

Zur Konsolidierungsdiskussion im deutschen Postmarkt:

Möglichkeiten und Entgelte für Netzzugang

für den
Bundesverband
Internationaler Express- und
Kurierdienste (BIEK)

wik-Consult GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef

Bad Honnef, Januar 2005

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	II
1 Einleitung	1
2 Netzzugang und Vorleistungen im internationalen Vergleich	4
2.1 Übersicht: Struktur von Briefnetzen	4
2.2 Netzzugang und Vorleistungen in Deutschland	6
2.3 Netzzugang und Vorleistungen in Frankreich	12
2.4 Netzzugang und Vorleistungen in Großbritannien	18
2.5 Netzzugang und Vorleistungen in den USA	23
2.6 Vergleichende Darstellung	28
3 Teilleistungsentgelte im internationalen Vergleich	36
3.1 Teilleistungsentgelte in Deutschland	36
3.1.1 Regulierung von Teilleistungsentgelten	36
3.1.2 Übersicht ausgewählter Teilleistungsentgelte	37
3.2 Teilleistungsentgelte in Frankreich	40
3.2.1 Regulierung von Teilleistungsentgelten	40
3.2.2 Übersicht ausgewählter Teilleistungsentgelte	41
3.3 Teilleistungsentgelte in Großbritannien	43
3.3.1 Regulierung von Teilleistungsentgelten	43
3.3.2 Übersicht ausgewählter Teilleistungsentgelte	45
3.4 Zugangsentgelte in den USA	48
3.4.1 Regulierung von Teilleistungsentgelten	48
3.4.2 Übersicht ausgewählter Teilleistungsentgelte	49
3.5 Vergleichende Darstellung der Teilleistungsentgelte	51
4 Zusammenfassung	56

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Stilisierte Wertschöpfungskette für Briefnetze	4
Abbildung 2:	Preise der Auswahlprodukte im Vergleich	53
Abbildung 3:	Rabatte in Relation zum Basispreis der Standardsendung (S_Basis)	54

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Struktur der Briefnetze	6
Tabelle 2:	Bedingungen und optionale Angebote beim Netzzugang in Deutschland: Vorsortierung (Briefsendungen)	10
Tabelle 3:	Verträge über Zugang zu Teilleistungen in Deutschland (neue Verträge pro Jahr), 2000-2003	11
Tabelle 4:	Bedingungen und optionale Angebote bei Teilleistungen in Frankreich (Produkt „Postimpact“)	17
Tabelle 5:	Netzzugangsmöglichkeiten Großbritannien	22
Tabelle 6:	Sendungsarten und worksharing discounts in den USA	25
Tabelle 7:	Bedingungen und optionale Angebote beim Netzzugang in den USA: Vorsortierung und Barcodierung (Briefsendungen)	27
Tabelle 9:	Zugangsebenen: Teilleistungszugang zu Briefzentren und Zustellstützpunkten im internationalen Vergleich	29
Tabelle 10:	Netzzugang und Vorleistungen im internationalen Vergleich	31
Tabelle 11:	Preise ausgewählter Teilleistungen in Deutschland (2004)	39
Tabelle 12:	Preise ausgewählter Teilleistungen in Frankreich	42
Tabelle 13:	Netzzugangsentgelte für Großbritannien im Vergleich	46
Tabelle 14:	Entgelte für Netzzugang BZE in Großbritannien (Vertrag UK Mail)	47
Tabelle 15:	Preise ausgewählter Teilleistungen in den USA	50
Tabelle 16:	Charakteristika der Vergleichsprodukte	52
Tabelle 17:	Entgelte für Auswahlprodukte (in Euro)	52

1 Einleitung

Hintergrund der Untersuchung

In der Vergangenheit wurde argumentiert, dass Versorgungsnetze als Ganzes, sei es nun für Strom, Telefondienstleistungen oder Postsendungen, natürliche Monopole darstellen. Wird die vertikale Produktionsstruktur der Dienstleister aber näher untersucht, so ergibt sich ein anderes Bild. Danach trifft die Eigenschaft eines natürlichen Monopols nur auf einen Teil der Wertschöpfungsstufen zu. Im Telekommunikationsbereich ist beispielsweise der Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung als so genannte wesentliche Einrichtung bzw. Engpassfaktor (*bottleneck*) erkannt worden. Als Konsequenz wurde Netzzugang ermöglicht und damit Wettbewerb auf den anderen Ebenen, wie dem Übertragungsnetz, ermöglicht.¹ Damit ein wirksamer Wettbewerb auf dem Telefoniemarkt überhaupt entstehen konnte, war der Zugang zu den Ortsnetzen des bisherigen Monopolisten eine notwendige Voraussetzung. Gelöst wurde dieses Problem in Deutschland, in dem zunächst der Netzzugang gesetzlich geregelt wurde. Gleichzeitig bestimmt die Regulierungsbehörde den Netzzugangspreis für die Konkurrenten des bisherigen Monopolisten. Die Bestimmung dieses Netzzugangspreises und dessen weitere Regulierung im Zeitablauf ist Gegenstand einer sowohl von Praktikern als auch von Theoretikern geführten Diskussion. Die Telekommunikation ist darüber hinaus ein gutes Beispiel dafür, dass eine einmal implementierte Regulierung im Zeitverlauf immer wieder zu hinterfragen ist.

In einem ersten Gutachten im Auftrag des BIEK wurde von Professor Jörn Kruse bereits herausgearbeitet, dass die Schaffung von diskriminierungsfreiem Netzzugang auch für die Postmarktregulierung von zentraler Bedeutung ist.² Zunehmender Wettbewerb führt entsprechend seiner Argumentation zu einer Erhöhung der Konsumentenwohlfahrt. Da diese stärker steigt als die Produzentenrente sinkt, ergibt sich insgesamt ein Nettowohlfahrtsgewinn.³

In einem nächsten Schritt waren die einzelnen postalischen Wertschöpfungsstufen auf Eigenschaften eines natürlichen Monopols hin zu untersuchen. Kruse macht diese für den Bereich der Zustellung aus und fordert mindestens die Schaffung von Netzzugang zu dieser *bottleneck*-Ebene.⁴ Gleichwohl gelte diese Feststellung aber nur so lange, wie dem „Sender-pays-principle“ die ausschließliche Bedeutung zukomme.⁵

-
- 1 Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass parallele Netze zudem im Ortnetz zugelassen wurden. In gewissem Maße ist so auch ein Infrastrukturwettbewerb möglich.
 - 2 Kruse, Jörn (2005): Netzzugang und Wettbewerb bei Briefdiensten, Ökonomische Studie im Auftrag des BIEK unter Mitarbeit von Andreas Liebe, Hamburg.
 - 3 Kruse, a.a.O., S. 35f.
 - 4 Kruse, a.a.O., S. 18ff., S. 49f.
 - 5 Für den Fall, dass der Empfänger die Postdienstleistung bezahlt, wird vom sog. „Receiver-pays-principle“ gesprochen. Mit den Implikationen hieraus auch für Fragen der Postmarktregulierung vgl. Schwarz-Schilling, Cara (2001): Pricing Schemes in Liberalized Markets, Second Conference on „Competition and Universal Service in the Postal Sector“, Toulouse, 6.-7. Dezember 2001.

Die Feststellung, eine regulierende Instanz solle mindestens Netzzugang zur Wertschöpfungsstufe der Zustellung gewährleisten, impliziert, dass das Schaffen zusätzlicher Zugangspunkte im Vergleich zur Minimallösung nur einer Einlieferungsoption vorteilhafter wäre. Hierdurch würden sich neue Geschäftsmodelle und eine insgesamt effizientere Struktur des Postsektors herausbilden.⁶ Der Wettbewerb auf den der Zustellung vorgelagerten Stufen nähme zu.

Als Beleg für diese Thesen zieht Kruse u.a. die positiven Erfahrungen mit dem sog. *worksharing*-Konzept des US-amerikanischen Postmarktes heran.⁷ Als Folge verstärkter Effizienzreize seien die Preise nachhaltig gesunken und angesichts einer hohen Nachfrageelastizität hätten sich gleichermaßen signifikante Mengeneffekte eingestellt. Im Ergebnis sei z.B. das Aufkommen von Werbesendungen seit 1976 um 240% gestiegen; der Umsatz des United States Postal Service (USPS), der über das Zustellmonopol verfügt, habe sich parallel hierzu um 26% erhöht.

Gang der Untersuchung und begriffliche Klärung

Aufbauend auf dem Ergebnis, dass die Schaffung von Teilleistungszugang volkswirtschaftlich positiv wirkt, stellt sich die Frage, wie Netzzugang in Deutschland aus ökonomischer Sicht praktisch ausgestaltet werden könnte und sollte. Vor diesem Hintergrund liefert diese Studie eine vergleichende Analyse der unterschiedlichen Möglichkeiten des Netzzugangs sowie der Preise in vier ausgewählten Ländern.

Was aber wird exakt unter dem Begriff des Netzzugangs verstanden? In Analogie zur Verwendung des Begriffs in anderen Netzindustrien ist unter Netzzugang im Postsektor zunächst die Übergabe von Sendungen an empfangernahen Orten zu verstehen, wobei der Nachfrager der Zugangsleistung bereits Teile der Beförderungsleistung erbringt. Tatsächlich belegen die internationalen Beispiele jedoch, dass es sich bei postalischen Teilleistungen meist um Kuppelprodukte handelt, bei der Teilleistungsnachfrager sowohl Transport- als auch anderweitige Vorleistungen, etwa Vorsortierung oder Codierung von Sendungen, erbringt. Die spezifische Transportleistung, die der Nachfrager einer Teilleistung erbringt, ist nur selten einzeln bestimmbar. Sie ist vielmehr Teil eines gesamten eingeräumten Vorleistungsrabatts, in dem gleichermaßen z.B. Sortieraufgaben entgolten werden. Vor diesem Hintergrund muss im weiteren Verlauf der Arbeit die Frage des Netzzugangs in Zusammenhang mit der Betrachtung auch anderer Vorleistungen betrachtet werden. Kapitel 2 behandelt daher den Netzzugang *und* Vorleistungen im internationalen Vergleich.

⁶ Kruse, a.a.O., S. 50.

⁷ Kruse, a.a.O., S. 52ff.

Gleichzeitig muss aber eine möglichst transparente Unterscheidung der Begriffe gewährleistet werden, weil der Begriff des Netzzugangs in Deutschland besonders belegt ist. Nach einer Entscheidung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP)⁸ wird bei Einlieferung ins Abgangsbriefzentrum (BZA) lediglich für Standardsendungen ein Mehrwert geschaffen. Bei Werbesendungen (Infopost) hingegen würde der eine Teilleistung Nachfragende ohnehin in das BZA einliefern. Für Standardsendungen gibt es daher in Deutschland das Produkt des „BZA-Netzzugangs“, für Werbesendungen hingegen, in denen ebenso in das BZA eingeliefert wird, werden per Definition lediglich andere Vorleistungen erbracht. Zwar ist diese Betrachtung in den anderen betrachteten Ländern unüblich, doch soll diesem spezifisch deutschen Verständnis Rechnung getragen werden. Im Kern wird daher bei der Betrachtung des BZA-Zugangs in Kapitel 2 für sämtliche Länder die Unterscheidung von Standardsendungen und Werbesendungen fortgeführt.⁹

Dem Sprachgebrauch des Postgesetzes folgend, werden in dieser Studie sämtliche Prozesse, die von Teilleistungen nachfragenden Unternehmen erbracht werden, als ‚Vorleistungen‘ bzw. ‚teilleistungsrelevante Vorleistungen‘ bezeichnet. Die restlichen, beim Teilleistungsanbieter (der DPAG) verbleibenden Prozesse bilden die Teilleistung selbst.

In Kapitel 2 wird zunächst die postalische Wertschöpfungskette vorgestellt und die zu Grunde liegende Terminologie verdeutlicht. Daran anschließend wird für Deutschland, Frankreich, Großbritannien und die USA dargestellt, auf welchen Ebenen Wettbewerber (und Endkunden) welche Möglichkeiten eines Netzzugangs besitzen, sowie für welche weiteren Vorleistungen sie Rabatte erhalten können. Das Kapitel schließt mit einer vergleichenden Darstellung der von Seiten des marktbeherrschenden Unternehmens angebotenen Teilleistungen.

In Kapitel 3 wird dann in einem zweiten Schritt für jedes einzelne Land die jeweilige Entgeltregulierung analysiert. Zunächst wird dabei jeweils gezeigt, wie die Teilleistungsentgelte ermittelt werden, bevor anschließend die tatsächlichen Netzzugangspreise präsentiert werden. Die Darstellung schließt mit einem Vergleich von Teilleistungsentgelten. Um diesen Preisvergleich möglichst transparent zu halten, beschränkt sich die Darstellung auf einige ausgewählte Produkte. Für diese Auswahl werden die jeweils eingeräumten Rabatte und Preise vergleichend dargestellt und analysiert. Das abschließende vierte Kapitel fasst die wesentlichen Ergebnisse der Studie zusammen.

⁸ BK 5a-00/110

⁹ Während die Inhaltsgleichheit in Frankreich und den USA ebenso das Kriterium für eine Werbesendung darstellt, muss zur Unterscheidung in Großbritannien auf Unterschiede in der Laufzeit zurückgegriffen werden.

2 Netzzugang und Vorleistungen im internationalen Vergleich

Nach knapper Darstellung der postalischen Wertschöpfungsstufen mit ihren spezifischen Knoten- oder Übergabepunkten, folgt der Aufbau der Länderbeispiele einem stets ähnlichen Ablauf. Zunächst wird jeweils knapp vorgestellt, wie in der Vergangenheit insbesondere die Themen des Netzzugangs diskutiert wurden. Im Anschluss wird überblicksartig gezeigt, an welchen Knotenpunkten Netzzugang gewährt wird. Es folgt die Beschreibung einzelner Vorleistungsprodukte. Abschließend wird jeweils die Nachfrage nach diesen Produkten beschrieben.

Dieses Kapitel wird mit einer Übersicht der von den Universaldienstleistern angebotenen Typen von Netzzugängen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien sowie den USA schließen (Abschnitt 2.6). Zunächst aber soll der Frage nachgegangen werden, auf welchen Ebenen grundsätzlich Netzzugang gewährt werden könnte. Hierzu wird zunächst die Struktur von Briefnetzen verdeutlicht.

2.1 Übersicht: Struktur von Briefnetzen

Abbildung 1: Stilisierte Wertschöpfungskette für Briefnetze

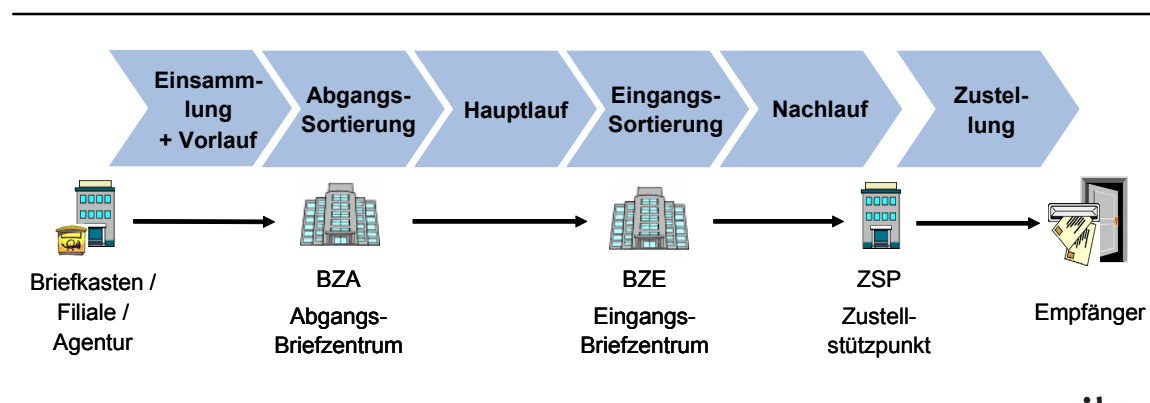


Abbildung 1 zeigt eine stilisierte Wertschöpfungskette für Briefnetze und illustriert sowohl die *Prozesse* der Wertschöpfungsstufen einerseits (oben) als auch die wesentlichen *Netzknotten* andererseits (unten). Sinnvoll können Netzzugangsmöglichkeiten nur an diesen Netzknotten geschaffen werden. Für die Diskussion geeigneter Ebenen für Netzzugang in Deutschland ist daher ein genaues Verständnis der Prozesse und der Funktion der Netzknotten erforderlich.

Die wesentlichen im Rahmen dieser Studie berücksichtigten Netzknotten sind Briefzentren (BZ) und Zustellstützpunkte (ZSP). Briefzentren erfüllen dabei zwei Funktionen: sie

dienen als Abgangs-BZ (BZA) zur Sortierung von Sendungen nach ihrer Zielregion, typischerweise am Nachmittag und Abend, sowie als Eingangs-BZ (BZE) zur Sortierung eingegangener Sendungen auf Zustellstützpunkte oder –bezirke, typischerweise nachts und am frühen Morgen.¹⁰ An den Zustellstützpunkten beginnen die Post-Zusteller ihre Tätigkeit; sie brechen von dort auf, um Sendungen in ihrem Zustellbezirk (ZSB) zu verteilen.

Wesentliche Prozesse innerhalb des Briefnetzes sind dabei:

- Im Rahmen von *Einsammlung und Vorlauf* werden Briefkästen geleert und Sendungen aus Briefkästen und Filialen bzw. Agenturen werden zum nächstgelegenen BZ transportiert. Weiterhin werden im Vorlauf Sendungen direkt bei Großversendern abgeholt und zum BZ transportiert.
- Im BZ werden die Sendungen im Zuge der *Abgangssortierung* am Nachmittag und Abend nach ihrer Zielregion sortiert. In Deutschland erfolgt diese Sortierung etwa nach den ersten beiden Ziffern der Postleitzahl (der „Leitregion“).
- Im *Hauptlauf* werden die Sendungen anschließend zum Ziel-BZ, d. h. zum der Empfängeradresse nächstgelegenen Briefzentrum transportiert. Dabei werden typischerweise LKW, schnelle Transporter sowie Flugzeuge eingesetzt.¹¹
- Im Ziel-BZ angekommen, werden eingegangene Sendungen im Rahmen der *Eingangssortierung* auf Zustellgebiete (sowie Großempfänger und Postfachanlagen) sortiert. Eine Sortierung erfolgt dabei zumindest auf die Zustellstützpunkte. Soweit möglich werden die Sendungen weiterhin auf die unterschiedlichen Zustellbezirke eines ZSP sortiert.
- Im ZSP werden die Sendungen zunächst von den Zustellern auf Gangfolge sortiert, sofern dies nicht bereits im BZ geschehen ist. Es ist davon auszugehen, dass zumindest der Teil der Sendungsmenge, der nicht automatisch sortiert werden kann (weil die Adresse nicht maschinenlesbar oder die Sendung nicht maschinenfähig ist), immer im ZSP manuell sortiert wird. Anschließend erfolgt die Zustellung der Sendungen in den jeweiligen Zustellbezirken.

¹⁰ Die stilisierte Darstellung der Eingangssortierung und des Nachlaufs bezieht sich im Wesentlichen auf die Flächenzustellung, d. h. auf Post, die vom Zusteller beim Empfänger abgegeben oder in Hausbriefkästen eingeworfen wird. Variationen der stilisierten Prozesse ergeben sich insbesondere für Post, die nicht in die Flächezustellung gelangt, sondern in Postfächer eingeliefert wird bzw. direkt an Großempfänger geliefert oder von ihnen abgeholt wird.

¹¹ Teilweise werden, sofern es die zur Verfügung stehenden Zeitfenster erlauben, Sendungen während des Hauptlaufs in „Hubs“ konsolidiert, um den Fahrzeugeinsatz zu minimieren.

Tabelle 1: Struktur der Briefnetze

Anzahl Netzknotten	BZ Briefzentren (Sortierzentren)	ZSP Zustellstützpunkte
Deutschland	82	3.500
Frankreich	114	4.750
Großbritannien	72	1.400
USA	455	~24.000

Quelle: D: BZ – DPAG, Geschäftsbericht 2003, S. 36 / ZSP – Schroeder, Karl-Heinz (2002): "Daten zur Presselogistik", Beitrag zum 2. BdKEP Diskussionsforum, 20.2.2002.12
 F: NERA (2004): Economics of postal services, Juli 2004, London, S. 19 (BZ), S. 25 (ZSP).
 GB: Royal Mail (2004): Annual Report 2003/04; S. 8.
 USA: BZ – USPS Domestic Mail Manual, Standard L005, abrufbar unter <http://pe.usps.gov/>
 ZSP – Cohen, Robert H. et al (2001) S. 6.

2.2 Netzzugang und Vorleistungen in Deutschland

Hintergrund

Infolge der Postreformen I und II sowie der einhergehenden stärkeren kommerziellen Ausrichtung der Deutschen Post AG hat das Unternehmen wesentliche Veränderungen seines Produktportfolios vorgenommen. Die wesentlichste Neuerung war dabei die Einführung der format- und gewichtsbasierten Produktabgrenzungen (Standardbrief, Kompaktbrief, Großbrief, Maxibrief). Die vormalige „Drucksache“ wird seither als „Infopost“ v. a. für Werbetreibende angeboten. Teils, um den Bedürfnissen des besonders preis-sensitiven Nachfragesegments der Werbeversender entgegenzukommen, teils, um Kosten der Sortierung zu vermeiden, bot die DPAG zunehmend Rabatte für Vorleistungen an, insbesondere bei Einlieferung von Infopost.

Neue Bedeutung gewann das Angebot von Teilleistungen mit Verabschiedung des Postgesetzes von 1998 (Postreform III), das in § 28 marktbeherrschende Unternehmen zum Angebot von Teilleistungen, und insbesondere zum Netzzugang, verpflichtet. Der Geltungsbereich der Teilleistungspflicht bezieht sich dabei auf den lizenzpflichtigen Bereich, inkl. des Bereichs der gesetzlichen Exklusivlizenz. Nähere Bestimmungen zur Detailgestaltung des Netzzugangs finden sich im Postgesetz nicht, es verlangt lediglich das gesonderte Angebot von ‚Teilen der Beförderungsleistung‘ (d. h. potentiell Zugang zu den Prozessen Vorlauf/Transport zum Briefzentrum, Abgangssortierung, Hauptlauf/Transport zum Zielbriefzentrum, Eingangssortierung, Nachlauf/Transport zum Zustellstützpunkt sowie zur Zustellung).

¹² Älteren DPAG-Angaben zufolge lag die Anzahl der ZUSP in Deutschland um das Jahr 2000 noch bei ca. 3.700.

Da die Teilleistungen nachfragenden Unternehmen (Endkunden und Wettbewerber) mit der DPAG auf dem Verhandlungswege zunächst keine Einigung herbeiführen konnten, hat die Regulierungsbehörde im Jahr 2000 das Angebot von Teilleistungen angeordnet und Entgelte für diese Leistungen festgesetzt.

In der Folgezeit hat sich als wesentliches Hemmnis der Wettbewerbsentwicklung im Bereich der postvorbereitenden Leistungen der Umstand erwiesen, dass die angeordneten Teilleistungsangebote für den überwiegenden Anteil aller Briefsendungen nur von Endkunden genutzt werden können, nicht jedoch von alternativen Postunternehmen. Die Auslegung des Postgesetzes in dieser Frage sowie, in der Folge, die Vereinbarkeit des Postgesetzes mit den wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen des EG-Vertrages sind in zunehmendem Maße Gegenstand kontroverser Diskussionen.¹³

Netzzugangsebenen

Durch die Entscheidungen der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation aus dem Jahr 2000 erhielten Kunden sowie private Postunternehmen – letztere jedoch nur außerhalb des Bereichs der gesetzlichen Exklusivlizenz – die Möglichkeit des Netzzugangs.¹⁴ Dabei wurde die Möglichkeit zum Zugang zu zwei Ebenen des Briefnetzes der DPAG geschaffen:

- Zugang zu Abgangsbriefzentren (BZA); sowie
- Zugang zu Zielbriefzentren (BZE).

Für Standardsendungen (Postkarten, Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibriefe)¹⁵ ist Zugang zu beiden aufgeführten Netzebenen möglich, während für Werbesendungen („Infopost“) ausschließlich Rabatte für den Zugang zu Zielbriefzentren gewährt wird.¹⁶

Die Möglichkeit des Netzzugangs zur „tiefsten“ Netzebene im Briefnetz der DPAG, den Zustellstützpunkten, besteht derzeit nicht.

¹³ Eine aktueller Beitrag zur Konsolidierungsfrage im Postgesetz findet sich bei Gramlich, Ludwig: Die Reichweite des Anspruchs auf Teilleistungen nach § 28 PostG, N&R, 2004, S. 154-161.

Zur Haltung der Europäischen Kommission vgl. Entscheidung der Kommission vom 20.10.2004 über den deutschen Rechtsrahmen im Bereich der Postvorbereitungsdienste, insbesondere den Zugang von Eigenbeförderungsmittlern und Konsolidierern zum öffentlichen Postnetz und die damit verbundenen besonderen Tarife, abrufbar unter <http://europa.eu.int/comm/competition/liberalization/decisions>.

¹⁴ Beschlüsse BK 5a-00/110 vom 16.10.2000 (Zugang zum BZA) sowie BK 5b-00/076 vom 15.09.2000 (Zugang zum BZE).

¹⁵ Diese Sendungen haben das Laufzeitziel E+1 und als „Standardsendungen der schnellsten Kategorie“ im Sinne der Richtlinie 97/67/EG vergleichbar zu „Sendungen erster Klasse“ bzw. „Priorité“-Sendungen im Ausland.

¹⁶ Dass es kein Netzzugangsprodukt BZA für Infopost-Sendungen gibt, begründet die RegTP damit, dass diese Sendungen (zumindest bei Einlieferung von über 5.000 Stück) grundsätzlich nicht in Filialen der DPAG, sondern in Großannahmestellen, zumeist in oder nahe den Briefzentren gelegen, aufgegeben werden können. Da also der überwiegende Teil der Infopost-Sendungen ohnehin in den BZ aufgegeben werde, stelle der Transport zum BZA allein keine erhebliche Vorleistung dar, die einen Vorleistungsrabatt rechtfertige (Vgl. etwa RegTP, Beschluss BK 5a-00/110).

Überblick der Teilleistungsprodukte¹⁷

Die Briefprodukte der DPAG unterteilen sich grundsätzlich in zwei wesentliche Kategorien;¹⁸ sie werden im Rahmen der vorliegenden Studie mit den folgenden Begriffen bezeichnet:

- „Standardsendungen“: Sendungen mit Laufzeitziel E+1 (Produktkategorie DPAG: „Brief Einzelversand“¹⁹) sowie
- „Werbesendungen“: Inhaltsgleiche Massensendungen mit dem längeren Laufzeitziel E+4 (Produktkategorie DPAG: „Brief Mengenversand“; beinhaltet die Produkte Infopost und Infobrief).²⁰

Für beide Sendungsarten werden Rabatte für Vorsortierung und Netzzugang gewährt. Ein zusätzlicher Rabatt (i. H. v. 1%) ergibt sich, wenn die Sendungen maschinell – d. h. mit Freistempler oder per DV-Freimachung – frankiert werden. Die Möglichkeit, dass Versender oder Dritte selbst Barcodes anbringen und dafür Nachlässe erhalten, bietet die DPAG nicht. Innerhalb des Bereichs der Exklusivlizenz sind sämtliche Rabatte ausschließlich Endkunden zugänglich – durch Konsolidierung von Sendungen kleinerer und mittlerer Versender zu insgesamt höheren Einlieferungsvolumen entsteht nach derzeitiger Rechtslage bzw. -auslegung weder Anspruch auf Netzzugang noch auf Rabatte für Vorsortierung oder maschinelle Freimachung. Damit ist für mindestens drei Viertel der gesamten Briefsendungsmenge kein Wettbewerb im Bereich der Vorleistungen möglich.²¹

¹⁷ Die Darstellung in diesem Abschnitt beruht, soweit keine anderweitige Quellenangabe erfolgt, auf Produktbroschüren der DPAG (insbesondere „Leistungen und Preise“ und „Infopost, Infobrief und Kataloge national“) sowie den im Amtsblatt der RegTP veröffentlichten genehmigten Entgelte (ABl RegTP 20/2003, S. 1193-1211 und ABl. RegTP 24/2004 S. 1874-1891)

¹⁸ Als weitere Kategorie bietet die DPAG Zustellung von Presseerzeugnissen an. Pressesendungen werden hier jedoch nicht ausführlich betrachtet, da die DPAG für diese Produkte keine Netzzugangsmöglichkeiten anbietet.

¹⁹ Der Produktname „Einzelversand“ ist insofern irreführend, als auch Massensendungen, die nicht inhaltsgleich sind, darunter fallen; etwa Rechnungen von Versorgungsunternehmen oder jährlich versandte Depotauszüge von Banken oder Fondsgesellschaften.

²⁰ E+4 ist ein unverbindliches Qualitätsziel der DPAG für Werbesendungen (Infobrief/Infopost). Dem Unternehmen zufolge wird das Ziel für über 95% aller Sendungen erreicht, vgl. DPAG, Infopost, Infobrief und Kataloge national, Stand 04/2004, S. 45.

²¹ Von der DPAG liegen keine Daten bzgl. der Sendungsmenge innerhalb bzw. außerhalb des reservierten Bereichs vor. Im Durchschnitt aller EU-Mitgliedstaaten wiegen jedoch ca. 75% aller Briefsendungen weniger als 50 Gramm und ca. 82 % weniger 100 Gramm, vgl. WIK-Consult (2004): Main developments in the European postal sector (Studie im Auftrag der Europäischen Kommission), Juli 2004, Bad Honnef, S. 116. Diese Abschätzung ist im Einklang mit Informationen der RegTP, wonach derzeit rund 68% des Umsatzes im Briefmarkt innerhalb des Monopolbereichs liegen, vgl. RegTP (2003): Jahresbericht 2003, Bonn, S. 89. Da Sendungen höheren Gewichts i. d. R. auch höheren Umsatz erzielen, muss der Anteil der monopolgeschützten Sendungsmenge also deutlich über 68% liegen.

Zur Rabattermittlung werden drei Kategorien der Vorsortierung unterschieden:²²

- Leitregion: Sendungen werden nach den ersten beiden Ziffern der Postleitzahl geordnet; diese Sortiertiefe erlaubt die eindeutige Zuordnung zu einem Zielbriefzentrum. Für jede Leitregion muss dabei eine Mindestmenge von 500 Standardsendungen (pro Einlieferung) erreicht werden, um den Rabatt zu erhalten.
- Postleitzahl: Sendungen werden nach der vollständigen fünfstelligen PLZ geordnet; für jede PLZ muss eine Mindestmenge von 50 Standardsendungen erreicht werden. Für Werbesendungen werden gestaffelte Mindestmengen für unterschiedliche Rabattklassen angewandt, den niedrigsten Rabatt erhält man bei Einlieferung von mindestens 4.000 Sendungen (Infopost).²³
- Für Werbesendungen sind zusätzliche Rabatte möglich, wenn die Sendungen auf Paletten eingeliefert werden (anstelle der üblichen Behälterfertigung).

Die Möglichkeit zur Vorsortierung auf Gangfolge wird von der DPAG, im Unterschied etwa zu USPS oder Royal Mail, nicht angeboten.

Zusätzlich zu Vorsortierungsrabatten gewährt die DPAG Rabatte bei Nutzung von Netzzugang, d. h. bei Einlieferung von Sendungen zum Abgangsbriefzentrum BZA (nur Standardsendungen) sowie zum Zielbriefzentrum BZE (Standard- und Werbesendungen). Jedoch werden die Netzzugangsprodukte bzw. -rabatte von der DPAG, im Unterschied zu Rabatten für Vorsortierung, offenbar nicht aktiv vermarktet: So findet sich etwa kein Verweis auf Netzzugang in den veröffentlichten Produktbroschüren der DPAG oder im Internetangebot des Unternehmens. Netzzugang wird vielmehr ausschließlich im Rahmen der „Verträge über Teilleistungen“ angeboten; die ersten dieser Verträge mussten im Jahr 2000 von der RegTP angeordnet werden, nachdem die Teilleistungsnachfrager keine Einigung mit der DPAG erzielen konnten. Aussagen von Versendern zufolge werden Informationen zu Teilleistungsverträgen der DPAG nur auf direkte Nachfrage hin bereitgestellt.

²² Bei allen rabattierten Produkten ist als erster Sortierschritt erforderlich, dass die Sendungen geordnet sind, d. h. dass die Sendungen in Behältern eingeliefert werden und die Adressen jeweils in die selbe Richtung weisen.

²³ Z. B. ergeben sich Rabatte i. H. v. 3% (4%, 6%) bei Einlieferung von mindestens 25.000 (100.000, 500.000) auf Leitregionen vorsortierten Infopost-Sendungen.

Tabelle 2: Bedingungen und optionale Angebote beim Netzzugang in Deutschland: Vorsortierung (Briefsendungen)

Allg. Vorleistungsrabatte (BZA o.ä.) ²⁴	Zugang BZA	Zugang BZE	Zugang ZSP
<p>Für Standard- und Werbesendungen (Infopost)</p> <p>Innerhalb des Monopolbereichs: Zugang nicht für Wettbewerber</p> <p>Zwingend:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Briefe nur geordnet²⁵ <p>Optional (gegen Rabatt):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vorsortierung auf Ziel-BZ (LR) – Vorsortierung auf volle PLZ (etwa: separate Behälter je Ziel-PLZ) 	<p>Nur für Standardsendungen (E+1)</p> <p>Innerhalb des Monopolbereichs: Zugang nicht für Wettbewerber</p> <p>Zwingend:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vorsortierung auf Ziel-BZ (LR) <p>Optional (gegen Rabatt):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Keine weiteren Rabatte in Verbindung mit Zugang BZA 	<p>Standard- und Werbesendungen</p> <p>Innerhalb des Monopolbereichs: Zugang nicht für Wettbewerber</p> <p>Zwingend:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Werbesendungen/Infopost: Vorsortierung auf volle PLZ <p>Optional (gegen Rabatt):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Keine weiteren Rabatte in Verbindung mit Zugang BZE 	Kein Zugang

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Übersicht der technischen Anforderungen beim Netzzugang in Deutschland, insbesondere hinsichtlich der Zugangsvoraussetzungen auf den unterschiedlichen Ebenen des Netzzugangs ist in Tabelle 2 dargestellt. Die eigentliche Rabatthöhe für Vorleistungen ist in der Regel zusätzlich von der eingelieferten Menge abhängig.

Nutzung von Teilleistungen

Über die Nutzung von Teilleistungen liegen keine Daten der DPAG vor. Seitens der RegTP werden zwar keine Informationen zur eigentlichen Nutzung, also zu Sendungsmengen im Bereich der Teilleistungen, veröffentlicht; jedoch liefert ihre Übersicht der geschlossenen Verträge über Netzzugang Anhaltspunkte über die wachsende Nachfrage nach diesen Teilleistungen.

²⁴ Infopost kann grundsätzlich nur in so genannte Großannahmestellen eingeliefert werden, die zumeist direkt den Briefzentren angeschlossen sind oder in ihrer unmittelbaren Nähe liegen (siehe auch Fn 16).

²⁵ „Geordnet“ mein hier, dass die Sendungen in DPAG-Behältern eingeliefert und auf- oder absteigend in PLZ-Reihenfolge sortiert sind.

Tabelle 3: Verträge über Zugang zu Teilleistungen in Deutschland (neue Verträge pro Jahr), 2000-2003

		2001	2002	2003	Gesamt
Einzelsendungen BZA	Endkunden	100	100	184	384
	Wettbewerber	1	4	1	6
	Gesamt	101	104	185	390
Einzelsendungen BZE	Endkunden	145	261	330	736
	Wettbewerber	2	6	1	9
	Gesamt	147	267	331	745
Infopost BZE	Endkunden	20	93	84	197
	Wettbewerber	1	6	0	7
	Gesamt	21	99	84	204

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an die Jahresberichte der RegTP 2000-2003; Für das Jahr 2000 ist nur bekannt, dass 8 Teilleistungsverträge geschlossen wurden: 5 mit Endkunden und 3 mit Wettbewerbern.

Tabelle 3 veranschaulicht die Entwicklung der unterschiedlichen Verträge über Netzzugang im Zeitablauf. Es wird deutlich, dass seit Schaffung des Netzzugangs im Jahr 2000 nur sehr wenige Wettbewerber Zugangsverträge mit der DPAG abgeschlossen haben. Dies ist wenig verwunderlich, weil Wettbewerber nach der derzeitigen Praxis der Regulierungsbehörde allenfalls für Sendungen über 100 Gramm Teilleistungszugang BZA oder BZE bzw. für Werbesendungen über 50 Gramm Teilleistungszugang BZE nutzen können.²⁶ Weitaus mehr Teilleistungsverträge wurden hingegen von Endkunden mit der DPAG geschlossen. Es fällt auf, dass überwiegend Verträge über die Einlieferung von Einzelsendungen geschlossen wurden; dies mag mit der Tatsache in Zusammenhang stehen, dass die DPAG für Einzelsendungen, im Unterschied zu ihren Infopost-Produkten, außerhalb des von der RegTP angeordneten Teilleistungsangebots nur Vorleistungsrabatte in geringer Höhe gewährt (etwa für Vorsortierung).²⁷ Im Gegensatz dazu bietet die DPAG ihren Infopost-Kunden, unabhängig vom angeordneten Teilleistungsangebot, umfangreichere Rabatte für verschiedene Vorleistungen.

Ebenso wenig wie zur Nutzung von Teilleistungen sind von der DPAG Daten zur Inanspruchnahme ihrer Rabatte für Vorsortierung und Frankierung bzw. ihrer Verträge zur Kooperation Infopost verfügbar. In Ermangelung anderweitiger Informationen ließe sich über die Nutzung rabattierter Briefprodukte nur spekulieren. Fest steht jedoch, dass die bestehenden Rabattangebote ausschließlich von Großversendern sinnvoll genutzt wer-

²⁶ Private Unternehmen im Bereich der Briefvorbereitung und Konsolidierung stehen damit nur für ca. ein Viertel der gesamten Sendungsmenge in Deutschland mit der DPAG im Wettbewerb, vgl. Fn. 21.

²⁷ Siehe hierzu Abschnitt 3.1.2

den können, da die Konsolidierung der Sendungen kleinerer und mittlerer Unternehmen durch spezialisierte Dienstleister bisher von der DPAG verhindert wurde.

2.3 Netzzugang und Vorleistungen in Frankreich

Hintergrund

Obwohl über die Einführung von Teilleistungsprodukten in Frankreich sowie über die Entwicklung der Nutzung von Teilleistungen im Zeitablauf keine öffentlich verfügbaren Informationen vorliegen, erscheint es auf Grundlage von Expertengesprächen²⁸ als gesichert, dass La Poste spätestens seit Beginn der 1980er Jahre mit zahlreichen Versendern Vereinbarungen über Netzzugang getroffen hat. Auslöser dieser Entwicklung war im Wesentlichen, dass La Poste infolge zahlreicher Streiks ihrer Belegschaft ihren Kunden keine angemessene Qualität bereitstellen konnte. Die Post-Einlieferung in empfangernahe Sortiereinrichtungen war daher ein Mittel für die Versender, die Zuverlässigkeit der Zustellung ihrer Sendungen deutlich zu erhöhen.²⁹

In einem vom SNELPD, einem französischen Verband für Logistik und Direktwerbung, initiierten Verfahren hat die Europäische Kommission entschieden, dass die Abwesenheit unabhängiger Aufsicht und Regulierung des Marktes für postvorbereitende Leistungen sowie die unzureichenden gesetzlichen Regelungen zur Sicherstellung diskriminierungsfreien Wettbewerbs auf diesem Markt in Frankreich im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht stehen.³⁰ Im Laufe dieses Verfahrens hatte die französische Regierung im Februar 2004 angekündigt, einen Ombudsmann als neutrales Regulierungsorgan einzurichten,³¹ dies ist jedoch bisher nicht geschehen.³² Ebenso ist unklar, ob und inwieweit die Widersprüche des französischen Postrechts zum EG-Recht bis heute ausgeräumt werden konnten.

Netzzugangsebenen

Zur Frage, ob Netzzugang im Sinne der Einlieferung von Sendungen in empfangernahe Sortierzentren in Frankreich möglich ist, liefern öffentlich zugängliche Informationen

²⁸ Im Rahmen dieser Studie wurden Telefoninterviews sowohl mit Vertretern von La Poste als auch von Verbänden von Großversendern und Unternehmen aus dem Bereich der Postvorbereitung geführt.

²⁹ Hier ist eine Parallele zur Entwicklung in den USA zu sehen, wo Netzzugang zunächst ebenfalls aus dem Interesse der Versender an Qualitätssteigerungen bezüglich der Laufzeit resultierte. (Jedoch waren in den USA nicht Streiks die Ursache für unzureichende Laufzeiten von USPS.)

³⁰ Vgl. Entscheidung der Kommission vom 23. Oktober 2001 über das Fehlen einer umfassenden und unabhängigen Kontrolle der tariflichen und technischen Bedingungen, unter denen La Poste Postvorbereitern, mit denen sie im Vorfeld des reservierten Bereichs im Wettbewerb steht, Zugang zu den reservierten Diensten gewährt (K(2001) 3186), ABI. EG L 120 07.05.2002 S. 19-37.

³¹ Vgl. ebenda S. 27-28.

³² Gegenwärtig wird in Frankreich ein neues Postgesetz verhandelt, das die Einrichtung einer unabhängigen Regulierungsbehörde vorsieht. Die Verabschiedung dieses Gesetzes wird (nunmehr) für 2005 erwartet. Diese Behörde könnte u. U. auch die Funktionen des angekündigten Ombudsmannes übernehmen.

keine eindeutige Antwort. Die publizierten Produktbeschreibungen der Teilleistungsprodukte von La Poste sehen vor, dass der Einlieferungsort für Sendungen von La Poste fallweise bestimmt wird.³³ Es ist davon auszugehen, dass genauere Vereinbarungen bezüglich der Einlieferungsorte sowie u. U. zugehöriger Rabatte von La Poste einzelvertraglich spezifiziert werden. Es ist jedoch unklar, ob bzw. inwieweit von La Poste tatsächlich Rabatte für die Einlieferung in empfangernahe Sortierzentren, d. h. Netzzugang etwa in den CTC (centres de traitement courrier – entspricht etwa: BZ) oder den centres de tri (entspricht etwa: ZSP) gewährt werden.

Klar ist hingegen, dass im Rahmen der öffentlichen Angebote von La Poste durch Vorleistungen Rabatte erzielt werden können. Diese Vorleistungsrabatte sind Endkunden und Konsolidierern gleichermaßen zugänglich – vorbehaltlich der Stichhaltigkeit der von SNELPD im Kommissionsverfahren vorgebrachten Vorwürfe, La Poste diskriminiere private Postvorbereiter gegenüber den eigenen Unternehmenstöchtern in diesem Markt durch die Anwendung unterschiedlicher technischer Bedingungen sowie die unterschiedliche Anwendung derselben oder ähnlicher technischer Bedingungen.³⁴ Unstrittig ist jedenfalls, dass Konsolidierer auch tatsächlich Zugang zu Vorleistungsprodukten (sowie faktisch ggf. zu Netzzugangsprodukten) haben und diese Produkte in erheblichem Umfang nutzen.³⁵

Überblick der Teilleistungsprodukte

Für Großversender und Konsolidierer bietet La Poste, in Ergänzung zum Standardprodukt („lettre“), vier weitere Produktgruppen an:

- Sendungen zweiter Klasse (mit Laufzeitziel E+4). Der Produktname von La Poste lautet „Ecopli“; zusätzliche Rabatte bei größeren Einlieferungen werden als „Ecopli en nombre“ angeboten. Die Ecopli-Produkte können gleichermaßen für Einzel- oder Massensendungen genutzt werden, d. h. es gibt keine Beschränkung auf inhaltsgleiche Sendungen.
- Inhaltsgleiche Sendungen bzw. Werbesendungen mit Laufzeitziel E+7: Produktname „Postimpact“: Zur Nutzung dieses Produkts sind Mindesteinlieferungsmengen sowie Vorsortierung erforderlich. Preise unterscheiden sich nach Mengen und Grad der Vorsortierung.
- Standardsendungen mit Laufzeitziel E+2 bzw. E+4: Produktname „tem’post G2“ bzw. „tem’post G4“. („G“ = Verwaltung, frz. *Gestion*; das Angebot richtet sich an

³³ Vgl. etwa Produktbroschüre „La Publicité Adressée“, erhältlich unter http://www.laposte.fr/entreprises/-marketing/publicite_adressee.pdf. Zur Frage des Einlieferungsortes für die Produkte „Postimpact“ heißt es dort recht vage: „Le lieu de dépôt est fixé en accord avec La Poste, en fonction des quantités déposées et du mode d'affranchissement.“

³⁴ Vgl. Entscheidung der Kommission vom 23. Oktober 2001, K(2001) 3186, ABI. EG L 120 07.05.2002, S.25-26.

³⁵ Vgl. Fn. 28.

Versender von Rechnungen, Kontoauszügen...) Zur Nutzung dieses Produkts sind Mindesteinlieferungsmengen sowie Vorsortierung erforderlich. Preise unterscheiden sich nach Mengen und Grad der Vorsortierung. Bei deutlicher Überschreitung der Laufzeitziele bietet La Poste die (teilweise) Rückerstattung der Entgelte an.

- Inhaltsgleiche Sendungen bzw. Werbesendungen mit Laufzeitziel E+4 bzw. E+7: Produktname „tem’post MD4“ bzw. „tem’post MD7“. („MD“ = Direktmarketing, frz. *marketing direct*; das Angebot richtet sich an Werbetreibende.) Zur Nutzung dieses Produkts sind Mindesteinlieferungsmengen sowie Vorsortierung erforderlich. Preise unterscheiden sich nach Mengen und Grad der Vorsortierung. Bei deutlicher Überschreitung der Laufzeitziele bietet La Poste die (teilweise) Rückerstattung der Entgelte an.

Sämtliche Produkte können gleichermaßen von Endkunden und postvorbereitenden Unternehmen genutzt werden.

Da sich die Möglichkeiten zur Erbringung von Vorleistungen sowie die relevanten Rabatte zwischen den genannten Produktkategorien deutlich unterscheiden, werden sie im Folgenden separat dargestellt.

Produkt „Ecopli en nombre“

Zur Nutzung von Ecopli, dem Grundprodukt für Sendungen zweiter Klasse (E+4), sind keine Vorleistungen erforderlich; es kann auch für einzelne Sendungen von privaten Haushalten genutzt werden. Bei Einlieferungen über 1.000 Stück landesweit bzw. 400 Stück innerhalb eines Départements wird das Entgelt um ca. 7% ermäßigt. Zur Nutzung von „Ecopli en nombre“ müssen die Sendungen freigestempelt sowie geordnet eingeliefert werden. Weitere Rabatte für Vorleistungen werden in dieser Produktkategorie nicht angeboten.

Produkt Postimpact

Dieses Produkt kann ausschließlich für inhaltsgleiche Sendungen bis zu einem Gewicht von 350 g genutzt werden, die Direktwerbung oder andere kommerzielle Inhalte ohne persönliche Mitteilungen enthalten. Oberhalb dieser Gewichtsgrenze betrachtet La Poste solche Sendungen als Kataloge; das Tarifsysteem für Kataloge ist weitgehend mit Postimpact vergleichbar, wird hier jedoch nicht näher betrachtet.³⁶ Sowohl die Postimpact-Briefsendungen als auch die Kataloge haben das Laufzeitziel E+7.

³⁶ Für Kataloge werden unterschiedliche Entgelte für Sendungen in urbane bzw. ländliche Ziele erhoben. Dies ist in Frankreich zulässig, da das gesetzliche Gebot zur Tarifeinheit im Raum auf Sendungen innerhalb des Monopolbereichs beschränkt ist. Der reservierte Bereich bzw. Monopolbereich umfasst derzeit alle Sendungen bis zu einem Gewicht von 350 g und dem Fünffachen des Standardtarifs; für den Beginn des Jahres 2005 wird eine Gesetzesänderung erwartet, die diese Preis- und Gewichtsgrenze, wie von der Post-Richtlinie verlangt, absenkt.

Die Entgelte für Postimpact-Sendungen berechnen sich nach dem jeweiligen Sendungsgewicht einer Einzelsendung, der Maschinenfähigkeit sowie dem vom Versender gewählten Sortierungsniveau. Maschinenfähige Sendungen erhalten einen zusätzlichen Rabatt, während die Freimachung der Sendungen eine notwendige Bedingung ist, um Postimpact nutzen zu können. Eine Möglichkeit zusätzlicher Rabatte für das Anbringen von Barcodes oder für Gangfolgesortierung besteht nicht.

Die Entgelte von Postimpact richten sich im Wesentlichen nach der Sortiertiefe der eingelieferten Sendungen. Dabei werden drei Sortierungsniveaus unterschieden, die sich zum einen durch die Mindestmengen, zum anderen durch die verlangten Sortierkriterien unterscheiden.³⁷

- Beim **Sortierniveau 1** („Seuil 1“) mit der geringsten Sortiertiefe müssen die eingelieferten Sendungen lediglich in drei Gruppen getrennt werden: (i) Ortspost; (ii) Sendungen innerhalb des Départements des Versenders (ohne die zuvor aussortierte Ortspost); sowie (iii) Sendungen in andere Départements. Die Mindestmenge für Sortierniveau 1 beträgt 1.000 Sendungen bzw. 400 Sendungen für lokale Sendungen.³⁸
- Bei **Sortierniveau 2** („Seuil 2“) müssen alle Sendungen nach Ziel-Départements in Bündel sortiert werden.³⁹ Diese Bündel sind anschließend auf Ziel-Briefzentren (centre de traitement de courrier d'arrivée) in Säcke zu sortieren. Die Mindestmenge beträgt 5.000 Sendungen bzw. 2.000 Sendungen für lokale Sendungen.
- Bei **Sortierniveau 3** („Seuil 3“) sind die eingelieferten Sendungen in Bündel auf Postleitzahlen sowie in Säcke auf Ziel-Zustellstützpunkte (centre de tri de destination) zu sortieren. Die Mindestmenge beträgt 20.000 Sendungen bzw. 8.000 Sendungen für lokale Sendungen.

Produkt tem'post G⁴⁰

Zur Nutzung von tem'post G ist ein Rahmenvertrag erforderlich, der nur für Unternehmen (Versender oder Konsolidierer) mit einem jährlichen Sendungsaufkommen über 1 Mio. Stück zugänglich ist.

Alle Sendungen müssen Formatauflagen erfüllen, die im Wesentlichen den Formatvorgaben in anderen Ländern ähneln; das Produkt kann für Sendungen bis zu 350 Gramm genutzt werden. An die Nutzung des Produkts sind keine inhaltlichen Kriterien geknüpft, es zielt auf Einzelsendungen (d. h. nicht inhaltsgleiche Sendungen) gewerblicher Groß-

³⁷ Vgl. zu den folgenden Ausführungen La Poste (2003): Principaux tarifs courrier entreprises, Paris.

³⁸ Der Begriff der „lokalen Zustellung“ bezieht sich auf Sendungen ins selbe oder in direkt angrenzende Départements.

³⁹ Für einige großstädtische Départements (Paris, Lyon, Marseille) müssen die Sendungen zusätzlich nach Arrondissements (Stadtbezirken) sortiert werden.

⁴⁰ Zur Produktbeschreibungen „tem'post“ vgl. https://www.tempost.com/produits/produits_tempost.html.

versender ab. La Poste bietet zwei Varianten von tem'post G mit Laufzeiten von E+2 sowie E+4 an.

Die Entgelte für tem'post-Sendungen berechnen sich nach Gewicht und Maschinenfähigkeit sowie nach dem Grad der Vorsortierung der eingelieferten Sendungen.⁴¹ Die Mindestmenge je Einlieferung beträgt 1.000 Stück. Alle Sendungen müssen bei Einlieferung freigemacht sein; Rabatte für Barcodes werden nicht angeboten.

Wesentlichen Einfluss auf die Preise hat die Sortiertiefe der eingelieferten Sendungen; hier werden drei Tarife angeboten: (i) ohne Vorsortierung; (ii) Sortierung auf Ziel-Départements; sowie (iii) Sortierung auf Ziel-Postleitzahlen.⁴²

Für maschinenfähige (und -lesbare) tem'post G-Sendungen führt La Poste monatliche Laufzeitmessungen durch und verpflichtet sich, ihren Kunden die Entgelte zurück zu erstatten, falls die jeweiligen Laufzeitziele für weniger als 95% aller Sendungen erreicht werden. Bei Überschreitung des Laufzeitziels um bis zu zwei Tage werden 30% des Portos erstattet; die Rückerstattung beträgt 50% bei Verzögerungen von drei oder vier Tagen. Bei fünf oder mehr Tagen Verzug wird das Porto vollständig erstattet.⁴³

Produkt tem'post MD⁴⁴

Zur Nutzung von tem'post MD ist ein Rahmenvertrag erforderlich, der ab einem jährlichen Sendungsaufkommen von 3 Mio. Stück abgeschlossen werden kann.

tem'post MD kann nur für inhaltsgleiche Massensendungen (Werbesendungen) genutzt werden. Wie bei tem'post G sind übliche Formatauflagen zu erfüllen und das Produkt kann für Sendungen bis zu 350 Gramm genutzt werden. La Poste bietet zwei Varianten von tem'post MD mit Laufzeiten von E+4 sowie E+7 an.

Die Entgelte richten sich nach Gewicht und Maschinenfähigkeit und Grad der Vorsortierung der eingelieferten Sendungen. Die Mindestmenge je Einlieferung beträgt 20.000 Stück (bzw. 8.000 Stück innerhalb des Département des Einlieferungsorts sowie der unmittelbar angrenzenden Départements). Alle Sendungen müssen bei Einlieferung freigemacht sein; Rabatte für Barcodes werden nicht angeboten.

Wie bei tem'post G werden gestaffelte Tarife für drei Sortiertiefen angeboten: (i) ohne Vorsortierung; (ii) Sortierung auf Ziel-Départements; sowie (iii) Sortierung auf Ziel-Postleitzahlen.⁴⁵

⁴¹ Zusätzliche Rabatte werden für Vorankündigung der Einlieferung gewährt. Diese Nachlässe betragen max. 3/10 Cent und werden in dieser Darstellung vernachlässigt.

⁴² Bei Vorsortierung muss je Zielregion (Département oder PLZ) ein Mindestgewicht von 5 Kilogramm erreicht werden. Um den günstigsten Tarif zu erhalten, müssen also z. B. 250 Sendungen à 20 Gramm in jede Ziel-PLZ eingeliefert werden.

⁴³ Für Details zur Laufzeitmessung und Rückerstattung bei tem'post G siehe https://www.tempost.com/produits/produits_tempost_tarif_G.html#engagement.

⁴⁴ Siehe Fn. 40

Auch für maschinenfähige (und -lesbare) Sendungen des Produktes tem'post MD misst La Poste monatlich die Laufzeit und bietet eine Rückerstattung im Falle erheblicher Qualitätsprobleme an. Die tem'post MD-Entgelte werden hier zu 30% erstattet, wenn das Laufzeitziel (für mindestens 5% aller Sendungen) um bis zu drei Tage überschritten wird; die Rückerstattung beträgt 50% bei Verzögerungen von vier bis sechs Tagen. Das Porto wird bei Verzögerungen von sieben und mehr Tagen vollständig erstattet.⁴⁶

Tabelle 4: Bedingungen und optionale Angebote bei Teilleistungen in Frankreich (Produkt „Postimpact“)

Allgemeine Vorleistungsrabatte (Produkte Postimpact und tem'post)	
Für Standard- und Werbesendungen (jedoch nicht für Standardsendungen mit Laufzeit E+1) Öffentliches Angebot (aber u. U: diskriminierender Zugang, siehe Bemerkung unten) Zwingend: – Briefe nur geordnet Optional (gegen Rabatt): – Vorsortierung auf Ziel-BZ (Postimpact) oder departement (tem'post) – Vorsortierung auf ZSP (centre de tri de destination) (Postimpact) – Vorsortierung auf Ziel-PLZ (tem'post)	
Bemerkung	Inwieweit der Zugang zu Vorleistungsrabatten diskriminierungsfrei gewährt wird, ist unklar. Im Oktober 2001 hat die Europäische Kommission Frankreich in dieser Sache eine Verletzung EG-rechtlicher Wettbewerbsbestimmungen attestiert. Darüber, inwieweit diese Wettbewerbsbehinderungen seitdem eingeschränkt werden konnten, liegen keine offiziellen Informationen vor.

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Übersicht der von La Poste angebotenen Teilleistungen ist in Tabelle 4 dargestellt.⁴⁷ Während allgemeine Vorleistungsrabatte bei Vorsortierung auf unterschiedlichen Sortiertiefen angeboten werden, gibt es keine Angebote für Netzzugang (d. h. keine Rabatte für Transport-Vorleistungen).

Nutzung von Teilleistungen

Zur Nutzung von Teilleistungen in Frankreich liegen keine aktuellen öffentlichen Informationen vor. Der Branchenumsatz postvorbereitender Unternehmen in der Briefsparte im Jahr 1998 wurde von der Europäischen Kommission auf ca. 1 Mrd. Euro (3,5 Mrd. FRF) geschätzt⁴⁸ – das entspricht nach groben Schätzungen ca. 10% der Briefumsätze von La Poste. Diese Anhaltspunkte illustrieren die hohe Relevanz der Branche in Frankreich.

⁴⁵ Bei Vorsortierung muss je Zielregion (Département oder PLZ) ein Mindestgewicht von 6 Kilogramm erreicht werden. Um den günstigsten Tarif zu erhalten, müssen also z. B. 300 Sendungen à 20 Gramm in jede Ziel-PLZ eingeliefert werden.

⁴⁶ Für Details zur Laufzeitmessung und Rückerstattung bei tem'post MD siehe https://www.tempost.com/produits/produits_marketing_tarifs.htm#engagement.

⁴⁷ Vorleistungsrabatte für Frankierung und Briefordnung beim Produkt „Ecopli en nombre“ werden hier aufgrund des geringen Ausmaßes der möglichen Vorleistungen nicht berücksichtigt.

⁴⁸ Vgl. K(2001) 3186, ABI. EG L 120 07.05.2002 S. 21.

2.4 Netzzugang und Vorleistungen in Großbritannien

Hintergrund

Erst mit dem Postal Services Act im Jahr 2000 beginnen die Liberalisierungsbemühungen im britischen Postbereich. Bereits in ihren ersten Veröffentlichungen wird seitens der britischen Postregulierungsbehörde Postcomm die Bedeutung des Netzzugangs hervorgehoben. „It is also possible that some operators may wish to concentrate on providing only certain services in the supply chain. [...] Postcomm may, however, need to consider the detail of the terms [...] [Royal Mail] might set in any access agreements. For example, it might be necessary to ensure that the terms are transparent, cost-reflective and non-discriminatory.“⁴⁹

Während Royal Mail, das marktbeherrschende Postunternehmen in Großbritannien, seit langem einen Netzzugang auf BZA-Ebene gewährt, wird ein BZE-Zugang erst seit Februar 2004 gestattet. Dieser ist das Ergebnis des Vertrages zwischen Royal Mail und UK Mail, einem privaten Briefdienstleister. Zwar ist Royal Mail in Condition 9 seiner Lizenz⁵⁰ verpflichtet, Netzzugang zu gewähren und die Verhandlungen mit Konkurrenten „in good faith with a view to agreeing with [the competitor]“ zu führen. Gleichwohl haben die Verhandlungen von Royal Mail und dem Netzzugang ersuchenden Wettbewerber UK Mail bis zu ihrem Abschluss knapp zwei Jahre gedauert. Vor diesem Hintergrund drängt die Regulierungsbehörde Postcomm nun darauf, dass Royal Mail allgemeinverbindlichere, transparente Netzzugangsbestimmungen auf BZE-Ebene (Access Code) entwickelt und zugänglich macht. Royal Mail hat dies für Ende 2004 in Aussicht gestellt.⁵¹ Im Rahmen dieses Access Codes erwartet Postcomm außerdem die Einräumung eines diskriminierungsfreien Netzzugang auch auf ZSP-Ebene.⁵²

Netzzugangsebenen

Beim Netzzugang zum *Netznoten BZA* („outward mail centres“) gewährt Royal Mail in Abhängigkeit der Kriterien Sendungsmenge, Vorsortierungsgrad und Brieflaufzeit Rabatte auf den Ausgangspreis von einerseits Briefen und andererseits Paketen. Dabei spielt es keine Rolle, wer um solche Rabatte ersucht. Sie gelten gleichermaßen für Großkunden, Wettbewerber und Konsolidierer. Auch ist eine Einlieferung sowohl für Briefsendungen erster Klasse (E+1) als auch zweiter Klasse (E+3) und sogar dritter Klasse (E+7) möglich. Dies ist von besonderer Bedeutung, da eine Werbesendung in

⁴⁹ Postcomm (2000): Promoting effective competition between postal operators – A consultation document, 29. September 2000, London.

⁵⁰ Postcomm (2003): Amended Licence Granted to Royal Mail Group plc. (formerly Consignia plc.) on 23 march 2001 and amended on 1 april 2003, London.

⁵¹ Postcomm (2004): 2006 Royal Mail Price and Service Quality Review – Consultation on Principles, September 2004, S. 53.

⁵² Postcomm (2004): Promoting effective competition in UK postal services through downstream access – Observations on the agreement between Royal Mail and UK Mail Ltd on access to Royal Mail’s delivery network, March 2004, London, S. 35.

Großbritannien nicht durch das Kriterium der Inhaltsgleichheit bestimmt wird. Zur Gewährleistung einer Vergleichbarkeit ist daher ein anderes Unterscheidungsmerkmal nötig. Im weiteren determiniert die Laufzeit, was in Großbritannien als synonymes Produkt zu einer Standardsendung und zu einer Werbesendung gesehen werden kann. Werbesendungen sind hiernach alle Briefe zweiter und dritter Klasse.

Ein Netzzugang am *Knoten BZE* („inward mail centres“) war bis Mitte 2004 hingegen nur UK Mail möglich. Gleichwohl scheint der Vertrag zwischen Royal Mail und UK Mail eine Initialzündung für andere Wettbewerber im „bulk-mail sector“ gewesen zu sein. Wie von Postcomm erwartet, sind zwischen September und November 2004 weitere Netzzugangsverträge zwischen Royal Mail und den Wettbewerbern TPG, Anon und Deutsche Post Global Mail auf BZE-Ebene geschlossen worden.⁵³

Bislang gibt es auf *Ebene der Zustellstützpunkte* („delivery offices“) keine Möglichkeit des Netzzugangs – weder, wie oben beschrieben, in allgemeinerer Form noch konkret für UK Mail. Eine Zugangsmöglichkeit auf dieser Ebene war nicht Bestandteil des Vertrages zwischen Royal Mail und UK Mail.

*Überblick der Teilleistungsprodukte auf BZA-Ebene*⁵⁴

Teilleistungen der von Royal Mail angebotenen Briefprodukte betreffen Briefe („letters“) und Päckchen („packets“).⁵⁵ Vereinfacht gesagt, wiegen erstere unter 100g, während letztere ein Gewicht von 2 kg nicht überschreiten. Um die Darstellung nicht unnötig zu erschweren, wird sich auf die Darstellung angebotener Vorleistungen bei Briefen beschränkt. Grundsätzlich sei nur festgestellt, dass die Produktpalette, aus der der Einlieferer auswählen kann, bei Päckchen sehr viel eingeschränkter ist.⁵⁶

⁵³ Postcomm (2004): Key Issues and Concerns, Rede von Nigel Stapleton, Chairman Postcomm, auf der UK Mail Conference 2004, 2. November 2004, Folie 5.

⁵⁴ Bei der Darstellung dieses Abschnitts wird sich – sofern nicht anders angegeben – auf Royal Mail (2004): Know how – A user's manual for Mailsort, Walksort and Cleanmail, April 2004, London gestützt.

⁵⁵ Am Rande sei erwähnt, dass eine Einlieferung von Paketen auf BZA-Ebene ebenfalls möglich ist. Während beim Grad der Vorsortierung weitgehende Vorgaben gemacht werden, besteht eine Wahl in der Laufzeit (Royal Mail (2004): Mailsort, Sorted=Savings, London).

⁵⁶ Als Faustregel gilt, dass eine sehr viel weitere Vorsortierung geleistet werden muss. So kann nur zwischen den Produkten Mailsort 1400 und Walksort gewählt werden. Zur Abgrenzung dieser Produkte mehr im weiteren Verlauf der Arbeit. Noch viel eingeschränkter sind die Wahloptionen bei Zeitschriften. Beim Grad der Vorsortierung werden Vorgaben gemacht, während der Versender bei verschiedenen Laufzeiten wählen kann (Royal Mail (2004): Mailsort, Sorted=Savings, London).

Die Vorleistungsrabatte für Briefe sind abhängig vom Grad der Vorsortierung, von der eingelieferten Stückzahl, sowie der gewünschten Zustellgeschwindigkeit⁵⁷:

- *Grad der Vorsortierung:* Zu unterscheiden ist zwischen den Produkten Cleanmail, Mailsort 120, Mailsort 700, Mailsort 1400⁵⁸ und Walksort. Bei der Wahl von Cleanmail liefert der Großkunde die Sendungen unsortiert, wohl aber in spezifischen Behältern geordnet, ein. Die Adressen müssen mindestens maschinenlesbar sein. Einen zusätzlichen Rabatt erhält er bei Aufdruck eines Barcodes. Die einzelnen Mailsort-Produkte unterscheiden sich darin, ob auf 120, 700 oder 1.400 „delivery selections“ sortiert wird. Während man bei der ersten Form noch die Wahl zwischen lediglich maschinenlesbarer Adresse und Anbringen eines Barcodes hat, ist die Vorcodierung für die differenziertere Sortierungsform Mailsort 700 Voraussetzung. Bei dem angebotenen Produkt Walksort hat der einliefernde Kunde auf Gangfolge zu sortieren. Die dafür nötige Walksort Database kann über Royal Mail bezogen werden.
- *Stückzahl:* Zum einen gibt es für jedes der soeben vorgestellten Vorleistungsprodukte Mindeststückzahlen, die ein einliefernder Kunde zu erfüllen hat. Für Cleanmail sind dies 1.000, für Mailsort 120 4.000, für Mailsort 700 10.000, und für Mailsort 1400 sowie Walksort jeweils 4.000.⁵⁹ Zum anderen steigt die Rabatthöhe einer Sendung in Abhängigkeit der eingelieferten Menge. So gibt es beispielsweise bei den Mailsort-Produkten Abstufungen von bis zu 100.000 Sendungen, bis zu 250.000 Sendungen und mehr als 1.000.000 Sendungen.⁶⁰
- *Gewünschte Zustellgeschwindigkeit:* Grundsätzlich gibt es vier verschiedene Möglichkeiten der Laufzeitwahl. Die Zustellung kann am nächsten Tag nach Einlieferung erfolgen (E+1, First Class, vergleichbar mit priority mail oder Standardbrief); ebenso ist eine Laufzeit von drei Tagen (E+3; Second Class, vergleichbar mit non-priority mail oder Infopost) oder sieben Tagen (E+7; Third Class) möglich. Mit zunehmender Laufzeit steigen die Rabatte. Zusätzlich gibt es das Angebot einer zurückgestellten Zustellung. Die Sendungen sind zwischen sieben

⁵⁷ Momentan ist im Gespräch, Vorleistungsrabatte für Freistempelung (franking machines und Printed Postage Impression [PPI]) einzuführen. Royal Mail gewährt diese bereits für internationale Sendungen. Vgl. Postcomm (2004): Postcomm seeks views on Royal Mail's plan to charge more for stamps than for franked business post, Press notice 34/04, 4. November 2004, London.

⁵⁸ Bei Mailsort 120 werden die Sendungen auf die 120 „postcode areas“ (Leitregionen) aufgeteilt. Bei Mailsort 700 wird tiefer sortiert, was den Einsatz einer Maschinensortierstufe obsolet macht. Die Untergliederung bei Mailsort 1400 orientiert sich an den ZSP („delivery offices“).

⁵⁹ Die Mindesteinlieferungsmenge bei den letzten beiden Vorleistungsprodukten fällt auf jeweils 2.000 Sendungen, sofern die „Postcode area“ sowohl von Einlieferungs- (BZA) und Auslieferungsbriefzentrum (BZE) abgedeckt ist. Ohne Kapitel 3 bereits vorzugreifen, ist bereits an dieser Stelle hervorzuheben, dass eine de-facto-BZE-Einlieferung bislang keinen weiteren Rabatt für den Einlieferer nach sich zog. Für die Größe 2.000 resp. 4.000 bei Walksort darf eine wichtige Voraussetzung nicht unterschlagen werden. Das Produkt Walksort wird nur dann angeboten, wenn der Großkunde mindestens 10 % der Haushalte in einer Region beliefert.

⁶⁰ Royal Mail (2003), How much does it cost? Mailsort, Walksort, Cleansort, London, S. 6.

und 28 Kalendertagen vor dem sog. „commence delivery date“⁶¹ einzuliefern. Grundsätzlich gilt, dass sämtliche dieser Optionen im Rahmen der Mailsort-Produkte (120, 700, 1400) angeboten werden. Die Wahl von Cleanmail oder Walksort hingegen eröffnet nur die Alternativen E+1 und E+3.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es bei BZA-Einlieferung recht weitgehende Vorleistungsoptionen für Nachfrager gibt. Die Rabatte sind relativ leicht für jeden potentiellen Großkunden einsehbar. Eine Diskriminierung zwischen Großkunden, Wettbewerbern und Konsolidierern findet nicht statt. Dadurch aber, dass Royal Mail keine allgemeinen finanziellen Anreize bei BZE-Einlieferung setzt, lohnte es sich für Wettbewerber bisher nicht, auch die Wertschöpfungsstufe „Hauptlauf“ integriert anzubieten. Seit Zustandekommen des Vertrages mit UK Mail ist diese Aussage jedoch zu relativieren, wie sich im folgenden Abschnitt zeigen wird.

Überblick der Teilleistungsprodukte auf BZE-Ebene⁶²

Wie eingangs angemerkt, ist es im Februar 2004 auf Druck von Postcomm zu einem Abkommen zwischen Royal Mail und UK Mail gekommen. Das Verhandlungsergebnis legt nahe, dass für den Wettbewerber UK Mail somit ausreichende finanzielle Anreize mit einer BZE-Einlieferung verbunden sind.

UK Mail kann hiernach die Post bei 72 inward mail centres (IMC) jeweils am Morgen des dem Zustelltag vorausgehenden Tages⁶³ einliefern. UK Mail hat sich verpflichtet, sein gesamtes eingesammeltes Kontingent Royal Mail zur Zustellung zu übergeben. Royal Mail garantiert dann die fristgerechte Weiterleitung von Sendungen in 95 % der Fälle.

Im Gegensatz zu der Situation bei Einlieferung auf BZA-Ebene gibt es weit weniger Teilleistungsprodukte. Die einzige Wahlmöglichkeit, die UK Mail besitzt, ist, ob es die Sendungen auf 120 Postcode selections oder aber auf 1.400 delivery offices (DO) sortiert.⁶⁴

Wie bereits festgestellt sind seit Februar 2004 drei weitere Verträge zwischen Royal Mail und Wettbewerbern geschlossen worden. Nach den Äußerungen Postcomms äh-

⁶¹ „commence delivery date“ = vier Arbeitstage vor dem letztlich gewünschten Zustellungstermin.

⁶² Bei der Darstellung dieses Abschnitts wird sich – sofern nicht anders angegeben – auf Postcomm (2004): Promoting effective competition in UK postal services through downstream access – Observations on the agreement between Royal Mail and UK Mail Ltd on access to Royal Mail's delivery network, March 2004, London gestützt.

⁶³ Dabei ist unter „Tag“ momentan jeder Werktag, exklusive Samstag, gemeint. Postcomm geht davon aus, dass in Zukunft ebenfalls Samstag eingeliefert werden darf, dafür aber der Montag als Abgabetag entfällt. Der Grund ist darin zu sehen, dass UK Mail, dessen Kunden vornehmlich Unternehmen sind, wohl Samstag Sendungen zur Einlieferung von Freitag hat; Montag hingegen wird es einen Netzzugang nicht nachfragen, da seine Kunden gemeinhin am Samstag nicht arbeiten.

⁶⁴ Diese Wahlmöglichkeit gilt sogar nur für Sendungen bis 100g. Schwerere Briefe müssen auf die 1400 delivery offices sortiert werden.

neln diese der Übereinkunft von Royal Mail mit UK Mail.⁶⁵ Vor diesem Hintergrund kann an dieser Stelle geschlossen werden, dass sich Netzzugang auf BZE-Ebene zunehmend entwickelt.⁶⁶

Tabelle 5: Netzzugangsmöglichkeiten Großbritannien

Allgemeine Vorleistungsrabatte/Zugang BZA	Zugang BZE ⁶⁷	Zugang ZSP
<p>Zugang für alle Briefprodukte (E+1 bis E+7)</p> <p>öffentliches Angebot</p> <p>Zwingend:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Briefe nur geordnet <p>Optional (gegen Rabatt):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Anbringen von Barcodes – Vorsortierung auf 120 post-code areas (Leitregionen) – Vorsortierung auf ZSP (DO) – Vorsortierung auf Gangfolge (Datenbank wird von Royal Mail bereitgestellt) 	<p><i>Zugang für Briefprodukte mit E+1</i></p> <p><i>Zugang nur auf Grundlage individueller Verträge (UK Mail u. a.)</i></p> <p><i>Zwingend (laut Vertrag):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Wettbewerber müssen sämtliche Sendungen durch Royal Mail zustellen lassen</i> – <i>Vorsortierung entweder auf 120 postcode areas (Leitregionen) (bis 100g) oder Vorsortierung auf ZSP (DO).</i> <p><i>Optional (laut Vertrag) (gegen Rabatt):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Bei Sendungen >100g keine weiteren Optionen</i> – <i><100g zusätzlicher Rabatt bei Wahl Vorsortierung auf ZSP (DO).</i> 	<p>Bisher kein Zugang</p> <p>Vertragsbedingungen für Zugang zu ZSP wurden vom Regulierer Postcomm wiederholt bei Royal Mail angemahnt</p>

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 5 fasst die Teilleistungsmöglichkeiten, die in Großbritannien möglich sind, zusammen. Schlussfolgerungen, die aus den öffentlich verfügbaren Informationen Royal Mail's gewonnen wurden, sind hier in Normalschrift aufgeführt. Solche, die sich aus der Auseinandersetzung mit dem Vertrag zwischen UK Mail und Royal Mail ergeben, sind kursiv dargestellt. Angesichts der Besonderheit, dass für Briefsendungen erster und zweiter Klasse sehr ähnliche Bedingungen und Vorleistungsrabatte bei BZA-Einlieferung bestehen, musste hier nicht - wie bei der Betrachtung der anderen Länder - zwischen „Allgemeinen Vorleistungsrabatten“ und Zugang BZA unterschieden werden.

⁶⁵ Postcomm (2004): 2006 Royal Mail Price and Service Quality Review – Consultation on Principles, September 2004, London, S. 44.

⁶⁶ Abschnitt 3.3.1 wird sich mit der Frage beschäftigen, wie sich Entgelte in Großbritannien herausbilden. Hier deutete sich bereits an, dass diese – zumindest auf BZE-Ebene – bisher Resultat bilateraler Verhandlungen sind. Gleichzeitig aber unterscheiden sich bei solchen Verhandlungen die Machtpositionen der beiden Verhandlungspartner. Damit sich daher volkswirtschaftlich wünschenswerte Entgelte einstellen, ist Postcomm gefordert, gegebenenfalls einzuschreiten. Wie sie dies tut oder zumindest androht es zu tun, wird noch zu diskutieren sein.

⁶⁷ Für Ortspost (d. h. Sendungen, die innerhalb des Einzugsbereichs eines BZ, also innerhalb einer postal code-Region, verschickt werden) bietet Royal Mail für einzelne Produkte öffentlichen Zugang zu BZA-Konditionen an. Es gelten dann niedrigere Mindesteinlieferungsmengen.

Nutzung von Teilleistungen

Zu der Nachfrage von Teilleistungen auf BZA-Ebene liegen im Gegensatz zu der auf BZE-Ebene umfangreiche Informationen von Royal Mail vor. Hiernach werden bei 40% der Sendungen Vorleistungen erbracht. Auf die oben vorgestellten Produkte bezogen, entfallen dabei 35,9 % auf Mailsort, 2,5 % auf Cleanmail und 2,4 % auf Walksort.⁶⁸ Während die Nachfrage nach dem Produkt Walksort zwischen 2001/02 und 2002/03 um 9,9 % sank, stieg sie für Cleanmail um 25 %. Die Vorleistungserbringung ist folglich durchaus signifikant, nach Meinung Postcomms allerdings weiter ausbaufähig. Dies ergibt sich aus der Überlegung, dass 86 % aller Sendungen von Unternehmen aufgegeben werden,⁶⁹ sich bei diesen Postkunden aber nur sehr langsam ein Bewusstsein dafür herausbildet, dass sich im Vergleich der Briefdienste Kosten einsparen lassen.⁷⁰

Es bleibt interessant abzuwarten, wie sich die Nachfrage nach BZE-Zugang entwickeln wird. Anteilige Umsätze von Wettbewerbern sind höchst schwer zu prognostizieren. Eine sehr grobe Annäherung ist allenfalls mit Volumenprognosen von Postcomm und Royal Mail möglich.⁷¹ Für 2003/04 – noch nicht wissend, dass die Vertragsverhandlungen von Royal Mail und UK Mail so lange brauchen würden – prognostizierten beide ein Aufkommen für Wettbewerber von 470 Mio. Sendungen pro Jahr. Ein solcher Referenzwert entspricht einem Anteil von rund 2,4% der gesamten Sendungsmenge. Bei einem Anteil der konkurrierenden Dienstleister an der Wertschöpfung von rund 50% (s. Abschnitt 3.3.2) ergäbe sich ein Anteil am Gesamtumsatz von rund 1,2%. Dies wäre ein signifikant höherer Anteil als derjenige, der momentan auf Wettbewerber entfällt, die End-to-end Dienste anbieten. Für das Jahr 2002/03 wurde lediglich ein Anteil von 0,27 % am Briefmarktumsatz ermittelt.⁷²

2.5 Netzzugang und Vorleistungen in den USA

Hintergrund

Der in den Vereinigten Staaten verwandte Begriff des „worksharing“ bzw. der „worksharing discounts“ umfasst neben dem eigentlichen Netzzugang auch das Angebot von Preisnachlässen für vorsortierte Sendungen. Dabei werden Vorleistungen, die mit der Sortierung und dem Anbringen von Barcodes in Zusammenhang stehen, als „presor-

⁶⁸ Postcomm (2004): The UK Letters Market 2000-2003 - A Market Report, Januar 2004, London, S. 40.

⁶⁹ Postcomm (2004): Competitive Market Review – Proposals for Consultation, September 2004, London, S. iii.

⁷⁰ Siehe hierzu Roland Berger Strategy Consultants (2004): Monitoring developments in the postal market – market survey, Final report für POSTCOMM, London, April 2004.

⁷¹ Siehe hierzu Postcomm (2004): 2006 Royal Mail Price and Service Quality Review – Consultation on Principles, September 2004, London, S. 14.

⁷² Postcomm (2004): The UK Letters Market 2000-2003 - A Market Report, Januar 2004, London, S. 29. Der Briefmarkt bezieht sich auf den lizenzierten Bereich in Großbritannien (Sendungen bis zu einem Gewicht von 350g).

ting“ bzw. „automation“ bezeichnet, Rabatte für Netzzugang im eigentlichen Sinne firmieren unter dem Begriff des „dropshipping“ (auch: „destination entry“).

Unterschiedliche Arten von worksharing discounts wurden vom marktbeherrschenden Unternehmen United States Postal Service (USPS) von 1976 an eingeführt. Eine gesetzliche Verpflichtung zum Angebot dieser Teilleistungen besteht nicht; sobald USPS jedoch neue Produkte einführt, unterliegen diese einer detaillierten Preiskontrolle durch die Postal Rate Commission (PRC). Wenngleich worksharing discounts von USPS in den ersten Jahren des Bestehens der Regulierungsbehörde PRC eingeführt wurden, so ist das Angebot von Teilleistungen jedoch nicht notwendigerweise als Reaktion auf regulatorische Eingriffe zu sehen. Vielmehr ist die Einführung der worksharing discounts im wesentlichen auf massiv vorgetragene Interessen von Großversendern an diesen Produkten zurückzuführen. Neben den eigentlichen Preisnachlässen war es ein wesentliches Ziel dieser Großversender, durch eigene Vorsortierung Qualitätsverbesserungen bei der Zustellung durch USPS zu erzielen und insbesondere die Laufzeiten ihrer Sendungen zu verringern.⁷³

Im Jahr 1976 wurden Rabatte für Vorsortierung (worksharing) zunächst nur für Sendungen erster Klasse (first-class mail) eingeführt. Mit Blick auf die Nutzung von worksharing Produkten waren jedoch Rabatte für Werbesendungen (standard mail) und Zeitschriften (periodicals), deren Angebot 1979 eingeführt und in den Folgejahren schrittweise ausgebaut wurde, von größerer Bedeutung. Netzzugang im eigentlichen Sinne, d. h. spezifische Rabatte für die Einlieferung von Sendungen in tieferen Ebenen im Transportnetz von USPS (dropshipping) gibt es in den USA seit 1991. Dieser Netzzugang (dropshipping) wird ausschließlich für Werbesendungen und Zeitschriften gewährt, nicht jedoch für Briefsendungen erster Klasse.

Netzzugangsebenen

In den USA wird begrifflich zwischen *dropshipping* – Transportvorleistungen bzw. (in dieser Studie) „Netzzugang im eigentlichen Sinne“ – einerseits sowie *worksharing* – im Wesentlichen Vorsortierung und das Anbringen von Barcodes – andererseits unterschieden. Im Rahmen der Nutzung von worksharing- und dropshipping-Produkten haben Versender und Konsolidierer in den USA die Möglichkeit, ihre Sendungen auf unterschiedlichen Ebenen des Briefnetzes von USPS einzuliefern. Wie bereits erwähnt, besteht die Möglichkeit des Netzzugangs ausschließlich für Werbesendungen und Zeitschriften. Die Einlieferung dieser Produkte erfolgt standardmäßig in den landesweit 28 Großannahmestellen (BMC - bulk mail centers).⁷⁴ Bei Einlieferung in diese BMCs können unterschiedliche Rabatte für Vorsortierung genutzt werden. Darüber hinaus gibt es

⁷³ Vgl. Cohen et al (2001): The impact of using worksharing to liberalize a postal market, 6th Königswinter Seminar on Postal Economics «Liberalization of Postal Markets», 19.-21.Februar 2001, S. 2f.

⁷⁴ USPS betreibt landesweit 21 BMCs (bulk mail centers). Zusätzlich werden weitgehend identische Produkte und Rabatte bei Einlieferung in sieben so genannten ASFs (auxiliary service facilities) angeboten.

zusätzliche Rabatte bei Nutzung von Netzzugangsprodukten, d. h. für den Fall, dass die Sendungen in ein Sortierzentrum eingeliefert werden, das näher zum Ort der Zustellung gelegen ist. Diese Transport-Vorleistung (also ein teilweiser Transport Richtung Empfänger durch Versender oder Konsolidierer) wird mit drop shipping bzw. destination entry bezeichnet; es werden drei Ebenen des Netzzugangs unterschieden:

- Einlieferung in die dem Zustellort nächstgelegene Großannahmestelle (DBMC - destination BMC);
- Einlieferung ins Zielbriefzentrum (DSCF – destination sectional center facility) oder
- Einlieferung im Zielzustellstützpunkt (DDU – destination delivery unit).

Überblick der Teilleistungsprodukte

Bei den Briefprodukten von USPS sind drei wesentliche Kategorien zu unterscheiden: Sendungen erster Klasse (first-class), Werbesendungen (standard mail) sowie Zeitschriften (periodicals).⁷⁵ Gleichzeitig werden drei wesentliche Arten von Vorleistungsrabatten angeboten: (i) Vorsortierung (presortation); (ii) Vorsortierung in Kombination mit dem Aufdrucken von Barcodes durch den Versender bzw. Konsolidierer (barcoding / automation) sowie (iii) Netzzugang (drop shipping / destination entry).

Tabelle 6: Sendungsarten und worksharing discounts in den USA

Sendungsart	Vorsortierung	Vorsortierung und -codierung	Netzzugang
Briefe erster Klasse	Ja	Ja	Nein
Werbesendungen	Ja	Ja	Ja
Zeitschriften	Ja	Ja	Ja

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 6 fasst zusammen, welche Rabattmöglichkeiten für welche Sendungsarten erhältlich sind.

Zur Ermittlung der Rabatte werden vier Kategorien der Vorsortierung unterschieden, die für alle Sendungsarten (first class, standard, periodicals) weitgehend identisch sind. Dabei sind für jeden Grad der Vorsortierung Mindestmengen einzuliefern, die wiederum für die einzelnen Sendungsarten unterschiedlich hoch sind.

⁷⁵ USPS macht keine genaue Auskünfte zu den Laufzeitzielen seiner Produkte (mit Ausnahme hier nicht betrachteten Expressprodukte). First-Class-Sendungen werden jedoch vermutlich, in Abhängigkeit der Entfernung zum Zustellort, in ca. ein bis drei Tagen befördert. Für Standard Mail und Zeitschriften können langsamere Laufzeitziele angenommen werden, offizielle Informationen liegen dazu jedoch nicht vor.

- Einfach (basic): Sendungen werden geordnet⁷⁶ sowie in einer Mindestmenge von 500 Stück (Briefe erster Klasse) bzw. 200 Stück (Werbesendungen und Zeitschriften) in PLZ-Reihenfolge eingeliefert.⁷⁷
- Leitregion: Sendungen werden nach den ersten drei Ziffern der Postleitzahl geordnet. Diese Sortiertiefe erlaubt eine eindeutige Zuordnung zu einem Zielbriefzentrum und entspricht damit etwa der Sortierung nach Leitregionen in Deutschland (d. h. nach den ersten beiden Ziffern der PLZ). Für jede Leitregion muss dabei eine Mindestmenge von 500 bzw. 200 Stück erreicht werden, um den Rabatt zu erhalten.
- Postleitzahl: Sendungen werden nach der vollständigen (fünfstelligen) PLZ geordnet; für jede PLZ muss die Mindestmenge von 500 bzw. 200 Stück erreicht werden.
- Gangfolge: Alle Sendungen müssen zunächst nach Zustellbezirken und, innerhalb der ZSB, nach der Gangfolge der Zusteller sortiert werden. Die erforderlichen Informationen werden als Datenbank von USPS zur Verfügung gestellt. Für jeden einzelnen Zustellbezirk muss die Mindestmenge von 500 bzw. 200 Stück erreicht werden.

Zusätzlich zur reinen Vorsortierung gewährt USPS Rabatte⁷⁸, wenn Versender (bzw. Konsolidierer) auf Sendungen einen Barcode anbringen. Dieser Barcode enthält grundsätzlich die gesamte Empfängeradresse (PLZ, Ort, Straße, Hausnummer). Teilleistungsprodukte für vorcodierte Sendungen werden von USPS als „automation mail“ bezeichnet (z. B. first-class automation flats, standard mail automation letters...). Dieser anzubringende Barcode ist identisch mit dem Code, den USPS selbst auf Sendungen anbringt. Um Rabatte für das Anbringen von Barcodes zu erhalten, müssen die Empfängeradressen zunächst mit einer Adress-Datenbank von USPS abgeglichen werden. Dieses Verfahren verringert erheblich die Zahl der nicht-zustellbaren Sendungen – und verringert damit Kosten der Zustellung.⁷⁹

Rabatte für Netzzugang, d. h. für die vom Versender erbrachte Transport-Vorleistung (dropshipping), werden von USPS nur für Werbesendungen und Zeitschriften, nicht jedoch für Briefsendungen erster Klasse angeboten. Den höchsten Rabatt gibt es bei

76 Die DPAG bezeichnet diesen ersten Schritt der Sortierung als „Briefordner“. Hier werden die Sendungen zunächst so vorbereitet, dass sie der maschinellen Bearbeitung zugeführt werden können. U. a. werden sie dabei so geordnet, dass alle Sendungen bündig in Behältern liegen und alle Adressen in die gleiche Richtung zeigen.

77 Bei Werbesendungen wird zusätzlich ein einzulieferndes Mindestgewicht von 50 Pfund benutzt; die Einlieferung muss also aus mindestens 200 Stück bestehen oder 50 Pfund wiegen. Die Sendungen müssen zwar in PLZ-Reihenfolge geordnet sein, die Mindestannahmemenge bei ‚basic‘ bezieht sich jedoch auf die gesamte Einlieferung, nicht auf die Sendungen für eine Region. Daher müssen die vorsortierten Sendungen im BZA zunächst auf Zielregionen sortiert werden.

78 Die Kategorien der Vorsortierung für codierte Sendungen (automation mail) unterscheiden sich geringfügig von den Kategorie, die zur Vorsortierung nicht-codierter Sendungen benutzt werden: Zusätzlich zu den oben beschriebenen vier Kategorien (einfach, Leitregion, PLZ, Gangfolge) gibt es eine weitere Kategorie (AADC – automation area distribution center; ein AADC bedient mehrere Leitregionen).

79 Mangelnde Adressqualität ist in den USA ein besonders gravierendes Problem, da US-Bürger deutlich häufiger umziehen als Europäer und daher Adress-Datenbanken schneller veralten.

Einlieferung in die Ziel-Zustellstützpunkte, geringere Nachlässe finden bei Einlieferung in Zielbriefzentren bzw. Ziel-Großannahmestellen (destination bulk mail centers) Anwendung.

Grundsätzlich sind Rabatte für Netzzugang und Vorsortierung bzw. –codierung unabhängig voneinander. Lediglich zur Einlieferung in Zustellstützpunkte ist eine vollständige Sortierung der Sendungen (einschließlich der Gangfolge) erforderlich; unsortierte Sendungen können nicht in ZSP eingeliefert werden.

Tabelle 7: Bedingungen und optionale Angebote beim Netzzugang in den USA: Vorsortierung und Barcodierung (Briefsendungen)

Allg. Vorleistungsrabatte (worksharing) ⁸⁰	Zugang BZA	Zugang BZE (DSCF)	Zugang ZSP (DDU)
<p>Alle Briefsendungen öffentliches Angebot Zwingend:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Briefe nur geordnet <p>Optional (gegen Rabatt):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Anbringen von Barcodes – Vorsortierung auf Ziel-BZ (DSCF) – Vorsortierung auf ZSP (DDU) <p>Vorsortierung auf Gangfolge (Datenbank wird von USPS bereitgestellt)</p>	<p>Kein spezieller Zugang BZA (jedoch teils Einlieferung in BMC bei Nutzung von worksharing möglich bzw. obligatorisch (Einlieferungsort in Absprache mit USPS; in Abhängigkeit der einzuliefernden Menge)</p>	<p>Werbesendungen und Zeitschriften (nicht: Briefe erster Klasse) öffentliches Angebot Zwingend:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Briefe nur geordnet <p>Optional (gegen Rabatt):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Anbringen von Barcodes – Vorsortierung auf ZSP (DDU) – Vorsortierung auf Gangfolge (Datenbank wird von USPS bereitgestellt) 	<p>Werbesendungen und Zeitschriften (nicht: Briefe erster Klasse) Zwingend:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Gangfolgesortierung – Briefe nur geordnet – Anbringen von Barcodes

Quelle: Eigene Darstellung, Informationen aus USPS: Domestic Mail Manual, verfügbar unter <http://pe.usps.gov>.

Tabelle 7 bietet eine Übersicht der technischen Anforderungen beim Netzzugang in den USA, insbesondere hinsichtlich der Erfordernisse von bzw. zusätzlicher Rabatte für Vorsortierung und Barcodierung auf den unterschiedlichen Ebenen des Netzzugangs.

Nutzung von Teilleistungen

Nahezu drei Viertel der gesamten Briefmenge in den USA wird unter Nutzung von Vorleistungsrabatten eingeliefert. Die Nutzung unterscheidet sich jedoch deutlich zwischen den drei Sendungsarten;

⁸⁰ Als „drop shipping“ wird in den USA im eigentlichen Sinn nur der Zugang zu unterschiedlichen Arten von Ziel-BZ bezeichnet; etwa DBMC (destination bulk mail center) oder DSCF (destination sectional center facility). Da zur Nutzung der umfangreichen Rabatte des worksharing-Programms Sendungen jedoch in (Abgangs-) BZ eingeliefert werden müssen (etwa in BMC), wird der gesamte Bereich des worksharing im Rahmen der vorliegenden Studie als „Zugang BZA“ aufgefasst.

Tabelle 8 stellt Nutzungsdaten für einige ausgewählte Vorleistungen dar.

Tabelle 8: Nutzung von Vorleistungen in den USA (1999)

Art der Vorleistung	Anteil aller Sendungen erster Klasse in %	Anteil aller Werbesendungen in %	Anteil aller Zeitschriften in %
Einzelsendungen	56%	-	-
Vorsortierung	5%	-	-
Vorsortierung und Barcode	39%	100%	100%
davon: gangfolgesortiert	3%	42%	45%
Zugang Ziel-BZ ⁸¹	Nicht zugelassen	53%	30%
Zugang Ziel-ZSP	Nicht zugelassen	9%	0%

Quelle: Cohen et al. (2001).

Die Nutzungsdaten aus dem Jahr 1999 machen deutlich, dass auch bei Sendungen erster Klasse Rabatte für Vorsortierung in erheblichem Umfang genutzt werden. Versender und Konsolidierer, die diese Rabatte nutzen, bringen mehrheitlich auch selbst Barcodes an. Die Daten für Werbesendungen und Zeitschriften verdeutlichen die Bedeutung des Netzzugangs in den USA. Es ist auffällig, dass Netzzugang stärker für weniger zeitkritische Sendungen, so etwa für Werbesendungen im Vergleich zu Zeitschriften, genutzt wird.

2.6 Vergleichende Darstellung

Dieser Abschnitt stellt die Angebote für Netzzugang sowie anderer Vorleistungen in den vier betrachteten Ländern einander gegenüber. Neben dem Vergleich an sich stehen dabei drei Fragen im Mittelpunkt: Worin bestehen Unterschiede und worin sind sie begründet? Lassen sich besonders erfolgreiche Modelle identifizieren? Und schließlich: Inwieweit lassen sich internationale Erfahrungen auf Deutschland übertragen?

⁸¹ Für Werbesendungen wurden unter „Zugang Ziel-BZ“ zwei Zugangsprodukte zusammengefasst: Zugang zu „destination BMC“ sowie zu „destination SCF“

Tabelle 9: Zugangsebenen: Teilleistungszugang zu Briefzentren und Zustellstützpunkten im internationalen Vergleich

	Zugang BZA (für Standard-sendungen)	Zugang BZE (zumindest für eine Sendungsart)	Zugang ZSP (zumindest für eine Sendungsart)
Deutschland	Ja	Ja	Nein
Frankreich	Nein	Nein	Nein
Großbritannien	Ja	Ja	Nein
USA	Nein	Ja	Ja
DE: Im Monopolbereich Zugang nur für Endkunden (nicht: Konsolidierer) Zugang BZA nur für Einzelsendungen (E+1), Zugang für Einzelsendungen und Infopost FR: Die Informationen der Tabelle beziehen sich ausschließlich auf öffentliche Angebote von La Poste. (Es ist unklar ob abweichende Angebote einzelvertraglich gewährt werden.) GB: Kein öffentliches Angebot für Zugang BZE; .Zugang erfolgt auf Grundlage von Einzelverträgen (UK Mail u. a.). US: Kein Zugang BZA, jedoch umfangreiche Vorleistungsrabatte im Rahmen des worksharing-Programms.			

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 9 bietet einen groben Überblick über die Netzzugangsangebote der DPAG, von La Poste, Royal Mail und USPS. Die Tabelleneinträge geben an, auf welchen Netzebenen zumindest für eine Sendungsart Netzzugang möglich ist (etwa nur Werbesendungen oder nur Sendungen erster Klasse).

In der ersten Spalte der Tabelle (Zugang BZA) werden ausschließlich Angebote für Standardsendungen berücksichtigt (also nicht für Werbesendungen). Dem liegt die – im Wesentlichen der Argumentation der RegTP-Beschlüsse folgende – Auffassung zugrunde, dass die Einlieferung von Werbesendungen in BZA keinen Netzzugang darstellt, da Werbesendungen bzw. Massensendungen i. d. R. ohnehin in Briefzentren bzw. vergleichbaren Einrichtungen, etwa „bulk mail centers“, eingeliefert werden. Daher wird die Einlieferung von Werbesendungen im BZA (im Vergleich zu den ebenfalls im BZA eingelieferten Grundprodukten für Werbesendungen) nicht als teilleistungsrelevante Vorleistung angesehen.

Aus Tabelle 9 wird deutlich, dass in Frankreich (zumindest öffentlich) keinerlei Netzzugang angeboten wird, während ausschließlich in den USA eine Einlieferung auf Ebene der Zustellstützpunkte möglich ist. Mit Ausnahme von Frankreich ist in allen Ländern Zugang zum Eingangs-Briefzentrum möglich, die Netzzugangsmöglichkeiten in den USA erscheinen jedoch deutlich am stärksten ausgeprägt. Der Zugang zum BZE wird in Großbritannien bisher lediglich für lizenzierte Wettbewerber angeboten – der Fokus (der Regulierungsbehörde Postcomm) scheint hier stärker auf der Förderung alternativer Postunternehmen denn auf der Ermöglichung stärkeren Wettbewerbs im Bereich der postvorbereitenden Leistungen und der Konsolidierung zu liegen. In Deutschland sind die Zugangsangebote im attraktivsten Segment des Briefmarkts, dem Bereich der ge-

setzlichen Exklusivlizenz, weder alternativen Postdienstleistern noch postvorbereitenden Unternehmen (Konsolidierern) zugänglich: Sie können ausschließlich von denjenigen Großversendern genutzt werden, die bereits allein die erforderlichen Mindestmengen erzielen – und werden zudem von der DPAG stiefmütterlich vermarktet.

Eine detailliertere Übersicht der Netzzugangsangebote, die insbesondere die Beziehungen zwischen Netzzugang und anderen Vorleistungen (Vorsortierung, Codierung) bzw. hinsichtlich der Bedingungen für Netzzugang thematisiert, ist in Tabelle 10 dargestellt.

Tabelle 10: Netzzugang und Vorleistungen im internationalen Vergleich

	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	USA
Allgemeine Vorleistungsabatte (BZA o. ä.)	Für Standard- und Werbesendungen Innerhalb des Monopolbereichs: Zugang nicht für Wettbewerber Zwingend: – Briefe nur geordnet Optional (gegen Rabatt): – Vorsortierung auf Ziel-BZ (LR) – Vorsortierung auf volle PLZ (etwa: separate Behälter je Ziel-PLZ)	Für Standard- und Werbesendungen (jedoch nicht für Standardsendungen mit Laufzeit E+1) Öffentliches Angebot (aber u. U. diskriminierender Zugang, siehe Bemerkung unten) Zwingend: – Briefe nur geordnet Optional (gegen Rabatt): – Vorsortierung auf Ziel-BZ (Postimpact) oder departement (tem'post) – Vorsortierung auf ZSP (centre de tri de destination) (Postimpact) – Vorsortierung auf Ziel-PLZ (tem'post)	Zugang für alle Briefprodukte (E+1 bis E+7) öffentliches Angebot Zwingend: – Briefe nur geordnet Optional (gegen Rabatt): – Anbringen von Barcodes – Vorsortierung auf 120 postcode areas (Leitregionen) – Vorsortierung auf ZSP (DO) – Vorsortierung auf Gangfolge (Datenbank wird von Royal Mail bereitgestellt)	Alle Briefsendungen Öffentliches Angebot Zwingend: – Briefe nur geordnet Optional (gegen Rabatt): – Anbringen von Barcodes – Vorsortierung auf Ziel-BZ (DSCF) – Vorsortierung auf ZSP (DDU) – Vorsortierung auf Gangfolge (Datenbank wird von USPS bereitgestellt)
Teilleistungszugang BZA (Einzelleistungen)	Nur für Standardsendungen (E+1) Innerhalb des Monopolbereichs: Zugang nicht für Wettbewerber Zwingend: – Vorsortierung auf Ziel-BZ (LR) Optional (gegen Rabatt): – Keine weiteren Rabatte in Verbindung mit Zugang BZA	KEIN ANGEBOT FÜR NETZZUGANG		Kein spezieller Zugang BZA (jedoch teils Einlieferung in BMC bei Nutzung von workshoring möglich bzw. obligatorisch (Einlieferungsort in Absprache mit USPS; in Abhängigkeit der einzuliefernden Mengen)

	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	USA
Teilleistungszugang BZE	<p>Standard- und Werbesendungen Innerhalb des Monopolbereichs: Zugang nicht für Wettbewerber</p> <p>Zwingend:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Werbesendungen/Infopost: Vorsortierung auf volle PLZ <p>Optional (gegen Rabatt):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Keine weiteren Rabatte in Verbindung mit Zugang BZE 		<p>Zugang für Briefprodukte mit E+1 Zugang nur auf Grundlage individueller Verträge (UK Mail u. a.)</p> <p>Zwingend (laut Vertrag):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Wettbewerber müssen sämtliche Sendungen durch Royal Mail zustellen lassen – Vorsortierung entweder auf 120 postcode areas (Leitregionen) (bis 100g) oder Vorsortierung auf ZSP (DO). <p>Optional (laut Vertrag) (gegen Rabatt):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bei Sendungen >100g keine weiteren Optionen – <100g zusätzlicher Rabatt bei Wahl Vorsortierung auf ZSP (DO). 	<p>Werbesendungen und Zeitschriften (nicht: Briefe erster Klasse) öffentliches Angebot</p> <p>Zwingend:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Briefe nur geordnet <p>Optional (gegen Rabatt):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Anbringen von Barcodes – Vorsortierung auf ZSP (DDU) – Vorsortierung auf Gangfolge (Datenbank wird von USPS bereitgestellt)
Teilleistungszugang ZSP	<ul style="list-style-type: none"> – Kein Zugang 		<p>Bisher kein Zugang</p> <p>Vertragsbedingungen für Zugang zu ZSP wurden vom Regulierer Postcomm wiederholt bei Royal Mail angemahnt</p>	<p>Werbesendungen und Zeitschriften (nicht: Briefe erster Klasse)</p> <p>Zwingend:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Gangfolgesortierung – Briefe nur geordnet – Anbringen von Barcodes
<p>Deutschland: Die DPAG gewährt separate Rabatte für Freistempelung bzw. DV-Freimachung. Diese Vorleistungen sind in der Tabelle oben nicht dargestellt, da in den anderen Ländern Freimachung obligatorisch ist, um Vorleistungsrabatte zu erhalten.</p> <p>Großbritannien: Für Ortspost (d. h. innerhalb des Einzugsbereichs eines BZ) bietet Royal Mail Zugang zu BZA-Konditionen, jedoch mit niedrigeren Mindestmengen, an.</p> <p>Frankreich: Inwieweit der Zugang zu Vorleistungsrabatten diskriminierungsfrei gewährt wird, ist unklar. Im Oktober 2001 hat die Europäische Kommission Frankreich in dieser Sache eine Verletzung EG-rechtlicher Wettbewerbsbestimmungen attestiert. Darüber, inwieweit diese Wettbewerbsbehinderungen seitdem eingeschränkt werden konnten, liegen keine offiziellen Informationen vor.</p>				

Quelle: Eigene Darstellung.

Die erste Zeile in Tabelle 10 (Allg. Vorleistungsrabatte) stellt für jedes Land dar, welche Arten von Vorleistungen ohne direkten Zusammenhang zum Netzzugang von Versendern und/oder alternativen Postunternehmen erbracht werden können – dies entspricht dem amerikanischen Begriff des ‚worksharing‘. Im Gegensatz dazu beschreiben die Einträge der zweiten Zeile (Teilleistungszugang BZA) die Bedingungen des expliziten Netzzugangs zu Abgangs-Briefzentren, bei dem Rabatte für die von Vorleistern erbrachten Transportleistungen entstehen.⁸² Für Großbritannien ist eine Unterscheidung zwischen allgemeinen Vorleistungsangeboten einerseits und Netzzugang BZA andererseits schwierig, da es keine Unterscheidung zwischen Standard- und Werbesendungen gibt: Einerseits können die Rabatte in BZA als allgemeine Vorleistungsprodukte gesehen werden, wenn sie für Werbesendungen genutzt werden – und müssten in Zeile 1 der Tabelle erscheinen. Andererseits kann die Einlieferung von Standardsendungen in BZA als teilleistungsrelevante Vorleistung angesehen werden und müsste daher in Zeile 2 der Tabelle erscheinen. Für Großbritannien wurden daher die ersten beiden Zeilen zusammengefasst.

Die beiden unteren Zeilen skizzieren die Bedingungen für Netzzugangsangebote auf den Ebenen der Eingangs-Briefzentren (BZE) sowie den Zustellstützpunkten (ZSP).

In den USA, Frankreich und Großbritannien wird zwischen den Nachfragern von Teilleistungen nicht unterschieden – Vorleistungen können gleichermaßen von Endkunden und Wettbewerbern erbracht werden.⁸³ Allein in Deutschland sind alternative Postunternehmen und -vorbereiter innerhalb des Monopolbereichs von den Teilleistungsangeboten ausgeschlossen.⁸⁴

Beim Umfang der möglichen Vorleistungen (Sortierung, Freimachung, Codierung) zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich auf der einen Seite sowie den USA und Großbritannien auf der anderen Seite. Endkunden und Wettbewerber erhalten in den USA und Großbritannien bei Werbesendungen zusätzliche Rabatte für das Anbringen von Barcodes sowie dem Sortieren auf Gangfolge.⁸⁵

82 Die Unterscheidung zwischen allgemeinen Vorleistungsrabatten und Zugang BZA entspricht etwa der im Bereich der Telekommunikation (ehemals) gebräuchlichen Unterscheidung zwischen allgemeinem und besonderem Netzzugang.

83 In Frankreich wird zumindest nicht systematisch zwischen Endkunden einerseits und Konsolidierern andererseits diskriminiert. Ob bzw. inwieweit jedoch zwischen verschiedenen Konsolidierern diskriminiert wird, ist unklar und war insbesondere Gegenstand eines Verfahrens der Europäischen Kommission, vgl. Abschnitt 2.3 oben.

84 Der Netzzugang ist alternativen Postunternehmen in Deutschland verwehrt, wenn sie Sendungen Dritter konsolidiert einliefern. Andererseits toleriert die DPAG, dass Wettbewerber die Massensendungen einzelner Versender am BZA oder BZE einliefern. Dies kann daran liegen, dass Briefzentren die geeigneten Einlieferungspunkte für Massensendungen sind. Mit der anstehenden Änderung des Postgesetzes soll diese allgemein geübte Praxis (durch Änderung der E-Lizenz) formell legalisiert werden.

85 Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass es in Deutschland separate Vorleistungsrabatte für die Freimachung gibt, während diese z. B. in Großbritannien erst seit neuestem diskutiert werden.

Beim *Teilleistungszugang BZE* nehmen die USA unbestritten die Führungsrolle ein. Die Einlieferung von Sendungen an diesen Knotenpunkten ist dort lang bewährte Praxis, dieses ‚dropshipping‘ ist jedoch nur für Werbesendungen und Zeitschriften (und Pakete) möglich. In Deutschland und Großbritannien wurden mit dem Zugang zu BZE bisher lediglich erste Erfahrungen gewonnen: In Großbritannien bleibt die Entwicklung noch abzuwarten, da die ersten Verträge erst vor kurzem geschlossen worden; in Deutschland kann ein durchschlagender Erfolg der Netzzugangsprodukte kaum erwartet werden, wenn sie für einen Großteil der Sendungsmenge nur von Endkunden, aber nicht von alternativen Postunternehmen und -vorbereitern genutzt werden können. Das Beispiel der USA zeigt, dass die Tätigkeit und das akquisitorische Potential von Unternehmen im Wettbewerb maßgeblich zum Erfolg von ‚worksharing‘ und ‚dropshipping‘ beigetragen haben.

Vor diesem Hintergrund ist bemerkenswert, dass in Deutschland die Angebote zum Netzzugang (BZA und BZE) von Seiten der DPAG nicht aktiv beworben werden, der Eindruck drängt sich auf, dass der Zugang ausschließlich auf Druck der RegTP angeboten wird. Diese ablehnende Haltung der DPAG gegenüber dem Netzzugang ist umso verwunderlicher, als die Teilleistungsangebote in den USA weithin als Motor des enormen Sendungsmengenwachstums angesehen werden und zudem ein Tochterunternehmen der DPAG in Großbritannien kürzlich einen Vertrag über BZE-Zugang mit Royal Mail geschlossen hat.

Netzzugang zu Zustellstützpunkten existiert bislang nur in den USA (für Werbesendungen und Zeitschriften). In Großbritannien hat die Regulierungsbehörde Postcomm Angebote über den Zugang zu ZSP wiederholt bei Royal Mail eingefordert. (In Deutschland und Frankreich gab es bisher keine ähnlich nachdrücklichen Absichtserklärungen.)

Die Möglichkeit zur Gangfolgesortierung durch Teilleistungsnachfrager erscheint als wesentliche Voraussetzung für den Netzzugang zu ZSP, damit durch diesen Netzzugang Effizienzgewinne erzielt werden können. Dazu ist zunächst notwendig, dass Datenbanken, die eine Gangfolgesortierung erst erlauben, von den marktbeherrschenden Unternehmen den Versendern und Vorleistern zugänglich gemacht werden, wie in den USA und in Großbritannien üblich. Die von Postunternehmen bisweilen vorgebrachte Befürchtung, der Zugang zu ZSP sei nicht praktikabel, da ein Teil der Gangfolgesortierung bereits in den Briefzentren vorgenommen werde, erscheint vor dem Hintergrund der US-amerikanischen Erfahrungen unbegründet: Diese praktischen Erfahrungen legen nahe, dass der Zugang zu ZSP offenbar selbst dann reibungslos zu bewerkstelligen ist, wenn die Sendungen vom zustellenden Unternehmen standardmäßig bereits an vorgelagerter Stelle auf Gangfolge sortiert werden. Ebenso wenig scheint die die Übergabe der erforderlichen Daten zur Gangfolgesortierung in Großbritannien und den USA praktische Probleme zu bereiten.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Netzzugang auf allen betrachteten Ebenen (BZA, BZE, ZSP) im Ausland, insbesondere in den USA, in der Praxis offenbar reibungslos funktioniert. Daher scheint nahe liegend, dass der Zugang zum ZSP auch in Deutschland technisch mit vertretbarem Aufwand bewerkstelligt werden könnte. Darüber hinaus nimmt Deutschland im internationalen Vergleich eine Sonderrolle bezüglich der Diskriminierung zwischen Konsolidierern/Wettbewerbern und Endkunden ein, für die ökonomisch keine sinnvolle Begründung erkennbar ist.

3 Teilleistungsentgelte im internationalen Vergleich

3.1 Teilleistungsentgelte in Deutschland

3.1.1 Regulierung von Teilleistungsentgelten

Grundsätzlich ist es zunächst den Marktteilnehmern überlassen, die Bedingungen über den Netzzugang auszuhandeln. Die ggf. resultierenden Vertragsvereinbarungen sind der Regulierungsbehörde durch das marktbeherrschende Unternehmen mitzuteilen (§ 30 PostG). Sofern zwischen den Beteiligten keine Einigung erzielt werden kann, besteht die Möglichkeit, die RegTP zur Schlichtung anzurufen. Dies ist, wie in Abschnitt 2.2 dargestellt, seit 2001 mehrfach geschehen.

Zudem hat die Regulierungsinstanz im Rahmen der besonderen Missbrauchsaufsicht (§ 32 PostG) die Möglichkeit, Verträge zwischen Anbietern von Postdienstleistungen über Teilleistungszugang für unwirksam zu erklären und gesetzeskonforme Vertragsbedingungen anzuordnen, wenn ein Unternehmen seine marktbeherrschende Stellung missbräuchlich ausnutzt, um die Wettbewerbsfähigkeit seiner Mitbewerber zu beeinträchtigen.

Bei der Genehmigung von Entgelten (bzw. der Anordnung im Falle von Schlichtungsverfahren) für Teilleistungen muss die Regulierungsbehörde die anteiligen Kosten der gesamten Wertschöpfungskette berücksichtigen (§ 28 Abs. 2 PostG), wobei sie sich bei der Ermittlung dieser Kosten gemäß § 20 Abs. 1 PostG an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu orientieren hat. Die Maßstäbe der Entgeltregulierung des § 20 PostG, sowie des § 3 Abs. 2 PEntgV sehen daher keine Orientierung an den tatsächlichen (historischen) Kosten des regulierten Unternehmens vor, sondern an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung. Zur Ermittlung dieser Kosten wird gemeinhin auf das Konzept der langfristigen inkrementellen Kosten (LRIC – long run incremental costs) zurückgegriffen. Die Post-Entgeltregulierungsverordnung bestimmt konkret, dass neben den direkt und indirekt Prozessen zurechenbaren Kosten insbesondere auch Aufschläge für eine angemessene Eigenkapitalrendite sowie für Altlasten, die sich aus der Nachfolge der früheren Bundespost ergeben, zu berücksichtigen sind.

Für die Bemessung der Teilleistungsentgelte muss gemäß § 28 Abs. 2 Satz 3 nicht nur eine Berücksichtigung der Kosten der nachgefragten Teilleistungen erfolgen, sondern es sind die anteiligen Kosten der gesamten Beförderungskette zugrunde zu legen. Bei der Entgeltbemessung müssen daher nach gängiger Auffassung auch die zusätzlichen Kosten der Schaffung von Teilleistungsangeboten berücksichtigt werden, wengleich dieser Umstand im Postgesetz nicht explizit erwähnt wird. Dabei ist insbesondere an

Kosten der zusätzlichen Einrichtung von Annahmestellen an den Schnittstellen zu denken, an denen Netzzugang gewährt werden soll.

Bei erstmaliger Anordnung der Teilleistungsentgelte (ab 2000) war der Regulierungsbehörde bei der Ermittlung der Entgelte ein kostenbasiertes prozessorientiertes Vorgehen nicht zugänglich. Dazu heißt es in der Begründung des Beschlusses BK 5b-00/076: "Prüffähige Kostenunterlagen [...] hat die Antragsgegnerin trotz mehrfacher Aufforderung durch die Beschlusskammer für das vorliegende Verfahren nicht vorgelegt." Daher mussten anhand öffentlich zugänglicher Daten über Kostenstrukturen in Postunternehmen die Kosten der Prozesse der Teilleistungen geschätzt werden. Für diese Überschlagsrechnung wurde hauptsächlich von den Anteilen einzelner Prozesse an den Gesamtkosten der DPAG ausgegangen, die von einem ihrer Mitarbeiter anlässlich einer Konferenz vorgestellt wurden,⁸⁶ sowie von einer Studie im Auftrag der EU-Kommission, die von einer Unternehmensberatung durchgeführt wurde, die auch regelmäßig für die DPAG tätig und mit deren Abläufen vertraut ist.⁸⁷

Diese erstmals im Jahr 2000 angeordneten Teilleistungsentgelte sind in Preishöhe und –struktur im Wesentlichen bis heute erhalten geblieben. Seit Beginn des Jahres 2003 unterliegen Teilleistungen – wie die meisten genehmigungsbedürftigen Entgelte – der ‚Price-Cap-Regulierung‘ nach § 21 Abs. 1 PostG. In diesem Verfahren wurden sämtliche Teilleistungen in einem separaten Korb zusammengefasst („Korb T“). Bis Ende 2007 darf das mittlere Entgelt aller in diesem Korb enthaltenen Produkte pro Jahr maximal um den Faktor (Preissteigerungsrate – 1,8%) steigen.⁸⁸

3.1.2 Übersicht ausgewählter Teilleistungsentgelte

Für die beiden Produktlinien ‚Brief‘ sowie ‚Infopost‘ bietet die DPAG einige allgemein zugängliche Vorleistungsrabatte an; zusätzlich gewährt sie im Rahmen von so genannten Kooperationsverträgen Brief bzw. Infopost weitere Rabatte für Großkunden.

Grundsätzlich können die (relativ günstigeren) Tarife, etwa für ‚Standardbriefe‘ oder ‚Infopost Standard‘ nur für standardisierte Formate genutzt werden; für Sendungen mit ungewöhnlichen Formaten erhebt die DPAG höhere Entgelte.

⁸⁶ Vgl. Kirchner, Jens (2000): "Shaping the general regulatory conditions against the backdrop of the deregulation and globalization of European postal markets", Entwurf, vorgelegt zur 8th CRR Conference on Postal and Delivery Economics, Vancouver 2000.

⁸⁷ Vgl. CTcon (1998): "Study on the impact of liberalisation in the postal sector – on the liberalisation of clearance, sorting, and transport".

⁸⁸ Vgl. Beschluss der RegTP (2002), Az. BK1b-02/002. Zusätzlich zur Festlegung der jährlich zulässigen Preissteigerungsrate wurde im Jahr 2003 das Preisniveau für Teilleistungen einmalig um 6,5 % abgesenkt.

Bei **Standardsendungen** (d. h. nicht inhaltsgleichen Briefe) erhalten Versender im Rahmen der Allgemeinen Geschäftsbedingungen Rabatte für folgende Vorleistungen:⁸⁹

- Freistempelung bzw. DV-Freimachung: Rabatt: i. H. v. 1 %;
- Sortierung auf Leitregionen: Rabatt: i. H. v. 2 % (Mindestmenge 500 Stück je LR);
- Sortierung auf Postleitzahlen: Rabatt: i. H. v. 4 % (Mindestmenge 50 Stück je PLZ).

Im Rahmen der ‚Verträge zur Kooperation im Briefdienst‘ erhalten Versender bei Einlieferung von mindestens 25.000 Sendungen einen Rabatt i. H. v. 12 %, wenn die Sendungen automatisch freigestempelt wurden bzw. i. H. v. 13 % für DV-freigemachte Sendungen (nicht mit anderen Rabatten kombinierbar).

Im Rahmen der von der Regulierungsbehörde angeordneten Verträge über ‚Teilleistungen BZA‘ wird das Entgelt mittels einer Rabattstaffel ermittelt: Der niedrigste Rabatt i. H. v. 3 % ergibt sich ab einer Einlieferungsmenge von 5.000 Stück; der höchste Rabatt i. H. v. 18% bei mehr als 25.000 Sendungen je Einlieferung. Mit Abschluss eines ‚Vertrages über Teilleistungen BZE‘ erhält ein Versender Anspruch auf 21 % Rabatt bei Einlieferung von mindestens 500 Sendungen je Leitregion. Diese Vorleistungsrabatte sind mit Rabatten für Sortierung und Freistempelung kombinierbar, jedoch nicht mit einem Vertrag über Kooperation im Briefdienst.

Für **Werbsendungen** (inhaltgleiche Sendungen) bietet die DPAG die Produkte ‚Infobrief‘ sowie ‚Infopost‘ an. Infobriefe können in jeder stationären Einrichtung ab 50 Stück eingeliefert werden. Infopost unterscheidet sich vom Infobrief lediglich dadurch, dass die Einlieferung in Großannahmestellen (meist: der Briefzentren) erfolgen muss; die Mindestmenge beträgt 4.000 Stück. Für Infopost können, im weitere Rabatte für folgende Vorleistungen erzielt werden:

- Freistempelung bzw. DV-Freimachung: Rabatt: i. H. v. 1 %;
- Sortierung in Behälter (je Ziel-Leitregion oder –Postleitzahl) und Fertigung der Behälter auf Paletten je Leitzone (1. Stelle der PLZ) oder Leitregion: Hier wird eine Mengenstaffel angewandt – Rabatte von 2 % für Einlieferungen ab 4.000 Stück in Behältern je LR bis zu 15 % bei Einlieferung von mindestens 500.000 Sendungen auf Paletten je LR.⁹⁰

Im Rahmen der ‚Verträge zur Kooperation bei Infopost‘ werden gestaffelte Rabatte abhängig von der Einlieferungsmenge (pro Versandaktion) sowie der Menge pro Quartal

⁸⁹ Sämtliche Preisinformationen dieses Abschnitts beziehen sich auf das Jahr 2004 und entstammen der DPAG-Broschüre ‚Preise und Leistungen‘ und/oder dem Beschluss zur Entgeltgenehmigung der RegTP (Az. BK5b-04/083).

⁹⁰ 15 % Rabatt nur möglich bei großformatiger Infopost (Groß oder Maxi). Für Infopost-Standard beträgt der maximale Rabatt für Vorsortierung 13 %.

angewandt. So bietet die DPAG ihren Großversendern, zusätzlich zu anderen Rabatten für Vorleistungen, einen weiteren Rabatt i. H. v. 0,5 % (100.000 je Aktion / 1 Mio. im Quartal) bis zu 10,5 % (5 Mio. je Aktion / 40 Mio. im Quartal).

Auf Grundlage der ‚Verträge über Teilleistungen BZE‘ (Infopost) bietet die DPAG einen Rabatt i. H. v. 3 % bei Einlieferung von mindestens 250 Stück. Dieser Netzzugangrabatt kann zwar mit anderen Vorleistungen (Freimachung, Vorsortierung) kombiniert werden, jedoch nicht mit ‚Verträgen zur Kooperation bei Infopost‘.

Tabelle 11: Preise ausgewählter Teilleistungen in Deutschland (Stand: Dezember 2004)

Grad der Vorsortierung und Einlieferungsmenge	Netzzugang	Preis in €	Rabatt (bezogen auf den jeweiligen Basispreis)
Standardbriefe, E+1, 20 Gramm			
Einzelsendung (Basispreis)	Nein	0,550	
PLZ (2 Stellen) und freigemacht, > 500 St. je LR	Nein	0,534	3,0%
PLZ (5 Stellen) und freigemacht, > 50 St. je PLZ	Nein	0,523	5,0%
PLZ (2 Stellen) und freigemacht, Einlieferung 5.000-10.000 St.	BZA	0,534	3,0%
PLZ (2 Stellen) und freigemacht, Einlieferung > 25.000 St.	BZA	0,451	18,0%
PLZ (2 Stellen) und freigemacht Einlieferung > 5000 St.	BZE	0,435	21,0%
Werbesendungen, E+4, 20 Gramm			
Keine Vorsortierung, Einlieferung > 50 St.* (Basispreis)	Nein	0,400	
Keine Vorsortierung, freigemacht, Einlieferung > 4.000 St.**	Nein	0,250	37,5%
PLZ (2 Stellen), freigemacht, Palette LZ, > 100.000 St.**	Nein	0,230	42,5%
PLZ (2 Stellen), freigemacht, Palette LZ, > 100.000 St.**	BZE	0,223	44,4%
PLZ (2 Stellen), freigemacht, Palette LR, > 500.000 St.**	Nein	0,215	46,3%
PLZ (2 Stellen), freigemacht, Palette LR, > 500.000 St.**	BZE	0,208	48,1%
PLZ (2 Stellen), freigemacht, Palette LR, > 5.000.000 St., > 40 Mio St. P.a.***	Nein	0,189	52,8%
PLZ (2 Stellen), freigemacht, Palette LR, > 5.000.000 St., > 40 Mio St. P.a.***	BZE	0,181	54,7%
* Infobrief ** Infopost *** Inkl. Rabatt für Partner Kooperation Infopost			

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DPAG, Preise und Leistungen, sowie RegTP, Beschluss BK5b-04/083.

In Tabelle 11 sind exemplarisch die Preise einiger Produkte dargestellt, die das Spektrum der von der DPAG angebotenen Teilleistungen veranschaulichen. Alle Rabatte für

Netzzugang können, für Sendungen innerhalb des Monopolbereichs, ausschließlich von Endkunden, jedoch nicht von Wettbewerbern genutzt werden.

3.2 Teilleistungsentgelte in Frankreich

3.2.1 Regulierung von Teilleistungsentgelten

Im derzeit gültigen französischen Postgesetz findet sich keine explizite Verpflichtung für den Universaldienstleister La Poste, Kunden oder Wettbewerbern besonderen Zugang zu seinem Netz zu gewähren. La Poste wird jedoch die Möglichkeit eingeräumt, Verträge mit Kunden über spezielle Bedingungen abzuschließen. Weiterhin verlangt das Gesetz die Veröffentlichung von „Standardverträgen“; es ist jedoch unklar, in welchem Umfang La Poste einzelvertraglich von den Standardverträgen abweichende Bedingungen vereinbaren kann.⁹¹ Damit bleibt insbesondere unklar, ob einzelvertraglich besondere Einlieferungsbedingungen vereinbart werden können, die als Netzzugang interpretiert werden könnten (etwa: Rabatte für Einlieferung in BZE).

Allgemeine Ziele bezüglich der Preisentwicklung werden von La Poste im Abstand von drei bis vier Jahren im Rahmen ihrer so genannten „contrats de plan“ mit der französischen Regierung vereinbart. Entgelte innerhalb des Universaldienstes müssen kostenorientiert sein.⁹² Für Sendungen innerhalb des Monopolbereichs obliegt die Genehmigung von Einzelpreisen gemeinsam „dem für Postpolitik zuständigen Minister“ einerseits sowie „für Wirtschaft und Finanzen zuständigen Minister“ andererseits.⁹³ Die Preisgenehmigung kann entweder auf Antrag von La Poste oder durch Anordnung des Ministers erfolgen. Für Sendungen außerhalb des Monopolbereichs verweist das Postgesetz lediglich auf allgemeines Wettbewerbsrecht.⁹⁴

Weiterhin existieren zur Frage der Regulierung von Teilleistungsentgelten keine spezifischen gesetzlichen Vorgaben. Lediglich Standardtarife sind genehmigungspflichtig, Einzelverträge müssen nicht genehmigt oder veröffentlicht werden.

Voraussichtlich zu Beginn des Jahres 2005 wird ein neues Postgesetz vom französischen Parlament verabschiedet werden, das einige Neuerungen bezüglich der Entgeltregulierung bringen könnten. Wesentliche Bestandteile des aktuellen Gesetzentwurfs⁹⁵ sind v. a. die Reduzierung des Monopolbereichs sowie die Einrichtung einer Regulie-

⁹¹ Vgl. Decret No. 90-1214, Article 4.

⁹² Für Monopoldienste gilt zusätzlich ein Gebot zur Tarifeinheit im Raum.

⁹³ Gegenwärtig werden beide genannten Aufgaben vom gleichen Ministerium – für Wirtschaft, Finanzen und Industrie – wahrgenommen; vgl. Décret No. 2004-1375 (Berufung des Ministers).

⁹⁴ Vgl. Decret No. 90-1214, Article 33. Die im contrat de plan vereinbarten Ziele bezüglich der Preisentwicklung sind i. d. R. an die allgemeine Preissteigerungsrate gekoppelt („Price-cap“).

⁹⁵ http://ameli.senat.fr/publication_pl/2002-2003/410.html.

rungsbehörde. Darüber hinaus finden sich spezifischere Grundsätze der Entgeltregulierung: So werden etwa Vorleistungsrabatte explizit als Gegenstand der Preisregulierung genannt, Vorleistungsrabatte sollten sich an den vermiedenen Kosten (im Vergleich zum Vollprodukt) orientieren und ein Diskriminierungsverbot wird ausdrücklich aufgenommen. Der Entwurf sieht weiterhin vor, dass La Poste der geplanten Regulierungsbehörde Einzelverträge mit Kunden oder Vorleistern auf Nachfrage (!) vorzulegen hat. Die Kompetenz für Entgeltgenehmigungen soll jedoch beim Minister verbleiben – für die Regulierungsbehörde ist hier lediglich ein Recht zur Stellungnahme vorgesehen.

3.2.2 Übersicht ausgewählter Teilleistungsentgelte

Die Teilleistungspreise von La Poste sind überwiegend einfache Stückpreise und richten sich im Wesentlichen nach der Sortiertiefe der eingelieferten Sendungen. Bei leichten Standard- und Werbesendungen (bis 35 Gramm) wird ein niedrigeres Entgelt für maschinenfähige Sendungen erhoben. Für Kataloge (und einige schwere, nicht maschinenfähige Werbesendungen) berechnet sich das Entgelt aus zwei Komponenten: einem Stückpreis sowie einem Preis pro Kilogramm. Alle dargestellten Entgelte setzen voraus, dass die Sendungen bei Einlieferung freigemacht sind.

Tabelle 12 stellt anhand einiger Beispiele das Spektrum von Teilleistungsentgelten in Frankreich dar. Für die Übersicht wurden einige typische Produkte ausgewählt:⁹⁶

- Standardsendungen zweiter Klasse mit Laufzeit E+2, bis 35 Gramm (Produkt *tem'post G2*);
- Standardsendungen zweiter Klasse mit Laufzeit E+4, bis 35 Gramm (Produkte *Ecopli*, *Ecopli en nombre* und *tem'post G4*);
- Werbesendungen mit Laufzeit E+4, bis 35 Gramm (Produkte *Postimpact* sowie *tem'post MD4*);
- Werbesendungen mit Laufzeit E+7, bis 35 Gramm (Produkt *tem'post MD7*);
- Schwere Werbesendungen mit Laufzeit E+4 und einem Gewicht von 250 Gramm (Produkte *Postimpact* sowie *tem'post MD4*); sowie
- 500 Gramm schwere Kataloge.

Beim Vergleich der Preise der *tem'post*-Produkte mit anderen Produkten von La Poste ist zu beachten, dass für *tem'post* die Einhaltung der Lieferzeit (für mindestens 95% aller Sendungen) garantiert wird und La Poste bei Nichterfüllung des Laufzeitziels das Porto – teilweise oder, bei sehr erheblicher Überschreitung der Laufzeit, vollständig – erstattet.

⁹⁶ Die Entgelte wurden den aktuellen Preislisten entnommen. Vgl. La Poste (2003): *Principaux tarifs courrier entreprises*, Paris sowie Preisinformationen auf www.tempost.com.

Tabelle 12: Preise ausgewählter Teilleistungen in Frankreich (Stand: Dezember 2004)

Grad der Vorsortierung	Preis in €	Rabatt in Prozent (zum Basispreis)
Standardsendung zweiter Klasse – E+2, bis 35 Gramm		
Geordnet, Einlieferung > 1.000 St., <i>tem'post G2</i> , (Basispreis)	0,465	
Département, Einlieferung > 1.000 St., <i>tem'post G2</i>	0,440	5,4%
PLZ, Einlieferung > 1.000 St., <i>tem'post G2</i>	0,430	7,5%
Standardsendung zweiter Klasse – E+4, bis 35 Gramm		
Einzelsendung, <i>Ecopli</i> (Basispreis)	0,450	
Geordnet, Einlieferung > 1.000 St., <i>Ecopli en nombre</i>	0,420	6,7%
Geordnet, Einlieferung > 1.000 St., <i>tem'post G4</i>	0,415	7,8%
Département, Einlieferung > 1.000 St., <i>tem'post G4</i>	0,391	13,1%
PLZ, Einlieferung > 1.000 St., <i>tem'post G4</i>	0,381	15,3%
Werbesendungen – E+4, bis 35 Gramm		
geordnet, nicht maschinenfähig, Einlieferung > 20.000 St., <i>tem'post MD4</i> (Basispreis)	0,380	
geordnet, Einlieferung > 20.000 St., <i>tem'post MD4</i>	0,340	10,5%
PLZ, Einlieferung > 20.000 St., <i>tem'post MD4</i>	0,310	18,4%
Sortierniveau 1, Einlieferung > 1.000 St., <i>Postimpact</i>	0,300	21,1%
Sortierniveau 3, Einlieferung > 20.000 St., <i>Postimpact</i>	0,270	28,9%
Werbesendungen – E+7, bis 35 Gramm		
geordnet, nicht maschinenfähig, Einlieferung > 20.000 St., <i>tem'post MD7</i> (Basispreis)	0,350	
geordnet, Einlieferung > 20.000 St., <i>tem'post MD7</i>	0,300	21,1%
PLZ, Einlieferung > 20.000 St., <i>tem'post MD7</i>	0,260	31,6%
Werbesendungen – E+4, 250 Gramm		
geordnet, Einlieferung > 20.000 St., <i>tem'post MD4</i> (Basispreis)	1,225	
PLZ, Einlieferung > 20.000 St., <i>tem'post MD4</i>	1,165	4,9%
Sortierniveau 1, Einlieferung > 1.000 St., <i>Postimpact</i>	1,120	8,6%
Sortierniveau 3, Einlieferung > 20.000 St., <i>Postimpact</i>	0,585	52,2%
Kataloge, 500 Gramm		
Sortierniveau 1, Einlieferung > 1.000 St. (Basispreis)	1,470	
Sortierniveau 3, Einlieferung > 20.000 St.	1,160	21,1%
Sortierniveau 4, Zustellung in städtischer Region, Einlieferung > 1.000.000 St.	0,980	33,3%
<p>Produktamen von La Poste sind kursiv dargestellt. Im Unterschied zu <i>Postimpact</i> garantiert La Poste bei <i>tem'post</i> Erfüllung des Laufzeitziels und erstattet bei Überschreitung das Porto. Alle aufgeführten Preise für Produkte bis 35 Gramm beziehen sich auf freigemachte und maschinenfähige Sendungen, wo nicht ausdrücklich anders erwähnt. Für eine genauere Darstellung der Sortierniveaus (<i>Postimpact</i>/Kataloge) siehe Abschnitt 2.3. (Sortierniveau 1 sieht nur minimale Vorsortierung vor. Sortierniveau 3 entspricht etwa der Sortierung auf Ziel-ZSP. – Sortierniveau 4 (nur Kataloge) erfordert weitergehende Sortierung in Absprache mit La Poste (Bestimmungen nicht öffentlich).</p>		

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an verschiedene Produktbroschüren von La Poste.

3.3 Teilleistungsentgelte in Großbritannien

Bei der Darstellung der Netzzugangsmöglichkeiten in Abschnitt 2.4 stellte sich heraus, dass der Netzzugang auf BZA-Ebene seit längerer Zeit transparent und nicht-diskriminierend geregelt ist. Im Gegensatz hierzu ist der Zugang auf BZE-Ebene erst im Entstehen.

Vor diesem Hintergrund wird auch hier eine differenzierte Beschreibung des jeweiligen Vorgehens gewählt. Zunächst sollen nacheinander die jeweiligen Verfahren vorgestellt werden, mit Hilfe derer die Netzzugangsentgelte für BZA- und BZE-Ebene bestimmt werden bzw. vor dem Hintergrund welcher institutioneller Rahmenbedingungen diese sich eigenständig herausbilden. Im Anschluss daran werden für ausgewählte Produkte die tatsächlichen Entgelte dargestellt. Dies geschieht für den Zugang auf BZA- und BZE-Ebene in möglichst vergleichbarer Form.

3.3.1 Regulierung von Teilleistungsentgelten

*BZA-Ebene*⁹⁷

Die eingangs beschriebenen Produkte Cleanmail, Mailsort und Walksort sind Teil des Produktkorbs, die bereits in der laufenden Regulierungsperiode April 2003 bis März 2006 über das Setzen von Preisobergrenzen reguliert wurden. Auch für die folgende Regulierungsperiode bis voraussichtlich März 2011 wird sich hieran nichts ändern. In Anlehnung an ein Gutachten von Frontier Economics⁹⁸ wird Postcomm voraussichtlich den sich entwickelnden Wettbewerb bei diesen Produkten beobachten. Gleichwohl sind die Vorleistungen von Wettbewerbern und Royal Mail derart substituierbar, dass für Postcomm sicherzustellen ist, dass die Wettbewerber ihre faire Marktzutrittschance behalten und folglich die obigen Produkte im zu regulierenden Korb verbleiben.⁹⁹

Der Grundgedanke der Preisobergrenzenregulierung besteht darin, dass die Einzelpreise nur im Mittel der Effizienzvorgabe der Regulierungsbehörde entsprechen muss. Dieser Durchschnitt liegt bei Erreichung eines vorher definierten Qualitätsniveaus aktuell bei der Erlaubnis, den mittleren Preis um real 1,5 % zu erhöhen. Dabei ist einschränkend zu sagen, dass ein Einzelpreis – und damit auch potentiell z.B. der Preis für das Produkt Cleanmail – nur um maximal 2,5% von jenem Mittelwert nach oben abweichen darf. Es ist interessant, dass Royal Mail insbesondere die Preise von Mailsort 120 gesenkt hat, während gleichzeitig die Tarife für Standardsendungen im Rahmen der Möglichkeiten erhöht wurden. Die Vermutung liegt nahe, dass hier in klassischer Weise den unterschiedlichen Nachfrageelastizitäten Rechnung getragen wird.

⁹⁷ Vgl. hierzu Postcomm (2004): 2006 Royal Mail Price and Service Quality Review – Consultation on Principles, September 2004, London, Kap. 5-7.

⁹⁸ Vgl. Frontier Economics (2004): Scope of the Price Control – A Final Report Prepared for Postcomm, Oktober 2004, London.

⁹⁹ Vgl. hierzu insbesondere Postcomm (2004): 2006 Royal Mail Price and Service Quality Review – Consultation on Principles, September 2004, London, S. 49.

BZE-Ebene

Im Gegensatz zu den bereits etablierten Produkten auf BZA-Ebene erfolgte die Gewährung eines Netzzugangs auf BZE-Ebene erst im Jahr 2004. Vor diesem Hintergrund kann dieses Produkt noch kein Teil eines Korbs sein, für das die Preisobergrenzensetzung gilt. Tatsächlich hat sich Postcomm auch noch nicht abschließend dazu geäußert, ob sie den BZE-Zugang für die folgende Regulierungsperiode in den Dienstleistungskorb aufnehmen wird. Abschließend will die Regulierungsbehörde darüber im April 2005 entscheiden.

Tatsächlich macht Postcomm die Frage, ob der BZE-Zugang als zu regulierendes Produkt in obigen Korb aufgenommen wird, von der Übertragbarkeit der von Royal Mail zu entwickelnden allgemeinen Netzzugangsregelungen auf BZE- und ZSP-Ebene abhängig.¹⁰⁰ Dieses Prinzip der Androhung einer harten Regulierung durchzieht die Politik von Postcomm.

Neben der Überlegung, die Gewährung eines BZE-Zugangs als Teil des Produktkorbs einer Preisobergrenzenregulierung zu unterziehen, stellt Postcomm ferner klar, dass es Verzögerungen wie bei der Verhandlung von Royal Mail und UK Mail in Zukunft nicht mehr dulden wird. Das Recht für die Vertragsparteien bei Nicht-Einigung eine Zugangskostenberechnung von Postcomm zu erwirken, bleibt erstens bestehen.¹⁰¹ Zweitens droht Postcomm unmittelbar mit einer Aufspaltung von Royal Mail in zwei getrennte Unternehmen (strukturelle Separierung): Eines, das ausschließlich die Zustellung betreibt und ein zweites, das unter vergleichbaren Bedingungen wie die anderen Wettbewerber jene Bottleneck-Dienstleistung in Anspruch zu nehmen sucht.¹⁰²

Eine Abschätzung der Übertragbarkeit der zu erwartenden allgemeinen Netzzugangsregelung wird für Postcomm nicht einfach werden. Es wird zu untersuchen sein, inwieweit kleine Nachfrager vom BZE- oder ZSP-Zugang zu Recht oder aber zu Unrecht ausgeschlossen werden. Konkret geht es um die Frage, wann um Netzzugang ersuchende Wettbewerber als ähnlich anzusehen sind und folglich die gleichen Regelungen angewendet werden sollten.

100 Vgl. Postcomm (2004): 2006 Royal Mail Price and Service Quality Review – Consultation on Principles, September 2004, London, S. 81.

101 Dieses Recht nahmen die Vertragsparteien Royal Mail und UK Mail auch während ihrer Verhandlungen in Anspruch. Die letztendlichen Ergebnisse liegen sehr nah an den Netzzugangsentgelten, die auch Postcomm errechnete. Bei Sortierung auf Leitregionen ist der nun in Kraft getretene Preis 6% unter, bei Sortierung auf Zustellstützpunkte (DO's) um 1,1% über den jeweiligen Referenzwerten von Postcomm. Vgl. hierzu Postcomm (2004): Promoting effective competition in UK postal services through downstream access – Observations on the agreement between Royal Mail and UK Mail Ltd on access to Royal Mail's delivery network, March 2004, London, S. 31. Postcomm wählt hierbei einen "cost-plus"-Ansatz, der in Großbritannien stark in der Diskussion stand. Royal Mail und TPG waren der Ansicht, die EU-Richtlinie (Art. 12) erlaube hingegen nur eine „retail-minus“-Herangehensweise. Vgl. hierzu Postcomm (2004), ebenda, S. 14ff.

102 Vgl. Postcomm (2004): Postcomm steps up its drive for full competition, Press Notice zu einer Rede von Nigel Stapleton, Chairman Postcomm, auf dem UK Mail Summit in London am 2. November 2004, 33/04.

Im Nachgang zum Vertrag zwischen Royal Mail und UK Mail ist für Postcomm dann eine Vergleichbarkeit gegeben, wenn die folgenden vier Bedingungen erfüllt sind:

- Die Posteinlieferung erfolgt ebenfalls auf BZE-Ebene.
- Es wird das gleiche Qualitätsziel in Bezug auf die Brieflaufzeit vereinbart.
- Es werden vergleichbare Sendungsmengen eingeliefert.
- Die Einlieferung erfolgt regelmäßig und die Sendungsmengen entsprechen in ihrer geographischen Verteilung der von Royal Mail.

Gerade die letzten beiden Punkte lassen vermuten, dass tatsächlich nur sehr große Wettbewerber diese Bedingungen erfüllen werden. Postcomm äußert sich hierzu sehr diplomatisch. Sollte Royal Mail in Verhandlungen mit anderen Wettbewerbern höhere Netzzugangspreise fordern als sie dem Vertrag mit UK Mail zu Grunde liegen und ersuche der Wettbewerber Postcomm um eine Überprüfung, so werde die Regulierungsbehörde zwischen dem Ziel eines gleichen Preises und gegebenenfalls den berechtigten Unterschieden des Wettbewerbers zu UK Mail abwägen.¹⁰³

3.3.2 Übersicht ausgewählter Teilleistungsentgelte

In Tabelle 13 findet sich eine Zusammenstellung der Netzzugangsentgelte ausgewählter Produkte. Hierbei handelt es sich um einige bereits vorgestellte BZA-Netzzugangsmöglichkeiten. Den Briefsendungen erster Klasse werden hierbei auch die beiden zentralen BZE-Einlieferungsoptionen gegenübergestellt: Die Sortierung auf die 120 postcode areas (Leitregionen) und die auf ZSP (DO)-Ebene. Analog zum Vorgehen bei den anderen Ländern werden auch hier vor allem die Preise für die jeweils niedrigste Gewichtsklasse dargestellt.

Es zeigt sich, dass bei Einlieferung auf BZA-Ebene bereits Rabatte von bis zu 36% gewährt werden (Briefsendung 2.Klasse, Walksort). Bei schwereren, in den Tabellen nicht aufgeführten Sendungen können sogar Größenordnungen von 41,5% erreicht werden. Die Rabatte bei BZE-Einlieferung sind noch deutlich höher. Bei Sortierung bis auf ZSP-Ebene gewährt Royal Mail sogar Vergünstigungen auf den Grundpreis von bis zu 54%.

Neben den Briefsendungen erster und zweiter Klasse werden in der folgenden Tabelle zudem die Netzzugangsentgelte für Zeitschriften dargestellt. Wie bereits angesprochen besteht hier nur eine Einlieferungsmöglichkeit auf BZA-Ebene. Die beiden Produkte Presstream 1 und Presstream 2 unterscheiden sich voneinander in der minimalen Erscheinungshäufigkeit (2 bzw. 4 Ausgaben pro Jahr) und der Laufzeit (E+1 bzw. E +3).

103 Postcomm (2004): Promoting effective competition in UK postal services through downstream access – Observations on the agreement between Royal Mail and UK Mail Ltd on access to Royal Mail's delivery network, March 2004, London, S. v.

Tabelle 13: Netzzugangsentgelte für Großbritannien im Vergleich (Stand: Dezember 2004)

	Barcodiert ⁵	Netzzugang	Preis in GBP	Rabatt in Prozent
Briefsendungen erster Klasse (E+1), 0 bis 60 Gramm; Einlieferung BZA (allg. nutzbar) bzw. BZE				
Normalpreis			0,28	
Produkt Cleanmail (min. 1.000) ¹	ja	BZA	0,272	5%
Produkt Mailsort 120 (4.000-100.000)	ja	BZA	0,237	15,4%
Produkt Mailsort 700 (10.000-100.000)	verpflichtend	BZA	0,231	17,5%
Produkt Walksort (Gangfolge)	verpflichtend	BZA	0,182	35%
„letter“ vorsortiert auf 120 Leitregionen	verpflichtend	BZE	0,13375	52%
„letter“ vorsortiert für ZSP-Ebene	verpflichtend	BZE	0,13	54%
Briefsendungen zweiter Klasse (E+3), 0 bis 60 Gramm; Einlieferung BZA (allg. nutzbar)				
Normalpreis			0,20	
Produkt Cleanmail	ja	BZA	0,19	5%
Produkt Mailsort 120 (4.000-100.000)	ja	BZA	0,171	14,5%
Produkt Mailsort 700 (>10.000-100.000)	verpflichtend	BZA	0,167	16,5%
Produkt Walksort (Gangfolge)	verpflichtend	BZA	0,128	36%
Briefsendungen dritter Klasse (E+7), 0 bis 60 Gramm; Einlieferung BZA (allg. nutzbar)				
Normalpreis			0,20	
Produkt Mailsort 120 (4.000-250.000) ²	ja	BZA	0,149	25,6%
Produkt Mailsort 700 (10.000-250.000)	verpflichtend	BZA	0,143	28,5%
Produkt Mailsort 1400 (>1.000.000)	verpflichtend	BZA	0,1434 ⁶	28,3%
Zeitschrift; 250g; Einlieferung BZA (allg. nutzbar);				
Normalpreis ³			0,5035	
Presstream 1	Maschinenlesbarkeit	BZA	0,428	15% ⁷
Normalpreis ⁴			0,4617	
Presstream 2	Maschinenlesbarkeit	BZA	0,3924	13%

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Royal Mail (2003): How much does it cost? Mailsort, Walksort and Cleanmail, London und Royal Mail (2004): Presstream: Prices regular saver, London.

Erläuterungen:

- 1: Bei Briefsendungen erster und zweiter Klasse jeweils Sendungen pro Tag.
- 2: Bei Briefsendungen dritter Klasse jeweils Sendungen pro Einlieferungsvorgang.
- 3: Der Normalpreis beträgt bis 60g 20,9p. Danach berechnet sich der Preis in GBP bis 300g nach der Formel $[(\text{Gewicht in Gramm} - 60) \times 0,155 + 20,9] / 100$.
- 4: Der Normalpreis beträgt bis 60g 20,9p. Danach berechnet sich der Preis in GBP bis 300g nach der Formel $[(\text{Gewicht in Gramm} - 60) \times 0,133 + 20,9] / 100$.
- 5: Die Felder der Spalte, in denen „ja“ auftaucht, sind wie folgt zu lesen: Der Kunde hat eine Wahl, ob er lediglich die Maschinenlesbarkeit der Adresse (OCR) gewährleistet oder aber die Sendung barcodiert (CBC). Für letzteres gibt es einen höheren Rabatt. Bei den Entgelten und den dazugehörigen Rabatten wird stets angenommen, dass der Kunde den höheren Rabatt nachfragt.
- 6: Es verwundert, dass der Rabatt bei Mailsort 1.400 bei einer höheren Einlieferungsmenge geringer ist als bei Mailsort 700. Bei einem Gewicht >100g hingegen müssen alle Sendungen auf die 1.400 DO's sortiert werden.
- 7: 15% sind der maximal gewährte Rabatt bei Zeitschriften. Hier wird auf ZSP-Ebene vorsortiert (13%) und am Morgen nach Vorabankündigung eingeliefert (2%). Bei Presstream 2 ist nur die Vorsortierung vergünstigungswirksam.
6. Entgelte, die von Royal Mail nicht öffentlich angeboten werden, sondern mit UK Mail u. a. einzelvertraglich vereinbart wurden, sind kursiv gedruckt.

Für den Vergleich der Netzzugangsentgelte in Tabelle 13 sind die BZE-Rabatte, die sich aus dem Vertrag von Royal Mail und UK Mail ergeben, jeweils nur für die niedrigste Gewichtsklasse bis 60g dargestellt. Gleichwohl schwanken diese eingeräumten Vergünstigungen bei den folgenden höheren Gewichtsklassen enorm, weswegen die Netzzugangsentgelte auf BZE-Ebene noch einmal separat in der folgenden Tabelle 14 ausgewiesen werden.

Es zeigt sich, dass bei unterstellter Vorsortierung auf ZSP-Ebene die Rabatte bei der nächsthöheren Gewichtsklasse (61-100g) zunächst auf 60% steigen und sich in der Folge dann jeweils zwischen 53 und 56% bewegen.

Tabelle 14: Entgelte für Netzzugang BZE in Großbritannien (Vertrag UK Mail)

Gewicht der Sendung	Normalpreis in GBP	Vorsortierung auf ZSP („DO“)-Ebene; Preis in GBP	Rabatt in Prozent
0-60g	0,28	0,13	54%
61-100g	0,42	0,1687	60%
251-300g	1,01	0,4772	53%
451-500g	1,68	0,7980	53%
601-700g	2,38	1,0627	55%
901-1000g	3,45	1,5165	56%

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Internetseite Royal Mail (<http://www.royalmail.com>) und Postcomm (2004): Promoting effective competition in UK postal services through downstream access – Observations on the agreement between Royal Mail and UK Mail Ltd on access to Royal Mail's delivery network, March 2004, London, S. 22.

3.4 Zugangsentgelte in den USA

3.4.1 Regulierung von Teilleistungsentgelten

Wie sämtliche Preise von USPS unterliegen auch Zugangsentgelte der *ex ante* Preisaufsicht durch die Postal Rate Commission (PRC): Preisänderungen müssen von USPS zunächst beantragt werden und erlangen erst nach einem Beschluss durch die PRC Wirksamkeit. Neben der Entgelthöhe unterliegt dabei auch die Produktgestaltung („classification“) der Genehmigung durch PRC.¹⁰⁴ Im Rahmen der Preisregulierungsverfahren werden umfangreiche öffentliche Konsultationsprozesse durchlaufen, die eine Berücksichtigung der Argumente der unterschiedlichsten Interessengruppen gewährleisten.¹⁰⁵

Die wesentlichen gesetzlichen Vorgaben bezüglich der Entgelthöhe in den USA bestimmen zum einen, dass die Entgelte gerade die Kosten von USPS decken müssen – als öffentliche Einrichtung unterliegt USPS also einer Nullgewinn-Beschränkung (siehe United States Code [USC] § 3621). Zum anderen müssen die Entgelte jedes einzelnen Produktes – und damit auch die Zugangsentgelte – die Kosten tragen, die diesem Produkt direkt und indirekt zurechenbar sind (siehe USC § 3622). Damit bedient sich die US-Gesetzgebung betriebswirtschaftlicher Konzepte zur Kostenzurechnung.¹⁰⁶ Da Gemeinkosten in Postunternehmen typischerweise eine bedeutende Rolle spielen,¹⁰⁷ kommt der Analyse von Kostentreibern als Hilfsmittel zur Gemeinkostenzurechnung hier besondere Bedeutung zu. Um Standards der Preisregulierung praktisch umzusetzen, hat die PRC komplexe Modelle zur Kostenzurechnung entwickelt, mit denen sie z. B. ermittelt, welcher exakte Anteil der Kosten des Transports, der Sortierung oder der Zustellung einem einzelnen Produkt bzw. einer Gewichtsklasse zuzurechnen ist – dabei

¹⁰⁴ In der Vergangenheit beantragte USPS lediglich die Bestimmung neuer Entgelte durch die PRC, ohne dabei aber Vorschläge zur Entgelthöhe zu machen. Im Jahr 2001 wurden von USPS erstmals in einem allgemeinen Preisregulierungsverfahren („omnibus rate proceeding“) konkrete – erhöhte – Entgelte beantragt. Die PRC folgte diesem Antrag jedoch nicht vollständig und bestimmte schließlich gegenüber dem USPS-Antrag (leicht) veränderte Entgelte.

¹⁰⁵ Z. B. gab es im letzten allgemeinen Preisregulierungsverfahren insgesamt 63 Verfahrensbeteiligte. Siehe Postal Rate Commission (2001): Docket No. R2001-1, Appendix A.

¹⁰⁶ Im Kern wird der sog. Efficient Component Pricing Rule (ECPR) gefolgt. Die gewährten Rabatte auf die Endpreise sollen dabei bei der Bestimmung der Netzzugangskosten den eingesparten Kosten entsprechen (Cohen, Robert H. et al. (2004), Postal regulation and worksharing in the U.S., 8th Königswinter Seminar on Postal Economics «Regulating Postal Markets – harmonised versus country specific approaches» Liberalization of Postal Markets», 16.-18.Februar 2004, S. 21f.). Für den Fall, dass ein marktbeherrschendes Unternehmen Gewinne machen darf, werden bei ECPR ebenfalls die Opportunitätskosten berücksichtigt. Neben den zurechenbaren Kosten bedeutet dies, dass auch die entgangenen Gewinne berücksichtigt werden. Vgl. hierzu Economides, N. und White, L.J. (1995) : Access and Interconnection Pricing : How Efficient is the « Efficient Component Pricing Rule » ?, Antitrust Bulletin, Vol. XL, No. 3, S. 557-579 und die hieran angegebene weiterführende Literatur.

¹⁰⁷ In den meisten Staaten ist mindestens (knapp) die Hälfte der Gesamtkosten des Briefdienstes allein der Zustellung zuzurechnen – in diesem Prozess werden jedoch unterschiedliche Produkte im Verbund zugestellt. Es sind daher intensive Analysen erforderlich, um zum Beispiel die Kosten der Zustellung zuzurechnen – so ist etwa die Frage zu klären, welcher Anteil der Arbeitszeit eines Zustellers durch einzelne Produkte verursacht wird.

werden insbesondere die über Kostentreiber nur indirekt zurechenbaren Kosten einzelnen Produkten zugewiesen.

Während die Preisregulierung in den USA mit Blick auf die Verhinderung von Preishöhenmissbrauch und Quersubventionierung als sehr erfolgreich angesehen werden kann, ist mehr als fraglich, ob das Regulierungsregime ausreichende Anreize zur Effizienzsteigerung setzt. Es ist anzunehmen, dass USPS – gerade weil es sicher gehen kann, dass die genehmigten Preise immer seine Kosten decken werden – nicht in ausreichendem Umfang kostensparende Investitionen durchführt.¹⁰⁸ Es ist daher anzunehmen, dass die Preise von Postdienstleistungen (einschließlich Teilleistungen) zwar sehr genau die Kosten von USPS reflektieren – jedoch über den Kosten liegen, die ein effizientes Unternehmen benötigen würde.

3.4.2 Übersicht ausgewählter Teilleistungsentgelte

Das komplexe Preissystem des USPS, insbesondere hinsichtlich der zahlreichen Rabatte für Vorleistungen und Netzzugang, kann hier nur auszugsweise dargestellt werden. In Tabelle 15 sind Preise und implizit enthaltene Vorleistungsrabatte (gegenüber vergleichbaren vollbezahlten Produkten) für einige ausgewählte Teilleistungsprodukte dargestellt. Zur übersichtlicheren Darstellung sind dabei jeweils die Preise der niedrigsten Gewichtsklassen dargestellt.

Die Preise von Briefsendungen erster Klasse in den USA sind zunächst vom Gewicht der Sendungen, gemessen in Unzen abhängig (1 Unze = ca. 28,3 Gramm). Ohne Vorleistungen wird für die erste Unze ein Porto von derzeit 0,37 USD fällig zuzüglich 0,23 USD für jede weitere (angefangene) Unze. Das Maximalgewicht einer Briefsendung erster Klasse beträgt 13 Unzen, ca. 369 Gramm. Eine zusätzlicher Betrag von 0,12 USD pro Sendung wird für Briefe erhoben, die nicht maschinenfähig ist.¹⁰⁹

Für Briefe erster Klasse bietet USPS keinen Netzzugang (etwa Zuführung zum BZE) an, es gibt jedoch eine Reihe von Vorleistungsrabatten. Die Preise dieser Teilleistungsprodukte berechnen sich analog zur „vollbezahlten Sendung“. Bei diesen Teilleistungsprodukten wird sowohl ein geringerer Preis für die erste Unze fällig als auch ein ermäßigter Satz für zusätzliche Unzen. Die jeweiligen Rabatte richten sich nach dem Grad

¹⁰⁸ Vgl. etwa Cohen, Robert H. et al. (2004), Postal regulation and worksharing in the U.S., Paper presented to the 8th Königswinter Seminar on Postal Economics “Regulating Postal Markets – harmonised versus country specific approaches”, 16.-18. Februar 2004, S. 6f.

¹⁰⁹ Nicht maschinenfähige Sendungen sind u. a. Sendungen ungewöhnlicher Formate (z. B. rund, quadratisch) und nicht biegsame Sendungen. Damit sind solche Sendungen teurer, die nicht von Sortiermaschinen verarbeitet werden können und daher höhere Kosten der (manuellen) Sortierung verursachen.

der Vorsortierung bzw. –codierung;¹¹⁰ dabei werden tiefer vorsortierte Einlieferungen stärker rabattiert.

Tabelle 15: Preise ausgewählter Teilleistungen in den USA (Stand: Dezember 2004)

Grad der Vorsortierung	Barcodiert	Netzzugang	Preis in US-Dollar	Rabatt in Prozent (vom Basispreis)
Briefsendungen erster Klasse, 0 bis 28 Gramm				
Einzelsendungen (Basispreis)	nein	nein	0,370	
Geordnet	nein	nein	0,352	5%
PLZ (3 Stellen)	ja	nein	0,292	21%
Gangfolge	ja	nein	0,275	26%
Werbesendungen, 0 bis 94 Gramm				
Geordnet (Basispreis)	nein	-	0,268	
Geordnet	nein	BZE	0,242	10%
PLZ (5 Stellen)	ja	-	0,190	29%
PLZ (5 Stellen)	ja	BZE	0,164	39%
Gangfolge (> 10 Stück / ZSB)	ja	-	0,194	28%
Gangfolge (> 125 Stück/ZSB)	ja	BZE	0,138	49%
Gangfolge (> 90% Adressen/ZSB)	ja	ZSP	0,120	55%
Zeitschriften, Mittlere Entfernung (Zone 4), 227 Gramm (8 Unzen), 50% Werbeanteil				
Geordnet (Basispreis)	nein	-	0,500	
Geordnet	ja	-	0,408	18%
PLZ (5 Stellen)	ja	-	0,322	36%
PLZ (5 Stellen)	ja	BZE	0,314	37%
Gangfolge (> 10 Stück/ZSB)	ja	-	0,290	42%
Gangfolge (> 125 Stück/ZSB)	ja	BZE	0,250	50%
Gangfolge (> 90% Adressen/ZSB)	ja	ZSP	0,221	56%

Erläuterungen:

Entfernungszone vier entspricht zum Beispiel einer Sendung von New York, NY nach Detroit, MI.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Postal Rate Commission (2001): Docket No. R2001-1, Appendix 1.

¹¹⁰ Zu den möglichen Graden der Vorsortierung siehe Abschnitt 2.5.

Für Werbesendungen nutzt USPS ein leicht abgewandeltes Preismodell: Für leichte Sendungen bis zu 3,3 Unzen (94 Gramm) wird ein identischer Stückpreis angewandt. Für Sendungen, die schwerer als 94 Gramm oder nicht maschinenfähig sind, setzt sich der Preis einer Einlieferung aus zwei Komponenten zusammen: einem Stückpreis und einem Gewichtspreis (pro Pfund). Diese Preiskomponenten wiederum unterscheiden sich nach dem Grad der Vorsortierung und der Zugangsebene, auf der die Sendungen eingeliefert werden. Die Mindesteinlieferungsmenge beträgt dabei immer entweder 200 Stück; alternativ ist jedoch auch ein Mindestgewicht von 50 Pfund hinreichend.

Für Zeitschriften wird grundsätzlich – wie bei schweren Werbesendungen – ein zweistufiger Tarif aus einer Stückpreis- und einer Gewichtspreiskomponente angewandt. Im Unterschied zu Werbesendungen bestimmen jedoch noch zwei weitere Parameter den Preis einer Sendung: zum einen die Entfernung zum Zustellort („zonal pricing“; 8 Entfernungszonen); zum anderen der Werbeanteil der Zeitschrift. Dabei wird das „zonal pricing“ lediglich anteilig auf die Werbung in den Zeitschriften angewandt. Hier ist in der Praxis der Entgeltgenehmigung ein Abweichung von der strikten Kostenorientierung festzustellen; sie ist Ausdruck eines öffentlichen Interesses am gleichmäßigen Zugang der gesamten Bevölkerung zu Informationen (Zeitungen und Zeitschriften). Durch die explizite Berücksichtigung des Werbeanteils wird eine Subventionierung der Werbewirtschaft verhindert.

3.5 Vergleichende Darstellung der Teilleistungsentgelte

Nach näherer Analyse der Teilleistungsentgelte in den einzelnen Ländern sollen hier nun die Preise ausgewählter Produkte einander gegenübergestellt werden. Dabei interessiert neben der tatsächlichen Höhe der Preise insbesondere die Preisstruktur der vier Unternehmen.¹¹¹

Insgesamt werden Entgelte für sieben verschiedene Produkte verglichen. Es wird jeweils eine 20 Gramm-Sendung betrachtet. In den ersten drei Fällen handelt es sich um Standardsendungen (S_Basis, S_BZA, S_BZE), in den verbleibenden vier um Werbesendungen (W_low, W_high, W_BZE, W_ZSP). Innerhalb dieser beiden Gruppen wurden exemplarisch die Preise von Produkten mit unterschiedlichem Grad der Vorsortierung und unterschiedlicher Netzzugangsebene ausgewählt. Die sieben ausgewählten Produkte sind in Tabelle 16 dargestellt, eine detaillierte Beschreibung der genauen Produktbezeichnungen findet sich im Anhang.

¹¹¹ Zur Auseinandersetzung mit der Höhe der Briefpreise im internationalen Vergleich vgl. Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR) bei der RegTP (2002): Stellungnahme zur Höhe der Briefpreise in Deutschland im internationalen Vergleich, Bonn.

Tabelle 16: Charakteristika der Vergleichsprodukte

	Gewicht	Sendungsart	Ort/Zugang	Sortierung	Menge
S_Basis	20g	Standardbrief			
S_BZA	20g	Standardbrief	BZA o.ä.	BZE/LR	10.000
S_BZE	20g	Standardbrief	BZE	ZSP	1.000 pro BZE
W_low	20g	Werbesendung	BZA o.ä.	geordnet	10.000
W_high	20g	Werbesendung	BZA o.ä.	ZSP/PLZ	>1 Mio.
W_BZE	20g	Werbesendung	BZE	ZSP/PLZ	1.000 pro BZE
W_ZSP	20g	Werbesendung	ZSP	Gangfolge	1.000

Quelle: Eigene Darstellung.

Die ausgewählten Produkte reflektieren einerseits das Spektrum der angebotenen Teilleistungen der vier Unternehmen und liefern andererseits einen guten Einblick in deren Preisniveaus und Preisstrukturen.¹¹²

Tabelle 17: Entgelte für Auswahlprodukte (in Euro) (Stand: Dezember 2004)

	Deutschland	Frankreich	Großbritannien¹	USA¹
S_Basis	0,55	0,50	0,41	0,30
S_BZA	0,53	0,44	0,35	0,23
S_BZE	0,43	-	0,19	-
W_low	0,25	0,34	0,28	0,22
W_high	0,20	0,30	0,26	0,15
W_BZE	0,24	-	0,19	0,13
W_ZSP	-	-	-	0,11

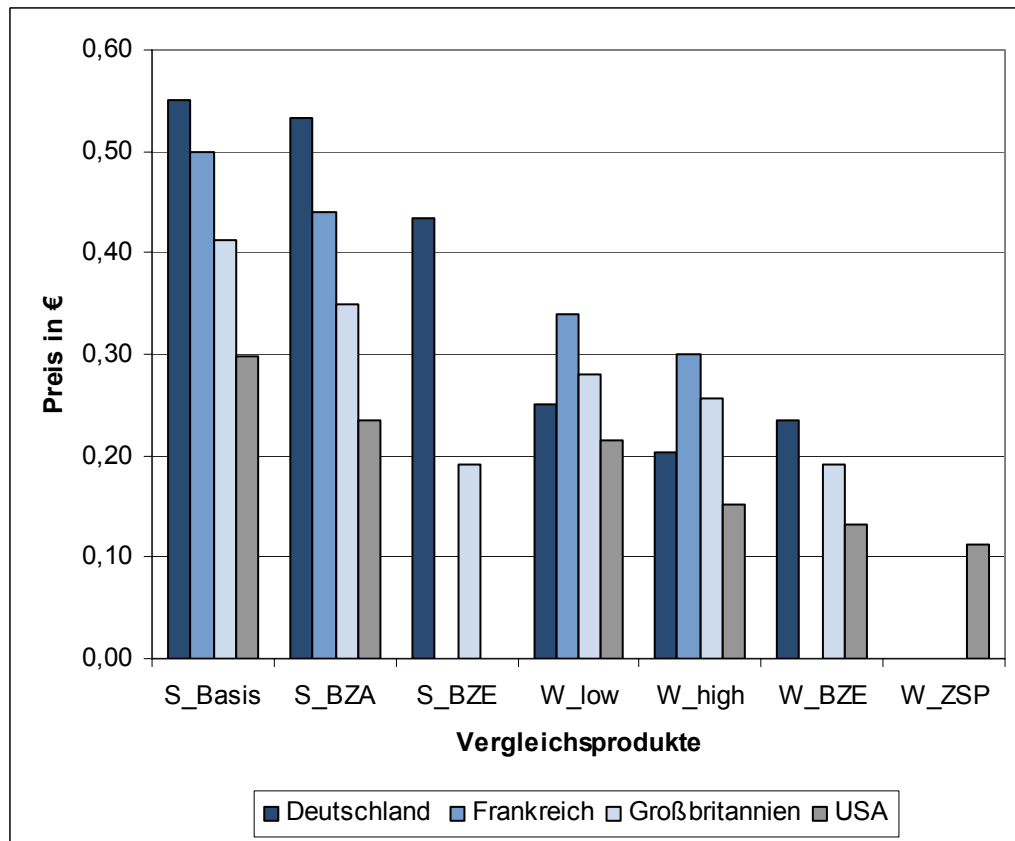
Erläuterungen:

- 1: Britische Pfund und US-Dollars wurden zum durchschnittlichen Wechselkurs des Jahres 2004 umgerechnet: 1 EUR = 1,2439 USD = 0,70505 GBP (Quelle: Bundesbank, Jahresdurchschnitt der EZB-Referenzkurse).

Quelle: Eigene Darstellung.

¹¹² Etwaige Qualitätsunterschiede oder Abweichungen in der relativen Nachfrage zwischen den Produkten innerhalb eines Briefmarktes mögen ebenfalls für die Beurteilung der Entgeltstrukturen relevant sein. Im Rahmen des hier vorgenommenen Vergleichs kann auf diese Aspekte nicht eingegangen werden, da hierzu die erforderlichen Informationen nicht zur Verfügung standen.

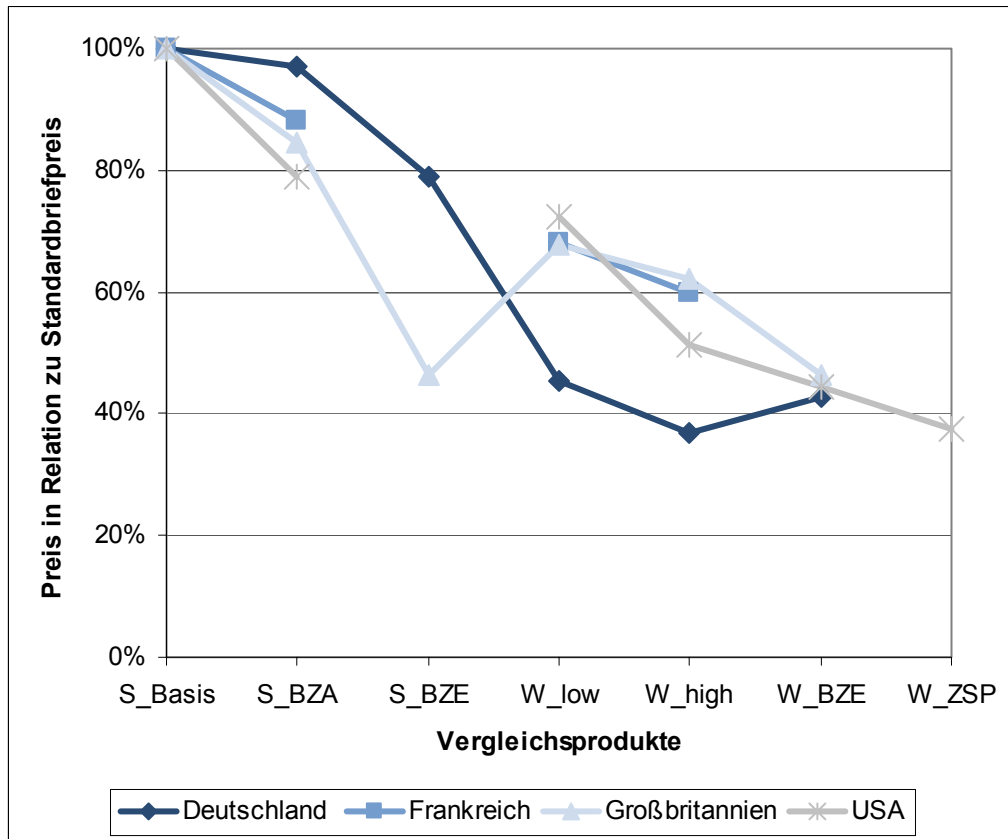
Abbildung 2: Preise der Auswahlprodukte im Vergleich



In Tabelle 17 – und grafisch in Abbildung 2 - sind die Einzelentgelte pro Produkt für jedes Unternehmen aufgeführt. Die Preise der DPAG liegen für Standardsendungen deutlich an der Spitze der Referenzpreise der vier betrachteten Unternehmen. Die Preise der DPAG für Infopost hingegen liegen etwa im internationalen Durchschnitt.

Ein Vergleich der Preisstruktur der vier Unternehmen macht deutlich, dass die DPAG insgesamt recht geringe Rabatte für Vorleistungen gewährt. So sind etwa die Preise von Standardsendungen, die in BZA oder BZE eingeliefert werden (S_BZA, S_BZE) im Verhältnis zum voll bezahlten Brief in Deutschland höher als in Großbritannien, Frankreich und den USA: Bei Werbesendungen ergibt sich ein ähnliches Bild; das Referenzprodukt W_BZE in Deutschland ist sogar teurer als eine Werbesendung ohne Transport-Vorleistung bei Einlieferung großer Mengen (W_high).

Abbildung 3: Rabatte in Relation zum Basispreis der Standardsendung (S_Basis)



In Abbildung 3 sind die Preise der Teilleistungsprodukte (S_BZA, S_BZE, W_low, W_high, W_BZE und W_ZSP) in Relation zur voll bezahlten Standardsendung (S_Basis) abgetragen; Verbindungslinien zwischen den Werten ergeben die dargestellten Preisstrukturkurven. Die Unterbrechungen in den Kurven ergeben sich dadurch, dass nicht sämtliche Produkte in allen vier Ländern angeboten werden (etwa kein S_BZA und S_BZE in Frankreich und den USA).

Es ist bemerkenswert, dass – mit Ausnahme der DPAG – die relativen Preise für S_BZA sowie die Produkte für Werbesendungen (W_low bis W_BZE) bei den betrachteten Unternehmen sehr ähnlich sind. Dagegen fällt die Preisstruktur der DPAG deutlich aus dem Rahmen: Für Standardsendungen (S_BZA und S_BZE) sind die relativen Preise der DPAG im Vergleich zu den anderen Unternehmen sehr hoch, während sie bei Werbesendungen im Bereich der internationalen Vergleichswerte liegen. Jedoch fällt auf, dass insbesondere bei Werbesendungen in Deutschland kaum relevante Preisermäßigungen bei Nutzung von Netzzugang erzielt werden können. Im Vergleich

zu den „einfachen“ Produkten für Werbekunden (W_{low} und W_{high}) erscheint das Netzzugangsprodukt W_{BZE} damit zu teuer, um für Werbekunden attraktiv zu sein. Im Gegensatz dazu lassen die Preisstrukturen von Royal Mail und USPS sehr wohl erfolgreiche Geschäftsmodelle im Bereich der Konsolidierung zu (siehe etwa die deutlichen Preisunterscheide zwischen W_{low} und W_{BZE} bei Royal Mail und USPS).

Die Analyse der Preisstruktur der DPAG im Vergleich zu den anderen betrachteten Unternehmen zeigt, dass – wie bereits am Ende des zweiten Kapitels konstatiert – die DPAG offenkundig nicht an der Vermarktung von Netzzugangsprodukten interessiert ist. Dies gilt für Standard- und Werbesendungen gleichermaßen.

Mit Blick auf die Regulierungsintensität in Großbritannien und den USA kann davon ausgegangen werden, dass sowohl die Preise von USPS als auch Royal Mail die Kosten bzw. das Verhältnis der Kosten zwischen den einzelnen Diensten reflektieren. Der Vergleich zwischen den Preisstrukturen der Unternehmen lässt daher Zweifel aufkommen, ob die Preisstruktur der DPAG tatsächlich ihre Kostenstruktur widerspiegelt. Eine Überprüfung dieser Hypothese, die letztendlich auch die Frage einer möglichen Quersubventionierung der Werbesendungen durch Standardsendungen umfassen müsste, erfordert allerdings Einblick in die Kostenrechnung der DPAG. Angesichts der hohen Gewinne, die die DPAG für den Briefbereich ausweist, ist anzunehmen, dass die Werbesendungen tatsächlich ihre direkt und indirekt zurechenbaren Kosten decken, während im Bereich selbst der rabattierten Standardsendungen erhebliche Überschüsse erzielt werden. Diese Überschüsse können sich sowohl aus einem überhöhten Basispreis für Standardsendungen als auch zu niedriger prozentualer Abschläge für Netzzugang BZA und BZE ergeben.

4 Zusammenfassung

In der vorliegenden Studie stehen Netzzugangsmöglichkeiten und -entgelte in der Praxis von vier Ländern im Mittelpunkt der Analyse: Deutschland, Frankreich Großbritannien und den USA. Dabei wurde in zwei Schritten vorgegangen.

Der erste Schritt (Kapitel 2) umfasst eine Analyse der Netzzugangsmöglichkeiten in den vier untersuchten Ländern. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, auf welchen Netzebenen – Abgangsbriefzentrum (BZA), Eingangsbriefzentrum (BZE) und/oder Zustellstützpunkt (ZSP) – Netzzugang möglich ist. Neben dem reinen Netzzugang wird auch untersucht, welche weiteren Vorleistungsmöglichkeiten, etwa Vorsortierung oder Codierung der Sendungen, existieren und in welchem Verhältnis sie zu den Netzzugangsangeboten stehen. In einem zweiten Schritt (Kapitel 3) werden die Zugangsentgelte analysiert sowie die Preisregulierungsregimes dargestellt.

Der Vergleich der Netzzugangsmöglichkeiten auf Länderebene (Kapitel 2) führt zu den folgenden Ergebnissen:

- Beim Netzzugang (zu Briefzentren oder Zustellstützpunkten nahe beim Empfänger) sowie dem Angebot von Teilleistungen im Allgemeinen nehmen die USA unbestritten die Führungsrolle ein. Das Beispiel der USA zeigt, dass Teilleistungsangebote die Entwicklung von Wettbewerb im Endkundenmarkt stärken und damit Marktwachstum und -innovation befördern. Das akquisitorische Potential von – überwiegend kleinen und mittleren – Unternehmen im Wettbewerb hat maßgeblich zum Erfolg von ‚worksharing‘ und ‚dropshipping‘ und zur außerordentlich positiven Entwicklung des Postmarktes beigetragen. In den USA war erhebliche Regulierungstätigkeit bei der Einführung von Netzzugangsprodukten sowie der regelmäßigen Preisaufsicht erforderlich.
- In Großbritannien bleibt die Entwicklung beim Netzzugang BZE noch abzuwarten, da die ersten Verträge erst vor kurzem geschlossen wurden (u.a. auch mit einer britischen Tochter der DPAG).
- Während in den USA, Frankreich und Großbritannien zwischen den Nachfragern von Teilleistungen nicht unterschieden wird – Vorleistungen können gleichermaßen von Endkunden und Wettbewerbern erbracht werden –, sind in Deutschland alternative Postunternehmen und -vorbereiter innerhalb des Monopolbereichs von den Teilleistungsangeboten ausgeschlossen. Im internationalen Vergleich nimmt Deutschland eine Sonderrolle bezüglich der Diskriminierung zwischen Konsolidierern/Wettbewerbern einerseits und Endkunden andererseits ein, für die ökonomisch keine sinnvolle Begründung erkennbar ist.
- In Deutschland kann ein durchschlagender Erfolg der Netzzugangsprodukte kaum erwartet werden, solange sie für einen Großteil der Sendungsmenge nur

von Endkunden, aber nicht von alternativen Postunternehmen und -vorbereitern genutzt werden können. Damit verzichtet Deutschland auf die Vorteile stärkeren Wettbewerbs im Endkundenmarkt und beschränkt ohne Not die Wachstumspotentiale des Postmarktes.

- Der Umfang der Vorleistungen, die durch Versender oder Dritte erbracht werden können, variiert stark zwischen den Ländern. So können Endkunden und Wettbewerber in den USA und Großbritannien bei Werbesendungen zusätzliche Rabatte für das Anbringen von Barcodes sowie das Sortieren auf Gangfolge erhalten – in Deutschland und Frankreich werden Vorleistungen nur in geringerem Ausmaß angeboten.
- Die Möglichkeit zur Gangfolgesortierung durch Teilleistungsnachfrager besteht bereits seit geraumer Zeit in Großbritannien und den USA. Netzzugang zu Zustellstützpunkten existiert bislang nur in den USA (für Werbesendungen und Zeitschriften). In Großbritannien hat die Regulierungsbehörde Postcomm Angebote über den Zugang zu ZSP wiederholt bei Royal Mail eingefordert.
- Vor dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen ist nicht nachvollziehbar, warum die DPAG bestimmte Vorleistungen nicht zulässt. Dabei sind insbesondere die Möglichkeiten der Vorcodierung, Gangfolgesortierung und dem Zugang auf der Ebene der ZSP zu nennen. Es erscheint nahe liegend, dass der Zugang zum ZSP auch in Deutschland technisch mit vertretbarem Aufwand bewerkstelligt werden könnte.

Kapitel 3 geht der Frage nach, wie sich die Teilleistungsentgelte im internationalen Vergleich konkret gestalten. Dabei stehen zum einen die Regulierungsverfahren und zum anderen die aktuellen Teilleistungsentgelte im Mittelpunkt. Der internationale Preisvergleich sowie die länderspezifischen Analysen der Netzzugangsentgelte liefert die folgenden Ergebnisse:

- Die Entgelte der DPAG für die vom Regulierer durchgesetzten Teilleistungen (Netzzugang BZA und BZE) erscheinen im internationalen Vergleich relativ hoch.
- Für Infopost-Produkte sind die Netzzugangsentgelte im Verhältnis zu den gewährten Rabatten für Infopost-Produkte ohne Netzzugang vergleichsweise unattraktiv.
- Dies zeigt auch ein Blick auf die Preisstruktur: Für Standardsendungen mit Netzzugang sind die relativen Preise der DPAG im Vergleich zu anderen Unternehmen sehr hoch, während sie insbesondere für die Infopost-Produkte ohne Netzzugang teilweise sehr viel niedriger als bei den Vergleichsunternehmen ausfallen.

- Die Analyse der Preisstruktur der DPAG im Vergleich zu den anderen betrachteten Unternehmen lässt den Schluss zu, dass die DPAG offenkundig nicht an der Vermarktung von Netzzugangsprodukten (im Rahmen der von der Regulierungsbehörde angeordneten Verträge für Teilleistungen) interessiert ist; diese Dienste werden von der DPAG nicht aktiv beworben. Dies gilt für Standard- und Werbesendungen gleichermaßen.
- Darüber hinaus lässt der Vergleich zwischen den Preisstrukturen der Unternehmen Zweifel aufkommen, ob die Preisstruktur der DPAG tatsächlich deren Kostenstruktur entspricht. Dies gilt sowohl für das Preisniveau von Standard- und Werbesendungen als auch für die Höhe der prozentualen Abschläge für Netzzugang.

Insgesamt bestehen hinsichtlich der Höhe und Struktur der Netzzugangsentgelte in Deutschland Zweifel, ob diese den tatsächlichen Kosten entsprechen. Insbesondere die vergleichsweise geringen Rabatte für Netzzugang bei Standardsendungen führen zu einer vermutlich unterdurchschnittlichen Nutzung dieser Teilleistungen durch Versender. Die Rabatte für Netzzugang bei Infopost erscheinen im internationalen Vergleich ebenfalls äußerst gering. Angesichts der hohen Gewinne, welche die DPAG für den Briefbereich ausweist, ist anzunehmen, dass die Werbesendungen tatsächlich ihre direkt und indirekt zurechenbaren Kosten decken, während im Bereich selbst der rabattierten Standardsendungen erhebliche Überschüsse erzielt werden. Diese Überschüsse können sich sowohl aus einem überhöhten Basispreis für Standardsendungen als auch aus zu niedrigen Rabatten für den Netzzugang BZA und BZE ergeben.

Die Diskriminierung zwischen Endkunden und Wettbewerbern bzw. Konsolidierern reduziert das Nutzungspotential zusätzlich. Dies und die fehlenden Möglichkeiten eines weitergehenden Netzzugangs auf ZSP-Ebene bzw. weitergehender Vorleistungen, wie Vorkodierung und Gangfolgesortierung, führen zu einer im Vergleich zu den anderen Ländern ungenügenden Arbeitsteilung zwischen Versendern, Wettbewerbern und der DPAG mit den einhergehenden volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten.

Daneben zeigen die unterschiedlichen Ländererfahrungen, dass sich mit der Schaffung von Netzzugang auf möglichst vielen Ebenen der Informationsnachteil des Regulierers gegenüber dem zu regulierenden Unternehmen vermindert. Dies ist regulierungsökonomisch von Bedeutung, liegt doch in dieser Informationsasymmetrie das Kernproblem einer jeden Regulierung. Wird verhindert, dass eine Quersubventionierung der vorgelagerten Stufen durch Erträge aus der nachgelagerten Stufe (Zustellung) stattfindet, so bilden sich Marktpreise für die dem Wettbewerb geöffneten Wertschöpfungsstufen heraus.¹¹³ Diese Marktpreise können als Orientierungsgröße für die Schätzung der Kosten effizienter Leistungsbereitstellung für genau diesen Teil der postalischen Dienstleistung

¹¹³ Dies gilt selbstverständlich nur, wenn die Netzzugangsprodukte überhaupt genutzt werden. Die Zugangsentgelte dürfen also nicht prohibitiv hoch sein.

dienen. Neben diesem Informationsgewinn werden für das regulierte Unternehmen die Anreize verstärkt, die dem Wettbewerb freigegebenen Dienstleistungen effizient bereitzustellen.

Postpolitische Implikationen

Mit Blick auf die Postpolitik in Deutschland ergeben sich aus den Ergebnissen unserer Untersuchung drei wesentliche Empfehlungen:

- Schaffung von mehr Netzzugangsmöglichkeiten. Hier ist insbesondere an die Schaffung von Netzzugang zu Zustellstützpunkten (ZSP) sowie an Rabatte für stärkere Vorsortierung durch Versender oder Konsolidierer, etwa die Vorsortierung auf Gangfolge, zu denken. Internationale Erfahrungen, insbesondere in Großbritannien und den USA belegen, dass diese Vorleistungsangebote in der Praxis reibungslos funktionieren können.
- Beseitigung der Diskriminierung zwischen Endkunden und Konsolidieren: Diese Ungleichbehandlung ist im internationalen Vergleich ohne Beispiel. Sie hat zur Folge, dass im deutschen Postmarkt die Chancen zu Wachstum und Innovation, die sich aus mehr Wettbewerb im Endkundenmarkt ergeben, bisher ungenutzt bleiben.
- Überprüfung der Netzzugangsentgelte: Die Zugangsentgelte für die bestehenden Netzzugangsprodukte beruhen im Wesentlichen auf Regulierungsentscheidungen aus dem Jahr 2000. In Anbetracht der Ergebnisse des internationalen Preisvergleichs – und der fortgeschrittenen Entwicklung der Postmärkte seit 2000 – erscheint eine Überprüfung der Zugangsentgelte ratsam, um sicher zu stellen, dass die Bestimmungen des Postgesetzes hinsichtlich der Orientierung an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung erfüllt sind.

Anhang

Die Vergleichsprodukte im Einzelnen (Tabelle 17 sowie Abbildungen 2 und 3)

Erläuterung Deutschland:

- S_Basis** Standardbrief
- S_BZA** Standardbrief abzgl. Rabatt Vertrag über Teilleistungen BZA
- S_BZE** Standardbrief abzgl. Rabatt Vertrag über Teilleistungen BZE
- W_low** Infopost Standard (in PLZ-Reihenfolge; keine Behälterfertigung – Sortierung auf separate Behälter je Ziel-LR)
- W_high** Infopost Standard, freigemacht, Behälterfertigung auf Leitregionen, Palettenfertigung auf Leitregionen, Vertrag zur Kooperation bei Infopost (Aktionsmenge: 1 Mio, Quartalsmenge: 5 Mio)
- W_BZE** Infopost Standard, Zugang BZE, freigemacht, Behälterfertigung auf Leitregion (BZE), keine Palettenfertigung (nur 1.000 St.)
- W_ZSP** Kein Vorleistungsprodukt mit Gangfolgesortierung verfügbar.

Erläuterung Frankreich:

- S_Basis** Standardprodukt "lettre"
- S_BZA** Tarif "tem'post G2", maschinenfähige Sendungen (mécanisable) , Tarif „Département“
- S_BZE** Netzzugang zu Ziel-Briefzentren nicht verfügbar
- W_low** Tarif "tem'post MD4", maschinenfähige Sendungen (mécanisable), Tarif „Toute France“
- W_high** Tarif "Postimpact Standard Distri", Seuil 3.
- W_BZE** Netzzugang zu Ziel-Briefzentren nicht verfügbar
- W_ZSP** Netzzugang zu Ziel-Zustellstützpunkten nicht verfügbar

Erläuterung Großbritannien:

- S_Basis** Standardsendung, Laufzeit (E+1)
- S_BZA** Tarif "Mailsort 120"; gilt ab 4000 Sendungen am Tag
- S_BZE** Bilateraler Vertrag; gilt ab 25.000 Sendungen am Tag insgesamt, verteilt auf min. 60 der 120 "outward post-code areas"
- W_low** Werbesendung hier def. über Laufzeit (E+3); Tarif "Cleanmail"; gilt ab 1000 Stück
- W_high** Tarif "Mailsort 1400"; gilt ab 4.000 Sendungen am Tag; bei E+7 noch 0,042 € billiger
- W_BZE** Bilateraler Vertrag; gilt ab 25.000 Sendungen am Tag insgesamt, verteilt auf min. 60 der 120 "outward post-code areas"
- W_ZSP** Netzzugang zu Ziel-Zustellstützpunkten nicht verfügbar

Erläuterung USA:

- S_Basis** First-Class Mail, 1 Unze, maschinenfähig
- S_BZA** First-Class Mail, 1 Unze, Tarif "automation letter, 3-digit" (maschinenfähig, barcodiert, sortiert auf drei PLZ-Stellen)
- S_BZE** nicht verfügbar
- W_low** Tarif "Standard Mail basic" (geordnet)
- W_high** Tarif "Standard Mail automation letter, 5-digit"
- W_BZE** Tarif "Standard Mail automation letter, 5-digit, DSCF entry"
- W_ZSP** Tarif "Standard Mail enhanced carrier route, automation basic, DDU entry"