

SOZIAL-ÖKOLOGISCHE AUSRICHTUNG DES POSTSEKTORS DARF NICHT BEHINDERT WERDEN

Wettbewerbswirkung der Verbundzustellung
der Deutschen Post AG

 DICE Consult

 40
JAHRE
AVANTGARDE
DER LOGISTIK

 BUNDESVERBAND
PAKET & EXPRESS
LOGISTIK B I E K

Ein Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes Paket und Expresslogistik e. V. (BIEK)
Autor und Autorinnen:
Prof. Dr. Justus Haucap, Dr. Christiane Kehder und Dr. Ina Loebert – September 2022

Inhalt

Executive Summary	3
1 Einleitung und Problemstellung	6
2 Verbundzustellung der Deutschen Post AG	8
2.1 Verbundzustellung begründet Wettbewerbsvorteile der Deutschen Post AG	8
2.2 Verbundzustellung begünstigt wettbewerbsschädliche Quersubventionierung	10
3 Quersubventionierungsanreize und -möglichkeiten der Deutschen Post AG	12
3.1 Quersubventionierungsanreize der Deutschen Post AG	13
3.2 Quersubventionierungsmöglichkeiten der Deutschen Post AG	14
3.2.1 Kostenzuordnung gemäß Tragfähigkeitsprinzip	15
3.2.2 Erhebung, Bestimmung und Zuordnung der Kosten	16
3.2.3 Kostenprüfung und Ermittlung des Gewinnzuschlags	17
4 Internationale Best Practices	18
4.1 Großbritannien	18
4.2 Australien	20
5 Handlungsempfehlungen	22
5.1 Kostenzuordnung nicht nach Tragfähigkeits-, sondern nach Verursachungsprinzip	22
5.2 Gestaltungsvorgaben für interne Rechnungslegung der Deutschen Post AG ...	23
5.3 Beseitigung von Transparenzdefiziten	23
5.4 Anpassung des Ansatzes zur Kostenprüfung und Ermittlung des Gewinnzuschlags	24
5.5 Erweiterung der Befugnisse der Bundesnetzagentur	25
6 Fazit	26
Abbildungsverzeichnis	28
Literaturverzeichnis	28

Rechtlicher Hinweis

Dieses Gutachten wurde von der DICE Consult GmbH („DICE Consult“) im Auftrag des Bundesverbandes Paket und Expresslogistik e. V. (BIEK) erstellt. Die aus den Untersuchungen abgeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen erfolgten nach bestem Wissen von DICE Consult und nach den anerkannten Regeln der wissenschaftlichen Praxis. Dieses Gutachten dient ausschließlich dem Auftraggeber, es hat keine Schutzwirkung gegenüber Dritten und begründet daher keinerlei Haftung von DICE Consult für Ansprüche oder Schäden Dritter gleich aus welchem Rechtsgrund, die aus der Kenntnis oder Nutzung dieses Gutachtens oder daraus resultierenden Handlungen entstehen können.

Kontaktperson

Dr. Ina Loebert | Tel.: +49 211 130 666 35 | E-Mail: loebert@dice-consult.de

EXECUTIVE SUMMARY

Die Deutsche Post AG plant, ihre Verbundzustellung, also die gemeinsame Auslieferung von Brief-/Warenpost und Paketsendungen, auszuweiten. Diese ermöglicht es ihr, Wettbewerbsvorteile zu generieren, die von ihren Wettbewerbern aufgrund der Unternehmensstruktur und Unternehmensgröße nicht ohne Weiteres nachgebildet werden können. Auch wenn diese Bestrebung der Deutschen Post AG per se keine Wettbewerbsbeschränkung darstellt, müssen die Wettbewerbsbehörden die Preispolitik und die Kostenzuordnung der Deutschen Post AG überwachen, um zu gewährleisten, dass die Erbringung von Leistungen im Verbund nicht in einer wettbewerbswidrigen Quersubventionierung des Paketmarktes mündet und über Dumpingpreise zur Behinderung des freien Wettbewerbs auf dem Paketmarkt führt.

Die Anreize der Deutschen Post AG zur wettbewerbsschädlichen Quersubventionierung des Paketmarktes erwachsen aus der Struktur des Unternehmens, seiner im Verhältnis zu den Wettbewerbern überragenden Marktstellung sowie dem Bestreben, diese verteidigen bzw. ausbauen zu wollen, um die damit einhergehenden Effizienzvorteile sowie Umsatz- und Gewinnmargen zu wahren. So ist die Deutsche Post AG nach wie vor der einzige Postdienstleister in Deutschland, der zugleich auf dem Markt für Briefe und dem Markt für Pakete aktiv ist. Zudem hatte die Deutsche Post AG im Jahr 2020 im Privatkundenbriefmarkt einen Marktanteil von ca. 97 Prozent, was fast einer Monopolstellung gleichkommt. Im Geschäftskundenbriefbereich betrug der Marktanteil gut 83 Prozent. Die Deutsche Post AG ist jedoch nicht nur auf dem Briefmarkt führend, sondern auch auf dem Paketmarkt. Ihr Marktanteil dort umfasst etwa 50 Prozent.

Die Deutsche Post AG verfügt allerdings nicht nur über Anreize, sondern auch über konkrete Möglichkeiten zur wettbewerbsschädlichen Quersubventionierung des Paketmarktes. Ursächlich hierfür sind die

1) Kostenzuordnung nach Tragfähigkeit:

Durch § 20 Abs. 3 Satz 5 bis 8 PostG ermöglicht es der Gesetzgeber der Deutschen Post AG, die Aufwendungen, die ihr durch die Erbringung des Universaldienstes entstanden sind, z. B. vom Paketbereich in den Briefbereich zu verschieben, wenn die Zustellkosten für Pakete im Rahmen der Verbundzustellung aufgrund der Wettbewerbsintensität im Paketmarkt nicht erwirtschaftet werden können.

Die Deutsche Post AG kann § 20 Abs. 3 Satz 5 bis 8 PostG jedoch nicht nur für gesetzeskonforme, sondern auch für gesetzeswidrige Quersubventionierung des Paketmarktes nutzen, indem sie Kosten von Paketsendungen, die zwar im Verbund mit Briefen ausgeliefert werden, aber nicht dem Universaldienst zurechenbar sind, in das Briefsegment verschiebt. Darüber hinaus kann die Deutsche Post AG die Verbundzustellung nutzen, um auch die Kosten der Paketmitnahme in das Briefsegment zu verschieben.

Problematisch ist auch der Umstand, dass das Quersubventionierungspotenzial der Deutschen Post AG durch Kostenzuordnung nach Tragfähigkeit für Dritte unüberschaubar ist. Grund hierfür ist, dass derzeit völlig unklar ist, ab welchem Mindestanteil an Paketen oder Briefen in einem Fahrzeug von einer Verbundzustellung gesprochen wird, da weder die Deutsche Post AG noch die Bundesnetzagentur Informationen zur Definition der Verbundzustellung veröffentlicht haben. Unklar ist auch, wie groß der Anteil des Sendungsvolumens der Deutschen Post AG ist, der im Rahmen der Verbundzustellung ausgeliefert wird.

2) Ermessensspielräume bei Erhebung, Bestimmung und Zuordnung der Kosten:

Eine weitere Möglichkeit für die Quersubventionierung der Deutschen Post AG bildet die Erhebung, Ermittlung und Zuordnung von Kosten, da die Deutsche Post AG hierbei über Ermessensspielräume verfügt, die sie missbrauchen kann, um ihre Paketpreise durch Briefporti quersubventionieren. Die Bundesnetzagentur ist zwar gemäß § 10 Abs. 2 Satz 3 PostG befugt, der Deutschen Post AG Vorgaben hinsichtlich der internen Rechnungslegung zu machen, um die Ermessensspielräume bei der Erhebung, Ermittlung und Zuordnung von Kosten zu begrenzen. Inwieweit die Bundesnetzagentur von diesem Recht Gebrauch macht, konnte jedoch nicht recherchiert werden. Ohne die Vorgaben hat die Deutsche Post AG einen Anreiz, der Verbundzustellung überproportional hohe Paketkosten anzulasten, um sie dann mittels Kostenzuordnung nach Tragfähigkeit in das Briefsegment zu verschieben. Ferner könnte die Deutsche Post AG die Kosten des Paketnetzes direkt dem Briefsegment z. B. durch unsachgemäße Gemeinkostenschlüsselung zuordnen.

Die Vorgaben zur Ausgestaltung der internen Rechnungslegung sind ein wichtiger Baustein für die Gewährleistung verursachungsgerechter Kostenallokation und damit die Umsetzung buchhalterischer Entflechtung zwischen Postdienstleistungen im lizenzierten und im nicht lizenzierten Bereich, zu der die Deutsche Post AG laut § 10 Abs. 2 PostG verpflichtet ist.

3) Art der Kostenprüfung und Ermittlung des Gewinnzuschlags:

Zur Bestimmung der Kosten effizienter Leistungserbringung dürfen die tatsächlichen Kosten der Deutschen Post AG zugrunde gelegt werden. Aufgrund der Informationsasymmetrien zwischen Regulierer und reguliertem Unternehmen ist es dem Regulierer nur bedingt möglich, die Effizienz der tatsächlichen Kosten zu beurteilen. Dies eröffnet der Deutschen Post AG Raum für illegale Quersubventionierung des Paketmarktes. Dazu kann sie der Verbundzustellung überproportional hohe Paketkosten anlasten, um sie dann mittels Kostenzuordnung nach Tragfähigkeit in das Briefsegment zu verschieben. Darüber hinaus hat sie die Möglichkeit, Überkapazitäten bei den Briefzustellern¹ aufzubauen, um sie in Peak-Zeiten in der Paketzustellung einsetzen zu können.

Verschärfend kommt hinzu, dass die Gewinnermittlungspraxis der Bundesnetzagentur zusätzlich die wettbewerbswidrige Quersubventionierung des Paketmarktes begünstigt: Die Ermittlung des Gewinnzuschlags muss laut § 20 Abs. 2 PostG auf Basis eines Vergleichs mit den Gewinnmargen strukturell vergleichbarer europäischer Unternehmen erfolgen. Das sind in der Regel marktbeherrschende Postdienstleister, deren Gewinnmarge im Wesentlichen durch die Regulierung und nicht durch Wettbewerb determiniert wird. Folglich begünstigt die Gewinnermittlungspraxis der Bundesnetzagentur überhöhte Preise auf dem Briefmarkt, die von der Deutschen Post AG zur wettbewerbswidrigen Quersubventionierung der Dumpingpreise im Paketmarkt herangezogen werden können.

Da die geplante Ausweitung der Verbundzustellung mit wachsender Verzahnung von Brief- und Paketbereich einhergeht, wird auch das Quersubventionierungspotenzial der Deutschen Post AG insgesamt wachsen.

Die Quersubventionierung des Paketmarktes schädigt Wettbewerber der Deutschen Post AG auf dem Paketmarkt, verhindert, dass diese ihre Wettbewerbsvorteile gegenüber der Deutschen Post AG ausbauen, und konterkariert die sozial-ökologische Ausrichtung des Postsektors, die als Ziel im Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP verankert ist. Zu niedrige Paketpreise verhindern nämlich, dass Wettbewerber der Deutschen Post AG Erlöse und Gewinne realisieren, die sie in die Lage versetzen,

¹ Zur besseren Lesbarkeit wird im Folgenden für alle personenbezogenen Bezeichnungen das generische Maskulinum verwendet. Gemeint sind jedoch immer alle Geschlechter.

- Investitionen in die Erhöhung ihrer Produktivität vorzunehmen, die es ihnen ermöglichen, ihre Marktanteile auf dem Paketmarkt auszubauen. Eine solche Investition könnte z. B. die Errichtung mechanisierter Zustellzentren umfassen.
- ihren Angestellten wettbewerbsfähige Löhne zu zahlen oder ein breites Spektrum von Leistungen anzubieten, das deutlich über die gesetzlichen Vorschriften hinausgeht, um ihre Attraktivität als Arbeitgeber zu erhöhen.
- verstärkt in die Erhöhung der Energie- und Ressourceneffizienz zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen im Postsektor zu investieren.

Um den zuvor skizzierten Problemen effektiv zu begegnen, sollten die folgenden Maßnahmen zeitnah vom Gesetzgeber und von der Bundesnetzagentur ergriffen werden:

- Die Kostenzuordnung nach Tragfähigkeit darf nicht zur Quersubventionierung des Paketmarktes beitragen. Das Postgesetz muss somit sicherstellen, dass Kosten ausschließlich nach dem Verursachungsprinzip verrechnet werden dürfen.
- Die Bundesnetzagentur sollte ihre Befugnisse ausschöpfen und der Deutschen Post AG – nach dem Vorbild der britischen Regulierungsbehörde Office of Communications („Ofcom“) – detaillierte Vorgaben bezüglich Erhebung, Ermittlung und Allokation von Kosten machen und diese Vorgaben kontinuierlich weiterentwickeln.
- Die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung („KeL“) sollten von der Bundesnetzagentur mittels eines analytischen Kostenmodells ermittelt werden. Kostenmodelle zur Prüfung der Kosteneffizienz sind z. B. im Telekommunikationsbereich üblich (vgl. dazu § 40 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 TKG). Die britische Regulierungsbehörde Ofcom ist dabei, ein Kostenmodell u. a. zur Beurteilung der Kosteneffizienz von Royal Mail zu entwickeln. Das Modell soll 2022 finalisiert werden.
- Die Ermittlung des Gewinnzuschlags als Bestandteil der KeL sollte nicht mehr auf Basis eines Vergleichs mit den Gewinnmargen strukturell vergleichbarer europäischer Unternehmen erfolgen, sondern auf Basis einer Eigenkapitalverzinsung zu marktüblichen Zinssätzen. Dieses Verfahren war im Postbereich bis zum Jahr 2015 üblich. Im Telekommunikationsbereich ist es auch heute noch gängige Praxis (vgl. dazu § 42 Abs. 1 und 3 TKG).
- Um wettbewerbsschädliche Quersubventionierungsanreize zu reduzieren und Quersubventionierung frühzeitig aufdecken zu können, sollte die Bundesnetzagentur das Recht bekommen, im Rahmen formalisierter Verfahren anlasslose Quersubventionierungstests bei der Deutschen Post AG in kurzen Intervallen durchzuführen. Jährliche Quersubventionierungstests waren in Australien bis zum Jahr 2015 gängige Praxis.
- Die Transparenzdefizite aufgrund unzureichender Informationskommunikation seitens der Bundesnetzagentur sollten durch Erweiterung der Berichtspflichten für die Bundesnetzagentur adressiert werden. Darüber hinaus sollten die Akteneinsichtsrechte der Monopolkommission ausgedehnt werden, damit sie besser in der Lage ist, die Anwendung der Vorschriften im Postsektor durch die Bundesnetzagentur sowie deren Arbeit zu würdigen. Die Beseitigung von Transparenzdefiziten reduziert die Gefahr von „Regulatory Capture“ und damit der Wohlfahrtsverluste im Postsektor.

1 EINLEITUNG UND PROBLEMSTELLUNG

Im Zuge der Digitalisierung verändern sich die Kommunikationskanäle zwischen Verbrauchern, Unternehmen und staatlichen Institutionen. Werbebudgets für Printmedien und adressierte Werbepost sinken zu Gunsten digitaler Werbemedien. In der Folge gehen die Briefmengen stetig zurück. Gleichzeitig nimmt der Versand von Waren und Gütern kontinuierlich zu (vgl. Abbildung 1). Dies führt dazu, dass die Menge an beförderten Paketen in den letzten Jahren gewachsen ist, wobei die Covid-19-Pandemie die Entwicklung zusätzlich forcierte.

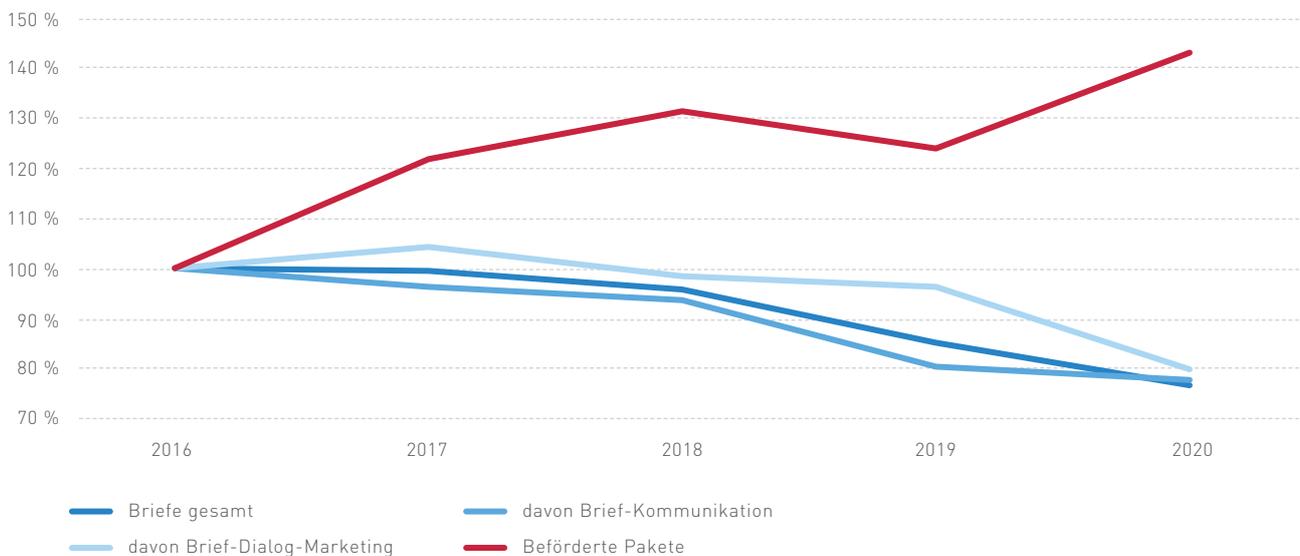


Abbildung 1: Entwicklung der beförderten Pakete und Briefe durch die Deutsche Post AG
(Quelle: DICE Consult, basierend auf Daten von Statista, 2022. Basisjahr/Referenzjahr ist das Jahr 2016.)

Als Reaktion auf die sinkenden Briefmengen plant die Deutsche Post AG, ihre Verbundzustellung, also die gemeinsame Auslieferung von Brief-/Warenpost und Paketsendungen, auszuweiten.² Die sinkenden Briefmengen sind vermutlich nur ein Grund für die Entscheidung der Deutschen Post AG, die Verbundzustellung weiter auszubauen. Ein weiterer wichtiger Grund ist die Möglichkeit, Wettbewerbsvorteile zu generieren, die von ihren Wettbewerbern aufgrund der Unternehmensstruktur und Unternehmensgröße nicht ohne Weiteres nachgebildet werden können. Dennoch stellen weder die Verbundzustellung selbst noch die Bestrebung der Deutschen Post AG, diese auszuweiten, per se eine Wettbewerbsbeschränkung dar – die Erbringung von Leistungen im Verbund ist auf vielen Wettbewerbsmärkten gängige Praxis. Vielmehr sollten aufgrund des damit einhergehenden Effizienzpotenzials auch marktbeherrschende Unternehmen wie die Deutsche Post AG das Recht haben, dieses Potenzial ausnutzen zu dürfen.

Gleichwohl müssen die Wettbewerbsbehörden die Preispolitik und die Kostenzuordnung der marktbeherrschenden Unternehmen überwachen, um zu verhindern, dass die Erbringung von Leistungen im Verbund in einer wettbewerbswidrigen Quersubventionierung mündet, die zur Behinderung des freien Wettbewerbs geeignet ist.

² Vgl. Zeit Online vom 11. November 2021, „Jedes vierte Auto unserer Flotte fährt elektrisch“, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/angebote/deutsche-post-dhl/interview-eckelmann/index>, abgerufen am: 7. März 2022; Paket da vom 20. Februar 2022, 75 Prozent Verbundzustellung bis 2025 geplant, verfügbar unter: <https://www.paketda.de/news-verbundzustellung-ausgeweitet.html>, abgerufen am: 7. März 2022.

Ziel des Gutachtens ist es zu analysieren, inwieweit die Deutsche Post AG Anreize und Möglichkeiten hat, Quersubventionierung insbesondere durch Verbundzustellung zu betreiben, und wie sich die geplante Ausweitung der Verbundzustellung auf das Quersubventionierungspotenzial auswirken kann.

Das Gutachten lässt sich im Wesentlichen in fünf Teile gliedern:

Im ersten Teil wird zunächst auf die Verbundzustellung der Deutschen Post AG als Quelle für Wettbewerbsvorteile (Abschnitt 2.1) in Form von Verbund- und Dichtevorteilen näher eingegangen. Anschließend wird dargelegt, warum Verbundzustellung für wettbewerbswidrige Quersubventionierung des Paketmarktes seitens der Deutschen Post AG missbraucht werden kann (Abschnitt 2.2).

Im zweiten Teil werden die Anreize der Deutschen Post AG zur Quersubventionierung skizziert (Abschnitt 3.1). Hier wird neben der Marktstruktur und der Marktposition der Deutschen Post AG auch die Rolle von Amazon Logistics näher beleuchtet. Im Anschluss daran wird gezeigt, dass die Deutsche Post AG nicht nur über Anreize, sondern auch über konkrete Möglichkeiten zur Quersubventionierung des Paketmarktes verfügt (Abschnitt 3.2), wodurch die Gefahr der Wettbewerbsschädigung durch Quersubventionierung real werden kann.

Im dritten Teil wird der Weg Großbritanniens und Australiens bei der Bekämpfung von Quersubventionierung im Postmarkt als Best Practice skizziert (Abschnitt 4.1 und 4.2).

Im vierten Teil werden vor dem Hintergrund der Studie Handlungsoptionen entwickelt, die zur besseren Vorbeugung gegen Quersubventionierung und zu deren schnellerer Aufdeckung beitragen können (Kapitel 5).

Das Gutachten schließt mit einem Fazit (Kapitel 6).

2 VERBUNDZUSTELLUNG DER DEUTSCHEN POST AG

Während in Ballungsräumen Briefe noch vorwiegend vom Postboten und Pakete vom DHL-Zusteller ausgeliefert werden, setzt die Deutsche Post AG vorwiegend – jedoch nicht ausschließlich – in ruralen Regionen auf die Zustellung von Briefen und Paketen mit einem Fahrzeug, also die Zustellung von Briefen und Paketen im Verbund (vgl. z. B. Niederprüm, 2020).³ Ziel des vorliegenden Kapitels ist es zu verdeutlichen, dass Verbundzustellung nicht nur Wettbewerbsvorteile für die Deutsche Post AG begründet (vgl. Abschnitt 2.1), sondern auch Quersubventionierung des Paketmarktes begünstigt, die zur Schädigung der Wettbewerber führen kann (vgl. Abschnitt 2.2).

2.1 Verbundzustellung begründet Wettbewerbsvorteile der Deutschen Post AG

Frei verfügbare Informationen zum Umfang der Verbundzustellung der Deutschen Post AG sind eher spärlich und unpräzise: So war es nicht möglich, den Anteil der Verbundzustellung am Sendungsaufkommen der Deutschen Post AG insgesamt zu recherchieren. Eine grobe Idee vom Umfang der Verbundzustellung liefert z. B. das DPVKOM Magazin. Es berichtet, dass die Zustellung von Briefen und Paketen im Verbund derzeit in etwa 32.000 (62 Prozent) der fast 52.000 Briefzustellbezirke der Deutschen Post AG erfolgt.⁴ Laut einem Bericht von BR24 arbeitet rund die Hälfte der insgesamt fast 120.000 Postzusteller in der Verbundzustellung.⁵ Der DPDHL-Group-Investor-Relations-Presentation ist zu entnehmen, dass im Jahr 2018 etwa 50 Prozent der Pakete im Verbund zugestellt wurden (vgl. Deutsche Post DHL Group, 2018a, S. 30). Laut verschiedenen Informationsmedien, die sich auf einen Bericht der Welt am Sonntag berufen, plant die Deutsche Post AG, die Verbundzustellung in Zukunft weiter auszudehnen: So schreibt z. B. BR24, dass ab dem Jahr 2025 mindestens 75 Prozent der Paketsendungen zusammen mit Briefsendungen zugestellt werden

sollen.⁶ Die Aussagekraft der Informationen ist eingeschränkt, da weder im Magazin der DPVKOM noch in der DPDHL-Group-Investor-Relations-Presentation oder in dem Bericht von BR24 die Verbundzustellung definiert wird. Es ist somit völlig unklar, ab welchem Mindestanteil an Paket- oder Briefsendungen in einem Fahrzeug von einer Verbundzustellung gesprochen wird.

Durch die Zustellung von Briefen und Paketen im Verbund kann die Deutsche Post AG die Kosten der Sendungszustellung senken und somit Wettbewerbsvorteile in Form von niedrigeren Preisen sowohl auf dem Brief- als auch dem Paketmarkt generieren. Ursächlich für die Wettbewerbsvorteile sind vor allem die Ausschöpfung sogenannter Economies of Scope (Verbundvorteile) und Economies of Density (Dichtevorteile). Verbundvorteile liegen im Allgemeinen vor, wenn die gemeinsame Produktion verschiedener Güter innerhalb eines Multiproduktunternehmens günstiger ist als die Produktion dieser Produkte innerhalb mehrerer, spezialisierter Unternehmen (vgl. Gegax, 1989, S. 202). Verbundvorteile können bei Postdienst-

³ Die Deutsche Post plant jedoch offiziell, die Verbundzustellung auch in Städten deutlich zu erhöhen (vgl. BR24 vom 19. Februar 2022, Post will mehr Pakete und Briefe gemeinsam zustellen, verfügbar unter: <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/post-will-mehr-pakete-und-briefe-gemeinsam-zustellen,SxrsKW5>, abgerufen am: 7. März 2022).

⁴ Vgl. DPVKOM Magazin 3/2021, Ausweitung der Verbundzustellung: Leistungseinschränkungen müssen zwingend berücksichtigt werden, S. 4 f., verfügbar unter: <https://www.dpvkom.de/presse/dpvkom-magazin/dpvkom-magazin-2021/>, abgerufen am: 16. Februar 2021.

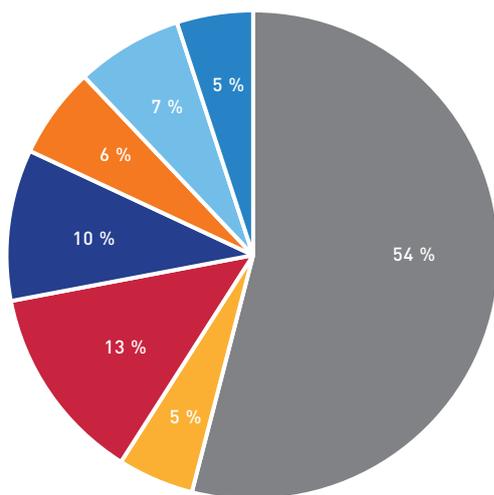
⁵ Vgl. BR24 vom 19. Februar 2022, Post will mehr Pakete und Briefe gemeinsam zustellen, verfügbar unter: <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/post-will-mehr-pakete-und-briefe-gemeinsam-zustellen,SxrsKW5>, abgerufen am: 7. März 2022.

⁶ Vgl. BR24 vom 19. Februar 2022, Post will mehr Pakete und Briefe gemeinsam zustellen, verfügbar unter: <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/post-will-mehr-pakete-und-briefe-gemeinsam-zustellen,SxrsKW5>, abgerufen am: 7. März 2022.

leistungen z. B. auf der gemeinsamen Nutzung von Fahrzeugen, Kombi-Zustellbasen oder Personal für Briefe, Warensendungen und Pakete beruhen. Von Dichtevorteilen bei Postdienstleistungen wird gesprochen, wenn durch eine Erhöhung der Sendungsmenge bei einer fixen Anzahl von Zustellorten die Zustellungskosten sinken (vgl. Farsi, Filippini und Trinkner, 2006). Kostensenkungen werden demnach realisiert, da sich die durchschnittlich zurückzulegende Wegstrecke pro Sendung verringert, wenn Pakete und Briefe gemeinsam zugestellt werden (vgl. Niederprüm, 2020, S. 63).⁷

Die Wettbewerber der Deutschen Post AG auf dem Paketmarkt sind nicht in der Lage, Verbund- und Dichtevorteile im gleichen Umfang wie die Deutsche Post AG zu realisieren. Folglich können sie keine vergleichbaren Kosteneinsparungen mittels Verbundzustellung

generieren, wodurch sie einen Wettbewerbsnachteil gegenüber der Deutschen Post AG haben. Grund hierfür ist zum einen, dass die Deutsche Post AG nach wie vor der einzige Postdienstleister in Deutschland ist, der zugleich auf dem Markt für Briefe und dem Markt für Pakete aktiv ist. Zum anderen hatte die Deutsche Post AG im Jahr 2020 im Privatkundenbriefmarkt einen Marktanteil von 97,4 Prozent, was fast einer Monopolstellung gleichkommt. Im Geschäftskundenbriefbereich belief sich der Marktanteil auf gut 83 Prozent (vgl. Monopolkommission, 2021, Rn. 4 f.). Die Deutsche Post AG ist jedoch nicht nur auf dem Briefmarkt führend, sondern auch auf dem Paketmarkt. Das gilt sowohl für ihre Marktanteile gemessen am Paketsendungsvolumen als auch für ihre Marktanteile gemessen am Umsatz (vgl. Abbildung 2 und Abbildung 3).

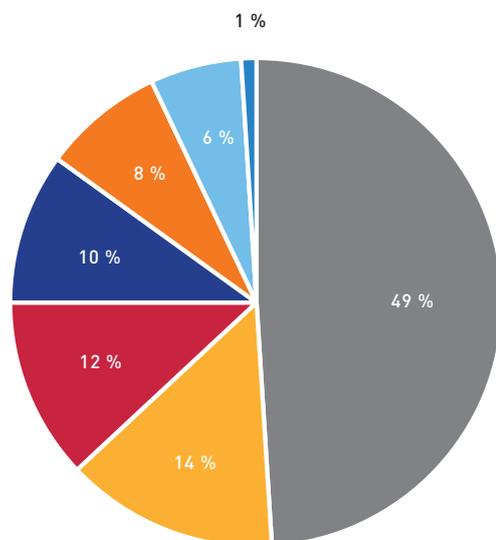


■ DHL ■ Hermes ■ UPS ■ DPD ■ GLS ■ FedEx/TNT ■ Andere

Abbildung 2: Marktanteile auf dem Paketmarkt 2020 gemessen am Umsatz
(Quelle: DICE Consult, basierend auf Pitney Bowes, 2021.)

■ DHL ■ Hermes ■ UPS ■ DPD ■ GLS ■ FedEx/TNT ■ Andere

Abbildung 3: Marktanteile auf dem Paketmarkt 2020 gemessen am Paketsendungsvolumen
(Quelle: DICE Consult, basierend auf Pitney Bowes, 2021.)



⁷ Für weiterführende Literatur zur Untersuchung von Kostenvorteilen durch Verbundzustellung vgl. bspw. Dodgson et al., 2004; Farsi, Filippini und Trinkner, 2006; Bradley, Colvin und Perkins, 2006; Cohen und Waller, 2016; Bradley et al., 2018; Niederprüm, 2020.

Damit ist die Deutsche Post AG mit Abstand der größte Postdienstleister in Deutschland. Das hohe Sendungsvolumen ermöglicht es ihr, in großem Umfang von Verbund- und Dichtevorteilen zu profitieren, da diese positiv vom Sendungsvolumen abhängig sind. Das heißt: Je größer das Sendungsvolumen, desto größer sind die Verbund- und Dichtevorteile und desto größer sind die möglichen Kosteneinsparungen und Wettbewerbsvorteile der Deutschen Post AG gegenüber ihren Wettbewerbern.

Verschärfend kommt hinzu, dass die Deutsche Post AG derzeit als einziger Paketdienstleister im Privatkundensegment des Paketmarktes von der Erhebung der Umsatzsteuer in Höhe von 19 Prozent befreit ist (vgl. Monopolkommission, 2021, Rn. 13) – dies gilt für Privatkundenpakete bis 10 Kilogramm (vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2010, S. 4). Die Umsatzsteuerbefreiung ermöglicht es der Deutschen Post AG, ihre Dienstleistungen zu niedrigeren Preisen anzubieten als ihre Wettbewerber (vgl. Monopolkommission, 2021, Rn. 13). Dadurch erleiden die Wettbewerber der Deutschen Post AG im Privatkundensegment des Paketmarktes einen zusätzlichen Wettbewerbsnachteil. Laut Monopolkommission (2021, S. 14) ist die Umsatzsteuerbefreiung deshalb mitverantwortlich für die marktmächtige Position des Unternehmens in diesem Segment des Paketmarktes. Daher präferiert sie ihre Abschaffung (vgl. Monopolkommission, 2019, Rn. 190 f.).

2.2 Verbundzustellung begünstigt wettbewerbsschädliche Quersubventionierung

Die Verbundzustellung eröffnet der Deutschen Post AG Quersubventionierungsquellen, die sie in die Lage versetzen, ihre Wettbewerbsvorteile auf dem Paketmarkt auf illegitime Weise weiter auszubauen (vgl. Monopolkommission, 2015, Rn. 47, 149 und 210). Quersubventionierung liegt im Allgemeinen dann vor, wenn ein Unternehmen Überschüsse eines profitablen Unternehmensbereiches/Produktmarktes verwendet, um nicht gedeckte Kosten eines anderen, defizitären Unternehmensbereiches/Produktmarktes auszugleichen (vgl. Faulhaber, 1975).

Obwohl die Verbundzustellung mit Wettbewerbsvorteilen für die Deutsche Post AG einhergeht, stellt sie per se keine Wettbewerbsbehinderung dar. Die Verbundzustellung eröffnet der Deutschen Post AG jedoch wettbewerbsschädliche Quersubventionierungsmöglichkeiten, die sie nutzen kann, um ihren Wettbewerbsvorteil auf dem Paketmarkt weiter auszubauen (vgl. Monopolkommission, 2015, Rn. 47, 149 und 210). Dies kann zu Marktanteilsverlusten bei Wettbewerbern führen. In der Tat zeigt sich, dass die Deutsche Post AG ihren Marktanteil auf dem Paketmarkt in den letzten Jahren kontinuierlich ausbauen konnte. Lag der Marktanteil gemessen am Volumen auf dem Paketmarkt im Jahr 2010 noch bei 39 Prozent, konnte die Deutsche Post AG diesen Marktanteil auf 45,5 Prozent im Jahr 2018 erhöhen (vgl. Deutsche Post DHL Group, 2010, S. 53; Deutsche Post DHL Group, 2018b, S. 15). Im Jahr 2019 stieg der Marktanteil der Deutschen Post weiter auf 48 Prozent.⁸

Die Quersubventionierungsquellen, die sich der Deutschen Post AG durch die Verbundzustellung eröffnen, können im Extremfall gar zur Verdrängung von Wettbewerbern führen. Zudem werden die Kunden auf dem Briefmarkt durch überhöhte Porti geschädigt. Inwieweit die Deutsche Post AG Anreize und Möglichkeiten hat, Quersubventionierung zu betreiben, wird im Folgenden näher untersucht.

Eine zentrale Quelle für die Quersubventionierungsmöglichkeiten der Deutschen Post AG sind die bei der Verbundzustellung entstehenden Gemeinkosten (vgl. Monopolkommission, 2015, Rn. 149 und 210; ERGP, 2018, S. 10 f.). Darunter sind im Allgemeinen Kosten zu verstehen, die für die Herstellung mehrerer Produkte oder die Erbringung mehrerer Dienstleistungen gemeinsam anfallen. Da Gemeinkosten per definitionem keinem Produkt bzw. keiner Dienstleistung direkt zugeordnet werden können, erfolgt ihre Allokation über Gemeinkostenschlüsselungsverfahren (vgl. Friedl, 2010, S. 450–453).

⁸ Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/421643/umfrage/paketdienste-marktanteile-in-deutschland/>, abgerufen am: 2. Mai 2022.

Diese kann die Deutsche Post AG nutzen, um dem auf dem Briefmarkt tätigen Unternehmensbereich mehr Gemeinkosten der Verbundzustellung anzulasten, als von ihm verursacht werden (vgl. Monopolkommission, 2015, Rn. 149 und 210). Dadurch erhält die Deutsche Post AG die Möglichkeit, ihren auf dem Paketmarkt agierenden Unternehmensbereich über die Briefportion querzusubventionieren und ihre Wettbewerber auf dem Paketmarkt zu unterbieten, um ihre Marktanteile zu verteidigen oder gar zu vergrößern. Im Extremfall kann die mittels Quersubventionierung finanzierte Niedrigpreisstrategie der Deutschen Post AG auch zur Verdrängung von Wettbewerbern auf dem Paketmarkt führen oder diese am Markteintritt hindern, selbst wenn diese kosteneffizient arbeiten.

Die geplante Ausweitung der Verbundzustellung durch die Deutsche Post AG kann nicht nur die Generierung von Wettbewerbsvorteilen begünstigen, sondern auch das Quersubventionierungspotenzial der Deutschen Post AG weiter erhöhen, weil damit auch der Anteil der Gemeinkosten zunehmen wird, z. B. infolge der Errichtung und Ausstattung neuer Kombi-Zustellbasen sowie der höheren Anzahl von Fahrzeugen und Personal in der Verbundzustellung. Dies ist kritisch zu sehen, da die Deutsche Post AG über hinreichend große Anreize und konkrete Möglichkeiten zur Quersubventionierung des Paketmarktes verfügt, wie im folgenden Kapitel gezeigt wird.

Eine weitere Quelle für Quersubventionierung besteht in der temporären Überlassung von Personal, das regulär in der Zustellung von Briefpost tätig ist. Diese Form der Quersubventionierung des Paketmarktes ist insbesondere in Peak-Zeiten vorstellbar und für die Deutsche Post AG risikofrei umsetzbar. Grund hierfür ist, dass durch die Verbundzustellung die Transparenz bei der Kostenallokation leidet, sodass es für unabhängige Dritte, wie z. B. die Bundesnetzagentur, kaum möglich ist, die wettbewerbswidrige Quersubventionierung durch temporäre Überlassung von Personal aufzudecken. Die Intransparenz bei der Personalkostenallokation durch die Verbundzustellung wird von der Bundesnetzagentur in ihrem Tätigkeitsbericht aus dem Jahr 2018/2019 thematisiert:

„Durch die enge Verzahnung von Brief- und Paketbereich (insbesondere bei der Verbundzustellung und briefkastenfähigen Warensendungen) wird eine trennscharfe Abgrenzung der Beschäftigten in den beiden Bereichen zunehmend erschwert.“

(Bundesnetzagentur, 2019, S. 39)

Auch die Überlassung von Personal kann die Deutsche Post AG in die Lage versetzen, ihre Kosten und damit die Paketpreise künstlich niedrig zu halten.

Nachfolgende Abbildung fasst die zuvor beschriebenen Quersubventionierungskanäle der Deutschen Post AG, die ihr durch Verbundzustellung eröffnet werden, zusammen.

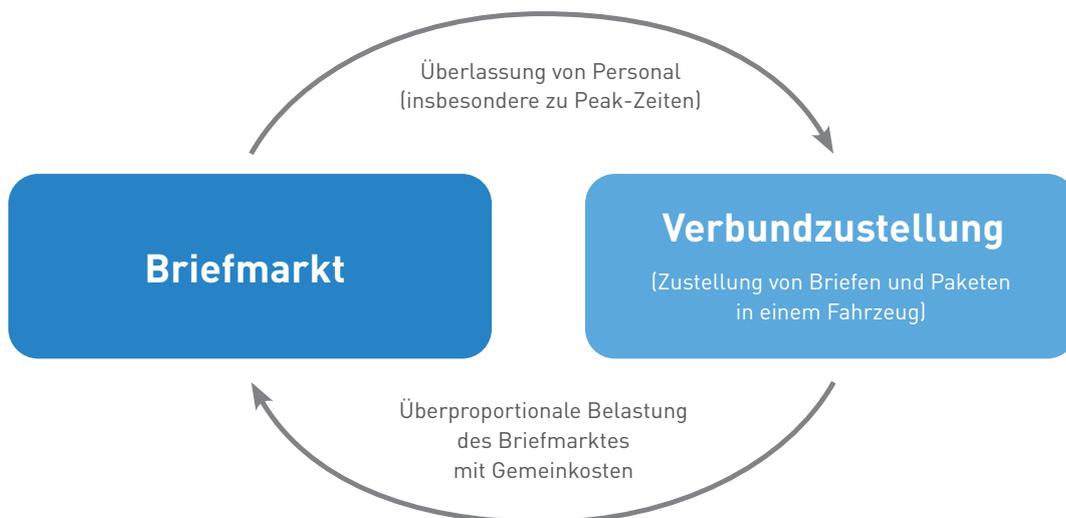


Abbildung 4: Quersubventionierungsquellen der Verbundzustellung
 (Quelle: DICE Consult.)

3 QUERSUBVENTIONIERUNGSANREIZE UND -MÖGLICHKEITEN DER DEUTSCHEN POST AG

Die Deutsche Post AG verfügt seit dem Beginn der Liberalisierung des Postmarktes im Jahr 1998 über starke Anreize für Marktabschottungsstrategien durch wettbewerbswidrige Preise, um tatsächliche und potenzielle Wettbewerber vom Postmarkt zu verdrängen oder von einem Markteintritt abzuhalten. Das verdeutlichen exemplarisch die folgenden Missbrauchsverfahren.

In den 1990er Jahren wurde die Deutsche Post AG beschuldigt, die Einnahmen aus ihrem Briefmonopol zur Subventionierung ihrer Paketzustelldienste zu verwenden. Im März 2001 verhängte die Europäische Kommission gegen die Deutsche Post AG eine Geldstrafe in Höhe von 24 Millionen Euro wegen Verdrängungspraktiken in Form von Treuerabatten, die das Unternehmen jahrelang allen Großkunden im Versandhandel gewährte. Im Juni 2002 wies die Europäische Kommission die Deutsche Post AG außerdem an, 572 Millionen Euro an Subventionen zurückzuzahlen, mit denen sie zwischen 1994 und 1998 private Wettbewerber bei der Paketzustellung unterboten hatte (vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 20. März 2001⁹).

Im Jahr 2011 beanstandete die Bundesnetzagentur in ihrem Beschluss vom 14. Juni die Preisgestaltung der Deutschen Post AG, da diese mittels ihrer hundertprozentigen Tochtergesellschaft First Mail Düsseldorf GmbH in Regionen mit besonders hohem Wettbewerb (Ruhrgebiet, Düsseldorf, Berlin) Geschäftskunden Briefbeförderungsleistungen anbot, deren Entgelte unter den Teilleistungsentgelten der Deutschen Post AG lagen (vgl. Pressemitteilung der Bundesnetzagentur vom 14. Juni 2011¹⁰; Bundesnetzagentur, 2019, S. 147 ff.). Die Deutsche Post AG zog wegen des Beschlusses der Bundesnetzagentur vor Gericht, jedoch ohne Erfolg. Am 26. März 2019 bestätigte das Verwaltungsgericht Köln die Entscheidung der Bundesnetzagentur, da es – wie die Wettbewerbsbehörde – zu dem Ergebnis gekommen ist, dass First Mail Verdrängungspreise angeboten hat, die den Wettbewerb beeinträchtigten (vgl. Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 26. März 2019, Az. 25 K 3725/11¹¹ sowie Bundesnetzagentur, 2019, S. 147 f.).

Durch die wettbewerbsschädliche Quersubventionierung des Paketmarktes kann die Deutsche Post AG Dumpingpreise auf dem Paketmarkt durchsetzen und verhindern, dass ihre Wettbewerber hinreichend große Umsätze und Gewinne realisieren können, um Investitionen in die Erhöhung ihrer Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit vorzunehmen, die es ihnen ermöglichen, ihre Marktanteile auf dem Paketmarkt zu verteidigen bzw. sogar auszubauen. Eine solche Investition könnte z. B. die Errichtung mechanisierter Zustellzentren umfassen. Zu niedrige Erlös- und Gewinnenerierungsmöglichkeiten auf dem Paketmarkt konterkarieren auch die sozial-ökologische Ausrichtung des Postsektors, die als Ziel im Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP verankert ist, da den Wettbewerbern der Deutschen Post AG dadurch die erforderlichen Mittel fehlen, um

- ihren Angestellten wettbewerbsfähige Löhne zu zahlen oder ein breites Spektrum von Leistungen anzubieten, das deutlich über die gesetzlichen Vorschriften hinausgeht, um ihre Attraktivität als Arbeitgeber zu erhöhen.
- verstärkt in die Erhöhung der Energie- und Ressourceneffizienz zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen im Postsektor zu investieren.

⁹ Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_01_419, abgerufen am: 8. März 2022.

¹⁰ Verfügbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Presse/Pressemitteilungen/2011/110614_FirstMailEntgelte_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=3, abgerufen am: 8. März 2022.

¹¹ Verfügbar unter: https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_koeln/j2019/25_K_3725_11_Urteil_20190326.html, abgerufen am: 8. März 2022.

Ziel des vorliegenden Kapitels ist es, die Anreize der Deutschen Post AG für die wettbewerbswidrige Quersubventionierung näher zu beleuchten (vgl. Abschnitt 3.1) sowie deren Möglichkeiten zur Quersubventionierung des Paketmarktes zu veranschaulichen, die durch die Regulierung und die Regulierungspraxis der Bundesnetzagentur begünstigt werden (Abschnitt 3.2).

3.1 Quersubventionierungsanreize der Deutschen Post AG

Die Anreize der Deutschen Post AG zur wettbewerbswidrigen Quersubventionierung des Paketmarktes mittels Verbundzustellung erwachsen aus der Struktur des Unternehmens, seiner im Verhältnis zu den Wettbewerbern überragenden Marktstellung sowie dem Bestreben, diese zu verteidigen bzw. ausbauen zu wollen. Wie in Abschnitt 2.2 bereits erwähnt, ist die Deutsche Post AG der einzige Postdienstleister in Deutschland, der zugleich auf den Märkten für Briefe und Pakete aktiv ist. Ferner verfügt die Deutsche Post AG mit einem umsatzbezogenen Marktanteil von 97,4 Prozent im Privatkundenbriefmarkt und einem umsatzbezogenen Marktanteil von 83 Prozent im Geschäftskundenbriefmarkt über eine marktbeherrschende Stellung im Briefsegment.

Für marktbeherrschende Unternehmen bestehen oftmals starke Anreize, gegenwärtige und potenzielle Anbieter durch strategisches Verhalten vom Markt zu verdrängen oder vom Markteintritt abzuhalten. Für die Deutsche Post AG können sowohl auf dem Brief- als auch auf dem Paketmarkt Anreize identifiziert werden, ihre Marktposition durch wettbewerbswidriges Verhalten zu verteidigen.

Die marktbeherrschende Stellung im Briefmarkt ermöglicht es der Deutschen Post AG, hohe Preise im Briefmarkt durchzusetzen und entsprechend hohe Gewinne zu erwirtschaften. Durch Wettbewerb würden diese Gewinne erodieren. Die hohen Gewinne im Briefmarkt in Kombination mit der Möglichkeit, Kosten durch die gleichzeitige Erbringung von Brief- und Paketdienstleistungen einzusparen, liefern für Paketdienstleister Anreize, auch in den profitablen Briefmarkt einzutreten. Dieser Markteintritt ist jedoch mit hohen Investitionen verbunden, die durch Paketdienstleister nur getätigt werden können, wenn im Paketmarkt entsprechende Gewinne erwirtschaftet

werden. Strategisch niedrige Preise im Paketmarkt verhindern demnach nicht nur Markteintritte im Paketmarkt selbst. Niedrige Preise im Paketmarkt verhindern auch, dass Paketdienstleister in den profitablen Briefmarkt eintreten und der Deutschen Post AG die dort erwirtschafteten Gewinne streitig machen.

Die Wettbewerbsintensivierung im Briefmarkt würde zudem das Abschmelzen der Effizienzvorteile der Deutschen Post AG in Form von Verbund- und Dichtevorteilen bewirken und damit die Wettbewerbsvorteile der Deutschen Post AG auf dem Postmarkt insgesamt relativieren. Das könnte wiederum mit zusätzlichen Umsatz- und Gewinnverlusten für die Deutsche Post AG einhergehen.

Damit können klare Anreize der Deutschen Post AG identifiziert werden, Wettbewerber auf dem Paketmarkt kleinzuhalten, um die eigenen Marktanteile zu behaupten. Hohe Marktanteile bzw. eine marktbeherrschende Stellung geht typischerweise mit der Erwirtschaftung hoher Gewinne einher, die für eine wettbewerbswidrige Quersubventionierung des Paketmarktes genutzt werden können, um dort die Preise künstlich niedrig zu halten (vgl. hierzu auch Haucap und Kehder, 2016, S. 18; Shapiro, 2018, S. 5). Der hohe Marktanteil der Deutschen Post AG auf dem Briefmarkt hat in den letzten Jahren dazu geführt, dass die Deutsche Post AG ihren Gewinn kontinuierlich steigern konnte. Nach eigenen Angaben ist das Jahresergebnis in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen.¹² Gewinne in einem Unternehmensbereich sind eine ideale Voraussetzung dafür, wettbewerbliche Unternehmensbereiche zu subventionieren und so den Marktanteil auf dem Paketmarkt zu verteidigen.

Die Anreize der Deutschen Post AG zur Ausdehnung der Verbundzustellung und Quersubventionierung des

¹² Vgl. z. B. Deutsche Post DHL Group vom 5. Mai 2022, Deutsche Post DHL Group vervierfacht Konzerngewinn und erhöht erneut die Prognose [Pressemitteilung], verfügbar unter: <https://www.dpdhl.com/de/presse/pressemitteilungen/2021/deutsche-post-dhl-group-konzernergebnisse-q1-2021.html>, abgerufen am: 10. Juli 2022.

Paketmarktes werden sehr wahrscheinlich auch durch den Marktzutritt von Amazon Logistics zusätzlich befeuert. Amazon ist nicht nur einer der größten Nachfrager für Paketdienstleistungen in Deutschland, sondern verfügt seit einigen Jahren mit Amazon Logistics auch über einen eigenen Lieferdienst für Pakete. Zwar beschränkt sich Amazon Logistics derzeit auf die Zustellung von über den Amazon-Onlineshop generierten Paketen in dicht besiedelten Gebieten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Amazon Logistics sein Zustellnetz in Deutschland in Zukunft ausbauen und für Nicht-Amazon-Marktplatz-Händler öffnen wird, um die Auslastung des Zustellnetzes zu erhöhen und Effizienzvorteile (Skalenvorteile) zu realisieren. Spätestens dann könnte die Wettbewerbsdynamik zu-

nehmen und zu deutlichen umsatz- und sendungsvolumenbezogenen Marktanteilsverlusten bei den etablierten Paketdienstleistern und damit auch bei der Deutschen Post AG führen – das zeigen z. B. die Entwicklungen in Großbritannien. Dort hat Amazon sein Zustellnetz im Jahr 2019 für Nicht-Amazon-Marktplatz-Händler geöffnet und ist mittlerweile nach Royal Mail der zweitgrößte Paketdienstleister in Großbritannien (vgl. Monopolkommission, 2021, Rn. 65–104). Die Deutsche Post AG könnte durch Quersubventionierung des Paketmarktes somit versucht sein, Amazon davon abzuhalten, sein Zustellnetz weiter auszubauen und für weitere Nachfragegruppen zu öffnen, um die Verschärfung des infrastrukturbasierten Wettbewerbs im Paketsegment zu verhindern.

3.2 Quersubventionierungsmöglichkeiten der Deutschen Post AG

Der Vergleich der Verbraucherpreisindizes für Brief- und Paketdienstleistungen in Abbildung 5 zeigt, dass Briefdienstleistungen sich insbesondere seit 2018 deutlich stärker verteuert haben als Paketdienstleistungen, und das obwohl die Paketzustellung viel ressourcenintensiver ist als die Briefzustellung, da

beispielsweise mehr Fahrzeuge und Zusteller für die gleiche Sendungsmenge benötigt werden. Ursächlich hierfür sind zum einen Volumen und Gewicht der Pakete, zum anderen der Umstand, dass Pakete – anders als Briefe – oft persönlich übergeben werden müssen.

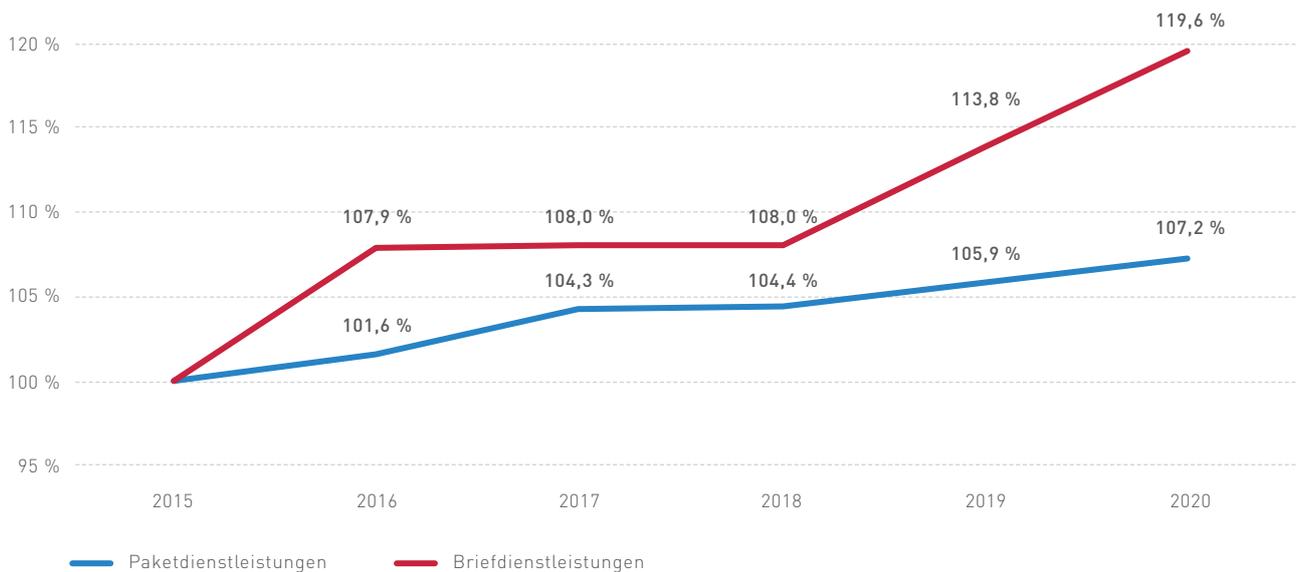


Abbildung 5: Entwicklung der Verbraucherpreisindizes für Brief- und Paketdienstleistungen
 (Quelle: DICE Consult, basierend auf Statista. Basisjahr/Referenzjahr ist das Jahr 2015.)

Vor diesem Hintergrund kann wettbewerbswidrige Quersubventionierung des Paketmarktes durch die Deutsche Post AG nicht gänzlich als Ursache für die Entwicklung der Verbraucherpreisindizes ausgeschlossen

3.2.1 Kostenzuordnung gemäß Tragfähigkeitsprinzip

Die Bundesnetzagentur genehmigt Entgelte im regulierten Briefbereich auf der Grundlage des sogenannten Price-Cap-Verfahrens. Mit diesem Verfahren soll sowohl Kostenorientierung der Entgelte für lizenzpflichtige Postdienstleistungen sichergestellt als auch missbräuchlichem Verhalten im regulierten Bereich vorgebeugt werden. Neben der Gefahr des Preishöhenmissbrauchs ist es erklärtes Ziel der Bundesnetzagentur, hierdurch auch einer unzulässigen Quersubventionierung im ex ante regulierten Bereich zu begegnen (vgl. Bundesnetzagentur, 2012, S. 1).

Genehmigungsbedürftige Entgelte haben sich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung („KeL“) zu orientieren, welche sich nach § 20 Abs. 2 und 3 PostG (1) aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, (2) einem angemessenen Gewinnzuschlag sowie (3) aus Kosten, für die eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wird, ergeben. Die KeL sind nach dem Kostenverursachungsprinzip grundsätzlich den jeweiligen Dienstleistungen zuzurechnen. Das Gleiche gilt auch für Aufwendungen, die nach § 20 Abs. 3 Satz 2 PostG berücksichtigt werden können (vgl. Bundesnetzagentur, 2021, S. 26).

Das Postgesetz ermöglicht es der Deutschen Post AG jedoch auch, vom Verursachungsprinzip abzuweichen und die Kosten nach dem Tragfähigkeitsprinzip zu allokieren. Dort heißt es:

**„Können die Aufwendungen bei einer verursachungsge-
rechten Zuordnung auf Grund der Marktgegebenheiten
nicht getragen werden, ohne dass die Wettbewerbsfä-
higkeit der Dienstleistungen beeinträchtigt wird, können
sie [...] anderen Dienstleistungen zugeordnet werden.“**

(§ 20 Abs. 3 Satz 5 PostG)

sen werden, zumal die Deutsche Post AG nicht nur Anreize, sondern auch konkrete Möglichkeiten zur Quersubventionierung hat, wie im Folgenden näher beschrieben wird.

Voraussetzung dafür ist zum einen, dass für diese Kosten eine rechtliche Verpflichtung oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung besteht (vgl. § 20 Abs. 3 Satz 6 PostG). Zum anderen muss ein Verrechnungszusammenhang bestehen. Dieser liegt vor allem dann vor, wenn bei der Beförderung der Sendungen Netzinfrastrukturen oder Personal gemeinsam genutzt werden (vgl. § 20 Abs. 3 Satz 7 und 8 PostG).

Zur Beurteilung, inwieweit ein Verrechnungszusammenhang zwischen unterschiedlichen von der Deutschen Post AG angebotenen Dienstleistungen besteht, der eine Kostenzuordnung erlauben würde, unterscheidet die Bundesnetzagentur bei ihrer Portogenehmigung zwischen „Paketnetz“ und „Postnetz“. Dem Paketnetz werden dabei Kosten von Infrastruktureinrichtungen und Personal zugeordnet, die ausschließlich für die Paketbeförderung genutzt werden. Dem Postnetz hingegen werden Kosten von Infrastruktureinrichtungen und Personal zugeordnet, „bei denen Postdienstleistungen und ggf. postnahe Dienstleistungen ganz oder teilweise gemeinsam befördert werden“ (vgl. Bundesnetzagentur, 2021, S. 29). Gleichzeitig weist die Bundesnetzagentur darauf hin, dass die Deutsche Post AG gegenwärtig einen erheblichen Teil der Paketsendungen im Verbund mit Briefsendungen in diesem Postnetz befördert. Für diese Paketsendungen wird ein Zurechnungszusammenhang durch die Bundesnetzagentur und damit die Möglichkeit einer Kostenzuordnung zu den Briefporti nach Tragfähigkeitsgesichtspunkten bejaht (vgl. Bundesnetzagentur, 2021, S. 29 f.). Hieraus folgt, dass über die Kostenzuordnung zu einem als Postnetz bezeichneten Verbundnetz die Kosten der Zustellung von Paketen über die Briefporti finanziert werden können. Hieraus erwachsen der Deutschen Post AG erhebliche Wettbewerbsvorteile gegenüber ihren Wettbewerbern auf dem Paketmarkt, da Kosten aus der Erbringung

des Universaldienstes z. B. vom Paketbereich in den Briefbereich verschoben werden könnten, wenn anteilige Kosten im Paketbereich im Rahmen einer Verbundzustellung aufgrund des intensiven Wettbewerbs im Paketmarkt nicht erwirtschaftet werden und ein Zurechnungszusammenhang mit dem Briefbereich besteht (vgl. Monopolkommission, 2021, Rn. 22).

Dabei stellt sich die Frage, warum Infrastrukturkosten überhaupt wesentlich der Universaldienstpflicht zugeordnet werden sollten. Durch die historisch gegebene Infrastruktur der Deutschen Post AG erwachsen dem Unternehmen zentrale Wettbewerbsvorteile bei der Erstellung erfolgreicher Angebote im Business-to-Consumer-Segment. Hier ist grundsätzlich fragwürdig, warum Infrastrukturkosten unter „Lasten“ zu verbuchen sind, wenn ein zentrales unternehmerisches Interesse an dieser Infrastruktur besteht. Aus der derzeitigen Regulierung erwachsen der Deutschen Post AG somit zentrale Wettbewerbsvorteile gegenüber ihren Wettbewerbern auf dem Paketmarkt.

Problematisch an der Kostenzuordnung nach Tragfähigkeit gemäß § 20 Abs. 3 PostG ist zudem, dass dieses Privileg der Deutschen Post AG nicht nur eine gesetzeskonforme, sondern auch eine gesetzeswidrige Möglichkeit zur Quersubventionierung des Paketmarktes schafft. Ursächlich hierfür ist die Mischbeladung der Fahrzeuge mit Briefen und Paketen des Universaldienstes und solchen, die nicht dazu gehören. Konkret könnte die Deutsche Post AG versuchen, die Kosten von Paketsendungen, die zwar im

Verbund mit Briefen ausgeliefert werden, aber nicht dem Universaldienst zugeordnet werden können, gesetzeswidrig in das Briefsegment zu verschieben. Da die Paketzusteller im Rahmen der Verbundzustellung nicht nur Pakete ausliefern, sondern auch Pakete entgegennehmen, könnte die Deutsche Post AG zudem versucht sein, ebenso die Kosten der Paketmitnahme dem Briefsegment zuzuordnen.

Die Monopolkommission hat in ihrem letzten Sektorgutachten zum wiederholten Male darauf hingewiesen, dass eine Zuordnung von Kosten nach Tragfähigkeit statt einer verursachungsgerechten Zuordnung zum einen zu überhöhten Entgelten im monopolisierten Bereich führt und damit Nachfragern nach Briefsendungen schadet. Zum anderen eröffnet eine Kostenzuordnung nach dem Tragfähigkeitsprinzip Möglichkeiten, wettbewerbliche Bereiche quersubventionieren und Wettbewerber zu schädigen. Aus diesem Grund müssen Kosten streng nach dem Verursachungsprinzip zugeordnet werden, wie die Monopolkommission darlegt (vgl. Monopolkommission, 2021, Rn. 22).¹³ Die Forderung der Monopolkommission ist angesichts der Pläne der Deutschen Post AG, die Verbundzustellung auszuweiten, relevanter denn je, da damit auch das Quersubventionierungspotenzial der Deutschen Post AG insgesamt wachsen wird, und zwar sowohl das vom Gesetzgeber bewusst im Rahmen des § 20 Abs. 3 PostG einkalkulierte als auch das gesetzeswidrige. Dadurch kann sich der Preisdruck im Paketmarkt weiter verstärken mit entsprechend negativen Folgen für den Wettbewerb.

3.2.2 Erhebung, Bestimmung und Zuordnung der Kosten

Eine weitere Möglichkeit für die Quersubventionierung der Deutschen Post AG bildet die Erhebung, Ermittlung und Zuordnung von Kosten, wie z. B. der Gemeinkosten, da die Deutsche Post AG hierbei – wie viele andere Unternehmen auch – über Ermessensspielräume verfügt, die sie strategisch ausnutzen kann, um die Paketpreise künstlich niedrig zu halten (vgl. Monopolkommission, 2013, Rn. 189–194). Die Bundes-

netzagentur kann dieser Quersubventionierungsmöglichkeit der Deutschen Post AG prinzipiell effektiv begegnen, da sie gemäß § 10 Abs. 2 Satz 3 PostG befugt ist, ihr die Ausgestaltung der internen Rechnungslegung für Postdienstleistungen vorzugeben, um die Ermessensspielräume bei der Erhebung, Ermittlung und Zuordnung von Kosten zu begrenzen. Inwieweit die Bundesnetzagentur von diesem Recht Gebrauch

¹³ Zudem empfiehlt die Monopolkommission, die Kosten für die Erbringung von Universaldienstleistungen zukünftig grundsätzlich nicht mehr innerhalb des regulatorischen Kostenmaßstabes zu berücksichtigen. Mittelfristig sei zu erwarten, dass die Deutsche Post AG einen für die Gewährleistung der Grundversorgung ausreichenden Universaldienst freiwillig aus eigenem geschäftlichen Interesse erbringt (vgl. Monopolkommission, 2021, Rn. 22).

macht, kann den öffentlich verfügbaren Dokumenten und Pressemitteilungen auf der Website der Bundesnetzagentur nicht entnommen werden.

Fehlende Vorgaben der Bundesnetzagentur zur Ausgestaltung der internen Rechnungslegung können jedoch die Gefahr des Missbrauchs von Ermessensspielräumen bei der Erhebung, Ermittlung und Zuordnung von Kosten erhöhen, da die Deutsche Post AG – wie in Abschnitt 3.1 und 3.2 skizziert – über starke Anreize und konkrete Möglichkeiten zur Quersubventionierung des Paketmarktes verfügt. So könnte die Deutsche Post AG z. B. der Verbundzustellung überproportional hohe Paketkosten anlasten, die dann mittels Kostenzuordnung nach Tragfähigkeit in das Briefsegment verschoben werden. Ferner könnte die Deutsche Post AG die Kosten des Paketnetzes direkt dem Briefsegment z. B. durch unsachgemäße Gemeinkostenschlüsselung zuordnen.

3.2.3 Kostenprüfung und Ermittlung des Gewinnzuschlags

Neben der Kostenzuordnung entsprechend dem Tragfähigkeitsprinzip kritisiert die Monopolkommission auch, dass die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und der Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten als Teil der KeL derzeit anhand der tatsächlichen Kosten der Deutschen Post AG bestimmt werden. Nach Auffassung der Monopolkommission sollten diese Kostenbestandteile anhand eines Kostenmodells geprüft werden, welches ein hypothetisches, effizientes und im Wettbewerb stehendes Unternehmen zugrunde legt. Hierdurch könnten Informationsasymmetrien zwischen Regulierer und reguliertem Unternehmen abgebaut werden, die bestehen, weil der Regulierer die Effizienz der tatsächlichen Kosten nur eingeschränkt beurteilen kann. Durch die Zugrundelegung eines Kostenmodells bei der Effizienzprüfung würde ein transparenter und auch für andere Marktteilnehmer nachvollziehbarer Maßstab bereitgestellt (vgl. Monopolkommission, 2021, Rn. 20). Das könnte z. B. die Anreize der Deutschen Post AG reduzieren, der Verbundzustellung überproportional hohe Paketkosten anzulasten, die dann mittels Kostenzuordnung nach Tragfähigkeit in das Briefsegment ver-

Die Vorgaben zur Ausgestaltung der internen Rechnungslegung sind somit ein wichtiger Baustein für die Gewährleistung verursachungsgerechter Kostenallokation und die Umsetzung buchhalterischer Entflechtung zwischen Postdienstleistungen im lizenzierten und im nicht lizenzierten Bereich, zu der die Deutsche Post AG laut § 10 Abs. 2 PostG verpflichtet ist. Angesichts der Tatsache, dass im Zuge der geplanten Ausweitung der Verbundzustellung die Verzahnung zwischen dem Brief- und dem Paketbereich weiter zunehmen wird, gewinnen Gestaltungsvorgaben der Bundesnetzagentur im Hinblick auf interne Rechnungslegung weiter an Dringlichkeit.

Wie in anderen Ländern das Quersubventionierungspotenzial durch die genaue Vorgabe von Regeln und Vorschriften begrenzt wird, wird im folgenden Kapitel an zwei Best-Practice-Beispielen gezeigt.

schohen werden können. Ferner würde dies auch die Anreize der Deutschen Post AG verringern, Überkapazitäten bei den Briefzustellern aufzubauen, um sie in Peak-Zeiten in der Paketzustellung einzusetzen.

Die Monopolkommission bewertet in diesem Zusammenhang auch die Ermittlung des Gewinnzuschlags als Bestandteil der KeL auf Basis eines Vergleichs mit den Gewinnmargen strukturell vergleichbarer Unternehmen anderer europäischer Länder (vgl. § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG) als kritisch. Da die Gewinnmarge anderer europäischer marktbeherrschender Postdienstleister im Wesentlichen von der spezifischen Regulierung des entsprechenden Landes abhängt, entspricht die Gewinnmarge nicht der eines im Wettbewerb stehenden Unternehmens (vgl. Monopolkommission, 2021, Rn. 21). Auch hiermit geht neben der Gefahr überhöhter Preise die Gefahr wettbewerbsschädlicher Quersubventionierung einher, da Gewinne aus dem Briefsegment zur Finanzierung von Dumpingpreisen im Paketbereich von der Deutschen Post AG herangezogen werden können.

4 INTERNATIONALE BEST PRACTICES

Mit dem Problem der Quersubventionierung auf dem Postmarkt sind auch andere Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden konfrontiert. Ziel des vorliegenden Kapitels ist es, Maßnahmen aufzuzeigen, die von der britischen Regulierungsbehörde Office of Communications („Ofcom“) und der australischen Wettbewerbsbehörde Australian Competition and Consumer Commission („ACCC“) ergriffen wurden, um den Wettbewerb auf dem Paketmarkt zu schützen.

4.1 Großbritannien

Die Entwicklung von Briefsendungen im Vergleich zu Paketsendungen ist im Vereinigten Königreich ähnlich wie in Deutschland durch abnehmende Brief- und zunehmende Paketsendungen gekennzeichnet (vgl. Ofcom, 2020). Zudem weist das Vereinigte Königreich vergleichbare Marktstrukturen im Brief- und im Paketbereich auf: Während sich auf den Paketmärkten weitgehend intensiver Wettbewerb entwickelt hat, besitzt Royal Mail nach wie vor eine marktbeherrschende Stellung im Briefbereich, zumindest bei der End-to-End-Zustellung („Delivery Market“).

Die Ofcom ist sich der Gefahr bewusst, die mit dieser Marktkonstellation für das Quersubventionierungspotenzial von Royal Mail einhergeht: Aufgrund des integrierten Netzwerks von Royal Mail für die Zustellung von Briefen und kleinen Paketen sieht sie das Risiko, dass Royal Mail die Möglichkeit und den Anreiz hat, ihre starke Marktstellung im Briefsektor in unlauterer Weise auf Pakete auszuweiten (vgl. Ofcom, 2017, Rn. 4.47).

Um eine mögliche Quersubventionierung auf Seiten von Royal Mail frühzeitig aufzudecken, ist Royal Mail als Universaldienstleister im Rahmen der regulatorischen Anforderungen verpflichtet, regelmäßig eine Finanzberichterstattung zu erstellen. Dabei unterliegt Royal Mail genauen Rechnungslegungsregeln, welche in den Regulatory Accounting Guidelines („RAG“) festgelegt sind (vgl. Ofcom, 2019, Rn. 3.5 ff.). Die RAG enthalten eine Reihe detaillierter Anforderungen, durch welche die „National Costing Methodology“ ge-

regelt wird, die Royal Mail zur Berechnung ihrer Kostendaten und zur Kostenallokation anwenden muss. Diese Regeln geben Royal Mail auch genau vor, wie die Kosten im Rahmen der Verbundzustellung zuzuordnen sind. Die Kostenzuordnung muss nach acht Grundsätzen erfolgen, u. a. nach dem Grundsatz der Kausalität (vgl. Ofcom, 2019, Rn. 3.9). Die Verpflichtung von Royal Mail zur Einhaltung der RAG ergibt sich aus der Befugnis der Ofcom gemäß Section 39 des Postal Services Act („PSA“) 2011, Royal Mail als Universaldienstanbieter eine USP-Buchführungsbedingung („USPAC“) aufzuerlegen. Diese sieht u. a. auch eine buchhalterische Trennung in Bezug auf verschiedene Dienste, Einrichtungen oder Produkte vor (vgl. PSA 2011, § 39)¹⁴.

Hier unterscheidet sich die Regulierung von Royal Mail fundamental von der Regulierung der Deutschen Post AG. Nach § 10 Abs. 2 Satz 2 PostG ist die Deutsche Post AG zwar auch verpflichtet, für ihre Postdienstleistungen im lizenzierten Bereich und im nicht lizenzierten Bereich jeweils eigene Rechnungslegungskreise zu führen. Durch die Bundesnetzagentur erfolgt jedoch lediglich eine Ex-post-Prüfung dieser Rechnungslegung bzw. der vom Marktbeherrscher überlieferten tatsächlichen Kostendaten (vgl. Monopolkommission, 2013, Rn. 189; Monopolkommission, 2015, Rn. 209 ff.). Detaillierte Regeln, wie die Rechnungslegung zu erfolgen hat oder wie die Kostendaten zu ermitteln sind, gibt es allem Anschein nach nicht. Vielmehr hat die kleine Gesetzesnovelle 2021 den Spielraum der Deutschen Post AG bei der Kostenallokation erweitert, wie oben gezeigt wurde. Die Kostenrechnung der Deutschen

¹⁴ Verfügbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/5/part/3/crossheading/universal-service-providers/enacted>, abgerufen am: 2. März 2022.

Post AG wird dadurch sehr intransparent. Selbst die Monopolkommission hat aufgrund eines eingeschränkten Akteneinsichtsrechts kaum die Möglichkeit, die Kostenprüfung eingehender zu untersuchen (vgl. Monopolkommission, 2015, Rn. 210; Monopolkommission, 2021, Rn. 42).

Die von Royal Mail erstellten Finanzberichte werden von der Ofcom regelmäßig überprüft. Gleichzeitig werden die regulatorischen Anforderungen und Regeln, welchen die Finanzberichterstattung von Royal Mail unterliegt, regelmäßig durch die Ofcom kontrolliert. Damit soll sichergestellt werden, dass die bereitgestellten Kostendaten nach wie vor zuverlässig und für die Überwachungszwecke geeignet sind (vgl. Ofcom, 2017, Rn. 4.47, sowie Ofcom, 2019). Sämtliche Änderungen von Royal Mail bezüglich ihrer Rechnungslegungsmethoden müssen gemeldet werden und werden dahingehend überprüft, inwieweit die bereitgestellten Kostendaten nach wie vor den RAG-Prinzipien folgen und für regulatorische Überwachungszwecke geeignet sind (vgl. Ofcom, 2019, Rn. 3.18).

Welch engmaschiger Überwachung Royal Mail unterliegt, wird an folgendem Beispiel deutlich. In den Jahren 2013/2014 und 2016/2017 kam es auf Seiten von Royal Mail zu einer Reihe von Veränderungen in ihren Kostenzuordnungsmethoden, die sich darauf auswirkten, wie die Kosten auf die einzelnen Produkte umgelegt wurden (vgl. Ofcom, 2019, Rn. 2.7). Damit sollte die Kostenkalkulation laut Royal Mail besser an die sich verändernden Gegebenheiten angepasst werden, insbesondere an neue Zuliefermethoden. Die Ofcom beurteilte die mit dieser Umstellung einhergehenden Effekte wie folgt: (i) Umverlagerung von Kosten aus dem Paketbereich in den Briefbereich; (ii) Umverlagerung von Kosten von Nicht-USO-Paketen¹⁵ hin zu USO-Paketen (vgl. Ofcom, 2019, Rn. 2.8). Beabsichtigtes Ziel dieser neuen Kostenzuordnungen war es laut Ofcom, wettbewerblichen Produkten weniger Kosten zuzuord-

nen, um geringere Preise zu rechtfertigen, und mehr Kosten den Universaldienstprodukten zuzuweisen, um Preiserhöhungen rechtfertigen zu können (vgl. Ofcom, 2019, Rn. 3.29).¹⁶

Auf das veränderte Vorgehen von Royal Mail folgte eine intensive Überprüfung durch die Ofcom (vgl. Ofcom, 2017). Dabei wurde zum einen überprüft, ob die Methodik für die Aufteilung der Kosten zwischen Paketen und Briefen im Rahmen des Systems, welches in der Finanzberichterstattung von Royal Mail verwendet wurde, weiterhin angemessen ist.¹⁷ Ziel war es, die Transparenz der Rechnungslegung von Royal Mail und so das Quersubventionierungspotenzial beurteilen zu können (vgl. Ofcom, 2017, Rn. 4.50). Zudem wurde von der Ofcom ein Kostenmodell entwickelt, um die Kosten des Zustellnetzes von Royal Mail ermitteln zu können, insbesondere wie sich die Kosten im Laufe der Zeit unter verschiedenen Szenarien verändern könnten. Damit soll geprüft werden, ob bestimmte Preisstrategien wettbewerbsrechtlich bedenklich sein könnten (vgl. Ofcom, 2017, Rn. 4.51; Ofcom, 2019, Rn. 3.52).

Insgesamt verfügt das Vereinigte Königreich über ein umfassendes Überwachungs- und Kontrollregime, welches sich auf eine breite Palette detaillierter Finanzdaten stützt, um die Rechnungslegung von Royal Mail überwachen und Transparenz fördern zu können. Insbesondere die Vorgabe detaillierter Regeln, wie die Finanzberichterstattung und die Kostenallokation zu erfolgen haben, sind geeignet, den Bewertungsspielraum von marktbeherrschenden Unternehmen bei der Kostenzuordnung einzuschränken und das Quersubventionierungspotenzial so eindämmen zu können.

Die Monopolkommission hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass bei der Kostenprüfung der Deutschen Post AG Verbesserungspotenziale existieren (vgl. Monopolkommission, 2015, Rn. 210; Monopolkommission, 2013). Aus Sicht der Monopolkommission

¹⁵ „USO“ steht für „Universal Service Obligation“, d. h. für Pakete, die der Universaldienstpflicht unterliegen.

¹⁶ Die Kostenrechnung von Royal Mail beruht auf der Full-Average-Cost-Methode („FAC“). Die FAC-Methode ist eine weit verbreitete Kostenrechnungsmethode, die die gesamten Kosten einer Organisation auf die von ihr angebotenen Produkte und Dienstleistungen verteilt (vgl. Ofcom, 2019, Rn. 3.24).

¹⁷ Royal Mail weist ihre praktizierte Kostenallokation im Rahmen eines Long-Run-Average-Incremental-Cost-Modells („LRAIC“) aus. Dieses wurde in der Vergangenheit mehrfach modifiziert und verbessert, da die Ofcom die Struktur und die Methodik des Modells sowie die Transparenz der zugrunde liegenden Daten als ungeeignet erachtet hat, bestimmte Praktiken von Royal Mail zu beurteilen (vgl. Ofcom, 2017, Rn. 4.52).

werden der Deutschen Post AG erhebliche Bewertungsspielräume bei der Datenaufbereitung eingeräumt, insbesondere im Hinblick auf die Verbundzustellung. Der Deutschen Post AG sei es so grundsätzlich möglich, vorgelegte Daten in einer Form zu aggregieren, die eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung erheblich erschweren würde. Daraus ergibt sich nach Auffassung der Monopolkommission eine Informationsasymmetrie zwischen Regulierungs- und Wettbewerbsbehörde zum einen und der Deutschen Post AG zum anderen, die von der Deutschen Post AG strategisch für eine Quersubventionierung von wettbewerblichen Bereichen ausgenutzt werden kann (vgl. Monopolkommission, 2013, Rn. 86 ff. und 189 ff.; Monopolkommission, 2015, Rn. 2010).

Um die Regulierung der Deutschen Post AG zu effektivieren und die Möglichkeit der Quersubventionierung zu unterbinden, schlägt die Monopolkommission im

4.2 Australien

Mit dem Postal Services Legislation Amendment Act 2004 wurden in Australien Maßnahmen eingeführt, durch die Australia Post von der Australian Competition and Consumer Commission („ACCC“) dazu verpflichtet wurde, jährliche Finanzberichte für 16 bestimmte Dienstleistungsgruppen vorzulegen.¹⁹ Seitdem unterliegt auch Australia Post im Rahmen der Erstellung ihrer Finanzberichterstattung strengen Regeln (Record Keeping Rules „RKR“, vgl. ACCC, 2005). Die Einhaltung dieser Regeln wird von einem unabhängigen Wirtschaftsprüfer kontrolliert. Durch die Einsicht in diese Finanzberichte soll der ACCC ermöglicht werden zu beurteilen, ob Australia Post unlauteren Wettbewerb betreibt, indem sie die Einnahmen aus dem Briefbereich zur Quersubventionierung der Dienste verwendet, die sie im Wettbewerb mit anderen Unternehmen anbietet. Bis 2015 wurden von der ACCC einmal jährlich Berichte veröffentlicht, in denen die ACCC auf Basis der von Australia Post bereitgestellten Finanzberichte das Quersubventionierungspotenzial von Australia

Rahmen der Kostenprüfung schon seit langem die Nutzung eines analytischen Kostenmodells vor, welches ein hypothetisches, effizientes und im Wettbewerb stehendes Unternehmen zugrunde legt (vgl. Monopolkommission, 2021, Rn. 108; Monopolkommission, 2013, Rn. 309 ff.). Im Vergleich zur gängigen Praxis der Bundesnetzagentur, in der die tatsächlichen Kosten der Deutschen Post AG analysiert werden, erhöht die Anwendung eines Kostenmodells die Transparenz, da ein für andere Marktteilnehmer nachvollziehbarer Maßstab für die Effizienzprüfung zugrunde gelegt würde (vgl. Monopolkommission, 2021, Rn. 108).¹⁸ Zudem empfiehlt die Monopolkommission im Rahmen der Kostenprüfung einen unmittelbaren Zugriff auf interne Prozessdaten der Deutschen Post AG (vgl. Monopolkommission, 2015, Rn. 211). Die Nutzung eines Kostenmodells sowie der Zugriff auf die Prozessdaten sind zentrale Bestandteile der Regulierung der Ofcom (vgl. Ofcom, 2019).

Post mittels ökonomischer Tests bewertet hat.²⁰ Die Veröffentlichung dieser Berichte wurde nach 2016 eingestellt. Ob das Quersubventionierungspotenzial auch nach 2016 jährlich genauer untersucht wurde, ist unklar. Jedoch kann vermutet werden, dass die jährliche Untersuchung der Quersubventionierung durch Australia Post eingestellt wurde, da keine Evidenz für Quersubventionierung von wettbewerblichen Bereichen durch den Briefbereich gefunden wurde. Im Gegenteil lag Evidenz dafür vor, dass der Briefbereich vielmehr ein potenzieller Empfänger von Subventionen ist. Den wesentlichen Grund hierfür sieht die ACCC im Rückgang der Briefmengen, durch die der Kostendeckungsgrad im Briefbereich stetig gesunken ist (vgl. ACCC, 2015).

Damit ist die Ausgangslage in Australien heute zwar eine grundlegend andere als in Deutschland. Dennoch lohnt sich ein Blick in die Regulierung von Australia Post bis 2015, da die ACCC das Problem der Quersub-

¹⁸ Dieses Vorgehen hat sich im Telekommunikationsbereich bereits bewährt (vgl. Monopolkommission, 2021, Rn. 20; § 40 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 TKG).

¹⁹ Diese müssen jeweils entkonsolidiert und disaggregiert dargestellt werden (vgl. ACCC, 2005, S. 8).

²⁰ Vgl. <https://www.accc.gov.au/regulated-infrastructure/postal-services/accc-role-in-postal-services#information-collection-and-monitoring-for-cross-subsidy>; <https://www.accc.gov.au/regulated-infrastructure/postal-services/record-keeping-rules-for-australia-post/final-report>, abgerufen am: 7. März 2022.

ventionierung sehr ernst genommen hat. Das Quersubventionierungspotenzial wurde jährlich bewertet und Australia Post unterliegt wie Royal Mail strengen Regeln bei der Erstellung ihrer Finanzberichte. Durch genaue Vorgaben im Rahmen der Finanzberichterstattung können die Spielräume, welche sich im Hinblick auf die Kostenallokation ergeben, eingeschränkt werden.

Zudem wurde im Jahr 2008/2009 die von Australia Post angewandte Kostenverteilungsmethode genauer untersucht, um die Zuordnung von nicht operativen (indirekten) Kosten zum Briefbereich zu beurteilen. Diese Untersuchung erfolgte, nachdem WIK-Consult einige Bedenken bezüglich Australia Posts Kostenverteilungsmethode geäußert hatte (vgl. hierzu genauer WIK-Consult, 2008). Nach dieser Überprüfung hat sich Australia Post dazu verpflichtet, die Kosten ihren Produkten und Dienstleistungen nach den folgenden Grundsätzen zuzuordnen:

Alle Produkte und Dienstleistungen werden angemessen mit den Kosten für das jeweilige Produkt bzw. die jeweilige Dienstleistung belastet. Kosten werden grundsätzlich nach der Activity-based Cost Method („ABC-Methode“)

zugeordnet. Dabei werden die Kosten, wo immer möglich, den Produkten direkt zugerechnet. Wo eine direkte Zurechnung nicht möglich ist, werden solide Zurechnungsregeln auf der Grundlage der besten verfügbaren Daten angewandt (vgl. ACCC, 2014, S. 11).

In dem von Australia Post angewandten ABC-Modell stellt zudem das Produktvolumen den dominierenden Kostentreiber dar. Damit erhöht sich die Kostenbelastung für Produkte mit steigendem Volumen automatisch und die Kostenbelastung für Produkte mit rückläufigem Volumen verringert sich. Damit wird sichergestellt, dass bei einem Rückgang des Briefvolumens ein zunehmender Anteil der Gesamtkosten von Australia Post von den wettbewerblichen Diensten getragen wird (vgl. ACCC, 2014, S. 11).

Im Vergleich zu Royal Mail scheint die Regulierung von Australia Post in Bezug auf die Finanzberichterstattung nicht so streng zu sein. Dennoch wird die Möglichkeit der Quersubventionierung durch die ACCC streng kontrolliert und es gibt genaue Vorschriften für Australia Post, wie sie ihre Rechnungslegung vorzunehmen hat.

5 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Das Problem der wettbewerbswidrigen Quersubventionierung des Paketmarktes wurde von der Monopolkommission in zahlreichen Gutachten adressiert. Dabei wurden nicht nur Quersubventionierungsmöglichkeiten der Deutschen Post AG aufgezeigt, sondern auch verschiedene Maßnahmen zur Vorbeugung diskutiert, die ebenfalls im vorliegenden Gutachten thematisiert wurden (vgl. hierzu ausführlich die Abschnitte 2.2 und 3.2). Im vorliegenden Kapitel werden zwei Ziele verfolgt. Zum einen werden zwei zuvor im Gutachten diskutierte Handlungsempfehlungen hervorgehoben, da diese – nach Ansicht der Gutachter – grundlegend im Kampf gegen wettbewerbswidrige Quersubventionierung der Deutschen Post AG mittels Verbundzustellung sind. Zum anderen werden zwei zusätzliche Maßnahmen vorgestellt, die dabei unterstützen können, die Regulierungsvorschriften fortzuentwickeln. Die Anpassung der Regulierungsvorschriften ist notwendig, da der Postsektor einem kontinuierlichen Wandel unterliegt. Ferner können die folgenden Handlungsempfehlungen die Bundesnetzagentur in die Lage versetzen, wettbewerbswidrige Quersubventionierung frühzeitig aufzudecken und zu unterbinden. Dies reduziert Schäden auf Seiten der Nachfrager und Wettbewerber.

5.1 Kostenzuordnung nicht nach Tragfähigkeits-, sondern nach Verursachungsprinzip

Wie in Abschnitt 3.2.1 dargelegt, ermöglicht es das Postgesetz der Deutschen Post AG, Kosten der Paketprodukte, die im Rahmen der Verbundzustellung anfallen, über die Briefporti zu finanzieren, wenn es ihr nicht möglich ist, diese auf dem Paketmarkt zu erwirtschaften. Die Zuordnung von Kosten nach dem Tragfähigkeitsprinzip ist aus verschiedenen Gründen problematisch. Zum einen schädigt sie die Nachfrager von Briefdienstleistungen, da sie diese verteuert. Zum anderen eröffnet sie der Deutschen Post AG die Möglichkeit, wettbewerbsliche Bereiche wie den Paketbereich quersubventionieren, und zwar nicht nur auf legale, sondern auch auf illegale Weise (vgl. Abschnitt 3.2.1). Dies schädigt die Wettbewerber, die zum Teil ebenfalls einen Teil des Universaldienstes im Paketmarkt erbringen.

Das Quersubventionierungspotenzial der Deutschen Post AG ist für unabhängige Dritte unüberschaubar, da z. B. gänzlich unklar ist, wie groß der Anteil des Sendungsvolumens der Deutschen Post AG überhaupt ist, der im Verbund zugestellt wird. Verschärfend kommt hinzu, dass dem Gesetz nicht zu entnehmen ist, ab welchem Mindestanteil an Paketen oder Briefen in einem Fahrzeug von einer Verbundzustellung gesprochen wird. Auch die Bundesnetzagentur hat keinerlei

Informationen zur Definition der Verbundzustellung veröffentlicht (siehe dazu auch Monopolkommission, 2021, Fn. 59). Die Intransparenz ist problematisch, da das Quersubventionierungspotenzial der Deutschen Post AG auch durch die Definition der Verbundzustellung bestimmt wird. Um den Wettbewerb auf dem Paketmarkt zu schützen, müsste die Definition der Verbundzustellung verhindern, dass die Deutsche Post AG einen Anreiz hat, Zustell Touren zu konzipieren, die im Wesentlichen der Paketauslieferung dienen und bei denen Briefe nur zugeladen werden, um einen Verrechnungszusammenhang gemäß § 20 Abs. 3 Satz 7 und 8 PostG herzustellen, der es ihr ermöglicht, über Kostenzuordnung nach Tragfähigkeit ein Maximum an Paketkosten in den Briefbereich zu verschieben.

Um der Schädigung von Nachfragern und Wettbewerbern in Gänze entgegenzuwirken, ist es erforderlich, die Kostenzuordnung nach Tragfähigkeit vollständig zu untersagen und sicherzustellen, dass Kosten ausschließlich nach dem Verursachungsprinzip zugeordnet werden (siehe hierzu auch Monopolkommission 2021, Rn. 22). Die Bundesnetzagentur weist in ihrem Beschluss zwar darauf hin, dass die Price-Cap-Produkte (also die Briefprodukte) im Rahmen der Entgeltregulierungsperiode 2022 bis 2024 keinerlei Zustellkosten der

Pakete tragen müssen (vgl. BK5-21/004 vom 23. November 2021, S. 96).²¹ Ob dies auch für die nachfolgenden Entgeltregulierungsperioden Bestand haben wird, lässt sie jedoch offen. Um auch mittel- und langfristig faire Wettbewerbsbedingungen für die Postdienstleis-

tungsunternehmen zu gewährleisten, muss somit auch durch das Postgesetz sichergestellt werden, dass Kosten ausschließlich nach dem Verursachungsprinzip verrechnet werden dürfen.

5.2 Gestaltungsvorgaben für interne Rechnungslegung der Deutschen Post AG

Wie in Abschnitt 3.2.2 dargelegt, verfügt die Deutsche Post AG über Ermessensspielräume bei der Erhebung, Bestimmung und Zuordnung von Gemeinkosten. Diese kann Deutschlands größter Postdienstleister ausnutzen, um den Paketmarkt quersubventionieren bzw. Paketpreise künstlich niedrig zu halten mit dem Ziel, Wettbewerber wie DPD, Hermes, UPS etc. vom Markt zu verdrängen oder Marktzutritte von Marktneulingen zu verhindern, selbst wenn diese kosteneffizient arbeiten. Um diesem wettbewerbsschädigenden Verhalten der Deutschen Post entgegenzuwirken und verursachungsgerechte Allokation von Kosten zu gewährleisten, ist die Bundesnetzagentur gemäß § 10 Abs. 2 Satz 3 PostG befugt, der Deutschen Post AG Vorgaben im Hinblick auf die Ausgestaltung der internen Rechnungslegung für Postdienstleistungen zu machen. Inwieweit die Bundesnetzagentur von ihrem Recht Gebrauch macht, lässt sich anhand der öffentlich verfügbaren Berichte und Pressemitteilungen nicht nachvollziehen. Zwar weist die Bundesnetzagen-

tur in ihrem Tätigkeitsbericht aus dem Jahr 2019 darauf hin, sich seit Beginn des Jahres 2018 vertieft mit dem internen Rechnungswesen der Deutschen Post AG zu befassen (vgl. Bundesnetzagentur, 2019, S. 70). Allerdings ist bislang nicht ersichtlich, inwieweit die Bundesnetzagentur ihre Befugnisse tatsächlich nutzt, d. h. detaillierte Regeln zur Erstellung der internen Rechnungslegung macht, diese wie die britische Regulierungsbehörde Ofcom weiterentwickelt (vgl. Abschnitt 4.1) oder ihre Einhaltung gemäß § 45 PostG kontrolliert und durchsetzt. Da die geplante Ausweitung der Verbundzustellung mit wachsender Verzahnung zwischen dem Brief- und dem Paketbereich einhergeht, wird auch das Quersubventionierungspotenzial der Deutschen Post AG insgesamt wachsen. Vor diesem Hintergrund gewinnen Vorgaben über die Ausgestaltung der internen Rechnungslegung durch die Bundesnetzagentur sowie ihre Durchsetzung signifikant an Bedeutung, um die Kostentransparenz zu erhöhen und den Wettbewerb zu schützen.

5.3 Beseitigung von Transparenzdefiziten

Die Regulierung des Postmarktes in Deutschland ist verglichen mit der in Großbritannien durch Transparenzdefizite gekennzeichnet. Darunter werden im Folgenden Informationslücken aufgrund einer fehlenden bzw. unvollständigen Informationskommunikation durch die Bundesnetzagentur verstanden. Einige Beispiele für Transparenzdefizite wurden im Rahmen des Gutachtens bereits genannt. So fehlen z. B. Informationen darüber, ab welchem Mindestanteil an Briefsendungen oder Paketen in einem Fahrzeug die Bundesnetzagentur von einer Verbundzustellung spricht. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass derzeit unklar ist, inwieweit die Bundesnetzagentur von ihrem in § 10 Abs. 2 Satz 3 PostG verankerten Recht Gebrauch macht, der Deutschen Post AG Vorgaben hin-

sichtlich der Aufstellung interner Rechnungslegung zu machen, um wettbewerbsschädliche Ermessensspielräume zu beseitigen. Auch ist nicht ersichtlich, inwiefern sie die Einhaltung dieser Vorgaben kontrolliert und durchsetzt – das Recht dazu räumt ihr § 45 PostG ein. Unklar ist auch, ob die Bundesnetzagentur von ihren Befugnissen nach § 26 PostG hinreichend Gebrauch macht und die Vorlage ausreichender Unterlagen von der Deutschen Post AG zur Durchführung der Entgeltgenehmigung nach § 22 oder zur Überprüfung von Entgelten nach §§ 24 und 25 PostG verlangt und die Bereitstellung dieser Unterlagen durchsetzt. Unbekannt ist auch, inwieweit die Bundesnetzagentur im Rahmen der Price-Cap-Verfahren Quersubventionierungstests durchführt und auf welchem Ansatz diese fußen.

²¹ Verfügbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2021/BK5-21-0004/BK5-21-0004_Beschluss_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=3, abgerufen am: 25. Mai 2022.

Die Ausschöpfung bestehender Befugnisse durch die Bundesnetzagentur stellt die Entscheidung der Bundesnetzagentur auf eine breite Informationsbasis. Ferner kann sie die Anreize der Deutschen Post AG zur Quersubventionierung des Paketmarktes reduzieren. Damit ist die Ausschöpfung bestehender Befugnisse durch die Bundesnetzagentur wichtig, um wettbewerbsschädlicher Quersubventionierung des Paketbereiches entgegenzuwirken.

Die Transparenzdefizite aufgrund unzureichender Informationskommunikation seitens der Bundesnetzagentur bergen das Risiko der Vereinnahmung der Regulierungsbehörde durch das regulierte Unternehmen, also die Deutsche Post AG (Regulatory Capture), mit negativen Folgen für den Wettbewerb und die Nachfrager von Postdienstleistungen: Da z. B. weder

Marktteilnehmern noch der Wissenschaft bekannt ist, nach welchen Regeln die Kostenzuordnung zwischen dem Brief- und dem Paketbereich erfolgt, sind sie nicht in der Lage, eine informierte Diskussion über möglicherweise notwendige Weiterentwicklungsschritte bezüglich der Ausgestaltung der internen Rechnungslegung der Deutschen Post AG gegenüber der Politik und Behörden anzustoßen. Um den Wettbewerb auch langfristig schützen zu können, gilt es, die Transparenzdefizite zu reduzieren und die Berichtspflichten der Bundesnetzagentur gesetzlich zu erweitern und zu präzisieren. Darüber hinaus sollten die Akteneinsichtsrechte der Monopolkommission ausgedehnt werden, damit sie besser in der Lage ist, die Anwendung der Vorschriften im Postsektor durch die Bundesnetzagentur und deren Arbeit zu würdigen.

5.4 Anpassung des Ansatzes zur Kostenprüfung und Ermittlung des Gewinnzuschlags

Zur Bestimmung der KeL werden derzeit die tatsächlichen Kosten der Deutschen Post AG zugrunde gelegt. Diese Herangehensweise eröffnet der Deutschen Post AG Raum für Quersubventionierung des durch Wettbewerb geprägten Paketmarktes (vgl. Abschnitt 3.2.3). Um dem entgegenzuwirken, muss die Bundesnetzagentur dazu übergehen, die Bestandteile der KeL auch anhand eines Kostenmodells zu prüfen, das auf den Kosten eines hypothetischen Unternehmens fußt, das im funktionsfähigen Wettbewerb steht und effizient wirtschaftet (vgl. Monopolkommission, 2021, Rn. 20). Der Einsatz eines Kostenmodells würde nicht nur die Quersubventionierungsmöglichkeiten der Deutschen Post AG reduzieren, sondern auch für mehr Transparenz bei der Entgeltregulierung sorgen. Mehr Transparenz bei der Entgeltregulierung kann zudem das in Abschnitt 5.3 skizzierte Problem des „Regulatory Capture“ reduzieren.

Kostenmodelle zur Prüfung der Kosteneffizienz sind z. B. im Telekommunikationsbereich üblich (vgl. dazu § 40 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 TKG). Darüber hinaus ist die Ofcom gerade dabei, ein Kostenmodell für das Postnetz von Royal Mail zu entwickeln.²² Das Modell soll im Jahr 2022 finalisiert werden. Die Ofcom verfolgt

mit dem Modell verschiedene Ziele. Es soll u. a. Aufschluss geben über:²³

- die jährlichen effizienten Betriebskosten von Royal Mail;
- Kostentreiber und Effizienzfortschritte von Royal Mail;
- Kosten für die Zustellung bestimmter Sendungsarten (wie z. B. der Briefe, Werbesendungen, Pakete);
- Zustellungskosten differenziert nach Bereichen (z. B. urbane vs. rurale Gebiete);
- angemessene Zuordnung von Kosten;
- angemessene Erfüllung der Nutzerbedürfnisse.

Um zu verhindern, dass die Deutsche Post AG Gewinne aus dem Briefsegment nutzt, um damit Dumpingpreise im Paketsegment zu finanzieren, sollte auch die Ermittlung des Gewinnzuschlags als Bestandteil der KeL angepasst werden. Folglich sollte

²² Vgl. Ofcom (2019), Post Cost Modelling: Stakeholder Workshop, 11 October 2019, verfügbar unter: <https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/post-research/post-cost-modelling>, abgerufen am: 7. Juni 2022.

²³ Vgl. ebd.

von der Vergleichsmarktbetrachtung Abstand genommen werden. Stattdessen sollte die zulässige Gewinnmarge der Deutschen Post AG auf Basis einer Eigenkapitalverzinsung zu marktüblichen Zinssätzen bestimmt werden, wie es bis zum Jahr 2015 üblich war (vgl. Monopolkommission, 2021, Rn. 21).

Der Wechsel zur Bestimmung des kalkulatorischen Gewinns auf Basis des Vergleichs mit den Gewinnmargen strukturell vergleichbarer Unternehmen anderer europäischer Länder durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung im Jahr 2019 wird mit der geringen Kapitalkostenintensität und der hohen Personalintensität der Briefbeförderungsprozesse begründet (vgl. Zweite Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 13. Februar 2019, S. 6).²⁴ Die vergleichsweise hohe Personalintensität der Briefbeförderungsprozesse würde dazu führen, dass die so ermittelte Gewinnmarge unzureichend sei, die Markt- und Geschäftsrisiken der Postdienstleister abzudecken, die im Universaldienst tätig sind (so z. B. Pink, 2019; Sedemund, in: Beck'scher PostG-Kommentar, 2. A., 2004, Anh. § 21, § 3 PEntgV Rn. 21 f., zitiert nach Kleinlein, Schubert und Mengden, 2021, S. 3).

Dieses Argument überzeugt nicht. Zum einen ist völlig unklar, warum Unternehmen mit hoher Personalintensität ein höheres Markt- und Geschäftsrisiko ha-

ben sollen als Unternehmen mit hoher Kapitalintensität – die Vertreter dieser These verzichten darauf, diese näher zu begründen. Laut Monopolkommission (2021, Rn. 21) gibt es auch keine wissenschaftliche Evidenz dafür, dass durch die Ermittlung des Gewinns auf Basis der Eigenkapitalverzinsung die Markt- und Geschäftsrisiken der Postdienstleister unzureichend adressiert werden. Zum anderen widerlegt der Blick auf die Kapitalkosten der Deutschen Post AG die These, dass Unternehmen mit hoher Personalintensität ein höheres Markt- und Geschäftsrisiko haben sollen als Unternehmen mit hoher Kapitalintensität. Die Kapitalkosten der Deutschen Post AG lagen 2019 auf dem Niveau der Deutschen Telekom AG, die – anders als die Deutsche Post AG – als ein kapitalintensives Unternehmen gilt.²⁵ Damit sieht der Kapitalmarkt keine Notwendigkeit für eine Erhöhung der Kapitalverzinsung im Postsektor aufgrund der vermeintlich besonderen Risiken infolge hoher Personalintensität (vgl. Kleinlein, Schubert und Mengden, 2021, S. 3 f.). Ein Grund hierfür könnten die verschiedenen Möglichkeiten der Deutschen Post AG sein, die Personalkosten an die sich verändernden Rahmenbedingungen anzupassen. Sie kann z. B. den Zuschnitt der Zustellbezirke für Briefe ändern oder die Verbundzustellung ausdehnen. Ferner kann sie die Briefzusteller in das Paketnetz überführen; im Paketbereich konnte die Deutsche Post AG in den letzten Jahren Marktanteile hinzugewinnen (vgl. Abschnitt 2.1).

5.5 Erweiterung der Befugnisse der Bundesnetzagentur

Wie in Abschnitt 4.2 nachzulesen, hat Australien bis zum Jahr 2015 jährlich einen anlasslosen Quersubventionierungstest bei Australia Post durchgeführt, um zu verhindern, dass Wettbewerber von Australia Post auf dem Paketmarkt durch Dumpingpreise geschädigt werden.²⁶ Durch die engmaschige Überwachung des Postdienstleisters hatte die ACCC die Möglichkeit, Quersubventionsstrategien von Australia Post frühzeitig aufzudecken und deren Anreize zur

Quersubventionierung zu reduzieren. Die Bundesnetzagentur hat zwar laut §§ 25 und 32 PostG die Befugnis zur Ex-post-Kontrolle auch der nicht genehmigten (und nicht genehmigungspflichtigen) Entgelte wie der Paketpreise, allerdings nur anlassbezogen. Dies sollte in Zukunft geändert werden. Die Bundesnetzagentur sollte das Recht bekommen, im Rahmen formalisierter Verfahren anlasslose Quersubventionierungstests bei der Deutschen Post AG in kurzen Intervallen durchzuführen.

²⁴ Verfügbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/XYZ/zweite-verordnung-zur-aenderung-der-post-entgeltregulierungsverordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=6, abgerufen am: 15. Juni 2022.

²⁵ „Bei den Fremdkapitalkosten spiegelt sich ein erhöhtes Risiko in einem erhöhten Risikoaufschlag auf den risikolosen Zins wider. Bei den Eigenkapitalkosten spiegelt sich ein erhöhtes, über dem Durchschnitt liegendes Risiko im Kapitalanlagepreismodell (Capital Asset Pricing Model, CAPM) in dem Risikomaß Beta wider; bei einem überdurchschnittlichen Risiko läge der Beta-Faktor über dem Durchschnitt von 1,0“ (Kleinlein, Schubert und Mengden, 2021, S. 3 f.).

²⁶ Auch in Kanada wird auf jährliche Quersubventionierungstests zur Verhinderung von Dumpingpreisen auf dem Paketmarkt gesetzt. Dazu muss Canada Post jedes Jahr eine sogenannte Cost Study Contribution Analysis erstellen. Die Prüfung dieser im Hinblick auf schädliche Quersubventionierung obliegt unabhängigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften (vgl. ERGP, 2019, S. 34).

6 FAZIT

Die Digitalisierung der Gesellschaft geht mit sinkenden Briefmengen einher. Gleichzeitig nimmt der Versand von Waren und Gütern kontinuierlich zu. Die Deutsche Post AG plant, darauf u. a. mit der Ausweitung der Verbundzustellung zu reagieren. Die Zustellung von Briefen und Paketen im Verbund ermöglicht es der Deutschen Post AG, die Kosten der Sendungszustellung zu senken und dadurch Wettbewerbsvorteile sowohl auf dem Brief- als auch dem Paketmarkt zu generieren, die von ihren Wettbewerbern nicht nachgebildet werden können.

Die Verbundzustellung ermöglicht der Deutschen Post AG jedoch nicht nur die Generierung von Wettbewerbsvorteilen auf dem Paketmarkt. Sie eröffnet ihr auch Quersubventionierungsmöglichkeiten, die sie in die Lage versetzen, ihre Wettbewerbsvorteile auf dem Paketmarkt auf illegitime Weise zu Lasten ihrer Wettbewerber auszubauen. Dies ist problematisch, da die Deutsche Post AG aufgrund ihrer Unternehmensstruktur und ihrer Marktstellung über starke Anreize zur Quersubventionierung verfügt.

Die wettbewerbswidrige Quersubventionierung des Paketmarktes durch die Deutsche Post AG kann über Dumpingpreise auf dem Paketmarkt jedoch nicht nur den Wettbewerb schädigen. Sie verhindert auch, dass Wettbewerber der Deutschen Post AG adäquate Erlöse und Gewinne realisieren, die sie in die Lage versetzen,

- Investitionen in die Erhöhung ihrer Produktivität vorzunehmen, die es ihnen ermöglichen, ihre Marktanteile auf dem Paketmarkt auszubauen. Eine solche Investition könnte z. B. die Errichtung mechanisierter Zustellzentren umfassen.
- ihren Angestellten wettbewerbsfähige Löhne zu zahlen oder ein breites Spektrum von Leistungen anzubieten, das deutlich über die gesetzlichen Vorschriften hinausgeht, um ihre Attraktivität als Arbeitgeber zu erhöhen.
- verstärkt in die Erhöhung der Energie- und Ressourceneffizienz zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen im Postsektor zu investieren.

Damit beschränkt Quersubventionierung nicht nur die Möglichkeiten der Wettbewerber, in die Erhöhung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu investieren, sondern behindert auch die sozial-ökologische Ausrichtung des Postsektors, die als Ziel im Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP verankert ist.

Vor diesem Hintergrund ist es zwingend erforderlich, die Quersubventionierungsmöglichkeiten der Deutschen Post AG schnell zu beseitigen. Dabei ist die Abkehr vom Tragfähigkeitsprinzip von zentraler Bedeutung. Die Kostenzuordnung bei der Deutschen Post AG sollte ausschließlich dem Verursachungsprinzip folgen. Darüber hinaus sollte die Bundesnetzagentur ihre Befugnisse voll ausschöpfen, d. h. der Deutschen Post AG Gestaltungsvorgaben für die interne Rechnungslegung unterbreiten und diese durchsetzen. Nur so lässt sich die Kostentransparenz erhöhen bzw. die Informationsasymmetrie zwischen Regulierungsbehörde und dem regulierten Unternehmen relativieren. Um die Regulierung der Deutschen Post AG weiterentwickeln zu können, ist es erforderlich, die Transparenzdefizite wegen fehlender bzw. unvollständiger Informationskommunikation durch die Bundesnetzagentur zu beseitigen und so die Informationsbasis für Marktteilnehmer und Wissenschaft zu verbessern. Ferner sollten die Befugnisse der Bundesnetzagentur erweitert werden, sodass diese in die Lage versetzt wird, anlasslose Quersubventionierungstests bei der Deutschen Post AG in kurzen Intervallen durchzuführen. Auf diese Weise kann sie Quersubventionierung schnell aufdecken und die Schäden begrenzen.

Bei der Umsetzung der Maßnahmen ist Eile geboten, da die geplante Ausweitung der Verbundzustellung mit wachsender Verzahnung von Brief- und Paketbereich einhergeht, wodurch das Quersubventionierungspotenzial der Deutschen Post AG insgesamt zunehmen wird.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der beförderten Pakete und Briefe durch die Deutsche Post AG	6
Abbildung 2: Marktanteile auf dem Paketmarkt 2020 gemessen am Umsatz	9
Abbildung 3: Marktanteile auf dem Paketmarkt 2020 gemessen am Paketsendungsvolumen	9
Abbildung 4: Quersubventionierungsquellen der Verbundzustellung	11
Abbildung 5: Entwicklung der Verbraucherpreisindizes für Brief- und Paketdienstleistungen	14

Literaturverzeichnis

ACCC (2005), Record Keeping Rules, Establishing a Regulatory Accounting Framework for Australia Post, verfügbar unter: <https://www.accc.gov.au/system/files/Australia%20Post%20Record%20Keeping%20Rules.pdf>, abgerufen am: 7. März 2022.

ACCC (2014), Australia Post Price Notification for its „Ordinary“ Letter Service, verfügbar unter: <https://www.accc.gov.au/system/files/2014%20Australia%20Post%20price%20notification%20decision%20-%20web%20site%20version.pdf>, abgerufen am: 7. März 2022.

ACCC (2015), Assessing Cross-Subsidy in Australia Post, verfügbar unter: <https://www.accc.gov.au/publications/assessing-cross-subsidy-in-australia-post>, abgerufen am: 7. März 2022.

Bradley, Michael D.; Colvin, Jeff; Perkins, Mary K. (2006), Measuring Scale and Scope Economies with a Structural Model of Postal Delivery, in: Crew, M. A.; Kleindorfer, P. R. (Hrsg.), Liberalization of the Postal and Delivery Sector, Kluwer Academic Publishers, S. 103–119.

Bradley, Michael D.; Colvin, Jeff; Perkins, Mary K. (2018), Simulating Cost Effective Parcel Delivery Methods for Postal Service, in: Parcu, P. L.; Brennan, T.; Glass, V. (Hrsg.), The Contribution of the Postal and Delivery Sector, Springer, S. 287–298.

Bundesministerium der Finanzen (2010), Umsatzsteuer; Steuerbefreiung für Post-Universaldienstleistungen ab 1. Juli 2010, E-Mail vom 21. Oktober 2010, verfügbar unter: <https://mailingdruck24.de/wp-content/uploads/2019/07/merkbblatt-bundesfinanzministerium-zur-steuerbefreiung-von-post-universalleistungen.pdf>, abgerufen am: 19. Mai 2022.

Bundesnetzagentur (2012), Eckpunkte zur Price-Cap-Regulierung, verfügbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/BK05/BK5_22_Entgelt/PriceCap/PriceCapRegEckpte2012pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=2, abgerufen am: 22. Februar 2022.

Bundesnetzagentur (2019), Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, Bericht gemäß § 47 Abs. 1 Postgesetz, verfügbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Taetigkeitsberichte/2019/Post_20182019.pdf?__blob=publicationFile&v=8, abgerufen am: 10. Juli 2022.

Bundesnetzagentur (2021), Beschluss in dem Verwaltungsverfahren der Deutschen Post AG wegen Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für Briefsendungen bis 1.000 Gramm ab 01.01.2022, Bonn, verfügbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2021/BK5-21-0004/BK5-21-0004_Beschlussentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=4, abgerufen am: 7. März 2022.

Cohen, Robert; Waller, John (2016), The Postal Service's Cost to Deliver Parcels on Letter Routes and Parcel Routes, präsentiert auf der Konferenz „Economics Conference on E-commerce, Digital Economy and Delivery Services“, Toulouse, 31. März bis 1. April 2016.

Deutsche Post DHL Group (2010), Geschäftsbericht 2010, verfügbar unter: https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/de/media-center/investors/documents/geschaeftsberichte/DPDHL_Geschaeftsbericht_2010.pdf, abgerufen am: 10. Juli 2022.

Deutsche Post DHL Group (2018a), DPDHL Group Investor Relations Presentation.

Deutsche Post DHL Group (2018b), Geschäftsbericht 2018, verfügbar unter: <https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/de/media-center/investors/documents/geschaeftsberichte/DPDHL-Geschaeftsbericht-2018.pdf>, abgerufen am: 10. Juli 2022.

Dodgson, John; Rodriguez, José Maria; van der Veer, Jan Peter; Gibson, Stephen; Hernandez, Juan; Veronese, Barbara (2004), Economics of Postal Services: Final Report – A Report to the European Commission DG-MARKT, NERA Economic Consulting, Juli 2004.

ERGP (2018), Report on the measurement and the allocation of delivery costs in the universal service postal network, Brüssel.

ERGP (2019), ERGP Report on the cross-subsidisation, Brüssel.

Farsi, Mehdi; Filippini, Massimo; Trinkner, Urs (2006), Economies of Scale, Density and Scope in Swiss Post's Mail Delivery, in: Crew, M. A.; Kleindorfer, P. R. (Hrsg.), Liberalization of the Postal and Delivery Sector, Kluwer Academic Publishers, S. 91–101.

Faulhaber, Gerald R. (1975), „Cross-Subsidization: Pricing in Public Enterprises“, in: American Economic Review 65, S. 966–977.

Friedl, Birgit (2010), Kostenrechnung: Grundlagen, Teilrechnungen und Systeme der Kostenrechnung, 2., überarb. und erw. Aufl., München.

Gegax, Douglas (1989), Natural Monopoly Measures and Regulatory Policy, in: Nowotny, Kenneth; Smith, David Brian; Trebing, Harry Martin (Hrsg.), Public Utility Regulation, Kluwer Academic Publishers, Boston u. a., S. 185–216.

Haucap, Justus; Kehder, Christiane (2016), Unfairer Wettbewerb im Postmarkt: Deutsche Post AG/DHL: Quersubventionierung in den Paketmarkt, Marktbeherrschung und unzureichende Regulierung.

Kleinlein, Kornelius; Schubert, Daniel; Mengden, Martin (2021), Nach dem Post-Urteil: Reparaturmöglichkeiten des Gesetzgebers, in: Netzwirtschaften & Recht 1/21, S. 2–7.

Monopolkommission (2013), Post 2013 – Wettbewerbsschutz effektivieren, Sondergutachten Nr. 67, Nomos: Bonn.

Monopolkommission (2015), Post 2015 – Postwendende Reform – Jetzt!, Sondergutachten Nr. 74, Nomos: Bonn.

Monopolkommission (2019), Post 2019 – Die Novelle des Postgesetzes: Neue Chancen für den Wettbewerb, 11. Sektorgutachten Post, Nomos: Bonn.

Monopolkommission (2021), Post 2021 – Wettbewerb mit neuem Schwung!, 12. Sektorgutachten Post, Nomos: Bonn.

Niederprüm, Antonia (2020), Verbundproduktion im Zustellmarkt: Briefnetze mit Paketen oder Paketnetze mit Briefen?, Bad Honnef.

Ofcom (2017), Review of the Regulation of Royal Mail, verfügbar unter: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0033/97863/Review-of-the-Regulation-of-Royal-Mail.pdf, abgerufen am: 2. März 2022.

Ofcom (2019), Review of Regulatory Financial Reporting of Royal Mail, Cost Allocation and Transfer Pricing, verfügbar unter: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0031/157936/cost-allocation-transfer-pricing-statement.pdf, abgerufen am: 2. März 2022.

Ofcom (2020), Review of Postal Users' Need, An Assessment of whether the Minimum Requirements of the Universal Postal Service Reflect the Reasonable Needs of the Users of Postal Services in the United Kingdom, verfügbar unter: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0014/208220/2020-review-of-postal-user-needs-report.pdf, abgerufen am: 21. Februar 2022.

Pink, Eugen (2019), BvDP-Stellungnahme zum Entwurf einer 2. Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV), verfügbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-PEntgV/bvdp.pdf?__blob=publicationFile&v=4, abgerufen am: 15. Juni 2022.

Pitney Bowes (2021), Parcel shipping index 2021, verfügbar unter: <https://www.pitneybowes.com/content/dam/pitneybowes/us/en/shipping-index/parcel-shipping-index-ebook.pdf>, abgerufen am: 8. März 2022.

Shapiro, Robert J. (2018), Before the Postal Regulatory Commission, Declaration of Robert J. Shapiro, Washington, D.C. 20554.

WIK-Consult (2008), Assessing Australia Post's Allocation of Costs Between (and Within) Reserved and Non-reserved Services, Bad Honnef.

Impressum

Verleger:



Bundesverband Paket und Expresslogistik e.V.
Dorotheenstraße 33
10117 Berlin

www.biek.de