

Ausschreibung von Post- Universaldiensten. Ausschreibungsgegen- stände, Ausschreibungs- verfahren und begleitender Regulierungsbedarf

Martin Zauner
Alex Kalevi Dieke
Torsten Marnier
Antonia Niederprüm

Bad Honnef, September 2008

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

Rhöndorfer Str. 68, 53604 Bad Honnef

Postfach 20 00, 53588 Bad Honnef

Tel 02224-9225-0

Fax 02224-9225-63

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

eMail info@wik.org

[Impressum](#)

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

ISSN 1865-8997

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
Zusammenfassung	V
Summary	VI
1 Einleitung	1
1.1 Hintergrund und Zielsetzung	1
1.2 Aufbau der Studie	2
2 Rechtliche Rahmenbedingungen	3
2.1 Postrechtliche Rahmenbedingungen	3
2.1.1 Europäische Ebene	3
2.1.2 Nationale Ebene	4
2.2 Ausschreibungsrechtliche Rahmenbedingungen	7
2.2.1 Grundkonstellation und leitende Fragestellungen	8
2.2.2 Vergaberecht	9
2.2.3 Primärrecht	10
2.3 Schlussfolgerungen	11
3 Mögliche Ausschreibungsgegenstände	13
3.1 Fragestellung und Methodik	13
3.2 Diskussion denkbarer Ausschreibungsgegenstände	19
3.2.1 Rückzug aus der Erbringung von Post-Universaldienstleistungen insgesamt	20
3.2.2 Einschränkung des Dienstleistungsangebots auf bestimmte Sendungsarten	21
3.2.3 Aufgabe der Zustellung	24
3.2.4 Aufgabe des Filialnetzes	27
3.2.5 Aufgabe des Briefkastennetzes	29
3.2.6 Reduzierung der Zustellhäufigkeit pro Woche	30
3.2.7 Reduzierung der Einsammlungshäufigkeit pro Woche	34
3.2.8 Verlängerung der Sendungslaufzeiten	36
3.3 Schlussfolgerungen	37

4 Geeignete Ausschreibungsverfahren und weiterer Regulierungsbedarf anhand von zwei Beispielen	39
4.1 Methodik	39
4.2 Regionale Annahme	41
4.3 Regionale Zustellung	52
5 Fazit	63
Literatur	65

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Verfahren zur Auferlegung von Universaldienstpflichten nach PostG	6
Abbildung 2:	Spektrum denkbarer Unterversorgungstatbestände	17
Abbildung 3:	Beispiel: Landesweite Einstellung des Produktes „Einschreiben“	18
Abbildung 4:	Fall 1: Rückzug aus der Erbringung von Postdienstleistungen insgesamt in einer Region	20
Abbildung 5:	Fall 2: Einschränkung der Annahme von Wert- und Nachnahmesendungen in einigen Regionen	23
Abbildung 6:	Fall 3: Aufgabe der Zustellung in einer Region	25
Abbildung 7:	Fall 4: Aufgabe von Filialen in einer Region	28
Abbildung 8:	Fall 6a: Landesweite Reduzierung der Zustellhäufigkeit	31
Abbildung 9:	Fall 6b: Regionale Reduzierung der Zustellhäufigkeit	33
Abbildung 10:	Fall 7: Regionale Reduzierung der Einsammlungshäufigkeit	34
Abbildung 11:	Ausschreibung von regionalen Annahmelleistungen: Prozesse und mögliche Zahlungsströme	42
Abbildung 12:	Ausschreibung von regionalen Annahmelleistungen: Zuschlagskriterien	47
Abbildung 13:	Ausschreibung von regionalen Annahmelleistungen: Vertragsgestaltungsoptionen	49
Abbildung 14:	Ausschreibung von regionalen Zustelleistungen: Prozesse und Zahlungsströme	54
Abbildung 15:	Ausschreibung von regionalen Zustelleistungen: Vertragsgestaltungsoptionen	59

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vorgaben der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) und potentielle Dienstleistungseinschränkungen durch die DPAG	15
Tabelle 2:	Mittelfristig mögliche Unterversorgungen im Bereich des Post-Universaldienstes	38
Tabelle 3:	Zentrale Fragestellungen bei der Festlegung des Ausschreibungsdesigns	40

Zusammenfassung

Seit 2008 ist die Deutsche Post AG (DPAG) nicht mehr zur Erbringung des Post-Universaldienstes verpflichtet. Somit obliegt es allen am Markt tätigen Unternehmen, einen flächendeckenden Universaldienst sicherzustellen. Stellt die Bundesnetzagentur (BNetzA) eine Unterversorgung fest, kann sie marktbeherrschende Unternehmen zur Leistungserbringung verpflichten. Entsteht diesen Unternehmen durch die Verpflichtung ein wirtschaftlicher Nachteil, und könnten sie hierfür eine Ausgleichszahlung verlangen, so hat die BNetzA die betreffende Leistung auszuschreiben. Auch wenn Universaldienst-Ausschreibungen mittelfristig aus unserer Sicht kaum wahrscheinlich sind, sollte die BNetzA für diesen Fall vorbereitet sein. Vor diesem Hintergrund diskutiert die Studie zum einen, in welchen Bereichen eine Unterversorgung überhaupt denkbar ist. Zum anderen erörtert die Studie praktische Detailregelungen für Ausschreibungsverfahren.

Die Studie stellt zunächst die rechtlichen Grundlagen für die Ausschreibung von Universaldiensten dar. Nach derzeitigem Stand der juristischen Literatur und Praxis ist unklar, ob diese Ausschreibungen unter Vergaberecht oder unter (EU-)Primärrecht fallen. Die Studie empfiehlt daher eine Orientierung am restriktiveren Vergaberecht.

Anschließend identifiziert die Studie Bereiche, in denen überhaupt denkbar ist, dass das Dienstangebot im Wettbewerb hinter den Vorgaben der PUDLV zurückbleiben könnte. Dies sind: a) Reduziertes Angebot in (einigen) Filialen, b) Ausdünnung des Filialnetzes unterhalb des von der PUDLV geforderten Niveaus, c) Aufgabe der Zustellung in einzelnen Orten, d) Ausdünnung des Briefkastennetzes, e) Reduzierung der Zustell- und Einsammlungshäufigkeit in einzelnen Orten sowie f) Verlängerung der Laufzeiten bei Einzelsendungen.

Für zwei ausgewählte Fälle (regionale Annahme, regionale Zustellung) diskutiert die Studie, wie Ausschreibungsverfahren praktisch gestaltet werden könnten – sofern sie denn erforderlich werden sollten. Die Studie kommt zu folgenden Empfehlungen:

- Die BNetzA sollte grundsätzlich das Offene Verfahren anwenden. Dadurch wird der Bieterwettbewerb maximiert und somit die Kompensationszahlung minimiert.
- Die Behörde sollte nur solche Dienste ausschreiben, die nicht durch den Markt erbracht werden. Eine sachliche oder geografische Ausweitung wäre mit dem Postgesetz nicht vereinbar.
- Die BNetzA sollte eine funktionale Ausschreibung anwenden, d.h. keine detaillierten Vorschriften zu Produktionsprozessen machen. Innovative Konzepte der Bieter resultieren in ökonomischen Lösungen für den Universaldienst.
- Wo hohe Unsicherheit über Erlöse besteht, kann das Risiko für die Bieter verringert werden, indem Bieter für ihre erwarteten Gesamtkosten laut Gebot kompensiert werden und die BNetzA das Erlörisiko trägt (Vertragsgestaltung „Durchreichen“). Dies setzt voraus, dass die BNetzA in der Ausschreibung auch Preise festlegt.

Summary

Under German postal law, a transitory universal service obligation on Deutsche Post AG expired in 2007. Absent an obligation on any postal operator, universal service in the liberalized German postal market is provided jointly by all operators in the market. In the event that the regulator, the Federal Network Agency, should detect that universal service is not supplied adequately by the market, the agency can impose an obligation to provide certain elements of universal service on market dominant firms. If such an obligation would financially prejudice the dominant firm, and the firm could therefore claim compensation for this obligation, the regulator must solicit bids in order to procure the relevant services. Whilst a necessity to procure universal services (in Germany) seems unlikely at present, the regulator should be prepared for this case. Against this background, the study investigates areas where an undersupply of universal service could possibly occur, and discusses practical matters related to the procurement of universal services, or parts of the universal service.

First, the study discusses the legal background for procuring universal services. At present, it is unclear whether universal services should be procured according to German public procurement law, or according to EC primary legislation. Hence, the study recommends procurement procedures should be oriented towards the more restrictive German public procurement law.

Second, the study identifies several areas where the service level in the market could possibly fall short of legal requirements for universal service: a) not all universal services are offered in all postal outlets, b) too few postal outlets, c) no postal delivery in certain regions, d) too few collection boxes, e) too low frequency of delivery or collecting in certain regions, and f) too long transit times for single piece items.

Third, the study discusses practical matters related to the procedures for procuring universal services for two examples: a) operation of postal outlets, and b) delivery in certain regions. This discussion yields the following results:

- Open procedures should be preferred over restricted procedures in order to maximise competition among bidders, and minimise compensation claimed by bidders.
- The regulator should only procure services which are not provided by the market. Expanding the scope of the procurement would violate German postal law.
- When soliciting bids, the regulator should use functional service descriptions rather than prescribing detailed production processes. Innovative concepts of bidders can lead to more economic solutions for providing universal service.
- Where expected revenues for bidders are highly uncertain, the bidders' risks can be reduced if they are compensated for their expected total cost (according to the bids), and the regulator receives all revenues from the procured service. In this case, prices charged by the successful bidder should be determined in the call for tender.

1 Einleitung

1.1 Hintergrund und Zielsetzung

Mit Beginn des Jahres 2008 ist die vorübergehende Verpflichtung der Deutsche Post AG (DPAG) zur Erbringung von Post-Universaldienstleistungen ausgelaufen. Formal wird der flächendeckende Universaldienst seitdem durch alle im Markt tätigen Postdienstleister sichergestellt. De facto wird zunächst jedoch die DPAG einen überwiegenden Teil zur flächendeckenden Annahme und Zustellung beitragen. Stellt die Bundesnetzagentur (BNetzA) als zuständige Regulierungsbehörde ein Defizit in der Universaldienstversorgung fest, kann sie marktbeherrschende Unternehmen zur Bereitstellung des Universaldienstes verpflichten. Legt das verpflichtete Unternehmen glaubhaft dar, dass es hierdurch einen wirtschaftlichen Nachteil erlangen würde, und es eine Ausgleichszahlung verlangen könnte, hat die BNetzA die betreffende Leistung auszuscheiden. Falls also im liberalisierten Postmarkt der Universaldienst nicht freiwillig vom Markt erbracht werden sollte, kann die Bundesnetzagentur ihn sicherstellen, indem sie diejenigen Dienstleistungen bzw. Teile des Universaldienstes ausschreibt, die die Unternehmen im Wettbewerb nicht bereitstellen.

Bislang gibt es in Postmärkten – auch außerhalb Deutschlands – noch keine Erfahrungen mit der Ausschreibung von Universaldienstleistungen.¹ Das deutsche Telekommunikationsrecht kennt zwar eine vergleichbare Vorschrift (§ 81 TKG), wonach die BNetzA eine Unterversorgung mit Universaldienstleistungen im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens vergeben kann. Allerdings musste diese Vorschrift bislang noch nicht angewendet werden, so dass auf keine Erfahrungen im Telekommunikationssektor zurückgegriffen werden könnte.²

Für den deutschen Postmarkt besteht ebenfalls die Erwartung, dass der Mechanismus des Postgesetzes zur Ausschreibung von Universaldienstleistungen zumindest mittelfristig nicht zur Anwendung kommen wird. So war etwa im deutschen Postmarkt der Universaldienst auch von 1998 bis 2001 gesichert, obwohl in dieser Zeit de jure keine Universaldienstverpflichtung bestand.

Dennoch ist es für die Bundesnetzagentur ratsam, für den möglichen – wenn auch vorerst nicht zu erwartenden – Fall einer Unterversorgung mit Universaldiensten durch den Markt vorbereitet zu sein. Für die Vorbereitung einer eventuellen Ausschreibung möch-

¹ Allerdings gibt es im europäischen Markt Forderungen nach einer grundsätzlichen Ausschreibung von Post-Universaldiensten, so etwa vom Vorstand der Poste Italiane, Sarmi: „Das wäre die beste Lösung für alle – weil der Preis für die Leistung vom Markt gemacht würde.“ Vgl. Eder (2008), 4.1.2008.

² In Rumänien hat die Regulierungsbehörde ANRCTI seit 2004 sieben Auktionen durchgeführt, bei denen Aufbau und Betrieb von Telecentres versteigert wurde. In diesen Telecentres können Bewohner von Regionen, in denen kein Festnetzanschluss verfügbar ist, TK-Basisleistungen nachfragen. Allerdings ist das Versteigerungsverfahren der ANRCTI nicht mit dem im deutschen Postgesetz verankerten Ausschreibungsverfahren vergleichbar; vgl. hierzu Dospinescu (2007).

te die Studie Hilfestellung leisten und hat daher folgende Zielsetzungen: Erstens soll die Studie mögliche Unterversorgungsfälle identifizieren und diskutieren, aus denen ein Erfordernis zur Ausschreibung von Universaldiensten resultieren könnte. Zweitens soll sie für zwei ausgewählte Fälle praktische Detailregelungen geeigneter Ausschreibungsdesigns sowie etwaigen ergänzenden Regulierungsbedarf erörtern.

1.2 Aufbau der Studie

Die Studie ist folgendermaßen aufgebaut: Zunächst skizziert Abschnitt 1 die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine mögliche Ausschreibung von Post-Universaldienstleistungen. Relevant ist einerseits der postrechtliche Hintergrund auf europäischer und nationaler Ebene; zum anderen geht die Studie auf ausschreibungsrechtliche Aspekte ein, die von der Bundesnetzagentur bei einer möglichen Ausschreibung zu beachten sind.

In Abschnitt 1 diskutiert die Studie mögliche Unterversorgungstatbestände. Ausgangspunkt dafür sind die Vorgaben der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV). Die hieraus abgeleiteten Dienstleistungsgegenstände werden daraufhin geprüft, ob für sie mittelfristig (etwa vier bis sechs Jahre) eine Unterversorgung möglich erscheint.

Abschnitt 4 diskutiert für zwei ausgewählte Fälle (Ausschreibung von regionalen Annahme- und Zustelleistungen) praktische Detailregelungen eines geeigneten Ausschreibungsdesigns. Hierzu wird ein Fragenkatalog mit zentralen Aspekten von Ausschreibungsverfahren entwickelt.

Abschnitt 5 fasst die wichtigsten Studienergebnisse zusammen.

2 Rechtliche Rahmenbedingungen

2.1 Postrechtliche Rahmenbedingungen

2.1.1 Europäische Ebene

Für die betrachtete Problematik einer möglicherweise notwendig werdenden Ausschreibung von Universaldiensten sind auf europäischer Ebene die ‚Postdienste-Richtlinie‘ 97/67/EG bzw. die Richtlinien 2002/39/EG und 2008/6/EG zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG relevant.³

Richtlinie 97/67/EG setzt den primärrechtlichen Rahmen der Grundversorgung mit Postdienstleistungen des Art. 86 EGV um. Die Richtlinie legt auf Gemeinschaftsebene einen Bestand an allgemeinen Grundsätzen und somit einen Rechtsrahmen für den Postsektor fest, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten den postalischen Universaldienst in Abhängigkeit ihrer nationalen Gegebenheiten definieren können.

So fordert die Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten für die Sicherstellung einer permanenten flächendeckenden Bereitstellung postalischer Dienstleistungen in „einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen für alle Nutzer“ Sorge zu tragen haben. Die Mitgliedstaaten müssen die Dichte der Abhol- und Zugangspunkte an den Bedürfnissen der Nutzer ausrichten. An mindestens wöchentlich fünf Tagen muss von den Mitgliedstaaten wenigstens eine Abholung und eine Hauszustellung eingerichtet sein. Das Leistungsangebot des Universaldienstes muss zumindest das Abholen, Sortieren, Transportieren und Zustellen von Postsendungen bis 2 Kilogramm und von Postpaketen bis 10 Kilogramm sowie Dienste für Einschreibe- und Wertsendungen garantieren.⁴ Die Anforderungen an die Universaldienste umfassen dabei sowohl inländische als auch grenzüberschreitende Leistungen.

Richtlinie 97/67/EG stellt den Mitgliedstaaten die Art der Bereitstellung des Universaldienstes durch potenzielle Anbieter grundsätzlich frei. An diesem Grundsatz hält auch die Änderungsrichtlinie 2008/6/EG fest (Art. 4 Abs. 1). Danach ist es insbesondere zulässig, dass der Universaldienst ohne zusätzliche staatliche Maßnahmen durch die

³ Vgl. Richtlinie 97/67/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität, 21.1.1998, L 15, S. 14-25; Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft, 5.7.2002, L 176, S. 21-25, und Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft, 27.2.2008, L 52, S. 3-20.

⁴ Die zulässige Obergrenze für Pakete kann von den nationalen Regulierungsbehörden allerdings bis auf 20 Kilogramm angehoben werden.

Marktteilnehmer bereitgestellt wird. Die Änderungsrichtlinie konkretisiert diesen Grundsatz, indem sie ausdrücklich zwei Möglichkeiten zur Bereitstellung des Universaldienstes zulässt:

- Bereitstellung durch Benennung eines Unternehmens oder mehrerer Unternehmen (Art. 4 Abs. 2),
- Bereitstellung nach den für das öffentliche Vergabewesen geltenden Vorschriften im Einklang mit den Grundsätzen des EG-Vertrags: Transparenz, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit (Art. 4 Abs. 2 bzw. Art. 7 Abs. 2).⁵

Durch den Wegfall reservierter Dienste entfällt diese mögliche Finanzierungsquelle zur Bereitstellung der Universaldienstleistungen. Die RL 2008/6/EG sieht zur Finanzierung möglicher Nettokosten des Universaldienstes die folgenden Optionen, die auch kombiniert zur Anwendung kommen können, vor:⁶

- Ausgleich aus Steuermitteln (Art. 7 Abs. 3 a),
- Aufteilung der Nettokosten auf die Anbieter und/oder Nutzer durch einen von den Diensteanbietern und/oder Nutzern finanzierten Ausgleichsfonds (Art. 7 Abs. 3 b).

Somit sieht die Postdienste-Richtlinie explizit die Möglichkeit der Vergabe – nach den Bestimmungen des EG-Vertrags bzw. des öffentlichen Beschaffungswesens – von Universaldiensten vor.

Die europäischen Bestimmungen definieren einen Rahmen für Mindestqualitäten und Grundanforderungen an einen Universaldienst, den die Mitgliedsstaaten in nationales Recht umsetzen müssen. Die Implementierung im deutschen Postrecht wird im Folgenden erläutert.

2.1.2 Nationale Ebene

Die verfassungsrechtliche Grundlage des Universaldienstes im deutschen Postsektor ergibt sich aus Art. 87 f GG. Demnach obliegt dem Bund im Postbereich die Gewährleistung „flächendeckend angemessener und ausreichender Dienstleistungen“. Der Staat trägt der Sicherung einer Mindestversorgung Rechnung durch vornehmlich zwei

⁵ Art. 7 Abs. 2 verweist auf RL 2004/17/EG zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste. Unklar ist, warum der Gesetzgeber diese Richtlinie als Norm angibt, da diese auf öffentliche Auftraggeber bzw. Auftraggeber in den genannten Sektoren anzuwenden ist, die entsprechende Dienstleistungen für ihren eigenen Bedarf vergeben (wenn also etwa die BNetzA die Versendung ihrer eigenen Post ausschreiben würde). Die Angabe der RL 2004/18/EG wäre nach unserem Ermessen besser geeignet.

⁶ Prinzipiell können auch weitere Finanzierungsmechanismen zur Anwendung kommen, die allerdings im Einklang mit dem EG-Vertrag stehen müssen.

Rechtsquellen: Postgesetz (PostG) und Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV).

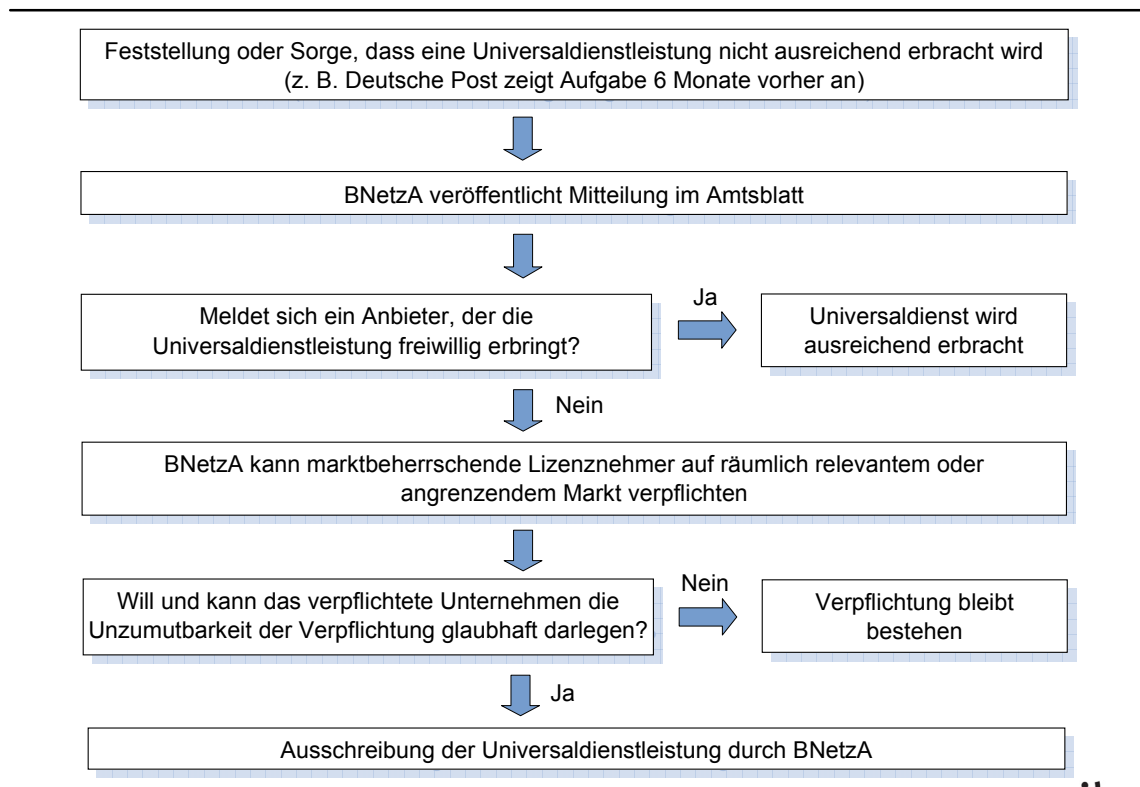
Hierzu sind die Regelungen der §§ 11-17 PostG sowie § 52 Abs. 12 PostG relevant. Gemäß § 52 PostG war die DPAG für den Zeitraum der gesetzlichen Exklusivlizenz zur Erbringung von Universaldienstleistungen verpflichtet; für diesen Zeitraum galten die Regelungen zum Universaldienst der §§ 12-17 PostG nicht, die erst mit der vollständigen Marktöffnung am 1.1.2008 wirksam geworden sind.

Nach § 11 Abs. 1 PostG sind Universaldienstleistungen als eine flächendeckende Mindestversorgung mit Postdienstleistungen in fest definierter Qualität zu einem erschwinglichen Preis definiert. Beschränkt ist der Universaldienst nach § 1 PUDLV auf folgende Postdienstleistungen: die Beförderung von Briefsendungen, die Beförderung adressierter Pakete mit einem Einzelgewicht nicht über 20 Kilogramm und die Beförderung von Zeitschriften oder Zeitungen (durch Postunternehmen).

§ 11 Abs. 2 PostG ermächtigt die Bundesregierung, eine Post-Universaldienstleistungsverordnung zu erlassen. Diese wurde am 21.12.1999 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und ist rückwirkend zum 1.1.1998 in Kraft getreten. Sie setzt die relevanten europäischen Rahmenrichtlinien in deutsches Recht um. Die PUDLV konkretisiert zudem die Bestimmungen des PostG, indem sie Inhalte und Umfang des Universaldienstes festlegt. So wird konkret definiert, welche Postdienstleistungen der Grundversorgung dienen. Zudem regelt sie Qualitätsmerkmale der Beförderung von Briefen, Paketen sowie Zeitungen und Zeitschriften und definiert hinsichtlich der Erschwinglichkeit von Universaldiensten preisliche Höchstgrenzen. §§ 2 und 3 PUDLV regeln Qualitätsmerkmale der Brief- bzw. Paketbeförderung. Hier werden Mindestleistungen wie etwa die Anzahl und Dichte stationärer Einrichtungen, die Versorgung mit Briefkästen, die Frequenz der Leerung von Briefkästen bzw. weiterer zur Einlieferung von Briefsendungen vorgesehener Einrichtungen, Laufzeitziele etc. konkret bestimmt.

Die Sicherstellung der in der PUDLV determinierten politischen Wünsche bezüglich Inhalt, Umfang und Qualität von Universaldiensten ist Aufgabe der Bundesnetzagentur (BNetzA). Abbildung 1 illustriert die Vorgehensweise der BNetzA nach den Bestimmungen des PostG für den Fall, dass die Universaldienstleistung nicht in ausreichender Qualität, d. h. nicht in den nach PUDLV geforderten Vorgaben, erbracht wird.

Abbildung 1: Verfahren zur Auferlegung von Universaldienstpflichten nach PostG



Quelle: Eigene Darstellung.

wik

Wenn nach § 12 Abs. 1 PostG nach Ansicht der BNetzA feststeht oder zu besorgen ist, dass eine Universaldienstleistung nicht ausreichend oder angemessen erbracht wird, ist jeder Lizenznehmer mit einem Jahresumsatz im lizenzierten Bereich von mehr als EUR 500.000 (Basis: Vorjahr) verpflichtet, nach Maßgabe der §§ 13-17 PostG zur Erbringung der Universaldienstleistung beizutragen. Die BNetzA muss dann die Unterverorgung nach § 13 PostG im Amtsblatt veröffentlichen. Meldet sich innerhalb eines Monats nach Veröffentlichung kein Unternehmen, das die Leistung freiwillig und ohne Kompensation nach § 15 PostG erbringen möchte, kann die BNetzA einen oder mehrere Lizenznehmer, die auf dem räumlich relevantem oder angrenzendem Markt beherrschend sind, zur Übernahme des Universaldienstes verpflichten. Kann das verpflichtete Unternehmen glaubhaft darlegen, dass die Verpflichtung zur Erbringung der Universaldienstleistungen einen wirtschaftlichen Nachteil verursacht, hat die BNetzA nach § 14 PostG die Dienstleistung, die den wirtschaftlichen Nachteil versuchen würde, auszuschreiben. Die Regulierungsbehörde kann jedoch von einer Ausschreibung absehen, „wenn eine Ausschreibung nicht zweckmäßig erscheint“.⁷ Nach § 14 Abs. 2 PostG ist

⁷ Dem logischen Verständnis nach wird der Universaldienst allerdings bis zu einer weiteren Lösung zunächst durch das verpflichtete Unternehmen erbracht. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn die Behörde gemäß § 14 Abs. 1 Satz 2 PostG von einer Ausschreibung absehen kann, sofern diese als nicht zweckmäßig erscheint (wenn etwa nur ein Unternehmen als potenzieller Bieter in Fra-

dabei die Universaldienstleistung „an denjenigen leistungsfähigen, zuverlässigen und fachkundigen Bewerber zu vergeben, der den geringsten finanziellen Ausgleich dafür verlangt.“

Das PostG gibt der BNetzA durch § 14 Abs. 4 die Regelungsbefugnis zur Ausschreibungsfestlegung und zum Ausschreibungsverfahren. Nach § 14 Abs. 4 Satz 2 muss die BNetzA Durchführungsregeln für das Ausschreibungsverfahren festlegen. Diese müssen den Prinzipien der Objektivität, Nachvollziehbarkeit und Diskriminierungsfreiheit entsprechen, die auf dem EG-Primärrecht basieren. Vor der Ausschreibung muss die BNetzA im Einzelnen den Ausschreibungsgegenstand, das betreffende Gebiet sowie die Kriterien zur Bewertung der erforderlichen Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde festlegen.

Das PostG gibt also einen klaren Mechanismus vor, nach dem die BNetzA die Sicherstellung des Universaldienstes gewährleisten soll. Für den hier betrachteten Fall der möglichen Ausschreibung von Universaldiensten bedeutet dies, dass die Behörde 1. die Verfahrensregeln für eine Ausschreibung und 2. den konkreten Ausschreibungsgegenstand, den Erbringungsort sowie Eignungskriterien für die Bieter festlegen muss. Allerdings schreibt das PostG hierzu keine konkreten Normen oder Gesetze vor, an die sich die Behörde zu halten hat – abgesehen von der Vorgabe, dass die Regeln der Ausschreibung objektiv, nachvollziehbar und diskriminierungsfrei sein müssen. Darüber hinaus gibt es im europäischen Raum auch noch keinen Präzedenzfall einer Ausschreibung von Post-Universaldienstleistungen. Vor diesem Hintergrund zeigt der folgende Abschnitt 2.2 den ausschreibungsrechtlichen Handlungsspielraum der BNetzA auf.

2.2 Ausschreibungsrechtliche Rahmenbedingungen

Zunächst stellt sich die Frage, welches Recht auf die Ausschreibung von Post-Universaldiensten überhaupt anwendbar ist. Zur Disposition stehen das Vergaberecht und das allgemeine EU-Primärrecht.

Wichtig aus juristischer Perspektive ist zunächst die grundsätzliche Unterscheidung zwischen *Submission* und *Lizitation*. Dem Vergaberecht etwa liegt das Submissionsprinzip zugrunde, d. h. eine Ausschreibung wird als Submission definiert. Bei einer Lizitation dagegen, gleichsam das Pendant zur so genannten englischen Auktion⁸ auf der Nachfragerseite, mindern die Bieter in einem iterativen Verfahren so lange ihre Gebote,

ge käme). Dann gilt die bestehende Verpflichtung gegenüber dem Unternehmen, das dann entsprechend des bereits gegenüber der BNetzA angezeigten wirtschaftlichen Nachteils nach § 15 Abs. 1 und 2 PostG eine Ausgleichszahlung erhält.

⁸ Bei englischen Auktionen wird der Preis ausgehend von einem Mindestpreis durch Abgabe eines höheren Gebotes gesteigert; vgl. Wolfstetter (1998), S. 2.

bis der vorletzte Bieter aus dem Wettbewerb ausscheidet und der Bieter mit dem niedrigsten Gebot den Zuschlag erhält.⁹

Eine vergleichbare Abgrenzung der beiden Begriffe liefert auch die ökonomische Literatur: „Wird nur maximal eine Einheit gehandelt, so liegt Wettbewerb nur auf einer der beiden Marktseiten vor, die andere Marktseite ist monopolistisch strukturiert. Bei monopolistischem Angebot sprechen wir von einer *Auktion*, auf der die Nachfrager konkurrieren. Ein Beispiel ist eine Kunstauktion, auf der ein einmaliges Kunstwerk an einen Bieter verkauft werden soll. Liegt jedoch ein Nachfragemonopol vor, so sprechen wir von einer *Ausschreibung*. Als Beispiel kann hier eine öffentliche Ausschreibung dienen, mittels derer der Nachfrager ein Gebäude mit eindeutig bestimmten Ausstattungsmerkmalen erstellen lassen will.“¹⁰ Letztere Situation liegt prinzipiell auch bei der Ausschreibung von Post-Universaldiensten vor. Im Folgenden verwendet die Studie daher den Begriff der Ausschreibung im Sinne einer Submission (juristisch) bzw. eines vorliegenden Nachfragemonopols (ökonomisch).

2.2.1 Grundkonstellation und leitende Fragestellungen

Ausgangslage ist eine bevorstehende Ausschreibung durch die BNetzA: Die Behörde möchte eine identifizierte Unterversorgung der Bevölkerung mit Post-Universaldienstleistungen ausschreiben. Nach Maßgabe des PostG erteilt sie hierbei den Zuschlag an einen geeigneten Bieter mit der geringsten Kompensationsforderung. In dieser Konstellation ist also der Auftraggeber der Leistung (BNetzA) nicht identisch mit dem Nutzer der Leistung (Bevölkerung bzw. Post-Kunde). Im Vergaberecht ist hingegen üblicherweise der Auftraggeber mit dem Nutzer der ausgeschriebenen Leistung identisch.

Wesentliches Merkmal einer Ausschreibung, die unter das Vergaberecht fällt, ist das Zustandekommen eines entgeltlichen Vertrag. Dies bedeutet, dass dem Auftragnehmer für die ausgeschriebene Leistung ein Entgelt gewährt wird: „Dort, wo als Gegenleistung ein geldwertes Recht vereinbart wird und die Werthaltigkeit dieses Rechts zum Zeitpunkt der Vereinbarung bestimmbar ist, entspricht die Gegenleistung einer Geldzahlung und ist folglich als Entgelt i. S. des § 99 I GWB einzuordnen.“¹¹ Die Ausschreibung einer Post-Universaldienstleistung würde also dann unter das Vergaberecht fallen, wenn die Frage nach der Entgeltlichkeit positiv beantwortet wird.

Wird umgekehrt festgestellt, dass kein entgeltlicher Vertrag vorliegt, fällt die betrachtete Ausschreibung unter das Primärrecht. Dies ist etwa bei der Ausschreibung einer Dienstleistungskonzession der Fall.

⁹ Vgl. hierzu Opitz (2003), S. 19, und die dort angegebene Literatur.

¹⁰ Güth (1993), S. 2. Allerdings gibt es in der ökonomischen Literatur auch davon abweichende Verwendungen dieser Begriffe. So versteht etwa Eisenbast (1999), S. 125, die Auktionierung auch als eine spezielle Ausgestaltung einer Ausschreibung.

¹¹ Jennert (2005), S. 134.

2.2.2 Vergaberecht

Das Vergaberecht ist in Deutschland in der Verdingungsordnung für Lieferungen und Leistungen, Teil A, (VOL/A) verankert. Diese Verordnung setzt die europäischen Vorgaben der Vergaberichtlinien RL 2004/17/EG und RL 2004/18/EG um. Wesentliche Vergabegrundsätze dieser Richtlinien bzw. der VOL/A sind:

- Diskriminierungsverbot,
- Leistungsvergabe ausschließlich an „...fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Bewerber...“,
- Leistungsvergabe zu „...angemessenen Preisen...“,
- Eindeutige Leistungsbeschreibung.

Als mögliche Vergabeverfahren kommen in Betracht:

1. Offenes Verfahren (öffentliche Aufforderung einer unbeschränkten Zahl von Unternehmen zur Angebotsabgabe),
2. Nichtoffenes Verfahren (Aufforderung eines begrenzten Teilnehmerkreises zur Angebotsabgabe, in der Regel mit vorheriger Aufforderung zur Abgabe von Teilnahmeanträgen),
3. Verhandlungsverfahren (Leistung wird – ggf. nach Verhandlungen mit mehreren Unternehmen – an ein bestimmtes Unternehmen vergeben, mit oder ohne vorherigem Teilnahmewettbewerb).

Überschreitet der Auftrag einen bestimmten Schwellenwert (hier: EUR 133.000 für oberste Bundesbehörden), dann ist seit 2006 zudem der Wettbewerbliche Dialog möglich.¹² Dieses Verfahren ist in erster Linie für öffentlich-private Partnerschaften aufgrund des engeren Spielraums öffentlicher Haushalte eingeführt worden und dürfte für die hier betrachteten Post-Universaldienstleistungen nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Von zentraler Bedeutung bei einer Ausschreibung sind die Vergabeunterlagen. Diese umfassen das Anschreiben mit der Aufforderung zu einer Angebotsabgabe sowie die Verdingungsunterlagen. Letztere enthalten mit der Leistungsbeschreibung das Kernstück der Vergabeunterlagen; daneben können sie auch noch ggf. technische Unterlagen oder sonstige vertragliche Bestandteile enthalten. Eine korrekte, möglichst detaillierte und transparente Leistungsbeschreibung ist die Voraussetzung für die Kalkulation

¹² Bei Auftragswerten unterhalb der der Schwelle wird die VOL/A über das Haushaltsgrundsätzegesetz, die Bundeshaushaltsordnung und entsprechende Verwaltungsvorschriften in Kraft gesetzt. Bei Auftragswerten oberhalb der Schwelle erfolgt der Verweis auf die VOL/A über die die EU-Vergaberichtlinien, das GWB sowie die Vergabeverordnung. Vgl. hierzu näher Bernhardt (2005), S. 10.

und Ausarbeitung der Bewerberangebote; umgekehrt ermöglicht sie dem Auftraggeber die Vergleichbarkeit der Angebote.¹³

Dem Auftraggeber stehen dabei grundsätzlich zwei Arten der Leistungsbeschreibung zur Verfügung: Bei einer konstruktiven Leistungsbeschreibung gliedert der Auftraggeber die erwünschten Leistungen in einem Leistungsverzeichnis in einzelne Teilleistungen auf und beschreibt diese. Diese Variante findet Anwendung, wenn jede einzelne Leistung im Vorfeld feststeht und beschrieben werden kann. Eine funktionale Leistungsbeschreibung dagegen beschreibt die gewünschte Leistung als Aufgabenstellung mit mehr oder weniger bestimmten Leistungs- bzw. Funktionsanforderungen. In der Praxis findet sich regelmäßig eine Kombination beider Arten wieder, da oftmals einige Elemente der Leistung exakt beschrieben werden können, andere wiederum weniger.¹⁴

Weiterhin müssen Aufträge oberhalb des Schwellenwertes europaweit ausgeschrieben werden. Die entsprechenden Vorschriften, basierend auf den Vorgaben der RL 2004/18/EG, sind in einem gesonderten Abschnitt der VOL/A (Abschnitt 2), enthalten, der auch die Vorgaben des Abschnitts für Aufträge unterhalb der Schwelle (Abschnitt 1, so genannte Basisparagrafen) umfasst.

Die VOL/A gibt eine einstufige Angebotsabgabe vor; die Gebote müssen verdeckt abgegeben werden und bis zum Zeitpunkt der Öffnung verschlossen bleiben. Diese beiden Vorgaben schließen mehrstufige Verfahren, wie etwa bestimmte Auktionsformen (z. B. Holländische oder Englische Auktion), aus.

2.2.3 Primärrecht

Liegt bei der Leistungsvergabe kein entgeltlicher Vertrag vor, so ist das Vergaberecht nicht anwendbar. In diesem Fall müssen zumindest die primärrechtlichen Vorgaben des EG-Vertrages beachtet werden. Für diese Kategorie hat die EU-Kommission eine Mitteilung herausgegeben, in der Mindestanforderungen an die Auftragsvergabe dargestellt werden.¹⁵ Die Mitteilung gibt keine rechtsverbindlichen Regeln vor, sondern interpretiert die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Zur breiten Palette von Aufträgen, die nicht unter das Vergaberecht fallen, zählen u. a. Aufträge unterhalb der Schwellenwerte oder die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen. Letztere sind dadurch gekennzeichnet, dass der Auftragnehmer anstelle eines Entgeltes das wirtschaftliche Nutzungsrecht erhält und das mit der Verwertung des Nutzungsrechts verbundene wirtschaftliche Ertragsrisiko trägt, abhängig von der unternehmerischen Leis-

¹³ Vgl. Burgi (2007), S. 461.

¹⁴ Vgl. Burgi (2007), S. 462.

¹⁵ Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen, Amtsblatt C 179, 1.8.2006, S. 2-7.

tion. Das wirtschaftliche Ertragsrisiko wird als das entscheidende Abgrenzungsmerkmal gegenüber einem Dienstleistungsauftrag angesehen.¹⁶

Eine europaweite Ausschreibung ist dann erforderlich, wenn die Aufträge Binnenmarkt-relevanz besitzen. Der EuGH geht davon aus, dass es Aufträge gibt, die etwa aufgrund ihrer sehr geringen wirtschaftlichen Relevanz für ausländische Bieter nicht von Interesse sind und für die folglich das EG-Recht keine Anwendung findet. Dabei muss der Auftraggeber entscheiden, ob Binnenmarktrelevanz gegeben ist oder nicht. Kommt die EU-Kommission in einem nachträglichen Verfahren zu dem Schluss, dass ein Vergabeverfahren entgegen der Auffassung der Vergabestelle binnenmarktrelevant ist, kann sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

Bei Fällen mit Binnenmarktrelevanz, aber ohne Zuordnung zum Vergaberecht, empfiehlt die Mitteilung der Kommission im Wesentlichen die Einhaltung folgender Grundsätze des EG-Vertrages: freier Warenverkehr (Artikel 28 EG-Vertrag), Niederlassungsfreiheit (Artikel 43), Dienstleistungsfreiheit (Artikel 49), Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung, Transparenz, Verhältnismäßigkeit und gegenseitige Anerkennung. Darüber hinaus gibt die Kommission konkrete Empfehlungen bezüglich folgender Punkte:

- Bekanntmachung: Sicherstellung einer angemessenen Bekanntmachung und Wege dazu.
- Auftragsvergabe: Diskriminierungsfreie Beschreibung des Auftragsgegenstandes, Zugangsgleichheit für alle Wirtschaftsteilnehmer, angemessene Fristen, Transparenz und Objektivität.
- Rechtsschutz: Möglichkeit der Nachprüfbarkeit, ob das Vergabeverfahren unparteiisch durchgeführt worden ist.

Insgesamt ist das EG-Primärrecht weniger restriktiv als das Vergaberecht und räumt dem Auftraggeber einen größeren Handlungsspielraum ein.

2.3 Schlussfolgerungen

Für eine mögliche Ausschreibung von Post-Universaldiensten gibt das Postrecht der BNetzA einen Handlungsrahmen vor, an dem sie sich orientieren muss. So gibt das PostG relativ eindeutig vor, welche Schritte die BNetzA im Falle einer Unterversorgung einzuleiten hat. Allerdings gibt das Postrecht keinen Anhaltspunkt für die konkrete Aus-

¹⁶ Vgl. Jennert, S. 134. Eine Dienstleistungskonzession kann im Falle der Vergabe von Post-Universaldienstleistungen allerdings ausgeschlossen werden. Wesentliches Merkmal von Universaldienst-Ausschreibungen ist ja gerade die Kompensation des Auftragnehmers dafür, dass per se kein positiver Ertrag möglich ist.

gestaltung der Ausschreibung. Ebenso bleibt unklar, ob und ggf. welche ausschreibungsrechtlichen Vorschriften die BNetzA einhalten muss.

Bei der Frage, welches Recht bei der Vergabe von Post-Universaldienstleistungen zu beachten ist, stehen entweder das Vergaberecht oder das Primärrecht zur Disposition. Die rechtswissenschaftliche Literatur und Praxis liefern hierfür derzeit keine klare Antwort. Einerseits spricht der grundsätzliche Charakter, also die Ausschreibung einer Leistung, für die Anwendung des Vergaberechts. Andererseits ist derzeit unklar, ob es sich bei dem Ausgleichsmechanismus um einen (hierfür erforderlichen) entgeltlichen Vertrag handelt.

In jedem Fall sollte die BNetzA bei der Auftragsvergabe zumindest die Vorgaben des EG-Vertrages (Primärrecht) beachten. Solange die Anwendbarkeit des Vergaberechts ungeklärt ist, erscheint eine Orientierung am (restriktiveren) Vergaberecht empfehlenswert. Ein Verfahren, das den Vorschriften des Vergaberechts genügt, erfüllt in aller Regel gleichzeitig die weniger restriktiven Vorgaben des Primärrechts.

3 Mögliche Ausschreibungsgegenstände

3.1 Fragestellung und Methodik

Dieses Kapitel geht der Frage nach, für welche Teile des postalischen Universaldienstes ein Rückzug der Deutschen Post AG (DPAG) möglich erscheint, und ob daraus eine potentielle Unterversorgung resultieren kann.

Ausgangspunkt für die Überlegungen sind die gesetzlichen Anforderungen an den postalischen Universaldienst, die in der Post-Universaldienstverordnung (PUDLV) definiert sind. Es wird untersucht, inwieweit die einzelnen Anforderungen als potentielle Ausschreibungsgegenstände in Frage kommen. Neben technisch-ökonomischen Anforderungen, die sich im Wesentlichen aus der Separierungsfähigkeit einzelner Dienstleistungen und Dienstleistungselemente ergeben, spielen wettbewerbliche Aspekte eine Rolle: Eine Dienstleistung kann nur dann zum Gegenstand einer Ausschreibung werden, wenn der Markt (die Gesamtheit aller Marktteilnehmer einschließlich des Incumbents) sie nicht freiwillig bereitstellt. Dabei beeinflusst die Wettbewerbsintensität in dem betreffenden Segment auch die Wahrscheinlichkeit, ob sich der Incumbent, d. h. die Deutsche Post, aus Teilbereichen der Universaldiensterbringung zurückzieht.¹⁷

Die Argumentation geht von aktuellen und aller Wahrscheinlichkeit auch für die nächsten (z. B. vier bis sechs) Jahre herrschenden Marktbedingungen aus. Es wird angenommen, dass sich an der marktbeherrschenden Stellung der Deutschen Post AG in den kommenden Jahren nicht grundsätzlich etwas ändern wird.¹⁸ Ebenso wird davon ausgegangen, dass die PUDLV in diesem Zeitraum im Wesentlichen unverändert Bestand haben wird.¹⁹ Sowohl für die Wettbewerbsentwicklung als auch für die Gestaltung der Post-Universaldienstleistungen sind mittel- und langfristige Änderungen denkbar, die im Rahmen dieses Diskussionspapiers nicht adressiert werden können. Gleichwohl besteht die Möglichkeit, dass grundlegende Änderungen in den Marktbedingungen und

¹⁷ An dieser Stelle wird von der Frage abstrahiert, wer etwaige Ausgleichszahlungen finanziert. Der zentrale Finanzierungsmechanismus, der laut deutschem Postgesetz herangezogen werden kann, besagt, dass alle Lizenznehmer, die einen Umsatz von mehr als EUR 500.000 im lizenzierten Bereich erwirtschaften, sich entsprechend ihres Umsatzanteils an der Finanzierung beteiligen müssen (per Einzahlung in einen Kompensationsfonds). Solange die Deutsche Post AG den mit Abstand höchsten Umsatz im lizenzierten Bereich erzielt, muss sie demnach auch für den größten Anteil der Ausgleichsleistungen aufkommen. Dieser Finanzierungsmechanismus allein bewirkt, dass – solange die Deutsche Post über eine marktbeherrschende Stellung verfügt – ihr Anreiz deutlich vermindert wird, sich aus der Erbringung einzelner postalischer Universaldienstleistungen zurückzuziehen, da sie sonst ggf. ihre Wettbewerber alimentieren müsste.

¹⁸ Selbst in Schweden, wo der Briefmarkt seit 1993 liberalisiert ist, verfügt die schwedische Post mit einem Sendungsmengenanteil von über 90 % nach wie vor über eine marktbeherrschende Stellung. Da die Deutsche Post seit der vollständigen Marktöffnung über weit reichende Möglichkeiten der Preis- und Leistungsgestaltung insbesondere im Massensendungsbereich verfügt, steht nicht zu erwarten, dass sich die Entwicklung in Deutschland grundsätzlich von der Entwicklung beispielsweise in Schweden unterscheiden wird.

¹⁹ Diese Annahme ist insofern kritisch, als die Bundesregierung eine Revision der PUDLV in Aussicht gestellt hat.

Anpassungen in der PUDLV, die auch durch die Markt- und Nachfrageentwicklung erforderlich werden könnten, dazu führen, dass die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten potentieller Unterversorgungstatbestände sinkt.²⁰

Tabelle 1 fasst potentielle Dienstleistungseinschränkungen durch die Deutsche Post zusammen. Auf Basis der aufgelisteten potentiellen Leistungseinschränkungen im postalischen Universaldienst wird anschließend analysiert, ob eine Leistungseinschränkung aus technischer und ökonomischer Sicht möglich (oder sogar wahrscheinlich) ist. Im Rahmen der ökonomischen Analyse wird darüber hinaus zu diskutieren sein, ob die fragliche Leistung bereits durch den Wettbewerb erbracht wird, so dass aus Marktsicht keine Unterversorgung im Bereich der Post-Universaldienstleistungen vorliegt.

20 Sollten sich die Wettbewerbsverhältnisse grundlegend ändern, d. h. die Deutsche Post würde an breiter Front ihre marktbeherrschende Stellung verlieren, dann müssten auch einzelne Vorgaben der PUDLV in Frage gestellt werden. So ist es beispielsweise kaum denkbar, in einem Wettbewerbsmarkt mit vielen regional und national tätigen Briefdienstleistern die Brieflaufzeit sinnvoll so zu regulieren, dass aus Marktsicht 80 % der Briefsendungen (mit einer Einlieferungsmenge von weniger als 50 Stück) am nächsten Werktag zugestellt werden. Es stellt sich hier eher die grundsätzliche Frage, ob es überhaupt angemessen ist, in einem Wettbewerbsmarkt derartige Qualitätsziele zu setzen, die gleichzeitig auch eine Einschränkung möglicher Geschäftsmodelle mit sich bringen können. In einem Wettbewerbsmarkt bestimmt letztendlich die Nachfrage, welche Briefprodukte (mit welchen Laufzeiten) sich am Markt etablieren können.

Tabelle 1: Vorgaben der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) und potentielle Dienstleistungseinschränkungen durch die DPAG

Vorgaben der Post-Universaldienstleistung (PUDLV)	Beispiele für Dienstleistungseinschränkungen durch die Deutsche Post AG
Beförderungsgegenstand	
Briefsendungen – Einzelsendungen (Einlieferungsmenge < 50)	Deutsche Post stellt das Angebot einzelner oder aller Produkte ein, z. B. Einsammlung und Zustellung von Sendungen, die mit Briefmarken freigemacht sind (Einzelsendungen).
Briefsendungen – Massensendungen (Einlieferungsmenge ≥ 50)	
Zeitungen und Zeitschriften	
Paketsendungen	
Briefsendungen mit Zusatzleistungen (Einschreiben, Wertsendungen, Nachnahmesendungen und Eilsendungen)	Deutsche Post stellt das Angebot einzelner oder aller Zusatzleistungen (z. B. Wertsendungen) ein.
Qualitätsmerkmale der Dienstleistungserstellung	
<i>Wertschöpfungselement Zustellung</i> Frequenz/Häufigkeit der Zustellung - Werktägliche Zustellung (Mo-Sa) von Brief- und Paketsendungen	Deutsche Post stellt die Zustellung an einzelnen oder allen Werktagen ein.
<i>Wertschöpfungselement Zustellung</i> Ort der Zustellung und Flächendeckung - Wohn- oder Geschäftsadresse, sofern mit dem Empfänger nichts anderes vereinbart ist (z. B. Postfach) - Ausschluss von Hauszustellung nur bei erheblichen Zugangsproblemen und mit Information des Betroffenen	Deutsche Post schränkt die Zustellung an der Wohn- oder Geschäftsadresse ein (z. B. Zustellung an Sammelbriefkästen, die sich nicht direkt an der Wohnadresse befinden).
<i>Produkteigenschaft Brieflaufzeit</i> Laufzeitvorgabe für Briefsendungen mit einer Einlieferungsmenge < 50 Stück: 80 % E+1, 95 % E+2	Deutsche Post verlängert die Sendungslaufzeit von Einzelsendungen.
<i>Produkteigenschaft Paketlaufzeit</i> Paketlaufzeit: 80 % E+2	Deutsche Post verlängert die Laufzeit von Paketsendungen.
<i>Wertschöpfungselement Annahme²¹</i> Vorgaben für Stationäre Einrichtungen: - Anzahl: Mindestens 12.000; - Dichte: o In Gemeinden > 2.000 Einwohner; o In Gemeinden > 4.000 Einwohnern und Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen: Weglänge max. 2 km innerhalb zusammenhängend besiedelter Flächen; o In Landkreisen: je 80 qkm; - Dienstleistungsangebot: Abschluss von Brief- und Paketbeförderungsleistungen.	Deutsche Post verändert den Betrieb der stationären Einrichtungen. Verschiedene Varianten denkbar: - Einschränkung des Dienstleistungsangebots innerhalb einer Einrichtung (z. B. Ersatz einer Filiale mit vollem Sortiment durch einen Postpoint ohne Möglichkeit der Aufgabe von Einschreib- oder Wertsendungen) - Ersatzlose Schließung von stationären Einrichtungen

²¹ Die Vorhaltung von Abholungsmöglichkeiten ist in der PDLV geregelt, ohne konkrete Verknüpfung mit den Vorgaben der PUDLV. Somit handelt es sich nicht um einen notwendigen Bestandteil des Dienstleistungsangebots einer stationären Einrichtung.

Wertschöpfungselement Annahme Vorgaben für Briefkästen: <ul style="list-style-type: none"> - i. d. R. Weglänge von max. 1 km in zusammenhängend bebauten Wohngebieten 	Deutsche Post reduziert das Briefkastennetz oder schafft es vollständig ab.
Wertschöpfungselement Annahme Leerungshäufigkeit bei Briefkästen <ul style="list-style-type: none"> - Werktägliche Einsammlung (Mo-Sa) von Briefsendungen, soweit zur Einhaltung des Laufzeitziels für Briefsendungen erforderlich 	Deutsche Post reduziert die Leerungshäufigkeit pro Woche.
Geographische Ausdehnung	
Landesweite Erbringung von Universaldienstleistungen	Deutsche Post zieht sich aus der Fläche zurück <ul style="list-style-type: none"> - Annahme und/oder Zustellung von Brief- und Paketsendungen werden regional eingestellt; - Einzelne Beförderungsgegenstände werden aus dem Dienstleistungsangebot entfernt (regional oder landesweit).
Preisgestaltung	
Erschwinglichkeit	Deutsche Post hebt die Preise für Sendungen bis 2.000 g über das erschwingliche Maß hinaus an. ²² Aber: DPAG unterliegt aufgrund ihrer marktbeherrschenden Stellung auch nach 2007 der Preisregulierung bei Einzelsendungen; damit voraussichtlich keine Gefährdung der Erschwinglichkeit, solange die Deutsche Post eine marktbeherrschende Stellung innehat.

Quelle: Eigene Darstellung.

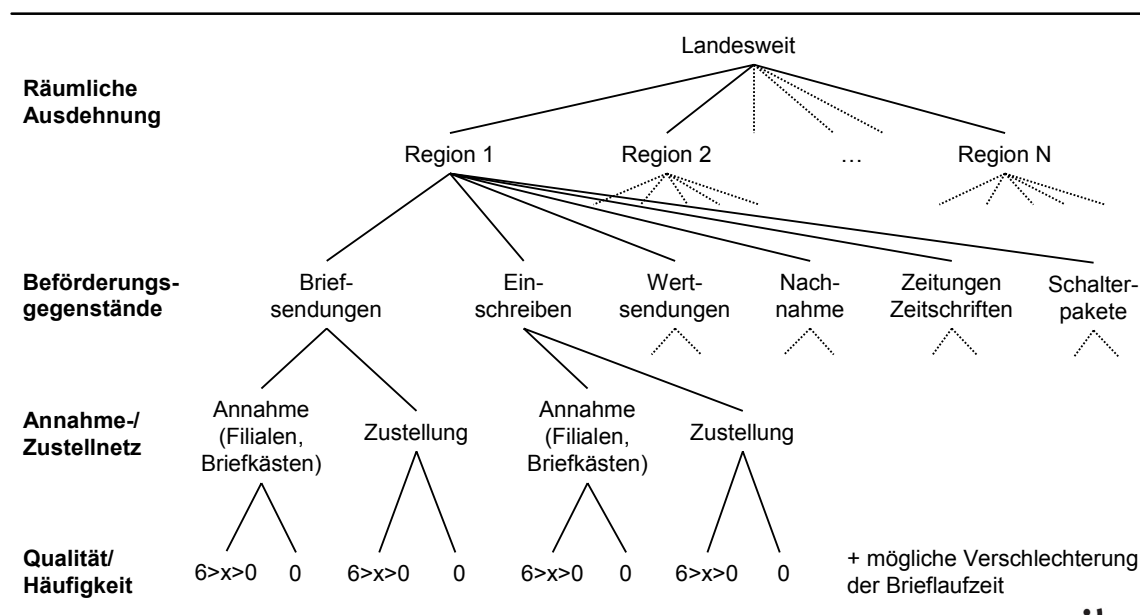
Die Vorgaben der PUDLV lassen sich unter folgende Kategorien subsumieren, mit deren Hilfe Dienstleistungselemente identifiziert werden können, bei denen eine Unterver-sorgung möglich erscheint:

- Räumliche Abdeckung der Postdienstleistungserbringung (landesweit, regional),
- Beförderungsgegenstände/Sendungsarten mit und ohne Zusatzleistungen, z. B. Briefsendungen, Briefsendungen mit Zusatzleistungen sowie Schalterpakete,
- Wertschöpfungselemente Annahme (stationäre Einrichtungen und Briefkästen) und Zustellung,
- Häufigkeit und Qualität der Dienstleistungserbringung: Annahme, Leerung der Briefkästen und Zustellung, sowie Sendungslaufzeiten.

²² Die Vorgabe der Erschwinglichkeit gilt nicht für Briefsendungen mit Zusatzleistungen (§ 6 Abs. 1 PUDLV), d. h. die DPAG kann die Preise erhöhen, wenn die Kosten der Dienstleistungserbringung dies erforderlich machen. Wird ein Postunternehmen zur Erbringung von Universaldienstleistungen verpflichtet, so gilt der Preis als erschwinglich, der sich an den Kosten der effizienten Leistungserbringung orientiert (§ 6 Abs. 2 PUDLV).

Eine Kombination dieser vier Kategorien gestattet es, die verschiedenen Varianten potentiell möglicher Unterversorgungen bei den Post-Universaldienstleistungen – in Anlehnung an die Vorgaben der PUDLV – systematisch zu erfassen. Das nachfolgende Baumdiagramm spannt das Spektrum denkbarer Kombinationen auf.

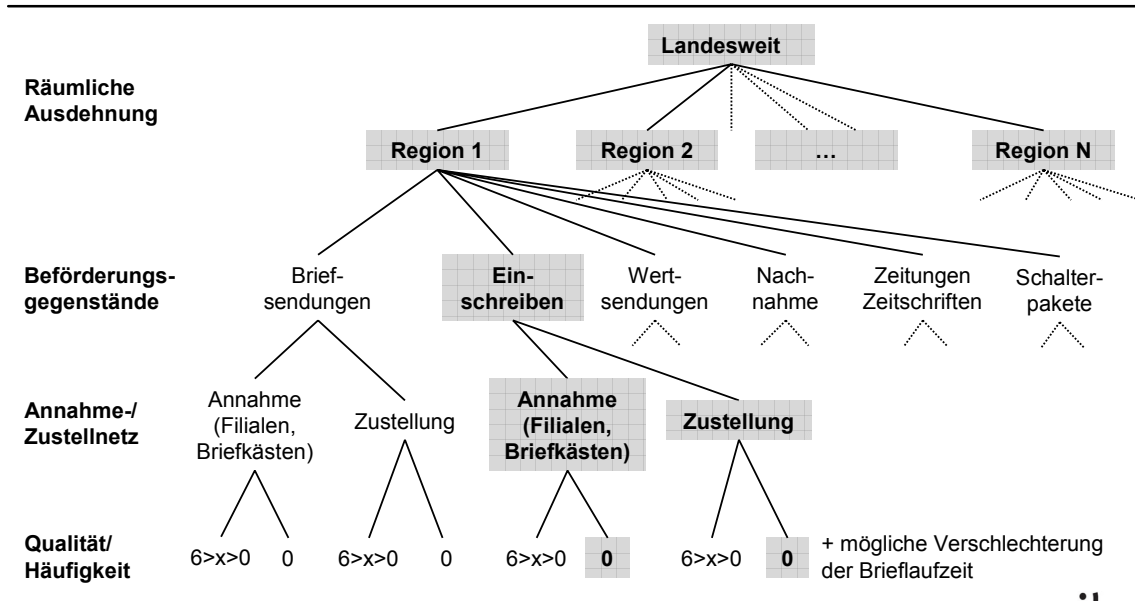
Abbildung 2: Spektrum denkbarer Unterversorgungstatbestände



Quelle: Eigene Darstellung.

Das Baumdiagramm wird wie folgt gelesen (Abbildung 3, die grau hinterlegten Felder beschreiben die jeweilige Auswahl). Die DPAG möchte landesweit den Dienst „Einschreiben“ nicht mehr anbieten, d. h. in allen Regionen des Landes (Kategorie „Räumliche Ausdehnung“) werden Einschreibsendungen (Kategorie „Beförderungsgegenstände“) an keinem Werktag mehr angenommen oder zugestellt (Kategorie „Annahme-/Zustellnetz“). Die Kategorie „Qualität/Häufigkeit“ nimmt den Wert „0“ an.

Abbildung 3: Beispiel: Landesweite Einstellung des Produktes „Einschreiben“



Quelle: Eigene Darstellung.



Die einzige Vorgabe der PUDLV, welche sich nicht direkt einer der fünf genannten Kategorien zuordnen lässt, sind die Qualitätsziele zur Brief- bzw. Paketlaufzeit. Diese Qualitätsanforderungen stellen ein Produktmerkmal dar, das sich aus einer Kombination mehrerer Kategorien ergibt. Die Zustellung einer Briefsendung am der Annahme folgenden Werktag ist landesweit dann gewährleistet, wenn ein Postunternehmen – oder mehrere kooperierende Postunternehmen – über ein flächendeckendes Annahme- und Zustellnetz (Räumliche Ausdehnung: Landesweit) verfügt, die Annahme und Zustellung an sechs Werktagen der Woche durchführt, und das Transportnetz mit Sortierzentren zwischen den Einsammlungs- und Zustellpunkten entsprechend organisiert hat.

Im Folgenden wird für die verschiedenen Dienstleistungselemente geprüft, ob es aus heutiger Sicht wahrscheinlich erscheint, dass die Deutsche Post sie landesweit oder regional einstellt, und ob daraus faktisch eine mögliche Unterversorgung bei den Post-Universaldienstleistungen resultieren könnte. Zur Beantwortung dieser Fragen werden für denkbare Kandidaten die folgenden Aspekte diskutiert:

- Abtrennbarkeit vom bestehenden Netz eines Postunternehmens und Kostenwirkungen: Ein Postunternehmen kann sich aus der Erbringung von einzelnen Postdienstleistungen bzw. Dienstleistungselementen nur dann zurückziehen, wenn eine Abtrennung organisatorisch-technisch möglich und ökonomisch sinnvoll ist. In der Diskussion wird von der These ausgegangen, dass ein Rückzug umso wahrscheinlicher ist, je einfacher eine Separierung vom bestehenden Netz des Postunternehmens durchzuführen ist. Gleichzeitig müssen bei einer Abtrennung direkte und indirekte Auswirkungen auf die Kosten des Postunternehmens berücksichtigt werden.

Neben direkten Kosteneinsparungen durch den Wegfall eines Elements können zusätzliche Kosten durch die Schaffung neuer Schnittstellen resultieren (Transaktionskosten). Zum anderen können die Durchschnittskosten verbleibender Dienstleistungen steigen, weil u. U. Verbund- und Skaleneffekte nicht mehr optimal genutzt werden können.

- Wettbewerbssituation und Nachfragewirkungen: Neben der technischen Umsetzbarkeit muss ein Postunternehmen mögliche Nachfrageeffekte berücksichtigen. In welchem Umfang führt die Veränderung der Dienstleistungsbereitstellung zu direkten Umsatzeinbußen? Inwieweit wird die Nachfrage der verbleibenden Dienstleistungen beeinflusst? Wie wirkt sich die Veränderung auf die Unternehmensreputation und das Geschäftsmodell des Postunternehmens aus? Der Umfang der möglichen Nachfragewirkungen wird wesentlich davon beeinflusst, ob Kunden Alternativen – beispielsweise andere Postdienstleister, aber auch andere Kommunikationsformen – zur Verfügung stehen. Gibt es hinreichend viele und einfach zugängliche Alternativen, fallen Nachfrageeffekte (*ceteris paribus*) deutlich stärker aus als in einer Welt ohne Alternativen. Bei der Diskussion der Nachfrageeffekte wird daher von der These ausgegangen, dass mit steigender Wettbewerbsintensität eine grundlegende Änderung der Dienstleistungsbereitstellung durch das etablierte Postunternehmen unwahrscheinlicher wird.²³ Gibt es darüber hinaus andere Postunternehmen, die die durch den Rückzug des etablierten Unternehmens entstehende Lücke schließen können, tritt das Problem der Unterversorgung im Bereich der Post-Universaldienste nicht auf. Die Post-Universaldienstleistung wäre dann nach wie vor durch den Markt (und nicht zwangsläufig durch ein einzelnes Unternehmen) gewährleistet.

Die Diskussion denkbarer Unterversorgungen schließt jeweils mit einer Schlussfolgerung, ob aus heutiger Sicht für die betrachtete Dienstleistung bzw. das Dienstleistungselement ein Risiko besteht, nicht mehr durch die Deutsche Post erbracht zu werden – und ob es infolgedessen zu einer Unterversorgung im Bereich der Post-Universaldienstleistung kommen kann.

3.2 Diskussion denkbarer Ausschreibungsgegenstände

Bei der Diskussion möglicher Unterversorgungsszenarien wird von der heutigen Situation ausgegangen, dass die Deutsche Post diese Dienstleistungen (seit Jahresbeginn 2008 ohne Universaldienstverpflichtung) landesweit in dem durch die PUDLV vorgegebenen Umfang erbringt. Folgende Dienstleistungen bzw. Dienstleistungselemente wer-

²³ Diese These gilt, solange ein Postunternehmen in der Ausgangssituation über einen erheblichen Marktanteil verfügt, der durch eine Änderung der Dienstleistungsbereitstellung substantiell gefährdet sein könnte. Verfügt ein Postunternehmen nur über einen kleinen Marktanteil, kann eine Änderung durchaus plausibel sein. Gleiches gilt, wenn die Änderung einen Bereich umfasst, der für das Unternehmen wirtschaftlich eine nachrangige Rolle spielt (beispielsweise der Wegfall eines Produktes, z. B. Wertsendung).

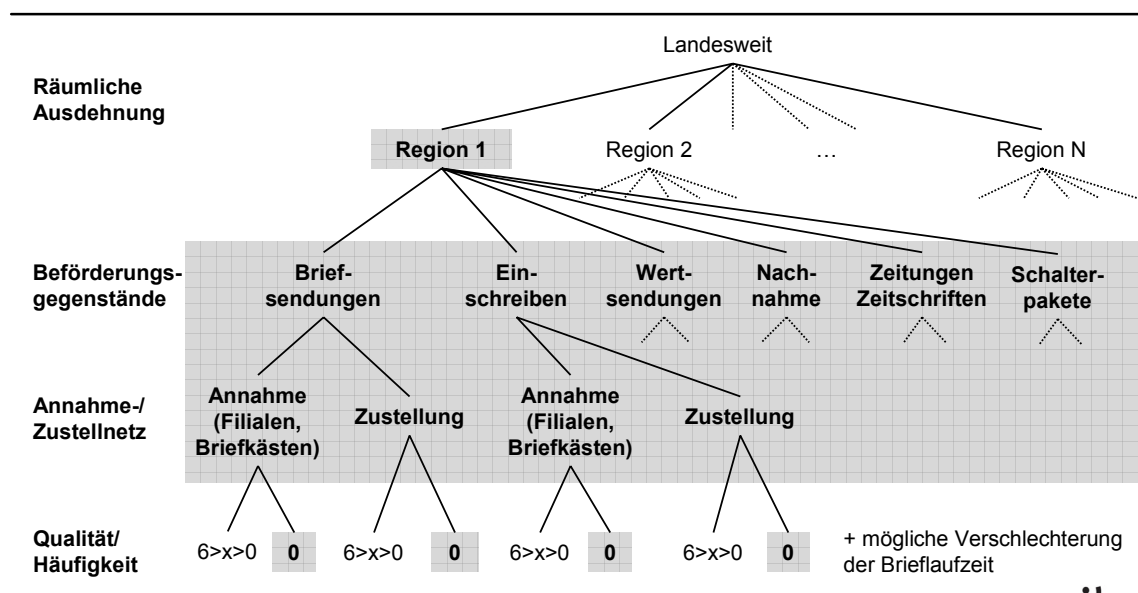
den dahingehend untersucht, ob ein Rückzug durch die Deutsche Post in der Praxis möglich ist. Dabei wird jeweils erörtert, ob eine landesweite oder eher eine regionale Einschränkung der Dienstleistungsbereitstellung zu erwarten ist:

1. Rückzug aus der Erbringung von Post-Universaldienstleistungen insgesamt,
2. Einschränkung des Dienstleistungsangebots auf bestimmte Sendungsarten,
3. Aufgabe der Zustellung,
4. Aufgabe des Filialnetzes,
5. Aufgabe des Briefkastennetzes,
6. Reduzierung der Zustellhäufigkeit,
7. Reduzierung der Einsammlungshäufigkeit,
8. Verlängerung der Sendungslaufzeiten.

3.2.1 Rückzug aus der Erbringung von Post-Universaldienstleistungen insgesamt

Der Fall, dass sich die Deutsche Post landesweit vollständig aus der Erbringung von Brief- und Paketdienstleistungen zurückziehen würde, ist aus heutiger Sicht nicht denkbar, da dies die Aufgabe des profitablen Kerngeschäfts des Unternehmens bedeuten würde.

Abbildung 4: Fall 1: Rückzug aus der Erbringung von Postdienstleistungen insgesamt in einer Region



Quelle: Eigene Darstellung.

Ebenso ist es schwer vorstellbar, dass die DPAG sich entscheidet, bestimmte Regionen vollständig aus der Versorgung mit Postdienstleistungen auszuschließen (Abbildung 4, beispielsweise eine nachfrageschwache Region wie Mecklenburg-Vorpommern). Die Aufgabe einer Region ist für die DPAG technisch und organisatorisch machbar und würde zu entsprechenden, spürbaren Kosteneinsparungen führen. Allerdings wäre die DPAG in diesem Moment kein flächendeckender Anbieter von Postdienstleistungen mehr. Sie würde damit das Alleinstellungsmerkmal verlieren, als einziger Briefdienstleister in jedem Winkel des Landes Briefe einzusammeln und zuzustellen. Dies hätte erhebliche Folgen für ihre Unternehmensreputation und macht sie angreifbarer für potentielle Wettbewerber. Auch im Paketgeschäft würde sich die Deutsche Post dem Risiko eines spürbaren Nachfragerückgangs aussetzen, da bereits heute ihre Wettbewerber flächendeckend Pakete zustellen. Vor diesem Hintergrund halten wir es mittelfristig nicht für wahrscheinlich, dass die Deutsche Post sich in einer Region komplett aus der Erbringung der Postdienstleistungen zurückzieht.

Schlussfolgerung

Uns erscheint es aus heutiger Sicht eher unwahrscheinlich, dass die Deutsche Post sich landesweit oder auf regionaler Ebene vollständig als Postdienstleister zurückzieht.

3.2.2 Einschränkung des Dienstleistungsangebots auf bestimmte Sendungsarten

Die Verringerung des Produktangebots beschreibt einen denkbaren Rückzug der Deutschen Post aus der Zustellung bestimmter Sendungsarten. Dies können herkömmliche, adressierte Brief- und Werbesendungen, Briefsendungen mit Zusatzleistungen, Zeitungen und Zeitschriften oder Paketsendungen sein. Ein landesweiter Rückzug aus der Zustellung bestimmter Sendungsarten impliziert, dass die Deutsche Post diese Dienste gar nicht mehr anbietet (also weder annimmt noch zustellt).

Ein vollständiger Rückzug aus der Beförderung und Zustellung von Briefsendungen, Schalterpaketen und Zeitungen und Zeitschriften ist aus unserer Sicht mittelfristig nicht zu erwarten, da diese Sendungen mengen- und umsatzmäßig eine wichtige Rolle im Geschäft der Deutschen Post spielen. Zudem ist der Wettbewerbsdruck sowohl bei Paketen als auch bei der Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften, und zunehmend auch bei der Zustellung von Briefsendungen, hoch, d. h. es gibt alternative Dienstleister. Gegen einen Rückzug mindestens bei den Einschreiben spricht die Einführung des Produktes „Einwurfeinschreiben“ durch die DPAG vor einigen Jahren. Sie hat mit dem „Einwurfeinschreiben“, bei welchem die Zustellung im Briefkasten oder Postfach lediglich durch die Unterschrift des Zustellers bestätigt wird, bereits eine kostengünstigere Alternative geschaffen. Die Bearbeitung in der Filiale unterscheidet sich bei der Annahme nicht, allerdings ist für ein Einwurfeinschreiben keine Abholmöglichkeit not-

wendig. Der etwas niedrigere Preis führt dazu, dass die aufwändigeren Übergabeeinschreiben wahrscheinlich seltener nachgefragt werden. Da Einschreibsendungen aber im Vergleich zu Standardbriefsendungen das drei- bis vierfache kosten,²⁴ dürfte ihr Umsatzanteil am Gesamtbriefumsatz durchaus spürbar sein.

Bei Wert- und Nachnahmesendungen stellt sich die Situation etwas anders dar, da sie vergleichsweise selten nachgefragt werden. Im Folgenden wird daher diskutiert, ob eine landesweite oder regionale Aufgabe dieser Sendungsarten mittelfristig möglich erscheint und ob damit eine Unterversorgung verbunden sein könnte.

Abtrennbarkeit vom bisherigen Netz der Deutschen Post und Kostenwirkungen

Die Deutsche Post kann ausgewählte Briefprodukte durch eine kurzfristig umsetzbare Einstellung des Angebots abschaffen. Eine landesweite Abschaffung von Nachnahme- und Wertsendungen hätte dabei wenig Auswirkungen auf die grundsätzliche Gestaltung der Wertschöpfungskette, sie kann aber zu spürbaren Kosteneinsparungen insbesondere im Filialbetrieb und in der Zustellung führen:

- Nachnahme- und Wertsendungen sind Produkte – ähnlich wie Paketsendungen –, die eine besondere Bearbeitung und eine besondere technische Ausstattung in der Filiale (und beim Zusteller) erfordern, z. B. bei der Erfassung der Sendung. Zudem sind Wertsendungen beratungsintensiv, es handelt sich aufgrund zahlreicher haftungsbedingter Einschränkungen um ein kompliziertes Produkt.
- Die Beförderung von Wertsendungen unterliegt zudem besonderen Sicherheitsvorgaben, die zusätzlich Kosten verursachen können.
- Die Zustellung von Nachnahme- und Wertsendungen ist zeit- und damit kostenaufwändiger. Wird der Adressat nicht angetroffen, muss entweder ein zweiter Zustellversuch durchgeführt oder eine Abholung in der nächsten Filiale ermöglicht werden. Hier entstehen zusätzliche Kosten bei der Zustellung und – im Falle der Abholung – beim Filialbetrieb.

Dem steht entgegen, dass die DPAG generell die Möglichkeit hat, bei Wert- und Nachnahmesendungen kostendeckende Preise zu setzen. Im Gegensatz zu Briefsendungen ohne Zusatzleistungen gibt es für diese Sendungsarten keine konkreten Vorgaben zur Erschwinglichkeit (vgl. § 6 Abs. 2 PUDLV).

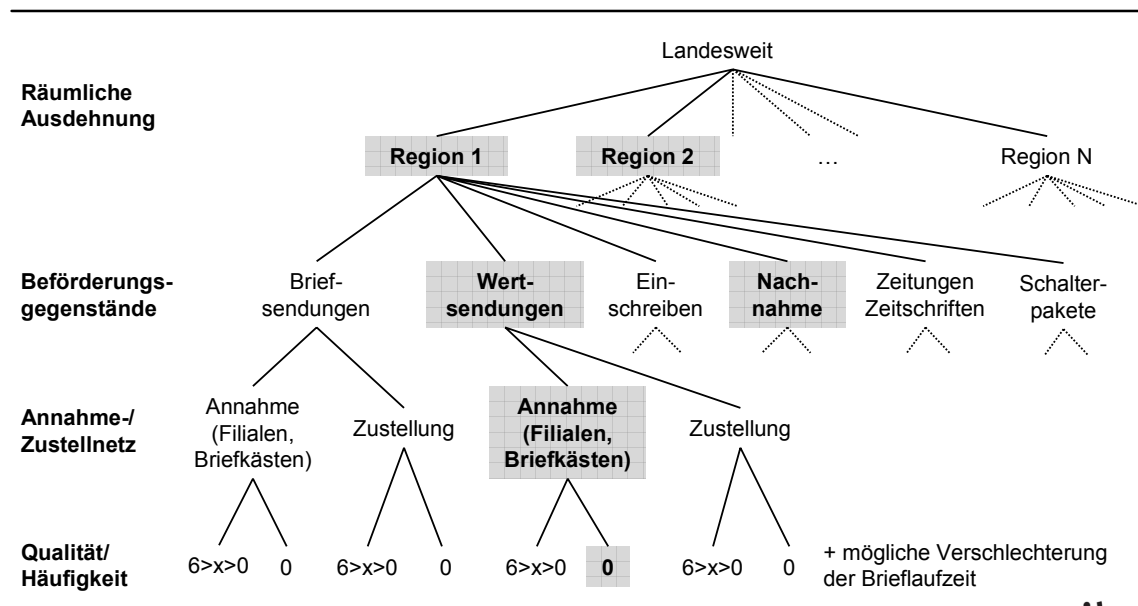
²⁴ Wird ein Standardbrief (EUR 0,55) als Übergabeeinschreiben verschickt, werden zusätzlich EUR 1,80 fällig, bei einem Einwurfeinschreiben beträgt der Zuschlag immer noch EUR 1,60; vgl. Deutsche Post AG (2008), S. 20 f.

Wettbewerbssituation und Nachfragewirkungen

Der Umfang der direkten nachfrageseitigen Effekte ist schwer zu quantifizieren, da die Deutsche Post Absatz- bzw. Umsatzzahlen weder für Wert- noch für Nachnahmesendungen veröffentlicht. Wir nehmen an, dass die Zahl der Wert- und Nachnahmesendungen deutlich niedriger ist als die Zahl der Einschreibsendungen.

Wert- und Nachnahmesendungen können auch von anderen Paket- oder Expressdienstleistern befördert und zugestellt werden (hinreichender Wettbewerb). Vor diesem Hintergrund haben Versender die Möglichkeit, auf andere Dienstleister auszuweichen. Im Bereich der Zustellung ist daher eine Unterversorgung mit diesen Dienstleistungen sowohl landesweit als auch regional unwahrscheinlich.

Abbildung 5: Fall 2: Einschränkung der Annahme von Wert- und Nachnahmesendungen in einigen Regionen



Quelle: Eigene Darstellung.

Es stellt sich daher lediglich die Frage, ob es im Bereich der Annahme zu einer Unterversorgung kommen kann, d. h. ob die DPAG dieses Angebot flächendeckend, in allen Filialen aufrechterhalten wird (Abbildung 5). Ein teilweiser Rückzug der DPAG würde damit eine Einschränkung des Dienstleistungsangebots in einem Teil ihrer Filialen zur Folge haben, welches ebenfalls in einer Untererfüllung des Post-Universaldienstes resultiert, da mit Ausnahme von Hermes (die bislang weder Wert- noch Nachnahmesendungen in ihrem Angebot haben) die anderen Paket- und Expressdienstleister nicht über flächendeckende Filialnetze verfügen.

In den letzten Jahren hat die Deutsche Post unterschiedliche Filialformate entwickelt, so u. a. den so genannten PostPoint, in dem lediglich Brief- und Paketsendungen aufgegeben werden können. Die Erweiterung des Dienstleistungsangebots auf Einschreiben wird diskutiert. Eine Abholung von Sendungen ist allerdings nicht vorgesehen.²⁵ Vor diesem Hintergrund wird klar, dass die Deutsche Post in der Lage ist, das Dienstleistungsangebot in ihren Verkaufsstellen über die Anpassung des Filialformates relativ einfach zu reduzieren. Die Nachfragewirkungen bei Produkten, die ohnehin vergleichsweise selten verlangt werden, wären ebenfalls sehr begrenzt. Ein vollständiger Wegfall der Produkte würde vermutlich Aufmerksamkeit erregen, eine Angebotseinschränkung in einem Teil der Filialen würde dagegen nur im Einzelfall auffallen.

Schlussfolgerungen

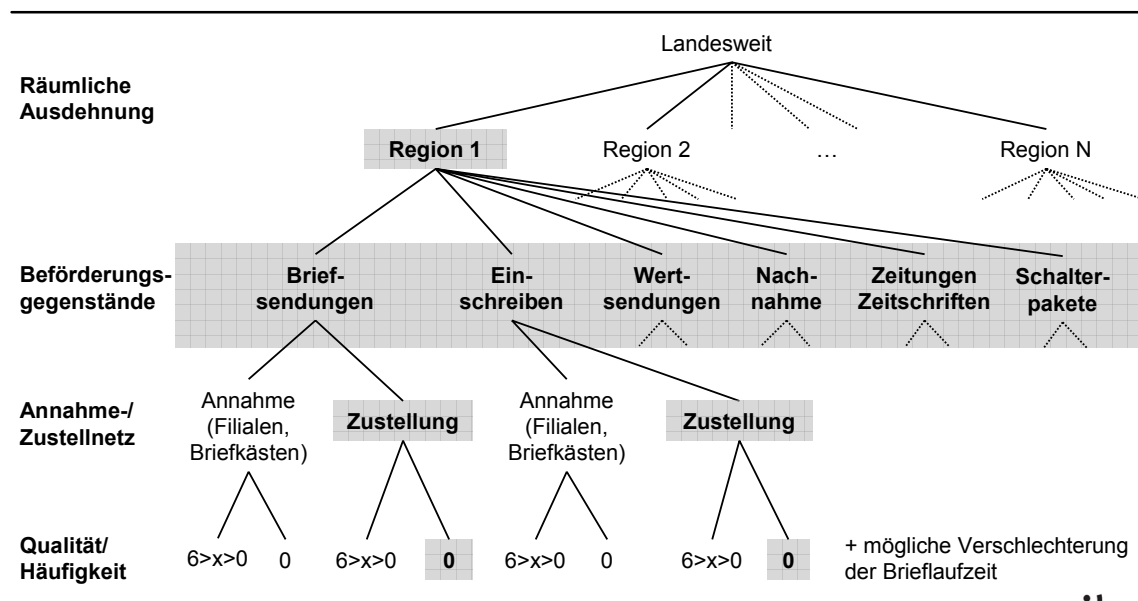
Einen landesweiten oder regionalen Rückzug von nachfragestarken Produkten, wie Brief- und Paketsendungen ohne Zusatzleistungen, und Einschreibsendungen halten wir aufgrund ihrer Bedeutung nicht für wahrscheinlich. Ebenso halten wir eine vollständige Aufgabe der Wert- und Nachnahmesendungen in dem Sinne, dass die Deutsche Post diese Sendungen weder annimmt noch zustellt, mittelfristig nicht für möglich. Möglich ist aus unserer Sicht hingegen, dass eine kleinere Zahl von Filialen als heute das Angebot wenig nachgefragter Sendungsarten vorhält. Dies bedeutet eine Ausdünnung des Dienstleistungsangebots in einem Teil der Verkaufsstellen und kann daher auf regionaler Ebene zu einer Unterversorgung führen (z. B. zu einem weniger flächendeckenden Angebot von Wertsendungen).

3.2.3 Aufgabe der Zustellung

Der Fall, dass sich die Deutsche Post landesweit vollständig aus der Zustellung von Brief- und Paketdienstleistungen zurückziehen würde, ist aus heutiger Sicht nicht denkbar, da es sich um das Kerngeschäft des Unternehmens handelt.

²⁵ Da die Abholung von Postsendungen nicht Teil des Post-Universaldienstes ist, sondern in der PDLV geregelt wird, gelten die Dichtekriterien streng genommen auch nicht für das Vorhalten von Abholmöglichkeiten. Eine Abholmöglichkeit kann aber auch durch weitere Zustellversuche, wie dies andere Paketunternehmen, etwa UPS, praktizieren, ersetzt werden. Nach der PDLV ist nur der marktbeherrschende Postdienstleister dazu verpflichtet, Abholmöglichkeiten bereitzuhalten.

Abbildung 6: Fall 3: Aufgabe der Zustellung in einer Region



Quelle: Eigene Darstellung.

Allenfalls ist denkbar, dass sich die DPAG aus der Zustellung in einem begrenzten Gebiet zurückzieht, z. B. von dünn besiedelten Inseln.

Ein Rückzug aus der Zustellung in einigen Regionen ist insbesondere dann vorstellbar, wenn sich die DPAG darauf verlassen kann, dass die Bundesnetzagentur anschließend im Wege einer Universaldienst-Ausschreibung ein (ggf. anderes) Postunternehmen mit der Zustellung in diesen Regionen beauftragen wird. Die betroffene Region würde dann durch einen anderen Postdienstleister versorgt, der allerdings in einer engen Beziehung zu anderen Postdienstleistern stehen müsste (siehe auch Abschnitt 4.3). Diese Beziehungen kommen zustande, da der Anbieter zum einen Postsendungen der anderen Dienstleister, die an Empfänger innerhalb seiner Versorgungsregion adressiert sind, zustellen müsste und zum anderen Postsendungen, die das Versorgungsgebiet verlassen, an andere Postdienstleister weiterleiten müsste.

Abtrennbarkeit vom bisherigen Netz der Deutschen Post und Kostenwirkungen

Eine Region kann durch die Deutsche Post technisch nur dann von der Versorgung ausgeschlossen werden, wenn die Region eindeutig identifizierbar ist. Eine eindeutige Identifizierbarkeit ist beispielsweise über die Postleitzahl gegeben. Die DPAG könnte sich demnach entscheiden, eine oder mehrere angrenzende Postleitzahlregionen von der Versorgung auszuschließen. Es gibt zwei Möglichkeiten des Versorgungsausschlusses: (1) Die DPAG nimmt Sendungen, die an Empfänger in den betroffenen Regionen adressiert sind, nicht mehr an. (2) Die Sendungen werden weiterhin durch die

DPAG angenommen, aber an geeigneter Stelle (z. B. in einem Brief- oder Frachtzentrum) herausgefiltert und gelagert.

Im ersten Fall müssten sich Versender bereits bei der Aufgabe der Sendungen einen anderen Dienstleister suchen, der bereit ist, die Sendungen zur Zielregion zu befördern (und ggf. in der Region zuzustellen bzw. durch einen Dritten zustellen zu lassen). Im zweiten Fall müsste die DPAG diese Sendungen an die jeweiligen Dienstleister übergeben. Aus Sicht der DPAG ist dies eine ähnliche Situation wie bei der Auslagerung von Dienstleistungen an Dritte.

Zieht sich die DPAG aus der Zustellung in einer Region vollständig zurück, fallen für die die Zustellung dort zunächst keine Kosten mehr an. Im ersten Fall spart sie außerdem Kosten für die Annahme und Beförderung der Sendungen zur Zielregion; gleichzeitig verliert sie die entsprechenden Einnahmen. Im zweiten Fall verbleiben die Einnahmen bei der DPAG, da sie die Sendungen weiterhin annimmt. Zusätzliche Kosten entstehen im zweiten Fall durch die Herausfilterung, Lagerung und Übergabe der Briefsendungen an den oder die Dienstleister innerhalb der betroffenen Region. Außerdem ist es möglich, dass die für die Region verantwortlichen Dienstleister ein Entgelt für die Zustellung der Sendungen, die durch die Deutsche Post eingeliefert werden, verlangen. Ob und in welcher Höhe die Deutsche Post damit Kosten einsparen kann, ist damit unklar.

Wettbewerbssituation und Nachfragewirkungen

Zieht sich die Deutsche Post vollständig aus einer Region zurück, verliert sie den Status eines flächendeckend vertretenen Postdienstleisters. Je nachdem für welches Modell die DPAG optiert (Verweigerung der Annahme oder Annahme und Beförderung zur Zielregion mit Übergabe an den oder die Dienstleister zur finalen Zustellung), hat dies unterschiedliche Auswirkungen auf ihre Reputation.

Bereits heute stehen Kunden (Versendern und Empfängern) im Bereich der Paketdienstleistungen (nahezu) flächendeckend alternative Dienstleister zu Verfügung, die sowohl die Annahme als auch die Zustellung von Paketen gewährleisten. Ein Rückzug der Deutschen Post aus einer Region könnte daher zu weiteren Marktanteilsverlusten (in Menge und Umsatz) im Paketgeschäft führen (auch infolge des Verlustes ihrer Eigenschaft der Allgegenwärtigkeit).

Großversender von Briefen und Werbesendungen, die Wert auf einen flächendeckenden und qualitativ gleichwertigen Zugang zu ihren (potentiellen) Kunden legen – wie beispielsweise Versandhändler –, könnten ebenfalls mit einer Einschränkung ihrer Nachfrage von Paket- und Briefdienstleistungen reagieren. Insbesondere im Fall der Annahmeverweigerung von Sendungen für die betroffene Region entstehen den Versendern darüber hinaus zusätzliche Transaktionskosten, da sie ihre Sendungsströme entsprechend trennen und alternative Dienstleister für die Beförderung der betroffenen Sendungen finden müssten.

Schlussfolgerung

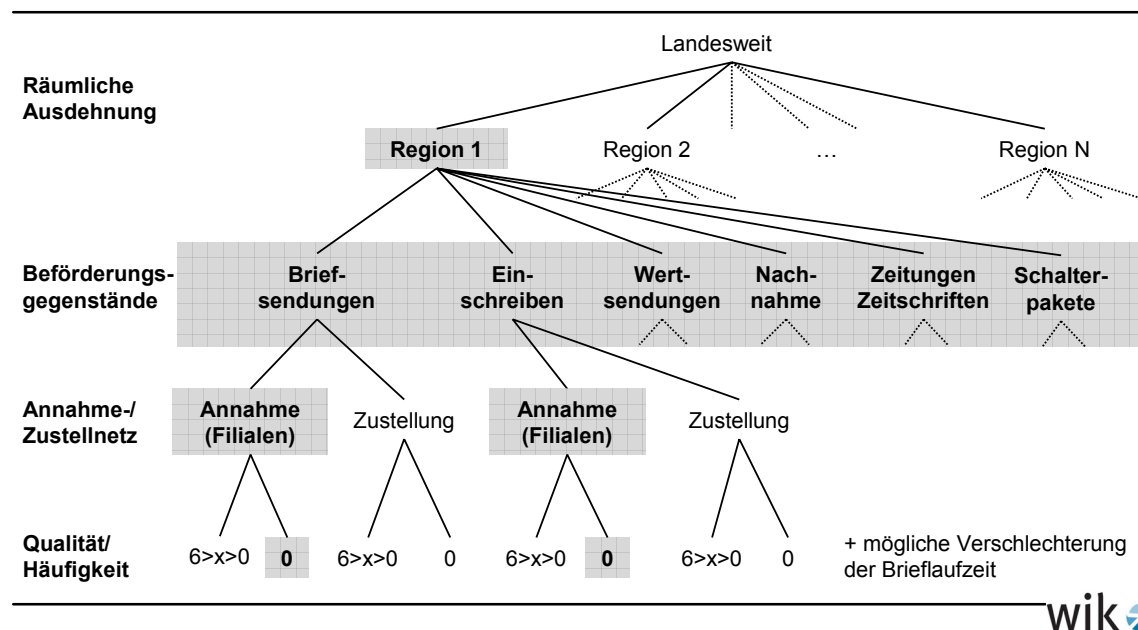
Insgesamt erscheint es aus heutiger Sicht unwahrscheinlich, dass die Deutsche Post sich auf regionaler Ebene aus der Zustellung zurückzieht. Dies gilt besonders für die Beförderung von Paketsendungen; hier würde ein Rückzug der DPAG vermutlich nicht einmal zu einer Unterversorgung im Bereich der Paketdienstleistungen führen. Im Fall der Briefsendungen erscheint ein Rückzug der Deutschen Post eher möglich, wobei die Variante der Annahmeverweigerung von Sendungen für die betroffene Region auf Grund der erheblichen öffentlichen Wirkung wenig wahrscheinlich ist. Zur Begrenzung negativer Reputationseffekte ist es daher aus unserer Sicht eher möglich, dass die DPAG die Zustellung in bestimmten Regionen einschränkt, die Sendungen aber weiterhin annimmt, zur Zielregion befördert und an einen anderen Dienstleister zur finalen Zustellung übergibt. Eine möglicherweise relevantere Option ist, dass die DPAG in diesen Regionen nicht mehr täglich zustellt, sondern z. B. nur noch an zwei oder drei Tagen pro Woche (vgl. Abschnitt 3.2.6).

3.2.4 Aufgabe des Filialnetzes

Eine landesweite und vollständige Aufgabe des Filialnetzes durch die Deutsche Post ist (ähnlich wie der vollständige Rückzug) aus heutiger Sicht nicht denkbar. Das Filialnetz ist ein wesentliches Element der Geschäftstätigkeit des Unternehmens, und dessen Aufgabe würde dazu führen, dass das Privatkunden- und Teile des Versandhandelsgeschäfts erheblich eingeschränkt würden.

Eine flächendeckende Reduzierung der Verkaufs- und Annahmestellen würde zudem zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsposition der Deutschen Post gegenüber z. B. der Hermes Logistik Gruppe und damit zu spürbaren Umsatzeinbußen führen. Aus heutiger Sicht erscheint es daher unwahrscheinlich, dass die Deutsche Post ihre Anzahl der Zugangspunkte deutlich unter die Anzahl der Hermes-Zugangspunkte von etwa 13.000 reduziert. Zudem besteht aus heutiger Sicht selbst bei einem vollständigen Rückzug der Deutschen Post kaum eine Gefahr, dass eine Unterversorgung an Zugangspunkten für den Abschluss von Beförderungsverträgen für Paketsendungen eintritt. Solange die DPAG aus Gründen des Wettbewerbsdrucks gezwungen ist, Filialen aufrechtzuerhalten, erscheint es wenig sinnvoll, das Dienstleistungsangebot dieser Filialen auf die Annahme und Abholung von Paketsendungen zu beschränken. Zur besseren Auslastung der Filialen – unabhängig von der Organisationsform – ist das Angebot von Briefdienstleistungen (mindestens für Standarddienstleistungen und Einschreibsendungen) weiterhin sinnvoll. Vor diesem Hintergrund erscheint aus heutiger Sicht allenfalls denkbar, dass die DPAG sich auf regionaler Ebene aus dem Filialgeschäft zurückziehen könnte (Abbildung 7).

Abbildung 7: Fall 4: Aufgabe von Filialen in einer Region



Quelle: Eigene Darstellung.

Abtrennbarkeit vom bisherigen Netz der Deutschen Post und Kostenwirkungen

Die Deutsche Post betreibt bereits heute die Mehrheit ihrer Filialen in der Form von Agenturen. Die Agenturneher sind verpflichtet, exklusiv die Dienstleistungen der Deutschen Post (Brief-, Paket- und teilweise Finanzdienstleistungen) anzubieten. In der Vergangenheit hat die DPAG durch Veränderungen der Vertragsbedingungen immer wieder Agenturneher verloren. Eine ungünstige Gestaltung der Vertragsbedingungen kann dazu führen, dass die DPAG in Einzelfällen keinen Agenturneher (für einen Pflichtstandort nach PUDLV) findet. In der Vergangenheit hat die DPAG in diesen Fällen mittels einer mobilen Poststelle („Vertreter-Post-Service“) für eine Übergangslösung gesorgt.²⁶ Da die DPAG seit 2008 keiner Verpflichtung zum Betrieb eines flächendeckenden Zugangsnetzes mehr unterliegt, könnte das Unternehmen zukünftig auf eine Suche nach alternativen Standorten in der betroffenen Region verzichten. Eine ähnliche Situation ergibt sich, wenn sich an einem „Pflichtstandort“ kein potentieller Agenturneher mehr befindet, weil die Geschäfte beispielsweise in Randlagen abgewandert sind.²⁷

²⁶ Vgl. beispielsweise Bundesnetzagentur (2007), S. 57 f.

²⁷ Die Dichtevorgaben der PUDLV verlangen implizit die Ansiedlung von stationären Einrichtungen tendenziell in der Ortsmitte, da ansonsten das Wegkriterium von 2.000 m nicht ohne weiteres eingehalten werden kann. Wettbewerber, wie beispielsweise Hermes, wählen ihre Standorte eher unter den Kriterien der leichten Erreichbarkeit (per PKW) und der tatsächlichen Nachfrage aus (in Randlagen, z. B. in am Ortsrand gelegenen Einkaufszentren, kann die Nachfrage durchaus höher sein als in zunehmend verödeten Zentren).

Wettbewerbssituation und Nachfragewirkungen

Die DPAG lässt sich bei ihrer Entscheidung über Standortschließungen von der Frage leiten, ob an diesen Standorten eine relevante Nachfrage existiert. Somit sollten in der Tendenz Standorte mit einer geringen Nachfrage von einer ersatzlosen Schließung betroffen sein. Der direkte Nachfrageeffekt wäre somit begrenzt. Da eine Filialschließung immer auch zu Protesten der betroffenen Gemeinde/n führt, kann sich dies negativ auf die Reputation der DPAG auswirken, ohne zwangsläufig einen nachhaltigen Rückgang der Nachfrage hervorzurufen. Sollten sich innerhalb der gleichen Region bereits ein oder mehrere Filialstandorte von Wettbewerbern befinden (beispielsweise Hermes), dann ist eine Abwanderung der Kunden mindestens im betroffenen Produktsegment (im Fall von Hermes Paketsendungen) wahrscheinlich. Darüber hinaus ist es dann wahrscheinlich, dass sich die Unterversorgung nur auf einen Teil des Dienstleistungsangebots beschränkt. Zusätzlich muss die DPAG bei einer Filialschließung bedenken, dass die Beauftragung eines Dritten durch die Bundesnetzagentur keine Ausschließlichkeitsbindung an einen bestimmten Postdienstleister beinhalten muss. D. h., der Auftragnehmer (beispielsweise ein Geschäft, welches bereits als Hermes-Filiale fungiert) könnte Brief- und Paketdienstleistungen unterschiedlicher Postunternehmen anbieten.

Schlussfolgerung

Wir halten es aus heutiger Sicht für möglich, dass die DPAG insbesondere in nachfrageschwachen Regionen einzelne Standorte aufgibt.

3.2.5 Aufgabe des Briefkastennetzes

Das flächendeckende Briefkastennetz stellt – ähnlich wie das Filialnetz der DPAG – die Allgegenwärtigkeit des Unternehmens sicher und spielt eine wichtige Rolle für den Ruf des Unternehmens. Es ist damit ein weiteres Alleinstellungsmerkmal, mit welchem die DPAG sich von ihren Wettbewerbern abheben kann. Vor diesem Hintergrund wird aus unserer Sicht die DPAG in den nächsten Jahren ihr Briefkastennetz als wichtige Zugangsmöglichkeit für private und andere kleine Versender grundsätzlich beibehalten. Dabei ist nicht ausgeschlossen, dass die DPAG weitere Schritte zur Ausdünnung des Briefkastennetzes einleiten könnte, die ggf. zu einer Unterversorgung auf regionaler Ebene führen können. Dies wird im Weiteren diskutiert.

Abtrennbarkeit vom bisherigen Netz der Deutschen Post und Kostenwirkungen

Die Deutsche Post hat bereits in der Vergangenheit durch die partielle Auslagerung von Einsammelaktivitäten (speziell Briefkastenleerungsfahrten) eine Kosteneinsparung realisieren können. Gleichzeitig hat sie die Möglichkeit genutzt, über eine Variation der Leerungszeiten eine Kostenoptimierung herbeizuführen. Beispielsweise sind die Lee-

rungszeiten von Briefkästen in ländlichen Regionen mit den Zustellzeiten der Landzusteller abgestimmt, so dass die Einsammlung im Zuge der Zustellung von Postsendungen erfolgt. Die Kosteneinsparungen durch einen Abbau von Briefkästen sind daher im Vergleich zur ursprünglichen Situation (Einsammlung durch separate Mitarbeiter) deutlich niedriger. In Regionen, in denen die Leerungsfahrten unabhängig von der Zustellung erfolgen, kann die DPAG aber vergleichsweise höhere Kosteneinsparungen erzielen.

Wettbewerbssituation und Nachfragewirkungen

Bislang gibt es keinen Wettbewerber, der über ein flächendeckendes Netz von Briefkästen verfügt. Der Aufbau eines vergleichbaren Netzes ist sehr aufwändig, zumal Wettbewerber sich in jedem Einzelfall mit dem Eigentümer des Standortes (private Eigentümer oder Gemeinden) einigen müssen. Diesen Aufwand hatte bzw. hat die Deutsche Post in diesem Umfang aufgrund ihres ehemaligen Status als öffentliche Verwaltung nicht. Entsprechend ist der (potentielle) Wettbewerbsdruck auf die Deutsche Post niedrig. Gleichzeitig verfügt die Deutsche Post im Vergleich zu ihren Wettbewerbern über ein flächendeckendes Briefkastennetz, das die Allgegenwärtigkeit der DPAG landesweit manifestiert. Die gelben Briefkästen sind überall sichtbar und tragen damit einen Teil zur Außendarstellung der DPAG bei. Dieses Alleinstellungsmerkmal kann auch als Wettbewerbsvorteil interpretiert werden. Der flächendeckende Abbau von Briefkästen hätte zudem umfangreiche öffentliche Proteste zur Folge, die eine nachhaltige Verschlechterung der Unternehmensreputation der Deutschen Post zur Folge hätte. Eine Ausdünnung des Briefkastennetzes auf regionaler Ebene hätte dagegen eine geringere Öffentlichkeitswirkung.

Schlussfolgerung

Wir halten es aus heutiger Sicht für unwahrscheinlich, dass die Deutsche Post flächendeckend die Briefkästen abbaut und damit den Zugang zu ihrem Briefbeförderungsnetz für Kleinversender erheblich einschränkt. Möglich bleibt jedoch eine Ausdünnung des Briefkastennetzes auf regionaler Ebene, die zu einer Unterversorgung führen kann.

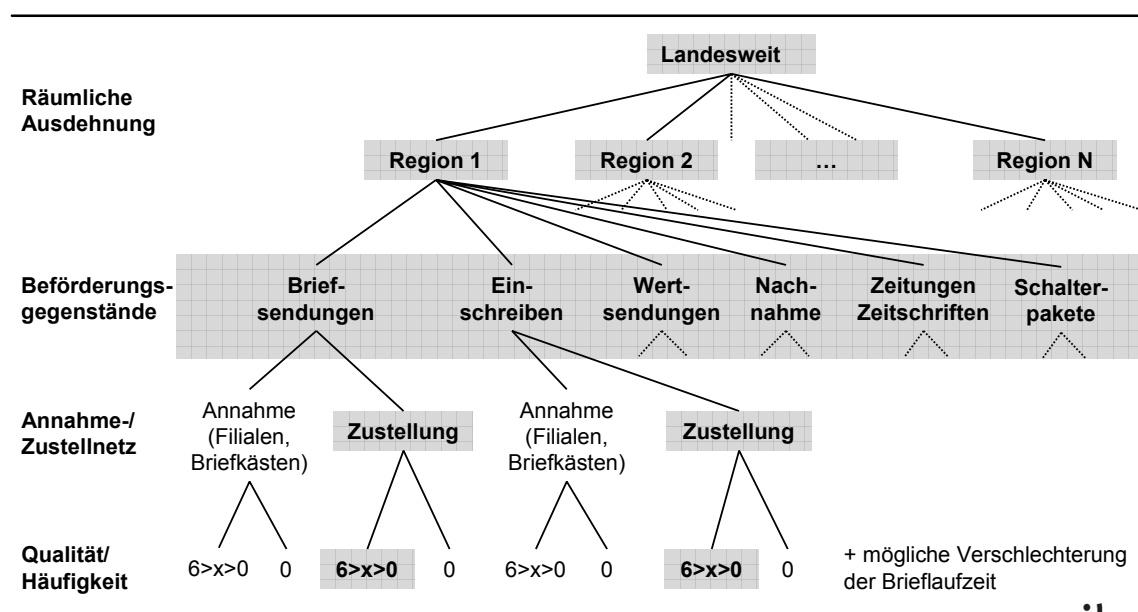
3.2.6 Reduzierung der Zustellhäufigkeit pro Woche

Innerhalb der Europäischen Union variiert die Zustellhäufigkeit in Abhängigkeit der jeweiligen nationalen Vorgaben zwischen fünf und sechs Tagen pro Woche. Einige Unternehmen, wie beispielsweise Poste Italiane in Italien, stellen an sechs Tagen pro Woche zu, obwohl sie nur zu einer Zustellung an fünf Tagen pro Woche verpflichtet sind. Andere Unternehmen, wie beispielsweise Correos in Spanien, stellen in städtischen

Regionen an sechs und in ländlichen Regionen an fünf Tagen pro Woche zu.²⁸ Die europäische Postdienste-Richtlinie schreibt fünf Tage als Untergrenze vor. In jüngster Zeit wurden Schätzungen zu den Kosten der Universaldienstverpflichtung veröffentlicht, die als wesentlichen Kostenbestandteil die Samstag-Zustellung identifiziert haben.²⁹ Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden geprüft, ob eine Reduzierung der Zustellhäufigkeit auf fünf Tage pro Woche durch die Deutsche Post mittelfristig möglich erscheint. Wir diskutieren daher sowohl eine landesweite Reduzierung der Zustellhäufigkeit als auch eine Reduzierung auf regionaler Ebene.

Landesweite Reduzierung der Zustellhäufigkeit

Abbildung 8: Fall 6a: Landesweite Reduzierung der Zustellhäufigkeit



Quelle: Eigene Darstellung.

Abtrennbarkeit vom bisherigen Netz der Deutschen Post und Kostenwirkungen

Eine Reduzierung der Zustellhäufigkeit der DPAG von sechs auf fünf Tage pro Woche (Abbildung 8) würde eine Reorganisation ihrer Logistik bedeuten, die auch mit Kosteneinsparungen verbunden wäre. Diese Kosteneinsparungen speisen sich aus mehreren Quellen:

- Sinkende Arbeitskosten in Sortierung, Transport und Zustellung.
- Sinkende Transportkosten durch Reduzierung von Nachtfahrten und Flügen.

²⁸ Vgl. WIK-Consult (2006), S. 51.

²⁹ Copenhagen Economics (2008) und Frontier Economics (2008).

- Sinkende Durchschnittskosten der Zustellung durch eine Erhöhung der zuzustellenden Sendungsmenge.

Da die Sendungsmenge auf weniger Tage konzentriert wird, ist es möglich, dass Zustell- und Transportkapazitäten an den verbleibenden Tagen erhöht werden müssen. Dies wirkt sich wiederum kostensteigernd aus (Verschiebung der „mengenvariablen“ Kosten auf andere Tage).

Wettbewerbssituation und Nachfragewirkungen

Zum aktuellen Zeitpunkt gibt es keinen Wettbewerber, der flächendeckend eine Zustellung an sechs Werktagen anbietet, somit besteht auch kein direkter Wettbewerbsdruck. Gleichzeitig stellt die 6-Tage-Zustellung damit ein Alleinstellungsmerkmal der DPAG dar, das sie von ihren Wettbewerbern abhebt und daher auch als Wettbewerbsvorteil interpretiert werden kann. Die Nachfragewirkungen wären insoweit beschränkt, als die Sendungen weiterhin eingesammelt und zugestellt würden. Ebenso wäre die DPAG nach wie vor allgegenwärtig.

Eine Reduzierung von sechs auf fünf Zustelltage durch die Deutsche Post würde vermutlich zu öffentlichen Protesten führen, die mindestens kurzfristig eine Verschlechterung der Reputation mit sich bringen. Die Laufzeitqualität E+1 würde sich verschlechtern, wenn weiterhin von sechs Werktagen pro Woche als Maßstab für das Laufzeitziel ausgegangen wird. Im Bereich der Paketsendungen wären die Auswirkungen auf den Universaldienst weniger gravierend, da es mit Hermes mindestens einen alternativen Anbieter gibt, der an allen Werktagen auch an private Haushalte zustellt. Hier könnten der DPAG, deren Schwerpunkt ebenfalls auf dem B/C2C-Geschäft liegt, empfindliche Umsatzeinbußen drohen, insbesondere wenn Großversender auf alternative Postunternehmen ausweichen.

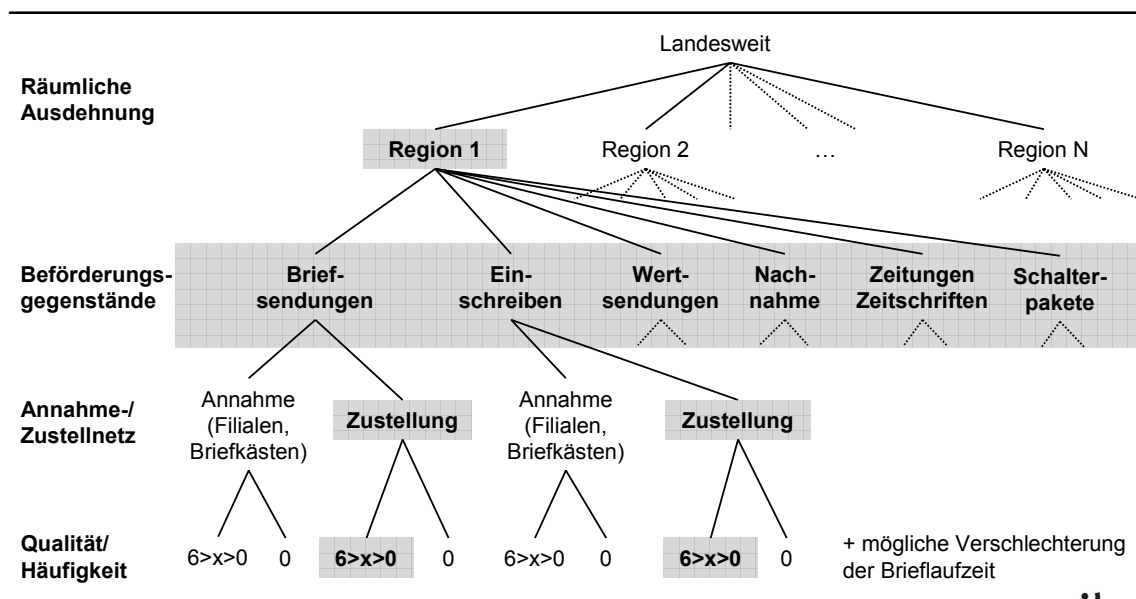
Eine stärkere Reduzierung der Zustellfrequenz (weniger als fünf Tage) bei Briefdienstleistungen würde eine wesentliche Änderung des Geschäftsmodells der Deutschen Post bedeuten. Sie bedeutet eine deutliche Qualitätsverschlechterung (E+1 wäre kaum auf hohem Niveau zu halten) und würde aus Kundensicht zu einer Reduzierung des Dienstleistungsangebots führen (beispielsweise können an zwei oder mehr Werktagen keine Werbeaktionen über adressierte Werbesendungen mehr durchgeführt werden). Dies kann zu spürbaren Nachfragerückgängen z. B. durch Substitution mit andere Werbemedien führen (statt auf adressierte Werbesendungen würde beispielsweise vermehrt auf Wurfsendungen oder Verlagsbeilagen zurückgegriffen). Die DPAG würde damit zudem in die Nähe von Geschäftsmodellen möglicher Wettbewerber rücken und sich in direkte Konkurrenz zu diesen begeben (mit der möglichen Folge eines schärferen Preiswettbewerbs).

Schlussfolgerung

Eine landesweite Verringerung der Zustellhäufigkeit von Briefsendungen auf fünf Tage pro Woche ist aus unserer Sicht mittelfristig nicht zu erwarten.

Reduzierung der Zustellhäufigkeit in einzelnen Regionen

Abbildung 9: Fall 6b: Regionale Reduzierung der Zustellhäufigkeit



Quelle: Eigene Darstellung.

Abtrennbarkeit vom bisherigen Netz der Deutschen Post und Kostenwirkungen

Würde die DPAG beabsichtigen, ausgewählte Regionen tageweise von der Zustellung auszuschließen, müsste sie ihre Logistik entsprechend anpassen. Eine Reduzierung der Zustelltage wird sie mit dem Ziel verfolgen, die Sendungen an den anderen Tagen zuzustellen. Zu diesem Zweck müssen die Sendungen zwischengelagert werden (z. B. im betreffenden Zustellstützpunkt). Eine Trennung der Sendungsströme nach Zustellfrequenz ist technisch am einfachsten, wenn es sich dabei beispielsweise um eine Postleitzahlregion handelt. Am wahrscheinlichsten ist ein Rückzug der DPAG in Regionen mit vergleichsweise geringem zugestelltem Sendungsvolumen (z. B. Regionen in Ostdeutschland) und Regionen, die sich durch hohe Zustellkosten auszeichnen (z. B. Postbeförderung zu den Halligen in der Nordsee). In Abhängigkeit der betroffenen Sendungsmenge und der Anzahl der Zustelltage (ob fünf oder weniger als fünf Tage pro Woche) besteht die Möglichkeit, dass das E+1 Laufzeitziel (80 %) über das Jahr unterschritten wird.

Wettbewerbssituation und Nachfragewirkungen

Die Nachfragewirkung einer Reduzierung der Zustellhäufigkeit von sechs auf fünf Tage ist vermutlich begrenzt. Hingegen kann eine stärkere Reduzierung der Zustelltage den Ruf der Deutschen Post als flächendeckenden Dienstleister schädigen, da sie an einigen Tagen eben nicht mehr flächendeckend zustellt.

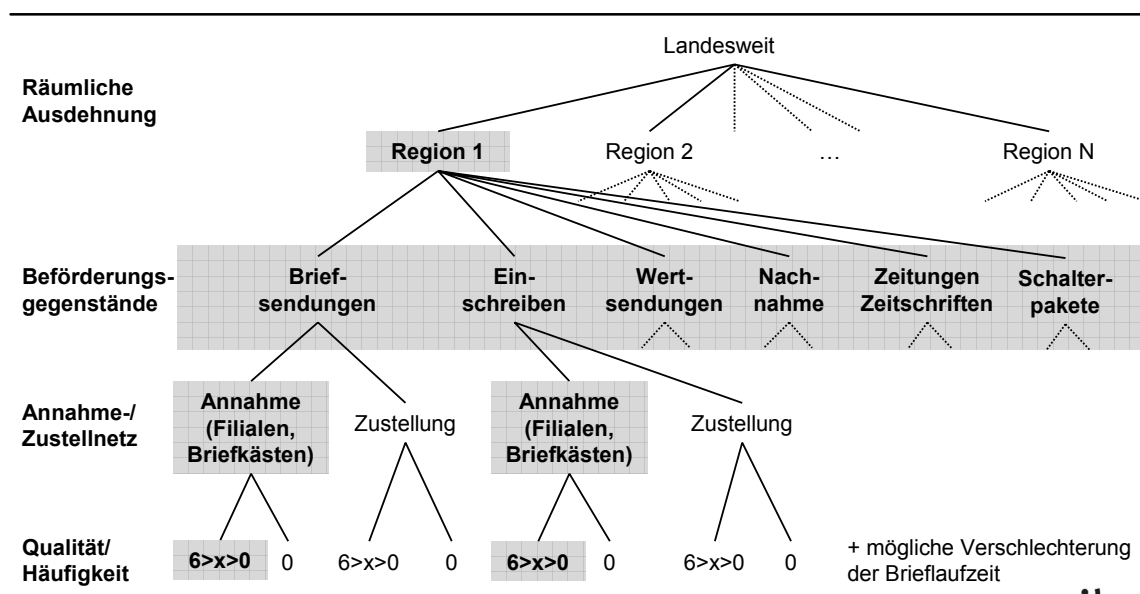
Schlussfolgerung

Auf regionaler Ebene halten wir eine Reduzierung der Zustellhäufigkeit auf fünf Tage pro Woche für eine mögliche Dienstleistungseinschränkung der DPAG, die zu einer Unterversorgung führen kann.

3.2.7 Reduzierung der Einsammlungshäufigkeit pro Woche

Ähnlich wie bei der Zustellhäufigkeit halten wir es nicht für wahrscheinlich, dass die Deutsche Post ihre Einsammlungshäufigkeit landesweit (d. h. für alle Standorte: Filialen und Briefkästen) auf weniger als sechs Tage reduziert. Dagegen sprechen zum einen die zu erwartenden negativen öffentlichen Reaktionen mit entsprechenden Auswirkungen auf die Unternehmensreputation. Zum anderen müssten die Briefsendungen entsprechend gelagert werden (von Freitag Nachmittag bis möglicherweise Montag Nachmittag); stark frequentierte Briefkästen würden vermutlich die Menge nicht fassen und durch größere Briefkästen ersetzt werden, d.h. es wären weitere Investitionen im Briefkastennetz erforderlich.

Abbildung 10: Fall 7: Regionale Reduzierung der Einsammlungshäufigkeit



Quelle: Eigene Darstellung.

Abtrennbarkeit vom bisherigen Netz der Deutschen Post und Kostenwirkungen

Die Deutsche Post hat in der Vergangenheit bereits bewiesen, dass eine Ausdünnung des Briefkastennetzes organisatorisch weitgehend problemlos umgesetzt werden kann.³⁰ Die Einsammlungsrouen sind von Montag bis Freitag identisch, während die Samstags- bzw. Sonntagsleerungsfahrten sich unterscheiden, da nicht alle Briefkästen an einem oder an beiden Wochenendtagen geleert werden. Variationen in der Leerungshäufigkeit pro Woche führen am ehesten zu spürbaren Kosteneinsparungen, wenn die Zahl der Fahrten pro Woche deutlich verringert werden kann. Zusätzliche Kosten können durch einen zusätzlichen Koordinationsaufwand entstehen, wenn die Einsammlungsrouen Tag für Tag variieren, da jeweils unterschiedliche Briefkästen zur Leerung angefahren werden. Ggf. müssen an einigen Standorten größere Briefkästen angebracht werden.

Wettbewerbssituation und Nachfragewirkungen

Eine Variation der Einsammlungshäufigkeit betrifft Einzelsendungen, die durch private und kleine gewerbliche Kunden verschickt werden. Deren Sendungen bleiben im Durchschnitt länger im Briefkasten liegen, so dass sich aus Sicht der Versender die Brieflaufzeit erhöht. Es besteht daher die Möglichkeit, dass durch eine Reduzierung der Einsammlungshäufigkeit beispielsweise auf drei Tage statt sechs Tage pro Woche die durchschnittliche Brieflaufzeit verringert und u. U. das in der PUDLV vorgegebene Qualitätsziel von 80 % unterschritten wird. Da es bislang keine alternativen Briefdienstleister mit einem vergleichbaren Zugangsnetz gibt, ist der Wettbewerbsdruck gering. Den Kunden bleibt lediglich die Möglichkeit, über Inkaufnahme längerer Wege Zugangspunkte (evtl. Filialen) mit einer häufigeren Einsammlungsfrequenz aufzusuchen (wenn diese öffentlich bekannt sind) oder auf andere Kommunikationswege auszuweichen. Dies kann insgesamt zu einem leichten Rückgang der Nachfrage führen. Eine Reduzierung der Einsammlungshäufigkeit in allen Landesteilen – unabhängig von der Nutzung – ist wenig wahrscheinlich, da dies zu einer Verschlechterung der Unternehmensreputation und dadurch bedingt zu weiteren negativen Nachfrageeffekten führen kann.

Schlussfolgerung

Eine Verringerung der Einsammlungsfrequenz auf regionaler Ebene halten wir für möglich, landesweit aber für unwahrscheinlich.

³⁰ Die Deutsche Post hat im Jahr 2003 die Zahl der Briefkästen von ca. 130.000 auf knapp über 100.000 reduziert; vgl. Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (2004), S. 10. Ende 2007 betrieb die DPAG landesweit 110.530 Briefkästen; vgl. Bundesnetzagentur (2008), S. 35. In ihrer Selbstverpflichtungserklärung hat die DPAG festgelegt, dass sie bis zum Auslaufen der Exklusivlizenz (Ende 2007) 108.000 Briefkästen betreiben wird.

3.2.8 Verlängerung der Sendungslaufzeiten

Es kann zu einer Verlängerung der Sendungslaufzeiten kommen, wenn bei einzelnen Elementen der postalischen Wertschöpfungskette substanzielle Anpassungen der Dienstleistungsqualität vorgenommen werden, wie beispielsweise bei einer flächendeckenden Reduzierung der Zustellhäufigkeit auf vier Werktage pro Woche. In Fällen, in denen Briefsendungen von unterschiedlichen Postunternehmen befördert werden (z. B. im grenzüberschreitenden Verkehr oder zwischen Konsolidierern und Zustellunternehmen), ist eine landesweite E+1-Zustellung auf hohem Niveau aus organisatorischen Gründen schwieriger zu gewährleisten. Dies setzt eine reibungslose und zeitgenaue Übergabe von Briefsendungen an fest definierten Schnittstellen zwischen den Dienstleistern voraus. Je mehr Dienstleister an der Kette beteiligt sind, desto schwieriger wird eine reibungslose Zusammenschaltung der Dienstleister innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeitfenster, um eine flächendeckende E+1 Zustellung zu gewährleisten. Die Zielsetzung, dass 80 % der Briefsendungen (mit einer Einlieferungsmenge < 50) am nächsten Werktag zugestellt werden sollen, kann daher einzelnen nur von Unternehmen mit einem flächendeckenden Netz, nicht aber sinnvoll von der Gesamtheit aller Postunternehmen am Markt erwartet werden.

Abtrennbarkeit vom bisherigen Netz der Deutschen Post und Kostenwirkungen

Die Brief- und die Paketlaufzeit stellen keine abtrennbare Produkteigenschaft dar. Sie werden über die Organisation der gesamten Logistikkette, von der Annahme über den Transport und die Sortierung bis hin zur Zustellung, determiniert. Die regulatorische Laufzeitvorgabe hat damit eine Auswirkung auf die Gestaltung der gesamten Logistikkette des Unternehmens, welches dieser Auflage unterliegt. Dies gilt allerdings nur dann, wenn die Vorgabe für das Unternehmen tatsächlich bindend ist (d. h. nicht ohnehin freiwillig erbracht wird). Dabei ist zu beachten, dass das Laufzeitziel sich auf einen landesweiten Jahresdurchschnitt bezieht; d. h. für einzelne Regionen oder während einiger Zeiträume (z. B. Weihnachtszeit) sind Unterschreitungen möglich, ohne dass sie zu einer Zielgefährdung führen müssen. Darüber hinaus kann eine mögliche Zielunterschreitung immer erst nachträglich, d. h. nach Ablauf eines Jahres festgestellt werden.

Die Deutsche Post stellt nach eigenen Angaben im Jahres- und Landesdurchschnitt etwa 95 % aller Briefsendungen (ohne adressierte Werbesendungen) am nächsten Werktag zu.³¹ Eine Gefährdung der PUDLV-Vorgabe bestünde dann, wenn die Logistik

³¹ Nach Angaben der Bundesnetzagentur wurden die Vorgaben der PUDLV eingehalten. Die durch die Bundesnetzagentur ermittelten Brieflaufzeiten unterscheiden sich von denen der DPAG aufgrund einer unterschiedlichen Sichtweise. Während die DPAG die Laufzeitmessung mit dem Zeitpunkt beginnt, in dem der Brief durch die DPAG entgegengenommen wird (z. B. Zeitpunkt der Briefkastenleerung), nimmt die Bundesnetzagentur bei ihrer Messung die Sicht des Verbrauchers ein. Die Messung startet hier mit dem Einwurf des Briefes in einen Briefkasten (bis spätestens 17 Uhr). Seit 2005 nimmt die Bundesnetzagentur keine eigenen Messungen mehr vor, sondern verwendet die Rohdaten aus dem Messverfahren der Deutschen Post. Seit 2005 wurden außerdem die durch die BNetzA ermittelten Brieflaufzeiten nicht mehr veröffentlicht. Die BNetzA beschränkt sich auf die

grundsätzlich geändert würde. Beispiele sind eine Reduzierung der Einsammlungs- und Zustellhäufigkeit auf regelmäßig unter sechs Tage, eine Einstellung der Nacharbeit in Briefzentren, von Nachfahrten oder –flügen oder eine erhebliche Reduzierung der Briefzentren und dadurch steigende Transportentfernungen.

Wettbewerbssituation und Nachfragewirkungen

Bislang gibt es im deutschen Briefmarkt keinen anderen Dienstleister, der in der Lage wäre, landesweit einen hohen Prozentsatz von Einzelsendungen am nächsten Werktag zuzustellen. Vor diesem Hintergrund ist der Wettbewerbsdruck auf die Deutsche Post begrenzt. Gleichwohl ist die Briefflaufzeit ein für (Groß-)Versender wichtiger Qualitätsindikator, der auch durch die Deutsche Post selbst beworben wird. Allerdings gelingt der Deutschen Post gegenüber Großversendern auch dann der Ausweis einer hohen Zustellqualität, wenn dies für Einzelsendungen, die über Briefkästen eingeworfen werden, nicht gilt.

Schlussfolgerung

Es besteht aus heutiger Sicht die (wenig wahrscheinliche) Möglichkeit, dass die Deutsche Post die Vorgabe der Briefflaufzeit von E+1 80 % für Einzelsendungen sowohl landesweit als auch regional unterschreitet. Da es bislang keinen Wettbewerber gibt, der Briefeinzelsendungen über Briefkästen einsammelt und am nächsten Werktag zustellt, kann damit eine Unterversorgung im Sinne der PUDLV eintreten.

3.3 Schlussfolgerungen

Ausgehend von den Vorgaben der PUDLV wurde systematisch analysiert, für welche Bereiche eine Unterversorgung mittelfristig möglich werden kann. Dabei wurde sowohl diskutiert, ob ein Rückzug für die Deutsche Post AG aus betriebswirtschaftlicher Sicht sinnvoll wäre und ob bei heutiger Marktsituation alternative Dienstleister diese Lücke freiwillig füllen würden, so dass eine Unterversorgung trotz Rückzugs der Deutschen Post nicht eintritt. Die nachfolgende Übersicht fasst die Ergebnisse der Analyse zusammen.

Tabelle 2: Mittelfristig mögliche Unterversorgungen im Bereich des Post-Universaldienstes

Fall	Geographische Ausdehnung	Potentielle Unterversorgung mittelfristig möglich?
Rückzug aus der Erbringung von Post-Universaldienstleistungen	Landesweit	Nein
	Regional	Nein
Aufgabe bestimmter Postdienstleistungen (Sendungsarten)	Landesweit	Nein
	Regional	Ja
Aufgabe Zustellung	Landesweit	Nein
	Regional	Ja
Aufgabe Filialnetz	Landesweit	Nein
	Regional	Ja
Aufgabe Briefkastennetz	Landesweit	Nein
	Regional	Ja
Reduzierung Zustellhäufigkeit pro Woche	Landesweit	Nein
	Regional	Ja
Reduzierung Einsammlungshäufigkeit pro Woche	Landesweit	Nein
	Regional	Ja
Verlängerung der Sendungslaufzeiten	Landesweit	Ja
	Regional	Ja

Quelle: Eigene Darstellung.

Der vollständige, d. h. landesweite Rückzug der Deutschen Post AG aus der Erbringung einzelner Aspekte der Post-Universaldienstleistung ist aus heutiger Sicht sehr unwahrscheinlich. Eher könnte es aus unserer Sicht zu Dienstleistungseinschränkungen auf regionaler Ebene kommen. Diese Einschränkungen könnten die Dichte des Annahmernetzes (Filialen und Briefkästen), den Umfang des Dienstleistungsangebots in Filialen, die Zustellung und die Häufigkeit von Einsammlung und Zustellung auf regionaler Ebene betreffen.

Im Folgenden (Abschnitt 4) greifen wir zwei denkbare Unterversorgungstatbestände heraus, um für diese praktische Details für Universaldienst-Ausschreibungen zu diskutieren. Diese Fälle (in Tabelle 2 grau hinterlegt) sind:

- Aufgabe der Annahme (über Filialen) in einzelnen Regionen, und
- Aufgabe der Zustellung in einzelnen Regionen.

4 Geeignete Ausschreibungsverfahren und weiterer Regulierungsbedarf anhand von zwei Beispielen

4.1 Methodik

Bei der Ausschreibung von Post-Universaldienstleistungen müsste die Bundesnetzagentur folgende Dokumente erstellen:

- Festlegung der Regeln für das Ausschreibungsverfahren (§ 14 Abs. 4 PostG; ausschreibungsrechtliche Rahmenbedingungen),
- Feststellung der Unterversorgung (§ 13 Abs. 1 PostG),
- Bekanntmachung der Ausschreibung (§ 14 PostG), sowie
- Verdingungsunterlagen (Leistungsbeschreibung, Zuschlagskriterien usw.).

Das Ziel von Abschnitt 4 liegt darin, konkrete Details für die Bestimmung des Ausschreibungsdesigns zu diskutieren. Dies erfolgt mithilfe eines Kataloges von zentraler Fragestellungen (siehe Tabelle 3):

Tabelle 3: Zentrale Fragestellungen bei der Festlegung des Ausschreibungsdesigns

Fragestellung	Bedeutung
1. Welche (Mindest-)Leistung bzw. Prozesse sollen ausgeschrieben werden?	Möglichst exakte Beschreibung des Ausschreibungsgegenstands bzw. der zu erbringenden Leistung. <i>Feststellung Unterversorgung; Verdingungsunterlagen</i>
2. Für welche geografische Einheit sollen Leistungen ausgeschrieben werden?	Festlegung der geografischen Einheit, in der die Leistung erbracht werden soll. <i>Bekanntgabe Unterversorgung</i>
3. Für welchen Zeitraum soll die Universaldienstleistung ausgeschrieben werden?	Bestimmung der Vertragslaufzeit über die Erbringung der betreffenden Leistung. <i>Bekanntmachung Ausschreibung; Verdingungsunterlagen</i>
4. Welches Verfahren ist sinnvoll für die Ausschreibung?	Wahl eines geeigneten Ausschreibungsverfahrens (z. B. Offenes Verfahren, Nichtoffenes Verfahren) <i>Bekanntmachung Ausschreibung</i>
5. Welche Fristen (Angebots-/Zuschlagsfrist)?	Zeitraum zwischen Bekanntmachung der Ausschreibung und Angebotsabgabe sowie zwischen Abgabe und Zuschlag. <i>Bekanntmachung Ausschreibung</i>
6. Welche Daten sollte die Behörde bereitstellen?	Bereitstellung von für Bieter schwer zugänglichen Daten, die zur Kalkulation der Bieter erforderlich sind. <i>Verdingungsunterlagen</i>
7. Nach welchen Kriterien soll die Vergabe erfolgen?	Festlegung der Zuschlagskriterien. <i>Verdingungsunterlagen</i>
8. Mit welchen Angaben sollten die Bieter ihre Leistungsfähigkeit nachweisen müssen?	Konkrete Nachweise der Bieter zur Erfüllung der Zuschlagskriterien. <i>Verdingungsunterlagen</i>
9. Sollte der Bieter seine Nettoerlöse (Wertschöpfung) einbehalten oder an die BNetzA durchreichen?	Behandlung möglicher Nettoerlöse des Bieters in Abhängigkeit der gewünschten Risikoverteilung <i>Bekanntmachung Ausschreibung; Verdingungsunterlagen</i>
10. Auf welcher Grundlage sollte die Kompensationsforderung (Angebotspreis) angegeben werden?	Angabe der Kompensationsforderung (entweder auf Stückbasis oder pauschal). <i>Verdingungsunterlagen</i>
11. Sollte die Behörde Endkundenpreise festlegen?	Sicherstellung der „Erschwinglichkeit“ der Universaldienstleistung <i>Verdingungsunterlagen</i>
12. Sollten Verrechnungspreise gegenüber anderen Postdienstleistern festgelegt werden?	Schnittstellenproblematik; je nach Ausgestaltung variiert auch das Risiko der beteiligten Parteien. <i>Verdingungsunterlagen</i>

Quelle: Eigene Darstellung.

Die linke Spalte der Tabelle enthält die jeweilige Fragestellung. Die rechte Spalte erläutert deren Bedeutung, wobei in kursiver Schrift der Bezug zu den eingangs dieses Abschnitts erwähnten Dokumenten angegeben wird.

Mithilfe dieser Fragestellungen diskutieren die Abschnitte 4.2 und 4.3 Empfehlungen für die Wahl eines konkreten Ausschreibungsdesigns für zwei mögliche Ausschreibungsgegenstände: die regionale Annahme und die regionale Zustellung.

4.2 Regionale Annahme

Betrachtet wird der Fall der Unterversorgung im Bereich der regionalen Annahme. Eine solche Unterversorgung wird sich zunächst dann einstellen, wenn die DPAG „Pflichtstandorte“ (nach PUDLV) aufgibt. Diese Unterversorgung wird sich aufgrund des herrschenden Wettbewerbsdrucks im Paketbereich lediglich auf vereinzelte regionale Standorte beschränken, für die eine geringe Nachfrage vorliegt und für die selbst eine Agenturlösung nicht wirtschaftlich ist.³²

Für die Diskussion des Fragenkataloges ist ein genaues Verständnis des Geschäftsmodells der (regionalen) Annahmetätigkeit unabdingbar. Die wesentlichen Bestandteile eines solchen Modells sind (s. a. Abbildung 11):

- Der Bieter ist auf eine Kooperation mit mindestens einem Postdienst angewiesen, an den er angenommene Sendungen weiterleitet. Zwei Modelle sind denkbar:
 - a) Handelsvertreter: Der Bieter vermittelt die Produkte des Kooperationspartners in dessen Namen und auf dessen Rechnung; der Kooperationspartner ist verantwortlich für Schäden wie etwa verlorene gegangene Sendungen.
 - b) Auf eigene Rechnung: Der Bieter handelt in eigenem Namen und auf eigene Rechnung; der Bieter muss etwaige Schäden gegenüber dem Kooperationspartner geltend machen.
- Der Bieter nimmt Sendungen (Briefe, Briefe mit Zusatzleistungen, Schalterpakete) der Kunden gegen Zahlung des Endkundenpreises an (rechter Zahlungsstrom in Abbildung 11). Die Sendungen werden bei der Annahme in der Regel direkt freigemacht³³ und für den Weitertransport gelagert. Briefe mit Zusatzleistungen und Pakete müssen gesondert angenommen werden, z. B. aufgrund der Sendungsverfolgung. Für diese Produkte erfolgt in der Regel eine Registrierung, standardmäßig mithilfe eines Barcode-Scanner.
- Die Sendungen werden anschließend nach Produkten und ggf. nach Postdienstleistern sortiert. Hierzu sind Unterscheidungsmerkmale auf den Sendungen, wie

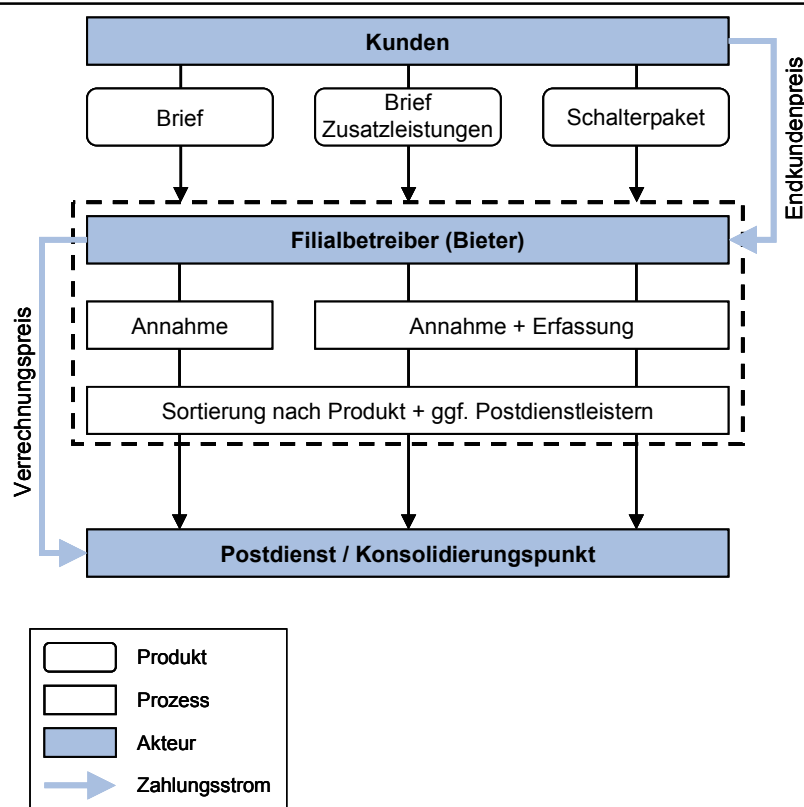
³² Wir nehmen an, dass die DPAG ihre Annahmestellen nicht wesentlich unter das Niveau des Hauptwettbewerbers im Paketbereich absenken wird (Hermes, etwa 13.000 Annahmestellen). Gleichzeitig nehmen wir an, dass sie in Annahmestellen für Pakete immer auch Briefdienste anbieten wird, um die Auslastung zu erhöhen.

³³ Durch die Freimachung entfällt ein späterer, z. T. manueller Bearbeitungsvorgang in der Briefordnerei des Briefzentrums; die Sendung kann direkt in den Sortiervorgang eingegeben werden. Dieses Vorgehen ist an die Produktionsprozesse der DPAG angelehnt. Grundsätzlich kann der Bieter – sofern die Behörde dies zulässt – mit jedem Postdienst kooperieren.

etwa aufgeklebte Wertzeichen, notwendig; es sind aber auch andere Lösungen (Barcode o. ä.) denkbar.³⁴

- Die Sendungen werden zum Kooperations-Postdienst bzw. einem geeigneten Konsolidierungspunkt (nächst größere Filiale; Sortierzentren) transportiert. Hierfür stehen prinzipiell drei Alternativen zur Auswahl: a) Transport durch externen Dienstleister (etwa Taxifahrer, Spediteur o. ä.); b) eigener Transport; c) Abholung durch Postdienstleister. Aus Sicht der Behörde sollte die Art des Transportes nicht vorgegeben werden, da die Akteure eine marktgerechte Lösung erreichen sollten.
- Der Bieter zahlt dem Postdienst einen Verrechnungspreis (linker Zahlungsstrom in Abbildung 11) für dessen Leistung (Weiterbeförderung und Zustellung).

Abbildung 11: Ausschreibung von regionalen Annahmelleistungen: Prozesse und mögliche Zahlungsströme



Quelle: Eigene Darstellung.

³⁴ Ein solches Merkmal postuliert auch die britische Regulierungsbehörde Postcomm in den „Common Operational Procedures“. Diese Procedures enthalten Vorschriften für die Briefdienste, wie sie im Mehrbetreiberumfeld mit fehlgeleiteten oder fehlerhaft eingesammelten Briefen umzugehen haben (Zustellung oder Rücksendung an intendierten Briefdienst). Wesentliche Voraussetzung hierfür ist ebenfalls ein Unterscheidungsmerkmal der Briefdienste, das Postcomm beschreibt als „mark, number or other identifier unique to each Licensee“; Postcomm (2006), S. 1 f.

Welche (Mindest-)Leistung bzw. Prozesse sollen ausgeschrieben werden?

Der ausgeschriebene Gegenstand muss konform sein mit dem zuvor angezeigten Umfang der Unterversorgung. Ein Spielraum der Behörde für eine Ausdehnung der Leistung über das betreffende Versorgungsdefizit hinaus besteht nicht. Daher sollte lediglich die vom Markt nicht mehr erbrachte Leistung ausgeschrieben werden, in diesem Falle also die Annahme von in der PUDLV festgelegten Universaldienstleistungen (Brief, Briefe mit Zusatzleistungen und Schalterpakete).

Darüber hinaus sollte die Behörde in der Ausschreibung nicht festlegen, auf welchem Wege die Bieter die Annahme der Produkte nach PUDLV sicherstellen. Somit ist die funktionale der konstruktiven Leistungsbeschreibung vorzuziehen; letztere würde konkret die einzelnen Prozesse im Detail vorgeben, die der Bieter vorzunehmen hat. Es gibt aber keinen Grund, die Innovationskraft der Marktakteure nicht zu nutzen; schließlich können Konzepte gefunden werden, die letztlich auch eine geringere Kompensationsforderung bedingen und somit die Postdienste, die zur Finanzierung verpflichtet sind, und letztlich die Verbraucher entlasten. Die BNetzA sollte aber wohl vorgeben, dass der Bieter sich über die Annahme auch verpflichtet, die weltweite Zustellung zu gewährleisten. Praktisch ist zu erwarten, dass Bieter für die betreffenden Annahmedienste selbst nicht über ein weltweites Zustellnetz verfügen, so dass sie einen anderen Postdienstleister mit der Zustellung der angenommenen Sendungen beauftragen müssen. Hierzu müssen sich die Bieter also im Zuge der Ausschreibung einen – oder mehrere – entsprechenden Kooperationspartner suchen (etwa die DPAG oder TNT Post).

Zudem empfiehlt sich die Angabe der so genannten CPV-Nummer,³⁵ mit der insbesondere bei EU-weiten Ausschreibungen ein einheitliches Verständnis der Bieter über die ausgeschriebene Leistung erreicht wird. In diesem Fall bietet sich konkret z. B. die Nummer 64114000-8 für Post-Schaltdienste an.

Für welche geografische Einheit sollen Leistungen ausgeschrieben werden?

Die zu erbringende Leistung, die sich aus der Unterversorgung ergibt, muss in der Ausschreibung regional eingegrenzt werden. Der Begriff „Region“ ist hier flexibel aufzufassen und ist nicht auf bestimmte Gebiete (etwa Kreise) beschränkt. Im Extremfall kann die Region das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland umfassen; umgekehrt kann aber auch nur ein Ortsteil betroffen sein. Die Behörde muss daher für die Ausschreibung bestimmen, für welches exakte Gebiet die Unterversorgung besteht.

Ungeachtet der gesetzlichen Maßgabe, dass die Ausschreibung exakt für das unterversorgte Gebiet erfolgen muss, wird bei der praktischen Bestimmung dieses Gebietes

³⁵ CPV: Common Procedure Vocabulary (Gemeinsames Vokabular für öffentliche Aufträge). Dieses wurde von der EU eingeführt, „um die Referenzsysteme zu vereinheitlichen, die die Auftraggeber für die Beschreibung des Auftragsgegenstands verwenden“; Europäische Union (2008), S. 1.

immer ein gewisser Spielraum bestehen. Dabei könnte die Region eher etwas kleiner oder etwas größer abgegrenzt werden. So kann es sein, dass die unterversorgte Region zu klein ist, als dass sich ein entsprechender Bieterwettbewerb entwickeln könnte. Annahme ist hier, dass sich um die Ausschreibung bereits bestehende Geschäfte bewerben werden, vergleichbar zum Format der Agenturen oder Postpoints der DPAG.³⁶ Es ist unwahrscheinlich, dass ein extra-regionaler Bewerber ausschließlich für die Annahme von Postdiensten einen eigenen Standort errichten wird. In jedem Fall hätte er gegenüber Bewerbern, die die Leistungen in ihr bestehendes Geschäft integrieren können, Kostennachteile, da er die Baukosten/Mietkosten voll anrechnen müsste.

Ist also die tatsächlich unterversorgte Region so klein, dass sich bei der Ausschreibung kein Bieterwettbewerb ergeben kann bzw. sich kein potenzieller Bieter (Geschäft) darin befindet, könnte die BNetzA die Region ausweiten. Hierdurch können allerdings Gebiete als ‚unterversorgt‘ deklariert werden, für die dies gar nicht zutrifft. In der Folge kann eine künstliche Konkurrenz zu bereits bestehenden Annahmestellen in diesen Regionen entstehen, was aber vermieden werden sollte.

Die ausgeschriebenen Versorgungsgebiete sollten einer sinnvollen Betriebsgröße (etwa geeignet für einen Standort) entsprechen. Weiterhin ist die Angabe eines Gebietes, und nicht eines Standortes, zweckmäßig. Aus praktischen Erwägungen lassen sich Regionen am besten anhand politischer Grenzen beschreiben, etwa Gemeinden oder Ortsteile, im Idealfall durch eine NUTS- oder LAU-Nummer.³⁷ Ist die LAU2-Nummer auf Gemeindeebene nicht differenziert genug, was zu vermuten ist, sollte diese durch die Angabe etwa eines bestimmten Ortsteils präzisiert werden.

Ist das unterversorgte Gebiet relativ groß, dann bietet sich die Ausschreibung in mehreren Losen an. Dadurch können etwa Kettenbildungen, die lokale Marktmacht hervorrufen können, vermieden werden; ebenso erhöht sich der Bieterwettbewerb.

Für welchen Zeitraum soll die Universaldienstleistung ausgeschrieben werden?

Bei der BNetzA liegen bislang noch keine Erfahrungen mit der Ausschreibung von Post-Universaldienstleistungen vor. Dies legt zunächst eine kurze Vertragslaufzeit nahe. Hierdurch können mögliche negative Folgen etwaiger Fehler (Zuschnitt des Gebietes, Preise etc.) gering gehalten werden.³⁸ Gleichmaßen ist ein kurzer Zeitraum im Interesse der Behörde, um mögliche Überversorgungen – und damit finanzielle Fehlallokationen – zu minimieren: Sollte die Annahme innerhalb des ausgeschriebenen Zeitraums

³⁶ In Agenturen überträgt die DPAG die Leistungserbringung auf bestehende Geschäfte vor Ort (z. B. Lebensmittelläden, Zeitschriftenkioske, Schreibwarenläden, Toto-Lotto-Annahmestellen oder Tankstellen), die hierfür eine entsprechende Vergütung erhalten.

³⁷ NUTS: Nomenclature des unités territoriales statistiques - „Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik“; Ebene 1: 16 Bundesländer, Ebene 2: 39 Regierungsbezirke, Ebene 3: 429 Kreise. LAU: Local Administrative Unit; Ebene 1: 1.457 Verwaltungsgemeinschaften, Ebene 2: 12.379 Gemeinden; vgl. http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/introannex_regions_de.html, abgerufen am 28.3.2008.

³⁸ Vgl. auch Huland (2008).

inzwischen wieder durch den Markt gewährleistet sein, ist das Angebot des Bieters überflüssig und kann zeitnah auslaufen.

Der Bieter dagegen besitzt den Wunsch nach einem möglichst langen Zeitraum, in dem er mit den Einnahmen aus der Annahmetätigkeit rechnen kann und sich Investitionen amortisieren können. Da allerdings primär Bieter zu erwarten sind, die bereits bestehende Geschäfte betreiben, sind die Investitionskosten gering, so dass lange Zeiträume zwecks Amortisationen nicht notwendig sind. Somit ist auch auf Bieterseite ein kurzer Zeitraum vertretbar, z.B. ein Jahr.

Welches Verfahren ist sinnvoll für die Ausschreibung?

Das Ziel der BNetzA ist in diesem Fall, den Bieterwettbewerb zu maximieren, da es sich ohnehin um sehr kleine Ausschreibungsgebiete handeln dürfte. Möglichst viele Bieter werden durch ein Offenes Verfahren erreicht, das darüber hinaus das Regelverfahren im Vergaberecht ist. Bei einem Offenen Verfahren wird die Leistung nach öffentlicher Aufforderung einer unbeschränkten Zahl von Unternehmen zur Einreichung von Angeboten vergeben. Gründe für ein Abweichen von diesem Regelverfahren sind im Falle der Ausschreibung der regionalen Annahme nicht erkennbar.³⁹

Es ist zu erwarten, dass sich die potenziellen Bieter überwiegend aus dem regionalen Umfeld des ausgeschriebenen Gebietes rekrutieren. Es ist aber unwahrscheinlich, dass diese potenziellen Bieter regelmäßig in offiziellen Ausschreibungsmedien (z. B. einschlägige Internetportale) nach entsprechenden Ausschreibungen suchen. Daher ist zusätzlich eine gezielte lokale Bekanntmachung, z. B. über Aushänge, sinnvoll.

Welche Fristen (Angebots-/Zuschlagsfrist)?

Die Gewährleistungsverantwortung aus § 13 ff. impliziert für die BNetzA eine Sicherstellungsverpflichtung für die Erfüllung des Post-Universaldienstes.⁴⁰ Aus diesem Grund hat die BNetzA ein Interesse an einer zeitnahen Abstellung der Unterversorgung, dem durch möglichst kurze Fristen Rechnung getragen werden sollte. Für Offene Verfahren (EU-weit) sieht das Vergaberecht in der Regel eine Angebotsfrist von mindestens 52 Tagen vor.⁴¹ Gegen eine merklich kürzere Frist spräche (neben wahrscheinlichen Konflikten mit dem Vergaberecht), dass die Bieter innerhalb der Angebotsfrist ihre Gebote

³⁹ Vergaberechtliche Ausnahmegründe sind: a) die Leistung kann nur von einem beschränktem Kreis von Unternehmen erbracht werden – etwa wenn außergewöhnliche Fachkunde erfordert ist –, b) ein offenes Verfahren würde einen unverhältnismäßigen Aufwand verursachen, c) ein offenes Verfahren hat kein wirtschaftliches Ergebnis erbracht oder d) ein offenes Verfahren ist aus anderen Gründen (z. B. Dringlichkeit, Geheimhaltung) ungeeignet. Wenn ein oder mehrere Gründe bestehen, kann das Nichtoffene Verfahren angewendet werden.

⁴⁰ Vgl. auch von Danwitz (2004) S. 314.

⁴¹ In begründeten Ausnahmefällen kann die Mindestfrist auch 22 Tage betragen. Für nicht EU-weite Ausschreibungen sieht das deutsche Vergaberecht lediglich „ausreichende Fristen“ vor – insofern ist der Spielraum für die Behörde größer; vgl. § 18 VOL/A.

seriös kalkulieren können müssen; im Falle der regionalen Annahme betrifft dies insbesondere die notwendige Absprache mit möglichen Kooperationspartnern (Briefdiensten). Außerdem werden durch längere Angebotsfristen mehr potenzielle Bieter aufmerksam. Daher sollte die nach EU-Recht vorgeschriebene Mindestfrist von 52 Tagen eingehalten werden.

Die Zuschlagsfrist beginnt mit Ablauf der Angebotsfrist und bezeichnet den Zeitraum, in dem die Behörde die Angebote prüft und einen Zuschlag erteilt. Sie sollte in der Ausschreibung durch Kalendertage bekannt gegeben werden. Um die Unterversorgung bei der regionalen Annahme möglichst schnell abzustellen, empfiehlt sich auch hier eine möglichst kurze Frist, z. B. von wenigen Tagen.

Welche Daten sollte die Behörde bereitstellen?

Diese Frage ist in Verbindung mit der Möglichkeit der Bieter zur Abgabe eines seriösen Angebotes zu sehen. Die Behörde sollte Daten, die nicht öffentlich zugänglich, aber notwendig zur Kalkulation sind, für die Bieter bereitstellen.

Für den Fall der regionalen Annahme sollten vor allem die jeweiligen Mengen der anzunehmenden Produkte angegeben werden. Hieran richtet der Bieter schließlich seine Kapazitäten aus, also Räume, Schalterbereich, Personal, ggf. Transportkapazitäten. Diese Informationen kann lediglich das Unternehmen, das bisher die Annahmestelle betrieben hat, liefern – derzeit in der Regel die DPAG. Allerdings ergibt sich für das betreffende Unternehmen aus dem PostG keine direkte Verpflichtung, diese Daten bereitzustellen. Zu prüfen ist daher, ob eine gesetzliche Grundlage besteht oder noch eingeführt werden müsste.⁴²

Weiterhin ist ggf. die Angabe des aufzugebenden bzw. aufgegebenen „Pflichtstandortes“ zur Orientierung sinnvoll.

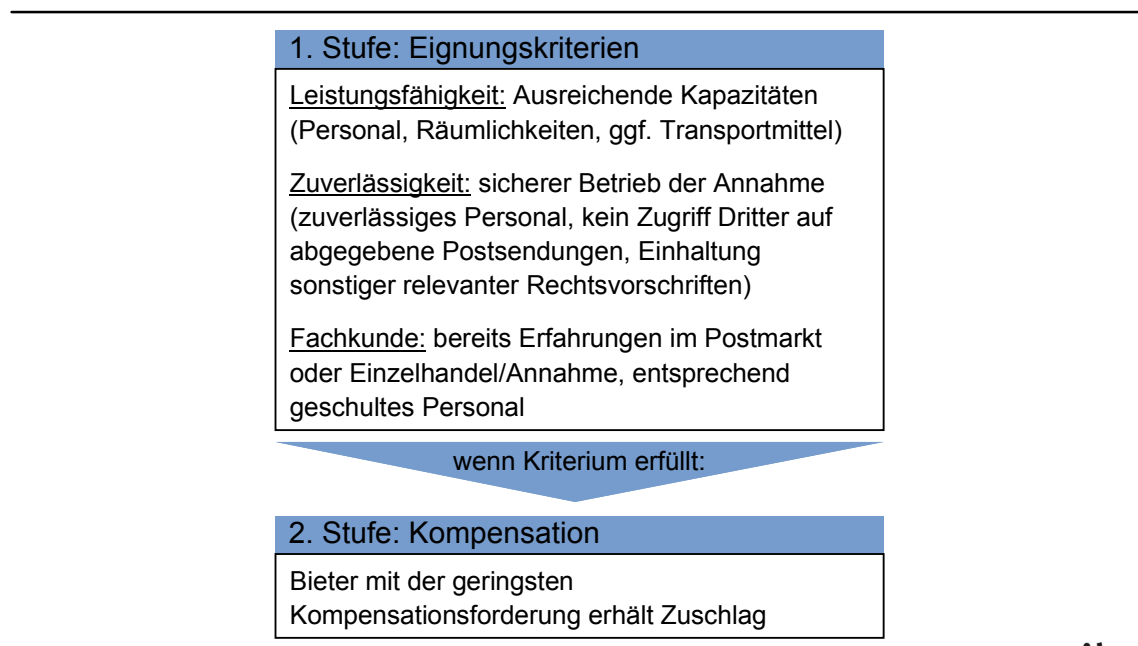
Nach welchen Kriterien soll die Vergabe erfolgen?

Das PostG gibt vor, dass die ausgeschriebene Leistung „an denjenigen leistungsfähigen, zuverlässigen und fachkundigen Bewerber zu vergeben [ist], der den geringsten finanziellen Ausgleich dafür verlangt.“

⁴² Möglicherweise bietet § 14 Abs. 1 PostG eine Rechtsgrundlage. Demnach muss ein verpflichtetes Unternehmen hinreichend begründet und in glaubhafter Weise darlegen, dass es durch die Verpflichtung einen wirtschaftlichen Nachteil erleiden würde und es hierfür einen Ausgleich verlangen könnte, bevor eine Ausschreibung – anstelle der Verpflichtung – zu erfolgen hat. Eine solche Mitteilung sollte eine hinreichende Kostenkalkulation der betreffenden Dienstleistung (hier: regionale Annahme) beinhalten, in die wiederum Mengen einfließen dürften. Allerdings wird in der Literatur die Detailgenauigkeit für eine solche Mitteilung geringer eingeschätzt als diejenige für das Ausschreibungsverfahren notwendige; vgl. von Danwitz (2004), S. 345.

Somit gibt das PostG ein zweistufiges Prüfschema vor (s. Abbildung 12): Zunächst erfolgt die Prüfung auf Erfüllung der speziellen Eignungskriterien Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde.⁴³

Abbildung 12: Ausschreibung von regionalen Annahmelleistungen: Zuschlagskriterien



Quelle: Eigene Darstellung.

Von allen Bietern, die diese Kriterien erfüllen, ergeht der Zuschlag in der zweiten Stufe an denjenigen mit der geringsten Ausgleichsforderung.⁴⁴ Laut Postgesetz muss der Zuschlag also an den günstigsten geeigneten Bieter gehen, nicht an den Bieter mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis. Im Unterschied zu anderen Ausschreibungen nach Vergaberecht kann die Behörde also keine Gewichtung zwischen Eignungskriterien und Zuschlagsforderung vornehmen. So kann etwa ein Bieter eine höhere Kompensationsforderung nicht durch ein besseres Leistungsspektrum ausgleichen.

Mit welchen Angaben sollten die Bieter ihre Leistungsfähigkeit nachweisen müssen?

Nach der Frage der originären Eignungskriterien für den Betrieb der regionalen Annahme stellt sich im Anschluss die Frage, wie die Bieter ihre Leistungsfähigkeit konkret

⁴³ Allerdings müssen sich die Festlegungen der Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde innerhalb des in § 6 PostG (Erteilung der Lizenz) abgesteckten Rahmens bewegen; vgl. von Danwitz (2004), S. 353.

⁴⁴ Erfüllt nur ein Bieter die Eignungskriterien, läuft das Kriterium der geringsten Ausgleichsforderung ins Leer; vgl. auch von Danwitz (2004), S. 348.

nachweisen müssen. Beispielhaft (und nicht erschöpfend) sollte die Behörde folgende Angaben einfordern:

- Möglichst exakte Leistungsbeschreibung (Darlegung des Betriebskonzeptes zur regionalen Annahme),
- Umsätze der vergangenen Geschäftsjahre (z. B. drei Jahre), um die Solidität des Bieters einschätzen zu können,
- Technische Infrastruktur,
- Nachweis, dass keine rechtskräftige Verurteilung vorliegt,
- Eintrag im Gewerbe-/Handelsregister,
- Relevante Zeugnisse.

Sollte der Bieter seine Nettoerlöse (Wertschöpfung) einbehalten oder an die BNetzA durchreichen?

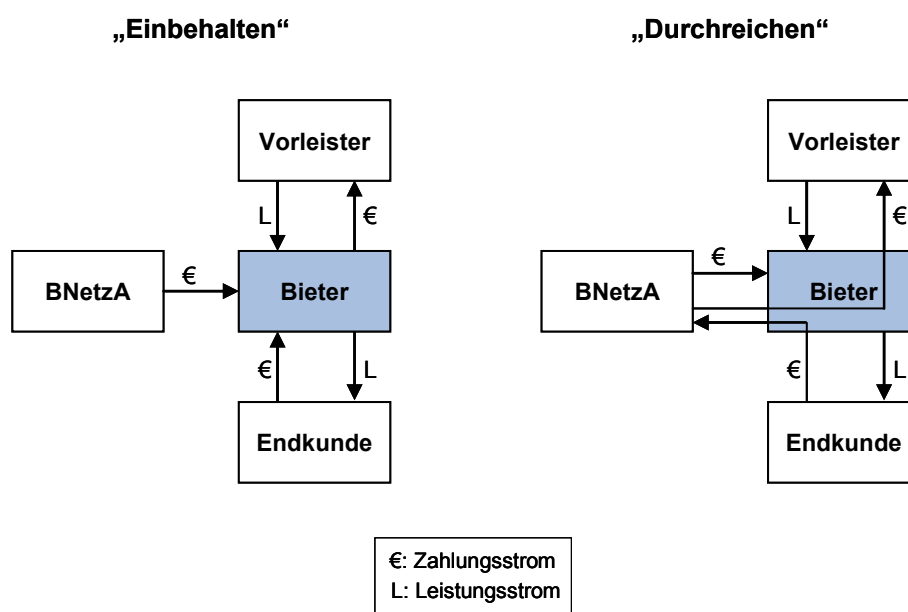
Der Bieter für Annahmedienste tritt als Vermittler zwischen Versendern (Endkunden) und Postdiensten (Vorleistern) auf. Er nimmt von Endkunden ein Entgelt ein (etwa aus Wertzeichenverkäufen) und zahlt ein Entgelt für die Weiterbeförderung an den Vorleister. Vor diesem Hintergrund sind für die Vertragsgestaltung zwischen BNetzA und dem Bieter zwei Optionen denkbar:⁴⁵

- Zum einen kann der Bieter die erzielten Einnahmen einbehalten („Einbehalten“, linker Teil der Abbildung 13). Aus diesen Einnahmen und der Kompensationszahlung der BNetzA muss er seine gesamten Kosten decken, also sowohl die intern bei ihm anfallenden (Raum, Personal, ggf. Transport) als auch die seines Vorleisters (Postdienst, dem er die angenommenen Sendungen gegen ein Entgelt zur Weiterbeförderung und Zustellung übergibt). Diese Variante stellt den Normalfall dar, mit ihr sind zum Beispiel auch Agenturmodelle der DPAG und anderer Paketdienste vergleichbar..
- Zum anderen kann der Vertrag so gestaltet werden, dass der Bieter seine gesamten Einnahmen an die BNetzA abführt und im Gegenzug eine fixe Kompensation für seine erwarteten Kosten (hier also für den Betrieb der Annahmestelle) und eine mengenbezogene Erstattung seiner variablen Kosten für seine Vorleister (hier: Briefdienste) erhält („Durchreichen“; rechter Teil in Abbildung 13).

⁴⁵ Nach dieser Differenzierung werden etwa im Schienenpersonennahverkehr Verträge zwischen Aufgabenträger und Bieter geschlossen. Beim so genannten Bruttovertrag (Fall „Durchreichen“) zahlt der Aufgabenträger eine feste Summe für eine bestimmte Verkehrsleistung. Die Fahrgeldeinnahmen sind Bestandteil dieser festen Summe, die Marktverantwortung liegt damit beim Aufgabenträger. Beim Nettovertrag (Fall „Einbehalten“) sind die Fahrgeldeinnahmen nicht Bestandteil der vom Aufgabenträger zu zahlenden Summe. Sie gehen direkt an das Verkehrsunternehmen und entscheiden über den Ertrag des Unternehmens, das damit die Marktverantwortung trägt. Vgl. hierzu näher Eichmann et al. (2005), S. 27 ff., sowie VDV (2005), S. 12 ff.

Da anzunehmen ist, dass der Preis für die Endleistungen (Zahlungsstrom Endkunde an Bieter) größer ist als der Preis für Vorleistungen (Zahlungsstrom Bieter an Vorleister), bietet sich lediglich die Abführung der Einnahmenüberschüsse nach einer Periode an die BNetzA an. Diese Variante der Vertragsgestaltung stellt den Ausnahmefall dar und müsste entsprechend gut begründet werden.

Abbildung 13: Ausschreibung von regionalen Annahmelleistungen: Vertragsgestaltungsoptionen



Quelle: Eigene Darstellung.

Der größte Vorteil der Variante „Einbehalten“ liegt darin, dass das Erlösrisiko beim Bieter liegt und er es selber beeinflussen kann. Diese Konstellation bewirkt, dass der Bieter die Dienstleistung gegenüber dem Kunden nachhaltig anbietet, da Umsatzerhöhungen voll bei ihm verbleiben. Somit ist eine große Wahrscheinlichkeit gegeben, dass die Annahme von Universaldienstleistungen (Briefe, Pakete) nicht nur grundsätzlich wieder bzw. weiterhin angeboten wird, sondern auch zu einer guten Qualität (Öffnungszeiten, Kundenservice usw.). Ein weiterer großer Vorteil liegt in den geringen Transaktionskosten, die in dem Verhältnis zwischen Bieter und BNetzA anfallen. Durch den Anreiz ist die BNetzA nicht gezwungen, die Leistung bis ins kleinste Detail vorzugeben und die Einhaltung zu kontrollieren.⁴⁶ Allerdings geht mit der Übertragung des Erlösrisikos auf den Bieter auch ein höheres Insolvenzrisiko einher, was wiederum zu einer erneuten Unterversorgung führen kann.

⁴⁶ Aus diesem Grund eignet sich die Variante „Einbehalten“ auch gut bei einer funktionalen Ausschreibung.

Die Reduzierung dieses Insolvenzrisikos ist schließlich auch der größte Vorteil der Vertragsgestaltung „Durchreichen“, bei der nicht der Bieter, sondern die BNetzA das Erlösrisiko trägt: Der Bieter reicht die (bei Kalkulation unsicheren) Erlöse an die BNetzA weiter, und die BNetzA übernimmt die Zahlungen an andere Postdienstleister zur Weiterbeförderung der Sendungen. Damit finanziert sich der Bieter im Wesentlichen aus der fixen Kompensationszahlung laut Gebot.

Allerdings kann der Bieter das Risiko weiterhin beeinflussen, etwa durch die Öffnungszeiten oder die Darstellung des Angebotes.⁴⁷ Dies kann zu einem vergleichsweise schlechteren Qualitätsniveau führen. Ebenso fehlt der Anreiz für den Bieter, möglichst mit preisgünstigen (aber qualitativ guten) Vorleistern zu kooperieren, da die (Zusatz-)Kosten durch die BNetzA getragen werden bzw. mögliche Erlösüberschüsse an diese abgeführt werden müssen. Zudem weist die Variante „Durchreichen“ relativ höhere Transaktionskosten als der Fall „Einbehalten“ auf. So muss die Behörde z. B. die Einnahmen und Ausgaben des Bieters exakt überprüfen, um mögliche „schwarze Kassen“ ausschließen zu können. Zudem kann die BNetzA die tatsächlich gehandelten Mengen nicht gut beobachten.

Somit empfiehlt sich im Falle Ausschreibung der regionalen Annahme die übliche Vertragsgestaltung „Einbehalten“. Das höhere Insolvenzrisiko, dessen Vermeidung der einzige Vorteil der Variante „Durchreichen“ ist, und in der Folge die eintretende Unterversorgung wird durch den ohnehin kurzen Ausschreibungszeitraum reduziert.

Auf welcher Grundlage sollte die Kompensationsforderung (Angebotspreis) angegeben werden?

Als Alternativen bieten sich entweder eine stückbezogene oder eine pauschale Kompensation an.

Bei einer stückbezogenen Kompensation gibt der Bieter einen Angebotspreis je Produktart an, den er in Abhängigkeit der erwarteten Mengen und des bekannten Kosten- und Erlösgerüsts (Inputpreise, Endkundenpreise) errechnet. In diesem Fall würde er also z. B. angeben, dass er für jeden angenommen Standardbrief einen Ausgleich in Höhe von EUR 0,05 fordert. Diese Konstellation bewirkt einen Anreiz für den Bieter, mehr Sendungen anzunehmen (sofern er positive Grenzerträge erwirtschaftet). Nachteilig sind die hohen Transaktionskosten, da die Behörde die tatsächlich angefallenen Mengen nachprüfen können muss. Für den Bieter nachteilig ist, dass die Kompensation zeitlich nachgelagert erfolgt: Der Bieter erhält erst nach Ablauf einer festgelegten Periode, etwa nach einem Jahr, eine Kompensation auf Basis der tatsächlich angefallenen Mengen und der zuvor im Gebot ausgewiesenen stückbezogenen Kompensationsforderungen.

⁴⁷ Wahrscheinlich ist eine Lösung nach dem Agenturmuster. Dabei integriert der Bieter die Postannahme in sein bestehendes (Einzelhandels-)Geschäft. Durch den fehlenden Anreiz des Verbleibs von Einnahmen bei ihm hat der Bieter keinen Anreiz, diese Dienstleistung zu bewerben oder durch eine entsprechend günstige Positionierung des Schalters im Verkaufsraum zu fördern.

Im Falle einer pauschalen Kompensation gibt der Bieter einen pauschalen Angebotspreis über alle Produkte an, den er auf Basis der erwarteten Mengen und des ihm weitgehend bekannten Kosten- und Erlösgerüsts errechnet. Diese Konstellation bewirkt zunächst bei dem Bieter einen Anreiz, relativ weniger Sendungen anzunehmen, da er die Kompensationszahlung unabhängig von tatsächlich angenommenen Sendungen erhält. Diesem Anreiz wird allerdings durch das zuvor gewählte Vertragsdesign „Einbehalten“ entgegengewirkt, das bei ihm einen Anreiz zu Umsatzsteigerungen bewirkt. Ein direkter Vorteil der pauschalen Kompensation ist zudem, dass die BNetzA keine betrieblichen Daten beobachten und überprüfen muss (tatsächlich realisierten Mengen pro Produkt), um die Kompensationszahlung der bestimmten Periode zu berechnen. Dies reduziert die Transaktionskosten erheblich. Zudem ist von Vorteil, dass der Bieter bereits vor Leistungsbeginn die Kompensationszahlung erhält, während er bei einer stückbezogenen Kompensation erst auf Basis der tatsächlich realisierte Mengen nachträglich kompensiert werden kann.⁴⁸

Somit ist zu empfehlen, dass die Bieter ihre Kompensationsforderung pauschal nennen.

Sollte die Behörde Endkundenpreise festlegen?

Diese Frage zielt auf die Erschwinglichkeit der Endkundenpreise ab. Endkunden sind in dem hier diskutierten Fall „Regionale Annahme“ die Kunden des Filialbetreibers, die Sendungen bei diesem abgeben. Laut PUDLV (§ 6 Abs. 1 PUDLV) ist die Erschwinglichkeit bezogen auf das durchschnittliche reale Preisniveau der von der Durchschnittsnachfrage erfassten Briefbeförderungsleistungen bis 2.000 g (ohne Zusatzleistungen) am 31.12.1997. Die nominalen Preise für die durchschnittliche Nachfrage nach diesen Leistungen durften also seit 1997 um die kumulierte jährliche Inflation, d. h. um 15,5 % angehoben werden. Würde die durchschnittliche Nachfrage also nur aus Standardbriefen, 20 g, bestehen, dürfte der Preis 2007 nicht höher als EUR 0,65 sein (Basis: Preis Standardbrief, 20 g, 1997: EUR 0,56).

Es ist kein Grund erkennbar, weshalb die BNetzA über die Vorgabe der PUDLV hinausgehende Festlegungen der Endkundenpreise vornehmen sollte. Die Festlegung der Endkundenpreise fällt im Falle der regionalen Annahme in das Aufgabengebiet des Bieters. Allerdings sollte die Behörde in der Ausschreibung die durch die PUDLV gegebene Obergrenze vorschreiben. Im Falle einer Änderung der PUDLV während der Vertragslaufzeit könnte sonst die Geschäftsgrundlage des Bieters gefährdet sein.⁴⁹

⁴⁸ Allerdings könnte dieser Nachteil einer stückbezogenen Kompensation durch eine Abschlagszahlung auf Basis der angenommenen Mengen abgeschwächt werden. Diese müsste allerdings nach Ablauf der Periode wiederum abgeglichen werden anhand der tatsächlichen Mengen, was erneut erhöhte Transaktionskosten bedeutet.

⁴⁹ Der Bieter hat in der Ausschreibung den Anreiz, Endkundenpreise nahe der Obergrenze als Grundlage seiner Kalkulation zu nehmen. Damit kann er seine geforderte Kompensationszahlung absenken und erhöht damit die Chancen, den Zuschlag zu erhalten. Allerdings muss der Bieter bei hohen Aufschlägen auch einkalkulieren, dass damit ein Nachfragerückgang verbunden ist und die Nachfrager

Sollten Verrechnungspreise gegenüber anderen Postdienstleistern festgelegt werden?

Hierbei geht es um die Frage, ob Briefdienstleister (als Vorleister) gegenüber dem Bieter überhöhte Preise durchsetzen könnten und ob die BNetzA dieses Missbrauchspotenzial – sofern es besteht – durch die Festlegung von Verrechnungspreisen einschränken sollte.⁵⁰

Wie aus Abbildung 11 (siehe S. 42) hervorgeht, sammelt der Bieter als Betreiber der Annahmestelle die angenommenen Sendungen und liefert diese bei seinem Kooperationspartner zur Weiterbeförderung auf. Für diese Vorleistung muss er dem Partner einen Verrechnungspreis zahlen. Es besteht keine Gefahr, dass Betreiber von Annahmestellen gar keinen Vertragspartner zur Weiterbeförderung und Zustellung finden, etwa aufgrund überhöhter Preisforderungen des Vorleisters: Der Bieter kann als Rückfallposition die Sendungen immer bei der DPAG oder anderen Anbietern zum öffentlich angebotenen Endkundenpreis aufgeben. Somit entfällt für den Kooperationspartner die Möglichkeit, einen über seinem regulären Endkundenpreis liegenden Verrechnungspreis vom Bieter zu verlangen. Daher ist in diesem Fall keine Festlegung von Teilleistungspreisen erforderlich.

4.3 Regionale Zustellung

Als zweiten Fall greift die Studie die Einstellung der Wertschöpfungsstufe „Zustellung“ durch den bisherigen Universaldienstanbieter in einer bestimmten Region auf. In Kapitel 1 wurde die Einschränkung der Briefzustellung in einer bestimmten Region als denkbarer Unterversorgungsgegenstand identifiziert.⁵¹ In diesem Fall nehmen die Briefdienste Sendungen aus anderen Regionen an Adressen in dieser ‚ausgeschriebenen‘ Region weiter an. Die finale Zustellung erfolgt durch den erfolgreichen Bieter der Aus-

nun ihre Briefe möglicherweise in benachbarten Filialen aufgeben oder dort Wertzeichen erwerben. Dies würde bei der hier empfohlenen Vertragsgestaltung „Einbehalten“ allerdings dazu führen, dass er keine notwendigen Einnahmen zur Deckung seiner Kosten erhält bzw. keine Umsatzsteigerungen realisieren kann. Diese möglichen Nachfragereaktionen muss der Bieter bei der Kalkulation der Endkundenpreise berücksichtigen.

50 Es wird unterstellt, dass die Behörde rechtlich dazu in der Lage wäre, Verrechnungspreise zwischen den Akteuren vorzuschreiben. Nach § 12 Abs. 1 PostG ist zunächst jeder Lizenznehmer, der mehr als EUR 500.00 pro Jahr verdient, zur Sicherstellung des Universaldienstes verpflichtet. Nach § 13 Abs. 5 PostG kann die Behörde dann Unternehmen, die auf dem räumlich relevanten oder auf einem räumlich angrenzenden Markt beherrschend sind und daher verpflichtet werden können, oder Unternehmen, die nach § 14 Abs. 2 PostG im Rahmen einer Ausschreibung den Universaldienst erbringen, zur Zusammenarbeit verpflichten. Dabei kann sie die Bedingungen der Zusammenarbeit festlegen, sofern die Unternehmen keine Verhandlungen führen.

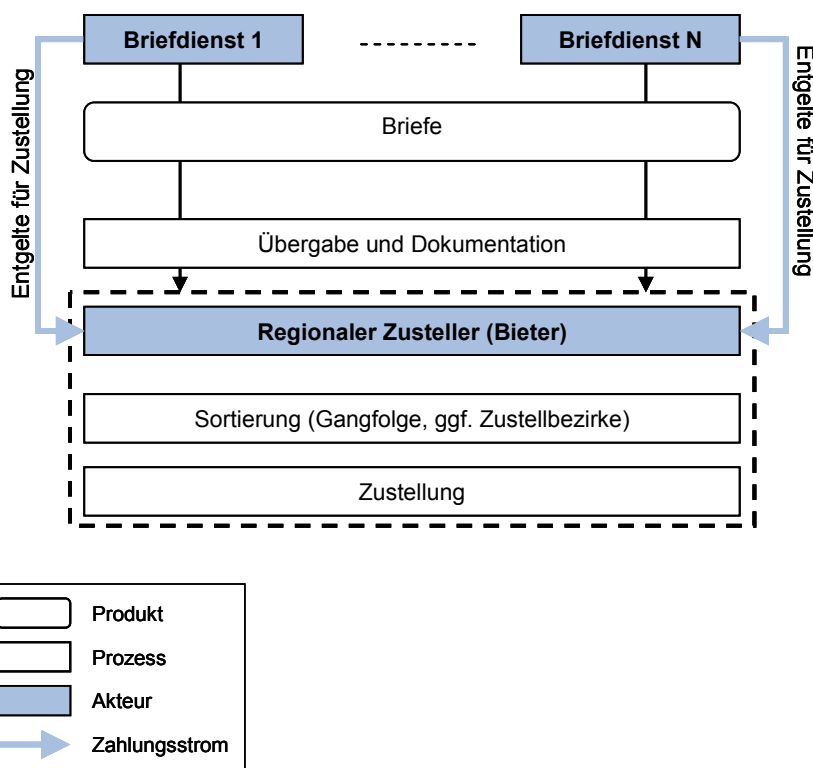
51 Für die Paketzustellung wurde angenommen, dass sich die DPAG aus Wettbewerbsgründen nicht aus einzelnen Regionen zurückziehen wird – im Falle eines Rückzugs würde ihre Lücke wahrscheinlich durch die Wettbewerber geschlossen werden, so dass es zu keiner Unterversorgung kommt.

schreibung.⁵² Folgendes Geschäftsmodell des Bieters (Zusteller) ist dabei denkbar (s. auch Abbildung 14):

- Der Bieter übernimmt Sendungen von Briefdiensten (Briefdienst 1 bis N), die nicht (mehr) in der unterversorgten Region zustellen, aber Sendungen für diese Region annehmen, zum Zwecke der Zustellung. Dabei sollte für den Bieter ein Kontrahierungszwang gegenüber allen Briefdiensten bestehen, d. h. er wäre verpflichtet, Sendungen zu übernehmen und zuzustellen.
- Die Übergabe der Sendungen zwischen den Briefdiensten und dem Bieter (Zusteller) erfolgt an festgelegten Übergabepunkten. Die Übergabe wird dokumentiert, d. h. die Mengen und ggf. besondere Produktarten (Briefe mit Zusatzleistungen) werden schriftlich/elektronisch festgehalten. Die Dokumentation erfolgt (neben dem Zweck der Abrechnung) bei Briefen mit Zusatzleistungen auch aus Haftungsgründen, damit der Briefdienst etwa bei einer nicht zugestellten Einschreibesendung nachweisen kann, dass er die Sendung an den Bieter (Zusteller) übergeben hat.
- Die Briefdienste zahlen dem Bieter ein Entgelt für dessen Zustellfähigkeit. Die Abrechnung erfolgt auf Basis der bei Übergabe festgehaltenen Mengen.
- Der Bieter sortiert die Sendungen auf Gangfolge und ggf. nach Zustellbezirken und stellt sie schließlich zu.

52 Dass eine solche Übergabe an einen externen Dienstleister technisch möglich ist, zeigt der „Versuch“ der DPAG zur Auslagerung der Zustellung in Essen und Mülheim. In einem Kooperationsversuch mit der WAZ testet die DPAG, unadressierte Sendungen durch Zeitungsboten in Essen und Mülheim zustellen zu lassen. Hierdurch entstehen geringere Zustellkosten; vgl. o. V. (2008), 24.2.2008. Bei Wettbewerbern der DPAG ist dieses Modell üblich. Z. B. beauftragt TNT Post regelmäßig so genannte ‚Zustellpartner‘ in Regionen, in denen TNT selbst nicht zustellt. Allerdings ist es grundsätzlich fraglich, ob die DPAG nicht eher solche Auslagerungen vornimmt, anstatt die Zustellung in einer Region einzustellen. Dies ist aber nicht Gegenstand dieser Studie.

Abbildung 14: Ausschreibung von regionalen Zustelleleistungen: Prozesse und Zahlungsströme



Quelle: Eigene Darstellung.

wik

Welche (Mindest-)Leistung bzw. Prozesse sollen ausgeschrieben werden?

Wie auch im Fall der regionalen Annahme muss hier der ausgeschriebene Gegenstand identisch sein mit dem angezeigten, zeitlich vorausgegangenen, Umfang der Unterver-sorgung. Ein Spielraum der Behörde etwa für eine Ausweitung der Leistung über das betreffende Versorgungsdefizit hinaus besteht nicht. Deshalb sollte nur die vom Markt nicht (mehr) erbrachte Leistung ausgeschrieben werden, in diesem Falle also die Zu-stellung von Briefsendungen nach PUDLV (Briefe und Briefe mit Zusatzleistungen).

Ebenfalls sollte auch in diesem Fall die Innovationskraft der Marktakteure genutzt werden und eine funktionale Ausschreibung gewählt werden. Bei dieser setzt die BNetzA das Ziel, also die Versorgung der bestimmten Region mit der Zustellung, fest und über-lässt den Akteuren, wie sie dieses Ziel erreichen. Unter einer solchen Ausschreibungs-form – in Kombination mit dem Zuschlag an den Bieter mit der geringsten Kompensati-onsforderung – besteht für die Bieter der Anreiz, möglichst effiziente und damit kosten-günstige Konzepte zu finden.

Die BNetzA sollte lediglich die in der PUDLV geforderten Qualitätsmerkmale an die Zustellung in der Ausschreibung festlegen. Dies wären vor allem die Zustellung an der in der Anschrift genannten Wohn-/Geschäftsadresse und die Zustellung an mindestens allen Werktagen (6-Tage-Zustellung).⁵³

Zur Erzielung eines einheitlichen Verständnisses vor allem bei EU-weiten Ausschreibungen empfiehlt sich die Angabe der so genannten CPV-Nummer.⁵⁴ In diesem Fall bietet sich konkret z. B. die Nummer 64121100-1 (Postzustellung) an.

Für welche geografische Einheit sollen Leistungen ausgeschrieben werden?

Für die Ausschreibung der regionalen Zustellung muss die BNetzA zunächst die betreffende Region festlegen. Der Begriff „Region“ ist flexibel aufzufassen und nicht auf bestimmte Gebiete (etwa Kreise) beschränkt. Die Region kann in den Extremfällen das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland oder aber nur einen Ortsteil umfassen. Die Behörde muss für die Ausschreibung exakt bestimmen, für welches Gebiet die Unterversorgung besteht.⁵⁵

Sollte die ausgeschriebene Region größer sein als der tatsächlich unterversorgte Bereich, kann dies die Kalkulationen der Bieter stark verzerren: Die Bieter würden davon ausgehen, dass sie Sendungen zur Zustellung in der gesamten ausgeschriebenen Region erhalten. In dem Teilgebiet der ausgeschriebenen Region, das tatsächlich nicht unterversorgt ist, stellen aber andere Briefdienste weiterhin zu. Für dieses Teilgebiet erhält der Bieter also gar keine Sendungsmengen. Er wird aber in der Ausschreibung gleichsam verpflichtet, Kapazitäten (Zusteller) für dieses Gebiet bereitzuhalten bzw. einzusetzen. Eine solche Fehlallokation sollte die Behörde daher vermeiden und nur das tatsächlich unterversorgte Gebiet ausschreiben.

Ebenfalls wie bei der regionalen Annahme sollte hier die Angabe des Gebietes im Idealfall durch eine NUTS- oder LAU-Nummer erfolgen.⁵⁶ Ist die LAU2-Nummer (Gemeindeebene) nicht differenziert genug, sollte diese durch die Angabe etwa eines bestimmten Ortsteils präzisiert werden.

⁵³ Die PUDLV enthält allerdings nicht die Vorgabe eines bestimmten Tageszeitpunktes, bis zu dem die Zustellung zu erfolgen hat.

⁵⁴ Siehe Fn. 35.

⁵⁵ Das bei der Bekanntgabe der Unterversorgung festgelegte Gebiet ist dabei bindend; die Behörde kann in einem später erfolgenden Ausschreibungsverfahren keine Veränderung des von der Unterversorgung betroffenen Gebietes mehr vornehmen.

⁵⁶ Siehe Fn. 37. Denkbar wäre auch die Orientierung an den von der Unterversorgung betroffenen Postleitzahlgebieten. Allerdings ist auch hier nicht zwingend, dass sich die DPAG deckungsgleich aus dem betreffenden PLZ-Gebiet zurückzieht, so dass ggf. ergänzende Beschreibungen vorgenommen werden müssten. Zudem ist diese Orientierungsgröße nicht betreiberneutral; so könnte ein Briefdienstleister ein eigenes System entwickeln, auf das die Versender allerdings erst umsteigen würden, wenn der Anbieter dominant wäre (andernfalls: Lock-in-Effekt). Dies ist allerdings mittelfristig unwahrscheinlich.

Sind von der Unterversorgung mehrere, nicht zusammenhängende Gebiete betroffen, dann ist die Ausschreibung in Losen sinnvoll, um den Bieterwettbewerb zu erhöhen und auch kleineren Unternehmen die Chance auf einen Markteintritt zu geben.

Für welchen Zeitraum soll die Universaldienstleistung ausgeschrieben werden?

Auch hier sind die Anreizkonstellationen vergleichbar zum Fall der Ausschreibung der regionalen Annahme: Die Behörde hat aufgrund der fehlenden Erfahrung den Anreiz zu einem kurzen Zeitraum, die Bieter dagegen erhoffen sich einen möglichst langen Vertrag, der ihre Geschäftstätigkeit sichert und über den sie eventuelle Investitionen abschreiben und dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse schaffen können.

Auf der Bieterseite sind keine wesentlichen großen und spezifischen Investitionen zu vermuten. Der Personalanteil an den Gesamtkosten wird relativ hoch sein, da vorwiegend manuell sortiert wird. Die Zustellung erfolgt ohnehin durch Personal. Gegebenenfalls fallen noch Transportkapazitäten (Autos, Krafträder, Fahrräder) an. Aber sowohl die Personalkosten als auch die Sachmittelkosten stellen keine spezifischen Investitionen zur Rechtfertigung einer langen Vertragslaufzeit dar: Der Bieter kann die Bindung seines Sortier- und Zustellpersonals auch an kurze Laufzeiten anpassen; Transportkapazitäten kann er über existierende Gebrauchtmärkte veräußern. Lediglich bei größeren Zustellgebieten mit hohem Sendungsaufkommen, die eine maschinelle Sortierung erfordern, ist eine entsprechend längere Vertragslaufzeit sinnvoll, damit sich die Investitionen in Maschinen amortisieren. Aber dieser Fall (großes unterversorgtes Zustellgebiet mit großer Sendungsmenge) ist mittelfristig eher unwahrscheinlich.

Daher ist auch bei der Ausschreibung der regionalen Zustellung zunächst – und zu „Testzwecken“ – eine kurze Vertragsdauer seitens der Behörde zu empfehlen, z. B. ein Jahr.

Welches Verfahren ist sinnvoll für die Ausschreibung?

Grundsätzlich ist auch bei der Ausschreibung von regionalen Zustellgebieten die Anwendung des Offenen Verfahrens zu empfehlen. Auch hier ist es das Ziel der BNetzA, über eine Maximierung des Bieterwettbewerbs die Kompensationsforderung zu minimieren, wozu das Offene Verfahren am besten geeignet ist. Zusätzlich können durch eine gezielte lokale Bekanntmachung (Aushänge) potenzielle Bieter mit Ortskenntnissen erreicht werden.

Ein Nichtoffenes Verfahren käme nur dann in Betracht, wenn

- a) die Leistung nur von einem beschränktem Kreis von Unternehmen erbracht werden kann – etwa wenn außergewöhnliche Fachkunde erfordert ist,
- b) ein offenes Verfahren einen unverhältnismäßigen Aufwand verursachen würde,

- c) ein offenes Verfahren kein wirtschaftliches Ergebnis erbracht hat oder
- d) ein offenes Verfahren aus anderen Gründen (z. B. Dringlichkeit, Geheimhaltung) ungeeignet ist.

Grund a) scheidet bei der regionalen Zustellung aus; es gibt ausreichend Unternehmen, die Erfahrung in der Zustellung haben und ggf. Ortskenntnisse durch Einstellung geeigneter Mitarbeiter ergänzen können. Grund b) ist ebenfalls auszuschließen, da der Mehrwert der Ausschreibung (tendenziell niedrigere Kompensationszahlung; erhöhtes Auswahlpektrum) die eventuell höheren Transaktionskosten (ggf. Bearbeitung von mehr Angeboten) überwiegen dürfte. Grund c) ist nur in wenigen Ausnahmefällen vorstellbar; wenn sich etwa kein Bieter findet, der die Zustellung zu den in der Ausschreibung genannten Konditionen erbringen möchte. Grund d) ist allenfalls von Belang, wenn die Unterversorgung akut ist und ein Nichtoffenes gegenüber einem längerem Offenen Verfahren eine schneller Abhilfe verspricht. Angesichts der Verpflichtung des Universaldiensteanbieters (DPAG) zur Anzeige eines Rückzugs sechs Monate im Vorfeld ist aber dieser Grund ebenfalls eher unbedeutend.⁵⁷

Welche Fristen (Angebots-/Zuschlagsfrist)?

Die Argumentation und das Ergebnis sind analog zum Fall der Ausschreibung der regionale Annahme: Die BNetzA sollte die Mindestfrist für EU-weite Vergabeverfahren (52 Tage) einhalten, um den Bietern einen angemessenen Zeitraum für eine solide Kalkulation und sonstige notwendige Vorarbeiten zu geben. Die Zuschlagsfrist sollte im Sinne einer schnellen Abstimmung der Unterversorgung möglichst kurz sein.

Welche Daten sollte die Behörde bereitstellen?

Um sein Angebot angemessen kalkulieren zu können, benötigt der Bieter insbesondere Angaben über die (geschätzte bzw. zu erwartende) Menge, die im Zustellgebiet anfällt. Dies gilt umso mehr, da diese Information nicht öffentlich verfügbar ist, sondern lediglich den zuvor in der Region operierenden Briefdienstleistern bekannt sind. Diese Daten sollten also von der BNetzA bereitgestellt werden, zumal der Auftraggeber aus Sicht des Vergaberechts ungewöhnliche Risiken für den Bieter vermeiden sollte (§ 8 Abs. 3 VOL/A). Die Ungewissheit über einen essentiellen Faktor wie die zuzustellenden Mengen kann aber durchaus als ungewöhnliches Risiko eingestuft werden.

Weiterhin ist ggf. eine Auflistung der Zustellpunkte, also der Briefkastenadressen, eine Hilfe für die Planung der Bieter. Hiermit können sie ihre Zustellwege bereits in der Angebotsphase berechnen und für die Angebotsabgabe berücksichtigen. Auch diese Da-

⁵⁷ Denkbar ist allerdings, dass der Universaldiensteanbieter ohne Vorabanzeige die Zustellung in der betreffenden Region einstellt. Dann besteht eine akute Unterversorgung. Es ist fraglich, ob sich die DPAG als derzeitiger Universaldienstzusteller von einem drohenden Ordnungsgeld zur vorzeitigen Anzeige zu einem längeren, aber unwirtschaftlichen Betrieb bewegen ließe.

ten sind nicht ohne Weiteres öffentlich zugänglich⁵⁸ und sollten von der BNetzA bei der Ausschreibung zur Verfügung gestellt werden.

Beide Informationen, die (bisherigen) Zustellmengen und die Briefkastenadressen, sind im Besitz des Unternehmen, das bis zur Unterversorgung die Region bedient hat. In der Regel ist dies die DPAG. Somit sollte die BNetzA eine Handhabe haben, diese Daten von dem Unternehmen erhalten und an die Bieter weiterleiten zu können.⁵⁹

Darüber hinaus ist die Angabe weiterer Daten nicht notwendig; diese können durch das Unternehmen unter angemessenen Aufwand eingeholt werden. So können Faktoren wie etwa die Besiedlungsdichte, die räumliche Ausdehnung, der Bebauungszusammenhang oder auch topografische Besonderheiten (z. B. steile Berge, Hanglagen) im Rahmen einer Gebietsbesichtigung durch die potenziellen Bieter bestimmt werden.⁶⁰

Nach welchen Kriterien soll die Vergabe erfolgen?

Auch hier gilt nach Postgesetz das bei der Diskussion des Ausschreibungsfalles „Regionale Annahme“ identifizierte zweistufige Prüfungsschema der BNetzA. Demnach erhält derjenige leistungsfähige, zuverlässige und fachkundige Bieter den Zuschlag, der den geringsten finanziellen Ausgleich für die Erbringung fordert. Die Behörde muss also zunächst für den Ausschreibungsgegenstand relevante Eignungskriterien festlegen. Im weiteren Verlauf werden nur Bieter berücksichtigt, die diese Kriterien erfüllen. Von dieser Auswahl erhält dann derjenige Bieter mit der geringsten Kompensationsforderung den Zuschlag (s. formal auch Abbildung 12 auf S. 47).

Als spezielle Eignungskriterien für die regionale Zustellung von Briefsendungen bieten sich folgende an:

- Leistungsfähigkeit: Ausreichende Sortierkapazitäten (Raum, Personal) und Zustellkapazitäten (Personal, ggf. Fahrzeuge),
- Zuverlässigkeit: Gewährleistung der Einhaltung relevanter Rechtsvorschriften,
- Fachkunde: Kenntnisse/Erfahrung mit Zustellprozessen, entsprechend geschultes Personal.

Sofern der Bieter diese Kriterien erfüllt, wird er in der zweiten Entscheidungsstufe berücksichtigt. In dieser Entscheidungsstufe erhält der Bieter mit der geringsten Kompensationsforderung den Zuschlag.

⁵⁸ Eventuell sind diese Daten über die entsprechenden Einwohnermeldeämter zu erhalten.

⁵⁹ Siehe hierzu auch die Diskussion der gleichen Frage unter 4.2 sowie Fn. 42.

⁶⁰ Hierzu gibt es in der Literatur auch gegensätzliche Auffassungen; vg. z. B. von Danwitz (2004), S. 352 f.

Mit welchen Angaben sollten die Bieter ihre Leistungsfähigkeit nachweisen müssen?

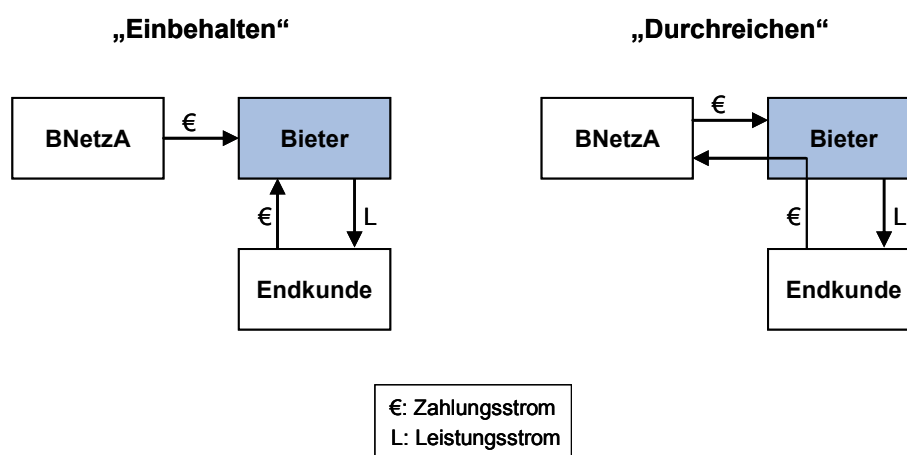
Auch bei der regionalen Zustellung sollten die Bieter mit bestimmten Angaben ihre Leistungsfähigkeit nachweisen müssen. Hierzu wird an dieser Stelle auf die beispielhafte Aufzählung der gleichen Fragestellung unter Abschnitt 4.2 verwiesen.

Darüber hinaus sollte der Bieter verbindliche Übergabemodalitäten angeben. So muss sichergestellt werden, dass der Bieter an einem festgelegten Ort und zu einer festgelegten Zeit die zuzustellenden Sendungen aller Briefdienste aufnimmt; die Briefdienste müssen diese Übergabemodalitäten mit vertretbarem Aufwand in Erfahrung bringen können.

Sollte der Bieter seine Nettoerlöse (Wertschöpfung) einbehalten oder an die BNetzA durchreichen?

An dieser Stelle werden die bereits bekannten Optionen bezüglich der Vertragsgestaltung zwischen dem Bieter und der BNetzA diskutiert. Möglich ist zum einen die Variante „Einbehalten“, bei der der Bieter seine Nettoerlöse bzw. seine Wertschöpfung behält und – zuzüglich der geforderten Kompensationszahlung – für die Deckung seiner Kosten verwendet (s. linke Seite in Abbildung 15). Hier liegt die Marktverantwortung und das Mengen- bzw. Erlörisiko beim Bieter. Diese Variante stellt grundsätzlich den Regelfall dar. Zum anderen kann vertraglich festgelegt werden, dass der Bieter mögliche Nettoerlöse an die BNetzA durchreicht; gleichzeitig wird der Bieter für sämtliche anfallenden Kosten entschädigt (s. rechte Seite in Abbildung 15). Für eine solche Vertragsgestaltung sollten allerdings hinreichende Ausnahmegründe bestehen.

Abbildung 15: Ausschreibung von regionalen Zustelleistungen: Vertragsgestaltungsoptionen



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Vergleich zum Fall der regionalen Annahme (s. Abbildung 14, S. 54) ist das Beziehungsgeflecht weniger komplex. So entfällt bei der Betrachtung der regionalen Zustellung der Vorleister (bei der Annahme waren dies die Briefdienste). Diese wechseln nun gleichsam ihre Position und sind im Falle der Zustellung die Endkunden des Zustellers (Bieters), da dieser für die Briefdienste die „finale“ Dienstleistung, die Zustellung, erbringt.

Bei Wahl der Vertragsgestaltung „Einbehalten“ läge des Mengen- und Erlösrisiko beim Zusteller (Bieter). Allerdings kann der Bieter das Risiko (im Unterschied zur regionalen Annahme) nicht beeinflussen: Die zuzustellende Menge und damit die Kosten und einzunehmenden Entgelte hängen wesentlich davon ab, ob die anderen Briefdienste dem Bieter alle ihre Sendungen zur Zustellung übergeben oder diese – ggf. teilweise – selbst zustellen.⁶¹ In Anbetracht dieser Unsicherheit über Kosten und Erlöse erscheint es den Bietern nicht zumutbar, das Risiko zu tragen. Wenn sie das Risiko tragen müssten, müssten sie im Gebotspreis eine unverhältnismäßige Risikoprämie berechnen.

Mit Wahl der Option „Durchreichen“ wird das (unkalkulierbare und nicht beeinflussbare) Risiko für den Bieter auf die BNetzA übertragen.⁶² Diese Option ist im Falle der regionalen Zustellung relativ leicht anwendbar, da die Transaktionskosten im Vergleich zur regionalen Annahme deutlich geringer sind. Es muss nur der Zahlungsstrom von den Kunden (Briefdiensten) des Bieters von der BNetzA ausreichend kontrolliert werden können. Diese Zahlungen sind gut beobachtbar, da der Bieter Zustellentgelte lediglich von wenigen Briefdiensten erhalten wird. Daher empfiehlt die Studie für die Ausschreibung der regionalen Zustellung die Option „Durchreichen“.

Auf welcher Grundlage sollte die Kompensationsforderung (Angebotspreis) angegeben werden?

Auch hier stellt sich für die BNetzA die Frage, ob der Bieter die Kompensationsforderung – also den Angebotspreis – stückbezogen oder als Pauschale angeben sollte. Ebenso wie im Fall der regionalen sollte auch bei der regionalen Annahme der Bieter einen pauschalen Angebotspreis abgeben, und zwar aus den im Folgenden beschriebenen Gründen.

Zustellkosten sind grundsätzlich nur geringfügig mengenvariabel; der größte Teil besteht aus Fixkosten (über 50 %, weiterhin sind etwa 80 % der Zustellkosten Lohnkosten).⁶³ Gleichzeitig besteht auf Seiten des Bieters eine Unsicherheit über die zuzustellenden Mengen. Der Bieter ist vollumfänglich auf die übergebenen Sendungen der anderen Briefdienste (also seiner Kunden) angewiesen, deren Anzahl er allerdings nicht

⁶¹ Zum Zeitpunkt der Ausschreibung stellt in dieser Region niemand zu, sonst wäre die Ausschreibung gar nicht erforderlich.

⁶² Bei Finanzierung über den Universaldienstleistungsfond wird das Risiko entsprechend ihrer Marktanteile auf die Briefdienste, die in den Fond einzahlen müssen, verteilt.

⁶³ Vgl. Kruse/Liebe (2005), S. 40 bzw. 54.

beeinflussen kann. Wenn also der Ausweis der Kompensationsforderung pro Stück erfolgen sollte, könnte dies für den Bieter ein ungewöhnliches Risiko bedeuten. Sollten die Mengen gegenüber seiner Kalkulation absinken, gehen seine Erlöse aus der stückbezogenen Kompensation entsprechend zurück – die hohen Fixkosten bleiben allerdings bestehen.

Dem Bieter sollte dieses Erlösrisiko durch die Angabe des Angebotspreises auf pauschaler Basis abgenommen werden.⁶⁴

Sollte die Behörde Endkundenpreise festlegen?

Im Falle der regionalen Zustellung sind die Briefdienste gegenüber dem Bieter nun Endkunden; bei der regionalen Annahme waren sie dagegen Vorleister. Dementsprechend ändert sich nun auch die Perspektive bezüglich der Festlegung von Endkundenpreisen. D. h. im Fall der Zustellung stellt sich die Frage, ob die BNetzA Endkundenpreise im Sinne von Zustellpreisen zwischen Bietern und Briefdiensten festlegen sollte.

Ist die Festlegung des Endkundenpreises dem Markt frei überlassen, wird der Bieter prohibitiv hohe Preise festlegen, da er die Erlöse an die BNetzA abführen muss. Dies beruht auf der Tatsache, dass zusätzliche Mengen die Kosten (wenn auch nur marginal), nicht aber die Erlöse erhöhen; letztere muss der Bieter (in der empfohlenen Vertragsoption „Durchreichen“) an die BNetzA abführen. Ist der Zustellpreis aber prohibitiv hoch, werden die Briefdienste keine Sendungen mehr an den Bieter zur Zustellung übergeben. Entweder nehmen die Briefdienste dann erst gar keine Sendungen mehr in die Region an oder aber sie stellen wieder bzw. weiterhin selbst in der betreffenden Region zu. Der Bieter erhält seine pauschale, alle seine Kosten deckende Kompensation, muss hierfür aber dann keine Leistungen ausführen. Somit vermeidet er Kosten, nimmt aber die Kompensationszahlung hierfür ein. Prohibitiv hohe Zustellpreise könnten also dazu führen, dass die Zustelleistungen in dieser Region gar nicht nachgefragt werden und konterkarieren den Zweck der Ausschreibung. Folgerichtig muss die BNetzA die Zustellpreise im Ausschreibungsverfahren festschreiben.

Bei Festlegung von Zustellpreisen gleich oder geringfügig größer als Null könnten andere Briefdienste versucht sein, sukzessiv die Zustellung in anderen Regionen einzustellen. Dieses Defizit müsste dann nach dem gleichen Prinzip durch die BNetzA ausgeschrieben werden; die Briefdienste könnten so ihre Zustellkosten auslagern.⁶⁵ Dieser

⁶⁴ Konsequenterweise sollte dann die pauschale Kompensationsforderung, also der Angebotspreis, mindestens den Fixkosten entsprechen. Da zuvor die Vertragsgestaltung „Durchreichen“ empfohlen wurde, sollte der Angebotspreis allerdings auch die mengenvariablen Kosten enthalten, da er Erlöse durch mögliche Verrechnungspreise an die BNetzA durchreicht.

⁶⁵ Aufgrund des Finanzierungsmechanismus über den Universaldienstleistungsfond, in den die Briefdienste entsprechend ihres Marktanteil einzahlen müssen, können die Briefdienste somit ihre Kosten umso stärker reduzieren, je niedriger ihr Marktanteil ist. Für ein Briefdienst mit einem hohen Marktanteil ist demzufolge der beschriebene Anreiz geringer als für ein Unternehmen mit einem geringen Marktanteil.

Effekt sollte vermieden werden. Daher sollten die Zustellpreise signifikant größer Null sein. Die Preise müssen mindestens so hoch sein wie die Zustellkosten der Briefdienste in anderen Regionen, die selbst zustellen.

Da anzunehmen ist, dass die Unterversorgung vor allem in ländlichen Gebieten auftreten wird, in denen die Zustellkosten in der Regel über dem Einheitsporto liegen,⁶⁶ empfiehlt die Studie als pragmatische Richtgröße einen Preis in Höhe des durchschnittlichen Portopreises für Briefdienste im Wettbewerb.

Sollten Verrechnungspreise gegenüber anderen Postdienstleistern festgelegt werden?

Da der Bieter im Falle der regionalen Zustellung keine Beziehung zu einem Vorleister unterhält (s. a. Abbildung 14), sind hier Verrechnungspreise nicht relevant.

66 Naturgemäß führen Einheitspreise dazu, dass flächendeckend agierende Briefdienste in kostenintensiven Regionen (z. B. in ländlichen Regionen) Verluste und in kostengünstigen Regionen (z. B. in Ballungsräumen) Gewinne produzieren. Diese Gewinne kompensieren die Verluste in den kostenintensiven Regionen.

5 Fazit

Mit Beginn des Jahres 2008 ist die vorübergehende Verpflichtung der Deutsche Post AG zur Erbringung von Post-Universaldienstleistungen ausgelaufen. Formal wird der flächendeckende Universaldienst seitdem durch alle am Markt tätigen Postdienste erbracht. Für den Fall einer sich abzeichnenden (oder einstellenden) Unterversorgung mit Universaldiensten durch den Markt sieht das Postgesetz vor, dass die Bundesnetzagentur eine Ausschreibung von Teilen des Universaldienstes durchzuführen hat, sofern kein Anbieter die entsprechende Leistung freiwillig erbringt. Ausschreibungen kommen nach dem Postgesetz erst dann in Betracht, wenn ein marktbeherrschendes Unternehmen, das zur Erbringung verpflichtet werden könnte, die wirtschaftliche Unzumutbarkeit einer Verpflichtung glaubhaft darlegen kann und entsprechend eine Kompensation verlangen könnte.

Derzeit erscheint es nicht sehr wahrscheinlich, dass Universaldienst-Ausschreibungen im Postsektor tatsächlich durchgeführt werden müssen: Im Telekommunikationsmarkt mussten ähnliche Vorschriften bisher nie angewandt werden, und auch im Postmarkt war der Universaldienst von 1998 bis 2001 gesichert, obwohl damals keine Universaldienstverpflichtung bestand. Jedoch sind punktuelle Versorgungsdefizite – gemessen am vorgeschriebenen Niveau der PUDLV – theoretisch möglich, und die BNetzA sollte für diesen Fall vorbereitet sein.

Für mögliche Ausschreibungen hat die Studie zunächst die ausschreibungsrechtlichen Rahmenbedingungen geprüft. Aus juristischer Sicht ist dabei unklar, ob Ausschreibungen von Post-Universaldiensten unter das Primär- oder das Vergaberecht fallen. Das Primärrecht ist weniger restriktiv als das Vergaberecht; daher sollte die Bundesnetzagentur sich bei diesen Ausschreibungen am Vergaberecht orientieren.

Weiterhin stellt sich die Studie die Frage, mit welchen konkreten Unterversorgungstatbeständen die Behörde mittelfristig überhaupt konfrontiert werden könnte. Als möglicherweise in Frage kommende Unterversorgungsfälle hat die Studie die folgenden identifiziert:

- Reduziertes Angebot in (einigen) Filialen,
- Schließung von Filialen/Agenturen,
- Keine Zustellung in einzelnen Orten,
- Ausdünnung des Briefkastennetzes,
- Reduzierung der Zustell- und Einsammlungshäufigkeit in einzelnen Orten auf weniger als sechs Tage pro Woche,
- Längere Laufzeiten bei Einzelsendungen.

Beabsichtigt die BNetzA die Ausschreibung eines dieser Defizite, muss sie zahlreiche Detailregelungen für das Ausschreibungsdesign bestimmen. Die Studie diskutiert für zwei ausgewählte Fälle (regionale Annahme und regionale Zustellung) zentrale Fragestellungen, die bei der praktischen Festlegung des Ausschreibungsdesigns beantwortet werden müssen, und kommt zu folgenden Ergebnissen:

- Die Bundesnetzagentur sollte grundsätzlich das Offene Verfahren anwenden. Hiermit kann sie den Bieterwettbewerb maximieren und die Kompensationszahlung minimieren.
- Es sollte nur die vom Markt nicht (mehr) erbrachte Leistung ausgeschrieben werden. Eine Ausweitung der Leistung, etwa um den Gegenstand für mehr Bieter attraktiver zu machen, sollte vermieden werden – und ist mit dem Postgesetz nicht vereinbar.
- Die Behörde sollte eine funktionale Ausschreibung verwenden, d. h. keine detaillierten Vorschriften zu Produktionsprozessen machen. Dadurch kann die Innovationskraft der Bieter genutzt werden, um effiziente und kostengünstige Lösungen zu erreichen.
- Es sollten möglichst kleine Gebiete ausgeschrieben werden, etwa das Versorgungsgebiet für eine Annahmestelle. Dies führt zu einer Erhöhung des Bieterwettbewerbs und beugt möglichen Konzentrationstendenzen größerer Anbieter vor.
- Wo sehr hohe Unsicherheit über erwartete Erlöse besteht, kann das Risiko für die Bieter verringert werden, indem Bieter für ihre erwarteten Gesamtkosten laut Gebot kompensiert werden und die BNetzA das Erlösrisiko trägt (Vertragsgestaltung „Durchreichen“). Dies setzt voraus, dass die BNetzA in der Ausschreibung auch Preise festgelegt, etwa die Zustellpreise, wenn die Zustellung in einer Region ausgeschrieben wird.

Darüber hinaus sollte die BNetzA bisherige Anbieter von Universaldiensten zur Angabe betriebsinterner Informationen verpflichten können, die zur Kalkulation der Bieter erforderlich sind (z. B. Mengen). Dazu ist zunächst zu prüfen, ob das Verfahren zur glaubhaften Darlegung der Unzumutbarkeit einer Verpflichtung des Marktbeherrschers (gemäß § 14 PostG) ausreicht, um diese Daten zu erhalten. Andernfalls sollte eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Literatur

- Badura, Peter et al. (Hrsg.) (2004): Beck'scher PostG Kommentar, München.
- Bernhardt, Dirk (2005): Grundlagen und Aufbau des Vergaberechts, in: Haak, Sandra/Müller, Hans-Martin (2005): Vergaberecht in Deutschland und Europa, Projektbezogene Arbeitsgemeinschaft A 524, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Bundesnetzagentur (2007): Tätigkeitsbericht 2006/2007. Lage und Entwicklung auf dem Gebiet des Postwesens, Dezember 2007, Bonn.
- Bundesnetzagentur (2008): Jahresbericht 2007, Bonn.
- Burgi, Martin (2007): Kriterien für die Vergabe von Postdienstleistungen im Gewährleistungsstaat, in: VergabeR 4/2007, S. 457-476.
- Copenhagen Economics (2008): What is the Cost of Post Denmark's Universal Service Obligation? 11.3.2008, Kopenhagen.
- Deutsche Post AG (2008): Leistungen und Preise, Stand Januar 2008, Bonn.
- Dospinescu, Bogdan (2007): Universal service auctions in Romania. Experience with rural telecentres and lessons for the postal sector, Vortrag beim WIK Postal Policy Workshop "The Net Cost of Universal Service Obligations in the Postal Sector", 13.11.2007, Königswinter.
- Eder, Florian (2008): Italiens Post setzt auf das elektronische Portemonnaie, in: Die Welt, 4.1.2008.
- Eichmann, Volker et al. (2005): Umweltfreundlicher, attraktiver und leistungsfähiger ÖPNV – ein Handbuch. Kurzfassung, herausgegeben vom Deutschen Institut für Urbanistik im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin.
- Eisenbast, Wolfgang (1999): Universaldienst unter Wettbewerb. Ökonomische Analyse neuer regulierungspolitischer Ansätze zur Sicherstellung der postalischen Infrastrukturversorgung, Freiburger Studien zur Netzökonomie, Bd. 5, Baden-Baden.
- Europäische Union (2008): Verordnung (EG) Nr. 213/2008 der Kommission vom 28. November 2007 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2195/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Gemeinsame Vokabular für öffentliche Aufträge (CPV) und der Vergaberichtlinien des Europäischen Parlaments und des Rates 2004/17/EG und 2004/18/EG im Hinblick auf die Überarbeitung des Vokabulars, Amtsblatt der Europäischen Union, L 74, 15.3.2008, S. 1-375.
- Frontier Economics (2008): Net Costs of Elements of the Universal Service. A Report Prepared for Postcomm, May 2008, London.
- Güth, Werner (1993): Märkte für unteilbare Güter. Auktionen und Ausschreibungen, Arbeitspapier Nr. 43, Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften.
- Haak, Sandra/Müller, Hans-Martin (2005): Vergaberecht in Deutschland und Europa, Projektbezogene Arbeitsgemeinschaft A 524, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

- Huland, Dieter (2008): Chancen und Perspektiven der Liberalisierung aus Sicht eines öffentlichen Auftraggebers, Vortrag auf der Euroforum-Konferenz „Brief 2008“, 14.2.2008, Bergisch Gladbach.
- Jennert, Carsten (2005): Der Begriff der Dienstleistungskonzession im Gemeinschaftsrecht. Zugleich ein Beitrag zum Entgeltlichkeitsbegriff des Dienstleistungsauftrags, in: NZBau, Heft 3/2005, S. 131-135.
- Kruse, Jörn/Liebe, Andreas (2005): Netzzugang und Wettbewerb bei Briefdiensten, HWWA-Report Nr. 257, Hamburg.
- O. V. (2008): Post und WAZ testen Zustellung von Werbung durch Zeitungsboten, in: Financial Times online, abgerufen am 24.2.2008 unter http://www.ftd.de/unternehmen/handel_dienstleister/321953.html.
- Opitz, Marc (2003): Marktmacht und Bieterwettbewerb. Die deutsche Zusammenschlusskontrolle unter dem Einfluss des Kartellvergaberechts, Köln – Berlin – München.
- Postcomm (2006): Common Operational Procedures. A Code of Practice, 1.1.2006, London.
- Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (2004): Jahresbericht 2003. Marktdaten der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, Bonn.
- VDV (2005): Ausgestaltung von Vergabeverfahren im SPNV. Leistungsbeschreibung, Vertragsgestaltung und Qualitätskontrolle, Gemeinsames Diskussionspapier der Sparten „Personenverkehr mit Eisenbahnen“ und „Verbund- und Aufgabenträgerorganisationen“, September 2005, Köln u. a.
- Von Danwitz, Thomas (2004): Abschnitt 3. Universaldienst, in: Badura, Peter et al. (Hrsg.) (2004), S. 223-403.
- WIK-Consult (2006): Main Developments in the European Postal Sector (2004-2006), Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, Bad Honnef.
- Wolfstetter, Elmar (1998): Auktionen und Ausschreibungen. Bedeutung und Grenzen des „linkage“-Prinzips, Sonderforschungsbereich 373: Quantification and Simulation of Economic Processes, Nr. 1998-31, Berlin.

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

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

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

- Nr. 273: Gernot Müller, Daniel Schäffner, Marcus Stronzik, Matthias Wissner:
Indikatoren zur Messung von Qualität und Zuverlässigkeit in Strom- und Gasversorgungsnetzen, April 2006
- Nr. 274: J. Scott Marcus:
Interconnection in an NGN Environment, Mai 2006
- Nr. 275: Ralf G. Schäfer, Andrej Schöbel:
Incumbents und ihre Preisstrategien im Telefondienst – ein internationaler Vergleich, Juni 2006
- Nr. 276: Alex Kalevi Dieke, Sonja Schölermann:
Wettbewerbspolitische Bedeutung des Postleitzahlensystems, Juni 2006
- Nr. 277: Marcus Stronzik, Oliver Franz:
Berechnungen zum generellen X-Faktor für deutsche Strom- und Gasnetze: Produktivitäts- und Inputpreisdifferential, Juli 2006
- Nr. 278: Alexander Kohlstedt:
Neuere Theoriebeiträge zur Netzökonomie: Zweiseitige Märkte und On-net/Off-net-Tariffdifferenzierung, August 2006
- Nr. 279: Gernot Müller:
Zur Ökonomie von Trassenpreissystemen, August 2006
- Nr. 280: Franz Büllingen, Peter Stamm in Kooperation mit Prof. Dr.-Ing. Peter Vary, Helge E. Lüders und Marc Werner (RWTH Aachen):
Potenziale alternativer Techniken zur bedarfsgerechten Versorgung mit Breitbandzugängen, September 2006
- Nr. 281: Michael Brinkmann, Dragan Ilic:
Technische und ökonomische Aspekte des VDSL-Ausbaus, Glasfaser als Alternative auf der (vor-) letzten Meile, Oktober 2006
- Nr. 282: Franz Büllingen:
Mobile Enterprise-Solutions – Stand und Perspektiven mobiler Kommunikationslösungen in kleinen und mittleren Unternehmen, November 2006
- Nr. 283: Franz Büllingen, Peter Stamm:
Triple Play im Mobilfunk: Mobiles Fernsehen über konvergente Hybridnetze, Dezember 2006
- Nr. 284: Mark Oelmann, Sonja Schölermann:
Die Anwendbarkeit von Vergleichsmarktanalysen bei Regulierungsentscheidungen im Postsektor, Dezember 2006
- Nr. 285: Iris Böschen:
VoIP im Privatkundenmarkt – Marktstrukturen und Geschäftsmodelle, Dezember 2006
- Nr. 286: Franz Büllingen, Christin-Isabel Gries, Peter Stamm:
Stand und Perspektiven der Telekommunikationsnutzung in den Breitbandkabelnetzen, Januar 2007
- Nr. 287: Konrad Zoz:
Modellgestützte Evaluierung von Geschäftsmodellen alternativer Teilnehmernetzbetreiber in Deutschland, Januar 2007
- Nr. 288: Wolfgang Kiesewetter:
Marktanalyse und Abhilfemaßnahmen nach dem EU-Regulierungsrahmen im Ländervergleich, Februar 2007
- Nr. 289: Dieter Elixmann, Ralf G. Schäfer, Andrej Schöbel:
Internationaler Vergleich der Sektorperformance in der Telekommunikation und ihrer Bestimmungsgründe, Februar 2007
- Nr. 290: Ulrich Stumpf:
Regulatory Approach to Fixed-Mobile Substitution, Bundling and Integration, März 2007
- Nr. 291: Mark Oelmann:
Regulatorische Marktzutrittsbedingungen und ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb: Erfahrungen aus ausgewählten Briefmärkten Europas, März 2007
- Nr. 292: Patrick Anell, Dieter Elixmann:
"Triple Play"-Angebote von Festnetzbetreibern: Implikationen für Unternehmensstrategien, Wettbewerb(s)politik und Regulierung, März 2007

- Nr. 293: Daniel Schäffner:
Bestimmung des Ausgangsniveaus der Kosten und des kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatzes für eine Anreizregulierung des Energiesektors, April 2007
- Nr. 294: Alex Kalevi Dieke, Sonja Schölermann:
Ex-ante-Preisregulierung nach vollständiger Marktöffnung der Briefmärkte, April 2007
- Nr. 295: Alex Kalevi Dieke, Martin Zauner:
Arbeitsbedingungen im Briefmarkt, Mai 2007
- Nr. 296: Antonia Niederprüm:
Geschäftsstrategien von Postunternehmen in Europa, Juli 2007
- Nr. 297: Nicole Angenendt, Gernot Müller, Marcus Stronzik, Matthias Wissner:
Stromerzeugung und Stromvertrieb – eine wettbewerbsökonomische Analyse, August 2007
- Nr. 298: Christian Growitsch, Matthias Wissner:
Die Liberalisierung des Zähl- und Messwesens, September 2007
- Nr. 299: Stephan Jay:
Bedeutung von Bitstrom in europäischen Breitbandvorleistungsmärkten, September 2007
- Nr. 300: Christian Growitsch, Gernot Müller, Margarethe Rammerstorfer, Prof. Dr. Christoph Weber (Lehrstuhl für Energiewirtschaft, Universität Duisburg-Essen):
Determinanten der Preisentwicklung auf dem deutschen Minutenreservemarkt, Oktober 2007
- Nr. 301: Gernot Müller:
Zur kostenbasierten Regulierung von Eisenbahninfrastrukturentgelten – Eine ökonomische Analyse von Kostenkonzepten und Kostentreibern, Dezember 2007
- Nr. 302: Patrick Anell, Stephan Jay, Thomas Plückerbaum:
Nachfrage nach Internetdiensten – Dienstarten, Verkehrseigenschaften und Quality of Service, Dezember 2007
- Nr. 303: Christian Growitsch, Margarethe Rammerstorfer:
Zur wettbewerblichen Wirkung des Zweivertragsmodells im deutschen Gasmarkt, Februar 2008
- Nr. 304: Patrick Anell, Konrad Zoz:
Die Auswirkungen der Festnetzmobilfunksubstitution auf die Kosten des leitungsvermittelten Festnetzes, Februar 2008
- Nr. 305: Marcus Stronzik, Margarethe Rammerstorfer, Anne Neumann:
Wettbewerb im Markt für Erdgasspeicher, März 2008
- Nr. 306: Martin Zauner:
Wettbewerbspolitische Beurteilung von Rabattsystemen im Postmarkt, März 2008
- Nr. 307: Franz Büllingen, Christin-Isabel Gries, Peter Stamm:
Geschäftsmodelle und aktuelle Entwicklungen im Markt für Broadband Wireless Access-Dienste, März 2008
- Nr. 308: Christian Growitsch, Gernot Müller, Marcus Stronzik:
Ownership Unbundling in der Gaswirtschaft – Theoretische Grundlagen und empirische Evidenz, Mai 2008
- Nr. 309: Matthias Wissner:
Messung und Bewertung von Versorgungsqualität, Mai 2008
- Nr. 310: Patrick Anell, Stephan Jay, Thomas Plückerbaum:
Netzzugang im NGN-Core, August 2008
- Nr. 311: Martin Zauner, Alex Kalevi Dieke, Torsten Marner, Antonia Niederprüm:
Ausschreibung von Post-Universaldiensten. Ausschreibungsgegenstände, Ausschreibungsverfahren und begleitender Regulierungsbedarf, September 2008

ISSN 1865-8997