheidung nicht aus.

2.1.2 Zugang zu Komponenten der postalischen Infrastruktur

109. Entgelte, welche die DPAG als marktbeherrschendes Unternehmen Wettbewerbern für die Nutzung der von ihr betriebenen Postfachanlagen und für die Zurverfügungstellung der von ihr gesammelten Informationen über Adressänderungen erhebt, unterliegen gemäß § 29 Abs. 1, 2 PostG einer Ex ante-Regulierung nach dem Einzelgenehmigungsverfahren, § 21 Abs. 1 Nr. 1 PostG. Die entsprechenden Verträge hat die DPAG der Bundesnetzagentur gemäß § 30 Abs. 1 PostG innerhalb eines Monats nach Vertragsabschluss vorzulegen. Dabei dürfen die Entgelte gemäß § 7 Satz 1 PEntgV nicht in der Form ausgestaltet werden, dass sie Wettbewerber in ihren Wettbewerbsmöglichkeiten unverhältnismäßig behindern.

110. Im aktuellen Berichtszeitraum hat die Bundesnetzagentur keine Entgeltgenehmigungen erlassen. Die von ihr Ende 2013 genehmigten Entgelte für den Zugang zu Informationen über Adressänderungen und zu Postfachanlagen gelten für den Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2016 und wurden bereits von der Monopolkommission gewürdigt.[226]

111. Die DPAG hat ihrerseits eine Klage auf vollständige Genehmigung der Entgelte für den Zugang zu Postfachanlagen, § 29 Abs. 1 Satz 2 PostG i. V. m. § 28 Abs. 2 Satz 1 PostG, für den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis zum 31. Dezember 2013 beim Verwaltungsgericht (VG) Köln eingereicht.[227] In 2014 hatte die Bundesnetzagentur rückwirkend zwei Neubescheidungen der Genehmigung von Entgelten für den Zugang zu Postfachanlagen für die Zeiträume vom 1. April 2002 bis zum 30. Juni 2004 und vom 1. Juli 2004 bis zum 30. Juni 2006 erlassen.[228] Sie kam damit ihrer Verpflichtung durch das Bundesverwaltungsgericht nach, das die strittige Höhe des Einlieferungsentgeltes rückwirkend von DM 1,14 (EUR 0,58) auf DM 2,04 (EUR 1,04) bzw. von EUR 0,58 auf EUR 1,37 hochgesetzt hatte.[229] Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes, nunmehr rückwirkend ein höheres Einlieferungsentgelt festzusetzen, führt somit zu einer Belastung der Wettbewerber der DPAG. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes kann die postrechtliche Entgeltgenehmigung wie die telekommunikationsrechtliche Entgeltgenehmigung eine Rückwirkung auf den Zeitpunkt des Vertragsschlusses i. S. d. § 35 Abs. 5 TKG entfalten.[230] Eine Einschränkung einer Rückwirkung höherer Entgelte ergibt sich aus § 35 Abs. 5 Satz 2 und 3 TKG. Danach kann das Gericht im Verfahren nach § 123 der Verwaltungsgerichtsordnung[231] die vorläufige Zahlung eines beantragten höheren Entgelts anordnen, wenn überwiegend wahrscheinlich ist, dass der An-

---

[225] BVerwG, Urteil vom 5. August 2015, 6 C 8.14.

[226] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 28. November 2013, BK5b-13/052 und Beschluss vom 28. November 2013, BK5b-13/053 sowie Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Abschnitt 2.3.2.2.

[227] Vgl. BNetzA, Tätigkeitsbericht 2012/2013 – Bericht gemäß § 47 Absatz 1 Postgesetz, a. a. O., S. 102; VG Köln, 22 K 7109/12; BNetzA, Beschluss vom 21. November 2012, BK5b-12/032.

[228] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 18. Februar 2014, BK5b-14/002 und Beschluss vom 17. Juli 2014, BK5-14/006. In beiden Verfahren beschloss die Bundesnetzagentur zunächst jeweils eine befristete Teilgenehmigung, gegen welche die DPAG Klage auf vollständige Genehmigung beim VG Köln einreichte.

[229] BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2013, 6 C 10.11, BVerwGE 146, 325.

[230] BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2013, 6 C 10.11, BVerwGE 146, 325, Rn. 17 m. w. N.

[231] Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991, BGBl. I S. 686, zuletzt geändert durch Art. 171 der Verordnung vom 31. August 2015, BGBl. I S. 1474.

spruch auf die Genehmigung des höheren Entgelts besteht; der Darlegung eines Anordnungsgrundes bedarf es nicht. Verpflichtet das Gericht die Bundesnetzagentur zur Erteilung einer Genehmigung für ein höheres Entgelt, so entfaltet diese Genehmigung die Rückwirkung nur dann, wenn zuvor eine gerichtliche Zahlungsanordnung ergangen ist.[232] Eine gerichtliche Zahlungsanordnung erging während des Verfahrens nicht. Das Bundesverwaltungsgericht vertritt jedoch ferner die Auffassung, dass § 35 Abs. 5 Satz 2 und 3 TKG unvereinbar mit Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG und Art. 12 Abs. 1 GG und demnach nichtig ist.[233]

112. Die Monopolkommission weist auf die marktbeherrschende Stellung der DPAG und den fehlenden Wettbewerb im Briefsektor – anders als im Telekommunikationssektor – hin.[234] Ihrer Auffassung nach wird die Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 PostG durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes und die rückwirkende Entgelterhöhung zulasten der Wettbewerber der DPAG prinzipiell nicht gefördert.[235]

113. In der Vergangenheit haben Marktteilnehmer der Monopolkommission gegenüber berichtet, dass sie mitunter nur einen eingeschränkten Zugang zu Adressänderungen hätten. Beispielsweise würde die Umleitung von Sendungen und die Rückleitung an den Absender dadurch beeinträchtigt, dass die von Wettbewerbern in das Zustellnetz der DPAG eingespeisten Briefe, welche an verzogene Empfänger adressiert waren, nicht bereits bei der Sortierung umgeleitet wurden, sondern erst ein Zustellversuch von der DPAG unternommen wurde. Der entstandene Zeitverlust stelle aus Sicht des Versenders ein Qualitätsdefizit in der Leistungsbereitstellung des anbietenden Briefdienstleisters dar, was in der Folge dessen Marktposition schwäche und die der DPAG stärke. Solch ein Verhalten würde Art. 11a der Richtlinie 97/67/EG (EU-Postdiensterichtlinie)[236] zuwiderlaufen. Danach sind transparente, nicht-diskriminierende Zugangsbedingungen für Komponenten der postalischen Infrastruktur zu gewährleisten wie etwa ein Postleitzahlsystem, eine Adressendatenbank, Hausbriefkästen, Postfächer, Informationen über Adressenänderungen, die Umleitung von Sendungen und die Rückleitung an den Absender.

114. Neben Postfachanlagen und Informationen über Adressänderungen könnten sich Paketkästen zu einer Komponente der postalischen Infrastruktur entwickeln. Paketkästen als Pendant zum Briefkasten dienen der individuellen Endzustellung von Paketen.[237] Sie werden von der DPAG, die sie z. T. selbst mit entwickelt hat, seit Mai 2014 bundesweit angeboten.[238] Die Zustellung und Entgegennahme von Paketen wird durch ein Chip-System sichergestellt, wobei ausschließlich Zustellern der DPAG Zugang zu den Paketkästen der DPAG gewährt wird; Zustellern anderer Paketdienstleister wird der Zugang bislang verweigert. Seitdem die DPAG Paketkästen anbietet, hat sich die Aufmerksamkeit in der Branche für Paketkästen als Zustelllösung verstärkt und das, obwohl Paketkästen bereits seit Jahren von unabhängigen Herstellern angeboten werden. Enge Wettbewerber wie z. B. Hermes, DPD und GLS planen gemeinsam für 2016, einen eigenen,

---

[232] „Die in § 35 Abs. 5 Satz 1 TKG grundsätzlich vorgesehene Rückwirkung der Genehmigung auf den Zeitpunkt der erstmaligen Leistungsbereitstellung und damit auf den streitgegenständlichen Genehmigungszeitraum ist jedoch durch § 35 Abs. 5 Satz 3 TKG ausgeschlossen, wenn die Genehmigung höherer Entgelte auf ein Verpflichtungsurteil hin ergeht und eine einstweilige Anordnung nach § 35 Abs. 5 Satz 2 TKG i. V. m. § 123 Abs. 1 VwGO nicht ergangen ist."; BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2014, 6 C 16.13, Rn. 77.

[233] BVerwG, Urteil vom 25. Februar 2015, 6 C 33.13, NVwZ 2015, 1143; Urteil vom 10. Dezember 2014, 6 C 16.13; Urteil vom 26. Februar 2014, 6 C 3.13, BVerwGE 149, 94.

[234] Zur Wettbewerbssituation im Telekommunikationssektor vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 73, Telekommunikation 2015: Märkte im Wandel, Baden-Baden 2016, Kapitel 2.

[235] Vgl. hierzu etwa auch Kühn, N&R 2013, 288, 290.

[236] Richtlinie 97/67/EG vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstequalität, ABl. L 15 vom 21. Januar 1998, S. 14, zuletzt geändert durch Richtlinie 2008/6/EG, ABl. L 52 vom 27. Februar 2008, S. 3.

[237] Paketkästen werden auf Nachfrage von Privatpersonen an deren Wohnsitz gegen Gebühr errichtet. Die Paketzustellung in einem Paketkasten erfolgt gegenwärtig entweder elektrisch mittels eines Chip zur Öffnung der Kastenklappe oder mechanisch mittels Einwerfen über eine Einlegeklappe. In beiden Fällen soll der Zugriff durch Unbefugte verhindert werden. Die Öffnung der Kastenklappe durch den Empfänger erfolgt entweder elektrisch mittels eines Chip oder mittels eines mechanischen Schlüssels. Den Paketzustellern ist jeweils vom Empfänger vor der ersten Zustellung eine Abstellerlaubnis auszustellen.

[238] Vgl. Deutsche Post DHL Group, Pressemitteilung vom 12. Mai 2014.

anbieterneutralen Paketkasten zu vertreiben.[239] Eine Aufstellung mehrerer Paketkästen (etwa separat für jeden Paketdienstleister) je Privatperson bzw. Haushalt bietet sich jedoch in finanzieller und räumlicher Hinsicht weder bei Einfamilien- noch bei Mehrfamilienhäusern an.

115. Damit Paketkästen aber als wesentliche Einrichtung i. S. einer „essential facility" gemäß § 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB bzw. Art 102 AEUV eingestuft und einer Ex ante-Regulierung unterworfen werden können, müssen sie unabdingbar für die Erbringung der Paketdienstleistung sein und von Wettbewerbern der DPAG nicht mit angemessenen Aufwand selbst errichtet werden können. Beides erscheint nicht zutreffend. Paketkästen stellen derzeit nur eine von vielen Zustelllösungen im Markt dar. Weitaus bedeutender sind z. B. Paketstationen und Paketshops, die alle großen Paketdienstleister für eine exklusive Zustellung eigens errichten, oder die (passgenaue) Direktzustellung. Die Anzahl an Paketkästen ist trotz steigender Nachfrage noch äußerst gering. Die Errichtung von Paketkästen ist für die Wettbewerber mit angemessenem Aufwand möglich, was beispielhaft an deren Planungen zum Vertrieb eigener Paketkästen sichtbar wird.

116. Nach Auffassung der Monopolkommission besteht weiterhin Bedarf an einer Effektivierung des geltenden Regulierungsrahmens nach §§ 29, 30 PostG.[240] Für eine effektivere Umsetzung von § 29 PostG empfiehlt die Monopolkommission der Bundesregierung, die Befugnisse der Bundesnetzagentur um die Vorgabe wesentlicher Verfahrensregeln für die Bereitstellung von Informationen über Adressänderungen und den Zugang zu Postfachanlagen zu erweitern. Die Bundesnetzagentur könnte somit den Zugang zu Adressdaten und zu Postfachanlagen konkret regeln und die Möglichkeit zur Diskriminierung von Postsendungen, die Wettbewerber in das Zustellnetz der DPAG einspeisen, einschränken. Hieran anknüpfend sollten die Verträge über eine Mitbenutzung von Postfachanlagen oder den Zugang zu Adressänderungen nach § 29 PostG der Bundesnetzagentur gemäß § 30 Abs. 1 PostG nicht mehr innerhalb eines Monats nach Vertragsabschluss, sondern analog zu § 38 Abs. 1 Satz 1 Telekommunikationsgesetz (TKG)[241] spätestens zwei Monate vor der geplanten Einführung vorgelegt werden müssen. Des Weiteren sollte § 30 Abs. 1 PostG analog zu § 38 Abs. 1 Satz 2 TKG dahin gehend erweitert werden, dass die Bundesnetzagentur innerhalb von zwei Wochen nach Zugang der Anzeige der Entgeltmaßnahme die Einführung des Entgelts bis zum Abschluss ihrer Prüfung untersagen kann, wenn es überwiegend wahrscheinlich ist, dass die geplante Entgeltmaßnahme nicht mit §§ 19, 20 PostG vereinbar ist. Ein Bedarf an einer Regulierung des Zuganges zu Paketkästen der DPAG besteht nach Auffassung der Monopolkommission nicht. Sie empfiehlt der Bundesnetzagentur jedoch, das Monitoring des Paketmarktes stetig zu verbessern, um aktuelle Marktentwicklungen und Innovationen umgehend erfassen zu können.

2.1.3 Förmliche Zustellungen

117. Entgelte für die förmliche Zustellung von Schriftstücken nach den Vorschriften der Prozessordnungen und der Verwaltungszustellungsgesetze, sogenannte Postzustellungsaufträge (PZA), bedürfen gemäß § 34 Satz 4 PostG der Genehmigung durch die Bundesnetzagentur und haben gemäß § 34 Satz 3 PostG den Maßstäben des § 20 Abs. 1 und 2 PostG zu entsprechen. Zur förmlichen Zustellung ist nach § 33 Abs. 1 PostG zunächst jeder Lizenznehmer verpflichtet, kann aber auf Antrag von der Bundesnetzagentur gemäß § 33 Abs. 2 Satz 1 PostG von der Verpflichtung befreit werden, soweit er nicht marktbeherrschend ist. Die Befreiung ist aber gemäß § 33 Abs. 2 Satz 2 PostG ausgeschlossen, wenn zu besorgen ist, dass hierdurch die förmliche Zustellung nach Absatz 1 nicht mehr flächendeckend gewährleistet wäre. Der Lizenznehmer erbringt die förmliche Zustellung gemäß § 33 Abs. 1 Satz 2 PostG als sogenannter beliehener Unternehmer im eigenen Namen.[242]

---

[239] Vgl. Tz. 141 in diesem Gutachten.

[240] Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 295; XIX. Hauptgutachten, Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen, Baden-Baden 2012, Tz. 112 ff.; Sondergutachten 62, a. a. O., Tz. 106; Sondergutachten 57, a. a. O., Tz. 137.

[241] Telekommunikationsgesetz vom 22. Juni 2004, BGBl. I S. 1190, zuletzt geändert durch Art. 22 des Gesetzes vom 25. Juli 2014, BGBl. I S. 1266. Vgl. hierzu die Empfehlungen zu Teilleistungsentgelten; Tz. 120. in diesem Gutachten.

[242] So entschied das Oberlandesgericht (OLG) Hamm in 2014 in einem Verfahren gegen die DPAG bezüglich einer förmlichen Zustellung i. S. d. § 33 PostG, dass die DPAG für eine fehlerhaft ausgefüllte Postzustellungsurkunde nach § 839 BGB i. V. m. § 35 PostG zu haften hat, OLG Hamm, Urteil vom 18. Juni 2014, 11 U 98/13.

118. Die Bundesnetzagentur hat 2013 25 und 2014 neun neue Genehmigungen auf Basis der ihr vorgelegten Kostennachweise erteilt.[243] Gestellt wurden 2013 36 und 2014 12 Anträge. Beantragt wurden Einzelentgelte und Staffelentgelte. Die gegenüber den Vorjahren gesunkene Zahl der Anträge und Genehmigungen sei auf die verringerte Anzahl an Folgeanträgen bereits etablierter Anbieter zurückzuführen. Die vornehmlich regional tätigen Antragsteller schließen sich dabei häufig zu Zustellverbünden bzw. Kooperationen zusammen, um auch Großaufträge aus öffentlichen Vergabeverfahren wahrnehmen zu können.[244] Die Beförderung von PZA wird neben der DPAG von einer Vielzahl an Wettbewerbern vorgenommen, auch wenn in jüngerer Vergangenheit Marktaustritte großer Wettbewerber zu verzeichnen waren und sich eine höhere Marktkonzentration einstellte.[245] Die Bundesnetzagentur konstatiert gleichwohl eine relativ stabile Marktentwicklung, sowohl bei den Sendungsmengen wie auch bei den Umsätzen. Sendungsmengenrückgänge im Zuge einer Abwicklung der förmlichen Korrespondenz via De-Mail-Diensten i. S. d. E-Government-Gesetz konnten wegen der geringen Resonanz bislang nicht festgestellt werden.[246]

119. Die Monopolkommission sieht eine grundsätzliche Genehmigungspflicht für Entgelte für PZA von nicht marktbeherrschenden Lizenznehmern aufgrund wettbewerblicher Strukturen als nicht weiter angemessen an. Sie empfiehlt daher eine Beschränkung der Ex ante-Genehmigungspflicht auf Entgelte von marktbeherrschenden Unternehmen und eine entsprechende Anpassung von § 34 PostG.[247] Eine regulatorische Entlastung für nicht marktbeherrschende Zusteller ist ohnehin mit Blick auf die zu erwartende vermehrte Nutzung von De-Mail-Diensten bei größerer Bereitschaft der Behörden, das E-Government-Gesetz umzusetzen, und dem damit einhergehenden Nachfragerückgang bei den Sendungsmengen angezeigt.

2.1.4 Großkunden- und Teilleistungsentgelte

120. Die DPAG hat als marktbeherrschendes Unternehmen auf dem Markt für lizenzpflichtige Briefdienstleistungen die von ihr erbrachten Beförderungsleistungen, sogenannte Teilleistungen, gemäß § 28 Abs. 1 PostG gesondert anzubieten, sofern ihr dies wirtschaftlich zuzumuten ist. Unter Teilleistungen sind die um teilleistungsrelevante Eigenleistungen des Nachfragers verminderten Teile der vom marktbeherrschenden Unternehmen ansonsten als Ganzes erbrachten Beförderungsleistung zu verstehen.[248] Teilleistungen werden zum einen von Endkunden mit einer großen Sendungsmenge wie z. B. Behörden, Finanzinstituten und Telekommunikationsunternehmen (sogenannte Großversender oder Großkunden) und zum anderen von Briefdienstleistern, deren eigenes Zustellnetz für eine vollumfassende Beförderung der Briefsendungen nicht ausreicht, in Anspruch genommen.[249] Vor Inanspruchnahme der Teilleistungen, d. h. gewöhnlich vor Einlieferung der Briefsendungen in Briefzentren der DPAG zum Zwecke der Endzustellung, erbringen Großkunden und Briefdienstleister Vorleistungen wie z. B. die Kuvertierung und Frankierung von Briefsendungen sowie die Abholung, Sortierung und Einlieferung der Briefsendungen für die Briefzentren der DPAG. Für derartige Vorleistungen gewährt ihnen die DPAG Rabatte. Das an die DPAG zu entrichtende Entgelt für die jeweilige Teilleistung ergibt sich somit aus dem Entgelt für die Teilleistung abzüglich des gewährten Rabattes. Während die Teilleistungsentgelte sowie Rabatte in Höhe der kumulierten Einlieferungsmenge entsprechend den AGB der DPAG für andere Briefdienstleister grundsätzlich glei-

---

[243] Vgl. BNetzA, Jahresbericht 2014 – Netzausbauen. Zukunft sichern. Infrastrukturausbau in Deutschland., a. a. O., S. 120.

[244] Vgl. Abschnitt 2.5.1 in diesem Gutachten.

[245] Die Sendungsmengen betrugen 2010 Stück 41 Mio., 2011 Stück 44 Mio., 2012 Stück 43 Mio., 2013 und 2014 jeweils Stück 44 Mio.; vgl. etwa BNetzA, Marktuntersuchung – Bericht über den lizenzpflichtigen Briefbereich 2014, a. a. O., S. 14 f.; Tätigkeitsbericht 2012/2013 – Bericht gemäß § 47 Absatz 1 Postgesetz, a. a. O., S. 37 und S. 68.

[246] Vgl. Abschnitt 1.1.2 in diesem Gutachten.

[247] Vgl. bereits Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 296; Sondergutachten 62, a. a. O., Tz. 114; Sondergutachten 57, a. a. O., Tz. 175 f.

[248] BVerwG, Urteil vom 20. Mai 2009, Az. 6 C 14.08, Rn. 15, DÖV 2009, 726.

[249] Dass die DPAG Wettbewerbern den Zugang zu ihrem Zustellnetz i. S. d. § 28 Abs. 1 PostG zu gewähren hat, wurde erst 2005 durch einen Beschluss des BKartA und ein Urteil des OLG Düsseldorf entschieden; vgl. BKartA, Beschluss vom 11. Februar 2005, B9-55/03; OLG Düsseldorf, Urteil vom 13. April 2005, VI-Kart 3/05 (V), GRUR 2005, 697. Zur Bedeutung und zum Missbrauchspotenzial von Großkunden- und Teilleistungssendungen für den Wettbewerb im Briefmarkt vgl. Tz. 8 ff. in diesem Gutachten.

chermaßen gelten, verhandelt die DPAG mit Großkunden die Entgelte einschließlich die Rabatte individuell aus. Die in dem Price-Cap-Verfahren regulierten Entgelte stellen dabei die Obergrenzen für die Teilleistungsentgelte dar.

121. Sofern die Teilleistungen in den AGB der Teilleistungsverträge der DPAG enthalten sind, unterliegen die hierfür erhobenen Entgelte gemäß § 28 Abs. 2 Satz 1 PostG i. V. m. §§ 19, 20 PostG einer Ex ante-Genehmigung durch die Bundesnetzagentur. Entgelte für Teilleistungen, die nicht in den AGB der DPAG aufgeführt sind, unterliegen gemäß § 28 Abs. 2 Satz 2 PostG der Missbrauchsaufsicht der Bundesnetzagentur nach § 25 PostG und des Bundeskartellamtes nach §§ 19 ff. GWB und Art. 102 AEUV. Nach § 30 Abs. 1 PostG besteht für die DPAG als marktbeherrschendes Unternehmen eine Vorlagepflicht für Teilleistungsverträge bei der Bundesnetzagentur innerhalb eines Monats nach Vertragsabschluss. Die individuell von der DPAG mit Großkunden i. S. d. § 19 Satz 2 PostG ausgehandelten Entgelte inklusive Rabatte unterliegen der Missbrauchsaufsicht, eine Vorlagepflicht für derartige Verträge besteht nicht.

122. Bei der Auslegung von § 28 Abs. 2 Satz 1 PostG i. V. m. § 19 Satz 2 PostG bestehen zwischen der Bundesnetzagentur und der Monopolkommission bislang unterschiedliche Auffassungen.[250] So sind gemäß § 19 Satz 2 PostG Entgelte für lizenzpflichtige Postdienstleistungen eines marktbeherrschenden Unternehmens von der Entgeltgenehmigungspflicht befreit, wenn die Mindesteinlieferungsmenge 50 Stck. beträgt. Nach Ansicht der Monopolkommission ist § 19 Satz 2 PostG für eine Regulierung i. S. d. § 28 Abs. 2 Satz 1 PostG unerheblich, da es sich bei der letztgenannten Vorschrift um eine Rechtsfolgenverweisung handelt, sodass Entgelte von Teilleistungen mit einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stck. ebenfalls ex ante zu regulieren sind. Die Bundesnetzagentur hingegen legt § 28 Abs. 2 Satz 1 PostG i. V. m. § 19 Satz 2 PostG als Rechtsgrundverweisung aus, weshalb sie Entgelte für Teilleistungen mit einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stck. nicht ex ante reguliert, sondern nachträglich nach § 25 PostG kontrolliert. Ab einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stck. behandelt die Bundesnetzagentur demnach die Entgelte für Teilleistungen, die Bestandteil der AGB der DPAG sind oder individuell zwischen den Vertragspartnern ausgehandelt werden, hinsichtlich der Entgeltkontrolle gleich. Diese Regulierungspraxis der Bundesnetzagentur erscheint der Monopolkommission in zweierlei Hinsicht problematisch. Zum einen werden Teilleistungen überwiegend von Großkunden und Wettbewerbern nachgefragt, die i. d. R. Mindesteinlieferungsmengen von mehr als 50 Stck. aufweisen. Folglich würde § 28 Abs. 2 Satz 1 PostG ohne jegliche Anwendungsmöglichkeit obsolet. Zum anderen sehen die Entgelte der in den AGB der DPAG aufgenommenen Teilleistungen stets eine Mindesteinlieferungsmenge von über 50 Stck. als notwendige Bedingung vor, wodurch eine Überprüfung der Entgelte ausschließlich in dem Bereich der Missbrauchsaufsicht fiele.[251] Die Bundesnetzagentur entzieht sich mit ihrer Auslegung einer Ex ante-Entgeltregulierung und verzichtet damit auf ein wirksames Instrumentarium, um missbräuchlichem Verhalten zeitnah entgegenzuwirken. Insbesondere das Geschäftskunden- bzw. Großkundensegment, das wettbewerbliche Strukturen aufweist, bedarf eines Schutzes vor Missbräuchen, was durch eine nachträgliche Kontrolle der Entgelte nur bedingt sichergestellt werden kann. Eine Ex ante-Regulierung von Teilleistungsentgelten würde nach Auffassung der Monopolkommission Abhilfe schaffen und zur Förderung des Wettbewerbs zwischen der DPAG und anderen Briefdienstleistern insbesondere um Groß- bzw. Geschäftskunden beitragen.[252]

123. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Monopolkommission der Bundesnetzagentur, die Entgelte der in den AGB der DPAG aufgenommenen Teilleistungen i. S. v. § 28 Abs. 2 Satz 1 PostG i. V. m. § 19 Satz 2 PostG ex ante zu regulieren. Es ist zu begrüßen, dass die Bundesnetzagentur in ihrem letzten, im Dezember 2013 erschienenen Tätigkeitsbericht, unter anderem die Wiedereinführung der Ex ante-Regulierung von Teilleistungsentgelten als eine den Wettbewerb belebende Maßnahme angeführt hat.[253] Die Monopolkommission pflichtet der Bundesnetzagentur insoweit bei, als dass Bedarf an einer Ex ante-Regulierung besteht, insbesondere bei Entgelten von Teilleistungen, die in den AGB der Verträge der DPAG benannt sind. Die Monopolkommission verweist auf die von ihr bereits dargelegten Argumente zur Auslegung des § 28 Abs. 2 Satz 1 PostG i. V. m. § 19 Satz 2 PostG, nach der der Gesetzgeber bereits die notwendigen rechtlichen

---

[250] Vgl. etwa Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 145; Sondergutachten 62, a. a. O., Tz. 86 ff.; BNetzA, Beschluss vom 14. November 2013, BK5b- 13/001, S. 42.

[251] Vgl. z. B. DPAG, https://www.deutschepost.de/de/b/brief_postkarte/teilleistungen_brief.html, Abruf am 9. März 2015.

[252] Vgl. Abschnitt 1.1 in diesem Gutachten.

[253] Vgl. BNetzA, Tätigkeitsbericht 2012/2013 – Bericht gemäß § 47 Absatz 1 Postgesetz, a. a. O., S. 52 mit BK5b-13/001, Beschluss vom 14. November 2013, S. 42.

Voraussetzungen für eine Ex ante-Regulierung von Teilleistungsentgelten geschaffen hat. Eine etwaige Rückkehr zu § 53 PostG ist somit überflüssig.

124. Des Weiteren spricht sich die Monopolkommission dafür aus, dass die Verträge über Teilleistungsentgelte gemäß § 30 Abs. 1 PostG nicht mehr innerhalb eines Monats nach Vertragsabschluss, sondern analog zu § 38 Abs. 1 Satz 1 TKG spätestens zwei Monate vor der geplanten Einführung vorgelegt werden müssen.[254] Zudem sollte § 30 Abs. 1 PostG analog zu § 38 Abs. 1 Satz 2 TKG dahin gehend erweitert werden, dass die Bundesnetzagentur innerhalb von zwei Wochen nach Zugang der Anzeige der Entgeltmaßnahme die Einführung des Teilleistungsentgelts bis zum Abschluss ihrer Prüfung untersagen kann, wenn es überwiegend wahrscheinlich ist, dass die geplante Entgeltmaßnahme nicht mit §§ 19, 20 PostG vereinbar ist.

125. Für individuell ausgehandelte Verträge zwischen der DPAG und Großkunden i. S. d. § 19 Satz 2 PostG empfiehlt die Monopolkommission der Bundesregierung die Einführung einer Vorlagepflicht analog zu § 38 Abs. 1 Satz 3 TKG.[255] Danach sind Verträge der Bundesnetzagentur unmittelbar nach Vertragsabschluss zur Kenntnis zu geben. Mit der Einführung einer solchen Vorlagepflicht würden der Anreiz für einen Verdrängungswettbewerb z. B. mittels überhöhter Rabattierung von Briefsendungen von Großkunden gemindert und die Grundlagen für die Missbrauchskontrolle verbessert. Die Bundesnetzagentur hat sich ihrerseits ebenfalls für eine generelle Vorlagepflicht von Verträgen über die nach § 25 PostG zu kontrollierenden Entgelte ausgesprochen.[256]

2.1.5 Kostenmaßstab

126. Der für die Entgeltregulierung und für die sektorspezifische Missbrauchsaufsicht relevante Kostenmaßstab ist in § 20 Abs. 1, 2 PostG i. V. m. § 3 PEntgV geregelt. Nach § 20 Abs. 1 PostG haben sich die genehmigungsbedürftigen Entgelte an den Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) zu orientieren. Die KeL ergeben sich gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 PEntgV wiederum aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung (Long Run Incremental Costs, LRIC) und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines angemessenen Gewinnzuschlags, soweit diese Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind. Die Angemessenheit des Gewinnzuschlags richtet sich seit der Novellierung der PEntgV nicht mehr nach dem unternehmerischen Risiko, sondern gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV nach den Gewinnmargen solcher Unternehmen, die in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren Märkten tätig sind.[257] Mit den LRIC als Kostenstandard soll eine Kostenstruktur eines auf einem hypothetischen Wettbewerbsmarkt agierenden effizienten Anbieters abgebildet und eine kontrafaktische Wettbewerbssituation auf einem nicht von Wettbewerb gekennzeichneten Markt simuliert werden. Zusätzlich zu den KeL können nach § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG i. V. m. § 3 Abs. 4 Satz 2 und 3 PEntgV Kosten einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen (sogenannte Universaldienstlasten) sowie Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, und die Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für die Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind (sogenannte Soziallasten) berücksichtigt werden. Voraussetzung für eine Anrechnung der Universaldienstleistungs- und Soziallasten, der sogenannten neutralen Aufwendungen, ist nach § 20 Abs. 2 Satz 1 PostG, dass insofern eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige Rechtfertigung nachgewiesen wird.[258] Der Maßstab wird auch gemeinhin als „modifizierter KeL“ bezeichnet.

127. Die Bundesnetzagentur hat im Berichtszeitraum die in den von der DPAG vorgelegten Unterlagen dargelegten Kostenallokationen i. S. d. § 20 Abs. 1, 2 PostG i. V. m. § 3 PEntgV als angemessen bewertet. Beanstandungen gab es in Be-

---

[254] Vgl. hierzu die Empfehlungen zum Zugang zu Postfachanlagen und Informationen zu Adressänderungen; Tz. 116 in diesem Gutachten.

[255] Vgl. bereits Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 294; Sondergutachten 62, a. a. O., Tz. 103.

[256] Vgl. BNetzA, Tätigkeitsbericht 2012/2013 – Bericht gemäß § 47 Absatz 1 Postgesetz, a. a. O., S. 52.

[257] Zu § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV vgl. Abschnitt 2.1.6 in diesem Gutachten.

[258] Im Folgenden wird begrifflich nicht zwischen Aufwendungen und Kosten unterschieden. Während Kosten ausschließlich im Prozess der betrieblichen Leistungserstellung entstehen, können Aufwendungen ebenso aus nicht betrieblichen Gründen anfallen.

zug auf die KeL vornehmlich bei dem von der DPAG jeweils beantragten Gewinnaufschlag.[259] Hierfür hatte die Bundesnetzagentur bis zur Novellierung der PEntgV den für alle Unternehmensbereiche des DPAG-Konzerns geltenden einheitlichen Kapitalkostensatz in Höhe von 8,5 Prozent verwendet. Die Umsatzrenditen bzw. Gewinnmargen des Geschäftsbereichs „Post – eCommerce – Parcel", in welchem das Brief- und das Paketgeschäft gemeinsam gebündelt werden, lagen in 2013 bei 8,4 und in 2014 bei 8,3 Prozent, was einer konzernweiten Eigenkapitalrendite vor Steuern von über 26 Prozent entsprach.[260]

128. Neutrale Aufwendungen wurden von der DPAG im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens geltend gemacht und von der Bundesnetzagentur größtenteils anerkannt.[261] Die Bundesnetzagentur stellt in ihren Maßgrößenentscheidungen von 2015 und 2013 mit „Blick auf die Entwicklung der Marktgegebenheiten" zur Diskussion, inwieweit nicht zukünftig Universaldienstlasten als integraler Bestandteil der Wertschöpfungskette und damit als Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung i. S. d. § 3 Abs. 2 PEntgV bewertet werden sollten anstelle wie bislang als neutraler Aufwand i. S. d. § 3 Abs. 4 PEntgV.[262]

129. Die Monopolkommission bewertet die Erwägungen der Bundesnetzagentur, dass die Universaldienstlasten zukünftig nicht mehr als Bestandteil der neutralen Aufwendungen i. S. d. § 3 Abs. 4 PEntgV, sondern als Bestandteil der KeL i. S. d. § 3 Abs. 2 PEntgV bewertet werden könnten, als äußerst kritisch. In den Universaldienstlasten sind Kosten erfasst, die weder bei einem funktionsfähigen Wettbewerb auftreten würden, noch mit der Leistungserstellung im lizenzierten Bereich im Zusammenhang stehen. Somit gelten sie – wie bisher vonseiten der Bundesnetzagentur unterstellt und gemäß § 3 Abs. 4 Satz 1 PostG definiert – als Aufwendungen, die für die effiziente Leistungsbereitstellung nicht notwendig sind. Eine Bewertung der Universaldienstlasten nach § 3 Abs. 2 PEntgV würde zum einen den Anreiz für die DPAG zur Quersubventionierung – im Hinblick auf die eingeschränkte regulatorische Datenerfassung und den unternehmerischen Spielraum bei der internen Rechnungslegung – der eigenen Marktposition in wettbewerbsintensiven Postmärkten wie den Paketmärkten zulasten der Verbraucher und des Wettbewerbs im lizenzierten Briefbereich erheblich erhöhen. Zum anderen würde die DPAG erheblich darin bestärkt, bestehende ineffiziente Strukturen des Universaldienstes weiter aufrechtzuerhalten und sogar zu erweitern, da die hierfür anfallenden Kosten nunmehr als für die effiziente Leistungsbereitstellung notwendig legitimiert würden. Von einer Anhebung der KeL der Höhe nach wäre gleichzeitig auch die Missbrauchsaufsicht der Bundesnetzagentur betroffen, für welche die KeL der relevante Kostenmaßstab ist. Eine Ex post-Kontrolle von Entgelten würde einerseits durch die Möglichkeit der Anrechnung zusätzlicher Kosten der Wertschöpfungskette und andererseits durch die Intransparenz bei der unternehmerischen Datenerfassung sowie -übermittlung erschwert. Die Monopolkommission spricht sich daher entschieden gegen eine Aufnahme der Universaldienstlasten als Bestandteil der KeL nach § 3 Abs. 2 PEntgV aus.

130. Die Einbeziehung neutraler Aufwendungen beim Entgeltgenehmigungsverfahren im lizenzpflichtigen Briefbereich gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG ist vielmehr problematisch und zwar – aus Wettbewerbssicht – in mindestens zweierlei Hinsicht. Erstens werden keine regulatorischen und wettbewerblichen Vorteile berücksichtigt, welche sich für die DPAG aus der exklusiven Umsatzsteuerbefreiung von Universaldienstleistungen sowie aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost ergeben haben könnten, wie etwa die bis Ende 2007 geltende Exklusivlizenz für Standardbriefe, die flächendeckende Netzinfrastruktur sowie ein großer Kundenstamm.[263] Zweitens beinhalten die Kosten des Universaldienstes ebenso Kosten, welche sich außerhalb des lizenzpflichtigen Briefbereichs ergeben haben z. B. im Paketbereich. Da postalische Netzmärkte im hohen Maße von Gemeinkosten gekennzeichnet sind, deren angemessene, d. h. verursa-

---

[259] Vgl. Abschnitt 2.1.6 in diesem Gutachten; BNetzA, Beschluss vom 14. November 2013, BK5b-13/001, S. 19 f.; Beschluss vom 28. November 2013, BK5b-13/053, S. 15 und S. 19; Beschluss vom 28. November 2013, BK5b-13/052, S. 17.; Beschluss vom 20. November 2014, BK5-14/030, S. 12.

[260] Vgl. Deutsche Post DHL Group, Geschäftsbericht 2014, a. a. O., S. 61, 223.

[261] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. November 2015, BK5-15/012, S. 46 ff. und Beschluss vom 14. November 2013, BK5b-13/001, S. 21 ff. Nach Ansicht der Bundesnetzagentur hat sich der Anteil der neutralen Aufwendungen, die im Wege der Lastenallokation aus den nicht lizenzierten Bereichen, wie etwa dem Paketbereich, in den lizenzierten Briefbereich transferiert werden, „vermindert"; vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. November 2015, BK5-15/012, S. 52 und Beschluss vom 14. November 2013, BK5b-13/001, S. 26.

[262] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. November 2015, BK5-15/012, S. 48 und Beschluss vom 14. November 2013, BK5b-13/001, S. 22.

[263] Vgl. zur Umsatzsteuerbefreiung von Universaldienstleistungen Abschnitt 2.4.2 in diesem Gutachten.

chungsgerechte Verrechnung oftmals schwierig ist, können Anreize zur Quersubventionierung der eigenen Position in von wettbewerblichen Strukturen gekennzeichneten Postmärkten bestehen.[264]

131. Die Monopolkommission empfiehlt der Bundesregierung daher eine ersatzlose Streichung von § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG sowie § 3 Abs. 4 Satz 3 PostG.[265] Damit würden neutrale Aufwendungen bei der Entgeltregulierung überhaupt nicht mehr Berücksichtigung finden. Die Überwälzung der „Soziallasten" auf die Entgelte, die von der DPAG selbst als „nicht wettbewerbsübliche Personalkosten" bezeichnet werden, legitimieren sie bis heute zur Auszahlung von Löhnen, die über dem Niveau vergleichbarer Arbeitsverhältnisse liegen.[266] Getragen werden diese überdurchschnittlich hohen Lohnzahlungen von ihren Kunden, da sie es sind, die die Briefdienstleistungen in Anspruch nehmen und hierfür ein Entgelt zu entrichten haben. Eine rechtliche Verpflichtung für die Erbringung von Universaldienstleistungen oder eine sonstige Rechtfertigung – wie nach § 20 Abs. 2 Satz 1 PostG gefordert – besteht für keinen Postdienstleister, auch nicht für die DPAG. Die DPAG erbringt Universaldienstleistungen wie alle anderen Briefdienstleister vielmehr freiwillig, weil keine Verpflichtung nach § 13 Abs. 2 Satz 2 bzw. § 13 Abs. 3 Satz 1 PostG besteht.[267] Sie unterhält zudem erheblich mehr Filialen durch Kooperationen mit im Wettbewerb stehenden Dritten[268], als in §§ 2, 3 Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV)[269] vorgesehen sind. Ein solches Vorgehen lässt darauf hindeuten, dass anderweitige Vorteile die Nachteile bzw. Kosten der Erbringung kompensieren.

132. Ferner empfiehlt die Monopolkommission der Bundesnetzagentur ihren Entscheidungen die Berechnungen zu den Nettokosten des Universaldienstes zugrunde legen.[270] Inwieweit die Erbringung des Universaldienstes Nettokosten verursacht oder sogar zu einer Überkompensation zugunsten der DPAG führt, ist für Dritte aufgrund fehlender Transparenz nicht ersichtlich. Eine Veröffentlichung der Nettokosten würde die regulatorische Transparenz und das Vertrauen in die Arbeit der Regulierungsbehörde erhöhen.[271]

2.1.6 Novellierung der Post-Entgeltregulierungsverordnung

133. Das Bundeskabinett hat am 29. April 2015 einen Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur Änderung der PEntgV beschlossen; die Verordnungsänderung ist am 6. Juni in Kraft getreten.[272] Danach ist die Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV nicht mehr am unternehmerischen

---

[264] Vgl. zum Anreiz zur Quersubventionierung Abschnitt 2.6.1 in diesem Gutachten.

[265] Vgl. bereits Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 101.; XIX. Hauptgutachten, a. a. O., Tz. 120; Sondergutachten 62, a. a. O., Tz. 50.

[266] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. November 2015, BK5-15/012, S. 48 und Beschluss vom 14. November 2013, BK5b-13/001, S. 22.

[267] Die Bundesnetzagentur interpretiert § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG dahin gehend, dass die Gewährung der Kosten für die flächendeckende Versorgung von der tatsächlichen Erbringung des Universaldienstes abhänge, vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. November 2015, BK5-15/012, S. 46; Beschluss vom 14. November 2013, BK5b-13/001, S. 21 und Beschluss vom 14. Juni 2011, BK5b-11/018 S. 20 f. Ausführlicher zum Universaldienst vgl. Abschnitt 2.4.1 in diesem Gutachten.

[268] Filialen bzw. Postagenturen werden nahezu ausschließlich von Einzelhändlern betrieben, mit denen die DPAG eine Agenturvergütung aushandelt. Diese soll der Kostendeckung dienen, die Rentabilität aus dem Betrieb einer Postagentur soll durch die Postkundenfrequenz generiert werden; vgl. Postagenturnehmerverband e. V., Pressemitteilung vom 14. Dezember 2014 sowie Abschnitt 2.7 in diesem Gutachten.

[269] Post-Universaldienstleistungsverordnung vom 15. Dezember 1999, BGBl. I S. 2418, die zuletzt durch Art. 3 Absatz 26 des Gesetzes vom 7. Juli 2005, BGBl. I S. 1970, geändert worden ist.

[270] Zur Berechnung der Nettokosten vgl. Anhang 1 der Richtlinie 2008/6/EG, ABl. L 52 vom 27. Februar 2008; EU-Kommission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and Directive 2008/6/EC), a. a. O., S. 83 ff.; ERGP, Exploration of challenges to overcome when implementing a net cost calculation methodology based on a reference scenario – Benchmark of experiences, 13. Mai 2014; Net Cost Calculation – And Evaluation Of A Reference Scenario, August 2012. Als Anwendungsbeispiele vgl. etwa EU-Kommission, Entscheidung vom 19. September 2014, SA.35608 – Hellenic Post(ELTA), 2014/C 348/04, Tz. 29 ff.; Entscheidung vom 26. Mai 2014, SA.36512 – France, C(2014) 3164 final, Tz. 18 ff.

[271] Vgl. bereits Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 202 f.

[272] Erste Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 29. Mai 2015, 6. Juni 2015, BGBl. I S. 892.

Risiko auszurichten, sondern an die Gewinnmargen solcher Unternehmen, die in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren Märkten tätig sind.

134. Mit der Novellierung der PEntgV soll es der DPAG als reguliertem Unternehmen ermöglicht werden, „im Rahmen der Preisregulierung eine höhere Umsatzrendite zur Umgestaltung der Beförderungsnetze zuzugestehen, um auf die wirtschaftlichen Herausforderungen wachsender digitaler Konkurrenz angemessen reagieren" zu können.[273] Eine flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen sei nur bei einer Berücksichtigung der Auslastungsrisiken zu gewährleisten. Die beschlossene Novellierung wird als alternativlos angesehen. Die Bundesnetzagentur kann auf Basis der geänderten Rechtslage neue Maßgrößen i. S. d. § 4 Abs. 2 PEntgV festsetzen. Sie ist zudem gehalten, die Genehmigungsbescheide gegebenenfalls anzupassen. Im Falle des Wiederaufgreifens der Maßgrößenentscheidung von 2013 soll die Bundesnetzagentur die zeitlichen Preissetzungsintervalle innerhalb des Price-Cap-Verfahrens unter Berücksichtigung der in dem Zeitraum insgesamt zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate zu einem Preisgenehmigungszeitraum zusammenfassen. Hierdurch soll es der DPAG als reguliertem Unternehmen ermöglicht werden, rechtzeitig und vorsorglich auf Strukturänderungen zu reagieren.

135. Der Novellierung vorausgegangen war ein Antrag der DPAG bei der Bundesnetzagentur bei den Konsultationen zur Maßgrößenentscheidung in 2013. Die DPAG hatte eine höhere Gewinnmarge beantragt, da ihrer Ansicht nach eine Berechnung des Gewinnaufschlags orientiert an dem unternehmerischen Risiko nicht sachgerecht sei.[274] Als Begründung führt sie eine im Postwesen geringe Kapitalintensität und eine vergleichsweise geringe Anwendungspraxis durch Regulierungsbehörden anderer Länder an. Es sei nach Auffassung der DPAG vielmehr auf eine Umsatzrendite abzustellen; zur weiteren Begründung führte die DPAG Umsatzrenditen ausgewählter europäischer Incumbents an. Die Bundesnetzagentur hat sich dieser Ansicht nicht angeschlossen und anstelle dessen auf § 3 Abs. 2 PEntgV a. F. verwiesen.[275] Sie sah die Umsatzrendite kritisch, da sie generell keinen Bezug zu den Kosten eines Unternehmens aufweise, sondern die Wettbewerbsintensität eines Marktes abbilde. Im Hinblick auf das vorgetragene Argument der geringen Kapitalintensität führte sie die von der DPAG gehaltenen Vermögenswerte an. Einen Vergleich mit Gewinnmargen von Postgesellschaften anderer Länder hielt sie für nicht angemessen, da ebenfalls kein funktionsfähiger Wettbewerb entstanden und die Regulierung mit der in Deutschland nicht zu vergleichen sei.

136. Die Monopolkommission spricht sich entschieden gegen die Novellierung der Post-Entgeltregulierungsverordnung aus und empfiehlt eine Rückführung zu § 3 Abs. 2 PEntgV a. F. Nach Auffassung der Monopolkommission erleichtert eine Abkoppelung des Gewinnaufschlages vom unternehmerischen Risiko die Gewinnerzielung für die DPAG erheblich zulasten des Wettbewerbs und der Verbraucher im Briefbereich. Zusätzlich zu den ohnehin sehr hohen Gewinnen im Briefbereich, die derzeit schätzungsweise bei mindestens EUR 830 Mio. liegen dürften, sind aufgrund von sich unmittelbar einstellenden Entgeltsteigerungen erhebliche Zugewinne für die DPAG zu erwarten, die sie zur Zementierung ihrer marktbeherrschenden Stellung im Postmarkt strategisch nutzen kann.[276] Die Monopolkommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich die Bundesnetzagentur in der Maßgrößenentscheidung von 2013 gegen den Vorschlag der DPAG aussprach, den Gewinnaufschlag gemäß § 3 Abs. 2 PEntgV a. F. nicht mehr auf Grundlage des unternehmerischen Risikos, sondern der Umsatzrendite zu ermitteln.[277]

---

[273] Vgl. Verordnungsentwurf der Bundesregierung, Erste Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung, 29. April 2015, http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK5-GZ/2015/2015_001bis099/BK5-15-012/Verordnungsbegruendung.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Abruf am 30. Juni 2015, S. 4 ff.

[274] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 14. November 2013, BK5b-13/001, S. 19.

[275] Vgl. ebenda, S. 20 f.

[276] Gegenwärtig erzielt sie im Geschäftsbereich „Post – eCommerce – Parcel" eine Umsatzrendite von 8,3 Prozent sowie einen Umsatz von ca. EUR 15,7 Mrd., wovon ca. EUR 10 Mrd. auf den Teilbereich „Post" entfallen, in welchem das Briefgeschäft zu verorten ist. Der Gewinn vor Steuern und Zinsen (Earnings before Interest and Taxes, EBIT) für den Teilbereich „Post" beträgt – bei der Annahme einer für alle drei Teilbereiche geltenden identischen Umsatzrendite – somit mindestens ca. EUR 830 Mio. Wobei dies im Hinblick auf die vergleichsweise geringe Wettbewerbsintensität und den dadurch geringeren Kostendruck im Briefbereich noch eine sehr konservative Schätzung darstellt; vgl. Deutsche Post DHL Group, Geschäftsbericht 2014, a. a. O., S. 61.

[277] Vgl. Tz. 86 in diesem Gutachten.

137. Gegen die Novellierung spricht zum einen, dass Gewinnmargen – im Referentenentwurf wird beispielhaft die Umsatzrendite genannt – keinen unmittelbaren Bezug zu den Kosten aufweisen. Die Novellierung könnte insoweit Art. 12, 2. Spiegelstrich der EU-Postdiensterichtlinie entgegenstehen, nach der Preise kostenorientiert sein müssen, und ebenso den Zielen der Regulierung nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 und 2 PostG, unter anderem die Interessen der Verbraucher zu wahren sowie einen chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb sicherzustellen. Gewinnmargen sind vielmehr ein Indikator für eine relativ starke Marktmacht eines Unternehmens, d. h., sie steigen im Allgemeinen bei sinkendem Wettbewerb. Die DPAG ist nunmehr potenziell in der Lage, aufgrund des ihr eingeräumten Entgeltspielraumes höhere Gewinne im Briefmarkt zulasten der Verbraucher zu erzielen und diese auszunutzen, indem sie im Wettbewerb stehende Bereiche quersubventioniert. Zum anderen ist der intendierte Vergleichsmaßstab gänzlich ungeeignet.[278] Eine Orientierung an den Gewinnmargen – für gewöhnlich Umsatzrenditen – von Unternehmen anderer europäischer Länder entbehrt jeglicher sachlicher Grundlage, da der Wettbewerb andernorts größtenteils noch weniger ausgeprägt ist als in Deutschland selbst.[279] Nahezu alle Postmärkte im europäischen Ausland werden von den nationalen Postgesellschaften dominiert, die meist heute noch vollständig in Staatsbesitz sind.[280] Zudem unterscheiden sich der Zeitpunkt des Beginns der Privatisierung wie auch die Regulierungsregime in den europäischen Ländern.[281] Ein Preisvergleich der inländischen Standardbriefe in Europa zeigt außerdem, dass das Entgelt in Deutschland derzeit unterhalb des europäischen Durchschnittswertes liegt.[282] Entgeltsteigerungen sind allein durch den internationalen Vergleichsmaßstab unmittelbar – und nicht mittelbar, wie im Referentenentwurf ambivalent dargelegt – zu erwarten.[283]

138. Zugleich negiert die Novellierung Marktinnovationen sowie den technologischen Fortschritt, die gewöhnlich Strukturveränderungen zur Folge haben. Beides sind Grundpfeiler einer prosperierenden Volkswirtschaft und der Garant für den ökonomischen Aufschwung Deutschlands in den letzten Jahrzehnten gewesen. Die Bundesregierung hat unter anderem mit dem E-Government-Gesetz und der Digitalen Agenda 2014-2017 dazu beigetragen, dass zukünftig weniger physische Briefdienstleistungen versendet werden.[284] Dass die DPAG bereits die Chance der zunehmenden Digitalisierung für sich zu nutzen weiß, legen die Gewinnerwartungen für 2015 für den sogenannten E-Postbrief, ein zur De-Mail technisch ähnliches Konzept der elektronischen Nachrichtenübermittlung, nahe.[285]

---

[278] Auch Vergleiche mit Gewinnmargen von Unternehmen anderer Netzindustrien wie der Deutsche Telekom AG (DTAG) im Telekommunikationsbereich oder der Deutschen Bahn AG (DBAG) im Eisenbahnverkehrsbereich verbieten sich, da sich die Netzindustrien aufgrund ihrer Charakteristika erheblich voneinander unterscheiden. So ist etwa die Kapitalintensität im Telekommunikations- und Eisenbahnverkehrsbereich höher als im relativ arbeitsintensiven Postbereich, was sich sichtbar auf die Bilanzstruktur der Unternehmen auswirkt. Ebenso differieren die Regulierungsregime, denen die DPAG, die DBAG und die DTAG unterliegen, wodurch die Entwicklung der regulierten bzw. nicht regulierten Entgelte gravierend beeinflusst wird. Zudem ist die DTAG einem deutlich höheren Wettbewerb ausgesetzt als die DPAG, während die DBAG im Vergleich zur DPAG noch vollkommen in Staatsbesitz ist.

[279] Vgl. etwa ERGP, ERGP report on end-to-end competition and access in european postal markets, Juni 2014, S. 2 ff. So besitzt beispielhaft die britische Royal Mail einen Marktanteil von über 99 Prozent in Bezug auf Sendungsmengen und über 95 Prozent in Bezug auf Gesamterlöse, vgl. Ofcom, Annual monitoring update on the postal market – Financial year 2013-2014, 2. Dezember 2014, S. 56.

[280] Vgl. etwa ERGP, ERGP report on specific issues related to cost allocation, November 2013, S. 29 f. Der Bund hält derzeit immer noch ca. 21 Prozent der Stammaktien an der DPAG; vgl. Abschnitt 2.8.2 in diesem Gutachten.

[281] Vgl. etwa ERGP, ERGP report on tariff regulation in a context of declining volumes, November 2014, S. 21 ff. Die ERGP konnte zwar in einer Analyse zu den europäischen Briefmärkten keine Indizien für einen Zusammenhang zwischen dem Zeitpunkt der Privatisierung und der Wettbewerbsentwicklung eines Briefmarktes ermitteln, jedoch sei ihrer Auffassung nach die Aussagekraft ihrer Analyse wegen der zugrunde liegenden kleinen Datenmenge beschränkt; vgl. ERGP, ERGP Report on end-to-end competition and access in European postal markets, Juni 2014, S. 38.

[282] Vgl. DPAG, Briefpreise in Europa – Aktueller internationaler Briefpreisvergleich, Stand: April 2015, a. a. O., S. 17.

[283] Vgl. Verordnungsentwurf der Bundesregierung, Erste Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung, 29. April 2015, S. 2 („Mittelfristig sind moderate Preiserhöhungen im Briefbereich bei größeren Kundengruppen zu erwarten.“) mit S. 4 („Vor diesem Hintergrund ist die Bundesnetzagentur gehalten, die Genehmigungsbescheide ggf. anzupassen. Infolge der Anpassung der Post-Entgeltregulierungsverordnung kann die Bundesnetzagentur auf Basis der geänderten Rechtslage neue Maßgrößen im Sinne des § 4 Abs. 2 PEntgV festsetzen.“).

[284] Vgl. Abschnitt 1.1.2 in diesem Gutachten.

[285] Vgl. Hoffmann, K. P., Post-Chef Appel im Interview, Tagesspiegel, 8. Dezember 2014.

139. Fraglich ist ferner, inwieweit die genannten Auslastungsrisiken explizit zu berücksichtigen sind, da die Anforderungen an die Erbringung einer flächendeckenden Versorgung in §§ 2 ff. PUDLV beschrieben sind und gegebenenfalls gemäß §§ 12 ff. PostG einschließlich etwaiger Ausgleichsleistungen vorgeschrieben werden können. Die DPAG erbringt die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen freiwillig. Sie unterhält mehr Filialen durch Kooperationen mit im Wettbewerb stehenden Dritten, als in der PUDLV vorgesehen sind, was darauf hindeutet, dass anderweitige Vorteile wie etwa die exklusive Gewährung der Umsatzsteuerbefreiung vonseiten des Bundeszentralamtes für Steuern die Nachteile bzw. Kosten der Erbringung kompensieren.[286] Beispielhaft sieht § 11 Abs. 2 Satz 2 PostG vor, dass die Festlegung des Universaldienstes der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragerecht anzupassen ist. Demnach werden im PostG bereits etwaige Strukturveränderungen im Briefmarkt berücksichtigt und regulatorische Anpassungen zugelassen. Die Erzeugung eines zusätzlichen Schutzes für die DPAG, der sie von Investitionsrisiken befreien würde, mindert substanziell den Anreiz für eine effiziente Auslastung der Zustellnetze, anstatt ihn zu erhöhen.

2.2 Fusionskontrolle

140. Über Zusammenschlüsse von Postdienstleistern entscheidet das Bundeskartellamt gemäß §§ 35 ff. GWB oder die Europäische Kommission gemäß der europäischen Fusionskontrollverordnung (FKVO)[287].

141. In den vergangenen Jahren hatte das Bundeskartellamt anmeldepflichtige Anträge auf Zusammenschlüsse von Postdienstleistern zu prüfen. Wettbewerbliche Bedenken bezüglich der Fusionsvorhaben bestanden beim Bundeskartellamt insoweit nicht, Hauptprüfverfahren wurden nicht eingeleitet. Zuletzt genehmigte das Bundeskartellamt einen Antrag von Hermes, DPD und GLS auf Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens zum Vertrieb von Paketkästen für die Paketzustellung.[288] Die Herstellung der Paketkästen soll von einem externen Produzenten übernommen werden.[289]

142. Mitte September 2014 hat die Europäische Kommission den Erwerb von Anteilen der ADVO-Sansula GmbH (ADVO) i. S. d. Art. 3 Abs. 1 lit. b FKVO durch die Postcon Deutschland B. V. & Co GmbH (Postcon) und die Märkische Verlags- und Druckgesellschaft mbH Potsdam (MVD) in einem vereinfachten Verfahren nach Art. 6 Abs. 1 lit. b FKVO genehmigt.[290] Die ADVO ist eine Holdinggesellschaft, die durch ihre operativen Tochtergesellschaften in der regionalen Briefbeförderung tätig ist. Postcon ist ein enger Wettbewerber der DPAG im Bereich der Beförderung von Geschäftskundenbriefen, während die MVD über eine Tochter ebenfalls Briefbeförderungsleistungen anbietet.

143. Ende Juni 2015 meldete FedEx den Zusammenschluss mit TNT Express bei der Europäischen Kommission an.[291] Dem voraus ging ein öffentlich angekündigtes Übernahmeangebot von FedEx im April 2015, wonach FedEx die alleinige Kontrolle über die Gesamtheit von TNT Express übernehmen solle. Die Übernahme soll – sofern keine Einwände vonseiten der Europäischen Kommission erhoben werden – im ersten Halbjahr 2016 abgeschlossen sein.[292]

---

[286] Vgl. Abschnitt 2.4.2 in diesem Gutachten.

[287] Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABl. EG Nr. L 24 vom 29. Januar 2004, S. 1.

[288] Vgl. BKartA, Beschluss vom 22. Juli 2015, B9-90/15.

[289] Vgl. etwa DPD, ParcelLock GmbH präsentiert gemeinsam mit DPD, GLS und Hermes ihr anbieterneutrales Paketkasten-System, Pressemitteilung vom 6. Oktober 2015.

[290] EU-Kommission, Beschluss vom 19. September 2014, M.7341-MVD/POSTCON/ADVO, C(2014)6844 final.

[291] EU-Kommission, M.7630 – FedEx/TNT Express vom 26. Juni 2015.

[292] Aktuell hierzu vgl. Chee, F. Y., FedEx, TNT say no EU antitrust objections to $5 billion merger, www.reuters.com, Abruf am 20. Oktober 2015.

2.3 Missbrauchsaufsicht

2.3.1 Sektorspezifische Missbrauchsaufsicht

144. Die Entgelte der DPAG als marktbeherrschendes Unternehmens im Postwesen unterliegen der Missbrauchsaufsicht durch die Bundesnetzagentur gemäß §§ 24, 25 und 32 PostG.[293] Während die Ex post-Aufsicht von genehmigten Entgelten in § 24 PostG geregelt ist, sind nicht genehmigungsbedürftige Entgelte gemäß § 25 PostG nachträglich zu überprüfen. Eine besondere Missbrauchsaufsicht ist in § 32 PostG geregelt. In Anlehnung an § 19 Abs. 1 GWB enthält § 32 Abs. 1 PostG eine Generalklausel für alle Formen des Missbrauchs, die zu einer Schädigung des Wettbewerbs führen.[294] Preismaßnahmen, die Gegenstand eines Missbrauchstatbestandes i. S. d. § 20 Abs. 2 Satz 1 PostG sind, fallen nicht unter § 32 PostG, sondern unter §§ 24, 25 PostG.[295]

145. Nach § 20 Abs. 2 Satz 1 PostG dürfen die genehmigungsbedürftigen Entgelten (1) keine Aufschläge enthalten, welche die DPAG nur auf Grund ihrer marktbeherrschenden Stellung durchsetzen kann, (2) keine Abschläge enthalten, die die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf einem Markt für Postdienstleistungen in missbräuchlicher Weise beeinträchtigen, (3) einzelnen Nachfragern keine Vorteile gegenüber anderen Nachfragern gleichartiger Postdienstleistungen einräumen, es sei denn, dass hierfür eine rechtliche Verpflichtung oder ein sonstiger sachlich gerechtfertigter Grund nachgewiesen wird. Während § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 PostG darauf abzielt, Endkunden vor Preishöhenmissbrauch zu schützen, intendieren § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 PostG den Schutz von Wettbewerbern des Marktbeherrschers zum einen vor Behinderungsmissbrauch und zum anderen vor Diskriminierung.[296]

146. Die Missbrauchsverfahren sind zweistufig aufgebaut. So leitet die zuständige Beschlusskammer 5 der Bundesnetzagentur zunächst von Amts wegen eine Überprüfung der Entgelte in einem sogenannten Vorermittlungsverfahren ein, wenn ihr Tatsachen durch Hinweise bzw. Beschwerden Dritter bekannt werden, welche die Annahme rechtfertigen, dass die betreffenden Entgelte nicht den Maßstäben des § 20 Abs. 2 PostG entsprechen. Ein Antragsrecht für Dritte auf Einleitung eines Verfahrens existiert nicht. Konkretisieren sich die Verdachtsmomente im Laufe des Vorermittlungsverfahrens, leitet die Bundesnetzagentur anschließend das Missbrauchsverfahren ein. Im Rahmen des Missbrauchsverfahrens hat sie gemäß § 32 Abs. 2 Satz 2 PostG vorweg die Abstellung des beanstandeten Missbrauchs anzuordnen, bevor sie diesen nach § 32 Abs. 2 Satz 1 PostG durch einen Erlass einer Missbrauchsverfügung schlussendlich untersagen kann.[297]

---

[293] Zur allgemeinen Missbrauchsaufsicht vgl. Abschnitt 2.3.2 in diesem Gutachten.

[294] Vgl. Koenig/Lemberg, in: Groebel/Katzschmann/Koenig/Lemberg, Rn. 874.

[295] Vgl. Gerstner, in: Beck'scher PostG-Kommentar, § 32 Rn. 25.

[296] Dem Diskriminierungsverbot würde beispielsweise nicht entgegenstehen, wenn zwischen Endverbrauchern, d. h. Privatpersonen, und Geschäftskunden, z. B. Konsolidierern und Großkunden, mittels Gewährung von Funktions- oder Mengenrabatten differenziert würde, sofern die Preis- bzw. Entgeltgestaltung innerhalb der Abnehmergruppe der Geschäftskunden wiederum diskriminierungsfrei erfolgt; vgl. Auslegung von Sedemund, Sedemund, in: Beck'scher PostG-Kommentar, § 20 Rn. 118. Dabei soll § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PostG im Wesentlichen den Beurteilungsmaßstäben des GWB entsprechen; vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Postgesetzes (PostG), BT-Drs. 13/7774 vom 30. Mai 1997, S. 24. Im Gegensatz zu § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PostG beziehen sich § 20 Abs. 1 GWB und Art. 82 Abs. 2 lit. c EGV [nunmehr Art. 102 lit. c AEUV] auf Handelspartner, d. h. Unternehmen, und nicht auf private Endverbraucher, vgl. Sedemund, in: Beck'scher PostG-Kommentar, § 20 Rn. 113. Nach § 20 Abs. 1 Satz 2 GWB wird eine missbräuchliche Diskriminierung vermutet, wenn gleichartige Nachfrager nicht gleichsam „regelmäßig besondere Vergünstigungen“ gewährt würden. Gleichartige Nachfrager i. S. d. § 20 Abs. 1 GWB müssen nicht im strengen Sinne auf demselben sachlichen und räumlichen Produktmarkt tätig sein. Das Merkmal der Gleichartigkeit ist nicht als abschließend, sondern als Grobsichtung zu verstehen; siehe statt aller BGH, Urteil vom 30. Juni 1981, KZR 19/80-Adidas, WuW/E BGH 1885 [1887]. Demnach ist eine unterschiedliche Behandlung gleichartiger Nachfrager, nicht jedoch die Gleichbehandlung unterschiedlicher Nachfrager unzulässig; siehe statt aller BGH, Urteil vom 27. September 1962-Treuhandbüro, BGH WuW/E BGH 502 [508]. Ungleich behandelte Nachfrager bzw. Handelspartner müssen untereinander vergleichbar sein, EuGH, Urteil vom 3. Juli 1991, 62/86-Akzo/Kommission, Slg. 1991 I-3359, Rn. 120. Eine Diskriminierung gleichartiger Nachfrager würde den Anbieterwettbewerb, in welchem sich diese befinden, schädigen; vgl. etwa Markert, in: Immenga/Mestmäcker, § 20 GWB, Rn. 10. Flankierend hierzu liegt ein Missbrauch gemäß Art. 102 lit. c AEUV vor, wenn unterschiedliche Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen gegenüber Handelspartnern, wodurch diese im Wettbewerb benachteiligt würden, gefordert werden.

[297] Indem das Unternehmen die Möglichkeit zur Abstellung des beanstandeten Verhaltens gegeben wird, soll der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden; vgl. etwa Koenig/Lemberg, in: Groebel/Katzschmann/Koenig/Lemberg, § 32 Rn. 893; Gerstner, in: Beck'scher PostG-Kommentar, § 32 Rn. 45. Sofern eine Missbrauchsverfügung erlassen wird und gegen diese versto-

In schwerwiegenden Fällen kann die Bundesnetzagentur gemäß § 44 PostG i. V. m. § 78 TKG 1996 (nunmehr § 30 TKG) eine einstweilige Anordnung erlassen und den Missbrauchstatbestand umgehend abstellen lassen.[298]

147. Ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes zum Grundsatz der Nichtdiskriminierung nach Art. 12 der EU-Postdiensterichtlinie erging im Februar 2015.[299] In der Sache *bpost* entschied der Europäische Gerichtshof, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung nach Art. 12 der EU-Postdiensterichtlinie dahin auszulegen ist, „dass er einem System von Mengenrabatten je Absender wie dem im Ausgangsverfahren fraglichen nicht entgegensteht."[300] Dem Verfahren lag eine eine Untersagung der belgischen Regulierungsbehörde zugrunde, die in dem Rabattsystem des belgischen Universaldienstleisters bpost einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 12 der EU-Postdiensterichtlinie sah. Die belgische bpost hatte 2010 anstelle des bisherigen Systems von Mengenrabatten in Höhe der kumulierten Einlieferungsmenge ein System von Mengenrabatten in Höhe der individuellen Einlieferungsmenge der Absender eingeführt. Als Begründung führt der Europäische Gerichtshof an, dass nur Versender bzw. Großkunden – nicht aber Konsolidierer – die Sendungsmenge und damit gleichzeitig auch die Rabatthöhe beeinflussen und so zu einer effizienten Auslastung des Zustellnetzes des Universaldiensteanbieters beitragen können.[301]

148. Mit diesem Urteil führt der Europäische Gerichtshof zugleich seine Rechtsprechung in der Sache *Deutsche Post* aus dem Jahr 2008 fort.[302] Der Europäische Gerichtshof entschied damals, dass Art. 12 fünfter Gedankenstrich der EU-Postdiensterichtlinie dahin auszulegen ist, „dass er dem entgegensteht, dass Unternehmen, die Postsendungen mehrerer Absender gewerblich und in eigenem Namen zusammenfassen, Sondertarife verweigert werden, die der nationale Anbieter von Universalpostdienstleistungen im Bereich seiner Exklusivlizenz Geschäftskunden für die Einlieferung von Mindestmengen vorsortierter Sendungen in seinen Briefzentren gewährt.". Demnach seien Konsolidierern und Großkunden im Wesentlichen vergleichbar und hätten dieselben Tarife zu denselben Bedingungen zu erhalten. Beide Entscheidungen lassen sich nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes in Einklang bringen, da es sich in der Sache *Deutsche Post* um operative Rabatte und in der Sache *bpost* um Mengenrabatte gehandelt habe.[303] Den Anlass für die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes in 2008 gab die damalige Entgeltpraxis der DPAG, welche externen Konsolidierern sowohl den Zugang zu Teilleistungen nach § 28 Abs. 1 PostG wie auch die Gewährung von Rabatten für die Erbringung von Vorleistungen in dem Umfang verweigerte, wie sie sie zu dem Zeitpunkt Großkunden einräumte.

149. Die Bundesnetzagentur hat Ende März 2015 ein Vorermittlungsverfahren gegen die DHL Vertriebs GmbH (DHL Vertrieb), eine Tochter der DPAG, wegen des Verdachts auf kostenunterdeckende Entgelte für Pakete von Geschäftskunden eingestellt.[304] Sie ging dabei Beschwerden von Wettbewerbern der DHL Vertrieb nach, die ihr sowohl eine Kostenunterdeckung bei Geschäftskundenpaketen (B2C) sowie eine Quersubventionierung dieser durch Erträge im Privatkundengeschäft (C2X), insbesondere von sogenannten Schalterpaketen, vorwarfen.

ßen wird, ergibt sich ein Schadensersatzanspruch nach § 38 PostG; vgl. Lemberg, in: Groebel/Katzschmann/Koenig/Lemberg, § 38 Rn. D.930 sowie ausführlicher zu § 38 PostG Abschnitt 2.3.4 in diesem Gutachten.

298 Vgl. statt vieler Meyer-Sebastian, in: Beck'scher TKG-Kommentar, § 130 Rn. 1-2, 4 ff.

299 Nach Art. 12 vierter und fünfter Gedankenstrich der EU-Postdiensterichtlinie müssen Tarife für einzelne Universaldienstleistungen transparent und nichtdiskriminierend sein. Werden vom Anbieter von Universaldienstleistungen Sondertarife angeboten, beispielsweise für Dienste für Geschäftskunden, Massenversender oder Konsolidierer verschiedener Nutzer, so gelten die Grundsätze der Transparenz und Nichtdiskriminierung sowohl für die Tarife als auch für die entsprechenden Bedingungen. Die Tarife gelten, ebenso wie die entsprechenden Bedingungen, sowohl zwischen verschiedenen Dritten und Universaldienstanbietern, die gleichwertige Dienste anbieten. Alle derartigen Tarife werden auch allen anderen Nutzern gewährt, insbesondere Privatkunden und kleinen und mittleren Unternehmen, die Sendungen unter vergleichbaren Bedingungen einliefern.

300 EuGH, Urteil vom 11. Februar 2015, C-340/13-Bpost, Rn. 50, ECLI:EU:C:2015:77.

301 Der EuGH geht in seiner Entscheidung nicht darauf ein, inwieweit auch Konsolidierer einen Beitrag zur effizienten Auslastung des Zustellnetzes leisten können.

302 EuGH, Urteil vom 6. März 2008, C-287/06 – Deutsche Post, Rn. 45, Slg. 2008, I-1243.

303 EuGH, Urteil vom 11. Februar 2015, C-340/13 – Bpost, Rn. 44-45, ECLI:EU:C:2015:77.

304 Vgl. BNetzA, Beschluss vom 23. März 2015, BK5-11/069, sowie Tätigkeitsbericht 2012/2013 der Bundesnetzagentur – Bericht gemäß § 47 Absatz 1 Postgesetz, a. a. O., S. 71 f. und Nicolai, B., Netzagentur fordert Post zu höheren Preisen, www.welt.de vom 31. März 2015.

Die Bundesnetzagentur untersuchte zunächst die Marktstellung der DHL Vertrieb, indem sie den sachlich und räumlich relevanten Markt abgrenzte. Der Schwerpunkt lag dabei in der Abgrenzung des sachlich relevanten Marktes, insbesondere in der Beantwortung der Frage, ob zwischen B2B- und B2C-Teilmärkten zu segmentieren sei.[305] Hierfür legte die Bundesnetzagentur sowohl das Bedarfsmarktkonzept wie auch das Kriterium der Angebotsumstellungsflexibilität zugrunde.[306] Während die Beschwerdeführer von zwei voneinander getrennt zu betrachtenden Teilmärkten, B2B und B2C, ausgingen, lagen für die Bundesnetzagentur keine triftigen Gründe vor, die für eine derartige Segmentierung gesprochen hätten. Ihrer Auffassung nach hätten die Paketdienstleister aus Sicht der Nachfrager, d. h. aus Sicht der Versandhändler und Anbieter von E-Commerce-Produkten, den Leistungsumfang und die Konditionen im B2C-Bereich an das Niveau im B2B-Bereich im Zuge des E-Commerce-Booms und den damit steigenden Ansprüchen privater Paketempfänger angepasst. Nach Meinung der Bundesnetzagentur bestünden für die Anbieter, d. h. für die Paketdienstleister, keine wesentlichen Barrieren mehr, die sie an einer Paketzustellung an Privat- und Geschäftskunden hindere. Allenfalls einst im B2B-Bereich tätige Paketdienstleister müssten gegebenenfalls Infrastruktur aufbauen. Die steigende Anzahl an Zustellern im B2C-Bereich sei jedoch ein Indiz für geringe Markteintrittsbarrieren und damit für einen gemeinsamen Markt von B2B- und B2C-Sendungen. Sie attestiert der DHL Vertrieb eine marktbeherrschende Stellung bei der standardisierten Beförderung von Geschäftskundenpakete bis 31,5 kg im B2X-Bereich innerhalb Deutschlands.

Anschließend prüfte sie die Kosten der DHL Vertrieb auf Konformität mit dem für die Entgeltkontrolle relevanten Kostenmaßstabes, KeL. Sie kam zu dem Ergebnis, dass die von der DHL Vertrieb bislang erhobenen Entgelte den rechtlichen Vorgaben entsprochen und keine wettbewerbswidrigen Abschläge enthalten hätten. Kostenunterdeckende Preise seien nicht festgestellt worden. Auch eine Prüfung der internen Leistungsbeziehungen zwischen der DHL Vertrieb und der DPAG habe keine Hinweise auf Missbräuchlichkeit hervorgebracht, obgleich sie die DPAG aufforderte, die Verrechnungspreise in 2015 „moderat zu erhöhen".[307] Eine derartige Anpassung sei nach Ansicht der Bundesnetzagentur notwendig, um die steigenden Kosten zu kompensieren und eine Kostenunterdeckung zu vermeiden.

150. Ein förmliches Missbrauchsverfahren gegen die Deutsche Post InHaus Services GmbH (DPIHS), ein 100 prozentiges Tochterunternehmen der DPAG, wegen des Verdachts auf Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot nach § 32 PostG hat die Bundesnetzagentur im Juli 2013 eingeleitet und im November 2014 wieder eingestellt.[308] Die DPIHS sollte dem Verdacht nach die Compador Dienstleistungs GmbH (Compador), an der die DPAG mit 26 Prozent beteiligt ist, gegenüber dem Wettbewerber Postcon Deutschland B. V. & Co. KG (Postcon) beim Zugang zu Sortier- und Konsolidierungsleistungen bevorzugt haben. Eine Diskriminierung zwischen Compador und Postcon konnte die Bundesnetzagentur aufgrund unterschiedlicher nachgefragter Sortierleistungen nicht feststellen. Hierzu gesondert prüft die Bundesnetzagentur derzeit, ob die DPIHS ihre Leistungen zu kostenunterdeckenden Entgelten angeboten hat.

151. Gegenwärtig vor Gericht anhängig ist ein Verfahren der Bundesnetzagentur gegen die DPAG nach § 32 PostG, wonach diese die Beförderung inhaltsgleicher Rechnungen zu niedrigeren Entgelten angeboten haben soll als die Beförderung von Rechnungen mit unterschiedlichen Rechnungsbeträgen. Letztere seien zu dem höheren ex ante regulierten Teilleistungsentgelt angeboten worden.[309] Nach Auffassung der Bundesnetzagentur habe die DPAG damit gegen das Diskriminierungsverbot des § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PostG verstoßen.

---

[305] Vgl. BNetzA, Prüfvermerk, http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK5-GZ/2011/2011_001bis099/BK5-11-069/Pr%C3%BCfvermerk.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Abruf am 20. Juli 2015; vgl. hierzu auch Abschnitt 1.2.1 in diesem Gutachten.

[306] Nach allgemeiner kartellrechtlicher Rechtsprechung vgl. statt vieler Sedemund, in: Beck'scher PostG-Kommentar, § 19 Rn. 37; Koenig/Meyer, in: Groebel/Katzschmann/Koenig/Lemberg, D 481 m.w.N.; BGH, Beschluss vom 5. Oktober 2004, Az. KVR 14/03 – Staubsaugerbeutelmarkt, BGHZ 160, 321.

[307] Die DPAG übernimmt für die DHL Vertrieb einen Großteil der Gesamtproduktion, wofür sie die DHL Vertrieb entlohnt. Derartige Entlohnungen für erbrachte Leistungen zwischen Verbundunternehmen, sog. Verrechnungspreise, müssen marktüblich ausgestaltet sein; vgl. etwa Vögele, A. u.a., Handbuch der Verrechnungspreise: Betriebswirtschaft, Steuerrecht, OECD- und US-Verrechnungspreisrichtlinien, München 2004.

[308] Vgl. BNetzA, Jahresbericht 2014, Netze ausbauen. Zukunft sichern. Infrastrukturausbau in Deutschland., a. a. O., S. 119 f.

[309] VG Köln, 22 K 3396/12; BNetzA, Tätigkeitsbericht 2012/2013 – Bericht gemäß § 47 Absatz 1 Postgesetz, a. a. O., S. 102; Beschluss vom 26. März 2012, BK5a-11/024.

152. Seit dem Erscheinen des letzten Sondergutachtens gab es eine Gerichtsentscheidung zu einem Missbrauchsverfahren nach § 32 PostG der Bundesnetzagentur gegen die DPAG.[310] Hierbei ging es um Fragen zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (BuG) bezüglich Informationen über Teilleistungsangebote in Missbrauchsverfahren. So sei die Bundesnetzagentur im Einklang mit der postrechtlichen Geheimhaltungsverpflichtung mit Offenbarungsvorbehalt an § 30 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)[311] gebunden. Zur Offenlegung von BuG sei die Bundesnetzagentur nur insoweit befugt, als von Dritten ein Antrag unter Geltendmachung subjektiver Rechte gestellt werde. Nicht im Sinne von BuG schutzwürdig seien Angebote von Teilleistungen, die ohnehin gemäß § 28 Abs. 1 PostG grundsätzlich als Teilleistungen vom marktbeherrschenden Unternehmen angeboten werden müssen. Dabei finde § 32 PostG im Zusammenhang mit dem Angebot von Teilleistungen nur insoweit Anwendung, als nicht die §§ 28 ff. PostG speziellere Regelungsinstrumentarien vorsehen.

153. Die Monopolkommission, deren Akteneinsichtsrecht begrenzt ist, hat keine Anhaltspunkte dafür, dass die Untersuchungen der Bundesnetzagentur im Vorermittlungsverfahren gegen die DHL Vertriebs GmbH wegen des Verdachts auf kostenunterdeckende Entgelte für Geschäftskundenpakete unangemessen waren.[312] Zwei neuralgische Punkte stellt die Monopolkommission jedoch fest: die Marktabgrenzung und die Datenbasis. Inwieweit bei Geschäftskundenpaketen die Marktintegration vom B2B- und vom B2C-Markt zu einem B2X-Markt bereits abgeschlossen oder weiterhin von zwei Teilmärkten, B2B-Markt und B2C-Markt, auszugehen ist, bleibt nach wie vor strittig. Dies liegt nicht an der Untersuchung der Bundesnetzagentur, sondern an der Vielschichtigkeit und der Dynamik im Paketsegment, die eine eindeutige Marktabgrenzung erschweren.[313] Die Monopolkommission sieht daher dringenden Bedarf an weiterführenden Marktuntersuchungen.[314] Dass kein missbräuchliches Verhalten und keine Quersubventionierung festgestellt wurde, nimmt die Monopolkommission zur Kenntnis. Die Monopolkommission weist explizit darauf hin, dass das Vorermittlungsverfahren auf den von der DPAG übermittelten Daten und Informationen beruhte. Die Bundesnetzagentur hatte keinen Zugriff auf die (Roh-)Daten der DPAG. Etwa durch die Verbundzustellung und das daran eng geknüpfte Problem einer verursachungsgerechten Verrechnung von Gemeinkosten entsteht der DPAG automatisch – zunächst ohne ihr Zutun – ein unternehmerischer Bewertungsspielraum bei der internen Rechnungslegung. Um den Anreiz zur missbräuchlichen Ausnutzung dieses Bewertungsspielraumes zu mindern, empfiehlt die Monopolkommission der Bundesnetzagentur, den ihr zur Verfügung stehenden gesetzlichen Ermessensspielraum zukünftig in Gänze zu nutzen. Die Bundesnetzagentur sollte zunächst der DPAG gemäß § 10 Abs. 2 Satz 3 PostG Vorgaben über die Ausgestaltung der internen Rechnungslegung machen, um anschließend die relevanten (Einzel-)Daten bei der DPAG selbst erheben zu können.[315]

154. Zur Effektivierung der Missbrauchsaufsicht unter stärkerer Beteiligung der Marktteilnehmer empfiehlt die Monopolkommission der Bundesregierung die Implementierung eines Antragsrechtes für Dritte auf Eröffnung eines Missbrauchsverfahrens in das PostG analog zu § 42 Abs. 4 Satz 1 TKG.[316] Danach wären Dritte, insbesondere Marktteilnehmer, bezüglich einer Verfahrenseinleitung nicht mehr von der Entscheidung der Bundesnetzagentur abhängig, sondern könnten die Bundesnetzagentur auf Grundlage von substantiierten Verdachtsmomenten über ein missbräuchliches Verhalten zeitnah zu einer eingehenden Prüfung verpflichten. Mitunter langwierige Entscheidungsprozesse über eine Einleitung eines Verfahrens könnten somit abgekürzt und Prüfungen erzwungen werden. Eine solche Einführung scheint der Monopolkommission im Hinblick auf die marktbeherrschende Stellung der DPAG und das Missbrauchspotenzial, beispielsweise im Bereich der Teilleistungs- und Großkundenverträge, dringend geboten. Um dem mit einem solchen Antragsrecht erwartungsgemäß einhergehenden zusätzlichen Prüfungsaufwand angemessen Rechnung zu tragen und

---

[310] VG Köln, 22 L 1439/13 vom 26. März 2014, N&R 2014, 249-253; BNetzA, Beschluss vom 15. August 2013, BK5a-13/018.

[311] Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003, BGBl. I S. 102, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 25. Juli 2013, BGBl. I S. 2749.

[312] Zum Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission vgl. Tz. 220 in diesem Gutachten.

[313] Vgl. hierzu Tz. 36 ff. in diesem Gutachten.

[314] Vgl. Tz. 224 f. in diesem Gutachten.

[315] Zur regulatorischen Datenerfassung vgl. Abschnitt 2.6.1 in diesem Gutachten.

[316] Vgl. bereits Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 300 und ausführlicher Sondergutachten 62, a. a. O., Tz. 112; Sondergutachten 57, a. a. O., Tz. 138.

die bisherige Regulierungsarbeit der Bundesnetzagentur nicht zu einzuschränken, empfiehlt die Monopolkommission der Bundesregierung eine Aufstockung der personellen Ressourcen bei der Bundesnetzagentur.

155. Um der Problematik von Preis-Kosten-Scheren[317] vor allem im Wettbewerb um Geschäftskunden angemessen Rechnung zu tragen und die Abschreckungswirkung des Verbotes von Preis-Kosten-Scheren zu erhöhen, empfiehlt die Monopolkommission der Bundesregierung die Aufnahme eines Preis-Kosten-Scheren-Tests analog zu § 28 Abs. 2 Nr. 2 TKG[318] sowie eines Entgelt-Konsistenzgebotes analog zu § 27 Abs. 2 TKG[319] in das PostG.[320] Obgleich mit § 25 PostG i. V. m. § 20 Abs. 2 Nr. 2 PostG auch implizit ein Abschlagsverbot erfasst sein sollte, würde mit einer expliziten Berücksichtigung beider Tests im PostG Rechtsicherheit geschaffen werden. Eine wirksame Preis-Kosten-Kontrolle findet bislang nur begrenzt statt.[321] Zudem könnte eine im PostG legaldefinierte Preis-Kosten-Schere sowie ein Konsistenzgebot der Entgelte flankierend zu der zuvor vorgeschlagenen Einführung einer Vorlagepflicht von Großkundenverträgen wirken und damit die Missbrauchsaufsicht der Bundesnetzagentur effektivieren.

156. Die Bundesnetzagentur spricht sich ebenfalls für ein Antragsrecht für Dritte zur Eröffnung eines Missbrauchsverfahrens sowie für eine Stärkung der amtlichen Ermittlungsbefugnisse im Bereich der Missbrauchsaufsicht aus.[322] Die Monopolkommission begrüßt dies ausdrücklich. Dies zeigt, wie notwendig eine Effektivierung der Missbrauchsaufsicht ist, auch mit Blick auf eine Entlastung der Bundesnetzagentur und einer effizienten Nutzung ihrer Ressourcen. Zur weiteren Entlastung, aber auch zur substanziellen Effektivierung der Missbrauchsaufsicht sollten die Bundesnetzagentur und das Bundeskartellamt ihre Zusammenarbeit intensivieren. Zusätzlich zu § 48 Satz 1, 2 PostG, welcher die Zusammenarbeit beider Behörden bei der Marktabgrenzung und der Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung eines Unternehmens regelt, können die Bundesnetzagentur und das Bundeskartellamt gemäß § 50c Abs. 1 GWB, unabhängig von der jeweils gewählten Verfahrensart, untereinander Informationen einschließlich personenbezogener Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse austauschen, soweit dies zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erforderlich ist, und in ihren Verfahren verwerten. Die Monopolkommission empfiehlt beiden Institutionen nachdrücklich, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

157. Die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes in den Rechtssachen *Deutsche Post* sowie *bpost* haben gezeigt, dass für eine Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit der Entgelte bzw. eines Missbrauchs trennscharfe Vorgaben zu Mengenrabatten und funktionalen bzw. operativen Rabatten entscheidend sind. Nur bedingt nachvollziehbar ist die Begründung des Europäischen Gerichtshofes in der Sache *bpost*, nach der Konsolidierern die Möglichkeit zur Steigerung

---

317 Eine Preis-Kosten-Schere liegt i. S. d. § 19 GWB bzw. Art. 102 AEUV vor, wenn (1. Alternative) die Differenz zwischen den Endkundenpreisen des marktbeherrschenden Unternehmens und dem Entgelt für das Vorprodukt, das Wettbewerber zur Leistungserbringung in Anspruch nehmen müssen, negativ ist oder (2. Alternative) nicht ausreicht, um die verbleibenden produktspezifischen Kosten des marktbeherrschenden Unternehmens für die Leistungserbringung im nachgelagerten Markt zu decken; vgl. etwa EU-Kommission, Entscheidung vom 14. Oktober 2003, COMP/C-1/37.451 – Deutsche Telekom, ABl. L 263 vom 14. Oktober 2003, Tz. 107. Nach h. M. wird in der 2. Alternative von einem „ebenso effizienten Wettbewerber" ausgegangen. Nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes im Verfahren *Post Danmark* stellt die Anwendung des vom Gerichtshof sogenannten Kriteriums des „ebenso leistungsfähigen Wettbewerbers" jedoch keine notwendige Voraussetzung dar, um den missbräuchlichen Charakter eines Rabattsystems im Hinblick auf Art. 82 EG (Art. 102 AEUV) festzustellen. Art. 82 EG sei dahin gehend auszulegen, dass die wettbewerbsschädigende Wirkung eines von einem Unternehmen in beherrschender Stellung angewandten Rabattsystems in den Anwendungsbereich von Art. 82 EG falle, wenn sie wahrscheinlich sei, ohne dass nachgewiesen werden müsse, dass sie schwerwiegend oder bedeutend sei; EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2015, C-23/14 – Post Danmark, ECLI:EU:C:2015:651.

318 Gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 2 TKG wird eine Preis-Kosten-Schere vermutet, wenn die Spanne zwischen dem Entgelt, das der Betreiber eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes, der über beträchtliche Marktmacht verfügt, Wettbewerbern für eine Zugangsleistung in Rechnung stellt, und dem entsprechenden Endnutzerentgelt nicht ausreicht, um einem effizienten Unternehmen die Erzielung einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals auf dem Endnutzermarkt zu ermöglichen.

319 Gemäß § 27 Abs. 2 TKG hat die Bundesnetzagentur darauf zu achten, dass Entgeltregulierungsmaßnahmen in ihrer Gesamtheit aufeinander abgestimmt sind.

320 Vgl. bereits Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 179 und 292; Sondergutachten 62, a. a. O., Abschnitt 3.3.4. Der Preis-Kosten-Scheren-Test nach § 28 Abs. 2 Nr. 2 TKG wurde 2004 ins TKG aufgenommen.

321 Vgl. etwa Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 292; BNetzA, Einstellungsverfügung vom 15. September 2010, BK5-10/13, sowie Musterschreiben vom 21. Dezember 2012, BK5-12/37 mit BKartA, Beschluss vom 2. Juli 2015, B9-128/12.

322 Vgl. BNetzA, Tätigkeitsbericht 2012/2013 – Bericht gemäß § 47 Absatz 1 Postgesetz, a. a. O., S. 52.

der Sendungsmenge abgesprochen wird. So können Konsolidierer durchaus die individuelle Sendungsmenge der Absender erhöhen, indem sie z. B. mittels Weitergabe der durch Bündelung der Sendungsmengen erzielten Rabatte den individuellen Anreiz der Absender erhöhen, und für eine effiziente Auslastung des Zustellnetzes sorgen. Ungeachtet dessen geht aus dem *bpost*-Urteil hervor, dass ein Mengenrabattsystem sowohl in Höhe der kumulierten Einlieferungsmenge wie auch in Höhe der individuellen Einlieferungsmenge der Absender mit der EU-Postdiensterichtlinie vereinbar ist. Daran anknüpfend stellt sich die Frage, welchen Einfluss das *bpost*-Urteil auf Verfahren der Bundesnetzagentur (und auch des Bundeskartellamtes) wegen des Verdachts auf missbräuchlich niedrige Preise in Form von Preis-Kosten-Scheren oder Verdrängungspreisen haben kann. Denn soweit Mengenrabatte in Höhe der kumulierten Einlieferungsmenge und in Höhe der Einlieferungsmenge der Absender mit Art. 12 der EU-Postdiensterichtlinie gleichermaßen vereinbar sind, dürfte das Rabattdifferenzial, d. h. die Differenz zwischen dem Mengenrabatt in Höhe der kumulierten Einlieferungsmenge und dem in Höhe der individuellen Einlieferungsmenge der Absender, bei der Sachverhaltsprüfung nicht mitberücksichtigt werden. Demnach speist sich aus diesem Rabattdifferenzial eine „Grauzone", die zu einer Verkomplizierung behördlicher Ermittlungen und schlussendlich zu Rechtsunsicherheit führen kann.

2.3.2 Kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht

158. Parallel zur sektorspezifischen Missbrauchsaufsicht und über diese hinaus reichend sind die Vorschriften der allgemeinen Missbrauchsaufsicht nach Art. 101, 102 AEUV anwendbar.[323] Die Vorschriften der §§ 19, 20 GWB bleiben gemäß § 2 Abs. 3 PostG von dem Anwendungsbereich des PostG unberührt, die Zuständigkeit des Bundeskartellamtes wird nicht durch eine parallele Zuständigkeit der Bundesnetzagentur ausgeschlossen.[324] Die an das PostG und das GWB geknüpften Ziele sind sehr ähnlich: Während der Zweck des PostG gemäß § 1 PostG ist, den „Wettbewerb zu fördern", werden mit §§ 1, 19, 20 GWB eine „Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs" intendiert. Unterschiede in der Anwendungspraxis zwischen sektorspezifischer und kartellrechtlicher Missbrauchsaufsicht bestehen vor allem beim Kostenmaßstab und in der Reichweite. So definiert das Postrecht mit den Vorgaben zum modifizierten KeL konkret einen Kostenmaßstab, an dem sich eine Missbrauchsprüfung zu orientieren hat. Das deutsche und europäische Kartellrecht machen hingegen keine konkreten Vorgaben zur Beurteilung der kartellrechtlichen Zulässigkeit von Preisen bzw. Entgelten, wenn gleich sich durch die Anwendungspraxis Merkmale herauskristallisiert haben.[325] In Bezug auf die Reichweite kann die Wettbewerbsbehörde nach dem Kartellrecht relevante Kostenprüfungen erst nach Verfahrenseröffnung vornehmen, während die Regulierungsbehörde zumindest im lizenzpflichtigen Briefbereich im Rahmen der Ex ante-Regulierung Einsicht in Kostenunterlagen des marktbeherrschenden Unternehmens hat und prinzipiell direkten Zugriff auf dessen Kostendaten haben könnte.[326] Die Gefahr vermeintlich doppelt geführter Verfahren sowie widersprüchlicher Entscheidungen erscheint mit Blick auf die behördliche Zusammenarbeit in den von der Bundesnetzagentur geführten Verfahren gemäß § 48 PostG und der Möglichkeit des gegenseitigen Austausches verfahrensrelevanter Informationen gemäß § 50c Abs. 1 GWB gering.

159. In den letzten zwei Jahren sind keine Informationen über Ermittlungen der Europäischen Kommission wegen eines Missbrauchsverdachts im Postsektor in Deutschland bekannt geworden.

160. Das Bundeskartellamt hat im Juli 2015 das seit Oktober 2012 laufende Missbrauchsverfahren gegen die DPAG wegen des Verdachts auf missbräuchlich niedrige Preise und Rabatte bei Briefsendungen für Großkunden abgeschlossen.[327]

---

[323] Etwa Schreiber, in: Groebel/Katzschmann/Koenig/Lemberg, Rn. D.42 ff.; EuGH, Urteil vom 14. Oktober 2010, C-280/08 P, Deutsche Telekom, Rn. 80 ff.; Danwitz, in: Dauses, B.II., Rn. 6-7.

[324] Eine parallele Anwendung bei Einschlägigkeit postrechtlicher Normen ist nicht unumstritten; vgl. etwa Badura, in: Beck'scher-PostG Kommentar, § 2 Rn. 32; Gerstner, ebenda, § 32 Rn. 6. und 20 gegenüber OLG Düsseldorf, Urteil vom 13. April 2005, VI-Kart. 3/05 [V], MMR 2005, 542 f.; BKartA, Beschluss vom 11. Februar 2005, B9-55/03; J. Kühling, RegTIP, BKartA, Kommission: Wettbewerb der Regulierungsbehörden auf dem Weg zur Öffnung der Postmärkte? - Anmerkungen zum Beschluss des Bundeskartellamtes wegen missbräuchlicher Marktbehinderung der DPAG vom 14. Februar 2005, InfrastrukturRecht 4/2005, S. 80-83. Ausführlicher vgl. etwa Schreiber, in: Groebel/Katzschmann/Koenig/Lemberg, Rn. D.26 ff.

[325] Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 78 ff.

[326] Zur Möglichkeit eines direkten Datenzugriffs der Bundesnetzagentur vgl. Abschnitt 2.6.1 in diesem Gutachten.

[327] Vgl. BKartA, Beschluss vom 2. Juli 2015, B9-128/12.

Bei den Großkunden handelte es sich um vier Telekommunikations-Unternehmen (Deutsche Telekom AG, Vodafone GmbH, Telefónica Germany GmbH & Co. OHG und Freenet AG). Anlass für das Verfahren waren zuvor eingegangene Beschwerden von Wettbewerberbern der DPAG. Das Bundeskartellamt hat ein missbräuchliches Verhalten der DPAG in zweierlei Hinsicht festgestellt. Zum einen habe die DPAG gegen § 19 Abs. 1 GWB, Art. 102 AEUV verstoßen, indem sie den vier Großversendern von Briefen Endpreise vereinbart habe („Zielpreise"), die unter den für andere Briefdienstleister geltenden Teilleistungsentgelten lagen (Preis-Kosten-Schere). Zur Realisierung der Zielpreise habe die DPAG den Großversendern ausgehend vom Standardporto Entgelte für Werbeleistungen sowie für die Lieferung von (Qualitäts-)Daten gezahlt und ferner verschiedene (Mengen-)Rabatte gewährt. Zum anderen habe die DPAG gegen § 19 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 GWB, Art. 102 AEUV verstoßen, indem sie die Vereinbarung davon abhängig gemacht habe, ob die Großversender nahezu ihren Gesamtbedarf an Briefdienstleistungen bei der DPAG in Anspruch nahmen (Treuerabatte bzw. Alleinbezugsvereinbarungen).[328] Die DPAG habe die Auffassung auch während des Verfahrens vertreten, dass das beanstandete Verhalten zulässig sei. Die Verträge über die Vereinbarungen der Zielpreise seien während des Verfahrenszeitraumes ausgelaufen und nicht verlängert worden. Das Bundeskartellamt hat eine feststellende Entscheidung erlassen, da zum einen Wiederholungsgefahr bestehe und zum anderen um Betroffene die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen zu erleichtern. Eine Untersagungsentscheidung schien dem Bundeskartellamt nicht notwendig, es behält sich jedoch vor, weiter praktizierte Verhaltensweisen gesondert zu prüfen. Gegen den Beschluss des Bundeskartellamtes hat die DPAG Beschwerde beim OLG Düsseldorf eingelegt.

161. Die Schwerpunkte in dem Verfahren gegen die DPAG lagen zum einen auf der Durchführung eines Preis-Kosten-Scheren-Tests und zum anderen auf der Untersuchung der Alleinbezugsvereinbarungen. Das Bundeskartellamt prüfte zunächst die Anrechnungsfähigkeit der von der DPAG an die Großversender gezahlten Entgelte für Werbeleistungen und die Lieferung von (Qualitäts-)Daten, d. h., ob hierfür jeweils eine unternehmerische Gegenleistung erbracht wurde. So sei den abgeschlossenen Verträgen zu entnehmen, dass die DPAG den Großversendern für den Aufdruck „Zugestellt durch die Deutsche Post" oder des Posthorns auf deren Umschlag ein Werbeentgelt entrichtet hatte. Ebenso habe die DPAG gesondert für die Übermittlung von als Qualitätsdaten deklarierte Informationen vergütet. Hierbei handelte es sich vorwiegend um Daten zu bei den Großversendern eingegangenen Kundenreklamationen; konkrete Vorgaben zu den zu übermittelten Daten seien in den Verträgen nicht enthalten. Nach Auffassung des Bundeskartellamtes beruhten weder die Werbeaufdrucke noch die übermittelten Qualitätsdaten auf einer gesonderten Leistungsbeziehung, sondern waren lediglich Rabatte auf den Sendungspreis. Ihnen sei daher kein eigenständiger Wert beizumessen, vielmehr stellten sie ausschließlich ein Instrumentarium zur Realisierung des vereinbarten Briefpreises dar. Die hierzugehörigen Entgelte seien den vereinbarten Briefpreisen demnach nicht hinzuzurechnen und beim Preis-Kosten-Scheren-Test ebenso wenig zu berücksichtigen. Das Bundeskartellamt verglich daraufhin die tatsächlich gezahlten Entgelte exklusive der Entgelte für die Werbemaßnahmen und Übermittlung der Qualitätsdaten mit den jeweiligen Teilleistungsentgelten, welche die Großversender entsprechend ihres jeweiligen Sendungsportfolios zu entrichten hätten. Der Vergleich ergab, dass in allen vier Fällen die vereinbarten Endpreise niedriger waren als die Teilleistungsentgelte. Selbst wenn die gesondert gezahlten Entgelte der DPAG anerkannt worden wären, hätten die Briefpreise weiterhin unter dem Niveau der Teilleistungsentgelte gelegen. Durch diesen Umstand sei es zu einer Errichtung von Marktzutrittsschranken gekommen, die es anderen Briefdienstleistern nicht möglich gemacht hätten, gegenüber Großversendern Konsolidierungsdienstleistungen zu konkurrenzfähigen Preisen anzubieten. Dies habe in der Vergangenheit vermehrt zu einem Wechsel des Briefdienstleisters zugunsten der DPAG geführt. Anschließend ging das Bundeskartellamt auf die in den Verträgen aufgeführten Alleinbezugsvereinbarungen bzw. Treuerabatte ein. Die Einräumung der oben genannten Preisnachlässe sei daran geknüpft worden, dass die Großversender ihren Bedarf an Briefdienstleistungen nahezu vollständig bei der DPAG abdeckten. Diese Regelungen hätten in der Folge eine marktverschließende Wirkung entfaltet, da sie es Wettbewerbern nicht möglich gemacht hätten, den betroffenen Großversendern konkurrenzfähige Angebote zu unterbreiten.

---

[328] Treuerabatte bzw. Alleinbezugsvereinbarungen sind, wenn sie von einem marktbeherrschenden Unternehmen gewährt werden, nach ständiger Rechtsprechung der europäischen Gerichte mit Art. 102 AEUV unvereinbar; EuG, Urteil vom 12. Juni 2014, T-286/99 – Intel, Tz. 72; Urteil vom 13. Februar 1972, 85/76 – Hoffmann-La Roche, 461, Tz. 89; EuGH, Urteil vom 19. April 2012, C-549/10 P – Tomra Systems u.a./Kommission, Rn. 70.

162. Die Monopolkommission hat keine Anhaltspunkte dafür, dass die Untersuchungen des Bundeskartellamtes im Missbrauchsverfahren gegen die DPAG wegen des Verdachts auf missbräuchlich niedrige Preise und Rabatte bei Briefsendungen für Großkunden unangemessen waren. Wie zum Vorermittlungsverfahren der Bundesnetzagentur weist die Monopolkommission erneut daraufhin, dass die Ermittlungen des Bundeskartellamtes auf den von der DPAG übermittelten Daten und Informationen beruhten. Das Bundeskartellamt hatte wie die Bundesnetzagentur keinen Zugriff auf die (Roh-)Daten der DPAG. Etwa durch die Verbundzustellung und das daran eng geknüpfte Problem einer verursachungsgerechten Verrechnung von Gemeinkosten entsteht der DPAG automatisch – zunächst ohne ihr Zutun – ein unternehmerischer Bewertungsspielraum bei der internen Rechnungslegung. Ein missbräuchliches Ausnutzen dieses Bewertungsspielraumes wäre von behördlicher Seite kaum feststellbar.

2.3.3 Bußgelder

163. Den Rechtsrahmen für die Verhängung von Bußgeldern im Postwesen bilden die Vorschriften des Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWiG)[329]. Eine Konkretisierung der einzelnen Tatbestände, welche gemäß § 50 PostG von der Bundesnetzagentur als zuständige Behörde zu ahnden sind, erfolgt in § 49 Abs. 1 PostG. Die Spannweite von Bußgeldern liegt gemäß § 49 Abs. 2 PostG zwischen EUR 10.000 und EUR 500.000.[330]

164. Im Vergleich hierzu werden im Kartellrecht keine spezifischen Bußgeldbeträge per Gesetz festgelegt. Stattdessen richtet sich das vom Bundeskartellamt verhängte Bußgeld gemäß § 81 Abs. 4 GWB nach der Schwere und Dauer des Verstoßes und kann bis zu 10 Prozent des weltweiten Jahresumsatzes des vorausgegangenen Geschäftsjahres des Unternehmens oder der Unternehmensvereinigung betragen. Zudem können Ordnungswidrigkeiten von natürlichen Personen nach § 81 Abs. 4 Satz 1 GWB mit einer Geldbuße bis zu EUR 1 Mio. geahndet werden.[331] Ferner besteht ein Unterschied zwischen geltendem Regulierungs- und Kartellrecht bei Sanktionierung fehlerhafter Auskünfte. Obwohl im Postwesen tätige Unternehmen gemäß §§ 37, 45 PostG der Bundesnetzagentur zur Auskunft über und Vorlage von unternehmensinternen Unterlagen verpflichtet sind, werden durch das PostG gemäß § 49 Abs. 1 Nr. 8 PostG nicht richtige, nicht vollständige, nicht rechtzeitige oder gänzlich fehlende Auskünfte bezüglich § 37 PostG, aber nicht bezüglich § 45 PostG sanktioniert.[332] Zum Vergleich können nach § 59 Abs. 1, 2 i. V. m. § 81 Abs. 2 Nr. 6 GWB allgemein unzureichende Auskünfte gegenüber dem Bundeskartellamt mit einem Bußgeld sanktioniert werden.

165. In der Praxis spielen Bußgelder im Postwesen praktisch bislang keine Rolle. Sie wurden in der Vergangenheit auf nationaler wie auf internationaler Ebene äußerst selten verhängt.[333] In den letzten zwei Jahren sind keine Bußgeldentscheidungen von der Bundesnetzagentur getroffen worden. Angesichts dieser Bedeutungslosigkeit von § 49 PostG empfiehlt die Monopolkommission der Bundesnetzagentur, die regulatorische Datenerfassung weiter zu modernisieren, um so überhaupt erst die Möglichkeit des Nachweises von Ordnungswidrigkeiten und damit die Grundlage für eine Anwendung der Norm zu schaffen. Des Weiteren sollte die Bundesregierung die Abschreckungswirkung der Norm sichtbar erhöhen, indem sie Ordnungswidrigkeiten im Postwesen zukünftig mit einem empfindlichen Bußgeld sanktioniert. Es bietet sich bei der Bestimmung der Angemessenheit des Bußgeldes der Höhe nach an, sich am GWB und an Art. 23 VO

---

[329] Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987, BGBl. I S. 602, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 13. Mai 2015, BGBl. I S. 706.

[330] Die Bußgeldhöhe kann sich bei fahrlässigem Handeln gemäß § 17 Abs. 2 OWiG halbieren, sie kann gegebenenfalls aber ebenso den Bußgeldrahmen nach § 17 Abs. 4 OWiG überschreiten. Ausführlicher zur aktuellen Bußgeldpraxis des Bundeskartellamtes, vgl. Monopolkommission, XX. Hauptgutachten 2012/2013, a. a. O., Kapitel IV.

[331] Dazu siehe statt aller Vollmer, in: Münchener Kommentar-Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht (Kartellrecht), § 81 Rn. 37. Das europäische Gemeinschaftsrecht sieht hingegen keine Sanktionierung von natürlichen Personen vor.

[332] Zur Durchsetzung von Auskunftsanordnungen kann gemäß § 49 Abs. 2 PostG ein Zwangsgeld von bis zu EUR 500.000 festgesetzt werden, was eine ausdrückliche Androhung sowie die formgerechte Zustellung von Anordnung und Androhung voraussetzt, § 13 Abs. 1, 7 Verwaltungsvollstreckungsgesetz, in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 201-4, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 25. November 2014, BGBl. I S. 1770.

[333] Anders bei nach dem Kartellrecht verhängte Bußgelder in anderen Branchen; vgl. Monopolkommission, XX. Hauptgutachten, a. a. O., Kapitel IV, Abschnitt 6.

1/2003[334] zu orientieren. Zur angemessenen Sanktionierung unzulänglicher Auskünfte bezüglich § 45 PostG könnte ein Passus in § 49 Abs. 1 PostG analog zu § 81 Abs. 2 Nr. 6 GWB oder § 149 Abs. 1 Nr. 1 TKG eingefügt werden.

2.3.4 Schadensersatzpflicht

166. Verstöße gegen das PostG können prinzipiell nicht nur behördliche Verfügungen und Bußgelder der Regulierungsbehörde, sondern auch Schadensersatzforderungen der Ersatzberechtigten nach sich ziehen. Neben der allgemeinen Anspruchsgrundlage des § 823 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)[335] enthalten § 38 PostG und § 33 GWB eigene Vorschriften zur Schadensersatzpflicht. Gemäß § 38 PostG ist jeder, der vorsätzlich oder fahrlässig gegen dieses Gesetz, eine auf Grund dieses Gesetzes erlassene Rechtsverordnung, eine mit einer Lizenz verbundene Auflage oder eine sonstige Anordnung der Bundesnetzagentur verstößt, sofern die Rechtsvorschrift, die Auflage oder die Anordnung den Schutz eines anderen bezweckt, diesem zum Ersatz des durch den Verstoß entstandenen Schadens verpflichtet. Eine Ersatzpflicht kann durch die Verletzung aller angeführten Bestimmungen oder Anordnungen ausgelöst werden.[336] Ersatzberechtigte sind nach dem PostG diejenigen, deren Schutz die verletzte Vorschrift bezweckt. Sie tragen die Beweislast für den aus einer Rechtsverletzung entstandenen Schaden und den Tatsachen, aus denen sich die drittschützende Wirkung der verletzten Rechtsvorschrift ergibt.[337] Einen drittschützenden Charakter wird dabei den meisten Regelungen im PostG abgesprochen, stattdessen sollen sie ausgehend von den in §§ 1, 2 PostG formulierten Zwecke und Ziele des postspezifischen Gesetzes- und Regulierungsrahmens vielmehr einen objektivrechtlichen Charakter entfalten.[338] Die Berechnung der Höhe des Schadensersatzes bestimmt sich nach §§ 249 ff. BGB. Ein Einwand der Schadensüberwälzung des Ersatzverpflichteten, sogenannte Passing-on-Defence, ist nicht im PostG enthalten.[339] Die Verjährungsfrist beträgt analog an § 31 Abs. 2 Nr. 1 OWiG drei Jahre.

167. Schadensersatzansprüche aus Regulierungs- und Wettbewerbsgründen sind im Postwesen in den letzten Jahren keine geltend gemacht worden.[340] Als eine wesentliche Ursache dürfte die gemäß § 38 PostG an einen Schadensersatzanspruch geknüpfte Bedingung einer Verletzung einer Norm mit drittschützendem Charakter sein. Da den im PostG überwiegend enthaltenen Normen kein drittschützender Charakter zugesprochen wird, erscheint § 38 PostG – auch im Hinblick auf die Nähe zur allgemeinen Anspruchsgrundlage des § 823 Abs. 2 BGB – überflüssig. Dabei ist § 38 PostG einst an § 40 TKG 1996 angelehnt gewesen[341] und § 33 GWB a. F. nachgebildet worden.[342] Sowohl § 40 TKG 1996 wie auch § 33 GWB a. F. knüpften wie gegenwärtig noch § 38 PostG den Anspruch auf Schadensersatz an die Verletzung einer Rechtsvorschrift mit drittschützendem Charakter. Während die entsprechenden Normen im TKG und GWB[343], § 44

---

[334] Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Art. 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln vom 4. Januar 2003, ABl. L 1, S. 1.

[335] Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002, BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738, zuletzt geändert durch Art. 16 des Gesetzes vom 29. Juni 2015, BGBl. I S. 1042.

[336] Vgl. Stern, in: Beck'scher PostG-Kommentar, § 38 Rn. 5.

[337] Den Ersatzberechtigten steht grundsätzlich eine Möglichkeit der Akteneinsicht nach § 1 Informationsfreiheitsgesetz (IFG) und, soweit die Bundesnetzagentur ein Verfahren eröffnet hat, nach § 29 VwVfG und in Bußgeldverfahren nach § 46 OWiG i. V. m. § 406e Strafprozessordnung (StPO) sowie nach § 30 Abs. 2 PostG in Verträgen nach §§ 28, 29 PostG zu; IFG vom 5. September 2005, BGBl. I S. 2722, zuletzt geändert durch Art. 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 7. August 2013, BGBl. I S. 3154; StPO in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987, BGBl. I S. 1074, 1319, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 27. Juli 2015, BGBl. I S. 1386.

[338] Vgl. Stern, in: Beck'scher PostG-Kommentar, § 38 Rn. 9 ff. und Lemberg, in: Groebel/Katzschmann/Koenig/Lemberg, § 32 Rn. 924 ff.

[339] Eine Passing-on-Defence schützt Ersatzverpflichtete vor mehrfacher Inanspruchnahme in den Fällen, indem unmittelbar geschädigte Marktteilnehmer einen Anspruch auf Schadensersatz erheben, obgleich sie den Schaden an Dritte überwälzt haben.

[340] Vgl. auch Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 322 f.

[341] Vgl. Gramlich, NJW 1998, 866; Stern, in: Beck'scher PostG-Kommentar, § 38 Rn. 1 f.

[342] Vgl. Lemberg, in: Groebel/Katzschmann/Koenig/Lemberg, § 32 Rn. 919.

[343] Die Monopolkommission hatte bereits bei der 7. Novelle des GWB den Verzicht auf die Schutzgesetzverletzung des § 33 GWB a. F. begrüßt; vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 41, Das allgemeine Wettbewerbsrecht in der Siebten GWB-Novelle, Baden-Baden 2004, Tz. 38 f.

TKG sowie § 33 GWB, zwischenzeitlich modifiziert wurden, und der Passus zur Verletzung einer Schutznorm jeweils gestrichen wurde, blieb § 38 PostG seit dem Inkrafttreten des PostG in 1998 unverändert. Die den Ersatzberechtigten auferlegte Beweislast stellt ferner eine erhebliche Hürde dar. Eine Substantiierung der Ansprüche der Betroffenen scheint mit Blick auf den für die DPAG bestehenden Spielraum bei der Kostenverrechnung und unternehmerischen Datenerfassung sowie -übermittlung schwierig, obgleich die Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen – auch die des Marktbeherrschers – gewährleistet werden muss. Daran ändert auch nichts, dass z. T. geringere Anforderungen an die Beweislast gestellt werden.[344]

168. Im November 2014 wurde die Richtlinie 2014/104/EU über Schadensersatzklagen bei Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht verabschiedet.[345] Der Zweck der EU-Richtlinie ist es gemäß Art. 1 Abs. 1 Satz 1, die Durchsetzung von Ansprüchen auf Schadensersatz als Folge von Zuwiderhandlungen gegen das Wettbewerbsrecht zu erleichtern. Dabei hat der nationale Gesetzgeber gemäß der EU-Richtlinie die Geltendmachung des Schadensersatzanspruches insbesondere nicht übermäßig zu „erschweren oder praktisch unmöglich" zu machen. Werden anderweitige Anspruchsvoraussetzungen für den Schadensersatz im nationalen Recht verankert, so sind die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, der Effektivitäts- und Äquivalenzgrundsatz und die Bestimmungen dieser Richtlinie einzuhalten.[346] Die Verjährungsfrist beträgt mindestens fünf Jahre, Art. 10 Abs. 3.

169. Zur Vermeidung von eventuellen Konflikten mit der Richtlinie 2014/104/EU und zur Effektivierung der privatinitiativen Durchsetzung der Schadensersatzansprüche nach dem PostG empfiehlt die Monopolkommission der Bundesregierung, den 3. Teilsatz des § 38 PostG ersatzlos zu streichen, womit es für eine Schadensersatzpflicht nicht mehr auf den drittschützenden Charakter der verletzten Norm im PostG ankäme. Damit würde § 38 PostG zugleich an § 44 TKG sowie § 33 GWB dahin gehend angepasst werden, als dass beide Vorschriften eine Verletzung einer Rechtsvorschrift mit drittschützendem Charakter für einen Schadensersatzanspruch nicht mehr voraussetzen. Zugleich würde der von § 38 PostG konstruierte Haftungsrahmen markanter und sich von der allgemeinen Anspruchsgrundlage des § 823 Abs. 2 BGB stärker abgrenzen. Der Zugang zu Beweismitteln sollte für Geschädigte dahin gehend erleichtert werden, dass ihnen Beweismittel auf Antrag beim zuständigen Gericht offengelegt werden müssen. Hierzu sollte § 38 PostG ergänzt werden. Änderungsbedarf ergibt sich auch bei der im OWiG geregelten und für Ansprüche nach dem PostG anwendbaren Verjährungsfrist; diese ist gemäß Art. 10 Abs. 3 der Richtlinie 2014/104/EU von drei auf fünf Jahre zu erhöhen.

2.4 Universaldienst

2.4.1 Reform des Universaldienstes

170. Der Verpflichtung zur Einrichtung und Gewährleistung eines Post-Universaldienstes in Deutschland gemäß Art. 87 f Abs. 1 Grundgesetz (GG)[347] und Art. 1 ff. der EU-Postdiensterichtlinie kommt der Bund durch die Vorgaben im PostG und in der PUDLV nach.[348] Universaldienstleistungen stellen gemäß § 11 Abs. 1 PostG ein Mindestangebot an Postdienstleistungen dar, die flächendeckend in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis erbracht sowie als unabdingbar angesehen werden. Die Festlegung der Universaldienstleistungen ist gemäß § 11 Abs. 2 Satz 2 PostG der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht anzupassen. Die Anforderungen an die Mindestquali-

---

344 So ist es etwa für Wettbewerber aufgrund der bestehenden Informationsasymmetrie zum Ersatzverpflichteten möglich, bei missbräuchlichen Preis-Kosten-Scheren von den Grundsätzen der sekundären Behauptungslast Gebrauch zu machen. Ausführlicher vgl. etwa Lemberg, in: Groebel/Katzschmann/Koenig/Lemberg, Rn. 936 und 945.

345 EU Kommission, Richtlinie 2014/104 vom 26. November 2014 über bestimmte Vorschriften für Schadensersatzklagen nach nationalem Recht wegen Zuwiderhandlungen gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union, 5. Dezember 2014, ABl. 5.12.2014, L 349/1.

346 Erwägungsgrund 11 Satz 4 und 5.

347 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014, BGBl. I S. 2438.

348 Zweck des PostG ist es gemäß § 1 PostG, durch Regulierung im Bereich des Postwesens den Wettbewerb zu fördern und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten. Aus § 11 Abs. 2 Satz 1 PostG leitet sich die PUDLV ab.

tät der Universaldienstleistungen einschließlich der Qualitätsmerkmale für das Annahme- und Zustellnetz, für die Brieflaufzeiten sowie die Maßstäbe für die Bestimmung des Preises einer Universaldienstleistung ergeben sich aus § 11 Abs. 2 Satz 3 PostG i. V. m. der PUDLV.

171. Als Universaldienstleistung wird gemäß PUDLV die gewerbsmäßige Beförderung etwa von Briefen bis 2.000 g, von adressierten Paketen bis 20 kg und von Massendrucksachen wie etwa Büchern und Zeitungen erfasst, sowohl im In- wie im Ausland, § 1 Abs. 1, Abs. 4 PUDLV. Als Qualitätsmerkmale werden gemäß §§ 2, 3 PUDLV z. B. der Betrieb von mindestens 12.000 stationären Einrichtungen, eine ausreichende Anzahl an Briefkästen, sodass Kunden diese innerhalb eines Radius von 1 km erreichen können, eine Auslieferung von mindestens 80 Prozent der inländischen Briefe am nächsten Werktag und mindestens 80 Prozent der inländischen Pakete am übernächsten Werktag vorausgesetzt.[349]

172. Steht fest oder ist zu besorgen, dass eine Universaldienstleistung nicht ausreichend oder angemessen erbracht wird, ist zunächst gemäß § 12 Abs. 1 PostG jeder Lizenznehmer, dessen im lizenzierten Bereich erzielter Umsatz im vorangegangenen Kalenderjahr mehr als EUR 500.000 betragen hat, verpflichtet, nach Maßgabe der §§ 13 bis 17 PostG dazu beizutragen, dass die Universaldienstleistung erbracht werden kann. Die Bundesnetzagentur hat hierüber eine Feststellung gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 PostG in ihrem Amtsblatt zu veröffentlichen. Die Bundesnetzagentur kann anschließend gemäß § 13 Abs. 2 PostG einem oder gemäß § 13 Abs. 3 PostG mehreren Unternehmen Universaldienstleistungspflichten auferlegen, sofern dieses oder diese auf dem räumlich relevanten oder einem räumlich angrenzenden Markt für lizenzpflichtige Dienstleistungen marktbeherrschend ist bzw. sind. Bei einer Auferlegung einer Universaldienstleistungsverpflichtung besteht für den Marktbeherrscher nach § 15 Abs. 1 Satz 1 PostG ein Anspruch auf Ausgleichszahlungen, sofern die dadurch entstehenden Kosten die modifizierten KeL übersteigen und dadurch ein wirtschaftlicher Nachteil entsteht.[350] Gewährt die Bundesnetzagentur einen Ausgleich nach § 15 PostG, ist jeder Lizenznehmer, dessen Umsatz in dem Kalenderjahr, für das ein Ausgleich gewährt wird, mehr als EUR 500.000 betragen hat, gemäß § 16 Abs. 1 Satz 1 PostG verpflichtet, zu dem von der Bundesnetzagentur zu leistenden Ausgleich durch eine Ausgleichsabgabe beizutragen.

173. Ungeachtet einer Verpflichtung durch die Bundesnetzagentur sieht das PostG für den Marktbeherrschender im Zuge der Erbringung von Universaldienstleistungen implizit einen finanziellen Ausgleich in zweierlei Form vor. Zum einen kann das marktbeherrschende Unternehmen gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG i. V. m. § 3 Abs. 4 Satz 3 PEntgV die Kosten einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens auf die Entgelte überwälzen.[351] Zum anderen werden Universaldienstleistungen i. S. d. Art. 3 Abs. 4 der EU-Postdiensterichtlinie gemäß § 4 Nr. 11b Satz 1 und 2 Umsatzsteuergesetz (UStG)[352] von der Umsatzsteuer ausgenommen. Inwieweit eine Anpassung der festgelegten Universaldienstleistungen i. S. d. § 11 PostG notwendig ist, darüber hat die Bundesnetzagentur in ihrem biannuell veröffentlichten Tätigkeitsbericht gemäß § 47 Abs. 1 Satz 2 PostG eine Empfehlung abzugeben.

174. Universaldienstleistungen werden bislang von allen in Deutschland tätigen Postdienstleistungsunternehmen erbracht. Eine rechtliche Verpflichtung für die Postdienstleister nach § 13 Abs. 2 PostG besteht hierfür nicht. Unter bestimmten Voraussetzungen werden Universaldienstleister steuerlich begünstigt.[353] Hiervon zu unterscheiden ist die exklusive Gewährung der Umsatzsteuerbefreiung von Universaldienstleistungen der DPAG.

---

[349] Zur Anzahl an Briefkästen und stationären Einrichtungen vgl. BNetzA, Marktuntersuchung – Bericht über den lizenzpflichtigen Briefbereich 2014, a. a. O., S. 20.

[350] Entsteht ein wirtschaftlicher Nachteil oder ist gar eine Verpflichtung nicht möglich, kann die Bundesnetzagentur die Universaldienstleistung nach § 14 Abs. 1 Satz 1 PostG bzw. § 14 Abs. 3 PostG ausschreiben. Zum modifizierten KeL vgl. Abschnitt 2.1.5 in diesem Gutachten.

[351] Vgl. hierzu Abschnitt 2.1.5 in diesem Gutachten.

[352] Umsatzsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005, BGBl. I S. 386, zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 22. Dezember 2014, BGBl. I S. 2417.

[353] Vgl. hierzu Abschnitt 2.4.2 in diesem Gutachten.

175. Die Bundesnetzagentur hat im November 2014 ein „Impulspapier“ mit Aufforderung zur öffentlichen Stellungnahme vorgestellt, in welchem sie die wesentlichen Entwicklungen und Herausforderungen der Postmärkte skizziert.[354] Ihrer Auffassung nach unterliegen die Postmärkte insbesondere aufgrund der zunehmenden Digitalisierung einem strukturellen Wandel. Für den Briefmarkt konstatiert sie etwa einen zunehmenden Substitutionswettbewerb zwischen dem klassischen und dem elektronischen Briefmarkt, der im Zuge zurückgehender physischer Sendungsmengen vor allem im Privatkundenbereich „erhebliche Auswirkungen auf die Grundversorgung“ haben könnte. Für den Paketmarkt führt die Bundesnetzagentur an, dass die in den letzten Jahren durch den E-Commerce maßgeblich gestiegene Wettbewerbsintensität für eine grundlegende Versorgung mit Postdienstleistungen einschließlich innovativer Zustelloptionen sorge. Eine „Rückführung des erreichten Serviceniveaus, die eine Gefährdung der Grundversorgung bedeuten könnte“, sei „zurzeit wenig wahrscheinlich“. So könnten die „qualitativen Verbesserungen aber auch das Erfordernis einer Erweiterung der gesetzlichen Standards begründen“. Des Weiteren hält sie in Bezug auf die voranschreitende Urbanisierung rechtlich zulässige Kooperationen von Postdienstleistern unter „Nachhaltigkeitsgesichtspunkten“ sowohl für die Zustellung in Innenstädten wie auch in ländlichen Gebieten für denkbar. Die Bundesnetzagentur stellt daher die Frage, ob der aktuelle Rechtsrahmen, der seit 1998 nur in minimalen Umfang geändert worden ist, noch immer die unabdingbare Mindestversorgung mit Postdienstleistungen widerspiegelt. In Ihrem Bericht zur Auswertung der Stellungnahmen zum Impulspapier kommt die Bundesnetzagentur zu dem Schluss, dass eine Änderung der PUDLV gegenwärtig noch nicht notwendig sei.[355] Insoweit ist diese Schlussfolgerung konsistent mit ihrer Auffassung in dem im Dezember 2013 veröffentlichten Tätigkeitsbericht, wonach keine Hinweise vorlägen, die eine Anpassung der PUDLV erforderlich machen würden.[356] Allerdings sieht die Bundesnetzagentur mit Blick auf die Entwicklungen auf den Postmärkten „erheblichen“ Diskussionsbedarf über die zukünftige Ausgestaltung des Post-Universaldienstes. Sie plant zunächst die Ausrichtung von Workshops und die Durchführung von (Verbraucher-)Befragungen zur Feststellung des Bedarfs an Postdienstleistungen und Universaldienstleistungen. Ferner spricht sich die Bundesnetzagentur für eine Stärkung des Verbraucherschutzes und für die Förderung von Branchendialogen zu Themen wie etwa die voranschreitende Urbanisierung und die Etablierung offener Standards im Postbereich aus.

176. Dem Impulspapier der Bundesnetzagentur unmittelbar vorausgegangen war ein von der ERGP zum Zwecke einer öffentlichen Konsultation publiziertes Diskussionspapier im September 2014, in welchem ein Überblick über die unterschiedliche Ausgestaltung des Universaldienstes innerhalb der EU gewährt wurde.[357] Die ERGP kommt zu dem Schluss, dass der Universaldienst womöglich weniger spezifischer Vorgaben bedürfe, die Regulierungsbehörden jedoch mehr Spielraum bei der Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten. Sie hinterfragt die gegenwärtige Ausgestaltung des Universaldienstes und der Umsatzsteuerbefreiung, da diese potenzielle Markteintrittsbarrieren darstellen.[358] In ihrem Bericht zur Auswertung der Stellungnahmen zu ihrem Diskussionspapier kündigt die ERGP nunmehr an, eine Untersuchung zur Feststellung des Bedarfs an Universaldienstleistungen durchführen zu wollen, um so einen etwaigen Änderungsbedarf bei der EU-Postdiensterichtlinie ermitteln zu können.[359]

177. Die Monopolkommission begrüßt den von der Bundesnetzagentur initiierten und öffentlich mit Marktakteuren und -beobachtern geführten Dialog zum Post-Universaldienst in Deutschland. Die auf Grundlage des Impulspapieres ange-

---

[354] Vgl. BNetzA, Herausforderungen des Post-Universaldienstes: Vorbereitung einer Stellungnahme gemäß § 47 Abs. 1 Satz 2 PostG – Impulspapier –, 12. November 2014. Eine Übersicht über alle eingegangenen Stellungnahmen vgl. BNetzA, Post-Universaldienst, http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1421/DE/Sachgebiete/Post/Verbraucher/Universaldienst/universaldienst-node.html, Abruf am 6. Mai 2015.

[355] BNetzA, Entwurf: Weiterentwicklung des Universaldienstes – Stellungnahme gemäß § 47 Postgesetz. Der Entwurf soll in den Tätigkeitsbericht 2013/2014 der Bundesnetzagentur einfließen.

[356] Vgl. BNetzA, Tätigkeitsbericht 2012/2013 – Bericht gemäß § 47 Absatz 1 Postgesetz, a. a. O., S. 54.

[357] Vgl. ERGP, Discussion paper on the implementation of Universal Service in the postal sector and the effects of recent changes in some countries on the scope of the USO, 18. September 2014.

[358] Diese Überlegungen entstammen dem Bericht des WIK, auf welches das Diskussionspapier der ERGP aufbaut; vgl. WIK, Main Developments in the Postal Sector (2010-2013) – Country Reports, Study for the European Commission, DG Internal Market and Services, Bad Honnef 2013, S. xiv-xix.

[359] Vgl. ERGP, ERGP Report on the outcome of the ERGP public consultation on the evolution of the Universal Service Obligation, Oktober 2015.

stoßene Diskussion über einen möglichen Reformbedarf beim Universaldienst greift einen im Hinblick auf den technischen und gesellschaftlichen Wandel notwendigen und seit Jahren nur latent thematisierten Aspekt im Postwesen auf. Die Feststellung des Reformbedarfes ist dabei so essenziell wie komplex. Öffentliche Konsultationen können hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten, zumal sie das Bewusstsein für die Thematik bei den Marktakteuren und politischen Entscheidungsträgern schärfen.

178. Die Monopolkommission teilt nicht die Auffassung der Bundesnetzagentur und der überwiegenden Mehrheit befragter Marktteilnehmer, dass gegenwärtig kein Reformbedarf bei den Universaldienstvorgaben bestehe. Die Monopolkommission spricht sich weiterhin für eine Rückführung der detaillierten Vorgaben des Universaldienstes aus.[360] Die zu detaillierten Regelungen der §§ 2, 3 PUDLV festigen die gegenwärtigen Marktstrukturen, insbesondere im Briefbereich. Denn auch ohne eine explizite Verpflichtung nach § 13 Abs. 2 Satz 2 PostG sind die Postdienstleister implizit an die Vorgaben der PUDLV gebunden. Insbesondere die marktbeherrschende DPAG hat einen Anreiz, die Vorgaben der PUDLV zu erfüllen, um so eine Bescheinigung vom Bundeszentralamt für Steuern zu erhalten, wodurch die von ihr angebotenen Universaldienstleistungen von der Umsatzsteuer ausgenommen sind. Zugleich können zu restriktive Vorschriften die Innovationskraft der Postdienstleister hemmen, da sich zwar Produktinnovationen in den Postmärkten prinzipiell etablieren, aber nicht unabhängig von den als Universaldienstleistungen deklarierten Postdienstleistungen angeboten werden können. Für die Erbringung von Post-Universaldienstleistungen sind wiederum die Vorgaben der PUDLV einzuhalten, womit vor allem Investitionen in das Bestandsnetz verbunden sind. Ferner wird die Aufrechterhaltung einer ineffizienten Netzstruktur gefördert, solange keine nachfragegerechte Anpassung erfolgt; so wird z. B. der DPAG gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG sowie § 3 Abs. 4 Satz 3 PEntgV die Anrechnung der Universaldienstlasten auf die Entgelte im Price-Cap-Verfahren bislang ermöglicht.

179. Zur Feststellung des Reformbedarfes sind neben Postdienstleistern und Marktbeobachtern auch die Verbraucher in den Dialog mit einzubeziehen. Die Bundesnetzagentur hatte hierfür bereits eine Studie in Auftrag gegeben, welche mittlerweile angemessene Methoden zur Durchführung von Verbraucherbefragungen zur Ermittlung des Bedarfs an Post-Universaldienstleistungen herausgearbeitet hat.[361] Die Bundesnetzagentur sollte nunmehr darauf basierend eine repräsentative Verbraucherbefragung durchführen[362], um die von ihr angestoßene Diskussion konsequent weiterzuführen und mit Blick auf den gesellschaftlichen und technologischen Wandel nicht abreißen zu lassen. Die Monopolkommission empfiehlt der Bundesnetzagentur, Befragungen von Postdienstleistern, Experten und Verbrauchern zur Angemessenheit geltender Universaldienstvorgaben zukünftig stets alle zwei Jahre durchzuführen.

180. Die bereits in der Maßgrößenentscheidung von 2011 eingeführte Berichtspflicht über die Erfassung von Qualitätsmerkmalen der Briefbeförderung nach §§ 2, 3 PUDLV könnte nach Ansicht der Monopolkommission erweitert werden.[363] Gegenwärtig hat die DPAG der Bundesnetzagentur jeweils zum Ende eines Quartals insbesondere georeferenzierte Daten zu den Filialstandorten und Briefkästen samt Leerungszeiten sowie Angaben über die Brieflaufzeitmessung gemäß der europäischen Norm EN 13850 zu übermitteln. Nach Art. 16 Abs. 2 der EU-Postdiensterichtlinie sollen die Qualitätsmerkmale insbesondere die Laufzeiten, die Regelmäßigkeit und die Zuverlässigkeit der Dienste erfassen. Die in der Berichtspflicht aufgeführten Qualitätsmerkmale erfassen vornehmlich quantitative Merkmale des Universaldienstes. Die für die Verbraucher nicht minder wichtigen qualitativen Merkmale wie z. B. die Serviceorientierung der Filialmitarbeiter, Wartezeiten in Filialen der DPAG und die Zuverlässigkeit von Nachsendeaufträgen werden hingegen nicht erfasst.[364] Die Monopolkommission empfiehlt daher der Bundesnetzagentur, die Berichtspflicht i. S. d. Art. 16 Abs. 2 der

---

[360] Vgl. etwa Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Abschnitt 4.6.2, Hauptgutachten 2010/2011, a. a. O., Tz. 119; Sondergutachten 57, a. a. O., Tz. 18 ff.

[361] WIK, Methoden für Verbraucherbefragungen zur Ermittlung des Bedarfs nach Post-Universaldienst, Diskussionspapier Nr. 396, Bad Honnef 2015.

[362] Vgl. Tz. 175 in diesem Gutachten.

[363] Vgl. BNetzA, Beschluss vom 14. November 2011, BK5b-11/017, S. 40 ff.

[364] In Belgien wird beispielsweise die bpost dazu verpflichtet, die Wartezeit am Schalter sowie die Professionalität der Filialmitarbeiter im Kundenumgang zu messen. Werden Vorgaben nicht eingehalten, so sind Abzüge bei der Erstattung im Rahmen der Nettokostenberechnung fällig.

EU-Postdiensterichtlinie um qualitative Merkmale zu erweitern, anhand der die Qualität des Universaldienstes im Positiven wie im Negativen angemessen bewertet werden können. Die Qualitätsmerkmale könnten durch die Bundesnetzagentur anhand von repräsentativen Umfragen ermittelt werden.[365]

181. Des Weiteren sieht Art. 16 Abs. 4 der EU-Postdiensterichtlinie vor, dass jährlich eine Leistungskontrolle zur Messung der Qualität des Universaldienstes von unabhängigen Prüfern vorgenommen wird. Gegenwärtig werden die Brieflaufzeiten der DPAG durch den TÜV Rheinland zertifiziert[366], die Paketlaufzeiten vom WIK-Institut überprüft.[367] Eine jüngst vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie beim WIK-Institut und TÜV Rheinland in Auftrag gegebenen Studie konzentriert sich zudem auf die Versorgungsdichte mit Annahmestellen für Brief- und Paketsendungen.[368] Eine Qualitätsmessung von grenzüberschreitenden Universaldienstleistungen unterbleibt bislang. Vor diesem Hintergrund weist die Monopolkommission die Bundesregierung und die Bundesnetzagentur auf die Notwendigkeit einer konsequenten Umsetzung von Art. 16 Abs. 4 der EU-Postdiensterichtlinie und einer Sicherstellung einer jährlichen Qualitätsmessung von grenzüberschreitenden Universaldienstleistungen durch unabhängige Prüfer hin.

182. Wie auch bereits in ihrer Stellungnahme zum Impulspapier formuliert[369], spricht sich die Monopolkommission zum Aufbrechen der unter anderem durch die detaillierten Universaldienstvorgaben entstandenen verkrusteten Marktstrukturen

- zunächst für eine diskriminierungsfreie Gewährung der Umsatzsteuerbefreiung von Universaldienstleistungen für alle Postdienstleister durch das Bundeszentralamt für Steuern sowie für ein Hinwirken der Bundesregierung auf eine Abschaffung der Umsatzsteuerbefreiung auf europäischer Ebene[370],
- für eine ersatzlose Streichung von § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG sowie § 3 Abs. 4 Satz 3 PEntgV[371],
- für eine Veröffentlichung der Nettokosten des Universaldienstes der DPAG durch die Bundesnetzagentur[372],
- für eine Erweiterung der Berichtspflicht um qualitative Merkmale i. S. d. Art. 16 Abs. 2 der EU-Postdiensterichtlinie, anhand der die Qualität des Universaldienstes adäquat gemessen werden kann[373], sowie
- für eine jährlich durchgeführte unabhängige Leistungskontrolle aller erbrachten inländischen und grenzüberschreitenden Universaldienstleistungen i. S. d. Art. 16 Abs. 4 der EU-Postdiensterichtlinie aus.[374]

Im Hinblick auf den Urbanisierungstrend und die damit verbundene diametrale Entwicklung des Sendungsmengenaufkommens in den Innenstädten und ländlichen Gebieten sieht die Monopolkommission in wirtschaftlich und rechtlich

---

[365] Vgl. Hillebrand, A./Zauner, M., Qualitätsindikatoren im Brief- und Paketmarkt, 2015, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 398. In einigen europäischen Ländern erheben bereits die nationalen Regulierungsbehörden derartige Qualitätsindikatoren; vgl. ERGP, Best practices in the field of consumer protection, quality of service and complaint handling, (13) 32 Rev. 1, 2014, S. 35.

[366] Vgl. DPAG, https://www.deutschepost.de/content/dam/dpag/images/Q_q/Hoechste-Qualitaet/Zertifikat%20Brieflaufzeiten%202014, Abruf am 6. Mai 2015. Aufgrund des hohen Marktanteils der DPAG wird unterstellt, dass die formale Anforderung der PUDLV erfüllt ist; vgl. BNetzA, Tätigkeitsbericht 2012/2013 – Bericht gemäß § 47 Absatz 1 Postgesetz, a. a. O., S. 77.

[367] Vgl. WIK-Consult, Postmarkterhebung 2014, Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsleistungen, a. a. O., S. 9 ff.

[368] Vgl. WIK/TÜV Rheinland, Monitoring Brief- und KEP-Markt 2014, a. a. O., Abschnitt 3.2.

[369] Vgl. Monopolkommission, Stellungnahme der Monopolkommission zu den Herausforderungen des Post-Universaldienstes in Deutschland, 19. Dezember 2014; http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Post/Verbraucher/Universaldienst/Monopolkommission.pdf;jsessionid=19166AC91BF28BD47A0A51EA621E7E48?__blob=publicationFile&v=1, Abruf am 7. Mai 2015.

[370] Vgl. ausführlicher Abschnitt 2.4.2 in diesem Gutachten.

[371] Vgl. ausführlicher Abschnitt 2.1.5 in diesem Gutachten.

[372] Vgl. ausführlicher Abschnitt 2.4.2 in diesem Gutachten.

[373] Vgl. Tz. 180 in diesem Abschnitt.

[374] Vgl. Tz. 181 in diesem Abschnitt.

von den Postdienstleistern unabhängigen Gewerbetreibenden Potenzial zur Steigerung der Angebotseffizienz und der Wettbewerbsintensität. Letztere könnte zukünftig insbesondere durch Online-Vermittlungsdienste für Fahrdienstleistungen stimuliert werden.[375] Der Wettbewerb zwischen den führenden Paketdienstleistern ist vom Ausbau und von der technischen Weiterentwicklung der Beförderungsnetze gekennzeichnet.[376] Vor diesem Hintergrund erscheint nach Auffassung der Monopolkommission die flächendeckende Versorgung mit KEP-Dienstleistungen auch zukünftig sichergestellt.

183. Hinsichtlich der zunehmenden Digitalisierung empfiehlt die Monopolkommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Ausweitung des Universaldienstes auf elektronische Briefdienstleistungen. Hierzu müssten vorab die rechtlichen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen, wie etwa die Gleichstellung des elektronischen Briefverkehrs mit dem physischen Briefverkehr, die Gewährleistung eines Internetzuganges für jeden Bürger etc.[377], und eine größere gesellschaftliche Akzeptanz, beginnend bei den Behörden[378], geschaffen werden. Die Monopolkommission weist allerdings auf die Entwicklung in Dänemark hin, das seit November 2014 das erste Land in der Welt ist, das seine Bürger zur Eröffnung einer digitalen Mailbox verpflichtet hat, mit der die gesamte Korrespondenz zwischen Bürgern sowie Unternehmen und der Verwaltung vorgenommen werden muss.[379]

2.4.2 Umsatzsteuerbefreiung von Universaldienstleistungen

184. Nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes in 2009 betreffend Art. 132 Abs. 1 lit. a der Mehrwertsteuersystemrichtlinie (MwStSystRL)[380] ist eine Umsatzsteuerbefreiung für alle öffentlichen und privaten Postdienstleister gleichermaßen zu gewähren, die sich verpflichten, postalische Universaldienstleistungen entsprechend der Bedürfnisse der Bevölkerung zu erbringen.[381] Gemäß § 4 Nr. 11b Satz 1 und 2 UStG werden Universaldienstleistungen nach Art. 3 Abs. 4 der EU-Postdiensterichtlinie von der Umsatzsteuer ausgenommen, soweit sie als Standardprodukte zu allgemein für jedermann zugänglichen bzw. nach § 19 PostG genehmigten Tarifen angeboten werden. Voraussetzung hierfür ist, dass der Postdienstleister sich entsprechend einer Bescheinigung des Bundeszentralamtes für Steuern gegenüber dieser Behörde verpflichtet, flächendeckend im gesamten Bundesgebiet Universaldienstleistungen in vollem Umfang oder einen Teilbereich dieser Leistungen anzubieten. Von der Umsatzsteuerbefreiung ausgenommen sind nach § 4 Nr. 11b Satz 3 UStG individuell ausgehandelte bzw. von den Standardbedingungen abweichende Preise sowie Qualitätsbedingungen. Für das Bundeszentralamt für Steuern wie auch für alle anderen Behörden der Finanzverwaltung ist darüber hinaus der Umsatzsteuer-Anwendungserlass (UStAE)[382] des Bundesministeriums für Finanzen bindend. Dieser setzt für eine Umsatzsteuerbefreiung von Post-Universaldienstleistungen voraus, dass die Qualitätsmerkmale gemäß §§ 2, 3 PUDLV eingehalten und die Dienstleistungen selbst erbracht werden.

---

375 Näheres zu den Taximärkten vgl. Schepp, N.-P., Wettbewerb: Taxidienste: Liberalisierung nötig, Wirtschaftsdienst 94(10), 2014, S. 689-690; Monopolkommission, XX. Hauptgutachten, a. a. O., Kapitel I, Wettbewerbsdefizite auf Taximärkten.

376 Vgl. ausführlicher Abschnitt 1.2.2 in diesem Gutachten.

377 Vgl. etwa Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung – Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien, BT-Drs. 18/582 vom 18. Februar 2014, S. 148 ff.

378 Vgl. Abschnitt 1.1.2 in diesem Gutachten.

379 Vgl. Universal Postal Union, Union Postale No. 4, Dezember 2014, S. 22.

380 Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABl. (EU) L347 vom 11. Dezember 2006, S. 1

381 EuGH, Urteil vom 23. April 2009, C-357/07- TNT Post UK, Rn. 36, Slg. 2009, I-3025. Das Urteil erging zwar zu Art. 13 Teil A Abs. 1 lit. a) der Sechsten Richtlinie des Rates zum gemeinsamen Mehrwertsteuersystem vom 17. Mai 1977, ABl. EG Nr. L 145 vom 13. Juni 1977, S. 1, dieser hat jedoch im Wesentlichen den gleichen Wortlaut wie Art. 132 Abs. 1 lit. a. Mehrwertsteuersystemrichtlinie.

382 Bundesministerium für Finanzen, Umsatzsteuer-Anwendungserlass, Abschnitt 4.11b.1, Umsatzsteuerbefreiung für Post-Universaldienstleistungen, Schreiben des Bundesministeriums für Finanzen vom 21. Oktober 2010, Gz. IV D 3- S 7167-b/10/10002, Dok. 2010/0785524.

185. Gegenwärtig erbringen alle in Deutschland tätigen Postdienstleistungsunternehmen Universaldienstleistungen, im Brief- wie im Paketbereich. Eine rechtliche Verpflichtung nach § 13 Abs. 2 PostG besteht hierfür nicht.[383] Obgleich eine Vielzahl an Postdienstleistern in den letzten Jahren freiwillige Verpflichtungserklärungen gegenüber dem Bundeszentralamt für Steuern abgaben[384], wurde bislang ausschließlich der DPAG eine Bescheinigung erteilt, aufgrund der die von ihr angebotenen Universaldienstleistungen von der Umsatzsteuer exklusiv befreit sind, soweit sie nicht unter § 4 Nr. 11b Satz 3 UStG fallen.[385] Das Bundeszentralamt für Steuern verweigert den Wettbewerbern der DPAG die Erteilung einer Bescheinigung, da seiner Ansicht nach ein jeder Universaldienstanbieter – eigenständig oder im Verbund – die Anforderungen der §§ 2, 3 PUDLV erfüllen müsse. Aus Sicht des Amtes erfüllt nur die DPAG alle Anforderungen. Der Argumentation des Bundeszentralamtes für Steuern folgte im Grundsatz das Finanzgericht (FG) Köln in einem Verfahren gegen die Behörde im März 2015, in welchem es um die Anforderungen an eine Bescheinigung i. S. d. § 4 Nr. 11b UStG durch das Bundeszentralamt für Steuern ging.[386] Nach Ansicht des Gerichts erbringt ein Postdienstleister Universaldienstleistungen flächendeckend i. S. d. UStG und der EU-Postdiensterichtlinie, wenn dieser über ein Zustellnetz verfügt, mit dem eine flächendeckende Endzustellung gewährleistet wird. Es reiche nicht aus, dass Postdienstleister die vom Versender nachgefragte Universaldienstleistung einer bundesweiten Zustellung dadurch gewährleisten, dass sie das (flächendeckende) Zustellnetz der DPAG in Anspruch nehmen.[387]

186. Die DPAG erbringt Universaldienstleistungen in der Gesamtheit nicht eigenständig. Sie unterhält außer im Deutschen Bundestag und im Bonner Post-Tower keine Post-Filialen im Eigenbetrieb. Die Filialen werden stattdessen von selbstständigen Agenturnehmern betrieben, mit denen die DPAG privatrechtliche Verträge abgeschlossen hat. Ebenso wird etwa die Briefkastenentleerung von der DPAG nicht selbst, sondern von Subunternehmen vorgenommen.[388]

187. Durch die exklusive Umsatzsteuerbefreiung entsteht der DPAG ein – potenziell beihilferechtsrelevanter – Preisvorteil gegenüber ihren Wettbewerbern bei nicht umsatzsteuerpflichtigen und damit nicht vorsteuerabzugsberechtigten Kunden i. S. d. § 4 UStG in Höhe des Umsatzsteuersatzes von 19 Prozent.[389] Hierzu zählen neben Privatkunden insbesondere auch Großkunden bzw. -versender wie z. B. öffentliche Einrichtungen, Banken, Versicherungen und Bildungseinrichtungen. Von der Bindung dieser Großkunden profitiert die DPAG wiederum dahin gehend, dass der Auslastungsgrad ihres Zustellnetzes ansteigt, wodurch sie Skaleneffekte generiert, die kostensenkend wirken. Den durch die Kostensenkungen erzeugte Preisspielraum könnte sie etwa an private Geschäftskunden weitergeben, die umsatzsteuerpflichtig und damit vorsteuerabzugsberechtigt sind.[390] Mittels dieser Möglichkeit zur Quersubventionierung wäre die DPAG in der Lage, sich gegenüber ihren Wettbewerbern einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Die Nachweiserbringung erscheint jedoch ohne externe Vorgaben zur internen Rechnungslegung und einem direkten Zugriff der Bundesnetzagentur auf

---

[383] Vgl. Tz. 174 in diesem Gutachten.

[384] Das Finanzgericht (FG) Köln hatte Klagen von Wettbewerbern auf Gleichbehandlung bei der Umsatzsteuerbefreiung abgewiesen. Dem Gericht nach hätten die Kläger keine Post-Universaldienstleistungen ausgeübt; FG Köln, Urteile vom 11. März 2015 – 2 K 1707/11, 2 K 1708/11, 2 K 1711/11.

[385] Etwa Preise für die Standardbriefe „Infopost“ sowie für postalische Dienstleistungen für Großkunden.

[386] BFH – V R 20/15 (anhängig); FG Köln, Urteil vom 11. März 2015 – 2 K 2529/11.

[387] Zudem konstatierte das Gericht, dass das UStG auf die EU-Postdiensterichtlinie rekurriere und damit automatisch die Anforderungen der PUDLV als nationales Umsetzungsrecht relevant seien. Das FG Köln hat die Klage abgewiesen, jedoch eine Revision zum Bundesfinanzhof zugelassen.

[388] Vgl. hierzu Tz. 229 in diesem Gutachten.

[389] Ausführlicher zur Wirkung der Umsatzsteuerbefreiung vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 57, a. a. O., Abschnitt 3.3.1. Einen Branchenüberblick gewährt Haucap, J., Steuern, Wettbewerb und Wettbewerbsneutralität, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 13(1-2), 2012, S. 103-115. Beihilfen unterliegen nach Art. 107 AEUV einer besonderen Kontrolle durch die EU-Kommission. Das eine derartige Steuervergünstigung womöglich eine Beihilfe darstellt vgl. bereits Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 203 f.

[390] Bei umsatzsteuerpflichtigen und damit vorsteuerabzugsberechtigten Kunden entsteht den Wettbewerbern, deren Universaldienstleistungen nicht umsatzsteuerbefreit sind, hingegen ein Vorteil gegenüber der DPAG in Höhe der Umsatzsteuer auf die Vorleistung.

die internen (Roh-)Daten der DPAG schwierig.[391] Demnach ist der Wettbewerb in den postalischen Märkten durch die exklusive Umsatzsteuerbefreiung der DPAG zumindest potenziell verzerrt.

188. Zur Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen und Förderung der Chancengleichheit spricht sich die Monopolkommission wiederholt dafür aus, dass die Umsatzsteuerbefreiung für Universaldienstleistungen zunächst allen Postdienstleistern – und nicht wie bislang exklusiv der DPAG – diskriminierungsfrei gewährt wird. Die Entscheidungspraxis des Bundeszentralamtes für Steuern, bislang ausschließlich der DPAG eine Bescheinigung i. S. d. § 4 Nr. 11b UStG auszustellen, erscheint insoweit nicht stringent, als auch die DPAG den Universaldienst in der Gesamtheit nicht eigenständig erbringt und damit eine Anforderung des UStAE zur Gewährung der Umsatzsteuerbefreiung nicht erfüllt. Aufgrund der vergleichsweise umfassenden Marktkenntnisse der Bundesnetzagentur bietet es sich nach Ansicht der Monopolkommission ohnehin an, die Kompetenzen für die Feststellung der Erfüllung der Voraussetzungen der Umsatzsteuerbefreiung zukünftig der Bundesnetzagentur zu übertragen.[392]

189. Die Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nr. 11b UStG auf Art. 132 Abs. 1 lit. a der MwStSystRL zurückgeht, empfiehlt die Monopolkommission der Bundesregierung, initiativ auf eine völlige Abschaffung der Umsatzsteuerbefreiung auf europäischer Ebene hinzuwirken. Die Bundesregierung sieht hierfür bislang mit Verweis auf den 2013 zurückgenommenen Vorschlag der Europäischen Kommission[393] keine Möglichkeit und mit Verweis auf die für alle Unternehmen potenziell gleich geltenden Anforderungen der PUDLV auch keine Dringlichkeit.[394] Zudem ergibt sich nach Ansicht der Bundesregierung durch die exklusive Umsatzsteuerbefreiung der DGAP kein Nachteil für die Wettbewerber. Die Monopolkommission kann sich der Argumentation der Bundesregierung nicht anschließen. Wie zuvor von der Monopolkommission dargelegt, verzerrt eine einseitig gewährte Umsatzsteuerbefreiung den Wettbewerb auf den postalischen Märkten. Diese Ansicht teilen die Europäische Kommission und prinzipiell auch die ERGP.[395] Des Weiteren hat die Monopolkommission dargelegt, dass die DPAG nicht alle Anforderungen der PUDLV sowie des UStAE im engeren Sinne erfüllt, die eine Umsatzsteuerbefreiung rechtfertigen würden. Dass die Europäische Kommission bereits in 2003 einen Richtlinienvorschlag ausgearbeitet, ihn aber 10 Jahre später zurückgezogen hat, sollte die Bundesregierung nicht davon abhalten, nunmehr initiativ zu werden und sich im Interesse aller Verbraucher in Europa für eine Abschaffung der Umsatzsteuerbefreiung für Postdienstleistungen einzusetzen.

190. Darüber hinaus besteht nach Auffassung der Monopolkommission dringend Bedarf an einer Ermittlung und Veröffentlichung der bei der DPAG anfallenden Kosten für den Universaldienst durch die Bundesnetzagentur. Die DPAG erbringt zur Zeit Universaldienstleistungen ohne rechtliche Verpflichtung, unterhält dafür aber mehr Post-Filialen, als in der PUDLV vorgesehen sind, und macht die anfallenden Bruttokosten des Universaldienstes bei der Entgeltregulierung geltend. Allein vor diesem Hintergrund erscheint es zweifelhaft, inwieweit die Umsatzsteuerbefreiung von Universaldiensten notwendig für deren Erbringung ist. Um diese Frage sachgerecht beantworten zu können, d. h., ob nicht die DPAG durch die Umsatzsteuerbefreiung steuerlich überkompensiert wird, sollten die Nettokosten des Universaldienstes der DPAG transparent gemacht werden.[396] Darüber hinaus würden Wettbewerbern notwendige Informationen über die

---

391 Vgl. hierzu Tz. 213 in diesem Gutachten.

392 Vgl. bereits Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 318; Sondergutachten 62, a. a. O., Tz. 135 f.

393 Der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission sah vor, die in Art. 132 Abs. 1 lit. a der Mehrwertsteuersystemrichtlinie angeführte Umsatzsteuerbefreiung für von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachten Dienstleistungen zurückzunehmen; vgl. EU-Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG in Bezug auf die mehrwertsteuerliche Behandlung von Dienstleistungen im Postsektor, KOM(2003) 234 endgültig, 5. Mai 2003.

394 Vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Tätigkeitsberichte 2012/2013 der Bundesnetzagentur – Telekommunikation und Post mit den Sondergutachten der Monopolkommission Telekommunikation 2013: Vielfalt auf den Märkten erhalten und Post 2013: Wettbewerbsschutz effektivieren, BT-Drs. 18/4552 vom 2. April 2015, Tz. 107 f.

395 EU-Kommission, Commission Staff Working Document, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and Directive 2008/6/EC), a. a. O., S. 38 ff. sowie S. 79 und ERGP, Discussion paper on the implementation of Universal Service in the postal sector and the effects of recent changes in some countries on the scope of the USO, a. a. O., S. 13.

396 Soweit ein Postdienstleister von der Umsatzsteuer befreit wird, besteht für die Wettbewerber, soweit sie durch die Steuerbefreiung einen Schaden erleiden, mithilfe von steuerrechtlichen Konkurrentenklagen die Möglichkeit, Auskunft von der Finanzver-

Steuerpflichtigkeit der DPAG betreffend der von ihr erbrachten Universaldienstleistungen für die eigene Angebotserstellung bereitgestellt. Gegenwärtig herrscht Intransparenz darüber, welche Universaldienstleistungen der DPAG von der Umsatzsteuer ausgenommen sind, was dem Grundsatz der Transparenz gemäß Art. 12 vierter und fünfter Gedankenstrich der EU-Postdiensterichtlinie sowie aktuellen Bestrebungen der Europäischen Kommission entgegensteht.[397]

2.5 Vergaberecht

2.5.1 Entscheidungspraxis

191. Die Vergabe von Aufträgen für Postdienstleistungen durch öffentliche Auftraggeber[398] richtet sich nach den Vorschriften des Vergaberechts, §§ 97 ff. GWB, der Vergabeverordnung (VgV) und Bestimmungen des Zweiten Abschnitts des Teils A der Verdingungsordnung (VOL/A).[399] Hiermit verbunden ist eine effiziente Nutzung von Steuergeldern zur Beschaffung von Postdienstleistungen, welche im Wettbewerb zu erbringen sind. Die Vergabe von Aufträgen erfolgt gemäß § 101 Abs. 7 Satz 1 GWB i. V. m. § 3 EG Abs. 1 VOL/A in offenen Verfahren und in begründeten Ausnahmefällen in nicht offenen Verfahren.[400] Mittelständische Interessen sind in Vergabeverfahren gemäß § 97 Abs. 3 Satz 1 GWB insbesondere zu berücksichtigen, was prinzipiell durch die Aufteilung der Postdienstleistungen in mengenbezogene Teil- und funktionsbezogene Fachlose gemäß § 97 Abs. 3 Sätze 2 und 3 GWB gewährleistet werden soll. Die Aufträge sind gemäß § 97 Abs. 4 GWB an fachkundige, leistungsfähige sowie gesetzestreue und zuverlässige Unternehmen zu vergeben. Maßgebend für die Erteilung eines Zuschlages ist gemäß § 97 Abs. 5 GWB die Wirtschaftlichkeit eines Angebots, d. h. vorrangig der Preis.[401] Unwirksam sind Verträge im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe gemäß § 101b Abs. 1 Nr. 2 GWB, wenn die Auftragserteilung erfolgt, ohne andere Unternehmen am Vergabeverfahren zu beteiligen und ohne dass dies aufgrund des Gesetzes gestattet ist, und wenn dieser Verstoß in einem Nachprüfungsverfahren festgestellt worden ist. Ein solches Nachprüfungsverfahren ist gemäß § 101b Abs. 2 Satz 1 GWB innerhalb von 30 Kalendertagen ab Kenntnis des Verstoßes einzuleiten.

192. In der Praxis bestehen oftmals Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Vergaberechtsvorschriften, sowohl aufseiten der Bietenden wie auch aufseiten der öffentlichen Auftraggeber.[402] Daraus resultierende Verstöße führen mitunter entweder zu einem Ausschluss von Vergabeverfahren[403] oder zu Nachprüfungsverfahren[404].

---

waltung über die Besteuerung des von der Umsatzsteuer befreiten Postdienstleisters zu erhalten und gegebenenfalls eine (partielle) Steuerpflicht durchzusetzen; vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 326 f.

397 Vgl. Mitteilung der Kommission, Fahrplan für die Vollendung des Binnenmarkts für die Paketzustellung – Stärkung des Vertrauens in die Zustelldienste und Förderung des Online-Handels, COM(2013) 886 final, a. a. O. S. 12 f.

398 Legaldefiniert in § 98 GWB.

399 Sofern der geschätzte Auftragswert die gemeinschaftsrechtlichen Schwellenwerte des § 100 Abs. 1 GWB i. V. m. § 2 VgV erreicht; Verordnung (EG) Nr. 1422/2007, ABl. EU Nr. L 317 vom 5. Dezember 2007, S. 34. Unterhalb der gemeinschaftsrechtlichen Schwellenwerte finden gemäß den Vorschriften des § 30 Haushaltsgrundsätzegesetz, § 55 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung sowie der jeweiligen Landeshaushaltsverordnungen die Bestimmungen des Ersten Abschnitts der VOL/A Anwendung.

400 Offene Verfahren sind gemäß § 101 Abs. 2 GWB Verfahren, in denen eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen öffentlich zur Abgabe von Angeboten aufgefordert wird. Bei nicht offenen Verfahren wird gemäß § 101 Abs. 2 GWB öffentlich zur Teilnahme, aus dem Bewerberkreis sodann eine beschränkte Anzahl an Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert.

401 Wagner, in: Langen/Bunte, Kartellrecht, Band 1, 12. Aufl., Köln 2014, § 97 Rn. 100 f.; Dreher in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, Band 2/GWB/Teil 2, 5. Aufl., München 2014, § 97 Rn. 333 ff.

402 Vgl. ausführlicher bereits Monopolkommission, Sondergutachten 57, a. a. O., Abschnitt 3.6.

403 So liege bei Bietern etwa die Beweislast für die Abgabe eines vollständigen Angebots für die Berücksichtigung in Vergabeverfahren; Vergabekammer (VK) Baden-Württemberg, Beschluss vom 13. November 2013- 1 VK 38/13, openJur 2014, 677. Unklare Kalkulationsvorgaben der Bieter führen (auch nachträglich) zu einem Ausschluss vom Vergabeverfahren; VK Bund-Beschluss vom 21. Oktober 2014-VK 2-81/14, VPRRS 2014, 0561.

404 Die Zulässigkeit eines Antrages auf Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens nach den Vorgaben des GWB setzt u. a. eine Rüge gegenüber dem Auftraggeber und eine Antragsbefugnis voraus. Zudem muss ein Verstoß zulasten des Antragsstellers festzustellen sein; OLG Celle, Beschluss vom 20. September 2014 – 13 Verg 9/14, NZBau 2014, 784; BGH, Beschluss vom 10. November 2009, X ZB 8/09, BGHZ 183, 195. Für die Prüfung ungewöhnlich niedriger Angebote in Nachprüfungsverfahren nach § 19 EG Abs.

Befragungen von Vergabekammern des Bundes und der Länder haben der Monopolkommission keine Hinweise auf eine besondere Häufung der Nachprüfungsverfahren im Postsektor im aktuellen Berichtszeitraum gegeben. Die Fallzahlen bewegten sich in den letzten Jahren auf niedrigem Niveau.

193. Ein stets zentrales Problem für öffentliche Auftraggeber stellt die Aufteilung der zu vergebenden Postdienstleistungen in Lose dar. So sind öffentliche Auftraggeber zum einen verpflichtet, Leistungen zunächst vorrangig in Losen zu vergeben und dabei mittelständische Interessen zu berücksichtigen. Dies wird vor allem durch eine entsprechende Fragmentierung des Gesamtauftrages in mehrere Teil- und Fachlose gewährleistet, die getrennt ausgeschrieben werden. Teil- und Fachlose können dabei nach sachlichen und räumlichen Maßstäben unterschieden werden. Mit einer derartigen Losbildung soll sowohl den sich auf einzelne Prozesse in der postalischen Wertschöpfungskette spezialisierten wie auch regional tätigen Mittelständlern ermöglicht werden, in dem Wettbewerb zur DPAG treten zu können.[405] Öffentliche Auftraggeber haben zum anderen ein Interesse an einer qualitativ hochwertigen Leistungsbereitstellung zu einem wirtschaftlich angemessenen Preis. Eine erheblich fragmentierte Losbildung könnte bei Verlust von Skalen- und Verbundvorteilen ineffizient sein, weshalb öffentliche Auftraggeber mehrere Teil- oder Fachlose zusammen vergeben können, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern.[406] Demnach ergibt sich für öffentliche Auftraggeber ein Spannungsfeld aufgrund der vergaberechtlichen Bestimmungen, was z. B. im Hinblick auf die Markt- und Wettbewerbssituation im lizenzierten Briefbereich, welche durch die marktbeherrschende Stellung der DPAG als einzigen Anbieter eines flächendeckenden Zustellnetzes gekennzeichnet ist, für die Wettbewerbsentwicklung im Postsektor von immenser Bedeutung ist.

194. Exemplarisch deutlich wird dieses Spannungsfeld etwa bei einem Beschluss der Vergabekammer (VK) Bund.[407] Dem zugrunde lag ein Nachprüfungsantrag über eine Ausschreibung von Briefdienstleistungen als Gesamtvergabe entgegen der in den Jahren zuvor gehandhabten Praxis einer Losbildung. Als Begründung führte die öffentliche Vergabestelle die Vermeidung eines erhöhten Verwaltungsaufwands bei der zu erwartenden Betreuung mehrerer Vertragsverhältnisse an. Der VK Bund gab dem Nachprüfungsantrag statt und wies den Auftraggeber an, bei weiter bestehender Vergabeabsicht den Auftrag für den streitgegenständlichen Zuständigkeitsbereich in Teillose aufzuteilen. Nach Auffassung der VK Bund besteht gemäß § 97 Abs. 3 Satz 2 GWB eine grundsätzliche Pflicht zur Losbildung neben „dem Mittelstandsschutz, der Wettbewerbsförderung, der Gleichbehandlung sowie der Erhaltung eines breit gestreuten Marktes“.[408]

195. Weniger durch Normen bedingt, als eigens durch die öffentlichen Vergabestellen geschaffen, können mitunter Vergaben ein weiteres zentrales Problem für die Wettbewerbsförderung, Gleichbehandlung und Erhaltung marktlicher Strukturen darstellen. Hierzu zählen eine Verlängerung bestehender Verträge ohne Ausschreibung, sogenannte De-facto-Vergaben, sowie Direktvergaben, was beides unzulässig[409] ist und bei Kenntnisnahme der Wettbewerber zeitnah

---

6 VOL/A kommt es grundlegend auf den absoluten Preisabstand zum nächsthöheren Angebot an; VK Baden-Württemberg, Beschluss vom 21. August 2014 – 1 VK 33/14, VPR 2014, 4453. Eine derartige Prüfung soll bei einer Aufgreifschwelle von 20 Prozent eingeleitet werden; OLG München, Beschluss vom 25. September 2014 – Verg 10/14, ZfBR 2015, 195; OLG Karlsruhe, Beschluss vom 6. August 2014 – 15 Verg 7/14, ZfBR 2014, 809; VK Bund, Beschluss vom 14. Januar 2014 – VK 2-118/13, VPR 2014, 1019. Ein großer Preisabstand zum nächsthöheren Preisangebot aufgrund eines Kalkulationsirrtums kann ebenso die Auftragserteilung nichtig machen; BGH, Urteil vom 11. November 2014 – X ZR 32/14, ZIP 2014, 95; BGH, Urteil vom 7. Juli 1998 – X ZR 17/97, BGHZ 139, 177 ff.

405 Beispielsweise werden Vorleistungen wie das Drucken, Kuvertieren und Sortieren von Briefsendungen getrennt von der physischen Beförderungsleistung ausgeschrieben.

406 § 97 Abs. 3 Satz 3 PostG. Ein Beispiel für eine ineffiziente Losbildung sind Postzustellungsaufträge im Bereich des automatisierten Mahnwesens; vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 57, a. a. O., Tz. 160.

407 VK Bund, Beschluss vom 12. Dezember 2014 – VK 2-101/14, VPR 2015, 2181. Gegen die Entscheidung der VK Bund wurde umgehend Beschwerde beim OLG Düsseldorf eingelegt (OLG Düsseldorf, Az. VII-Verg 40/14). Zu weiteren hier relevanten Nachprüfungsverfahren, die von der VK Bund durchgeführt und wogegen sofortige Beschwerden eingelegt wurden; VK Bund, Beschluss vom 8. April 2015 – VK2-21/15, (OLG Düsseldorf, VII Verg 24/15); Beschluss vom 9. April 2015 – VK2-19/15, (OLG Düsseldorf, VII Verg 25/15; Beschluss vom 16. April 2015 – VK2-27/15, OLG Düsseldorf, VII Verg 27/15).

408 Vgl. bereits zuvor VK Bund, Beschluss vom 9. Mai 2014 – VK 1-26/14, ZfBR 2014, 718.

409 Etwa BGH, Urteil vom 1. Februar 2005 – X ZB 27/04, BGHZ 162, 116.

gerügt[410] werden müsste. Des Weiteren werden die in den Ausschreibungen bekannt gemachten Anforderungen an die Eignung der Bieter tendenziell eher zu hoch als zu niedrig angesetzt.[411] Eignungsnachweise sollen die Fähigkeit des Bietenden zur Auftragserfüllung bekunden und damit die Leistungsbereitstellung gewährleisten; sie haben sich an der ausgeschriebenen Leistung zu orientieren.[412] Zu hoch angesetzte Anforderungen zum Eignungsnachweis fördern prinzipiell die Verhandlungsposition etablierter Postdienstleister, vornehmlich der DPAG, und konterkarieren die von sowohl kleineren und mittleren wie auch die von neu in den Markt eingetretenen Postdienstleistern.

196. Neben zu hohen Anforderungen an die Eignungsnachweise können von den Auftraggebern zuweilen die Leistungsprofile der Aufträge auf die DPAG zugeschnitten sein. Hierfür beispielhaft ist ein Verfahren vor der VK Düsseldorf, in welchem ausschließlich Vorleistungen für eine bundesweite Zustellung adressierter Postsendungen ausgeschrieben und an die Bedingung geknüpft wurden, die Sendungen durch die DPAG zustellen zu lassen.[413] Die VK Düsseldorf sah darin eine vergaberechtswidrige Verletzung des Wettbewerbsgrundsatzes. Demnach sind öffentliche Auftraggeber in ihren Ausschreibungen verpflichtet, Wettbewerb entlang der gesamten postalischen Wertschöpfungskette zu ermöglichen und dem im Vergaberecht implementierten Gleichbehandlungsgrundsatz zu folgen.[414] Das OLG Düsseldorf bestätigte den Beschluss der VK Düsseldorf.

197. Um in der Endzustellung im Wettbewerb zur DPAG treten zu können, schließen sich Postdienstleister zu Verbünden zusammen.[415] Zu diesem Zweck wählen sie gewöhnlich, vornehmlich aus Gründen der Besteuerung sowie Haftung, die Rechtsform einer Kapitalgesellschaft und treten dabei nach außen als ein einziger Bieter auf. Alternativ können die Wettbewerber als eine Bietergemeinschaft i. S. d. §§ 705 ff. BGB auftreten, was mitunter für kleine Postdienstleister geeignet erscheinen kann.[416] Hierzu ist die gegenwärtige, nicht eindeutige Rechtsprechung zu beachten. So erfüllt nach Auffassung des Kammergerichts (KG) Berlin und des OLG Düsseldorf das Eingehen einer Bietergemeinschaft – von Unternehmen auf demselben relevanten Markt – ohne Weiteres den Tatbestand einer Abrede bzw. Vereinbarung i. S. v. § 1 GWB.[417] Während das KG Berlin Bietergemeinschaften unter Einschränkungen als vereinbar mit § 1 GWB ansieht, lässt das OLG Düsseldorf – zumindest dem Wortlaut nach – keine Ausnahmen zu. Konträr hierzu wird die Meinung vertreten, dass eine Bietergemeinschaft prinzipiell zulässig sei und nur dann gegen § 1 GWB verstoße, wenn durch die Bietergemeinschaft der Wettbewerb beeinträchtigt werden würde.[418] Bislang spielt die Option der Gründung von Bietergemeinschaften im Postwesen keine Rolle, da zur Auftragserfüllung gewöhnlich Nachunternehmer mit eingesetzt werden. Die unterschiedliche Rechtsprechung und die damit geschaffene Rechtsunsicherheit dürften den Anreiz zur Gründung von Bietergemeinschaften marginalisieren oder gänzlich unattraktiv machen.

198. Zur Unterstützung öffentlicher Auftraggeber bei der Konzipierung wettbewerbsneutraler Vergabeverfahren im Postsektor empfiehlt die Monopolkommission den zuständigen Stellen die Erstellung eines Leitfadens zu Vergabeverfahren von Postdienstleistungen.[419] Flankierend zu den gegenwärtigen Bestrebungen einer Modernisierung des Vergabe-

---

410 Etwa OLG Brandenburg, Beschluss vom 15. September 2009 – Verg W 13/08, ZfBR 2010, 207.

411 Die Eignungsanforderungen dürfen sich nicht „überraschend“ während des Vergabeprozesses ändern; etwa OLG Saarbrücken, Beschluss vom 15. Oktober 2014 – 1 Verg 1/14, NZBau 2015, 45.

412 § 7 EG Abs. 1 Satz 1 VOL/A.

413 OLG Düsseldorf, Beschluss vom 9. April 2014 – VII-Verg 8/14; VK Düsseldorf, Beschluss vom 28. Januar 2014 – VK-13/2013-L, VPR 2014, 1028.

414 Vgl. dazu auch OLG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 7. Oktober 2011 – 1 Verg 1/11, IBR 2011, 1306.

415 Vgl. Abschnitt 1.1 in diesem Gutachten.

416 Gemäß 6 EG Abs. 2 Satz 2 VOLA/A können Auftraggeber die Rechtsform vorgeben.

417 Auch die Erzeugung von Synergien nivelliere nicht einen Verstoß gegen § 1 GWB; KG Berlin, Beschluss vom 24. Oktober 2013 – Verg 11/13, NZBau 2013, 792; OLG Düsseldorf, Beschluss vom 17. Februar 2014 – VII-Verg 2/14, NZBau 2014, 716; Beschluss vom 9. November 2011 – VII-Verg 35/11, VergabeR 2012, 628.

418 OLG Karlsruhe, Beschluss vom 5. November 2014 – 15 Verg 6/14, VergabeR 2015, 210; OLG Brandenburg, Beschluss vom 16. Februar 2012 – Verg W 1/12, VergabeR 2012, 866; BGH, Urteil vom 13. Dezember 1983 – KRB 3/83, MDR 1984, 421.

419 Vgl. bereits Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 259.

rechts würden mit einem derartigen von Behörden herausgegebenen Leitfaden die Anwendung vergaberechtlicher Bestimmungen zusätzlich erleichtert und in der Folge Wettbewerbsverzerrungen präventiv entgegengewirkt werden.[420]

2.5.2 Modernisierung des Vergaberechts

199. Am 17. April 2014 traten drei Richtlinien zur Modernisierung des EU-Vergaberechts in Kraft.[421] Mit ihnen verbunden ist das maßgebliche Ziel einer Harmonisierung der bestehenden Vergaberichtlinien zur Weiterentwicklung des EU-Binnenmarktes. Neben einer allgemeinen Vereinfachung und Flexibilisierung der Vergabeverfahren sowie einer Erweiterung der elektronischen Vergabe sollen die Richtlinien eine Verbesserung des Zugangs für KMU zu den Vergabeverfahren erreichen.[422] Alle drei Richtlinien sind bis zum 18. April 2016 in nationales Recht umzusetzen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat daraufhin am 30. April 2015 einen Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz – VergModG) vorgelegt, welcher die vergaberechtlichen Vorgaben der §§ 97 ff. GWB neu regelt („GWB-E"), und den das Bundeskabinett am 8. Juli 2015 beschlossen hat.[423]

200. Der Referentenentwurf sieht gemäß § 130 Satz 1 GWB-E vor, dass öffentliche Auftraggeber bei der Vergabe von Aufträgen zur Beschaffung von Postdienstleistungen zwischen wettbewerblichen Verfahrensarten frei wählen können.[424] Demnach wird zukünftig das derzeit noch vorrangig zu verwendende offene Verfahren mit dem nicht offenen Verfahren orientiert an Art. 26 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24/EU (bzw. Art. 44 Abs. 2 der Richtlinie 2014/25/EU) gleichgesetzt. Nach Art. 26 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24/EU (bzw. Art. 44 Abs. 2 der Richtlinie 2014/25/EU) können die Mitgliedstaaten vorschreiben, dass die öffentlichen Auftraggeber offene oder nichtoffene Verfahren nach Maßgabe der Richtlinie 2014/24/EU (bzw. der Richtlinie 2014/25/EU) anwenden können. Die übrigen Arten von Vergabeverfahren (Verhandlungsverfahren, wettbewerblicher Dialog und Innovationspartnerschaft) sind wie bisher nur zulässig, sofern die jeweiligen Voraussetzungen dafür vorliegen. Die vorgesehene Wahlfreiheit soll nach Auffassung des Gesetzgebers Vorteile für Auftragnehmer (z. B. in Form eines geringeren Aufwands bei der Angebotserstellung) und Auftraggeber (z. B. in Form eines geringeren Prüfaufwands) mit sich bringen.

201. Durchgeführt sollen die Vergabeverfahren gemäß § 120 Abs. 1 GWB-E ausschließlich mittels dynamischer elektronischer Verfahren.[425] Dabei entspricht § 120 Abs. 1 GWB-E dem bereits geltenden § 101 Abs. 6 GWB und dient insofern der Umsetzung unter anderem von Art. 34 der Richtlinie 2014/24/EU (bzw. Art. 52 der Richtlinie 2014/25/EU). Die Übermittlung von Teilnahmeanträgen und Angeboten soll zukünftig ebenso vollelektronisch und standardisiert erfolgen. Anstelle bislang eingereichter Bescheinigungen von Behörden oder Dritten in Papierform, welche die Eignungsfähigkeit des Bietenden nachweisen sollen, reicht es zukünftig aus, wenn Bietende öffentlichen Auftraggeber als Nachweis eine elektronische „Einheitliche Europäische Eigenerklärung" (EEE) übermitteln, Art. 59 der Richtlinie 2014/24/EU (bzw. Art.

---

[420] Bereits für andere Wirtschaftssektoren wurden Leitfäden von Behörden erstellt; vgl. etwa Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB 2008), August 2014; BKartA/BNetzA, Gemeinsamer Leitfaden von Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur zur Vergabe von Strom- und Gaskonzessionen und zum Wechsel des Konzessionsnehmers, Zweite, überarbeitete Auflage, 21. Mai 2015.

[421] Richtlinie 2014/23/EU über die Konzessionsabgabe vom 26. Februar 2014, ABl. EU L 94/1 vom 28. März 2014; Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG vom 26. Februar 2014, ABl. EU L 94/65 vom 28. März 2014; Richtlinie 2014/25/EU über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG vom 26. Februar 2014, ABl. EU L 94/244 vom 28. März 2014.

[422] Vgl. Europäischer Rat, Pressemitteilung vom 11. Februar 2014.

[423] Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts (Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien 2014 – Vergaberechtsmodernisierungsgesetz – VergModG), 30. April 2015; Bundeskanzleramt, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/07/2015-07-08-reform-vergaberecht.html?nn=434518, Abruf am 8. Juli 2015. Auf der Grundlage des VergModG soll zudem eine neue Fassung der VgV erarbeitet und unter Zustimmung des Bundesrates verabschiedet werden; diese lag zum Redaktionsschluss dieses Sondergutachtens nicht vor.

[424] Obgleich für Postdienste mit § 130 GWB-E eine spezielle Vorschrift zur Wahl der Verfahrensart enthalten ist (allgemeine Vorschrift: § 119 GWB-E), sind die Vorschriften des Abschnitts 1 des Teils 4, Unterabschnitt 1 und 2, sowie die Verfahrensvorschriften der Vergabeverordnung uneingeschränkt anwendbar; vgl. ebenda, S. 134, 2. Absatz.

[425] Legaldefiniert in § 120 Abs. 2 GWB-E sowie in § 101 Abs. 6 Satz 2 GWB.

40 der Richtlinie 2014/25/EU).[426] Die Europäische Kommission hat hierzu einen ersten Entwurf einer Verordnung zur Einführung des Standardformulars einer EEE am 23. Dezember 2014 sowie eine überarbeitete Fassung im Mai 2015 veröffentlicht.[427]

202. Nach § 114 Abs. 1 GWB-E sind die obersten Bundesbehörden und die Länder dazu verpflichtet, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie über die Anwendung der vergaberechtlichen Vorschriften jährlich bis zum 31. Dezember schriftlich Bericht zu erstatten. Diese Berichte sollen zum einen sicherstellen, dass die etwa in Art. 83 Abs. 2 Satz 1 der Richtlinie 2014/24/EU (bzw. Art. 99 Abs. 2 Satz 1 der Richtlinie 2014/25/EU) gestellten Anforderungen an einer Überwachung der Anwendung der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe und die Konzessionsvergabe an einen jeden Mitgliedsstaat erfüllt werden können. Zum anderen sollen die Berichte dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie dazu dienen, gemäß Art. 83 Abs. 3 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2014/24/EU (bzw. Art. 99 Abs. 3 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2014/25/EU) der Europäischen Kommission bis zum 18. April 2017 und danach alle drei Jahre einen Überwachungsbericht zu übermitteln.[428] Des Weiteren haben die Auftraggeber gemäß § 114 Abs. 2 Satz 1 GWB-E die Daten zu erheben, die für die Erstellung einer bundesweiten Statistik zu öffentlichen Aufträgen und Konzessionen oberhalb und unterhalb der jeweils geltenden Schwellenwerte erforderlich sind, und diese an die zuständige Stelle zu übermitteln. Hiermit soll das Informationsdefizit zum öffentlichen Auftragswesen abgebaut werden; gegenwärtig existieren in Deutschland keine einheitlichen Daten und belastbaren Statistiken.[429] Ferner kann damit etwa der Verpflichtung nach Art. 83 Abs. 3 sowie 85 der Richtlinie 2014/24/EU (bzw. Art. 99 Abs. 3 sowie Art. 101 der Richtlinie 2014/25/EU) nachgekommen werden, einen statistischen Bericht über öffentliche Beschaffungsvorgänge mit Angaben zum geschätzten Gesamtwert solcher Beschaffungen zu verfassen.

203. Nicht im Referentenentwurf explizit mit berücksichtigt wurden etwa eine Höchstgrenze für ein Mindestumsatz als Eignungskriterium zum Nachweis der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. So sieht etwa Art. 58 Abs. 3 der Richtlinie 2014/24/EU unter Berücksichtigung von Art. 80 Abs. 2 der Richtlinie 2014/25/EU die Festsetzung der Höchstgrenze für einen Mindestumsatz zum Nachweis der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vor. Hiermit soll den KMU die Teilnahme an den Vergabeverfahren erleichtert werden. Öffentliche Auftraggeber können als Eignungsnachweis Anforderungen – wie etwa einen bestimmten Mindestumsatz – stellen, die sicherstellen sollen, dass die am Vergabeverfahren teilnehmenden Postdienstleister über die erforderlichen wirtschaftlichen und finanziellen Kapazitäten für die Ausführung des Auftrags

---

[426] Die Einheitliche Europäische Eigenerklärung besteht aus einer förmlichen Erklärung des Wirtschaftsteilnehmers, dass der jeweilige Ausschlussgrund nicht vorliegt und/oder dass das jeweilige Auswahlkriterium erfüllt ist, und enthält die einschlägigen vom öffentlichen Auftraggeber verlangten Informationen. Ferner sind darin der öffentliche Auftraggeber oder der für die Ausstellung der zusätzlichen Unterlagen zuständige Dritte genannt, und es ist darin eine förmliche Erklärung enthalten, dass der Wirtschaftsteilnehmer in der Lage sein wird, auf Anfrage und unverzüglich diese zusätzlichen Unterlagen beizubringen; Art. 59 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24/EU.

[427] EU-Kommission, Durchführungsverordnung (EU) Nr. …/.. Der Kommission vom XXX zur Einführung des Standardformulars für die Einheitliche Europäische Eigenerklärung, http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/V/verordnungsentwurf-eu-kommission-eee-deutsch,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf; ANNEX to the Commission Implementing Regulation establishing the standard form for the European Single Procurement Document (Light), http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/entwurf-durchfuehrungsverordnung-der-eu-kommission-zur-eiinfuehrung-des-standardformulars-fuer-die-einheitliche-europaeische-eigenerklaerung,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf, Abruf am 15. Juni 2015.

[428] Der Überwachungsbericht soll Informationen über die häufigsten Ursachen einer falschen Anwendung oder Rechtsunsicherheit, einschließlich möglicher struktureller oder wiederkehrender Probleme bei der Anwendung der Vorschriften, über das Ausmaß der Beteiligung von KMU an der öffentlichen Auftragsvergabe und über Vorbeugung, Aufdeckung und angemessene Berichterstattung über Fälle von Betrug, Bestechung, Interessenkonflikten und sonstigen schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten im Bereich des öffentlichen Auftragswesens enthalten.

[429] Weder das Gesamtvolumen der öffentlichen Beschaffungen noch die Anzahl der Vergabestellen kann zuverlässig angegeben werden. Schätzungen gehen von einem Volumen der jährlich durch die Behörden des Bundes, der Länder und der Gemeinden vergebenen öffentlichen Aufträge zwischen EUR 160 Mrd. und EUR 360 Mrd. aus; vgl. Richtlinie 2014/24/EU, S. 108. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat bereits einen Auftrag zur Entwicklung einer elektronischen Vergabestatistik vergeben. Berücksichtigt werden sollen Vergaben öffentlicher Aufträge unter- wie oberhalb der EU-Schwellenwerte. In der Statistik sollen zum Beispiel folgende Beschaffungsdaten erfasst und ausgewertet werden können: Art des Vergabeverfahrens, Vergabevolumen, Rahmenvertrag, Berücksichtigung von Gütesiegeln und Zertifikaten zum Nachweis bestimmter Produkt- bzw. Dienstleistungseigenschaften; vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Wettbewerbspolitik/oeffentliche-auftraege,did=190910.html, Abruf am 27. März 2015.

verfügen. Nach der Richtlinie darf der nachzuweisende Mindestumsatz nicht das Zweifache des geschätzten Auftragswertes übersteigen, außer in hinreichend begründeten Fällen. Das Verhältnis z. B. zwischen Vermögen und Verbindlichkeiten kann berücksichtigt werden, wenn der öffentliche Auftraggeber die Methoden und Kriterien für diese Berücksichtigung in den Auftragsunterlagen spezifiziert. Diese Methoden und Kriterien müssen transparent, objektiv und nichtdiskriminierend sein.

204. Ebenfalls nicht im Referentenentwurf mit berücksichtigt wurde die Möglichkeit für öffentliche Auftraggeber, Marktteilnehmer, Behörden und Sachverständige im Rahmen der Vorbereitung der Auftragsvergabe zu konsultieren. Nach Art. 40 f. der Richtlinie 2014/24/EU (bzw. Art. 58 f. der Richtlinie 2014/25/EU) können öffentliche Auftraggeber vor der Einleitung eines Vergabeverfahrens unabhängige Experten, Behörden und Marktteilnehmer für die Planung und Durchführung des Vergabeverfahrens konsultieren. Voraussetzung hierfür ist, dass derartige Marktkonsultationen nicht wettbewerbsverzerrend sind und nicht zu einem Verstoß gegen die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Transparenz führen. Werden Ausschreibungsteilnehmer vorab kontaktiert, so sind gemäß Art. 41 der Richtlinie 2014/24/EU (bzw. Art. 59 der Richtlinie 2014/25/EU) Wettbewerber umfassend über den Inhalt der Marktkonsultationen zu informieren. Behörden sollen gemäß Art. 85 Abs. 3 der Richtlinie 2014/24/EU i. V. m. Erwägungsgrund 121 (bzw. Richtlinie 2014/25/EU, Erwägungsgrund 127) umfassend Orientierungshilfen, Informationen und Unterstützung im Rahmen von Vergabeverfahren bereitstellen, um die Effizienz des öffentlichen Auftragswesens durch umfangreicheres Wissen, stärkere Rechtssicherheit und professionellere Vergabeverfahren zu steigern.

205. Die Monopolkommission begrüßt mit Blick auf den Postsektor grundsätzlich die mit den EU-Richtlinien initiierte Harmonisierung vergaberechtlicher Bestimmungen in Europa sowie die im Zuge der Umsetzung dieser Richtlinien vorgenommene umfassende Überarbeitung des Vierten Teils des GWB. Die neuen EU-Richtlinien sollten bestehende Disparitäten in den Regelwerken der Mitgliedstaaten abbauen, die Vergabeverfahren generell effizienter wie flexibler gestalten und somit zu einer Weiterentwicklung des Binnenmarktes beitragen. Mit der Neustrukturierung des GWB werden die vergaberechtlichen Bestimmungen in eine neue, vergleichsweise stringente Ordnung gebracht, was deren Anwendung prinzipiell vereinfachen sollte.

206. Positiv bewertet die Monopolkommission die auf eine Digitalisierung der Vergabeverfahren abzielenden Maßnahmen. Mit der Einführung der EEE, der Verpflichtung zur Durchführung vollelektronischer Vergabeverfahren sowie zum Betrieb einer elektronischen Vergabestatistik können im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe Effizienzen gehoben und die Transparenz erhöht werden, was wettbewerbsfördernd wirken sollte. Hiervon dürften mittelfristig insbesondere klein- und mittelständische Postdienstleister profitieren, da sie von ihrem überproportional hohen Bearbeitungsaufwand entlastet würden, obgleich sie kurzfristig überproportional hohe IT-Ausgaben zu tätigen hätten. Vergabeverfahren können in Deutschland zwar bereits gegenwärtig vollständig elektronisch abgewickelt werden[430], jedoch gibt es eine Vielzahl an nicht interoperablen elektronischen Vergabeplattformen und keine allgemein verbindlichen Standards.[431] Der durch die Rechtsverbindlichkeit aufgebaute (Zeit-)Druck sollte den Lösungsfindungsprozess substanziell forcieren. Mit der Aufbereitung einer Datenbank zur öffentlichen Beschaffung wird zudem eine wesentliche Informationslücke geschlossen, welche das Monitoring erleichtern und die Qualität ordnungspolitischer Entscheidungen zum Vergaberecht weiter verbessern sollte.

207. Kritisch bewertet die Monopolkommission die öffentlichen Auftraggebern beigemessene Wahlfreiheit bei der Verfahrensart. Die Gleichstellung von nicht offenen mit offenen Vergabeverfahren wird voraussichtlich zu einer vermehrten Anwendung nicht offener Verfahren, bedingt durch den geringeren Prüfungsaufwand bei einer geringeren Anzahl an Bietenden, führen. Der Wettbewerb im Rahmen der Auftragsvergabe wird dadurch gehemmt und Intransparenz geschaffen. Eine bevorzugte Anwendung nicht öffentlicher Verfahren ist vor allem in dem Zeitraum bis zur vollständigen technischen Umstellung zu erwarten. Ist der Umstellungsprozess abgeschlossen, erfolgt der Prüfungsaufwand ohnehin

---

[430] Vgl. Vergabeplattform des Bundes, www.evergabe-online.de, Abruf am 27. März 2015.

[431] Das Projekt XVergabe des Bundes hat beispielsweise zum Ziel, für Interoperabilität der unterschiedlichen Vergabeplattformen und damit für einen plattformübergreifenden Austausch von Daten mittels eines einheitlichen Benutzerzuganges zu sorgen. Daran anknüpfend soll mehr Transparenz in der Vergabepraxis geschaffen werden. So ist geplant, eine systematische elektronische Datenerfassung der Vergabeverfahren in Deutschland zu implementieren, vgl. https://www.xvergabe.org, Abruf am 27. März 2015.

vollelektronisch, sodass kein signifikant höherer Prüfungsaufwand für Auftraggeber bzw. Bearbeitungsaufwand für Bietende bei offenen im Vergleich zu nicht offenen Verfahren zu erwarten ist. Die Monopolkommission empfiehlt daher der Bundesregierung, an § 101 Abs. 7 Satz 1 GWB i. V. m. § 3 EG Abs. 1 VOL/A festzuhalten und offene Verfahren weiterhin als vorrangige Verfahrensart zu deklarieren. Nach Auffassung der Monopolkommission geht aus dem Wortlaut von Art. 26 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24/EU einschließlich Erwägungsgrund 42 nicht zwangsläufig hervor, dass eine Gleichstellung nicht offener mit offenen Verfahren intendiert wird.

208. Ebenso kritisch bewertet die Monopolkommission, dass keine Höchstgrenze für den Mindestumsatz zum Nachweis der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im GWB analog zu Art. 58 Abs. 3 der Richtlinie 2014/24/EU verankert wurde. Hiermit hätte der im geltenden Vergaberecht verankerten Bestimmung zur vorrangigen Berücksichtigung mittelständischer Interessen stärker Ausdruck verliehen werden können. So wäre der Anreiz für KMU zur Angebotsabgabe durch die Absenkung der Anforderungen an den Nachweis der Eignungsfähigkeit erhöht worden. Des Weiteren hätte im GWB berücksichtigt werden können, dass öffentliche Auftraggeber bei der Konzipierung wettbewerbsneutraler Vergabeverfahren durch Sachverständige i. S. d. Art. 40 f. der Richtlinie 2014/24/EU (bzw. Art. 58 f. der Richtlinie 2014/25/EU) beraten werden können.

2.6 Behördliche Untersuchungen

2.6.1 Kostenprüfung und regulatorische Datenerfassung

209. Im Zentrum eines jeden Verfahrens der Bundesnetzagentur steht eine Kostenprüfung, bei der sie die von der DPAG geltend gemachten Kosten mit dem gesetzlich vorgegebenen Kostenmaßstab, KeL, vergleicht. Hierzu hat die DPAG der Bundesnetzagentur gemäß § 2 Abs. 1 PEntgV (genehmigungsbedürftige Entgelte in Einzelgenehmigungsverfahren) bzw. gemäß § 5 Abs. 1 PEntgV (genehmigungsbedürftige Entgelte in Price-Cap-Verfahren und nicht genehmigungsbedürftige Entgelte) die hierfür relevanten Unterlagen über die unternehmerischen Kosten und Erträge zu übermitteln. Die Unterlagen enthalten von externen Wirtschaftsprüfern attestierte Informationen zum Jahresabschluss (externe Rechnungslegung) sowie von Dritten ungeprüfte Informationen, welche die DPAG fürs eigene Controlling aufbereitet hat (interne Rechnungslegung). Die Bundesnetzagentur prüft die übermittelten buchhalterischen Kosten bzw. Ist-Kosten zunächst auf Nachvollziehbarkeit und Plausibilität. Hierzu vollzieht sie im Wege einer Überleitungsrechnung die Aufwandspositionen ausgehend von den Daten aus der Gewinn- und Verlustrechnung nach. Die Prüfung umfasst ferner einen Abgleich zwischen den aktuell übermittelten Daten und den ihr bisher vorliegenden Kostendaten aus vorangegangenen Verfahren. Anschließend untersucht die Bundesnetzagentur die gesamte Wertschöpfungskette der postalischen Beförderung (sogenannter Top-down-Ansatz), indem sie die in jeder Prozessstufe anfallenden Personal- und Materialaufwendungen einschließlich sonstiger betrieblicher Aufwendungen sowie Abschreibungen auf ihre Notwendigkeit für die Beförderung hin überprüft. Sie führt gegebenenfalls weiterführende empirische Analysen mittels Methoden der Deskriptiven und Induktiven Statistik unter Rückgriff auf externe marktrelevante Daten durch, sofern die Daten auf hinreichend disaggregierter Ebene vorliegen. Nach § 3 Abs. 3 Satz 2 und 3 PEntgV kann die Bundesnetzagentur außerdem Preise solcher Unternehmen als Vergleich heranziehen, die entsprechende Leistungen auf vergleichbaren Märkten im Wettbewerb anbieten, soweit die Besonderheiten der Vergleichsmärkte berücksichtigt werden.

210. Die Monopolkommission hält die bisher durchgeführten Kostenprüfungen der Bundesnetzagentur auf Grundlage der ihr vorliegenden Informationen für notwendig. Ebenso erscheint der Monopolkommission der betriebene Prüfaufwand angemessen, obwohl es ihr aufgrund ihres eingeschränkten Akteneinsichtsrechtes nicht möglich ist, die Kostenprüfungen eingehender zu untersuchen. Ungeachtet dessen sieht die Monopolkommission Verbesserungspotenziale. Ihrer Ansicht nach bergen sowohl die geprüften wie auch die nicht geprüften Unterlagen, die von der DPAG übermittelt werden, einen erheblichen Bewertungsspielraum bei der Datenaufbereitung. Insbesondere im Hinblick auf die Verbundzustellung von Briefen und Paketen – sichtbar auch durch den neu formierten Geschäftsbereich „Post - E-Commerce - Parcel“ der DPAG – i. V. m. der generellen Problematik um eine verursachungsgerechte Allokation von Gemeinkosten sowie der Ausnutzung bilanzpolitischer Spielräume könnte für die DPAG als marktbeherrschenden Postdienstleister der Anreiz bestehen, die Daten in einer Form zu aggregieren und vorzulegen, dass sie zwar den behördlichen Anforderun-

gen entsprechen, aber zugleich eine verursachungsgerechte Kostenidentifizierung erheblich erschweren können.[432] Die sich daraus speisende Informationsasymmetrie zwischen Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden einerseits und der DPAG andererseits könnte von Letzterer strategisch im Sinne der eigenen Unternehmensinteressen ausgenutzt werden, etwa zur Quersubventionierung von Bereichen, in denen die DPAG anders als im Privatkundenbriefgeschäft im Wettbewerb steht, oder zur Diskriminierung von Wettbewerbern.[433]

211. Zur Effektivierung der Regulierung im Postwesen, vor allem zum Abbau der Informationsasymmetrie zwischen den Behörden und der DPAG und zur Minderung des Missbrauchspotenzials, hat die Monopolkommission bereits in der Vergangenheit zwei Empfehlungen abgegeben: die Verwendung eines analytischen Kostenmodells im Rahmen der Kostenprüfung sowie einen unmittelbaren Zugriff auf interne Prozessdaten des Marktbeherrschers.[434] Eine behördliche Umsetzung der Empfehlungen steht bislang aus.

212. Die Monopolkommission spricht sich wiederholt dafür aus, dass die Bundesnetzagentur ihre Kosteneffizienzprüfungen zukünftig auf ein analytisches Kostenmodell gründet, wie es § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 TKG bereits explizit vorsieht und im Telekommunikationsbereich gängige Praxis ist.[435] Hiernach würden die buchhalterischen Kosten bzw. Ist-Kosten der DPAG nicht mehr heuristisch nach Effizienzkriterien der Bundesnetzagentur geprüft, sondern stringent an den Kosten eines hypothetischen effizienten Unternehmens im Wettbewerb gemessen (sogenannter Bottom-up-Ansatz).[436] Die Verwendung eines analytischen Kostenmodells geht somit über den reinen Preisvergleich des § 3 Abs. 3 Satz 2 und 3 PEntgV hinaus. Eine Änderung der PEntgV wäre insoweit nicht notwendig, als § 3 Abs. 3 PEntgV die Kostenprüfung mittels eines analytischen Kostenmodells nicht ausschließt. Die Verwendung eines solchen Kostenmodells würde zu einer vergleichsweise detaillierten Effizienzanalyse i. S. d. Gesetzes wie auch zu einer vermehrten Transparenz bei den behördlichen Entscheidungen führen.

213. Die Monopolkommission plädiert ebenso erneut für eine direkte Datenerhebung bei der DPAG durch die Bundesnetzagentur aus (sogenannte regulatorische Datenerfassung). Der Bundesnetzagentur soll damit ermöglicht werden, unmittelbar auf das gesamte Spektrum an internen (Roh-)Daten der DPAG zuzugreifen, sofern sie im Zusammenhang mit der Erbringung von Postdienstleistungen stehen. Durch die bisherige Praxis der Bundesnetzagentur, ausschließlich die ihr von der DPAG übermittelten Unterlagen im Rahmen von Regulierungs- und Missbrauchsverfahren zu verwenden, gewährt sie der DPAG implizit Bewertungsspielraum bei der Datenaufbereitung. Für die Umsetzung des Konzeptes der regulatorischen Datenerfassung bedarf es zum einen einer Einrichtung eines IT-Netzwerkes, mit dem eine datenschutzrechtlich konforme Datenübertragung und -auswertung zwischen der Bundesnetzagentur und der DPAG sichergestellt wird. Der Materialaufwand dürfte dabei aufseiten der Bundesnetzagentur ungleich größer sein als bei der DPAG. Zum anderen setzt eine effiziente Datennutzung der Behörden ein umfassendes wie detailliertes Verständnis über die einzelnen Produktionsprozesse und Einzeldaten voraus. Gerade weil es keinen branchenspezifischen Standard zur Datenerfassung bzw. -haltung gibt, sollte die Bundesnetzagentur konkrete Vorgaben zur internen Rechnungslegung gemäß § 10 Abs. 2 Satz 3 PostG machen. Wie die Implementierung eines analytischen Kostenmodells wird auch die der regulatorischen Datenerfassung vom Rechtsrahmen abgedeckt.

214. Die Monopolkommission verkennt nicht, dass die Implementierung eines analytischen Kostenmodells sowie des Konzeptes der regulatorischen Datenerfassung die ohnehin knappen Ressourcen der Bundesnetzagentur kurzfristig in

---

[432] Vgl. ausführlicher bereits Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Abschnitte 2.2.2. und 2.5. Zur Bilanzpolitik vgl. etwa Wöhe, B., Bilanzierung und Bilanzpolitik – Betriebswirtschaft, Handelsrecht und Steuerrecht, 10. Aufl., München 2015.

[433] Vgl. Abschnitte 1.1.1, 1.2.2, 2.3.1 und 2.3.2 in diesem Gutachten.

[434] Zum analytischen Kostenmodell vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., 4.6.3; Sondergutachten 57, a. a. O., Tz. 139 f., zum Datenzugriff der Bundesnetzagentur vgl. Sondergutachten 67, a. a. O., Abschnitt 4.3.

[435] Vgl. Monopolkommission, Telekommunikation 2013: Vielfalt auf den (Telekommunikations-)Märkten, Sondergutachten 66, Baden-Baden 2014, Abschnitte 4.2.3 und 4.2.4.; Telekommunikation 2009: Klaren Wettbewerbskurs halten, Sondergutachten 56, Baden-Baden 2010, Tz. 225 ff.; Neu, W./Neumann, K.-H./Vogelsang, I. (WIK-Consult), Analyse von alternativen Methoden zur Preisregulierung, Studie für das Bundesamt für Kommunikation, Bad Honnef 2012, S. 31 ff., 47 ff.

[436] Vgl. ERGP, Exploration of challenges to overcome when implementing a net cost calculation methodology based on a reference scenario – Benchmark of experiences, ERGP (14) 15 - report on benchmark of experiences., 8. November 2014.

substanziellem Maße binden würden. Sie verweist jedoch auf die damit unmittelbar einhergehende Effektivierung der Regulierung und die sich mittel- bis langfristig einstellenden Entlastungen beim Prüfungsaufwand. Die Monopolkommission empfiehlt der Bundesnetzagentur, ein analytisches Kostenmodell zunächst additiv in den Kostenprüfungen für einen Übergangszeitraum zu verwenden. Die konkrete Spezifikation des Kostenmodells könnte nach Auffassung der Monopolkommission in Abstimmung mit Marktteilnehmern und Experten eruiert werden. Um wertvolle Erfahrungen im Umgang mit der Vielschichtigkeit von Unternehmensdaten zu sammeln, bieten sich zunächst Datenstichproben an, die mit begrenztem Aufwand im Rahmen der Effizienzprüfung analysiert werden können.

2.6.2 Marktaufsicht und -beobachtung

215. Zur Durchführung von Regulierungs- und Missbrauchsverfahren im Postbereich standen der Bundesnetzagentur und dem Bundeskartellamt im aktuellen Berichtszeitraum begrenzte Ressourcen zur Verfügung. Die für das Postwesen zuständige Beschlusskammer 5 der Bundesnetzagentur umfasste bis zu sieben Mitglieder; diese brachten ihre Kompetenzen und Erfahrungen auch anderweitig innerhalb der Bundesnetzagentur ein.[437] Die Beschlusskammer 5 wurde z. T. von Fachreferaten der Bundesnetzagentur substanziell unterstützt.[438] In der mit dem Postbereich betrauten 9. Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes beschäftigte sich ein Berichterstatter schwerpunktmäßig mit Postthemen. 2014 wurde zusätzlich ein Referent mit eingebunden. Die Vorsitzende und eine weitere Berichterstatterin in ihrer Eigenschaft als drittes Mitglied des Beschlussgremiums waren ebenfalls mit Postthemen befasst. Bei Bedarf standen zusätzlich Ressourcen der Grundsatzabteilung des Bundeskartellamtes zur Verfügung. Ferner waren die Vergabekammern des Bundes für die Prüfung der Vergabe öffentlicher Aufträge im Postbereich zuständig.

216. Für die Entscheidungsträger aus der Politik, den Behörden und den Unternehmen sind aussagekräftige Informationen über die Entwicklung der Postmärkte essenziell. Zur Informationsgewinnung und -diffusion trägt die Bundesnetzagentur grundlegend bei. Sie veröffentlicht zum einen jährlich einen Bericht über den lizenzpflichtigen Briefbereich, indem sie die Marktverhältnisse und -geschehen bei der gewerbsmäßigen Beförderung von Briefen bis 1.000 g analysiert.[439] Hierfür erhebt sie Marktdaten bei Briefdienstleistern auf Grundlage ihres Auskunfts- und Prüfungsrechtes gemäß § 45 PostG, weshalb sie bei ihren Studien eine Marktabdeckung von stets fast 100 Prozent erreicht. Zum anderen lässt die Bundesnetzagentur einen jährlichen Bericht über nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsleistungen von einer externen Beratungsgesellschaft erstellen.[440] Diese führt die Untersuchung ohne Beteiligung der Bundesnetzagentur selbständig durch, weshalb unter anderem die Rücklaufquote seit Jahren unter 20 Prozent liegt.[441] Darüber hinaus gibt es noch weitere unabhängige Studien zu den KEP-Märkten, jedoch erschweren unterschiedliche Erhebungsmethoden, Intransparenz bei der Datenerfassung und abweichend vorgenommene Marktabgrenzungen die Vergleichbarkeit z. T. erheblich.[442]

---

[437] Die Vorsitzende der Beschlusskammer 5 ist derzeit bis auf Weiteres mit den Aufgaben der Abteilung 3 „Internationales/Regulierung Post“ für die Referate 314-318 betraut; vgl. BNetzA, http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/UeberdieAgentur/Organigramm/OrganigrammOhneNamen.pdf;jsessionid=5E38BA5FFF38433D366663543BD670B3?__blob=publicationFile&v=4, Abruf am 23. September 2015.

[438] Die originären Aufgabenschwerpunkte der Fachreferate (Referate 314-318) umfassen die Bearbeitung betriebswirtschaftlicher, ökonomischer und rechtlicher Grundsatzfragen zum Postwesen sowie die Koordinierung der Zusammenarbeit mit internationalen Behörden.

[439] Vgl. BNetzA, Marktbeobachtung, Lizenzpflichtige Postdienstleistungen; http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1412/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen_Institutionen/Marktbeobachtung/LizenzpflichtigePostdienstleistungen/lizenzpflichtigepostdienstleistungen-node.html;jsessionid=1EA50372D386E5B7D84A47972BFEA92F, Abruf am 5. Mai 2015.

[440] Vgl. BNetzA, Marktbeobachtung – Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen, http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1412/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen_Institutionen/Marktbeobachtung/NichtlizenzpflPostdienstleistungen/nichtlizenzpflpostdienstleistungen-node.html, Abruf am 5. Mai 2015.

[441] Die acht größten KEP-Dienstleister nahmen an der Erhebung unter Veröffentlichung anonymisierter Daten stets teil.

[442] Zur allgemeinen Problematik der Datenerfassung und -auswertung im Bereich nicht lizenzpflichtiger Postdienstleistungen vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Abschnitt 1.5.3 sowie Tz. 216 ff. in diesem Gutachten. Zur Problematik um die Vergleichbarkeit von Studien zum Bereich nicht lizenzpflichtiger Postdienstleistungen aufgrund unterschiedlicher Methodenansätze vgl. WIK, Postmarkterhebung 2014 – Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsleistungen, Endbe-

217. Die Erkenntnisse aus beiden Marktberichten fließen in komprimierter Form in den Jahresbericht und den zweijährlich veröffentlichten Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur zum Postwesen nach § 47 Abs. 1 Satz 1 PostG ein.[443] Darüber hinaus führte die Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum erstmalig Erhebungen der wesentlichen Arbeitsbedingungen bei Lizenznehmern und Subunternehmern im Briefbereich sowie eine Umfrage zu den Herausforderungen des Post-Universaldienstes auf Grundlage eines von ihr zuvor veröffentlichten „Impulspapieres“ durch.[444]

218. Effizienzsteigerungen bei den behördlichen Ermittlungen lassen sich insbesondere mittels einer intensiven Zusammenarbeit der Behörden erzielen. Sowohl das PostG wie auch das GWB sehen eine aktive Zusammenarbeit zwischen der Bundesnetzagentur und dem Bundeskartellamt in § 48 Satz 1 und 2 PostG sowie § 50c Abs. 1 GWB explizit vor. Während bereits beide Behörden über die Abgrenzung sachlich und räumlich relevanter Märkte und die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung im Rahmen der Ex ante-Regulierung im Einvernehmen gemäß § 48 Satz 1 und 2 PostG entscheiden, erfolgt nach Aussagen der Behörden jedoch bislang kein weitreichender Informationsaustausch i. S. d. § 50c Abs. 1 GWB. Die Auskunfts- und Ermittlungsbefugnisse unterscheiden sich zwischen der Bundesnetzagentur und dem Bundeskartellamt in Teilen. So stehen der Bundesnetzagentur mit § 44 Satz 2 PostG i. V. m. § 76 TKG 1996 bzw. § 128 TKG prinzipiell dieselben Ermittlungsbefugnisse zu wie dem Bundeskartellamt mit § 57 GWB, sofern die Verweisungen des PostG auf das TKG nicht starr ausgelegt werden bzw. eine Aktualisierung der Verweisungen vonseiten des Gesetzgebers vorgenommen wird.[445] Unterschiede gibt es hingegen bei den Auskunftsbefugnissen. Während § 45 PostG der Bundesnetzagentur ein Auskunfts- und Prüfungsrecht bei im Postwesen tätigen Unternehmen und Vereinigungen von Unternehmen einräumt, gewährt § 59 GWB dem Bundeskartellamt ein umfassendes Auskunftsverlangen.[446]

219. Damit die Bundesnetzagentur ihren hoheitlichen Aufsichtsaufgaben entsprechend nachkommen kann, bedarf es einer konsistenten und eindeutigen Rechtsgrundlage. Gegenwärtig besteht aber Rechtsunsicherheit, weil das 1998 in Kraft getretene und seitdem inhaltlich nicht veränderte PostG z. T. starr auf Vorschriften des 1996 in Kraft getretenen und 2004 novellierten TKG 1996 verweist.[447] Insbesondere die Verweisungen des § 44 Satz 2 PostG auf §§ 66 bis 71, 74 bis 81, 83 und 84 TKG 1996 sind aufgrund der sich im Zuge der Novellierung des TKG veränderten Nummerierung veraltet.[448] Darunter fällt etwa § 44 Satz 2 PostG i. V. m. § 76 TKG 1996, der der Bundesnetzagentur bis zur Novellierung des TKG in 2004 dieselben umfassenden Ermittlungsbefugnisse wie dem Bundeskartellamt eingeräumt hat, da § 76 TKG 1996 § 57 GWB nachgebildet ist. Während § 76 TKG nunmehr die Beeinträchtigung von Grundstücken und Gebäuden thematisiert, werden die Ermittlungsbefugnisse neuerdings in § 128 TKG erfasst.

220. Von der starren Verweisung ist auch die Berichtspflicht der Monopolkommission betroffen, welche in § 44 Satz 2 PostG i. V. m. § 81 Abs. 3 TKG 1996 geregelt ist.[449] Durch die Änderung der Nummerierung entspricht § 81 Abs. 3 TKG

---

richt, Studie für die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Bad Honnef 2014, S. 11. Zur Problematik um den eingeschränkten Bestand an zur Verfügung stehenden und transparenten Marktdaten vgl. WIK/TÜV Rheinland, Monitoring Brief- und KEP-Markt 2014, a. a. O., S. 58; WIK, Postmarkterhebung 2014 – Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen und postnahe Beförderungsleistungen, a. a. O., S. 4 und S. 13.

443 Vgl. BNetzA, Berichte der Bundesnetzagentur, http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/berichte-node.html, Abruf am 5. Mai 2015.

444 Zu den Erhebungen wesentlicher Arbeitsbedingungen im Briefbereich vgl. Abschnitt 2.7 und zur Umfrage zu den Herausforderungen des Post-Universaldienstes vgl. Abschnitt 2.4.1 jeweils in diesem Gutachten.

445 Vgl. hierzu Tz. 219 in diesem Gutachten.

446 Die in der Vorschrift des § 37 PostG geregelte Berichtspflicht stellt keine eigenständige Ermächtigungsgrundlage der Bundesnetzagentur dar, sondern hat auf eine informationelle Inanspruchnahme durch die Europäische Kommission zurückzugehen; vgl. Katzschmann, in: Groebel/Katzschmann/ Koenig/Lemberg, Rn. § 37 D.1043.

447 Vgl. Telekommunikationsgesetz vom 22. Juni 2004, BGBl. I S. 1190, das zuletzt durch Art. 22 des Gesetzes vom 25. Juli 2014, BGBl. I S. 1266, geändert worden ist, mit Telekommunikationsgesetz vom 25. Juli 1996, BGBl. I S. 1120, m. W. v. 1. Januar 2015. Zum Anpassungsbedarf der Rechtsverweisungen des PostG auf das TKG vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 304; Sondergutachten 62, a. a. O., Tz. 115 ff.; Sondergutachten 57, a. a. O., Tz. 190. Zur ausführlichen Kommentierung der Novellierung des TKG in 2004 vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 40, a. a. O.

448 Vgl. etwa Wojtek, in: Groebel/Katzschmann/Koenig/Lemberg, § 34 Rn. D.985.

449 Vgl. bereits Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 305 und insbesondere Sondergutachten 62, a. a. O., Tz. 172 ff. sowie Sondergutachten 57, a. a. O., Tz. 192.

1996 gegenwärtig § 121 Abs. 2 TKG. Obgleich der Gesetzgeber mit § 121 Abs. 2 Satz 3 TKG im Zuge einer erneuten Novellierung des TKG in 2007 eine neue Vorschrift eingefügt hat, nach der die Monopolkommission Einsicht nehmen kann „in die bei der Bundesnetzagentur geführten Akten einschließlich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, soweit dies zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist“, entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass derart neu eingefügte Vorschriften nicht von einer zuvor bestehenden Verweisung im PostG erfasst und somit von einer Anwendung ausgenommen sind.[450] Die Bundesnetzagentur verwehrt der Monopolkommission darauf verweisend bislang eine vollumfängliche Einsichtnahme in entscheidungsrelevante Unterlagen wie etwa Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, sodass der Monopolkommission nur ein limitiertes Akteneinsichtsrecht zur Verfügung steht.

221. Von einer Vielzahl an Marktteilnehmern wurde die Arbeit der Bundesnetzagentur und, soweit betreffend, die des Bundeskartellamtes gegenüber der Monopolkommission positiv hervorgehoben. Moniert wurden dagegen die Langwierigkeit der behördlichen (und auch gerichtlichen) Verfahren sowie eine fehlende Transparenz bei den Entscheidungen der Bundesnetzagentur. Die Monopolkommission kann die Arbeit der Bundesnetzagentur und des Bundeskartellamtes nur auf Grundlage ihres eingeschränkten Akteneinsichtsrechtes bewerten. Ohne ein vollumfängliches Akteneinsichtsrecht i. S. d. § 121 Abs. 2 Satz 3 TKG kann die Monopolkommission ihren Gesetzesauftrag nur bedingt erfüllen. Die Monopolkommission empfiehlt der Bundesregierung aufgrund der starren Rechtsverweisungen des PostG sowie der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes, aber auch zur Erhöhung der Verfahrenstransparenz bei der Bundesnetzagentur, die Aufnahme einer Vorschrift in das PostG analog zu § 121 Abs. 2 TKG, welche den Gesetzesauftrag der Monopolkommission explizit definiert.[451]

222. Daran anknüpfend empfiehlt die Monopolkommission der Bundesregierung eine Aktualisierung der Verweisungen des PostG auf das TKG, um die bestehende Rechtsunsicherheit über die Reichweite einzelner Verweise zu beseitigen. Insbesondere die Verweisungen des § 44 Satz 2 PostG auf §§ 66 bis 71, 74 bis 81, 83 und 84 TKG 1996 sind aufgrund der sich im Zuge der Novellierung des TKG veränderten Nummerierung veraltet.

223. Ferner sollten zur Effektivierung der Marktaufsicht die in § 45 PostG geregelten Auskunftsbefugnisse der Bundesnetzagentur auch auf nicht im Postwesen tätige Unternehmen und Vereinigungen von Unternehmen ausgeweitet werden. So bestehen heute bereits Interdependenzen zwischen dem Markt für Briefsendungen und dem für elektronische Postdienstleistungen, beispielhaft sichtbar bei der Hybridpost. Die Bundesnetzagentur ist jedoch derzeit nicht in der Lage, Versender von Briefen und Paketen sowie nicht im Postwesen tätige Unternehmen auf Grundlage von § 45 PostG zu befragen und alle marktrelevanten Informationen zu erheben. Die Monopolkommission empfiehlt daher der Bundesregierung, einen § 45 Abs. 1 Nr. 3 PostG ins Gesetz mit aufzunehmen, der der Bundesnetzagentur umfassende Auskunftsbefugnisse bei Versendern von Briefen und Paketen sowie nicht im Postwesen tätigen Unternehmen zur Ausübung ihrer hoheitlichen Aufgaben zuweist. Es sollte im Ermessen der Bundesnetzagentur liegen, in welchem Umfang und für welche Märkte die Bundesnetzagentur von den Auskunftsbefugnissen Gebrauch macht. Weitere, konkrete Vorgaben sollten unterbleiben, um so etwa dem technologischen Wandel ausreichend Rechnung zu tragen und der Bundesnetzagentur größtmögliche Flexibilität einzuräumen.

224. Die Monopolkommission empfiehlt der Bundesnetzagentur eine umfangreichere Ausgestaltung ihrer Marktuntersuchungen zum lizenzpflichtigen Briefbereich. Besonders in stark konzentrierten Märkten ist eine umso detaillierte Berichterstattung notwendig, um Entscheidungsträger aus allen Bereichen mit relevanten Informationen zu versorgen und so Veränderungen herbeizuführen. Beispielsweise sollten jährlich Marktdaten zu den einzelnen, z. T. unterschiedlichen sachlich relevanten Märkten angehörenden Briefdienstleistungen veröffentlicht werden, so wie es bis 2009 der Fall war.[452] Zudem sollten detaillierte Statistiken zur räumlichen Marktkonzentration, z. B. zur regionalen Verteilung von zugestellten Briefsendungen, in der Marktberichterstattung erfasst werden.[453]

---

[450] BVerwG, Beschluss vom 31. Januar 2006, 6 B 78.05; Beschluss vom 28. März 2006, 6 C 13.05.

[451] Für einen Formulierungsvorschlag vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 62, a. a. O., Tz. 174; Sondergutachten 57, a. a. O., Tz. 192.

[452] Vgl. BNetzA, Marktuntersuchung – Bericht über den lizenzpflichtigen Briefbereich 2014, a. a. O. mit Zwölfte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen, Bonn 2009.

[453] Vgl. WIK/TÜV Rheinland, Monitoring Brief- und KEP-Markt 2014, a. a. O., S. 58.

225. Es besteht nach Auffassung der Monopolkommission ebenso zusätzlicher Informationsbedarf im Bereich nicht lizenzpflichtiger Postdienstleistungen und postnaher Beförderungsleistungen. Auch in Anlehnung an die in der „Roadmap“ formulierten Maßnahmen der Europäischen Kommission sollten alle relevanten Marktdaten zu inländischen und grenzüberschreitenden Paketsendungen veröffentlicht werden.[454] Zur Erhöhung der Rücklaufquote der in Auftrag gegebenen Studien sollten die Auskunftsbefugnisse der Bundesnetzagentur nach § 45 PostG nutzbar gemacht werden, indem sie sich an der Datenerhebung beteiligt. Die Vergabe von Aufträgen sollte die Bundesnetzagentur an die Einhaltung der von ihr vorgegebenen Grundsätze zur Datenerfassung und -modellierung knüpfen. Hierzu könnte die Bundesnetzagentur einen Leitfaden in Kooperation mit Postdienstleistern und Experten veröffentlichen, ähnlich dem des Bundeskartellamtes, der sich z. B. an den Standards der Qualitätssicherung in der amtlichen Statistik orientiert.[455] In dem Leitfaden könnten Marktindikatoren definiert werden, die einen branchenspezifischen Standard repräsentieren. Durch einen solchen Leitfaden könnte nicht nur die Transparenz bei den eigens in Auftrag gegebenen Studien erhöht werden, sondern auch deren Vergleichbarkeit untereinander sowie gegebenenfalls zu Studien Dritter.

226. Im Hinblick auf die marktprägende Stellung der DPAG sowohl im Brief- wie auch im Paketbereich, die bestehenden Missbrauchspotenziale und das eingeschränkte Angebot an Marktdaten empfiehlt die Monopolkommission dem Bundeskartellamt die Durchführung einer Sektoruntersuchung gemäß § 32e GWB.[456] Die durch die Sektoruntersuchung gewonnenen Informationen könnten gemäß § 50c Abs. 1 GWB mit der Bundesnetzagentur ausgetauscht und für zukünftige Missbrauchsverfahren nutzbar gemacht werden. Die Bundesnetzagentur könnte ihrerseits dem Bundeskartellamt die ihr bereits zur Verfügung stehenden relevanten Informationen übermitteln. Die Monopolkommission empfiehlt daher beiden Behörden, die Zusammenarbeit zu intensivieren und eine enge Kooperation i. S. d. § 50c Abs. 1 GWB einzugehen.

2.7 Gesetzlicher Mindestlohn

227. Seit dem 1. Januar 2015 gilt in Deutschland grundsätzlich der allgemeine gesetzliche Mindestlohn in Höhe von EUR 8,50 pro Stunde, §§ 1 Abs. 1, 2 Satz 1 Mindestlohngesetz (MiLoG)[457]. Ziel des Gesetzes ist es, Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen zu schützen und einen Lohnunterbietungswettbewerb zwischen den Unternehmen zulasten der Arbeitnehmer zu verhindern.[458] Hiervon explizit ausgenommen sind etwa die in der Übergangsregelung benannten Zeitungszusteller.[459] Ein Mindestlohn von EUR 8,50 gilt ausnahmslos erst ab dem 1. Januar 2018. Mit der Einführung des Mindestlohnes verbunden sind auch Pflichten zur Arbeitszeitaufzeichnung und Regelungen zur Haftung des Auftraggebers. So haben Arbeitgeber die Arbeitszeiten ihrer Arbeitnehmer individuell zu dokumentieren, zu kontrollieren und die entsprechenden Aufzeichnungsunterlagen gegebenenfalls der Zollverwaltung als zuständiger Prüfbehörde vorzulegen, § 17 Abs. 1, 2 MiLoG i. V. m. § 8 Abs. 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch. Bei einer Fremdvergabe von Aufträgen zur Erbringung von Werk- und Dienstleistungen haftet der Auftraggeber wie ein Bürge, etwa für die Verpflichtung des Auftragnehmers, eines Nachunternehmers oder eines von dem Unternehmer oder einem Nachunternehmer beauftrag-

---

[454] Vgl. Mitteilung der Kommission, Fahrplan für die Vollendung des Binnenmarkts für die Paketzustellung – Stärkung des Vertrauens in die Zustelldienste und Förderung des Online-Handels, COM(2013) 886 final, a. a. O., S. 12 f.

[455] Vgl. BKartA, Standards für ökonomische Gutachten vom 20 Oktober 2010, Bonn; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, die Qualitätsstandards der amtlichen Statistik, Wiesbaden 2006.

[456] Vgl. hierzu auch Tz. 37 f. und Tz. 239 f. in diesem Gutachten.

[457] Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns, Art. 1 G. vom 11. August 2014, BGBl. I S. 1348. Der Mindestlohn von EUR 8,50 gilt zunächst bis zum 31. Dezember 2017, danach gilt die von einer eingesetzten Mindestlohnkommission bestimmte Höhe, § 9 Abs. 1 MiLoG.

[458] Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Fragen zum gesetzlichen Mindestlohn, 1. Januar 2015, S. 7 ff.

[459] Die allgemeine Übergangsregelung ist in § 24 Abs. 1 MiLoG enthalten, die spezielle Ausnahmeregelung für Zeitungszusteller in § 24 Abs. 2 MiLoG. Zeitungszusteller sind gemäß § 24 Abs. 2 Satz 3 MiLoG Personen, die in einem Arbeitsverhältnis ausschließlich periodische Zeitungen oder Zeitschriften an Endkunden zustellen; dies umfasst auch Zustellerinnen und Zusteller von Anzeigenblättern mit redaktionellem Inhalt.

ten Verleihers zur Zahlung des gesetzlichen Mindestlohnes an die Arbeitnehmer, § 13 MiLoG i. V. m. § 14 Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG).[460] Eine Überarbeitung des MiLoG ist bereits angekündigt worden.[461]

228. Auch das PostG und das GWB berücksichtigen soziale Belange; das PostG führt in § 2 Abs. 2 Nr. 5 PostG die Berücksichtigung sozialer Belange sogar explizit als Regulierungsziel auf. Weiter ist nach der in § 6 Abs. 1, 3 Satz 1 Nr. 3 PostG beschriebenen Sozialklausel die Erteilung einer Brieflizenz nach §§ 5 ff. PostG zu versagen, wenn bekannt gewordene Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, erheblich unterschreitet. Im Rahmen der Entgeltregulierung können marktbeherrschende Unternehmen nach § 20 Abs. 2 Satz 2, 1. Halbsatz PostG die Kosten für die Einhaltung der im lizenzpflichtigen Bereich üblichen Arbeitsbedingungen geltend machen, wenn diese für die Leistungserstellung notwendig sind. Gemäß § 97 Abs. 4 Satz 2 GWB kann die Auftragsvergabe öffentlicher Einrichtungen an die Berücksichtigung sozialer Aspekte geknüpft werden.[462]

229. Das Postwesen ist in besonderer Weise von Subunternehmertum gekennzeichnet, wichtige Prozesse der Wertschöpfungskette und zur Erbringung des Universaldienstes werden durch Subunternehmen erbracht. Beispielsweise setzt die DPAG im Briefbereich für die Leerung von Briefkästen, für Fahrten zwischen den Briefzentren und für den Betrieb von Postagenturen Subunternehmern ein. Ebenso greifen die engsten Wettbewerber der DPAG bei der Endzustellung von Paketen auf Subunternehmen zurück.[463] Damit einhergehen aber oftmals prekäre Arbeitsverhältnisse für die Betreffenden, welche durch einen Preisunterbietungswettbewerb zwischen den Subunternehmern forciert werden. Ein solcher kann sich einstellen, da bis auf einen Führerschein keine weiteren wesentlichen Anforderungen an Abhol- und Zustelldienste gestellt werden und gerade kleine Subunternehmer weder Mitglied eines Arbeitgeberverbandes sind, noch einen Betriebsrat haben.[464]

230. Die Bundesnetzagentur wurde Anfang 2013 durch Beschluss ihres Beirates aufgefordert, eine Vollerhebung der wesentlichen Arbeitsbedingungen im lizenzierten Briefbereich durchzuführen.[465] Dieser Aufforderung kam die Bundesnetzagentur nach, indem sie zunächst eine Erhebung bei über 1.300 Lizenznehmern durchführte, wovon über 700 im lizenzpflichtigen Briefbereich tätig waren.[466] Sie stellte dabei für das Jahr 2012 fest, dass der durchschnittliche Stundenlohn bei der DPAG im Vergleich zu dem bei den Wettbewerbern mit ca. EUR 25,43 gegenüber ca. EUR 14,16 im kaufmännischen Bereich und mit ca. EUR 16,01 gegenüber ca. EUR 9,46 im gewerblichen Bereich wesentlich höher gewesen sei. Zudem konstatierte sie einen Lohnanstieg bei den Wettbewerbern seit 2009, der sich im Hinblick auf die gegenwärtigen Tarifabschlüsse fortsetzen solle. Anschließend fragte sie die Arbeitsbedingungen von abhängig Beschäftigten und

---

[460] Auftraggeber i. S. d. § 14 AEntG ist nach § 1a AEntG a. F. ein Generalunternehmer, der eigens übernommene Aufträge an Subunternehmer weiter vergibt. Gibt es mehrere Auftraggeber, so haften diese gesamtschuldnerisch zu gleichen Teilen, §§ 774, 426 BGB. Keine Haftung erstreckt sich demnach auf die Fremdvergabe von Aufträgen, die nicht Bestandteil eigens übernommener Auftragsverpflichtungen sind, d. h., die nicht mit dem operativen Geschäft im unmittelbaren Zusammenhang stehen; Arbeitnehmer-Entsendegesetz vom 20. April 2009, BGBl. I S. 799, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 11. August 2014, BGBl. I S. 1348.

[461] Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Audiomitschnitt der Pressekonferenz von Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles am 30. Juni 2015, Berlin, 30. Juni 2015.

[462] Ebenso sieht die EU-Richtlinie 2014/25/EU die Berücksichtigung sozialer Aspekte vor, Art. 82 Abs. 2 Satz 1. Nach Art. 61 Abs. 1 können die öffentlichen Auftraggeber, sofern sie an die Erbringung von Postdienstleistungen spezifische soziale Anforderungen knüpfen, ein Gütezeichen erlangen. Gütezeichen können von anerkannten Branchenverbänden vergeben werden, welche die Kriterien des Art. 61 Abs. 1 a-e erfüllen. Dazu siehe Richtlinie 2014/25/EU über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG vom 26. Februar 2014, ABl. EU L 94/244 vom 28. März 2014.

[463] Vgl. Eckl, C., Die vergessenen Arbeiter der Paketdienste, www.welt.de, 10. Dezember 2014.

[464] Ein Betriebsrat wird gemäß § 1 Abs. 1 Betriebsverfassungsgesetz bei mindestens fünf Beschäftigten gewählt; Betriebsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. September 2001, BGBl. I S. 2518, das zuletzt durch Art. 3 Absatz 4 des Gesetzes vom 20. April 2013, BGBl. I S. 868, geändert worden ist.

[465] Vgl. Beschluss des Beirates bei der Bundesnetzagentur am 28. Januar 2013.

[466] Vgl. BNetzA, Bericht der Bundesnetzagentur an den Beirat über die Ergebnisse der Untersuchung der wesentlichen Arbeitsbedingungen bei den Lizenznehmern im lizenzpflichtigen Briefbereich (Briefe bis 1.000 Gramm), Bonn, März 2014.

Minijobber bei über 15.000 Subunternehmen für das Jahr 2013 ab, d. h. bei Transportunternehmen sowie Filialunternehmen, die eine stationäre Einrichtung für die Annahme und Ausgabe von Briefsendungen sowie Postfächer vorhalten.[467] Damit sei die Zahl der im Markt eingesetzten Subunternehmen im Vergleich zum Jahr 2009 mit fast 12.000 angestiegen. Allein nahezu 11.000 Subunternehmen soll die DPAG 2012 eingesetzt haben, soviel etwa wie bereits 2009. Die Bundesnetzagentur stellte ferner fest, dass nahezu alle Briefdienstleister Subunternehmen auf einzelnen Stufen der Beförderungskette einsetzten. Dies erfolgte jedoch in unterschiedlichem Umfang, obgleich bei allen der Schwerpunkt auf die Übernahme von Transportdienstleistungen lag. Die Briefbeförderung stellte für die Subunternehmer jedoch i. d. R. nicht deren Kerngeschäft dar, die Lohnhöhe orientierte sich vielmehr an den Bedingungen des Speditions- und KEP-Bereiches (Logistikbereich) und weniger an denen des Briefbereiches. Der durchschnittliche Stundenlohn im gewerblichen Bereich habe bundesweit bei ca. EUR 8,31 gelegen und im kaufmännischen Bereich bei ca. EUR 10,10. Die bei Subunternehmern als Einzelhändlern bzw. Verkäufern beschäftigten Arbeitnehmer hätten durchschnittlich ca. EUR 9,31 erhalten.

231. Wesentliche Beschäftigungseffekte haben sich durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes nach Berichten von Marktteilnehmern gegenüber der Monopolkommission und nach einem ersten Zwischenfazit der Bundesregierung bislang mehrheitlich nicht eingestellt, könnten aber noch im Hinblick auf das Angebot an Postdienstleistungen in strukturschwachen Regionen mittel- bis langfristig auftreten.[468] Stattdessen sei mit dem MiLoG aus Sicht der Briefdienstleister ein erheblicher bürokratischer Mehraufwand entstanden, der die Geschäftsgrundlage für das Gros der Unternehmen gefährde. Eine belastbare Erhebung zu den wesentlichen Arbeitsbedingungen in den KEP-Märkten fehlt bislang.[469]

232. Die Monopolkommission sieht die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes zunächst als ein Eingriff in die Tarifautonomie, Art. 9 Abs. 3 GG. Die Tarifautonomie ist ein wesentliches und bewährtes Merkmal der sozialen Marktwirtschaft, auf Grundlage der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter Branchenlöhne aushandeln und damit maßgeblich die Preisentwicklung in den Märkten bestimmen. Mit dem gesetzlichen Mindestlohn wird nunmehr eine Lohnuntergrenze ordnungspolitisch vorgegeben.

233. Die Monopolkommission verkennt nicht, dass mit dem gesetzlichen Mindestlohn die sozialen Belange der Arbeitnehmer im Niedriglohnsektor berücksichtigt werden sollen. Insoweit dürfte mit dem gesetzlichen Mindestlohn die Möglichkeit eines Preisunterbietungswettbewerbs zwischen kleinen Subunternehmern mit dem Risiko von Qualitätseinbußen bei der Leistungserbringung unterbunden werden. Dies gilt derzeit nicht für Zeitungszusteller, für die ein Mindestlohn von EUR 8,50 nach § 24 Abs. 2 Satz 2 MiLoG erst ab dem 1. Januar 2017 gilt. Zeitungszusteller erbringen i. S. d. § 4 Nr. 1 c) PostG Postdienstleistungen, womit für Postdienstleister ein Anreiz zur Umgehung des gesetzlichen Mindestlohnes geschaffen wurde, der Wettbewerbsverzerrungen zur Folge haben kann. Ungeachtet dessen weist sie darauf hin, dass §§ 2 Abs. 2 Nr. 5, 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PostG durch das MiLoG weitgehend funktionslos wurden, da die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes die sozialen Belange der Beschäftigten im Postwesen bereits berücksichtigt werden.[470] Das legt ihre Streichung nahe, nicht zuletzt um dadurch den Tarifparteien ein Maß an Flexibilität und Verantwortung bei den Tarifverhandlungen einzuräumen.

234. Kritisch sieht die Monopolkommission auch die im MiLoG implementierten Aufzeichnungs- und Haftungspflichten. Beide führen bei kleinen und mittelständischen Postdienstleistern einschließlich Subunternehmen zu einem im Vergleich zur DPAG und den großen Brief- und Paketdienstleistern überproportionalen Bearbeitungs- bzw. Kontrollaufwand, was den Wettbewerb nachhaltig beeinträchtigt. Eine entsprechende Anpassung der Anforderungen an die Dokumentations- und Haftungspflicht zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen – in allen Branchen – ist zu empfehlen.

---

[467] Vgl. BNetzA, Wesentliche Arbeitsbedingungen der Subunternehmer im lizenzierten Briefbereich, Bonn, Juni 2015.

[468] Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bestandsaufnahme – Einführung des allgemeinen Mindestlohnes in Deutschland – Juni 2015, S. 2 und S. 13.

[469] Vgl. WIK/TÜV Rheinland, Monitoring Brief- und KEP-Markt 2014, a. a. O., S. 80.

[470] Vgl. bereits Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 298; Monopolkommission, Sondergutachten 62, a. a. O., Tz. 113; Sondergutachten 57, a. a. O., Tz. 10.

2.8 Proaktive Einflussnahme des Bundes

2.8.1 Der Bund als Financier der Postbeamtenversorgungskasse

235. Die 1995 aus der Deutschen Bundespost hervorgegangene DPAG hat Pensionszahlungsverpflichtungen für die einst und noch gegenwärtig tätigen 275.000 Beamten übernommen. Hierzu zahlt sie seit 2000 gemäß § 16 Abs. 1 Satz 1 Postpersonalrechtsgesetz (PostPersRG)[471] in die bei der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost angesiedelte Postbeamtenversorgungskasse Beiträge in Höhe von 33 Prozent der Bruttobezüge ihrer aktiven und der fiktiven Bezüge ihrer ruhegehaltfähig beurlaubten Pensionsberechtigten ein. Die Postbeamtenversorgungskasse erbringt gemäß § 15 PostPersRG Versorgungs- und Beihilfeleistungen an die Pensionsberechtigten. Dafür, dass diese jederzeit in der Lage ist, ihre Leistungsverpflichtungen zu erfüllen, hat der Bund gemäß § 16 Abs. 1 Satz 8, Abs. 3 PostPersRG zu sorgen. Der Bund leistet hierfür erhebliche Ausgleichszahlungen; eine Rückerstattung der Ausgleichszahlungen durch die DPAG ist gemäß § 16 Abs. 6 PostPersRG ausgeschlossen. Die DPAG profitiert von der partiellen Übernahme der Versorgungslasten in mehrfacher Hinsicht. Neben einer möglichen Überkompensation durch den Bund kann sie etwa die Zahlungen an die Postbeamtenversorgungskasse als neutrale Aufwendungen im Entgeltgenehmigungsverfahren anrechnen und so die entstandenen Kosten auf die von den Verbrauchern zu entrichtenden Entgelte für Briefdienstleistungen überwälzen.[472]

236. Der Zuschuss des Bundes an die Postbeamtenversorgungskasse betrug allein in 2013 EUR 6,93 Mrd., für 2014 und 2015 wird er mit EUR 7,23 Mrd. bzw. EUR 6,93 Mrd. taxiert.[473] Die Ausgleichszahlungen des Bundes werden nach gegenwärtigen Rechnungen bis etwa 2030 ansteigen und bis über 2070 hinaus den Bundeshaushalt belasten.[474] Die gesamten Ausgaben der Pensionskasse sollen sich nominal auf mindestens EUR 306 Mrd. belaufen.

237. Die Europäische Kommission hat 2012 entschieden, dass die eingezahlten Zuschüsse des Bundes, sogenannte Pensionssubventionen, zwischen 1995 und 2010 Beihilfen i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV waren, soweit sie die von der DPAG zu tragenden Nettokosten des Universaldienstes überstiegen.[475] Dabei erachtete sie die Pensionssubventionen, die die DPAG für Beamte erhält, die in sogenannten preisregulierten Diensten tätig sind, als mit dem Binnenmarkt vereinbar, während sie Pensionssubventionen für in nicht preisregulierten Diensten tätige Beamten als nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbare Beihilfe wertete.[476] Ihren Berechnungen nach betrug die Überkompensation zwischen EUR 500 Mio. und EUR 1 Mrd., weshalb sie eine Rückzahlung anordnete.[477] Die DPAG zahlte auf Berechnungen des Bundes hin und in Absprache mit der Europäischen Kommission bis zum 1. Januar 2014 über EUR 330 Mio. auf ein Sonderkonto ein.

238. Die DPAG reichte zwischenzeitlich eine Klage gegen die Postbeamtenversorgungskasse ein. Sie hatte von der Postbeamtenversorgungskasse die Erstattung der Kosten in Höhe von über EUR 300 Mio. verlangt, die sie für die Nachversi-

---

[471] Postpersonalrechtsgesetz vom 14. September 1994, BGBl. I S. 2325, 2353, zuletzt geändert durch Art. 1 und 2 des Gesetzes vom 28. Mai 2015, BGBl. I S. 813.

[472] Zu einer möglichen Überkompensation der DPAG durch den Bund vgl. Abschnitt 2.4, zur Berücksichtigung von Universaldienstlasten in der Entgeltregulierung vgl. Abschnitt 2.1.5 jeweils in diesem Gutachten.

[473] Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz 2015) vom 23. Dezember 2014, BGBl. I S. 2442, Einzelplan 60 – Allgemeine Finanzverwaltung, S. 30.

[474] Vgl. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hrsg.), Die Postreform in Deutschland – Eine Rückschau, Stuttgart 2009, S. 76.

[475] EU-Kommission, Beschluss vom 25. Januar 2012, 2012/636/EU über die Maßnahme C 36/07 (ex NN 25/07), L 289/1 vom 19. Oktober 2012. Nach einer Entscheidung des EuGH ist der 2012er Beschluss der EU-Kommission anfechtbar; EuGH, Urteil vom 24. Oktober 2013, C-77/12 P-Deutsche Post, ECLI:C:2013:695.

[476] Preisregulierte Dienste sind nach der Definition der EU-Kommission Dienste, bei denen die DPAG eine marktbeherrschende Stellung innehat und die einer Preisregulierung unterliegen. Alle anderen Universaldienste und kommerziellen Dienste, die nicht unter die §§ 19-27 PostG über die Entgeltregulierung fallen, werden als nicht preisregulierte Dienste bezeichnet; vgl. EU-Kommission, Beschluss vom 25. Januar 2012, 2012/636/EU über die Maßnahme C 36/07 (ex NN 25/07), L 289/1 vom 19. Oktober 2012, Tz. 87 und 90.

[477] Vgl. ebenda, Tz. 317, 329, 356 f. sowie Tz. 408 f.

cherung von über 8.000 Postbeamten, die vor Eintritt in den Ruhestand aus dem Beamtenverhältnis ausgeschieden sind, an die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung zu zahlen hatte. Die Klage wurde vom Bundesverwaltungsgericht am 20. Mai 2015 abgewiesen.[478]

239. Die Europäische Kommission reichte ferner eine Vertragsverletzungsklage beim Europäischen Gerichtshof ein, in der sie dem Bund vorwarf, bei der Umsetzung des 2012er Beschlusses der Europäischen Kommission keine Prüfung einer etwaigen Abgrenzung des B2B-Marktes vom B2C-Markt für die Paketzustellung vorgenommen zu haben. Während der Bund den gesamten B2X-Markt zu den preisregulierten Diensten gezählt habe und dabei auf Entscheidungen der Bundesnetzagentur und des Bundeskartellamtes verwies, war nach Ansicht der Europäischen Kommission zumindest der B2B-Markt hiervon auszunehmen. Die Europäische Kommission geht seit 2001 bei der Paketzustellung im B2B- und B2C-Segment von zwei sachlich relevanten Märkten aus.[479] Der Bund und die DPAG reichten ihrerseits jeweils Nichtigkeitsklagen beim EuG ein.[480] Der Europäische Gerichtshof hat der Vertragsverletzungsklage der Europäischen Kommission am 6. Mai 2015 stattgegeben.[481] Demnach hat der Bund unter anderem gegen seine Verpflichtungen aus Art. 108 Abs. 2 AEUV verstoßen, indem er im Rahmen der Umsetzung des 2012er Beschlusses der Europäischen Kommission keine eigenständige Untersuchung zur Abgrenzung der Märkte vorgenommen hat. Der Bund hätte ermitteln müssen, ob nicht gegebenenfalls die Paketzustellung von Unternehmen an andere Unternehmen, im Zeitraum von 2003 bis 2012 und seit 2012 einen eigenen sachlich relevanten Markt darstellte.

240. Gemäß dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom Mai 2015 hat der Bund nunmehr eigenständig zu prüfen, inwieweit die gewerbsmäßige Beförderung von Paketen, welche zwischen Unternehmen in der Vergangenheit versendet wurden, einen eigenen sachlich relevanten Markt darstellte.[482] Von den Prüfungsergebnissen lässt sich auf den zwischen dem Bund und der Europäischen Kommission strittigen Rückzahlungsbetrag der DPAG an den Bund schließen. Die Monopolkommission empfiehlt daher der Bundesregierung, die für die Prüfung einer Marktabgrenzung notwendige Untersuchung zum Anlass zu nehmen, um die für die DPAG im Zuge der Übernahme der Pensionslasten durch den Bund entstandenen Vor- und Nachteile – in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission – erneut eingehend zu prüfen und eine vermeintliche steuerliche Überkompensation der DPAG zu quantifizieren und in der Folge zurückfordern zu können.[483]

2.8.2 Der Bund als Anteilseigner der Deutsche Post AG

241. Der Bund hält über die KfW Bankengruppe derzeit noch rund 254 Mio. Aktien bzw. 21 Prozent am Grundkapital der DPAG.[484] Der Marktwert des Aktienbestandes des Bundes beläuft sich gegenwärtig auf ca. EUR 7 Mrd.[485] Hieraus speist

---

[478] BVerwG, Urteil vom 20. Mai 2015, 6 C 4.14.

[479] EU-Kommission, Entscheidung vom 21. April 2009, M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S, Tz. 61 ff.; Entscheidung vom 5. Dezember 2001, COMP/37.859 – De Post - La Poste (bekannt gegeben unter Az. K(2001) 3644 CORR.), Tz. 39 ff.

[480] Die Nichtigkeitsklagen sind noch anhängig; Klagen vom 30. März 2012, Az. T-143/12 und vom 4. April 2012, Az. T-152/12 sowie vom 29. September 2011, Az. T-388/11. Für eine Übersicht zu den Gerichtsverfahren in der Sache vgl. etwa EU-Kommission, Beschluss vom 25. Januar 2012, 2012/636/EU über die Maßnahme C 36/07 (ex NN 25/07), L 289/1 vom 19. Oktober 2012, Tz. 49-55. Die jüngste Entscheidung stammt vom EuG, der eine von der Europäischen Kommission 2007 getroffenen Entscheidung zur Ausweitung des Beihilfeprüfverfahrens (EuGH, Urteil vom 24. Oktober 2013, C-77/12 P-Deutsche Post/EU-Kommission, ECLI:C:2013:695) zur Klärung der Frage, ob die DPAG vom Bund über die bereits als strittig angesehenen Beihilfen hinaus Ausgleichszahlungen erhalten hatte, für nicht rechtens hält; EuG, Urteil vom 18. September 2015, T-421/07. Parallel hierzu EuGH, C-463/10 P (anhängig).

[481] EuGH, Urteil vom 6. Mai 2015, C-674/13-EU-Kommission/Deutschland, ECLI:EU:C:2015:302.

[482] Vgl. hierzu näher Abschnitt 1.2.1, insbesondere Tz. 37 f. in diesem Gutachten.

[483] Vgl. bereits Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Tz. 201 ff.

[484] Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Beteiligungen des Bundes – Beteiligungsbericht 2014, 10. März 2015, S. 30 f.

[485] Die Marktkapitalisierung der DPAG beträgt bei einem Aktienkurs von EUR 27,56 (Stand: 27. November 2015, Schlusskurs Xetra) und einem Volumen gehandelter Aktien von 1.211.185.094 ca. EUR 33,4 Mrd; vgl. http://www.dpdhl.com/de/investoren/aktie/aktionaersstruktur.html, Abruf am 28. April 2015.

sich ein massiver Interessenkonflikt.[486] Zum einen gibt die Bundesregierung über das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Erlasse zur PEntgV und PUDLV sowie mittelbar durch ins Parlament eingebrachte Änderungen des PostG die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen im Postsektor vor. Zugleich übt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Aufsichtsfunktionen über die Bundesnetzagentur und das Bundeskartellamt aus, die als Regulierungsbehörde bzw. Wettbewerbsbehörde das Regulierungs- und Kartellrecht im Interesse der Verbraucher und des Wettbewerbs auf den Postmärkten durchzusetzen haben. Zum anderen besteht ein originäres Interesse eines jeden Anteilseigners, und demzufolge auch für den Bund, vertreten durch das Bundesministerium der Finanzen, an auskömmlichen Dividenden sowie an der zukünftigen Ertragskraft des an dem beteiligten Unternehmens. Die an die KfW Bankengruppe als Anteilseignerin ausgeschütteten Dividenden führen zu einer Entlastung des Bundeshaushaltes. Zudem wirkt sich die Beteiligung des Bundes an der DPAG positiv auf die Kreditwürdigkeit und die Refinanzierungskonditionen der DPAG aus.[487] Einerseits die Marktordnung für die Postmärkte vorzugeben, andererseits von der Dominanz der DPAG innerhalb der Marktordnung zu profitieren, birgt einen nicht zu negierenden Interessenkonflikt.

242. Der Bund hat zwar in den letzten Jahren seinen Anteil sukzessiv verringert, dennoch hält er mit 21 Prozent auch weiterhin einen beträchtlichen Anteil. Dieser liegt zwar unterhalb der aktienrechtlichen Grenze der Sperrminorität von 25 Prozent[488], gleichwohl ergeben sich weiterhin Möglichkeiten, substanziellen Einfluss zu nehmen.[489] Ein Interessenkonflikt besteht zudem unabhängig von der Höhe der Beteiligung. Jüngste Spekulationen über eine Veräußerung der Anteile des Bundes durch das Bundesministerium der Finanzen im November 2014 erhärteten sich nicht.[490]

243. Die Bundesregierung teilt die Sorge der Monopolkommission eines bestehenden Interessenkonfliktes nicht.[491] Es sei nicht ihr Ziel, sich langfristig an Unternehmen zu beteiligen. Sie prüfe daher regelmäßig auf der Grundlage der Bundeshaushaltsordnung (BHO)[492], ob im jeweiligen Einzelfall weiterhin ein „wichtiges Bundesinteresse“ für eine Bundesbeteiligung bestehe. Damit bekräftigt die Bundesregierung jedoch den von der Monopolkommission dargelegten Interessenkonflikt. Denn – ungeachtet der spezifischen Höhe der Beteiligung – impliziert ein derart „wichtiges Bundesinteresse“ zumindest eine marktgerechte Entlohnung der eingesetzten öffentlichen Mittel, da andernfalls ein Verstoß gegen das Beihilfeverbot des Art. 107 AEUV oder ein Verstoß gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG, § 6 Haushaltsgrundsätzegesetz[493], § 7 BHO, vorliegen könnte.[494] Die Monopolkommission

---

[486] Eine Beteiligung des Bundes an einer privatrechtlichen Unternehmung ist mit dem Unionsrecht konform, Art. 345 AEUV.

[487] „In addition, Deutsche Post's overall rating is driven by our assessment of the default dependence between the group and the German state, and of the profitability of Deutsche Post receiving government support in the event of need, which results in a one-notch uplift from the baseline credit assessment (BCA) of baa1.“; Moody's Investor Service, Credit Opinion: Deutsche Post AG, 17. September 2015, S. 2. Zum Kredit-Rating der DPAG vgl. DPAG, Kredit-Ratings, http://www.dpdhl.com/de/investoren /creditor _relations/kredit-ratings.html, Abruf am 26. Oktober 2015.

[488] So bedarf es einer 75 prozentigen Mehrheit für folgende Beschlüsse auf Hauptversammlungen: z. B. Abberufung von Aufsichtsratsmitgliedern gemäß § 103 Abs. 1 Aktiengesetz (AktG), Kapitalveränderungen gemäß §§ 182, 192 ff., 202, 207, 221 ff. AktG, Satzungsänderung gemäß § 179 Abs. 2 AktG; Aktiengesetz vom 6. September 1965, BGBl. I S. 1089, in Kraft getreten am 1. Oktober 1966, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 2015, BGBl. I S. 1245, m. W. v. 23. Juli 2015.

[489] Vgl. etwa Pini, G.D., Passive-Aggressive Investments: Minority Shareholdings and Competition Law, European Business Law Review 23(5), 2012. Die EU-Kommission prüft derzeit die Bedeutung von sogenannten Minderheitsbeteiligungen im Rahmen der Fusionskontrolle; vgl. EU-Kommission, White Paper – Towards more effective EU merger control, COM(2014) 449 final vom 9. Juli 2014; dazu Monopolkommission, XX. Hauptgutachten, a. a. O., Tz. 644, 783 ff.

[490] Vgl. etwa Funk, A./Jahberg, H./Visser, C., Bund erwägt Verkauf von Post, Telekom und Bahn, www.tagesspiegel.de, 12. November 2014.

[491] Vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Tätigkeitsbericht 2012/2013 der Bundesnetzagentur – Telekommunikation und Post mit den Sondergutachten der Monopolkommission Telekommunikation 2013: Vielfalt auf den Märkten erhalten und Post 2013: Wettbewerbsschutz effektivieren, BT-Drs. 18/4552 vom 2. April 2015, Tz. 114 sowie Monopolkommission, Sondergutachten 67, a. a. O., Abschnitte 3.2.2 und 4.9; Sondergutachten 62, a. a. O., Tz. 123; Sondergutachten 57, a. a. O., Tz. 53.

[492] Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969, BGBl. I S. 1284, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2013, BGBl. I S. 2395.

[493] Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2013, BGBl. I S. 2398.

begrüßt die von der Bundesregierung selbst auferlegte Maßgabe, sich nicht langfristig an Unternehmen beteiligen zu wollen. Der Bund hält seit nunmehr 20 Jahren Anteile an der DPAG. Nach Ansicht der Monopolkommission stellt dies bereits eine langfristige Beteiligung dar. Sie empfiehlt daher dem Bund im Interesse der Verbraucher und des Wettbewerbs, seine Anteile vollständig zu veräußern.

[494] Der Bundesrechnungshof prüft gemäß § 92 BHO die Betätigung des Bundes bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen der Bund unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze.

Kapitel 3

Handlungsempfehlungen

244. Die Monopolkommission stellt für den Berichtszeitraum dieses Sondergutachtens keine wesentlichen Veränderungen im Postwesen in Deutschland fest: Während sich im Briefbereich bislang immer noch kein funktionsfähiger und wirksamer Wettbewerb entwickeln konnte, besteht im Paketbereich nach wie vor zumindest eine hohe Unternehmenskonzentration fort. Die Deutsche Post AG (DPAG) verfügt weiterhin über eine marktprägende Stellung bei der Beförderung von Briefen und Paketen, die sie ohne eine Änderung des Regulierungsrahmens behaupten und möglicherweise sogar ausbauen wird. Die Monopolkommission empfiehlt daher der Bundesregierung und den gesetzgebenden Körperschaften zur Förderung des Wettbewerbs nachdrücklich, an ihre 2013 gegenstandslos gewordenen Novellierungsbestrebungen anzuknüpfen und eine neue Reforminitiative zur Verbesserung der rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen anzugehen. Der Bundesnetzagentur und dem Bundeskartellamt empfiehlt sie, die sich bereits innerhalb des geltenden Regulierungsrahmens bietenden Potenziale zu heben.

245. Zur Verbesserung der Ex ante-Regulierung empfiehlt die Monopolkommission der **Bundesregierung** und den **gesetzgebenden Körperschaften**:

- Die Erste Verordnung zur Änderung der PEntgV sollte zur alten Fassung des § 3 Abs. 2 PEntgV zurückgeführt werden. Eine Abkoppelung des Gewinnaufschlages von dem unternehmerischen Risiko erleichtert erheblich die Gewinnerzielung für die DPAG zulasten des Wettbewerbs und der Verbraucher im Briefbereich. Die Preissetzungsintervalle, welche bislang eine jährliche Kostenprüfung der Bundesnetzagentur erforderlich machten, sind zu präferieren.

- Neutrale Aufwendungen, d. h. Aufwendungen für die Bezahlung von über dem Niveau vergleichbarer Arbeitsverhältnisse liegenden Löhnen und für die Erbringung von Universaldienstleistungen, sollten von der DPAG zukünftig nicht mehr im Rahmen der Entgeltgenehmigungsverfahren geltend gemacht werden können. Es besteht keine Verpflichtung für die DPAG zur Zahlung überdurchschnittlich hoher Löhne und Gehälter sowie zur Erbringung von Universaldienstleistungen i. S. d. § 13 Abs. 2 PostG. Demnach sind § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG sowie § 3 Abs. 4 Satz 3 PEntgV ersatzlos zu streichen.

- Die DPAG sollte dazu verpflichtet werden, Verträge über Teilleistungen nach § 28 PostG und Verträge über eine Mitbenutzung von Postfachanlagen und den Zugang zu Adressänderungen nach § 29 PostG bei der Bundesnetzagentur nicht wie bisher gemäß § 30 Abs. 1 PostG binnen eines Monats nach Vertragsabschluss vorzulegen, sondern analog zu § 38 Abs. 1 Satz 1 Telekommunikationsgesetz (TKG) spätestens zwei Monate vor der geplanten Einführung. Des Weiteren sollte § 30 Abs. 1 PostG analog zu § 38 Abs. 1 Satz 2 TKG dahin gehend erweitert werden, dass die Bundesnetzagentur innerhalb von zwei Wochen nach Zugang der Anzeige der Entgeltmaßnahme die Einführung des Entgelts bis zum Abschluss ihrer Prüfung untersagen kann, wenn es überwiegend wahrscheinlich ist, dass die geplante Entgeltmaßnahme nicht mit §§ 19, 20 PostG vereinbar ist. Hierdurch könnte missbräuchlichem Verhalten vorgebeugt werden.

- Für individuell ausgehandelte Verträge zwischen der DPAG und Großkunden i. S. d. § 19 Satz 2 Postgesetz sollte eine Vorlagepflicht analog zu § 38 Abs. 1 Satz 3 TKG ins PostG eingeführt werden. Danach sind Verträge unmittelbar nach Vertragsabschluss der Bundesnetzagentur zur Kenntnis zu geben. Mit der Einführung einer solchen Vorlagepflicht würden der Anreiz für einen Verdrängungswettbewerb z. B. mittels überhöhter Rabattierung von Briefsendungen von Großkunden gemindert und die Grundlagen für die Missbrauchskontrolle verbessert.

- Der Bundesnetzagentur sollten Befugnisse zur Vorgabe wesentlicher Verfahrensregeln für die Bereitstellung von Informationen über Adressänderungen und den Zugang zu Postfachanlagen in § 29 PostG zugewiesen werden. Die Bundesnetzagentur könnte somit den Zugang zu Informationen über Adressänderungen und zu Postfachanlagen auf dieser Grundlage konkret regeln und die Möglichkeit zur Diskriminierung von Postsendungen, die Briefdienstleister in das Zustellnetz der DPAG einspeisen, einschränken.

- Die Ex ante-Genehmigungspflicht von Entgelten für die förmliche Zustellung von Schriftstücken gemäß § 34 PostG sollte aufgrund ausreichenden Wettbewerbs nur noch auf die Entgelte des marktbeherrschenden Unternehmens beschränkt werden. Hierdurch würden die Wettbewerber der DPAG entlastet.

246. Zur Verbesserung der Missbrauchsaufsicht durch die Bundesnetzagentur und der Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen empfiehlt die Monopolkommission der **Bundesregierung** und den **gesetzgebenden Körperschaften**:

- Zur Effektivierung der Marktaufsicht und mit Blick auf die zunehmende Digitalisierung sollten die in § 45 PostG geregelten Auskunftsbefugnisse der Bundesnetzagentur auch auf Versender von Briefen und Paketen sowie auf nicht im Postwesen tätige Unternehmen und Vereinigungen von Unternehmen ausgeweitet werden. Hierzu sollte eine § 45 Abs. 1 Nr. 3 PostG in das Gesetz aufgenommen werden, welcher der Bundesnetzagentur zur Ausübung ihrer hoheitlichen Aufgaben umfassende Auskunftsbefugnisse bei Versendern von Briefen und Paketen sowie nicht im Postwesen tätigen Unternehmen zuweist. Es sollte im Ermessen der Bundesnetzagentur liegen, in welchem Umfang bzw. für welche Märkte sie von den Auskunftsbefugnissen Gebrauch macht. Weitere, konkrete Vorgaben sollten unterbleiben, um so etwa dem technologischen Wandel ausreichend Rechnung tragen zu können und der Bundesnetzagentur größtmögliche Flexibilität einzuräumen.

- Ein Antragsrecht für Dritte auf Eröffnung eines Missbrauchsverfahrens analog zu § 42 Abs. 4 Satz 1 TKG sollte in das PostG aufgenommen werden. Danach wären Dritte, insbesondere Marktteilnehmer, bezüglich einer Verfahrenseinleitung nicht mehr von der Initiative der Bundesnetzagentur abhängig, sondern könnten die Bundesnetzagentur auf Grundlage von substantiierten Verdachtsmomenten über ein missbräuchliches Verhalten zeitnah zu einer eingehenden Prüfung verpflichten. Mitunter langwierige Entscheidungsprozesse über eine Einleitung eines Verfahrens könnten somit abgekürzt oder gar ausbleibende Prüfungen verhindert werden.

- Ein Preis-Kosten-Scheren-Test analog zu § 28 Abs. 2 Nr. 2 TKG sowie ein Entgelt-Konsistenzgebot analog zu § 27 Abs. 2 TKG sollten in das PostG aufgenommen werden. Hiermit würde der Problematik von Preis-Kosten-Scheren vor allem im Bereich des Zugangswettbewerbs angemessen Rechnung getragen und die Abschreckungswirkung des Verbotes von Preis-Kosten-Scheren erhöht.

- Ordnungswidrigkeiten im Postwesen sollten zukünftig mit einem empfindlichen Bußgeld sanktioniert werden, um die Abschreckungswirkung sichtbar zu erhöhen. Es bietet sich bei der Bestimmung der Angemessenheit des Bußgeldes der Höhe nach an, sich am Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und an Art. 23 VO 1/2003 zu orientieren. Zur angemessenen Sanktionierung unzulänglicher Auskünfte bezüglich § 45 PostG könnte ein Passus in § 49 Abs. 1 PostG analog zu § 81 Abs. 2 Nr. 6 GWB oder § 149 Abs. 1 Nr. 1 TKG eingefügt werden.

- Der 3. Teilsatz des § 38 PostG sollte ersatzlos gestrichen werden, womit es für eine Schadensersatzpflicht nicht mehr auf den drittschützenden Charakter der verletzten Norm im PostG ankäme. Zugleich würde § 38 PostG dadurch an § 44 TKG sowie § 33 GWB angepasst werden und eventuelle Konflikte mit der Richtlinie 2014/104/EU vermieden. Das Erfordernis der Schutzwirkung und seine enge Interpretation bilden einen wesentlichen Grund für die derzeitige Bedeutungslosigkeit der Rechtsverfolgung nach § 38 PostG. Des Weiteren sollte der Zugang zu Beweismitteln für Geschädigte dahin gehend erleichtert werden, dass ihnen Beweismittel auf Antrag beim zuständigen Gericht offengelegt werden müssen. Hierfür wäre ein entsprechender Passus in § 38 PostG zu ergänzen. Änderungsbedarf ergibt sich ebenso bei der im Ordnungswidrigkeitengesetz geregelten und für Ansprüche nach dem PostG anwendbaren Verjährungsfrist; diese ist gemäß Art. 10 Abs. 3 der Richtlinie 2014/104/EU von drei auf fünf Jahre zu erhöhen. Alle genannten Änderungen würden die Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen substanziell erleichtern.

247. Des Weiteren empfiehlt die Monopolkommission der **Bundesregierung** und den **gesetzgebenden Körperschaften**:

- Die Bundesregierung sollte im Interesse der Verbraucher und des Wettbewerbs die Anteile des Bundes an der DPAG, welche von der KfW gehalten werden, vollständig veräußern. Obgleich der Bund in den letzten Jahren seine Beteiligung an der DPAG kontinuierlich reduziert hat, hält er weiterhin einen nicht unbedeutenden Anteil in Höhe von 21 Prozent. Der bestehende Interessenkonflikt, der darauf beruht, dass der Bund zum einen Anteilseigner ist, zum anderen die Funktion als Regulierer übernimmt, könnte durch einen Verkauf aufgelöst werden.

- Die Umsatzsteuerbefreiung für Universaldienstleistungen sollte zunächst allen Postdienstleistern – und nicht wie bislang exklusiv der DPAG – diskriminierungsfrei gewährt werden. Auf europäischer Ebene ist initiativ auf eine Abschaffung der Umsatzsteuerbefreiung hinzuwirken. Die Kompetenzen für die Feststellung der Erfüllung der Voraussetzungen einer Umsatzsteuerbefreiung sollten vom Bundeszentralamt für Steuern auf die Bundesnetzagentur übergehen.

- Die Bundesregierung sollte sich verstärkt für ein level playing field für grenzüberschreitende Postdienstleistungen engagieren und alle Postdienstleister, die sich auf Antrag zum Angebot grenzüberschreitender Postdienstleistungen bereit erklären, als „designated operators“ gegenüber dem Weltpostverein benennen. Die erforderlichen Einzelheiten einer Zulassung sollte sie mit einer Rechtsverordnung bestimmen. Alternativ sollte sie die Interessenvertretung und Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland im Weltpostverein unter allen in Deutschland tätigen Postdienstleistern ausschreiben.

- Im Rahmen der Modernisierung des Vergaberechts sollte von einer Gleichstellung nicht offener Verfahren mit offenen Verfahren abgesehen und stattdessen an § 101 Abs. 7 Satz 1 GWB i. V. m. § 3 EG Abs. 1 VOL/A festgehalten werden. Eine Höchstgrenze für den Mindestumsatz zum Nachweis der Eignungsfähigkeit der Bietenden analog zu Art. 58 Abs. 3 der Richtlinie 2014/24/EU sollte im GWB verankert werden. Zudem sollte in das GWB aufgenommen werden, dass öffentliche Auftraggeber zur Konzipierung wettbewerbsneutraler Vergabeverfahren Sachverständige i. S. d. Art. 40 f. der Richtlinie 2014/24/EU (bzw. Art. 58 f. der Richtlinie 2014/25/EU) konsultieren können. Alle drei Empfehlungen würden die Intensität des Ausschreibungswettbewerbs nachhaltig fördern, indem sie die kleinen und mittelständischen Unternehmen sowie die öffentlichen Auftraggeber substanziell entlasten und die Transparenz bei Ausschreibungen erhöhen. Flankierend hierzu sollte von den zuständigen Stellen ein Leitfaden zu Vergabeverfahren von Postdienstleistungen erstellt werden. Mit einem derartigen Leitfaden könnten öffentliche Auftraggeber bei der Konzipierung wettbewerbsneutraler Vergabeverfahren im Postsektor unterstützt und Wettbewerbsverzerrungen präventiv entgegengewirkt werden.

- Die Vorgaben in §§ 2, 3 PUDLV sollten zurückgeführt und an die technische und gesellschaftliche Entwicklung in Deutschland nachfragegerecht angepasst werden. Der Anpassungsbedarf sollte auf Grundlage von Befragungen von Verbrauchern und Postdienstleistern ermittelt werden; die Bundesnetzagentur hatte bereits 2014 eine Befragung von Postdienstleistern durchgeführt. Eine angemessene Rückführung der Vorgaben würde dazu führen, dass nicht weiter benötigte Netzstrukturen beseitigt und Kosten gesenkt werden, ohne dabei die Mindestversorgung mit Postdienstleistungen zu gefährden.

- Eine Aktualisierung der Verweisungen des PostG auf das TKG sollte vorgenommen werden, um die bestehende Rechtsunsicherheit über die Reichweite einzelner Verweise zu beseitigen. Insbesondere die Verweisungen des § 44 Satz 2 PostG auf §§ 66 bis 71, 74 bis 81, 83 und 84 TKG 1996 sind aufgrund der sich im Zuge der Novellierung des TKG veränderten Nummerierung veraltet. Daran anknüpfend sollte das Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission analog zu § 121 Abs. 2 TKG explizit durch das PostG geregelt werden.

- Durch die Einführung des Mindestlohngesetzes wurden §§ 2 Abs. 2 Nr. 5, 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PostG weitgehend funktionslos, da die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes die sozialen Belange der Beschäftigten im Postwesen bereits berücksichtigt. Das legt die Streichung der genannten Vorschriften nahe, nicht zuletzt um dadurch den Tarifparteien ein größeres Maß an Flexibilität und Verantwortung bei den Tarifverhandlungen einzuräumen. Die im Mindestlohngesetz implementierten Aufzeichnungs- und Haftungspflichten sollten zurückgeführt werden. Gegenwärtig stellt der Bearbeitungs- bzw. Kontrollaufwand eine erhebliche Mehrbelastung insbesondere für kleine und mittelständische Postdienstleister dar.

- Die Bundesregierung sollte unabhängige IT-Experten in den Dialog mit Vertretern der Wirtschaft in der "Arbeitsgemeinschaft De-Mail" einbinden, um ein umfassendes Meinungsbild zu der von ihr präferierten De-Mail-Technologie einzuholen und den Ausbau effektiv voranzutreiben.

- Gemäß einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes hat der Bund bei Zahlungen an die Postbeamtenversorgungskasse gegen Beihilferecht verstoßen. Der Bund hat nunmehr eigenständig zu prüfen, inwieweit die ge-

werbsmäßige Beförderung von Paketen, welche zwischen Unternehmen in der Vergangenheit versendet wurden, einen eigenen sachlich relevanten Markt darstellte. Von den Prüfungsergebnissen lässt sich auf den zwischen dem Bund und der Europäischen Kommission strittigen Rückzahlungsbetrag der DPAG an den Bund schließen. Der Bund sollte daher ferner die für die Prüfung einer Marktabgrenzung notwendige Untersuchung zum Anlass nehmen, um in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission die für die DPAG im Zuge der Übernahme der Pensionslasten durch den Bund entstandenen Vor- und Nachteile erneut eingehend zu prüfen und gegebenenfalls eine steuerliche Überkompensation der DPAG zu quantifizieren. Diese Überkompensation müsste zurückgefordert werden.

248. Flankierend zum Änderungsbedarf bietet bereits der geltende Rechtsrahmen Potenziale zur Verbesserung der Regulierung, die insbesondere vonseiten der Bundesnetzagentur noch nicht ausreichend ausgeschöpft worden sind. Die Monopolkommission empfiehlt der **Bundesnetzagentur** und dem **Bundeskartellamt**:

- Die Zusammenarbeit zwischen der Bundesnetzagentur und dem Bundeskartellamt sollte auf Grundlage von § 50c Abs. 1 GWB intensiviert werden. Hiernach können beide Behörden unabhängig von der jeweils gewählten Verfahrensart untereinander Informationen einschließlich personenbezogener Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse austauschen, soweit dies zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erforderlich ist, und in ihren Verfahren verwerten.

- Die Bundesnetzagentur sollte der DPAG gemäß § 10 Abs. 2 Satz 3 PostG Vorgaben über die Ausgestaltung der internen Rechnungslegung machen, um unmittelbar und permanent die internen, unbearbeiteten (Einzel-)Daten der DPAG zum Zwecke der Ex ante-Regulierung, insbesondere für die Prognose der Produktivitätsfortschrittsrate, sowie der Missbrauchsaufsicht einsehen zu können. Hierfür bedarf es der Einrichtung eines IT-Netzwerkes, mit dem eine datenschutzrechtskonforme Datenübertragung und -auswertung zwischen der Bundesnetzagentur und der DPAG sichergestellt wird.

- Die Bundesnetzagentur und das Bundeskartellamt sollten die Marktentwicklungen bei elektronischen Postdienstleistungen und Hybridpost weiter intensiv beobachten. Abhängig von den Marktentwicklungen sollte gegebenenfalls Hybridpost als eigener sachlich relevanter Markt erfasst werden. Die Begründung der Bundesnetzagentur für eine sachliche Trennung zwischen physischer und elektronischer Beförderung, dass Hybridpost nicht zwingend integriert „aus einer Hand“ eines Briefdienstleisters erbracht wird, ist insoweit nicht überzeugend, als z. B. auch bei der klassischen Briefbeförderung unter Inanspruchnahme von Teilleistungen verschiedene Anbieter Leistungsbeiträge erbringen.

249. Zur Verbesserung der Ex ante-Regulierung empfiehlt die Monopolkommission der **Bundesnetzagentur**:

- Die Bestimmung eines angemessenen Gewinnaufschlages sollte nicht auf Grundlage einer internationalen Vergleichsmarktbetrachtung erfolgen. Vergleiche mit ausländischen Postgesellschaften schließen sich wegen erheblicher Unterschiede in der Markt- und Wettbewerbsentwicklung und der rechtlichen sowie regulatorischen Rahmenbedingungen bislang ebenso aus wie mit alternativen Briefdienstleistern und mit marktbeherrschenden Unternehmen anderer Netzsektoren. Daher sollte gemäß den durch die Verordnung vorgegebenen Rahmen auf „sonstige übliche Verfahren der Bestimmung maximal genehmigungsfähiger Gewinnmargen“ abgestellt werden. Als übliches Verfahren hatte sich in der Vergangenheit prinzipiell die Bestimmung des Gewinnaufschlages orientiert am unternehmerischen Risiko gemäß § 3 Abs. 2 PEntgV a. F. bewährt. Die maximale Höhe eines genehmigungsfähigen Gewinnaufschlages und damit einer Gewinnmarge sollte an das unternehmerische Risiko geknüpft werden, um eine marktadäquate Entlohnung sicherzustellen. Als Bestimmungsgröße für die Gewinnmarge ist das von den Kapitalgebern eingesetzte Kapital heranzuziehen, da die Kapitelgeber das unternehmerische Risiko, d. h. etwa Verluste, tragen. Zudem sind es die Kapitalgeber, die eine angemessene Verzinsung bzw. Dividende für das eingesetzte Kapital erhalten. Zwecks Bestimmung einer dem Unternehmensrisiko der DPAG angemessenen Kapitalverzinsung anhand des Weighted Average Cost of Capital-Ansatzes könnte die Bundesnetzagentur beispielsweise Asset Pricing-Modelle verwenden. Sie könnte die risikospezifische Kapitalverzinsung ebenso von externen Gutachtern schätzen lassen.

- Die Entgelte der in den AGB der DPAG aufgenommenen Teilleistungen i. S. v. § 28 Abs. 2 Satz 1 PostG i. V. m. § 19 Satz 2 PostG sollten durch die Bundesnetzagentur ex ante reguliert werden. Auf die von der Bundesnetzagentur in ihrem im Dezember 2013 erschienenen Tätigkeitsbericht als wettbewerbsbelebende Maßnahme angeführte Wiedereinführung der Ex ante-Regulierung von Teilleistungsentgelten wird verwiesen.

- Von der Erwägung, dass die Universaldienstlasten zukünftig nicht mehr als Bestandteil der neutralen Aufwendungen i. S. d. § 3 Abs. 4 PEntgV, sondern als Bestandteil der KeL i. S. d. § 3 Abs. 2 PEntgV bewertet werden könnten, sollte die Bundesnetzagentur Abstand nehmen. Eine Bewertung der Universaldienstlasten nach § 3 Abs. 2 PEntgV würde den Anreiz für die DPAG als marktbeherrschendes Unternehmen zur Quersubventionierung der eigenen Marktposition in wettbewerbsintensiven Postmärkten wie den Paketmärkten zulasten der Verbraucher in weniger wettbewerbsintensiven Postmärkten wie etwa den Briefmärkten erheblich erhöhen. Zudem würde die DPAG darin bestärkt, bestehende ineffiziente Strukturen des Universaldienstes weiter aufrechtzuerhalten und sogar zu erweitern, da die hierfür anfallenden Kosten nunmehr als für die effiziente Leistungsbereitstellung notwendig erachtet würden.

- Die Kostenprüfungen der Bundesnetzagentur sollten zukünftig auf Grundlage eines analytischen Kostenmodells durchgeführt werden. Die konkrete Spezifikation des Kostenmodells sollte in Abstimmung mit Marktteilnehmern und Experten ermittelt werden. Für einen Übergangszeitraum ist das analytische Kostenmodell zunächst additiv in den Kostenprüfungen zu verwenden und zu testen.

250. Zur Intensivierung der Marktaufsicht empfiehlt die Monopolkommission der **Bundesnetzagentur** und dem **Bundeskartellamt**:

- Die Bundesnetzagentur sollte ihren Price-Cap-Entscheidungen die Berechnungen zu den Nettokosten des Universaldienstes beilegen. Mit einer Veröffentlichung der Nettokosten könnte sie wesentlich zur Beantwortung der Frage beitragen, ob die DPAG durch die Umsatzsteuerbefreiung steuerlich überkompensiert wird.

- Die Bundesnetzagentur sollte die Berichtspflicht um ausgewählte qualitative Merkmale i. S. d. Art. 16 Abs. 2 der EU-Postdiensterichtlinie erweitern. Derartige Qualitätsmerkmale könnten durch die Bundesnetzagentur anhand von repräsentativen Umfragen ermittelt werden. Zudem sollte sie i. S. d. Art. 16 Abs. 4 der EU-Postdiensterichtlinie eine jährliche Qualitätsmessung von grenzüberschreitenden Universaldienstleistungen durch unabhängige Prüfer sicherstellen.

- Die Bundesnetzagentur sollte zur Feststellung des Reformbedarfes des Universaldienstes eine repräsentative Verbraucherbefragung durchführen, um die von ihr mit dem Impulspapier angestoßene Diskussion konsequent weiterzuführen. Sie sollte die Befragungen von Postdienstleistern, Experten und Verbrauchern zur Angemessenheit geltender Universaldienstvorgaben zukünftig alle zwei Jahre durchführen.

- Die Bundesnetzagentur sollte die Marktuntersuchungen im lizenzpflichtigen Briefbereich ausweiten. Der quantitative und qualitative Umfang zukünftiger Marktuntersuchungen sollte substanziell erweitert werden, insbesondere um Erhebungen zu den einzelnen Briefdienstleistungen sowie zur regionalen Wettbewerbsentwicklung. An den in Auftrag gegebenen Marktuntersuchungen zu nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen und postnahen Beförderungsleistungen sollte sich die Bundesnetzagentur bei der Datenerhebung beteiligen, um auf Grundlage ihrer Auskunftsbefugnisse nach § 45 PostG die Rücklaufquote zu erhöhen. Ferner sollten alle relevanten Marktdaten zu inländischen und grenzüberschreitenden Paketsendungen veröffentlicht werden. Hierzu zählt etwa eine Veröffentlichung anonymisierter Umsatz- und Sendungsmengendaten relevanter Postdienstleister auf den einzelnen KEP-Märkten. Des Weiteren sollte die Bundesnetzagentur die Vergabe von derartigen Aufträgen an die Einhaltung von durch sie vorgegebenen Grundsätzen zur Datenerfassung und -auswertung knüpfen. Hierzu könnte die Bundesnetzagentur einen Leitfaden zur Datenerhebung und -modellierung in Kooperation mit Postdienstleistern und Experten veröffentlichen, ähnlich dem des Bundeskartellamtes, der sich z. B. an den Standards der Qualitätssicherung in der amtlichen Statistik orientiert. Darüber hinaus könnten in dem Leitfaden Marktindikatoren definiert werden, die einen branchenspezifischen Standard repräsentieren. Durch einen solchen Leitfaden

würde vermehrte Transparenz geschaffen und Vergleichbarkeit zwischen eigenen Studien und Studien Dritter hergestellt werden.

- Das Bundeskartellamt sollte im Hinblick auf die marktprägende Stellung der DPAG im Brief- sowie im Paketbereich, die bestehenden Missbrauchspotenziale und das eingeschränkte Angebot an Marktdaten eine Sektoruntersuchung nach § 32e GWB durchführen. Die durch die Sektoruntersuchung gewonnenen Informationen könnten gemäß § 50c Abs. 1 GWB mit der Bundesnetzagentur ausgetauscht und für die Regulierung nutzbar gemacht werden.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333