

**Im Gleichklang?  
Befunde zur Liberalisierung  
und Regulierung des Postsektors  
in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten**

**Input Consulting GmbH  
Werfmershalde 1  
70190 Stuttgart  
[www.input-consulting.com](http://www.input-consulting.com)**

**Stuttgart, Juni 2006**

**...input  
consulting**

Beratungsgesellschaft  
für Innovationstransfer  
Post & Telekommunikation



## **Inhaltsverzeichnis**

	<b>Seite</b>
<b>I. Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>II. Marktzutritt, Universaldienst, Preisgestaltung - zusammenfassende Thesen zur Liberalisierungs- und Regulierungspolitik in den Postmärkten ausgewählter EU-Mitgliedstaaten</b>	<b>3</b>
<b>III. Länderberichte</b>	<b>16</b>
<b>1. Deutschland</b>	<b>16</b>
1.1 Marktzutrittsregulierung	16
1.1.1 Reservierter Bereich	16
1.1.2 Autorisierung	18
1.1.2.1 Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung	18
1.1.2.2 Praxis der Autorisierung	21
1.1.3 Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken	23
1.1.4 Marktanteile	24
1.2 Universaldienst	25
1.2.1 Umfang und Qualität des Universaldienstes	25
1.2.2 Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)	27
1.3 Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung	27
<b>2. Belgien</b>	<b>31</b>
2.1 Marktzutrittsregulierung	31
2.1.1 Reservierter Bereich	31
2.1.2 Autorisierung	32
2.1.3 Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken	36
2.1.4 Marktanteile	36
2.2 Universaldienst	37
2.2.1 Umfang und Qualität des Universaldienstes	37
2.2.2 Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)	38
2.3 Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung	40
<b>3. Dänemark</b>	<b>42</b>
3.1 Marktzutrittsregulierung	42
3.1.1 Reservierter Bereich	42
3.1.2 Autorisierung	43
3.1.3 Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken	44
3.1.4 Marktanteile	45
3.2 Universaldienst	45
3.2.1 Umfang und Qualität des Universaldienstes	45
3.2.2 Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)	47
3.3 Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung	47

<b>4.</b>	<b>Finnland</b>	<b>49</b>
4.1	Marktzutrittsregulierung	49
4.1.1	Reservierter Bereich	49
4.1.2	Autorisierung	49
4.1.2.1	Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung	49
4.1.2.2	Praxis der Autorisierung	51
4.1.3	Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken	52
4.1.4	Marktanteile	52
4.2	Universaldienst	53
4.2.1	Umfang und Qualität des Universaldienstes	53
4.2.2	Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)	54
4.3	Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung	55
<b>5.</b>	<b>Frankreich</b>	<b>56</b>
5.1	Marktzutrittsregulierung	56
5.1.1	Reservierter Bereich	56
5.1.2	Autorisierung	57
5.1.3	Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken	59
5.1.4	Marktanteile	61
5.2	Universaldienst	62
5.2.1	Umfang und Qualität des Universaldienstes	62
5.2.2	Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)	63
5.3	Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung	64
<b>6.</b>	<b>Großbritannien</b>	<b>66</b>
6.1	Marktzutrittsregulierung	66
6.1.1	Reservierter Bereich	66
6.1.2	Autorisierung	67
6.1.2.1	Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung	67
6.1.2.2	Praxis der Autorisierung	70
6.1.3	Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken	70
6.1.4	Marktanteile	71
6.2	Universaldienst	71
6.2.1	Umfang und Qualität des Universaldienstes	71
6.2.2	Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)	73
6.3	Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung	73
<b>7.</b>	<b>Irland</b>	<b>77</b>
7.1	Marktzutrittsregulierung	77
7.1.1	Reservierter Bereich	77
7.1.2	Autorisierung	78
7.1.2.1	Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung	79
7.1.2.2	Praxis der Autorisierung	80
7.1.3	Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken	81
7.1.4	Marktanteile	81
7.2	Universaldienst	82
7.2.1	Umfang und Qualität des Universaldienstes	82
7.2.2	Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)	83
7.3	Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung	84

<b>8.</b>	<b>Italien</b>	<b>86</b>
8.1	Marktzutrittsregulierung	86
8.1.1	Reservierter Bereich	86
8.1.2	Autorisierung	87
8.1.2.1	Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung	87
8.1.2.2	Praxis der Autorisierung	90
8.1.3	Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken	90
8.1.4	Marktanteile	91
8.2	Universaldienst	91
8.2.1	Umfang und Qualität des Universaldienstes	91
8.2.2	Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)	93
8.3	Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung	94
<b>9.</b>	<b>Niederlande</b>	<b>96</b>
9.1	Marktzutrittsregulierung	96
9.1.1	Reservierter Bereich	96
9.1.2	Autorisierung	97
9.1.3	Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken	97
9.1.4	Marktanteile	98
9.2	Universaldienst	99
9.2.1	Umfang und Qualität des Universaldienstes	99
9.2.2	Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)	100
9.3	Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung	101
<b>10.</b>	<b>Österreich</b>	<b>103</b>
10.1	Marktzutrittsregulierung	103
10.1.1	Reservierter Bereich	103
10.1.2	Autorisierung	104
10.1.3	Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken	106
10.1.4	Marktanteile	107
10.2	Universaldienst	107
10.2.1	Umfang und Qualität des Universaldienstes	107
10.2.2	Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)	108
10.3	Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung	110
<b>11.</b>	<b>Polen</b>	<b>113</b>
11.1	Marktzutrittsregulierung	113
11.1.1	Reservierter Bereich	113
11.1.2	Autorisierung	114
11.1.2.1	Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung	114
11.1.2.2	Praxis der Autorisierung	117
11.1.3	Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken	117
11.1.4	Marktanteile	117
11.2	Universaldienst	118
11.2.1	Umfang und Qualität des Universaldienstes	118
11.2.2	Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)	119
11.3	Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung	120
<b>12.</b>	<b>Portugal</b>	<b>121</b>
12.1	Marktzutrittsregulierung	121
12.1.1	Reservierter Bereich	121

12.1.2	Autorisierung	122
12.1.2.1	Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung	122
12.1.2.2	Praxis der Autorisierung	125
12.1.3	Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken	125
12.1.4	Marktanteile	126
12.2	Universaldienst	126
12.2.1	Umfang und Qualität des Universaldienstes	126
12.2.2	Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)	128
12.3	Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung	129
<b>13.</b>	<b>Schweden</b>	<b>132</b>
13.1	Marktzutrittsregulierung	132
13.1.1	Reservierter Bereich	132
13.1.2	Autorisierung	132
13.1.2.1	Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung	132
13.1.2.2	Praxis der Autorisierung	134
13.1.3	Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken	134
13.1.4	Marktanteile	135
13.2	Universaldienst	135
13.2.1	Umfang und Qualität des Universaldienstes	135
13.2.2	Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)	137
13.3	Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung	138
<b>14.</b>	<b>Spanien</b>	<b>140</b>
14.1	Marktzutrittsregulierung	140
14.1.1	Reservierter Bereich	140
14.1.2	Autorisierung	141
14.1.2.1	Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung	141
14.1.2.2	Praxis der Autorisierung	144
14.1.3	Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken	144
14.1.4	Marktanteile	145
14.2	Universaldienst	146
14.2.1	Umfang und Qualität des Universaldienstes	146
14.2.2	Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)	147
14.3	Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung	147
<b>15.</b>	<b>Ungarn</b>	<b>149</b>
15.1	Marktzutrittsregulierung	149
15.1.1	Reservierter Bereich	149
15.1.2	Autorisierung	150
15.1.2.1	Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung	150
15.1.2.2	Praxis der Autorisierung	154
15.1.3	Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken	154
15.1.4	Marktanteile	155
15.2	Universaldienst	155
15.2.1	Umfang und Qualität des Universaldienstes	155
15.2.2	Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)	156
15.3	Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung	158
<b>IV.</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>159</b>

## **I. Einleitung**

Der postpolitische Fahrplan der Europäischen Union sieht für die kommenden Monate eine Überprüfung der seit Verabschiedung der ersten Postdiensterrichtlinie im Jahr 1997 eingetretenen Entwicklungen und die Erarbeitung eines Vorschlags vor, „in dem gegebenenfalls 2009 als Termin für die Vollendung des Binnenmarkts für Postdienste bestätigt oder aufgrund der Ergebnisse der Überprüfung ein angemessenes alternatives Vorgehen zur Erreichung dieses Ziels festgelegt wird“ (Richtlinie 2002/39/EG, Erwägungsgrund 14). Im Vorfeld der dabei zu treffenden Entscheidungen nimmt der Informationsbedarf der verschiedenen postpolitischen Akteure erheblich zu, insbesondere was die fundierte Beurteilung der bisherigen Resultate von Liberalisierung und Regulierung der europäischen Postmärkte anbetrifft.

Die vorliegende Studie verfolgt das Ziel, empirisches Material zur Erörterung dieser Problematik und damit zur Debatte um die künftige Ausrichtung der Postpolitik in Europa bereit zu stellen. Dabei stehen zwei Fragestellungen im Zentrum:

- Wie weit sind die nationalen Briefmärkte in fünfzehn EU-Mitgliedstaaten de jure und de facto geöffnet, wie weit ist mithin die Liberalisierung im wichtigsten Segment des gesamten Postmarktes tatsächlich vorangeschritten und welche rechtlichen und regulatorischen Barrieren haben neue Anbieter beim Marktzutritt in den einzelnen Ländern zu überwinden?
- Wie intensiv werden die Incumbents in den zentralen Feldern der Universaldienstverpflichtung und der Preisgestaltung reguliert, wie sind die gesetzlichen Vorgaben hierzu und wie werden diese praktisch umgesetzt?

Die Perspektive der Untersuchung ist dabei vorwiegend auf einen Vergleich der unterschiedlichen nationalen Regelungen und Praktiken mit der Situation in Deutschland ausgerichtet. Als idealtypischer Zustand wird ein „Level Playing Field“ mit vergleichbaren Handlungsbedingungen der jeweiligen nationalen Incumbents unterstellt, sowohl was die Verhältnisse auf deren jeweiligen nationalen Heimatmärkten als auch deren Zugangsmöglichkeiten zu den anderen europäischen Märkten anbetrifft. Herzstück der Darstellung sind die ausführlichen Länderberichte, die die jeweiligen nationalen gesetzlichen und regulatorischen Bestimmungen detailliert referieren. Die wesentlichen Erkenntnisse aus diesen Reports finden sich in einer thematisch gegliederten Analyse in Thesenform zusammengefasst.

Die Studie stützt ihre Befunde in erster Linie auf eine sorgfältige Analyse der einschlägigen postrechtlichen Normen folgender EU-Mitgliedstaaten: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Spanien und Ungarn. Des weiteren wurden - neben

Studien älteren Datums zur Entwicklung der europäischen Postmärkte<sup>1</sup> - Geschäftsberichte und weitere Dokumente der Regulierungsbehörden, der Incumbents sowie wichtiger Wettbewerber ausgewertet.

Vor allem mit dem Ziel, nähere Aufschlüsse über die Regulierungspraxis und den tatsächlichen Stand des Wettbewerbs zu erhalten, wurden überdies eine Reihe telefonischer und schriftlicher Befragungen von Vertretern der folgenden Regulierungsbehörden durchgeführt:

- Frankreich: ARCEP – Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes, Service de la Régulation Postale
- Großbritannien: Postcomm, Network & Internationals
- Italien: Ministero delle comunicazioni, Direzione Generale per la regolamentazione del settore postale
- Niederlande: OPTA - Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, Department of Consumer and Postal Affairs
- Polen: UKE - Urząd Komunikacji Elektronicznej, Postal Market Department
- Spanien: Ministerio de Fomento, Subdirección de Regulación de Servicios Postales
- Ungarn: NHH - Nemzeti Hírközlési Hatóság

Redaktionsschluss der Untersuchung war der 31. Mai 2006. Vereinzelt konnten jedoch auch noch Dokumente berücksichtigt werden, die nach diesem Zeitpunkt veröffentlicht wurden.

---

<sup>1</sup> Hier sind vor allem die Untersuchungen von wik Consult und Ecorys zu nennen.



## **II. Marktzutritt, Universaldienst, Preisgestaltung - zusammenfassende Thesen zur Liberalisierungs- und Regulierungspolitik in den Postmärkten ausgewählter EU-Mitgliedstaaten**

### **Hauptthesen**

1.

Der vielfach geforderte „Gleichklang“ in der europäischen Postpolitik ist nach wie vor weit mehr Postulat denn Realität: Eine vergleichende Untersuchung der Liberalisierung und Regulierung des Postsektors in fünfzehn ausgewählten EU-Mitgliedstaaten lässt in ihren Ergebnissen eine erhebliche Bandbreite des regulatorischen Umgangs mit den Problemen des Marktzutritts, des Universaldienstes und der Preisgestaltung erkennen. Dies gilt sowohl für die de jure vollzogenen Anpassungen der jeweiligen nationalen Rechtsgrundlagen als auch - und in noch stärkerem Maße - für deren faktische Umsetzung. Zur Realisierung des Ziels eines „Level Playing Field“ mit vergleichbaren Bedingungen für die verschiedenen nationalen Incumbents im europäischen Rahmen bedarf es von daher weiterer Harmonisierungsschritte im Zuge der anstehenden postpolitischen Entscheidungen in der EU.

2.

Im Vergleich mit den anderen untersuchten EU-Mitgliedstaaten ist die Konstellation in Deutschland durch eine Kombination relativ niedriger Marktzutrittsbarrieren für konkurrierende Anbieter postalischer Dienstleistungen bei gleichzeitig relativ rigider Regulierung des marktbeherrschenden Unternehmens Deutsche Post AG charakterisiert. Eine solche, für den Incumbent vergleichsweise ungünstige Konstellation ist in dieser Ausprägung in keinem anderen der untersuchten EU-Mitgliedstaaten vorzufinden.

### **Marktzutrittsregulierung**

3.

Im Untersuchungsfeld „Marktzutrittsregulierung“ lassen sich drei Teildimensionen unterscheiden:

- Möglichkeit und Existenz von Konkurrenz innerhalb des reservierbaren Bereichs,

- Höhe der Autorisierungsschwellen für neue Anbieter,
- Regulierung des Netzzugangs für Wettbewerber des Incumbents.

In allen drei Teildimensionen stellt sich die regulatorische Situation in Deutschland - aus der Interessenperspektive des Incumbents betrachtet - jeweils als problematischer dar als in der Mehrzahl der anderen untersuchten EU-Mitgliedstaaten. Darüber hinaus wird der Marktzutritt in einer Reihe von Ländern noch durch spezifische nationale Barrieren behindert, die in Deutschland in dieser Form nicht existieren. Ihren Niederschlag finden diese unterschiedlichen Gegebenheiten in der Marktanteilsverteilung: Hier gehört Deutschland zur Gruppe derjenigen EU-Mitgliedstaaten, in denen die Marktöffnung am weitesten fortgeschritten ist.

4.

Ungeachtet der zwischenzeitlich in allen untersuchten EU-Mitgliedstaaten erfolgten rechtlichen Anpassung des reservierten Bereichs an die Vorgaben der EU-Postdienstrichtlinien (bzw. dessen kompletter Beseitigung in einigen Ländern) ist die Frage nach der Möglichkeit und der tatsächlichen Existenz substanzieller Konkurrenz innerhalb der Grenzen des reservierbaren Bereichs ein bedeutsamer Gradmesser für die real erfolgte Liberalisierung. Dabei kann ein schlichter Rückschluss von den rechtlichen auf die faktischen Gegebenheiten zu Fehleinschätzungen führen: Einerseits gibt es Länder, in denen trotz kompletter rechtlicher Beseitigung eines reservierten Bereichs kein wahrnehmbarer Wettbewerb im Briefmarkt existiert, auf der anderen Seite stehen in einzelnen Ländern, die sich für die Beibehaltung eines reservierten Bereichs entschieden haben, mit Monopolrechten ausgestattete Incumbents im Briefmarkt gleichwohl unter ernsthaftem Konkurrenzdruck.

De jure möglich ist Konkurrenz innerhalb des - nach den Vorgaben der EU-Postdienstrichtlinie - reservierbaren Bereichs aufgrund der kompletten Abschaffung von Monopolrechten in Finnland, Großbritannien und Schweden, wobei diese De-jure-Liberalisierung bis dato weder in Finnland noch in Großbritannien mit einer entsprechenden De-Facto-Marktöffnung einhergeht. In Anbetracht der traditionellen Liberalisierung der innerstädtischen Briefzustellung ist auch in Spanien der Briefmarkt de jure innerhalb der Grenzen des EU-rechtlich reservierbaren Bereichs partiell geöffnet. Dies gilt im Blick auf den rechtlich möglichen Wettbewerb vor allem bei „höherwertigen Dienstleistungen“ allerdings auch für Deutschland, ebenso für die Niederlande mit der dort vollzogenen weitreichenden Öffnung im Marktsegment der Direktwerbung.

De facto existent ist substanzielle Konkurrenz auf nationalen Briefmärkten - gemessen an vergleichsweise hohen Marktanteilen konkurrierender Anbieter (s.u.) - nur in Schweden, Spanien, den Niederlanden und Deutschland. Deutschland ist dabei das einzige der untersuchten EU-Mitgliedstaaten, in denen Wettbewerb nicht nur innerhalb des

EU-rechtlich potenziell reservierbaren, sondern auch innerhalb des durch nationale Gesetzgebung tatsächlich reservierten Bereichs stattfindet.

5.

Die Schwellen, die neue Anbieter bei der Autorisierung eines gewünschten Marktzutritts zu überwinden haben, sind in den untersuchten EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich hoch. Hier kann zwischen drei Gruppen unterschieden werden:

Von der Existenz hoher Autorisierungsschwellen ist in Ländern auszugehen, in denen Marktneulinge den rechtlichen und / oder regulatorischen Bestimmungen zufolge mindestens eine der folgenden Bedingungen zu erfüllen bzw. im Verlauf ihrer Marktpräsenz zu gewärtigen haben:

- Einmalige Gebühren über 5.000 EUR,
- laufende Gebühren über 5.000 EUR p.a.,
- Flächendeckung in „Mischregionen“,<sup>2</sup>
- Vorgaben zum Rechnungswesen,
- Vorgaben zur Qualität der Zustellung,
- Vorgaben zur universaldienstähnlichen Tarifierung.

Zu dieser Gruppe lassen sich von den untersuchten EU-Mitgliedstaaten Belgien, Finnland, Irland, Italien, Portugal und Ungarn rechnen.<sup>3</sup>

Autorisierungsschwellen mittlerer Höhe liegen in solchen Ländern vor, in denen Marktneulinge den rechtlichen und / oder regulatorischen Bestimmungen zufolge mindestens eine der folgenden Bedingungen zu erfüllen bzw. im Verlauf ihrer Marktpräsenz zu gewärtigen haben:

- Einmalige Gebühren über 1.000 bis maximal 5.000 EUR,
- laufende Gebühren bis maximal 5.000 EUR p.a.,
- Vorlage von Business- bzw. Finanz- bzw. Investitionsplänen,

---

<sup>2</sup> Dieses Thema, das namentlich in den Autorisierungsregimen von Finnland und Ungarn von zentraler Bedeutung ist, hat in der Vergangenheit auch in Deutschland vorübergehend eine Rolle gespielt, ist mittlerweile aber „vom Tisch“. In der Lizenzverfügung der Regulierungsbehörde von 1999 (206/1999) gab es für die Erteilung einer D-Lizenz (höherwertige Dienstleistungen) noch folgende Auflage: Ausübung der Dienstleistung in einem wesentlichen Teil des Bundesgebiets (als wesentlicher Teil des Bundesgebiets wird dabei ohne weiteres ein Gebiet angesehen, das der Fläche des Saarlandes, des kleinsten Flächenstaats (rund 2.500 km<sup>2</sup>) entspricht). „Am 20. Juni 2000 hat das VG Köln die Anfechtungsklage eines Lizenznehmers abgewiesen, der sich gegen die Praxis der Reg TP gewendet hat, in die Lizenzurkunden ein so genanntes Gebietskriterium aufzunehmen (Höherwertigkeit bei Ausübung in einem Gebiet mit einer Fläche von über 2.500 km<sup>2</sup>). Das VG Köln hat die Klage abgewiesen, da aus dem unter ‚Hinweise‘ enthaltenen Gebietskriterium keine Verpflichtung des Lizenznehmers folge. Obwohl das Gericht die Klage als unzulässig abgewiesen hat, hat es in der Urteilsbegründung darauf hingewiesen, dass die Höherwertigkeit bei taggleicher Zustellung auch gegeben sei, wenn der Lizenznehmer das Gebietskriterium nicht erfülle.“ (Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post: Jahresbericht 2000, Bonn 2001, S. 60) In der Folge hat die Regulierungsbehörde das Gebietskriterium aufgegeben.

<sup>3</sup> Dass diese hohen De-jure-Autorisierungsschwellen auch de facto den Marktzutritt be- bzw. bis dato zum Teil sogar gänzlich verhindern, zeigt sich an der überwiegend sehr geringen Anzahl von autorisierten „new entrants“ im Briefmarkt der jeweiligen Länder.

- Nachweis finanzieller Sicherheiten,
- detaillierte Bestimmungen zur Gewährleistung der Sicherheit des Postverkehrs,
- Vorgaben zur Rekrutierung und Ausbildung von Personal,
- Flächendeckung in kompletten Gemeinden,
- Installierung eines Beschwerdemanagements,
- Ausarbeitung von Aktionsplänen für Notstandssituationen,
- Möglichkeit der Verpflichtung zur Universaldienstleistung.

Zu dieser Gruppe zählen - sofern nicht bereits in der erstgenannten erfasst - aus dem Sample der untersuchten Länder Frankreich, Großbritannien, Österreich, Polen, Schweden und Spanien.

Als niedrig sind die Autorisierungsschwellen in allen übrigen Ländern einzustufen, in denen keine der aufgeführten Bedingungen erfüllt werden muss bzw. in denen sich die von Marktneulingen einzuhaltenden Auflagen auf die nachfolgenden beschränken:

- Einmalige Gebühren bis maximal 1.000 EUR,
- nur allgemeine Anforderungen an Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit,
- nur Erfüllung der „Grundanforderungen“ i.S. von Art. 2 Nr. 19 der Richtlinie 97/67/EG.

Neben Dänemark und den Niederlanden gehört auch Deutschland zu dieser Gruppe.

Die Einordnung des deutschen Autorisierungsregimes als vergleichsweise „niederschwellig“, die sich auch mit der Einschätzung von internationalen Marktbeobachtern<sup>4</sup> deckt, müsste allerdings dann „nach oben“ korrigiert werden, wenn die sozialen Lizenzauflagen gemäß § 6 Abs. 3 des deutschen Postgesetzes - eine potenziell sicherlich als hoch einzustufende Autorisierungsschwelle - in der Praxis in der ursprünglich intendierten Weise Anwendung finden würden. Diese Voraussetzung ist derzeit aber nicht gegeben.<sup>5</sup>

6.

Hinsichtlich der für das Geschäftsmodell vieler konkurrierender Anbieter auf dem Postmarkt zentralen Frage des Zugangs zum Netz des Incumbents ist Deutschland bis dato das einzige Land unter den untersuchten EU-Mitgliedstaaten, in dem dieser Zugang ex ante reguliert wird.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> „In Germany there are licences required, but the requirements are low. ... In summary there is no barrier in the regulatory framework. Bundesnetzagentur tries to support the market and new market entrants can get licences easily. The relatively large amount of licences that have been granted is underlining this.“ (Ecorys: Barriers to competition in the German and UK postal market, Rotterdam 2005, S. S. 60, 67); „Licences are granted fairly automatically ...“ (Postcomm: Postcomm’s brief on developments in liberalising countries - Sweden, Germany, Netherlands, Denmark and Norway, last updated in August 2005)

<sup>5</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen im Länderbericht zu Deutschland (1.1.2.1 - Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung).

<sup>6</sup> „Germany is the only example in the EU of ex ante regulation of the access conditions ...“ (Ecorys: Barriers to competition in the German and UK postal market, Rotterdam 2005, S. 15).

7.

In einigen der untersuchten Länder wird der Marktzutritt neuer Anbieter zudem durch spezifische nationale Barrieren erschwert, die nach wie vor noch nicht mittels regulatorischer Interventionen abgesenkt werden konnten. Im einzelnen sind hier die folgenden Problemfelder zu nennen:

- Alleinige „Schlüsselgewalt“ für Empfängerbriefkästen beim Incumbent (Frankreich, Österreich, Polen);
- Nicht-Existenz eines Postleitzahlensystems (Irland);
- staatliche Subventionen an den Incumbent für die Zustellung von Zeitungen (u.a. Belgien und Dänemark).

In Deutschland sind vergleichbare Probleme für „new entrants“ nicht gegeben.

8.

Ungeachtet rechtlicher Vorgaben und regulatorischer Verlautbarungen liegt der entscheidende Beleg für den tatsächlich erfolgten Grad der Marktöffnung in der realen Verteilung der Anteile am Briefmarkt. Auch hier lassen sich auf Basis der aktuell verfügbaren Daten und mit aller gebotenen Zurückhaltung bei deren Interpretation unter den untersuchten Ländern drei Gruppen unterscheiden:

Eine erste Gruppe von Ländern, in denen der Incumbent über einen Marktanteil zwischen 100% und 96,66% verfügt - zu dieser gehören Belgien, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Polen, Portugal und Ungarn.

Eine zweite Ländergruppe, in der der Marktanteil des Incumbents zwischen 96,66% und 93,33% liegt - hierzu zählen Dänemark und Österreich.

Eine dritte Gruppe, in der die Marktöffnung de facto am weitesten vorangeschritten ist und sich der Marktanteil des Incumbents zwischen 93,33% und 90% bewegt - neben den Niederlanden, Schweden und Spanien ist auch Deutschland dieser Gruppe zuzuordnen.

## **Universaldienstregulierung**

9.

Ein Hauptziel der europäischen Postpolitik ist die Sicherstellung eines gemeinschaftsweiten Universaldienstes, der ein Mindestangebot an qualitativ hochwertigen Dienstleistungen flächendeckend und zu vertretbaren Preisen zur Verfügung stellt. Die Harmonisierung des Universaldienstes durch die EU-Postdiensterichtlinie beschränkt sich im wesentlichen auf die Vorgabe eines Mindestangebots an Postdienstleistungen, die Verpflichtung zur werktäglichen Hauszustellung an mindestens fünf Tagen pro Woche und die Festschreibung der maximalen Laufzeiten innergemeinschaftlicher Briefsendungen.

Aufgrund der den Mitgliedstaaten eingeräumten Spielräume für die Festlegung der Qualitätsvorgaben für den Universaldienstanbieter im Hinblick auf nationale Laufzeitziele für Postsendungen, die Dichte der Zugangspunkte zum Postnetz und eine Erweiterung der Universaldienstleistungen ergibt sich ein breites Spektrum an nationalen regulatorischen Vorgaben für die Incumbents in den untersuchten fünfzehn Ländern. Die besonderen Belastungen und Beschränkungen, die aus der Universaldienstverpflichtung im jeweiligen Mitgliedstaat für den Incumbent resultieren, verhindern im Ergebnis ein europäisches Level Playing Field gleichwertiger Wettbewerbsbedingungen der Universaldienstanbieter auf ihren Heimatmärkten.

Im Untersuchungsfeld „Universaldienstverpflichtung“ lassen sich folgende fünf Teildimensionen unterscheiden:

- Umfang des Universaldienstangebots,
- Vorgaben zu Zustellhäufigkeit und Zustellort,
- Qualitätsvorgaben zur Dichte der Zugangspunkte zum Postnetz (Postfilialen und Briefkästen)
- Preisgestaltung für Universaldienstleistungen,
- Laufzeitvorgaben für nationale Postsendungen.

In vier dieser fünf Teildimensionen - eine Ausnahme stellen die Laufzeitvorgaben dar - gehört die Deutsche Post AG jeweils zu der Gruppe von Incumbents mit den am weitesten gehenden Verpflichtungen.

10.

Trotz der EU-weiten Harmonisierungsversuche divergieren die rechtlichen und regulatorischen Vorgaben zum obligatorisch bereitzustellenden Universaldienstangebot zwischen den Mitgliedstaaten beträchtlich:

Belgien, Frankreich, Irland und Portugal haben den Umfang des Universaldienstes ohne Abweichungen nach oben oder unten gemäß den Mindestanforderungen der EU-Richtlinie definiert.

Fünf der untersuchten Mitgliedstaaten (Finnland, Großbritannien, Italien, Niederlande, Polen<sup>7</sup>) bleiben beim Umfang des Universaldienstes - vor allem wegen der Ausnahme von Pressesendungen aus dem verpflichtenden Universaldienstekatalog - unterhalb der Mindestvorgaben der EU-Richtlinie.

In einer Anzahl von Ländern (Dänemark, Deutschland, Österreich, Polen, Schweden, Spanien und Ungarn) wurde das Universaldienstespektrum über das qua EU-Postdiensterrichtlinie festgelegte Mindestangebot hinaus um zusätzliche Dienstleistungen - wie Post-Zahlungsanweisungen oder die Zustellung gerichtlicher Dokumente - erweitert.

In Deutschland müssen über das Mindestangebot des Universaldienstes hinaus auch Nachnahmesendungen und Eilsendungen im Rahmen der Universaldienstverpflichtung der Deutschen Post AG zugestellt werden.

11.

In allen untersuchten Ländern werden die Vorgaben der EU-Richtlinie hinsichtlich einer mindestens fünfmaligen Zustellung pro Woche erfüllt.

In fünf EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Irland, Österreich, Polen und Schweden) erfolgt die Zustellung im Einklang mit den jeweiligen nationalen postrechtlichen Bestimmungen lediglich an fünf Tagen pro Woche.

In den meisten EU-Mitgliedstaaten gehen die nationalen Vorgaben über die Mindestnorm der EU-Richtlinie zur fünfmaligen Zustellung pro Woche hinaus. So ist in Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Portugal, Ungarn eine sechsmalige Zustellung von Montag bis Samstag gesetzlich normiert, in Dänemark ist dies nur für die Briefzustellung verpflichtend der Fall. Obwohl in Italien und Spanien der Universaldienstleister de jure nur zur Zustellung an fünf Arbeitstagen pro Woche verpflichtet ist, erfolgt die Zustellung de facto an sechs Arbeitstagen pro Woche von Montag bis Samstag.

Die Zustellung an der Wohnung des Empfängers ist in allen untersuchten Ländern obligatorisch, Ausnahmen sind in abgelegenen und schwer zugänglichen Gebieten in Dänemark, Finnland, Irland und Schweden zulässig.

---

<sup>7</sup> Polen bleibt damit einerseits hinter den Mindestvorgaben zurück, geht aber andererseits auch über sie hinaus.

12.

Bei der Dichte der Zugangspunkte zum Postnetz werden in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Anforderungen an die Universaldienstanbieter gestellt, die deren Gestaltungsspielräume hinsichtlich der Anzahl und der geographischen Verteilung solcher Zugangspunkte in unterschiedlichem Maße einschränken.

Keine Anforderungen an die Dichte des Poststellennetz - verbunden mit nur wenigen Interventionschancen der Regulierungsbehörde - existieren gegenwärtig in Italien, Irland und Spanien. In diesen Ländern gibt es bislang keine Veranlassung zu entsprechenden regulatorischen Vorgaben, da hier die Anzahl der Postfilialen in der jüngeren Vergangenheit konstant geblieben ist. Allerdings sind in Italien und Irland derzeit bereits Bestrebungen erkennbar, wegen der hohen Kosten die Dichte des Postfilialnetzes künftig zu reduzieren.

Innerhalb der Gruppe der untersuchten Mitgliedstaaten sind die Dichteanforderungen eher mittlerer Qualität in Großbritannien, Dänemark und Finnland, wo jeweils vergleichsweise großzügige Kriterien zur Dichte des Postfilialnetzes gelten und der Regulierungsbehörde nur geringe Einflussmöglichkeiten in dieser Frage zugestanden werden.

Hohe Anforderungen an die Dichte des Postfilialnetzes gibt es in Österreich, Portugal und Schweden, wo zwar keine Dichtekriterien, aber restriktive Verfahrensregeln normiert sind. Veränderungen im Annahmestellennetz des Universaldienstanbieters bedürfen hier der vorherigen Genehmigung durch die Regulierungsbehörde.

In Frankreich schränkt der Gesetzgeber den unternehmerischen Entscheidungsspielraum des Incumbents bei der Ausgestaltung seines Filialnetzes durch die Verpflichtung zur besonderen Berücksichtigung von regional- und strukturpolitischen Erwägungen deutlich ein und billigt regional- und kommunalpolitischen Institutionen und Gremien darüber hinaus umfassende Beteiligungsrechte bei beabsichtigten Änderungen im Postfilialnetz zu.<sup>8</sup> Ähnlich weitreichende Einwirkungsrechte werden den von einer Postfilialschließung betroffenen Kommunen auch in Österreich eingeräumt.

Die höchsten Anforderungen bezüglich der Dichte des Postfilialnetzes werden an die Incumbents in Deutschland, Polen und Ungarn gestellt. Hier wird die Dichte des Annahmennetzes durch detaillierte Vorgaben zur Anzahl (Mindestanzahl, Anzahl pro Gemeinde) und Verteilung (Zugangspunkte pro Einwohner oder Fläche) der Annahmestellen geregelt.

---

<sup>8</sup> Für die Verpflichtung zur Berücksichtigung besonderer regional- und strukturpolitischer Belange bei der Ausgestaltung des Postfilialnetzes erhält La Poste staatliche Kompensationszahlungen.



In Deutschland, Belgien und den Niederlande ist die Universaldienstverpflichtung zusätzlich mit der besonders kostenträchtigen Auflage zur Aufrechterhaltung einer definierten Anzahl eigenbetriebener Postfilialen des Incumbents versehen.

Insgesamt bleibt festzustellen, dass nahezu alle Universaldienstanbieter in den Mitgliedstaaten die zulässigen Spielräume zur Verringerung der Kosten, die mit der Verpflichtung zur Aufrechterhaltung eines bedarfsgerechten Annahmernetzes einhergehen, nach Kräften auszuschöpfen versuchen. In den meisten Ländern wurde die Anzahl der Postfilialen auf das Mindestmaß reduziert, in fast allen Mitgliedstaaten werden - sofern zulässig - zunehmend Postfilialen des Incumbents durch externe Postagenturen ersetzt.

Konkrete Vorgaben zur Anzahl bzw. Dichte der Briefkästen sind in Deutschland, Großbritannien, Irland, Österreich und Ungarn bekannt, wobei die Vorgaben in Deutschland bezüglich Anzahl und Entfernungskriterien der Briefkästen am weitreichendsten sind.

13.

In allen untersuchten Ländern gelten für die meisten Universaldienstleistungen landesweit einheitliche Preise („Tarifeinheit im Raum“). In Finnland ist ein Einheitstarif nur für inländische First-Class-Briefsendungen vorgeschrieben.

Alle untersuchten EU-Mitgliedstaaten haben den Incumbent zur Beachtung der Prinzipien der Erschwinglichkeit und der Kostenorientierung bei der Preisgestaltung für Universaldienstleistungen verpflichtet. Dem Grundsatz der Erschwinglichkeit wird in den meisten der untersuchten EU-Mitgliedstaaten durch die Festlegung von Preisobergrenzen für Universaldienstleistungen Rechnung getragen.

Preisobergrenzen für den gesamten Universaldienst gibt es in Belgien, Frankreich, Italien, Niederlande und Großbritannien.

In Dänemark, Portugal, Irland, Österreich, Spanien und Ungarn sind nur für die innerhalb des reservierten Bereichs erbrachten Universaldienstleistungen Preisobergrenzen festgeschrieben. In Schweden gelten Höchstpreise für Einzelbriefsendungen bis 500 g, in Deutschland sind die Preise der Deutschen Post AG für Briefe bis 1.000 g mit einer Höchstgrenze versehen.

Als einziges der untersuchten Länder definiert Deutschland die Erschwinglichkeit der Preise für Universaldienstleistungen. Universaldienstleistungen gelten demnach als erschwinglich, wenn der am 31.12.1997 geltende reale Preis für Universaldienstleistungen

nicht überschritten wird. D.h. nominal dürfen die Preise maximal in Höhe der Veränderungsrate des Preisindexes seit diesem Zeitpunkt steigen.

Allerdings wird dieser prinzipiell zulässige Preisveränderungsspielraum durch die besonderen Anforderungen bezüglich der Kostenorientierung der Universaldienstpreise in Deutschland noch deutlich eingeschränkt. Als einziges der untersuchten Länder verlangt Deutschland vom Incumbent eine besondere Kosteneffizienz. Die Preise für Universaldienstleistungen sollen sich nicht nur - wie in allen anderen untersuchten EU-Mitgliedstaaten - an den tatsächlichen Kosten, sondern an den „Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung“ orientieren.

14.

Bei der Definition der Laufzeitvorgaben zeigt sich eine große Bandbreite, was den Geltungsbereich der Laufzeitziele und die Laufzeitdauer angeht. Der Geltungsbereich für Laufzeitziele ist in Dänemark, Irland, den Niederlande und Schweden lediglich auf Briefsendungen begrenzt, während alle anderen untersuchten EU-Mitgliedstaaten auch maximale Laufzeiten für nationale Paketsendungen des Universaldienstes festlegen.

Portugal, Spanien und Großbritannien definieren auch Laufzeitvorgaben für weitere Universaldienstleistungen (Pressepost, Massensendungen oder Post-Zahlungsanweisungen).

In Portugal, Ungarn und Großbritannien werden für den Universaldienstanbieter zusätzliche Qualitätsvorgaben - wie Anteil der richtig zugestellten Sendungen, Anteil der vollständig durchgeführten Zustellgänge (Großbritannien) oder maximal zulässige Wartezeiten in Postfilialen (Portugal, Ungarn) - definiert.

Nimmt man Umfang und Geschwindigkeit der vorgegebenen Laufzeiten zum Maßstab, so gehören Großbritannien, Österreich und Portugal zur Gruppe derjenigen Länder, an die der Regulierer die höchsten Qualitätsanforderungen in dieser Hinsicht stellt.

In Deutschland sind - unabhängig von der tatsächlichen Laufzeit der Postsendungen - die regulatorischen Vorgaben vergleichsweise niedrig angesetzt. Bei einem Soll-/Ist-Vergleich ist zusätzlich zu beachten, dass in Portugal und auch in Irland die von der Regulierungsbehörde definierten (hohen) Laufzeitvorgaben in jüngster Vergangenheit von den Universaldienst Anbietern verschiedentlich unterschritten wurden.

## **Preisregulierung**

15.

Die Postdiensterrichtlinie 97/67/EG verlangt von den Mitgliedstaaten, dass die Preise für Universaldienstleistungen vor allem erschwinglich und kostenorientiert sind. Darüber hinaus sollen die Preise transparent und nichtdiskriminierend sein. Mit welchen Instrumenten die Einhaltung der genannten Tarifierungsgrundsätze sichergestellt wird, bleibt den Mitgliedstaaten überlassen. Damit ist sowohl grundsätzlich eine vorherige Tarifgenehmigung („ex ante“), wie auch eine nachträgliche Preiskontrolle („ex post“) durch die Mitgliedstaaten möglich.

Im Untersuchungsfeld „Preisregulierung“ lassen sich folgende vier Teildimensionen unterscheiden:

- Maßstäbe der Preisgestaltung,
- Umfang des regulierten Produktspektrums,
- Verfahren der Preisregulierung,
- möglicher Preisgestaltungsspielraum.

In allen der vier Teildimensionen gehört die Deutsche Post AG zur Gruppe derjenigen Länder, die sich in ihrem Heimatmarkt einer vergleichsweise intensiven Preisregulierung gegenübersehen.

16.

Alle der untersuchten EU-Mitgliedstaaten verpflichten die Incumbents zur Beachtung der Prinzipien der Erschwinglichkeit, Kostenorientierung, Transparenz und Nicht-Diskriminierung bei der Preisgestaltung für Universaldienstleistungen. Als einziges Land definiert Deutschland den Maßstab der Erschwinglichkeit auf Grundlage des Preisniveaus zum 31.12.1997 und verlangt bei der Kostenorientierung der Preise die Beachtung besonderer Effizienzkriterien (Preise sollen sich an den „Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung“ orientieren – siehe dazu Ziffer 13)

Was den Umfang des regulierten Produktangebots anbelangt, unterwerfen einige der untersuchten Mitgliedstaaten das gesamte Universaldienstespektrum einer ex-ante-Preisregulierung. Dazu gehören Belgien, Frankreich, Italien, die Niederlande und Großbritannien<sup>9</sup>, wo Höchstpreise für alle Universaldienstleistungen festgelegt wurden.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten reguliert lediglich die Preise der im Monopol erbrachten Universaldienstleistungen ex ante, während die Preise der im Wettbewerb erbrachten

---

<sup>9</sup> Ausgenommen von der Preisregulierung ist in Großbritannien ein Teil der ausgehenden internationalen Postsendungen sowie das Produkt „Special Delivery“.

Universaldienstleistungen nur einer Missbrauchskontrolle (ex post) unterliegen. Zu den Ländern, die diese differenzierte Preisregulierung praktizieren, gehören Dänemark, Portugal, Irland, Österreich, Spanien und Ungarn.

Im vollständig liberalisierten Briefmarkt in Schweden sind Einzelbriefsendungen bis 500 Gramm einem Price-Cap unterworfen, in Finnland, dessen Briefmarkt ebenfalls de jure komplett geöffnet ist, unterliegen die Preise für Universaldienstleistungen nur einer nachträglichen Preismissbrauchskontrolle.

Eine Ausnahme bei der Preisregulierung bildet Polen. Hier werden sämtliche Preise vom Universaldienstleister unter Beachtung der Preisprinzipien selbst festgelegt und unterliegen nur geringen Kontrollmöglichkeiten durch die Regulierungsbehörde.

Ein Sonderfall beim Umfang der Preisregulierung ist Deutschland. Hier müssen sämtliche Preise für Postdienstleistungen, die ein marktbeherrschendes Unternehmen im lizenzpflichtigen Bereich erhebt, von der Regulierungsbehörde genehmigt werden. Somit sind alle Entgelte der Deutschen Post AG für Briefdienstleistungen bis 1.000 Gramm, unabhängig davon, ob diese zum Universaldienst gehören oder nicht, genehmigungspflichtig. Ebenfalls einer vorherigen Genehmigung bedürfen die Preise, die von der Deutschen Post AG für den regulierten Teilleistungszugang von Wettbewerbern erhoben werden. Nur die für Massensendungen außerhalb der Exklusivlizenz gewährten Sonderkonditionen werden ex post kontrolliert.

17.

Vergleicht man die fünfzehn untersuchten EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich des Spielraums, welcher den Incumbents im Rahmen der Preisregulierung zugestanden wird, so zeigt sich eine ebenfalls große Bandbreite.

In einigen Mitgliedstaaten orientiert sich der im Rahmen eines Price-Cap-Modells zulässige Preisgestaltungsspielraum an der Entwicklung verschiedener Preisindizes. Zu diesen Ländern gehören Belgien, Frankreich, die Niederlande, Schweden, Spanien und Ungarn.

Einige Länder reduzieren die im Zuge eines Price-Caps gegebenenfalls zulässigen Preiserhöhungsmöglichkeiten durch eine vorgegebene, jeweils in Abzug zu bringende Produktivitätsfortschrittsrate („X-Faktor“):

- Deutschland (lizenzpflichtige Briefsendungen): Inflationsrate minus 1,8%;
- Dänemark (reservierter Bereich): Dienstleistungspreisindex minus 1%;
- Portugal (reservierter Bereich): Inflationsrate minus 0,5%;
- Großbritannien (Universaldienst): Handelspreisindex minus 0,1%;
- Italien (Universaldienst): Inflationsrate minus Produktivitätsfortschritt.

In Belgien, Portugal und Italien wird der dem Incumbent zugestandene Preisgestaltungsspielraum zusätzlich mit dem Erreichen vorgegebener Qualitätsziele verknüpft. In Großbritannien ist der Incumbent bei einer definierten Verfehlung der Qualitätsziele zum Schadensersatz an die Kunden oder zur Senkung seiner Preise verpflichtet.

18.

Nimmt man den Umfang der einer Ex-ante-Preisregulierung unterliegenden Universaldienstleistungen sowie den Preisveränderungsspielraum zum Maßstab für die Intensität der Preisregulierung, so ist diese am geringsten in Finnland (ausschließlich Missbrauchskontrolle) und in Polen (Preisfestsetzung durch den Incumbent selbst).

Einer Preisregulierung von eher mittelmäßiger Intensität sind die Incumbents derjenigen Mitgliedstaaten unterworfen, denen im reservierten Bereich ein Preiserhöhungsspielraum im Rahmen der Preisentwicklung oder darüber hinaus zugestanden wird und/oder deren Preise für wettbewerbliche Universaldienstleistungen ex post kontrolliert werden. Zu diesen Mitgliedstaaten zählen Belgien, Frankreich, Irland, Österreich, Spanien, Ungarn, Schweden und die Niederlande.

Am höchsten ist die Regulierungsintensität in diesen Ländern, in denen auch Universaldienstleistungen außerhalb des reservierten Bereichs der ex-ante-Preisregulierung unterliegen und der Preisgestaltungsspielraum unterhalb der Preisentwicklung festgelegt ist. Zu diesen Ländern gehören neben Deutschland auch Italien und Großbritannien.

Aufgrund einer außerordentlich strikten Preisregulierung des Incumbents ist dabei Deutschland allerdings im Ergebnis „im europäischen Vergleich ... das einzige Land, das seit 2002 einen kontinuierlichen Rückgang beim Preisniveau für Briefsendungen verzeichnen kann.“<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2005, S. 106

### **III. Länderberichte**

#### **1. Deutschland**

##### **1.1 Marktzutrittsregulierung**

###### **1.1.1 Reservierter Bereich**

Der reservierte Bereich ist in Deutschland in § 51 PostG („Befristete gesetzliche Exklusivlizenz“) normiert. In ihrer derzeit gültigen Fassung<sup>11</sup> legt diese Vorschrift fest, dass der Deutschen Post AG „bis zum 31. Dezember 2007 ... das ausschließliche Recht zu(steht), Briefsendungen und adressierte Kataloge, deren Einzelgewicht bis 50 Gramm und deren Einzelpreis weniger als das Zweieinhalbfache des Preises für entsprechende Postsendungen der untersten Gewichtsklasse beträgt, gewerbsmäßig zu befördern (gesetzliche Exklusivlizenz).“<sup>12</sup> Die Mindestpreisgrenze, an der der reservierte Bereich endet, ist zwischen der Regulierungsbehörde und der Deutschen Post AG strittig: Nach einer noch nicht endgültigen Gerichtsentscheidung ist hierfür der Preis des Standardbriefs ausschlaggebend, der derzeit (März 2006) bei 0,55 EUR (Bruttopreis) liegt.<sup>13</sup> Die Preisgrenze des reservierten Bereichs liegt somit gegenwärtig bei 1,38 EUR.

Ungeachtet der genannten Gewichts- und Preisgrenzen liegen laut den Festlegungen von § 51 PostG außerhalb des reservierten Bereichs

- Briefsendungen, die im Rahmen eines „Dokumentenaustauschdienstes“ befördert werden;<sup>14</sup>
- Briefsendungen, für deren Beförderung es nach § 5 Abs. 2 PostG keiner Lizenz bedarf - dies betrifft namentlich Kurierdienste;<sup>15</sup>
- Dienstleistungen, „die von Universaldienstleistungen trennbar sind, besondere Leistungsmerkmale aufweisen und qualitativ höherwertig sind“;
- Dienstleistungen, bei denen Briefsendungen beim Absender abgeholt und zu nahe gelegenen Annahmestellen der Deutschen Post AG befördert werden;
- Dienstleistungen, bei denen Briefsendungen aus Postfachanlagen der Deutschen Post AG abgeholt und dem Empfänger überbracht werden;

---

<sup>11</sup> § 51 Abs. 1 PostG in der Fassung des Dritten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes vom 16. August 2002, dessen hier einschlägiger Art. 2 zum 1. Januar 2006 in Kraft trat.

<sup>12</sup> Gemäß § 4 Nr. 2 PostG sind „Briefsendungen ... adressierte schriftliche Mitteilungen“; der Terminus „Beförderung“ ist durch § 4 Nr. 3 PostG als „das Einsammeln, Weiterleiten oder Ausliefern von Postsendungen an den Empfänger“ definiert.

<sup>13</sup> Vgl. Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post: Achte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen, Mainz 2005, S. 9

<sup>14</sup> Dies entspricht der Vorgabe von Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 97/67/EG in der Fassung der Richtlinie 2002/39/EG: „Der Dokumentenaustausch ist nicht reservierbar.“

<sup>15</sup> Zu den nicht lizenzbedürftigen Briefsendungen gemäß § 5 Abs. 2 PostG s.u.

- für das Ausland bestimmte abgehende Briefsendungen,
- Dienstleistungen, bei denen Briefsendungen aus dem Ausland bis zu den zuständigen Annahmestellen der Deutschen Post AG befördert werden.

Ferner gilt die Exklusivlizenz der Deutschen Post AG auch nicht für die sogenannte „förmliche Zustellung“ von Schriftstücken nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften im Rahmen von Gerichts- und Verwaltungsverfahren (Postzustellungsaufträge) gemäß §§ 33-35 PostG.

Von besonderer Bedeutung innerhalb dieser Einschränkungen der Exklusivlizenz sind die höherwertigen Dienstleistungen gemäß § 51 Abs. 1 Nr. 4 PostG, die sich in steigendem Maße als relevantes Einfallstor für Konkurrenz innerhalb der Grenzen des - insofern nur „grundsätzlich“ - reservierten Bereichs erwiesen haben. In dieser hinsichtlich ihres genauen Zuschnitts stark umstrittenen Kategorie<sup>16</sup>, die entgegen einem entsprechenden Vorschlag der Kommission keinen Eingang als Ausnahmetatbestand vom reservierbaren Bereich in die Richtlinie 2002/39/EG fand<sup>17</sup>, wurden nach Angaben der Regulierungsbehörde von Wettbewerbern der Deutschen Post AG im Jahr 2005 Umsätze in einer Größenordnung von 367 Mio. EUR erzielt. Dies machte über die Hälfte des von diesen Anbietern erreichten Gesamtumsatzes auf dem deutschen Briefmarkt aus.<sup>18</sup>

Unter Zugrundelegung der summierten Umsatzzahlen sämtlicher Anbieter taxiert die deutsche Regulierungsbehörde den Anteil des reservierten Bereichs am gesamten nationalen Briefmarkt (Gesamtvolumen 10,2 Mrd. EUR) für das Jahr 2005 auf rund 59 %. Im Umkehrschluss sind folglich rund 41 % des Marktes für Briefdienstleistungen den Wettbewerbern des Incumbents zugänglich.<sup>19</sup>

Der Geltungsbereich der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG ist seit Inkrafttreten des PostG im Jahr 1998 im Einklang mit den entsprechenden Entscheidungen auf EU-Ebene sukzessive reduziert worden. Die zunächst auf „weniger als 200 Gramm“ und „bis zum Fünffachen“ des Preises für Postsendungen der untersten Gewichtsklasse festgelegten Grenzen sanken zum 1. Januar 2003 auf „bis 100 Gramm“ und „weniger als das Dreifache“ des Referenzpreises und zum 1. Januar 2006 - wie bereits ausgeführt - auf „bis 50 Gramm“ und „weniger als das Zweieinhalbfache“.

---

<sup>16</sup> Vgl. hierzu für andere die Feststellung im Tätigkeitsbericht 2004-2005 der Regulierungsbehörde: „Bei den qualitativ höherwertigen Dienstleistungen nach § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 PostG, deren ökonomische Bedeutung sich aus der Möglichkeit ergibt, Beförderungsleistungen unabhängig von der Preis- / Gewichtsgrenze der Exklusivlizenz anbieten zu können, ist auch mehr als sieben Jahre nach Inkrafttreten des Postgesetzes mangels höchstrichterlicher Entscheidung nicht rechtskräftig geklärt, welche Briefdienstleistungen als qualitativ höherwertig zu betrachten sind und für die damit das ausschließliche Recht der Deutschen Post AG nicht gilt.“ (Bundesnetzagentur: Tätigkeitsbericht 2004 / 2005 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Bonn 2005, S. 264)

<sup>17</sup> Vgl. hierzu wik-Consult: Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef 2004, S. 48

<sup>18</sup> Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2005, Bonn 2006, S. 101; vgl. hierzu auch unten die Tabelle mit den in den einzelnen Lizenzklassen im Jahr 2005 erzielten Umsätzen.

<sup>19</sup> Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2005, Bonn 2006, S. 103

Nach gegenwärtiger Rechtslage ist die Exklusivlizenz der Deutschen Post AG bis zum Ende des Jahres 2007 befristet. Ab dem 1. Januar 2008 soll der deutsche Postmarkt vollständig für den Wettbewerb geöffnet sein.

### **1.1.2 Autorisierung**

Das in Deutschland normierte Autorisierungsregime für Anbieter von postalischen Dienstleistungen basiert auf dem regulatorischen Instrumentarium der „Einzelgenehmigungen“ im Sinne der Richtlinie 97/67/EG.<sup>20</sup>

#### **1.1.2.1 Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung**

Die wesentlichen rechtlichen Vorgaben zur Autorisierung von Anbietern postalischer Dienstleistungen nach deutschem Postrecht finden sich im Abschnitt 2 („Lizenzen“) des PostG. Gemäß § 5 Abs. 1 PostG bedarf „einer Erlaubnis (Lizenz) ..., wer Briefsendungen, deren Einzelgewicht nicht mehr als 1.000 Gramm beträgt, gewerbsmäßig für andere befördert.“ Ohne Autorisierung möglich ist damit die Beförderung von „Nicht-Briefsendungen“ aller Art (Pakete, Zeitungen u.a.), des weiteren von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von über 1.000 Gramm sowie - § 5 Abs. 2 PostG zufolge - auch unterhalb dieser Gewichtsgrenze dann, wenn

- diese durch Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen eines Lizenznehmers erfolgt,
- es sich um einer anderen Sendung beigefügte und ausschließlich deren Inhalt betreffende Mitteilungen handelt (z.B. Begleitpapiere zu Paketen),
- diese durch Kuriere erfolgt, die die Sendung auf dem Weg vom Absender zum Empfänger ständig begleiten.

Lizenzen werden durch die Regulierungsbehörde auf schriftlichen Antrag vergeben (§ 6 Abs. 1 PostG). Der Antrag kann auch online gestellt werden. Die Einzelheiten zu Form und Inhalt der Antragstellung sowie den beizufügenden Unterlagen und Nachweisen werden ausführlich in einer Mitteilung der Regulierungsbehörde erläutert, die Antragstellern das entsprechende Procedere erheblich erleichtert.<sup>21</sup> U.a. muss der Antrag eine Beschreibung der beabsichtigten Tätigkeit enthalten, die in nachvollziehbarer Weise deutlich macht, dass für diese die Exklusivlizenz der Deutschen Post AG nicht gilt.

---

<sup>20</sup> Eine Einzelgenehmigung ist nach Art. 2 Nr. 14 der Richtlinie 97/67/EG definiert als „eine durch eine nationale Regulierungsbehörde erteilte Genehmigung, die einem Unternehmen bestimmte Rechte verleiht oder die Tätigkeit des Unternehmens bestimmten Verpflichtungen, gegebenenfalls in Ergänzung der Allgemeingenehmigung, unterwirft, sofern das Unternehmen die entsprechenden Rechte ohne Zustimmung der nationalen Regulierungsbehörde nicht ausüben kann.“

<sup>21</sup> Bundesnetzagentur: Hinweise zur Beantragung von Lizenzen zur Beförderung von Briefsendungen. Lizenzierung nach dem Postgesetz (Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 1/2006, Mitteilung Nr. 17/2006)



Über einen Lizenzantrag soll die Regulierungsbehörde innerhalb von sechs Wochen entscheiden (§ 6 Abs. 1 PostG). Für die Entscheidung über die Erteilung einer Lizenz werden nach § 8 Gebühren erhoben, deren Höhe in der Post-Lizenzgebührenverordnung (PLGebV) festgelegt sind. Laut § 2 Abs. 1 PLGebV beträgt die Gebühr für die Erteilung einer Lizenz zur Beförderung von Briefsendungen mindestens 175 EUR und höchstens 700 EUR. Die genaue Höhe der Gebühr, die faktisch nur eine Verwaltungskostenerstattung darstellt, macht die Regulierungsbehörde abhängig vom Rechtsstatus des Lizenznehmers und vom Lizenzgegenstand: Für Lizenzen ohne Einschluss von Briefdienstleistungen müssen natürliche Personen derzeit 175 EUR, juristische Personen 350 EUR entrichten. Im Falle von Briefdienstleistungen beträgt die Lizenzgebühr für natürliche Personen 350 EUR, für juristische Personen 700 EUR.<sup>22</sup>

Da positive Lizenzierungsvoraussetzungen vom PostG nicht normiert werden, bestimmt sich die Lizenzerteilung allein nach den in § 6 Abs. 3 PostG abschließend benannten Versagungsgründen. Antragsteller haben grundsätzlich einen Rechtsanspruch auf Lizenzerteilung, sofern keiner der Versagungsgründe gegeben ist. Eine Lizenz kann nur dann verweigert werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass

- der Antragsteller nicht die erforderliche Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit oder Fachkunde besitzt,<sup>23</sup>
- durch die Aufnahme der lizenzpflichtigen Tätigkeit die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet würde;
- der Antragsteller die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, nicht unerheblich unterschreitet.

Bei letztgenanntem Versagungsgrund („wesentliche Arbeitsbedingungen“) unterstellt die Regulierungsbehörde, dass dieser zum einen dann nicht greift, wenn die lizenzierte Tätigkeit von einem Kleinbetrieb mit nicht mehr als fünf Arbeitnehmern ausgeübt wird. Zum andern gilt die Lizenzvoraussetzung bereits dann als gegeben, wenn „die lizenzierte Tätigkeit zu mindestens 80 % der Gesamtarbeitszeit in Arbeitsverhältnissen erbracht wird, die bei der gewerbsmäßigen Beförderung ... von Briefsendungen bis 1.000 Gramm üblich sind“<sup>24</sup> oder aber wenn ein Lizenznehmer eine sachliche Rechtfertigung für das Nichterreichen der 80%-Schwelle anzugeben vermag. Zudem müssen die Lizenznehmer die genannten Kriterien nicht unmittelbar bei Aufnahme ihrer Tätigkeiten erfüllen. Ihnen wird vielmehr eine Art Karenzzeit von einem Jahr im Falle der Fortfüh-

---

<sup>22</sup> Bundesnetzagentur: Hinweise zur Beantragung von Lizenzen zur Beförderung von Briefsendungen. Lizenzierung nach dem Postgesetz (Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 1/2006, Mitteilung Nr. 17/2006)

<sup>23</sup> Die Begriffe „Leistungsfähigkeit“, „Zuverlässigkeit“ und „Fachkunde“ sind in § 6 Abs. 3 Satz 2 PostG legal definiert.

<sup>24</sup> Bundesnetzagentur: Hinweise zur Beantragung von Lizenzen zur Beförderung von Briefsendungen. Lizenzierung nach dem Postgesetz (Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 1/2006, Mitteilung Nr. 17/2006). Als „üblich“ gelten dabei sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse. Arbeitsbedingungen im umfassenderen Sinne des gesetzlich normierten Begriffs finden bei der Lizenzerteilung keine Berücksichtigung.

rung bzw. von zwei Jahren im Falle der Neugründung eines Unternehmens, das Postdienstleistungen erbringt, eingeräumt.

Lizenzen werden in schriftlicher Form erteilt. Sie gelten unbefristet, d.h. solange und soweit die Lizenzvoraussetzungen fortbestehen. Ob dies der Fall ist, unterliegt der Überwachung durch die Regulierungsbehörde, die überwiegend im Wege einer Abfrage durch die Behörde bzw. einer Mitteilungspflicht seitens des Lizenznehmers erfolgt.<sup>25</sup> Eine bereits erteilte Lizenz kann laut § 9 PostG durch die Regulierungsbehörde über die im deutschen Verwaltungsrecht üblichen Gründe (§ 49 Verwaltungsverfahrensgesetz) hinaus dann ganz oder partiell widerrufen werden, wenn Lizenznehmer ihren Verpflichtungen nach dem PostG oder einer aufgrund des PostG erlassenen Rechtsverordnung nicht nachkommen.

In der Sache benennen die Lizenzen im Wesentlichen den Lizenznehmer, bezeichnen zudem den Lizenzgegenstand sowie das Lizenzgebiet und beinhalten die Erlaubnis, die lizenzierte Tätigkeit nach Maßgabe des Postgesetzes und der darauf basierenden Rechtsverordnungen im Lizenzgebiet auszuüben. Des weiteren können Lizenzen gemäß § 6 Abs. 2 PostG Nebenbestimmungen - d.h. Auflagen - enthalten, die der Sicherstellung der in § 2 Abs. 2 PostG normierten Regulierungsziele zu dienen haben.<sup>26</sup> In der Praxis wird der Inhalt der Lizenz allerdings „weitgehend durch den Antragsteller bestimmt“<sup>27</sup> sowie durch die von der Regulierungsbehörde festgelegten Lizenzklassen (s.u.).

Anbieter nicht-lizenzpflichtiger Postdienstleistungen haben in Deutschland zu Zwecken der Registrierung die Aufnahme, Änderung und Beendigung ihres Betriebs gemäß § 36 PostG innerhalb eines Monats der Regulierungsbehörde anzuzeigen. Die Anzeige kann auch online erfolgen. Die Regulierungsbehörde ist gesetzlich befugt, die eingegangenen Angaben in ihrem Amtsblatt zu veröffentlichen.

---

<sup>25</sup> Bundesnetzagentur: Hinweise zur Beantragung von Lizenzen zur Beförderung von Briefsendungen. Lizenzierung nach dem Postgesetz (Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 1/2006, Mitteilung Nr. 17/2006) - Anlage 1: Grundsätze der Bundesnetzagentur zur Lizenzerteilung; a.a.O. „Die Überwachung ist zunächst so angelegt, dass die Lizenznehmer der Bundesnetzagentur mitteilen müssen, wenn sie von der Lizenz abweichen. Bei Nichtmitteilung oder falscher, unvollständiger oder nicht rechtzeitiger Mitteilung drohen Bußgelder (§ 49 PostG) oder teilweiser oder vollständiger Lizenzentzug (§ 9 PostG). Die Bundesnetzagentur wird des Weiteren mit entsprechenden Maßnahmen tätig, wenn Tatsachen bekannt werden, die die Annahme rechtfertigen, dass gegen die Lizenz verstoßen wird.“ Laut Angaben der Regulierungsbehörde hat diese in den Jahren 2004 und 2005 rund 900 „Regelüberprüfungen“ bei Lizenznehmern und in 178 Fällen „eine Kontrolle aus besonderem Anlass“ durchgeführt (Bundesnetzagentur: Tätigkeitsbericht 2004 / 2005 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Bonn 2005, S. 310).

<sup>26</sup> Mögliche Nebenbestimmungen richten sich nach § 36 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Dieser Vorschrift zufolge darf ein Verwaltungsakt mit Befristungen, Bedingungen, Widerrufsvorbehalten und Auflagen erlassen werden, sofern diese „dem Zweck des Verwaltungsaktes nicht zuwiderlaufen“.

<sup>27</sup> Christoph Werthmann: Staatliche Regulierung des Postwesens, Münster 2004, S. 85 mit Verweis auf die Begründung des Regierungsentwurfs zum PostG.

### **1.1.2.2 Praxis der Autorisierung**

Eine zahlenmäßige Beschränkung von Lizenzen ist im deutschen Postrecht nicht vorgesehen. Nach den neuesten verfügbaren Angaben der Regulierungsbehörde hatte diese im Zeitraum von 1998 bis 2005 insgesamt 2030 Unternehmen eine Lizenz für die Erbringung von Postdienstleistungen erteilt. Bei insgesamt 2117 Anträgen wurden dabei in der genannten Periode nur in zehn Fällen Lizenzen versagt: „Acht, weil Tatsachen die Annahme rechtfertigten, dass die Lizenznehmer insbesondere nicht über die erforderliche Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit verfügten; zwei, weil die beantragte Dienstleistung gegen die gesetzliche Exklusivlizenz der Deutschen Post AG verstoßen hätte. Fünf Lizenzen sind widerrufen worden, weil nachträglich bekannt geworden war, dass die Lizenznehmer nicht über die erforderliche Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit verfügten.“<sup>28</sup> Angesichts dieser offenkundig sehr liberalen Autorisierungspraxis ist der Einschätzung der britischen Regulierungsbehörde Postcomm beizupflichten, wonach in Deutschland Lizenzen „fairly automatically“<sup>29</sup> erteilt werden - zumindest scheint das Autorisierungsregime keine relevante Marktzutrittsbarriere für Konkurrenten des Incumbents Deutsche Post AG darzustellen.<sup>30</sup>

Von den erwähnten 2030 Lizenznehmern waren bis zum Jahresende 2005 bereits wieder 656 Unternehmen aus dem Markt ausgetreten, so dass 1374 Anbieter zu diesem Zeitpunkt über eine Lizenz verfügten. Unter diesen sind nach Einschätzung der Regulierungsbehörde rund 470 Unternehmen nicht oder noch nicht am Markt tätig, so dass davon auszugehen ist, dass in Deutschland „etwas mehr als 900 Unternehmen mit einer Lizenz zur Erbringung von Postdienstleistungen am Markt aktiv sind und Umsätze generieren.“<sup>31</sup>

Auf Grundlage der in § 51 PostG normierten Ausnahmen von der Exklusivlizenz hat die Regulierungsbehörde die folgenden Lizenzklassen festgelegt:<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Bundesnetzagentur: Tätigkeitsbericht 2004 / 2005 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Bonn 2005, S. 305 f.

<sup>29</sup> Postcomm's brief on developments in liberalising countries - Sweden, Germany, Netherlands, Denmark and Norway, last updated in August 2005

<sup>30</sup> Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangt auch Ecorys in einer neueren Studie für das niederländische Wirtschaftsministerium: „In Germany there are licences required, but the requirements are low. ... In summary there is no barrier in the regulatory framework. Bundesnetzagentur tries to support the market and new market entrants can get licences easily. The relatively large amount of licences that have been granted is underlining this.“ (Ecorys: Barriers to competition in the German and UK postal market, Rotterdam 2005, S. 60, 67)

<sup>31</sup> Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2005, Bonn 2006, S. 104 f.

<sup>32</sup> Angaben nach Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2005, Bonn 2006, S. 101

<b>Lizenzklasse</b>	<b>Dienstleistung</b>	<b>Umsätze der Lizenznehmer (2005 in Mio. EUR)</b>
A	Beförderung von Briefsendungen mit einem Gewicht von 100 bis 1.000 Gramm bzw. mit einem Einzelpreis von mehr als dem Dreifachen des Preises entsprechender Postsendungen der untersten Gewichtsklasse <sup>33</sup>	49,3
B	Beförderung inhaltsgleicher Briefsendungen mit einem Gewicht von mehr als 50 Gramm in einer Mindestzahl von 50 Stück <sup>34</sup>	133,0
C	Dokumentenaustauschdienst	1,0
D	Qualitativ höherwertige Dienstleistungen	366,7
E	Einlieferung von Briefsendungen bei Annahmestellen der Deutschen Post AG	12,6
F	Abholung von Briefsendungen aus Postfachanlagen der Deutschen Post AG	6,6
G	Beförderung von Briefsendungen für das Ausland	9,2
H	Beförderung von Briefsendungen aus dem Ausland	< 0,1
	Altlizenzen <sup>35</sup>	14,3
	Postzustellungsaufträge (förmliche Zustellung)	111,7
<b>Summe</b>		<b>704,5</b>

<sup>33</sup> Diese Lizenzklasse ist seit dem 1. Januar 2006 aufgrund der Änderung des Postgesetzes (s.o.) anders beschrieben und umfasst nunmehr Briefsendungen mit einem Gewicht von 50 bis 1000 Gramm bzw. mit einem Einzelpreis von mehr als dem Zweieinhalbfachen des Referenzpreises.

<sup>34</sup> Diese Lizenzklasse ist seit dem 1. Januar 2006 entfallen, da ab diesem Zeitpunkt die Gewichts- und Preisgrenze des § 51 Abs. 1 Satz 1 PostG (50 Gramm) unabhängig von Inhaltsgleichheit und Mindesteinführungszahl gilt. Die bisherige Lizenzklasse B ist nunmehr in der Lizenzklasse A enthalten.

<sup>35</sup> Hierbei handelt es sich um bereits vor Inkrafttreten des PostG erteilte Genehmigungen für die Beförderung von Massensendungen.

### **1.1.3 Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken**

Ein auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen marktbeherrschender Lizenznehmer ist in Deutschland gemäß § 28 Abs. 1 PostG verpflichtet, „auf diesem Markt Teile der von ihm erbrachten Beförderungsleistungen gesondert anzubieten, sofern ihm dies wirtschaftlich zumutbar ist“ und „soweit dies nachgefragt wird“. Diese Vorschrift, die de facto nur den Incumbent Deutsche Post AG betrifft, gilt auch im Verhältnis des marktbeherrschenden Lizenznehmers zu konkurrierenden Anbietern - allerdings „nur dann, wenn das nachfragende Unternehmen nicht marktbeherrschend ist und wenn ansonsten Wettbewerb auf demselben oder einem anderen Markt unverhältnismäßig behindert würde.“ Der Lizenznehmer kann die Teilleistung unter bestimmten Bedingungen verweigern, z.B. im Falle einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit seiner Einrichtungen. Die für diese Teilleistungen zu erhebenden Entgelte unterliegen nach § 28 Abs. 2 PostG der Ex-Ante-Regulierung durch die Regulierungsbehörde nach Maßgabe der §§ 19-20 PostG, sofern sie in die Allgemeinen Geschäftsbedingungen aufgenommen werden.<sup>36</sup> Im Kern schreiben diese Bestimmungen die Gebote der Transparenz, der Diskriminierungsfreiheit und der Kostenorientierung vor.

Die Regulierung von Teilleistungen ist in Deutschland ein höchst strittiger Themenkomplex und als solcher Gegenstand einer Reihe regulatorischer verwaltungsgerichtlicher, kartell- und europarechtlicher Verfahren.<sup>37</sup> Wettbewerber der Deutschen Post AG haben Teilleistungszugänge zu Briefzentren des Incumbents aufgrund entsprechender Entscheidungen der Regulierungsbehörde erhalten. Ein Beschluss des Bundeskartellamtes vom Februar 2005 ermöglicht derzeit auch „Konsolidierern“, die vorbereitende Dienstleistungen<sup>38</sup> innerhalb der Grenzen des reservierten Bereichs erbringen, den Zugang zur Wertschöpfungskette des Incumbents und untersagt der Deutschen Post AG, solchen Unternehmen Teilleistungsrabatte zu verweigern.<sup>39</sup> Dies hat zu einer Ausweitung des Wettbewerbsbereichs und zu einer erhöhten Nachfrage nach entsprechenden Lizenzen der Klasse E (s.o.) geführt.<sup>40</sup>

Für ausgehandelte Verträge zwischen der Deutschen Post AG und Nachfragern nach Teilleistungen besteht nach § 30 PostG eine Vorlagepflicht bei der Regulierungsbehörde, „u.a. um die Einhaltung der postgesetzlichen Vorgaben beim Marktbeherrscher

---

<sup>36</sup> Ist dies nicht der Fall, so erfolgt eine Ex-Post-Überprüfung der Entgelte gemäß § 25 PostG.

<sup>37</sup> Vgl. hierzu z.B. die Darstellung in Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2005, Bonn 2006, S. 115 ff., in Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 101 und in Monopolkommission: Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2005: Beharren auf alten Privilegien. Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Postgesetz in Verbindung mit § 81 Telekommunikationsgesetz a.F., Bonn 2005, S. 6 ff.

<sup>38</sup> Solche Dienstleistungen bestehen in der Bündelung und Vorsortierung von Sendungen mehrerer Absender und deren Einlieferung in Briefzentren der Deutschen Post AG.

<sup>39</sup> Die Deutsche Post AG hat gegen diesen Beschluss Rechtsmittel eingelegt. Das entsprechende Hauptsacheverfahren ruht derzeit bis zur Entscheidung in zwei parallel laufenden Verfahren auf europäischer Ebene.

<sup>40</sup> Bundesnetzagentur: Tätigkeitsbericht 2004 / 2005 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Bonn 2005, S. 311 f.

zu überwachen“. Damit ist Deutschland „the only example in the EU of ex ante regulation of the access conditions“. <sup>41</sup> Im Jahr 2005 wurden 2 solcher Verträge mit Wettbewerbern der Deutschen Post AG und 191 mit Konsolidierern geschlossen. <sup>42</sup>

§ 29 PostG regelt für Deutschland den Zugang von Konkurrenten der Deutschen Post AG zu Postfachanlagen des Incumbents und zu bei diesem vorhandenen Informationen über Adressänderungen. Die Vorschrift normiert eine Verpflichtung von marktbeherrschenden Lizenznehmern auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen, anderen Anbietern gegen Entgelt den Zugriff auf diese wichtigen „Bottleneck-Ressourcen“ zu gestatten, soweit dies nachgefragt wird und „sachlich gerechtfertigt“ ist. Bedingungen und Entgelte für diesen Zugang sind häufig Gegenstand von Auseinandersetzungen und von regulatorischen Interventionen. <sup>43</sup>

Ebenso wie Teilleistungsverträge müssen auch die Verträge zwischen der Deutschen Post AG und konkurrierenden Anbietern über deren Zugang zu Postfachanlagen und Informationen über Adressänderungen gemäß § 30 PostG vom Incumbent binnen eines Monats bei der Regulierungsbehörde vorgelegt werden. Im Jahr 2005 hat die Deutsche Post AG entsprechend dieser Bestimmung 27 Verträge zu Postfachanlagen und 59 Verträge zu Adressänderungen vorgelegt. In einer Marktuntersuchung vom April 2005 konstatiert die Behörde, dass die besagten „Zugangsmöglichkeiten insgesamt nur in geringem Maße genutzt werden“. <sup>44</sup>

#### **1.1.4 Marktanteile**

Die Strukturen des Postmarktes im allgemeinen und des Marktes für lizenzpflichtige Briefsendungen im besonderen sind in Deutschland vergleichsweise sehr gut dokumentiert. Die nachfolgende Tabelle <sup>45</sup> macht deutlich, dass die Deutsche Post AG zwar den Briefmarkt nach wie vor mit einem Anteil von rund 93% (2005) klar beherrscht, dass aber ihre Konkurrenten in den zurückliegenden Jahren ihren Anteil sukzessive - auf mittlerweile knapp 7% - auszubauen vermochten:

---

<sup>41</sup> Ecorys: Barriers to competition in the German and UK postal market, Rotterdam 2005, S. 15

<sup>42</sup> Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2005, Bonn 2006, S. 107; 435 entsprechende Verträge wurden mit Endkunden geschlossen.

<sup>43</sup> Vgl. dazu u.a. Ecorys: : Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 101 f. und Bundesnetzagentur: Tätigkeitsbericht 2004 / 2005 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Bonn 2005, S. 318 f. Die Regulierungsbehörde hat die Entgelte für den Zugang zu Postfachanlagen und zu Adressdatenbanken erstmalig im Jahr 2002 genehmigt. Die regulatorisch festgesetzten Entgelte lagen dabei deutlich unter den von der Deutschen Post AG beantragten. Vgl. hierzu: Monopolkommission: Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2005: Beharren auf alten Privilegien. Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Postgesetz in Verbindung mit § 81 Telekommunikationsgesetz a.F., Bonn 2005, S. 48 f.

<sup>44</sup> Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post: Achte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen, Mainz 2005, S. 59

<sup>45</sup> Angaben nach Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2005, Bonn 2006, S. 103

<b>Umsätze und Marktanteile im lizenzpflichtigen Bereich</b>			
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005<sup>46</sup></b>
Markt insgesamt (in Mio. EUR)	9.900	10.000	10.200
Marktanteile Lizenznehmer	3,9%	5,3%	6,9%
Marktanteile Deutsche Post AG	96,1%	94,7%	93,1%

Bei den Postzustellungsaufträgen, einem liberalisierten Teilsegment des Briefmarktes, konnten die Wettbewerber des Incumbents im Jahr 2005 mit 32,4% sogar einen noch deutlich höheren Marktanteil erringen.<sup>47</sup>

## **1.2 Universaldienst**

### **1.2.1 Umfang und Qualität des Universaldienstes**

Zweck des Postgesetzes (PostG) ist nach §1, durch Regulierung im Bereich des Postwesens den Wettbewerb zu fördern und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten. Universaldienstleistungen sind nach § 11 PostG ein Mindestangebot an Postdienstleistungen, die flächendeckend in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis erbracht werden. Der Universaldienst ist auf lizenzpflichtige Postdienstleistungen und Postdienstleistungen, die zumindest in Teilen beförderungstechnisch mit lizenzpflichtigen Postdienstleistungen erbracht werden können, beschränkt. Er umfasst nur solche Postdienstleistungen, die allgemein als unabdingbar angesehen werden. Inhalt und Umfang sowie die Mindestqualität der Dienstleistungen und die Qualitätsmerkmale des Annahme- und Zustellnetzes sowie die Brieflaufzeiten des Universaldienstes werden durch eine Verordnung bestimmt.

Auf dieser Rechtsgrundlage hat die Bundesregierung am 15.12.1999 die Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) erlassen. Zusätzlich hat die Deutsche Post AG am 2. April 2004 eine „Freiwillige Selbstverpflichtung zur Konkretisierung und Ergänzung der Universaldienstverpflichtung der Deutsche Post AG“ (Bundestagsdrucksache

<sup>46</sup> Die Angaben für 2005 sind von der Bundesnetzagentur geschätzt.

<sup>47</sup> Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2005, Bonn 2006, S. 102; die genannte Prozentzahl für 2005 ist von der Bundesnetzagentur geschätzt, sie bezieht sich auf erzielte Umsätze. In Sendungsmengen gerechnet betrug der Anteil der DPAG-Konkurrenten sogar 39,0%.

15/3186, 25.05.2004) abgegeben, um damit einer Anpassung der postrechtlichen Universaldienstvorgaben zuvor zu kommen.

Nach § 1 PUDLV gehören zum Universaldienst

- Briefsendungen bis 2 kg,
  - Paketsendungen bis 20 kg,
  - Zeitungen und Zeitschriften,
  - Einschreib- und Wertsendungen,
  - Nachnahmesendungen (Briefsendungen, die erst nach Einziehung eines bestimmten Geldbetrages an den Empfänger ausgehändigt werden) und
  - Sendungen mit Eilzustellung (Briefsendung, die so bald wie möglich nach ihrem Eingang bei einer Zustelleinrichtung durch besonderen Boten zugestellt wird).
- In ihrer Selbstverpflichtungserklärung hat die DPAG zudem klar gestellt, dass auch bei Paketen Einschreib- und Wertsendungen sowie Nachnahmesendungen in den Universaldienst einbezogen werden. Wertsendungen werden bis zu einer Wertobergrenze von 25.000 EUR angeboten.

Die Aufnahme der Nachnahmesendungen sowie der Sendungen mit Eilzustellung in den Katalog der Universaldienstleistungen geht über die Vorgaben der EU-Richtlinie hinaus.

Die Zustellung hat mindestens einmal werktäglich an der Wohn- oder Geschäftsadresse des Empfängers durch Einwurf (Briefpost) oder persönliche Aushändigung (Paketpost) zu erfolgen (§ 2 PUDLV).

Die Laufzeitziele für Post-Universalienstleistungen sind in der PUDLV wie folgt normiert:

- Briefsendungen müssen im Jahresdurchschnitt zu 80% einen Tag nach der Einlieferung zugestellt sein (D+1), zu 95% am zweiten Tag nach der Einlieferung (D+2). Diese Vorgabe gilt nicht für Massensendungen (§ 2 Abs. 3 PUDLV).
- Paketsendungen müssen im Jahresdurchschnitt zu 80% am zweiten Tag nach der Einlieferung zugestellt sein (D+2) (§ 3 Abs. 2 PUDLV).
- Im grenzüberschreitenden Verkehr gelten die Bestimmungen der Postdiensterrichtlinie.
- Zeitungen und Zeitschriften sind im Rahmen des betrieblich zumutbaren bedarfsgerecht zu befördern (§ 4 PUDLV).



### **1.2.2 Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)**

Zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Zugangs zum Postnetz müssen gemäß § 2 Abs. 1 PUDLV

- mindestens 12.000 stationäre Einrichtungen, davon 5000 mit eigenem Personal betriebene, vorhanden sein, die werktäglich nachfragegerecht betriebsbereit sein müssen.<sup>48</sup>
  - o Dabei ist in allen Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern eine stationäre Einrichtung erforderlich.
  - o In Gemeinden mit mehr als 4.000 Einwohnern muss eine stationäre Einrichtung in maximal 2 km für die Kunden erreichbar sein.
  - o Daneben muss in Landkreisen pro 80 qkm eine stationäre Einrichtung vorhanden sein.
  - o Alle übrigen Orte müssen durch einen mobilen Postservice versorgt werden.
- Briefkästen müssen nach § 2 Abs. 2 PUDLV so ausreichend vorhanden sein, dass Kunden in zusammenhängend bebauten Gebieten nicht mehr als 1 km zum nächsten Briefkasten zurücklegen müssen. Briefkästen müssen werktäglich und bedarfsgerecht auch an Sonn- und Feiertagen geleert werden, so dass die definierten Laufzeiten eingehalten werden können. Die Deutsche Post AG garantiert im Rahmen ihrer Selbstverpflichtung bis zum Ablauf der Exklusivlizenz die Bereitstellung von bundesweit etwa 108.000 Briefkästen. Im Jahr 2007 wird diese Anzahl unter Berücksichtigung der Nachfrage überprüft.

### **1.3 Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung**

Nach § 19 PostG bedürfen Entgelte für Postdienstleistungen einer Genehmigung (ex-ante), wenn sie auf einem Markt für lizenzpflichtige Dienstleistungen von einem marktbeherrschenden Unternehmen erhoben werden. Hiervon ausgenommen sind Entgelte für Sendungen ab einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück („Massensendungen“). Die im Rahmen der gesetzlichen Exklusivlizenz erbrachten Dienstleistungen unterliegen allesamt der Entgeltgenehmigung (§ 53 PostG).

Ist ein marktbeherrschendes Unternehmen nach § 28 PostG verpflichtet, auch Teile seiner Beförderungsleistungen gesondert am Markt anzubieten („Teilleistungszugang“), so

---

<sup>48</sup> In ihrer Selbstverpflichtungserklärung hat die DPAG klargestellt, dass in allen stationären Einrichtungen sämtliche Universaldienstleistungen angeboten werden. Stationäre Einrichtungen werden grundsätzlich ganzjährig, an 6 Werktagen angeboten, die Öffnungszeiten richten sich nach der Nachfrage. Bei Kleinfilialen werden die Öffnungszeiten 50% über der Kundennachfrage liegen. Als Kriterium zur Dichte der Postfilialen wird nur noch die Einwohnerzahl herangezogen und nicht wie in der PUDLV zusätzlich das landesplanerische Bedeutung als „zentralörtliche Funktion“ der Gemeinde.

unterliegen die dabei erhobenen Entgelte ebenfalls der vorherigen Preisgenehmigung gemäß §§ 19 und 20 PostG.

Marktbeherrschend ist bislang im lizenzierten Bereich ausschließlich die Deutsche Post AG, d.h. nur deren Tarife für Briefsendungen unterhalb 1.000 Gramm müssen vorab durch die Bundesnetzagentur genehmigt werden.<sup>49</sup> Damit gehen die Vorschriften des Postgesetzes über die Vorgaben der EU-Richtlinie hinaus, die lediglich für Universaldienstleistungen eine Entgeltregulierung vorschreibt – allerdings unabhängig davon, ob, wie im PostG festgeschrieben, die Universaldienstleistung von einem marktbeherrschenden Unternehmen erbracht wird.

Den in der EU-Richtlinie 97/67/EG festgelegten Prinzipien, wonach die Preise erschwinglich, kostenorientiert, transparent und diskriminierungsfrei sein sollen, wird im wesentlichen in § 20 PostG genügt.

Dem Prinzip der Erschwinglichkeit wird in § 11 Abs. 1 Satz 1 PostG i.V. mit § 6 Postuniversaldienstleistungsverordnung (PUDLV) Rechnung getragen. Als einziges der untersuchten Länder definiert Deutschland die Erschwinglichkeit der Preise für Universaldienstleistungen. Gemäß § 6 PUDLV gelten Universaldienstleistungen als erschwinglich, wenn der am 31.12.1997 geltende reale (durchschnittliche) Preis für die durchschnittliche Nachfrage eines Privathaushaltes für die Universaldienstleistung nicht überschritten wird. Damit handelt es sich um eine reale Höchstpreisgrenze für Universaldienstleistungen, deren Entgelte aber nominal in der Höhe der Veränderungsrate des Preisindexes grundsätzlich steigen können.

Allerdings wird dieser prinzipiell zulässig Preisveränderungsspielraum durch die speziellen Anforderungen bezüglich der Kostenorientierung der Universaldienstpreise in Deutschland deutlich eingeschränkt. Als einziges der untersuchten Länder verlangt Deutschland vom Incumbent eine besondere Kosteneffizienz. Die Preise für Universaldienstleistungen sollen sich nicht nur – wie in allen anderen untersuchten EU-Mitgliedstaaten - an den tatsächlichen Kosten, sondern an den „Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung“ orientieren (§ 20 Abs. 1 PostG).<sup>50</sup>

Entgelte dürfen nach § 20 Abs. 2 PostG insbesondere keine Aufschläge enthalten, die der Anbieter nur aufgrund seiner marktbeherrschenden Stellung durchsetzen kann („Preishöhenmissbrauch“), keine Abschläge enthalten, die die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen im Markt in missbräuchlicher Art beeinträchtigen („Behin-

---

<sup>49</sup> Von einer Marktbeherrschung kann ausgegangen werden, wenn ein Unternehmen einen Marktanteil von mindestens einem Drittel hat. Vgl. zur Marktbeherrschungsvermutung des § 19 Abs. 3 GWB und zur Anwendung auf die Entgeltregulierung des PostG: Beck-PostG-Kommentar, Sedemund/v. Danwitz, 2000, S. 506f.

<sup>50</sup> Mit den Kosten der „effizienten Leistungsbereitstellung“ sind die für die Bereitstellung von Postdienstleistungen unverzichtbaren Kosten gemeint. Diese müssen für die Leistungsbereitstellung objektiv erforderlich sein und wären auch vorhanden, wenn das regulierte Unternehmen einem wirksamen Wettbewerb ausgesetzt wäre (Beck-PostG-Kommentar, Sedemund/v. Danwitz, 2000, S. 538).

derungsmissbrauch“) sowie einzelnen Nachfragern keine Vorteile gegenüber anderen Nachfragern gleichartiger Postdienstleistungen einräumen („Diskriminierung zwischen Nachfragern“). Allerdings können sachliche Gründe ein derartiges Verhalten rechtfertigen, die bei der Entgeltgenehmigung angemessen zu berücksichtigen sind. Dazu gehören insbesondere die Kosten für die Einhaltung der im lizenzierten Bereich üblichen wesentlichen Arbeitsbedingungen, die Kosten des Universaldienstes sowie die Kosten der Übernahme von Versorgungslasten für die Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind (§ 20 Abs. 2 PostG).

Für im Rahmen der Exklusivlizenz erbrachte Postdienstleistungen ist nach § 6 PUDLV ein bundesweiter Einheitstarif anzuwenden („Tarifeinheit im Raum“), ausgenommen davon sind Beförderungsleistungen, die eine Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück voraussetzen. Das Recht zu individuellen Preisabsprachen mit Kunden ist davon nicht berührt. Großkundenrabatte sind demnach für Briefsendungen außerhalb der Exklusivlizenz zulässig und unterliegen nur der nachträglichen Preismissbrauchskontrolle.

Das Postgesetz lässt in § 21 zwei Verfahren der Preisregulierung zu, nämlich entweder auf Basis der auf eine einzelne Dienstleistung entfallenden Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung („Einzelgenehmigung“) oder auf der Grundlage der von der Regulierungsbehörde vorgegebenen Maßgrößen für die durchschnittlichen Änderungsraten der Entgelte für einen Korb zusammengefasster Postdienstleistungen („Price-Cap-Verfahren“). Seit 1.1.2003 erfolgt die Entgeltgenehmigung in Deutschland im Price-Cap-Verfahren für insgesamt drei verschiedene Produktkörbe (M - Postdienstleistungen im Monopol, W - Postdienstleistungen im Wettbewerbsumfeld, T - Postalische Teilleistungen). Von der Regulierungsbehörde wurden auf Grundlage eines Ausgangsentgeltniveaus mit Stand 31.12.2002 die Maßgrößen für die in einem Produktkorb zusammengefassten Dienstleistungen festgelegt, die die zulässigen Preisänderungsraten bestimmen. Nach der Postentgeltverordnung (PEntGV) sollen dies die gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate (I) sowie die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate (X-Faktor) des regulierten Unternehmens nach folgender vereinfachter Formel sein: Genehmigungsfähige Preisänderung = I – X

Bis 2007 sind folgende Produktivitätsfortschrittsraten von der Regulierungsbehörde festgesetzt:

2003

- Korb M: 7,2%
- Korb W: 1,8%
- Korb T: 6,5%

2004 – 2007: Für alle Produktkörbe jeweils 1,8%

Das Price-Cap-Verfahren hat seit seiner Einführung zu deutlichen Reduzierungen der genehmigungspflichtigen Entgelte geführt, für das Jahr 2006 musste die Deutsche Post

AG ihr Preisniveau für lizenzpflichtige Briefdienstleistungen um 0,2 % senken.<sup>51</sup> Im Ergebnis ist Deutschland „im europäischen Vergleich ... das einzige Land, das seit 2002 einen kontinuierlichen Rückgang beim Preisniveau für Briefsendungen verzeichnen kann.“<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> „Die Beschlusskammer hat im Rahmen des Price-Cap-Verfahrens im Herbst 2005 die Entgelte für lizenzpflichtige Briefdienstleistungen genehmigt. Hervorzuheben ist dabei, dass mit dieser Entscheidung das Entgeltniveau in Deutschland zum vierten Mal in Folge abgesenkt wurde.“ (Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2005, S. 111)

<sup>52</sup> Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2005, S. 106

## **2. Belgien**

### **2.1 Marktzutrittsregulierung**

#### **2.1.1 Reservierter Bereich**

Das dem historischen belgischen Anbieter La Poste (De Poste) exklusiv vorbehaltenes Dienstespektrum ist in den einschlägigen Passagen des Gesetzes zur „Reform ausgewählter öffentlicher wirtschaftlicher Einrichtungen vom 21. März 1991“<sup>53</sup> normiert. In seiner seit dem 1. Januar 2006 gültigen Fassung bestimmt Art. 144octies § 1 RG, dass zu Zwecken der Aufrechterhaltung des Universaldienstes die Abholung und Sortierung, der Transport und die Zustellung inländischer Briefsendungen, auch wenn diese beschleunigt befördert werden, mit einem Gewicht von weniger als 50 Gramm und einem Preis, der unterhalb des Zweieinhalbfachen des Referenztarifs<sup>54</sup> liegt, ausschließlich für La Poste reserviert sind. Gleiches gilt für eingehende grenzüberschreitende Briefsendungen sowie für die Direktwerbung, die mithin ebenfalls dem Monopol unterliegt. Auch eingeschriebene Sendungen im Rahmen von gerichtlichen oder Verwaltungsverfahren sind „zum Schutz des allgemeinen Interesses und der öffentlichen Ordnung“ La Poste vorbehalten (Art. 144octies § 2 RG).

Nicht monopolisiert ist hingegen gemäß Art. 144octies § 3 RG der Dokumentenaustausch. Da Bücher, Kataloge, Zeitungen und Periodika nach Art. 131 RG definitionsgemäß nicht als Briefsendungen gelten, sind auch diese nicht dem reservierten Bereich zuzurechnen.

Die exakte Dimensionierung des Monopols war in Belgien in der Vergangenheit Gegenstand von Streitigkeiten zwischen dem Incumbent und konkurrierenden Anbietern von Kurier- und Dokumentenaustauschdiensten, denen La Poste Verstöße gegen den reservierten Bereich vorgeworfen hatte.<sup>55</sup> Die zur Schlichtung angerufene Regulierungsbehörde IBPT (L'Institut Belge des services Postaux et des Télécommunications) entschied, dass die Aktivitäten der La-Poste-Wettbewerber klar vom Universaldienst unterscheidbar und deshalb nicht dem Monopol zuzuordnen seien. Ausgehend von diesen Auseinandersetzungen erarbeitete das IBPT - bzw. das ihm angeschlossene Konsultativkomitee für Postdienstleistungen - eine exaktere Definition dieser Dienste-

---

<sup>53</sup> Im französischen Original lautet der Gesetzestitel „Loi du 21 mars 1991 portant réforme des certaines entreprises publiques économiques“ (im weiteren abgekürzt „RG“ (Reformgesetz)).

<sup>54</sup> Der Referenztarif bezieht sich auf eine Briefsendung der untersten Gewichtsklasse der schnellsten Standardkategorie, die in Belgien derzeit (Mai 2006) 0,52 EUR kostet. Die preisliche Obergrenze des reservierten Bereichs liegt damit gegenwärtig bei 1,30 EUR.

<sup>55</sup> Belgian Institute for Postal Services and Telecommunications: 11<sup>th</sup> Annual Report 2004, Brüssel, 2005, S. 52; Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 20

katégorie.<sup>56</sup>

Die Reduzierung des reservierten Bereichs orientierte sich auch in Belgien in den zurückliegenden Jahren an den durch die Richtlinien 97/67/EG und 2002/39/EG vorgegebenen Entwicklungsetappen. Per Novellierung vom 9. Juni 1999 erfolgte die Anpassung von Art. 144octies RG an die Gewichtsgrenze von 350 Gramm und die Preisgrenze des fünffachen Basistarifs. Die weiteren Schritte wurden per königlichem Erlass vom 7. Oktober 2002 gegangen: Eine Herabsetzung der Gewichtsgrenze auf 100 Gramm und der Preisgrenze auf das Dreifache des Basistarifs bei gleichzeitiger Liberalisierung abgehender grenzüberschreitender Briefsendungen ab dem 1. Januar 2003 und die seit dem 1. Januar 2006 wirksame Beschränkung auf die heute geltenden Limitierungen. Ein gesetzlich fixiertes Datum für das Auslaufen des Monopols ist im belgischen Postrecht nicht vorgesehen.

### **2.1.2 Autorisierung**

Die Implementierung eines Autorisierungsregimes für konkurrierende Anbieter postalischer Dienstleistungen erfolgte in Belgien zu einem - im Vergleich mit der Mehrzahl der übrigen EU-Mitgliedstaaten - vergleichsweise späten Zeitpunkt, nämlich endgültig erst per königlichem Erlass vom 11. Januar 2006.<sup>57</sup> Dabei wird - wie in einigen anderen europäischen Ländern und in der EU-Postdiensterrichtlinie - zwischen Dienstleistungen aus dem Universaldienstespektrum und solchen außerhalb desselben unterschieden. Erfordert das Angebot erstgenannter eine Lizenz - im Sinne einer Einzelgenehmigung nach der Systematik der EU-Richtlinie -, so reichen für die zweite Kategorie Erklärungen der Anbieter an die Regulierungsbehörde, die diese, sofern die erforderlichen Bedingungen gegeben sind, entsprechend „notifiziert“. Letzteres Verfahren nähert sich zwar dem Modell der Allgemeingenehmigung nach der Definition der EU-Postdiensterrichtlinie an, lässt sich aber begrifflich präziser wohl als „individuelle Allgemeingenehmigung“ fassen.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Comité Consultatif pour les Services Postaux: 10<sup>e</sup> Rapport annuel d'activités 2004, Brüssel, 2005, S. 11 ff.

<sup>57</sup> Diese tragen im französischen Original folgende Bezeichnungen:

- Arrêté royal mettant en application le titre IV (Réforme de la Régie des Postes) de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (im weiteren zitiert als A1);
- Arrêté royal fixant les modalités de la déclaration et le transfert de services postaux non compris dans le service universel et mettant en application les articles 144quater, § 3, 148sexies, § 1er, 1<sup>o</sup> et 148septies de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (im weiteren zitiert als A2).

Die für diese Erlasse grundlegenden gesetzlichen Bestimmungen sind für die Lizenzierung in Art. 148sexies RG enthalten, für das Erklärungs- und Registrierungsverfahren in Art. 148bis RG. Beide Vorschriften wurden bereits im Jahre 1999 per Novellierung in das Reformgesetz eingearbeitet, harrten dann aber fast sieben Jahre ihrer Konkretisierung.

<sup>58</sup> Dieser Terminus, der einer Studie von wik-Consult (Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef 2004, S. 54) entstammt, rechtfertigt sich aus der Tatsache, dass die Erklärung jeweils vor Aufnahme der Aktivitäten und einzeln zu erfolgen hat.

Der lizenzpflichtige Bereich ist - basierend auf der Beschreibung des Universaldienstes in Art. 142 § 1 RG - wie folgt definiert:

- Abholung und Sortierung, Transport und Zustellung von Postsendungen (Briefsendungen sowie Bücher, Kataloge, Zeitungen, Zeitschriften und Päckchen) bis zu einem Gewicht von 2 Kilogramm,
- Abholung und Sortierung, Transport und Zustellung von Paketen bis zu einem Gewicht von 10 Kilogramm,
- Zustellung von Paketen aus anderen EU-Mitgliedstaaten bis zu einem Gewicht von 20 Kilogramm,
- Dienstleistungen im Zusammenhang mit eingeschriebenen und Wertsendungen.

Nicht lizenzierbar sind Dienstleistungen aus dem Spektrum des reservierten Bereichs (s.o.), da diese exklusiv La Poste vorbehalten bleiben. La Poste selbst ist von der Lizenzpflicht ausgenommen (Art. 148sexies § 1 Abs. 1 RG).

Der Antrag auf Erteilung einer Lizenz ist per eingeschriebenem Brief an das IBPT zu richten und muss eine Reihe von Angaben und Nachweisen enthalten.<sup>59</sup> Gefordert sind dabei

- Informationen zum Unternehmen (vorwiegend zu Adresse, Handelsregisternummer usw.);
- eine funktionale, geographische und kommerzielle Beschreibung des Geschäfts;
- eine Information zum Datum der Geschäftsaufnahme;
- ein Finanzplan, der erkennen lässt, dass der Antragsteller in der Lage ist, die geplanten Aktivitäten gemäß den Qualitätsstandards für einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren auszuüben.

Falls die Regulierungsbehörde zur Einschätzung gelangt, dass der Antrag nicht komplett ist, muss der Antragsteller innerhalb einer „vernünftigen“ Zeitspanne davon unterrichtet werden. Dieser kann dann binnen 60 Tagen die erforderlichen Ergänzungen nachreichen. Unterbleibt dies, so gilt der Antrag als abgelehnt (Art. 2 A1).

Abgelehnt kann ein Antrag dann werden, wenn das IBPT der Auffassung ist, dass der Interessent

- die an die Lizenz gekoppelten grundlegenden Anforderungen (s.u.) nicht erfüllen kann (Art. 4 § 1 A1),
- die Einhaltung der geforderten Qualitäts- und weiteren Standards (s.u.) nicht zu garantieren vermag (Art. 4 § 2 A1 i.V.m. Art. 35 A1),
- auf einem geographischen Gebiet tätig werden will, das nicht mindestens die komplette Fläche einer selbständigen Gemeinde abdeckt (Art. 4 § 3 A1).<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf Art. 148sexies RG, die königlichen Erlasse vom 11. Januar 2006, ferner auf einen Anhang zu diesen (Informations à fournir pour l'obtention ou le transfert de la licence individuelle ...) sowie auf die in französischer und englischer Sprache verfügbare Mitteilung des IBPT (Communication of the BIPT Council of 27 February 2006 regarding the system of licences and declarations of postal services), welche samt den Antragsformularen über die IBPT-Website ([www.bipt.be/SectPost/communications\\_E.htm](http://www.bipt.be/SectPost/communications_E.htm)) zugänglich ist.

<sup>60</sup> Wenn das vom Antragsteller ins Auge gefasste Terrain mehr als eine selbständige Gemeinde umfasst, so hat er das komplette Gebiet aller vorgeschlagenen Gemeinden abzudecken (Art. 4 § 4 A1).

Innerhalb von 30 Kalendertagen nach Antragstellung muss die Regulierungsbehörde dem Interessenten eine Benachrichtigung zukommen lassen, die im positiven Fall als „Lizenzprojekt“ gilt (Art. 3 A1). Die Benachrichtigung enthält auch eine Rechnung über die einmalige Lizenzgebühr, die je beantragter Dienstleistungskategorie 375 EUR beträgt (Art. 14 A2).<sup>61</sup> Sofern der Antragsteller binnen weiterer 30 Tage keine Einwände gegen die Benachrichtigung erhebt und die Lizenzgebühren bezahlt, wird die Lizenz nach längstens 15 Tagen erteilt (Art. 3 A1). Sie hat eine Geltungsdauer von zehn Jahren und wird danach - im Falle des Stillschweigens der Beteiligten - automatisch für weitere fünf Jahre verlängert (Art 5 A1).

Die mit der Lizenz verbundenen Auflagen sind im wesentlichen in Art. 148sexies § 1 Abs. 2 RG normiert:

- Sie beziehen sich zum einen auf die grundlegenden Anforderungen, welche in Art. 131 RG niedergelegt sind. Im einzelnen handelt es sich hier um die Garantie des Briefgeheimnisses und den Schutz der Privatsphäre, die Erhaltung der Sicherheit des Postnetzes im Falle des Transports gefährlicher Güter sowie die Respektierung der Umwelt.
- Zusätzlich zu diesen auch in anderen EU-Mitgliedstaaten gängigen Anforderungen dürfen Lizenznehmer in Belgien keine Sendungen verteilen, die von außen erkennbare Aufschriften tragen, welche gegen die guten Sitten oder die öffentliche Ordnung verstoßen.
- Eine weitere Verpflichtung zielt auf die Respektierung des reservierten Bereichs von La Poste.
- Die Vorgaben in puncto Dienstleistungsqualität sind in Art. 35 A1 konkretisiert. Dieser Vorschrift zufolge
  - o müssen die Dienstleistungen vom Lizenznehmer kontinuierlich - d.h. ohne Unterbrechungen und zeitliche Begrenzungen - und zuverlässig - d.h. mit dem erforderlichen Mindestmaß an Ausstattung und Personal sowie mit geeigneten operativen Prozessen - erbracht werden;
  - o sind vom Lizenznehmer geeignete Prozeduren zum Umgang mit Kundenbeschwerden zu implementieren;
  - o hat der Lizenznehmer Allgemeine Geschäftsbedingungen zu publizieren und den Kunden auf einfache Weise zugänglich zu machen;
  - o muss ein Service zur Behandlung unzustellbarer Sendungen gewährleistet sein.
- Sämtliche Lizenznehmer müssen den in Art. 144ter normierten Tarifierungsprinzipien für den Universaldienst Rechnung tragen: Erschwinglichkeit, Kostenorientierung, Transparenz, Nicht-Diskriminierung und Einheitlichkeit im Raum des gesamten Königreichs.

---

<sup>61</sup> Die 375 EUR beziehen sich jeweils auf eine der Wertschöpfungsstufen Abholung, Sortierung, Transport und Zustellung sowie auf eine Produktkategorie (z.B. Briefsendungen, Pakete). Gedenkt ein Antragsteller beispielsweise, eine komplette Dienstleistung bei Briefsendungen anzubieten, so hat er dafür vier mal 375 EUR zu entrichten (vgl. den Kommentaranhang zum königlichen Erlass A2, S. 3).



- Des weiteren sind die Lizenznehmer verpflichtet, der Regulierungsbehörde in jährlichem Turnus Bericht über ihre Geschäftsaktivitäten zu erstatten.
- Bis dato nicht realisiert, aber gesetzlich vorgesehen ist in Art. 144decies RG ein Beitrag von Lizenznehmern ab einer bestimmten Umsatzhöhe<sup>62</sup> zum gemäß Art. 144novies RG einzurichtenden Universaldienstfonds. Die Höhe der entsprechenden Beiträge ist nach Art. 41 A1 auf maximal 250.000 EUR begrenzt.

Für das Angebot postalischer Dienstleistungen außerhalb des Universaldienstespektrums greift ein weniger aufwendiges Verfahren („Notifizierung“) als im Falle der Lizenzierung.<sup>63</sup> Interessenten haben in diesem Fall spätestens vier Wochen vor Beginn der geplanten Aktivitäten eine entsprechende Erklärung per eingeschriebenem Brief an die Regulierungsbehörde zu senden. Bei den dieser beizufügenden Informationen wird auf einen Finanzplan verzichtet (Art. 2 A2); die Verpflichtungen beschränken sich auf die grundlegenden Anforderungen, das Verbot „unsittlicher“ oder ordnungswidriger Aufschriften und die Respektierung des für La Poste reservierten Bereichs. Erklärt der Interessent, diese Verpflichtungen einzuhalten, und fügt er einen Beleg über die Einzahlung einer Registrierungsgebühr in Höhe von 250 EUR (Art. 6 § 1 A2) bei, so erhält er - sofern die Unterlagen als vollständig erachtet werden - innerhalb von drei Wochen eine Bestätigung der Regulierungsbehörde, die ihm die Aufnahme der Geschäftstätigkeit ermöglicht.

Die Kontrolle, ob die mit den Lizenzen und Erklärungen verbundenen Verpflichtungen der Postdienstleister eingehalten werden, obliegt dem IBPT. Dieses ist hierzu per Gesetz zu Untersuchungen legitimiert und mit quasi-polizeilichen Befugnissen (Zugangsrechte zu Gebäuden, Möglichkeiten der Beschlagnahmung von Dokumenten) ausgestattet (Art. 136 RG).

Da das belgische Autorisierungsregime erst seit kurzer Zeit vollständig intakt ist, sind belastbare Angaben zu dessen praktischer Umsetzung gegenwärtig (März 2006) noch nicht möglich. Solche sollten allerdings im Verlauf des Jahres 2006 verfügbar werden, da Unternehmen, die bis dato bereits Aktivitäten innerhalb oder außerhalb des Universaldienstespektrums erbringen, diese bis spätestens 17. Juni 2006 per Lizenzantrag bzw. bis 17. April 2006 per Erklärung an die Regulierungsbehörde zu melden haben.

---

<sup>62</sup> Im hinsichtlich dieser Passage 1999 novellierten Gesetz (Art. 144decies § 1 RG) ist noch von einer Umschwelle in Höhe von 50 Mio. belgischen Francs die Rede.

<sup>63</sup> Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf Art. 148bis RG, die königlichen Erlasse vom 11. Januar 2006, ferner auf einen Anhang zu diesen (Informations à fournir pour la déclaration et le transfert des services postaux ...) sowie auf die in französischer und englischer Sprache verfügbare Mitteilung des IBPT (Communication of the BIPT Council of 27 February 2006 regarding the system of licences and declarations of postal services).

### **2.1.3 Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken**

Die Problematik des Teilleistungszugangs ist innerhalb des belgischen Postrechts in Art. 144ter § 1 Abs. 5 RG angesprochen.<sup>64</sup> Nach dieser Vorschrift muss der Universaldienstanbieter bei speziellen Vereinbarungen zum Beispiel mit Großeinlieferern oder Konsolidierern („intermédiaires chargés de grouper les envois de plusieurs clients“) hinsichtlich der Tarife und sonstiger Bedingungen die Prinzipien der Transparenz und der Nicht-Diskriminierung beachten. Die Tarife haben dabei den durch die entsprechenden Vorleistungen vermiedenen Kosten Rechnung zu tragen. Die Regulierungsbehörde hat es sich erklärtermaßen zum Ziel gesetzt, diesen allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen künftig verstärkt Geltung zu verschaffen.<sup>65</sup> Weitere gesetzliche Vorgaben zur Regulierung von „Bottleneck-Ressourcen“ - z.B. Adressinformationen oder Postfächern - enthält das belgische Postrecht nicht.

Als spezifisches Marktzugangshemmnis für Konkurrenten von La Poste gelten die staatlicherseits subventionierten niedrigen Tarife des Incumbents für die Zustellung belgischer Zeitungen.<sup>66</sup> Diese erschweren Wettbewerbern des historischen Anbieters in einem relevanten, dem Markt für Briefsendungen benachbarten Segment Fuß zu fassen.

### **2.1.4 Marktanteile**

Im Kernmarkt der adressierten Post ist La Poste den verfügbaren Informationen zufolge nach wie vor der mit weitem Abstand dominierende Akteur. Im Wege einer „groben Schätzung“ taxiert Ecorys den Marktanteil des Incumbents in diesem Bereich (ohne Kurier- und Expressdienste) für das Jahr 2003 auf einen Wert von mehr als 98%.<sup>67</sup> Nach Umsetzung des im ersten Halbjahr 2006 implementierten Autorisierungsregimes samt den damit verbundenen Berichtspflichten der Lizenznehmer dürften zur Struktur des belgischen Postmarktes für die nahe Zukunft exaktere und aktuellere Befunde verfügbar sein.

---

<sup>64</sup> Diese Bestimmung fand im Zuge einer Novellierung zur Umsetzung der Richtlinie 2002/39/EU per königlichem Erlass vom 7. Oktober 2002 Eingang in das Reformgesetz.

<sup>65</sup> Belgian Institute for Postal Services and Telecommunications: 11<sup>th</sup> Annual Report 2004, Brüssel, 2005, S. 52

<sup>66</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 20

<sup>67</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 30

## **2.2 Universaldienst**

### **2.2.1 Umfang und Qualität des Universaldienstes**

Die Regulierung des Universaldienstes erfolgt in Belgien auf der Grundlage des bereits erwähnten umfassenden Gesetzeswerkes zur „Reform ausgewählter öffentlicher wirtschaftlicher Einrichtungen vom 21. März 1991“ (RG), das sich im Titel IV, Artikel 129 bis 154ter der Reform des Postsektors widmet. Das Gesetz wurde durch zwei Novellierungen aus den Jahren 1999 und 2002 an die Vorgaben der EU-Postdiensterichtlinien angepasst. Die speziellen Aufgaben und Verpflichtungen, die sich aus den gesetzlichen Vorgaben für den Incumbent La Poste ergeben, werden detailliert in einem Managementvertrag geregelt, der bis September 2010 gelten soll und dessen aktuelle Fassung vom 13.12.2005 datiert.<sup>68</sup>

Das belgische Reformgesetz weist La Poste besondere Aufgabe innerhalb der Gesellschaft zu. Der gesellschaftsorientierte Zweck von La Poste umfasst nach Art. 140 RG die Erbringung von Post- und Finanzdienstleistungen, um somit dauerhaft die Allgemeinverfügbarkeit und Vertraulichkeit der schriftlichen Kommunikation sowie den Transport und den Austausch von Geld und Zahlungsmitteln zu gewährleisten. Darüber hinaus hat La Poste laut Gesetz den Auftrag, ihre Aktivitäten gleich welcher Natur zu verbessern und eine optimale Nutzung ihrer Infrastruktur sicherzustellen. In Art. 141 RG wird La Poste auf Basis der gesellschaftlichen Zweckbestimmung zur Erbringung eines landesweiten öffentlichen Dienstes („service public“) verpflichtet, der nicht nur den Post-Universaldienst, sondern zusätzlich auch Post-Finanzdienstleistungen sowie weitere Dienstleistungen umfasst, die La Poste per Gesetz oder Vertrag auferlegt werden können.<sup>69</sup>

Zu den Universaldienstleistungen zählen nach Art. 142 § 1 RG:

- Postsendungen bis 2 kg, inkl. Bücher, Kataloge, Journale, Zeitschriften,
- Postpakete bis 10 kg
- Zustellung von Postpaketen aus anderen EU-Mitgliedstaaten bis 20 kg
- Einschreibe- und Wertsendungen.

Die Universaldienstleistungen umfassen dabei nationale und grenzüberschreitende Dienste. Damit werden die Mindestvorgaben bei der Gewährleistung eines Post-Universaldienstes aus der EU-Postdiensterichtlinie in das belgische Postrecht übernommen. Universaldienstleistungen müssen nach Art. 142 § 3 RG jedem Nutzer zu vergleichbaren Bedingungen denselben Service bieten. Universaldienstleistungen sollen sich an den

---

<sup>68</sup> Quatrième Contrat de gestion entre l'Etat et La Poste S.A., Belgisches Staatsblatt 20.12.2005, im Weiteren : Managementvertrag

<sup>69</sup> La Poste wird zur Erbringung von sonstigen öffentlichen Dienstleistungen in Art. 2 des b)-h) Managementvertrag verpflichtet. Demnach gehören zu den Aufgaben von La Poste u.a. die Verteilung von Tageszeitungen, Zeitschriften ohne Erwerbszweck und von Wahlunterlagen, das Angebot spezieller Tarife für Verbände, die portofreie Zustellung von Sendungen spezieller Einrichtungen.

technischen, ökonomischen und sozialen Bedingungen, sowie an den Bedürfnissen des Nutzers ausrichten.

Die Zustellung der Universaldienstleistungen erfolgt an mindestens fünf Tagen der Woche (Montag bis Freitag), wobei Sonn- und Feiertage ausgenommen sind (Art. 142 § 2 Nr. 2 RG). Die Zustellung von Postsendungen erfolgt an alle Haushalte des Königreichs, sofern diese einen Briefkasten besitzen und dieser von einer öffentlichen Straße aus „in Armeslänge“ erreichbar ist (Art. 142 § 2 Nr. 3 RG). Dies gilt auch für die Zustellung von Postpaketen bis 10 kg (Art. 142 § 2 Nr. 3 RG).

Die Laufzeitziele der Sendungen des Universaldienstes werden in Art. 16 Abs. 2 und 3 Managementvertrag definiert. Dabei wird die Zielerreichung nicht für jede Sendungsart, sondern in Form eines Indexes gemessen, der verschiedene gewichtete Universaldienstleistungen zusammenfasst.

Demnach müssen folgende Sendungen innerhalb eines Tages nach der Einlieferung zugestellt (D+1) sein:

- Prioritäre inländische Einzelbriefsendungen bis 2 kg (Gewichtung: 40%),
- inländische Einschreibesendungen (10%),
- internationale Einzelbriefsendungen bis 2 kg (16%).

Für folgende Sendungen soll die Laufzeit maximal 2 Tage (D+2) betragen:

- inländische nicht-prioritäre Einzelbriefsendungen bis 2 kg (27%),
- inländische Paketsendungen D+2 (7%).

In 2005 müssen die Laufzeitziele des gewichteten Dienstleistungskorbes zu 94% erreicht werden und ab 2006 zu 95%. Im Durchschnitt müssen mindestens 97% der Postsendungen einen Tag später als die Laufzeitvorgabe zugestellt sein (Art. 20 Abs. 4 Managementvertrag).

### **2.2.2 Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)**

Der Universaldienstbetreiber ist nach Art. 142 § 2 RG verpflichtet, in jeder Gemeinde des Königreichs mindestens einen Abgabepunkt einzurichten, in dem die unter Art. 142 § 1 RG beschriebenen Universaldienstleistungen abgegeben und abgeholt werden können. In diesen Abgabepunkten

- sind an mindestens fünf Tagen der Woche, wobei Sonn- und Feiertage ausgenommen sind, Leerungen durchzuführen;
- müssen an mindestens fünf Tagen der Woche, wobei Sonn- und Feiertage ausgenommen sind, Abholungen durch den Empfänger vorgenommen werden können.

Detaillierte Vorgaben zur Dichte des Postfilialnetzes sind Bestandteil des Managementvertrages. In Art. 19 Managementvertrag wird La Poste verpflichtet, ein Postfilialnetz

aufrechtzuerhalten, das die Erfüllung der Universaldienstverpflichtung gewährleistet. Der Managementvertrag verlangt von La Poste in Art. 20 Abs. 2 die „progressive Modernisierung“ des Postfilialnetzes, um damit sowohl die Kundenzufriedenheit zu erhöhen, wie auch ausgeglichene Finanzen im Geschäftsfeld „Retail & Financial Services“ zu erreichen. Dabei soll insbesondere die Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Einrichtungen und privaten Partnern verstärkt werden, um alternative Vertriebskonzepte in Form von Postläden („magasin postal“) <sup>70</sup> zu etablieren. Insgesamt soll das bisherige Postfilialnetz mit 1.300 Service-Punkten („point de services postal“) in seiner Substanz aufrechterhalten werden (Art. 20 Abs. 3.1 Managementvertrag).

La Poste kann grundsätzlich frei über die Anzahl der Service-Punkte für Postdienstleistungen und das angebotene Leistungsspektrum bestimmen, sofern die Vorgaben des Art. 20 Abs. 3.2 Managementvertrag beachtet werden. Die dort formulierten Anforderungen an die Dichte und Qualität des Postfilialnetz sehen folgendes vor: In jeder der 589 Gemeinden Belgiens muss mindestens eine Postfiliale („bureau de poste“) <sup>71</sup> vorhanden sein, in der mit eigenem Personal den Bedürfnissen der Kunden, v.a. im Hinblick auf die Öffnungszeiten, entsprochen wird. Sind Kundenfrequenzierung oder die Transaktionsvolumina in einzelnen Postfilialen zu gering, so kann eine Poststelle („halte postale“) <sup>72</sup> mit reduziertem Angebot und begrenzten Öffnungszeiten eingerichtet werden, die mit Mitarbeitern von La Poste betrieben werden und an mindestens 6 Stunden pro Woche geöffnet sein müssen. Allerdings darf in höchstens 5% der Gemeinden der einzige Service-Punkt von La Poste eine solche Poststelle sein, auch dürfen nicht mehr als 60% dieser Poststellen in der gleichen Region eingerichtet werden. In mindestens einer Posteinrichtung pro Gemeinde müssen Finanztransaktionen möglich sein. Sofern in einer Einrichtung von La Poste nur Basisdienstleistungen <sup>73</sup> angeboten werden, darf die nächstgelegene Postfiliale mit einem Komplettangebot <sup>74</sup> nicht weiter als 10 km entfernt sein. Darüber hinaus muss jede Veränderung im Postfilialnetz, die dazu führt, dass bei einer Schließung der Postfiliale die nächste Posteinrichtung mehr als 5 km entfernt liegt, die betroffene Gemeinde angehört werden.

Unbeschadet der o.g. Verpflichtung, kann La Poste gemäß Art. 20 Abs. 3.6 Managementvertrag durch die notwendige Schließung von Postfilialen die vorgeschriebene Anzahl von 1.300 Posteinrichtungen unterschreiten, sofern folgende Bedingungen erfüllt sind:

---

<sup>70</sup> Dort werden Postdienstleistungen im Auftrag von La Poste durch öffentliche Einrichtungen oder private Partner angeboten.

<sup>71</sup> Postfiliale, die mit eigenem Personal von La Poste betrieben wird.

<sup>72</sup> Service-Punkt mit reduziertem Leistungsangebot und Öffnungszeiten, die mit eigenem Personal von La Poste betrieben wird oder auch als Postladen (Postagentur) organisiert sein kann.

<sup>73</sup> V.a. Aufgabe von Einzelbriefsendungen und Postpaketen des Universaldienstes, mit Ausnahme von Wertsendungen; Ausgabe von eingeschriebenen Sendungen, deren Zustellung an der Adresse des Empfängers nicht möglich war; Verkauf von Briefmarken; Finanztransaktionen bis 300 Euro.

<sup>74</sup> Neben dem Basisangebot werden hier alle Finanztransaktionen von La Poste sowie zusätzliche Leistungen für andere Institutionen (z.B. Einzahlung von Verkehrsstrafgelder, Verkauf, Austausch und Rückgabe von Fischereigenehmigungen) angeboten

- Vorliegen besonderer Umstände (z.B. bei Auslaufen eines Mietvertrages oder weil das Gebäude aus Sicherheitsgründen nicht weiter benutzt werden kann): In diesem Fall kann der Verwaltungsrat von La Poste die Schließung der Posteinrichtung beschließen, sofern damit das Niveau der Kundenzufriedenheit nicht negativ berührt wird, die Nähe der nächsten Posteinrichtung sichergestellt ist und die betroffenen Gemeinden in vollem Umfang konsultiert wurden.
- Test des Konzeptes „Zwei in einem, drei in einem“ zur Zusammenlegung von Posteinrichtungen von La Poste in großen Städten: Dieser Test wird unter Evaluierung der Kundenzufriedenheit durchgeführt und das Fusionskonzept bei einer positiven Bewertung durch den Verwaltungsrat von La Poste umgesetzt.

Neben der Dichte und Struktur des Postfilialnetzes enthält der Managementvertrag zudem Regelungen bezüglich der Öffnungszeiten und der Besetzung von Postfilialen und Poststellen mit Personal von La Poste. Gemäß Art. 20 Abs. 4.1 Managementvertrag sollen sich die Personalausstattung sowie die Öffnungszeiten der Postfilialen und Poststellen an objektiven Kriterien wie dem Geschäftsvolumen, den Transaktionen, der Kundenanzahl und der Qualität orientieren. Um auch Berufstätigen die Nutzung der Postfilialen zu ermöglichen, müssen diese mehrere Stunden pro Woche auch außerhalb der Bürozeiten geöffnet sein (Art. 22 Managementvertrag). Postfilialen und Poststellen sind mit eigenem Personal von La Poste zu betreiben (Art. 20 Abs. 4.2 Managementvertrag). Damit verfügt neben Deutschland und den Niederlanden auch Belgien über eine Verpflichtung zur Aufrechterhaltung einer bestimmten Anzahl an Postfilialen mit eigenem Personal.

Art. 18 Managementvertrag verpflichtet La Poste, jährliche Messungen zur Kundenzufriedenheit, insbesondere zu den Wartezeiten an Postschaltern durchzuführen, diese zu veröffentlichen und einen Aktionsplan aufzustellen, in dem die entsprechenden Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung beschrieben sind. Dabei geht es v.a. um Maßnahmen zur Verringerung der Wartezeiten an den Postschaltern.

Explizite Vorgaben zur Dichte des Briefkastennetzes bestehen in Belgien nicht; Art. 17 des Managementvertrags verlangt von La Poste lediglich, dass auf eine ausgeglichene Verteilung der Briefkästen im ganzen Land geachtet wird.

### **2.3 Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung**

Die Regulierung der Preise für Universaldienstleistungen erfolgt nach den Prinzipien des Gesetzes zur Reform ausgewählter öffentlicher Dienstleistungen vom 21. März 1991. Eine Konkretisierung der Preisgestaltungsgrundsätze sowie des Verfahrens der Preisregulierung erfolgte in der königlichen Verordnung über den Titel IV zur Reform

der Postbestimmungen vom 11. Januar 2006<sup>75</sup>, die in den Managementvertrag vom 13.12.2005 bereits Eingang gefunden hat.

Gemäß Art. 144ter § 1 RG unterliegen die Preise für Universaldienstleistungen folgenden Prinzipien: Die Tarife des Universaldienstleisters sollen angemessen, kostenorientiert, transparent, nicht-diskriminierend und landesweit einheitlich sein und es allen Nutzern erlauben, die Dienste in Anspruch nehmen zu können. Unbeschadet der Preisprinzipien erlaubt Art. 144ter § 2 RG individuelle Preisaushandlungen, die Menge und Art der Leistung berücksichtigen. Die Preisentwicklung für Universaldienstleistungen erfolgt nach einer Formel, die nach einer Stellungnahme der Regulierungsbehörde durch eine Verordnung festgelegt wird.

Das Verfahren der Preisregulierung wird im Managementvertrag vom 13.05.2006 detailliert geregelt. Die Preisgestaltung für Post-Universaldienstleistungen<sup>76</sup> erfolgt gemäß Art. 9 Managementvertrag differenziert nach Dienstleistungen des reservierten Bereiches und Post-Universaldienstleistungen außerhalb des reservierten Bereiches in Form eines Price-Cap-Verfahrens. Aus den Produkten des Universaldienstes wird gemäß Art. 9 Abs. 1a Managementvertrag ein Korb für Kleinkunden gebildet, dessen durchschnittlicher jährlicher Preissteigerungsspielraum in Höhe der Entwicklung des Gesundheitsindex zuzüglich eines Qualitätsbonus begrenzt ist. Dabei ist die Erhöhung des Gesundheitsindex<sup>77</sup> vom August des vorletzten Jahres bis zum August des vergangenen Jahres zu berücksichtigen, der Qualitätsbonus wirkt sich nach einer komplexen Formel preiserhöhend aus, wenn die in Art. 16 Managementvertrag definierten Laufzeitziele für Postsendungen zu mindestens 90% erreicht sind (Art. 9 Abs. 2a Managementvertrag). Eine Preissteigerung für Dienstleistungen innerhalb des reservierten Bereiches ist nach Art. 9 Abs. 2b Managementvertrag maximal im Umfang der Entwicklung des Verbraucherpreisindex<sup>78</sup> plus 2,5 Punkte möglich. Dabei ist die Entwicklung des Verbraucherpreisindex vom August des vorletzten bis zum August des vergangenen Jahres relevant. Wird von La Poste der maximale Preissteigerungsspielraum für Dienstleistungen des reservierten Bereiches nicht ausgeschöpft, so kann der zulässige Preiserhöhungsspielraum auf die nächsten drei Jahre übertragen werden (Art. 9 Abs. 1b Managementvertrag). In einer Übergangsregelung wird La Poste allerdings verpflichtet, nach der Preiserhöhung die zum 1.1.2006 stattgefunden hat, in 2007 die Preise für inländische Standardbriefsendungen nicht zu erhöhen. In 2008 soll der Preis für inländische Standardsendungen von heute 0,52 EUR auf maximal 0,54 EUR steigen können.

---

<sup>75</sup> Arrêté royal mettant en application le titre IV (Réforme de la Régie des Postes) de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques

<sup>76</sup> Die Preisgestaltung für die außerhalb des Universaldienstes erbrachten Leistungen des „service public“ wird jeweils in gesonderten Verträgen und Rechtsnormen geregelt (Siehe dazu Art. 11 Managementvertrag).

<sup>77</sup> „indice santé“: Um Alkoholgetränke, Tabakprodukte und Treibstoffe bereinigter Verbraucherpreisindex. Steigerung im Zeitraum August 2004 bis August 2005: 2,43 Punkte (Service public fédéral Economie, PME, Classes moyennes et Energie, [http://mineco.fgov.be/informations/indexes/home\\_de.htm](http://mineco.fgov.be/informations/indexes/home_de.htm))

<sup>78</sup> Steigerung im Zeitraum August 2004 bis August 2005: 3,57 Punkte

### **3. Dänemark**

#### **3.1 Marktzutrittsregulierung**

##### **3.1.1 Reservierter Bereich**

Im dänischen Postrecht ist der reservierte Bereich in zwei Texten normiert: Zum einen im Gesetz über die Versorgung mit Postdiensten<sup>79</sup>, das am 1. Juni 2004 in Kraft trat, zum anderen in der Konzession, die dem Incumbent Post Danmark per Verordnung Nr. 1312 am 14. Dezember 2004 erteilt wurde.<sup>80</sup>

§ 2 Abs. 1 APPS ermächtigt die dem Transportministerium zugeordnete Regulierungsbehörde („Færdselsstyrelsen“), einem oder mehreren Anbietern eine Konzession zu erteilen, die sowohl eine Verpflichtung zur Erbringung des Universaldienstes wie auch ein Alleinrecht zum Angebot bestimmter Postdienste umfasst. Gemäß § 11 Abs. 1 APPS ist die Regulierungsbehörde des weiteren befugt, den Umfang des Monopols genauer zu bestimmen. In der Konzession für Post Danmark wird dem Unternehmen darauf aufbauend in § 6 (in Verbindung mit § 1 Abs. 3) das alleinige Recht zur Postbeförderung für adressierte Inlandsbriefe sowie für Briefe aus dem Ausland, von den Färöerinseln und aus Grönland nach Dänemark verliehen (§ 6 Abs. 1).<sup>81</sup> Allerdings ist dieses Monopol auch in Dänemark nur bis zu einer oberen Gewichtsgrenze von 50 Gramm bzw. einer Preisgrenze des zweieinhalbfachen Tarifs für Inlandsbriefe der ersten Gewichtsklasse<sup>82</sup> zulässig (§ 6 Abs. 3).

Nicht zum reservierten Bereich gehören laut § 2 Abs. 2 APPS bzw. § 6 Abs. 4-5 der Konzession

- adressierte Kataloge, Broschüren, Zeitungen, Magazine, Periodika und sonstige Sendungen mit einheitlichem, gedrucktem Inhalt in durchsichtiger Verpackung,
- Kurierpost, verstanden als von Tür zu Tür gelieferte Eilsendungen,
- der Dokumentenaustausch sowie
- die Beförderung von Sendungen in eigener Angelegenheit oder durch einen Angestellten, also z.B. von unternehmensinterner Post.

Auch für das Ausland bestimmte Briefsendungen unterliegen - der Bestimmung von § 6 Abs. 1 der Konzession zufolge - dem Wettbewerb; dieses Marktsegment ist in Däne-

---

<sup>79</sup> Der Titel der englischen Fassung des Gesetzes lautet „Act on the Provision of Postal Services“, im weiteren abgekürzt mit APPS.

<sup>80</sup> Diese Konzession löste eine im Februar 1999 an Post Danmark erteilte Konzession ab.

<sup>81</sup> Als „Briefe“ gelten adressierte Sendungen, die schriftliche Mitteilungen - unabhängig von dem benutzten physischen Medium - enthalten, wenn diese in ein Kuvert oder eine gleichartige Verpackung eingelegt sind, ferner Postkarten und sonstige Mitteilungen mit individuellem schriftlichem Inhalt (§ 6 Abs. 1 Konzession).

<sup>82</sup> Der inländische Standardbrief von Post Danmark kostet derzeit 4,75 dänische Kronen, was umgerechnet knapp 0,64 EUR entspricht. Die Preisgrenze liegt damit bei ca. 1,60 EUR.



mark bereits seit 1996 liberalisiert. Im Unterschied zu Deutschland sieht das dänische Postrecht jedoch keine explizite Wettbewerbsfreigabe für „höherwertige Dienstleistungen“ innerhalb der Grenzen des reservierten Bereichs vor.

Die Beschränkung des Monopols auf seine heute gültigen Gewichts- und Preisgrenzen erfolgte in Dänemark zum 1. Januar 2005, also ein Jahr vor dem entsprechenden Liberalisierungsschritt in Deutschland und der Mehrzahl der anderen EU-Mitgliedstaaten. Zuvor war der reservierte Bereich zunächst - von 1995 bis Ende des Jahres 2002 - auf eine Obergrenze von 250 Gramm bzw. den fünffachen Basistarif limitiert, in den Jahren 2003 und 2004 dann auf 100 Gramm bzw. den dreifachen Basistarif.

Die derzeitige Konzession für Post Danmark - und damit die darin enthaltene Bestimmung des reservierten Bereichs - gilt bis zum 1. Juni 2009 (§ 31 Abs. 1 der Konzession); sie wird jedoch dann zu vergleichbaren Bedingungen verlängert, wenn sich aus Gesetzen oder verbindlichen Entscheidungen der EU nichts anderes ergibt (§ 31 Abs. 3 der Konzession). Ein definitiver Endtermin für das Brief-Monopol ist somit in Dänemark - anders als in Deutschland - nicht gesetzlich fixiert.

### **3.1.2 Autorisierung**

Die Autorisierung von Anbietern postalischer Dienstleistungen erfolgt in Dänemark nach dem Modell der „Allgemeingenehmigung“ im Sinne von Art. 2 Nr. 14 der Richtlinie 97/67/EG, welche dort definiert ist als „Genehmigung, die aufgrund einer Gruppen-genehmigung oder aufgrund allgemeiner Rechtsvorschriften ein Unternehmen davon entbindet, vor der Ausübung der aus der Genehmigung herrührenden Rechte die ausdrückliche Zustimmung der nationalen Regulierungsbehörde einzuholen“.

Das dänische Postrecht kennt keine Lizenzierungspflicht. Die generelle Erlaubnis zum Angebot von Postdienstleistungen basiert auf § 1 APSS, der alle Unternehmen, die gewerblich Postsendungen<sup>83</sup> bis zu einem Gewicht von 20 Kilogramm anbieten, dazu verpflichtet, sich bei der Regulierungsbehörde registrieren zu lassen. § 1 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1313 über Postunternehmen und Postbeförderung benennt im einzelnen die wenigen, von den Unternehmen zu übermittelnden Angaben (u.a. Name, Anschrift, Dienstleistungsschwerpunkt - Kurierpost und/oder allgemeines Postunternehmen -, Gesellschaftsform). Die Registrierungspflicht gilt seit dem Jahr 1995.

Diese und weitere Auflagen werden im Gesetz über die Versorgung mit Postdiensten sowie in der zum Jahresende 2004 in Kraft getretenen Verordnung Nr. 1313 über Postunternehmen und Postbeförderung geregelt. U.a. haben die Postdienstleister

---

<sup>83</sup> „Sendungen“ sind in § 1 Abs. 2 Verordnung 1313 definiert als adressierte Briefe, andere adressierte Mitteilungen mit einheitlichem, gedrucktem Inhalt (z.B. Kataloge, Broschüren, regelmäßig erscheinende Druckerzeugnisse, Zeitschriften), adressierte Pakete sowie Blindensendungen.

- mit der Regulierungsbehörde zu kommunizieren und dieser auf Anfrage Informationen zu ihren Angeboten - z.B. zur Anzahl der beförderten Sendungen - zu übermitteln (§ 1 Abs. 2 APSS und § 2 Verordnung 1313);
- die von ihnen beförderten Sendungen so zu kennzeichnen, dass das jeweils verantwortliche Unternehmen identifizierbar ist (§ 6 APSS und § 3 Verordnung 1313);
- fehlgeleitete Sendungen dem richtigerweise zuständigen Postunternehmen zu übergeben (§ 8 APPS);
- das Briefgeheimnis zu gewährleisten (§ 9 APPS);
- Prozeduren zur Behandlung von Kundenbeschwerden zu implementieren (§ 12 Abs. 8 APPS und § 16 Abs. 1 Verordnung 1313);
- Allgemeine Geschäftsbedingungen auszuarbeiten (§ 16 Abs. 2 Verordnung 1313).

Die Regulierungsbehörde hat den Auftrag, die Einhaltung dieser Bestimmungen zu überwachen und die Korrektheit der von den Postunternehmen übermittelten Informationen zu überprüfen (§ 13 APPS und § 17 Verordnung 1313). Sie ist auch dazu berechtigt, bei den Anbietern Inspektionen vor Ort durchzuführen, um etwaige Verstöße gegen das Alleinrecht von Post Danmark festzustellen (§ 14 Verordnung 1313).

Zum Jahresende 2005 waren bei der Regulierungsbehörde insgesamt 1.991 am Markt aktive Unternehmen verzeichnet.<sup>84</sup> Seit 1995 haben sich 488 Anbieter wieder vom Markt zurückgezogen und sich bei der Regulierungsbehörde abgemeldet.

### **3.1.3 Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken**

Teilleistungen sind im dänischen Postrecht insoweit in begrenztem Maße normiert, als die Konzession von Post Danmark hierzu besondere Vereinbarungen zwischen dem Konzessionsinhaber auf der einen und Großkunden sowie Konsolidierern auf der anderen Seite für zulässig erklärt und hinsichtlich der Preise und Bedingungen in solchen Fällen die Prinzipien der Transparenz und der Nichtdiskriminierung vorschreibt (§ 9 Abs. 2 Konzession). Den mit Post Danmark konkurrierenden Anbietern muss der Incumbent bei Inanspruchnahme von Teilleistungen dieselben Rabatte einräumen wie anderen Kunden (§ 9 Abs. 3 Konzession).

Über diese Bestimmungen hinaus ist ein gesetzlich verankertes und regulatorisch durchsetzbares Recht von Wettbewerbern des Incumbents auf Zugänge zu dessen Infrastrukturen (Postfachanlagen, Sortierzentren) im dänischen Postrecht nicht vorgesehen. Die an Post Danmark erteilte Konzession verpflichtet das Unternehmen allerdings, Konkurrenten gegen Bezahlung und auf der Grundlage entsprechender Vereinbarungen Zugang zu den bei ihm vorhandenen Adressinformationen zu gewähren (§§ 16 ff. Konzession).

---

<sup>84</sup> Diese Anzahl hat sich durch den zum Jahresbeginn 2005 vollzogenen Liberalisierungsschritt nur geringfügig erhöht: Ende des Jahres 2004 waren 1.964 Unternehmen registriert, im Jahr zuvor 1.959 ([www.trm.dk/sw22683.asp](http://www.trm.dk/sw22683.asp)).

Als spezifische Schranke für den Zugang zum dänischen Postmarkt gilt die in § 5 der Konzession verankerte Verpflichtung von Post Danmark, adressierte, von der Umsatzsteuer befreite Zeitungen und Zeitschriften zu besonders geringen Gebühren zu befördern und der damit verbundene Anspruch auf Abdeckung des daraus resultierenden Defizits durch den Staat. Diese Konstellation kann aus der Sicht konkurrierender Postdienstleister - zumal solcher, die auf Synergieeffekte bei der Zustellung von Periodika und Briefsendungen abzielen - als Wettbewerbsnachteil gegenüber dem Incumbent gewertet werden.<sup>85</sup>

### **3.1.4 Marktanteile**

Obwohl Dänemark gemeinhin zu den Vorreitern bei der Postmarktliberalisierung gerechnet wird, ist die Marktposition der dänischen Post bei Briefsendungen bis dato weitgehend unangefochten geblieben. Die große Mehrzahl der registrierten Postdienstleister operiert im Express- und Kuriersegment, nur sehr wenige sind in der Beförderung von Briefen, adressierter Direktwerbung und Zeitungen und Zeitschriften tätig.<sup>86</sup> wik Consult gibt den Marktanteil des Incumbents bei Briefpost für das Jahr 2003 mit 98,0% an.<sup>87</sup> Ecorys zufolge lag dieser - berechnet auf der Grundlage von Sendungsmengen - bei der Beförderung adressierter Post im weiteren Sinne im Jahr 2004 in einer Bandbreite zwischen 95 und 97%.<sup>88</sup> Ob der im Februar 2006 angekündigte Markteinstieg der norwegischen Post, deren Tochtergesellschaft CityMail in der Region Kopenhagen im Briefmarkt aktiv werden will, nachhaltig erfolgreich sein wird, bleibt abzuwarten.<sup>89</sup>

## **3.2 Universaldienst**

### **3.2.1 Umfang und Qualität des Universaldienstes**

Die Erbringung des Universaldienstes wird in Dänemark im bereits erwähnten Gesetz über die Versorgung mit Postdiensten geregelt. Nach § 2 Abs. 1 APPS kann „Færdselsstyrelsen“ als Regulierungsinstanz eine Konzession an Postdienstanbieter vergeben, die eine Universaldienstverpflichtung sowie das Recht zur alleinigen Erbringung

---

<sup>85</sup> Vgl. Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 50 f.

<sup>86</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 52

<sup>87</sup> wik-Consult: Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef 2004, S. 94

<sup>88</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 61

<sup>89</sup> Norway Post establishes CityMail in Denmark. Press release from Norway Post, 15.02.2006

bestimmter Postdienstleistungen (reservierter Bereich) enthält. In der Bekanntmachung Nr. 1312 der Verkehrsbehörde vom 14. Dezember 2004 wird dem Incumbent Post Danmark A/S eine Konzession erteilt, in der Umfang und Qualität des Universaldienstes sowie der Umfang des reservierten Bereichs festgelegt werden.

Nach § 2 der Konzession obliegt Post Danmark die Verpflichtung zur Postbeförderung für folgende Universaldienstleistungen

- Briefsendungen bis 2 Kilogramm,
- sonstige adressierte Sendungen mit einheitlichem gedruckten Inhalt wie Kataloge und Broschüren bis zu 2 Kilogramm,
- Paketsendungen bis 20 Kilogramm,
- Blindensendungen bis 7 Kilogramm,
- Einschreib- und Wertsendungen für Brief- und Paketsendungen

Mit der Hinzunahme von Blindensendungen bis 7 Kilogramm in den Katalog verpflichtender Postdienstleistungen für Post Danmark geht Dänemark über die Mindestvorgaben der EU zum Umfang des Universaldienstes hinaus.

Die Beförderungspflicht umfasst inländische und grenzüberschreitende Sendungen, sowie Sendungen zu und von den Färöerinseln und Grönland. Zudem ist der Konzessionsnehmer, wie bereits dargestellt, verpflichtet, im Inland umsatzsteuerbefreite Tageszeitungen zu besonders günstigen Preisen zu befördern und erhält dafür als Ausgleich einen staatlichen Zuschuss.

Nach § 3 der Konzession hat die Zustellung mindestens einmal werktäglich, für Briefsendungen von Montag bis Samstag und für Paketsendungen nur von Montag bis Freitag, an die Adresse des Empfängers zu erfolgen. Die Regulierungsbehörde kann die Postzustellung in ländlichen Gebieten für besonders abgelegene oder unzugängliche Inselgemeinden, zu denen keine normalen Fähr- oder Schiffsverbindungen bestehen, einschränken. Die Beförderungspflicht gilt in diesen besonderen Fällen als erfüllt, wenn die Sendungen bei der nächstgelegenen Postdienststelle zur Abholung bereitgestellt oder in einer Briefkastenanlage auf dem Festland hinterlegt werden (§ 4 Konzession). Solche Ausnahmeregelungen sind konform mit der EU-Postdiensterrichtlinie 97/67 EG, die in Art. 3 Abs. 3 vorsieht, dass die nationalen Regulierungsbehörden bei „außergewöhnlichen geographischen Gegebenheiten“ Ausnahmen von der Hauszustellung zulassen können, diese sind dann der Europäischen Kommission und allen anderen nationalen Regulierungsbehörden mitzuteilen.

Die Laufzeit für inländische Briefsendungen und Pakete regelt § 3 Abs. 4 der Konzession. Demnach müssen Briefe und Pakete im Jahresdurchschnitt zu 93% einen Tag nach der Einlieferung zugestellt sein (D+1), mit der etwas ungewöhnlichen Einschränkung, dass dieses Qualitätsziel zu 95% erreicht sein muss. Die Service- und Qualitätsanforderungen für die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften werden vom Konzessions-

nehmer festgelegt. Im grenzüberschreitenden Verkehr gelten die Bestimmungen der EU-Postdienstrichtlinie.

### **3.2.2 Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)**

Zur Sicherstellung eines ausreichenden Zugangs zum Postnetz hat Post Danmark nach § 8 der Konzession ein landesweites Poststellennetz zu unterhalten, mit mindestens einer Poststelle pro Gemeinde. In den Poststellen sind sämtliche Dienstleistungen anzubieten. In Gemeinden über 5.000 Einwohnern muss mindestens eine Postdienststelle mit dem vollen Dienstleistungsangebot in einer maximalen Entfernung von 5 km zu den Kunden vorhanden sein. In Städten von 2.000 bis 5.000 Einwohnern ist die Schließung einer Postdienststelle nur möglich, wenn gleichzeitig eine neue Postdienststelle eingerichtet wird. Die Konzession erlaubt Post Danmark die Schließung von Postdienststellen in kleineren Städten und in ländlichen Gebieten nur, wenn die nächste Poststelle nicht mehr als 10 Kilometer entfernt ist. Bei Änderungen des Poststellennetzes sind die Interessen der Bevölkerung vor Ort in Form einer Anhörung zu berücksichtigen. Als Ausgangspunkt für Änderungen gilt das Poststellennetz und die Anzahl der Kommunen zum Stichtag 31. Dezember 2003. Über die bisherige und zu erwartende Entwicklung des Postdienststellennetzes hat Post Danmark einmal jährlich der Regulierungsbehörde Bericht zu erstatten.

Wie in einer Anzahl anderer EU-Mitgliedstaaten werden auch in Dänemark zunehmend eigene Postämter des Universaldienstanbieters durch Postagenturen ersetzt. Post Danmark plant 250 der 339 Postdienststellen zu schließen. Grund hierfür war insbesondere ein starker Rückgang der Umsätze in den Postfilialen durch rückläufige Postgiro-Transaktionen.<sup>90</sup> In 2005 bestand das Filialnetz aus 218 eigenen Postfilialen von Post Danmark und aus 727 Postagenturen, zwei Jahre zuvor (2003) waren es noch 339 Postfilialen und 680 Postagenturen.<sup>91</sup>

### **3.3 Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung**

Die Regulierung der Entgelte erfolgt in Dänemark im Rahmen der von der Regulierungsbehörde vergebenen Konzession für Post Danmark.

Nach § 10 der Post-Danmark-Konzession unterliegen die Entgelte für Inlandsbriefe innerhalb des reservierten Bereichs und für die Beförderung umsatzsteuerbefreiter Druckerzeugnisse der vorherigen Genehmigung durch die Regulierungsbehörde. Damit ist nur ein kleiner Teil der Universaldienstleistungen Gegenstand der Preisregulierung. Die

---

<sup>90</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector, Annex II: (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 54

<sup>91</sup> Post Danmark Annual Report 2003, S. 16 und Post Danmark Annual Report 2005, S. 20

Preisgestaltung für Postdienstleistungen im Wettbewerb wird im Hinblick auf einen möglichen Preismissbrauch von der Wettbewerbsbehörde („Competition Council“) ex-post überprüft. In der Vergangenheit sind Rechtsstreitigkeiten zwischen Wettbewerbern und dem Incumbent wegen möglicher Quersubventionierung von Produkten, die im Wettbewerb stehen, mit Erträgen aus dem reservierten Bereich, zu Gunsten von Post Danmark entschieden worden.<sup>92</sup>

Die in § 9 der Konzession festgelegten Prinzipien der Preisgestaltung orientieren sich an den Vorgaben und am Wortlaut der EU-Postdienstrichtlinien. Die Gebühren für Postdienstleistungen im Rahmen des Universaldienstes dürfen nicht diskriminierend und müssen erschwinglich, kostenorientiert und transparent sein. Davon ungeachtet sind individuelle Preisabsprachen möglich. Dabei sind die Prinzipien der Transparenz und Nichtdiskriminierung zu beachten. Die Konzession verpflichtet zudem Post Danmark zu landeseinheitlichen Preisen für Sendungen des Universaldienstes.

Dem Prinzip der Erschwinglichkeit wird insbesondere dadurch Rechnung getragen, dass ein Höchstpreismodell („Price-Cap“) für die Entgeltgenehmigung zur Anwendung kommt (§ 10 Abs. 2 Konzession). Ausgangspunkt für Preisänderungen ist das Preisniveau für Postdienstleistungen am 2. Januar 2004 (§ 10 Absatz 2). Der Preisänderungsspielraum für Postdienstleistungen des reservierten Bereichs errechnet sich aus der Steigerungsrate des Dienstleistungspreisindex abzüglich eines Produktivitätsfaktors („X-Faktor“) in Höhe von einem Prozentpunkt.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Post Danmark: The Competition Council's decision with regard to price dumping in favour of Post Danmark, Pressemitteilung vom 24.11.2004. ([www.postdanmark.dk](http://www.postdanmark.dk))

<sup>93</sup> wik-Consult: Main Developments in the European Postal Sector, Appendices, Bad Honnef 2004 – Appendix B, 38/54

## **4. Finnland**

### **4.1 Marktzutrittsregulierung**

#### **4.1.1 Reservierter Bereich**

Finnland gehört zu den wenigen EU-Mitgliedstaaten, in deren Postrecht kein reservierter Bereich vorgesehen ist. Seit Inkrafttreten des „Act on Postal Operations“<sup>94</sup> im Jahr 1994, welcher zum 1. Januar 2002 durch den gegenwärtig gültigen „Postal Services Act“ abgelöst wurde, ist der finnische Postmarkt insoweit de jure vollständig liberalisiert. Bereits an dieser Stelle sei jedoch darauf hingewiesen, dass diese uneingeschränkte De-jure-Liberalisierung bis heute mit einem ebenso uneingeschränkten De-facto-Monopol des Incumbents Finland Post Corporation im Briefmarkt einhergeht.<sup>95</sup> Diese Konstellation lässt sich mit guten Gründen als „kosmetische Liberalisierung“ bezeichnen, da hier das vormalige Monopol durch eine andere Marktzutrittsbarriere abgelöst wurde, die die dominierende Stellung des Incumbents mit annähernd gleichem Effekt abzusichern vermag.<sup>96</sup>

#### **4.1.2 Autorisierung**

Das Spezifikum des finnischen Postrechts ist ein vergleichsweise restriktives Autorisierungsregime, mit dem sich potenzielle Konkurrenten der Finland Post Corporation beim Versuch des Marktzutritts konfrontiert sehen und das in der begrifflichen Systematik der Richtlinie 97/67/EG dem Modell der „Einzelgenehmigungen“ zuzuordnen ist.

##### **4.1.2.1 Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung**

Die derzeit gültigen Rechtsgrundlagen zur Autorisierung von Anbietern postalischer Dienstleistungen in Finnland finden sich im bereits erwähnten „Postal Services Act“ sowie im 1997 in Kraft getretenen „Postal Fee Act“.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> Die englischen Gesetzesbezeichnungen gehen auf nicht-offizielle Übersetzungen des finnischen Originaltextes zurück, die über die Website des zuständigen Ministeriums für Transport und Kommunikation zugänglich sind ([www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2001/20010313](http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2001/20010313)).

<sup>95</sup> Vgl. hierzu ausführlich OECD: Regulatory Reform in Finland, Paris 2003, S. 39 ff.

<sup>96</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector, Rotterdam 2005, S. 89

<sup>97</sup> Die vollständige Bezeichnung des „Postal Fee Acts“ lautet „Act on the Fee Collected for Securing the Provision of Postal Services on Sparsely Populated Areas“. Aus diesem Titel wird bereits die Zweckbestimmung des Gesetzes deutlich.

Der „Postal Services Act“ (PSA) legt in seinem § 6 fest, dass Postdienste<sup>98</sup> nur von solchen Unternehmen erbracht werden dürfen, die über eine vom Staat erteilte Lizenz verfügen. Eine solche ist Antragstellern unter der Voraussetzung zu gewähren, dass diese

- über ausreichende finanzielle Ressourcen zur Ausübung der beantragten Tätigkeit verfügen,
- zweifelsfrei die Fähigkeit haben, den an sie gestellten regulatorischen Anforderungen gerecht zu werden,
- in der Lage sind, ihre geschäftlichen Aktivitäten regelmäßig und in Übereinstimmung mit den Lizenzbedingungen zu erbringen,
- in einem geographisch zusammenhängenden Gebiet tätig werden wollen.

Das Antragsverfahren zur Erlangung einer Lizenz regelt § 7 PSA. Diesem zufolge muss ein entsprechender Antrag neben Angaben zum Unternehmen, die eine Prüfung der genannten Voraussetzungen ermöglichen, auch Informationen zum Lizenzgebiet sowie zur Qualität und den Geschäftsbedingungen der geplanten Postdienste enthalten. Über einen Antrag soll binnen sechs Monaten entschieden werden. Die Gültigkeitsdauer einer Lizenz darf gemäß § 8 PSA nicht mehr als zwanzig Jahre betragen; sie kann laut § 34 PSA dann ganz oder teilweise entzogen werden, wenn Anbieter ihren gesetzlichen bzw. in der Lizenz geregelten Verpflichtungen (s.u.) nicht nachkommen. Im Unterschied zur deutschen Rechtslage bestimmt § 10 PSA, dass die Lizenz dann verfällt, wenn der Lizenznehmer nicht innerhalb von neun Monaten nach Lizenzerteilung seine Tätigkeit aufgenommen hat. Anders als in Deutschland werden in Finnland auf der Grundlage von § 31 PSA von Lizenznehmern laufende Gebühren („supervision fees“) erhoben, die der Finanzierung der der Regulierungsbehörde FICORA (Finnish Communications Regulatory Authority) übertragenen Aufsichtsmaßnahmen dienen.<sup>99</sup>

Ein spezifisches Merkmal des finnischen Autorisierungssystems sind die hohen Qualitätsanforderungen, welche die Lizenznehmer - nicht nur die Universaldienstbetreiber - zu erfüllen haben. U.a. wird von diesen gemäß § 12 PSA eine Zustellung von Postsendungen an allen Werktagen verlangt und eine Laufzeitgarantie von D+1 für 85% aller eingelieferten Sendungen (§ 5 PSA). Zur Überprüfung der Einhaltung dieser Vorgaben haben die Anbieter von Postdiensten FICORA einen detaillierten Plan für die Organisation ihrer Zustellaktivitäten vorzulegen (§ 14 PSA). Gleiches gilt für die Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Lizenznehmer, die vor ihrer Bekanntgabe der Zustimmung der Regulierungsbehörde wie auch des Ombudsmanns für Verbraucherschutz bedürfen (§ 24 PSA).

---

<sup>98</sup> „Postdienste“ sind in § 3 PSA definiert als Übermittlung (Abholung, Sortierung, Beförderung und Zustellung) von Briefsendungen und Postpaketen, die Bestandteile des Universaldienstes sind. Als solche nennt § 4 PSA Briefe bis zu einem Gewicht von zwei Kilogramm und Pakete bis zu einem Gewicht von zehn Kilogramm sowie aus dem Ausland eingehende Postsendungen bis zu einem Gewicht von dreißig Kilogramm und ein Angebot für eingeschriebene und versicherte Sendungen.

<sup>99</sup> Dem FICORA-Jahresbericht 2004 zufolge hat die Behörde im Jahr 2004 „postal operations supervisions fees“ in Höhe von rund 1,24 Mio. EUR vereinnahmt ([www.ficora.fi/2004/fin/05\\_talous\\_ja\\_resurssit/02.html](http://www.ficora.fi/2004/fin/05_talous_ja_resurssit/02.html)).



Eine weitere finnische Besonderheit, durch die der Zutritt zum Postmarkt zusätzlich erschwert wird, stellen die Bestimmungen des 1997 in Kraft getretenen „Postal Fee Act“ dar.<sup>100</sup> Dieses Gesetz, das in Reaktion auf den beabsichtigten Markteintritt eines neuen Anbieters verabschiedet wurde, soll „Rosinenpickerei“ verhindern und die Postversorgung in dünn besiedelten Regionen des Landes sicherstellen. Zu diesem Zweck müssen Lizenznehmer, die in dicht besiedelten Gegenden agieren, eine Steuer entrichten, welche bis zu 20% des Umsatzes betragen kann. Die Höhe der Steuer ist nach Maßgabe der Einwohnerzahl pro Quadratkilometer des Lizenzgebietes gestaffelt; liegt diese unter 250, so wird keine Steuer fällig.<sup>101</sup>

#### **4.1.2.2 Praxis der Autorisierung**

Eine zahlenmäßige Beschränkung von Lizenzen ist im finnischen „Postal Services Act“ nicht vorgesehen. Eine solche erschien auch überflüssig, da es in der Praxis mit der Finland Post Corporation, dem Incumbent, nur einen einzigen Lizenznehmer gibt.<sup>102</sup> Dessen aktuell gültige Lizenz, die erstmals 1994 erteilt wurde, datiert vom 24. Januar 2002 und gilt bis zum 31. Dezember 2021. Sie berechtigt das Unternehmen, in ganz Finnland uneingeschränkt Postdienste anzubieten und verpflichtet es zur Erbringung des Universaldienstes.

Im Jahr 1997 wurde eine Lizenz an das vor allem im Bereich der unadressierten Direktwerbung tätige Unternehmen Suomen Suoramainonta Oy erteilt, die sich geographisch auf die Hauptstadt-Region um Helsinki beschränkte, auf drei Jahre befristet war und nur Geschäftspost (B2B) zum Gegenstand hatte. Da aufgrund dieser Umstände gemäß den Bestimmungen des „Postal Fee Acts“ eine 20%-Steuer auf den Umsatz fällig geworden wäre, verzichtete der Lizenznehmer auf einen Markteintritt. Auch eine nach längeren gerichtlichen Auseinandersetzungen im Jahr 2000 gewährte Lizenz für eine größere geographische Region mit einer Geltungsdauer bis 2003, bei der keine Steuer zu entrichten gewesen wäre, führte nicht zu einer Aufnahme von Aktivitäten durch Suomen Suoramainonta Oy. Als wesentliche Gründe dafür nannte das Unternehmen - neben der durch die Steuer erzwungenen unattraktiven Schneidung des Lizenzgebietes - die hohen Qualitätsanforderungen, insbesondere die Notwendigkeit einer werktäglichen Zustellung, die kurze Geltungsdauer der Lizenz und die nicht qua Regulierung gesicherten Zugangsmöglichkeiten zu den Adressinformationen und der Netzinfrastruktur der Finland Post Corporation.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> Vgl. hierzu OECD: Regulatory Reform in Finland, Paris 2003, S. 42 f.

<sup>101</sup> Zur Kritik an dieser Steuer, die als wichtiger Grund für den ausbleibenden Markteintritt von Postdienstleistern gilt, vgl. OECD: Regulatory Reform in Finland, Paris 2003, S. 43 und 51.

<sup>102</sup> Außer Acht bleibt dabei das Gebiet der Åland-Region, einer Inselgruppe in der baltischen See. Dort verfügt die von der Finland Post Corporation getrennte Posten på Åland als einziger Anbieter über eine Lizenz.

<sup>103</sup> Vgl. OECD: Regulatory Reform in Finland, Paris 2003, S. 44 f.

### **4.1.3 Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken**

Im Unterschied zu Deutschland sieht das finnische Postrecht weder einen regulierten Teilleistungszugang noch Zugriffsrechte von konkurrierenden Anbietern postalischer Dienstleitungen auf Adressinformationen, Postfächer oder andere Infrastrukturkomponenten des Incumbents vor. Konsolidierer und Großeinlieferer haben jedoch Verträge über Rabatte für erbrachte Vorleistungen und die Einlieferung vorbereiteter Sendungen mit der Finland Post Corporation ausgehandelt.<sup>104</sup>

§ 28 PSA verpflichtet die Postunternehmen zur Kooperation, z.B. bei Fragen des Übergangs von Briefsendungen aus einer Lizenzregion in ein von einem anderen Anbieter versorgtes Gebiet. Entsprechende Vereinbarungen, die zwischen den Postunternehmen auszuhandeln sind, bedürfen einer Zustimmung durch FICORA, bevor sie zur Anwendung gelangen. Aufgrund des faktischen Monopols der Finland Post Corporation ist diese Bestimmung jedoch in der Praxis irrelevant.

### **4.1.4 Marktanteile**

Nach den jüngsten verfügbaren Daten<sup>105</sup> betrug der Marktanteil von Finland Post Corporation im Segment der zum Universaldienst gehörigen inländischen Briefsendungen mit einem Gewicht von bis zu zwei Kilogramm 100%. In absoluten Zahlen waren dies im Jahr 2004 rund 1,12 Mrd. Sendungen, mit denen der Incumbent einen Umsatz in Höhe von knapp 482,6 Mio. EUR generierte. Außerhalb des Universaldienstes wurden 2004 insgesamt 2,94 Mio. Briefe versandt, mit denen die finnische Post und weitere Anbieter Umsätze in Höhe von rund 3,6 Mio. EUR erzielten. Außerhalb des Universaldienstes und damit des faktischen Monopols des Incumbents lagen folglich - nach Umsätzen gerechnet - nur 0,74% des gesamten nationalen Briefvolumens, wobei die Finland Post Corporation auch in diesem vergleichsweise kleinen Marktsegment aktiv ist und der dominierende Anbieter sein dürfte.<sup>106</sup>

Nach einer - angesichts dieser Daten plausiblen - Einschätzung von Ecorys belief sich der Marktanteil des Incumbents (jeweils nach Sendungsmengen gerechnet) im Jahr 2003 bei inländischen Briefsendungen auf 99,7% und bei adressierter Korrespondenz insgesamt (Briefe plus Drucksachen, ohne Zeitungen) im Jahr 2003 auf 99-99,5%.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Vgl. Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 76

<sup>105</sup> Statistics Finland / FICORA: Postal and small freight delivery statistics 2004, o.O. 2005 (November)

<sup>106</sup> Angaben zur Aufteilung dieses auch de facto liberalisierten Marktsegments der Briefsendungen über zwei Kilogramm zwischen der finnischen Post und ihren Wettbewerbern sind anhand der verfügbaren Daten nicht möglich.

<sup>107</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 86

## **4.2 Universaldienst**

### **4.2.1 Umfang und Qualität des Universaldienstes**

Der finnische Postal Service Act (PSA) soll gemäß § 1 sicherstellen, dass qualitativ hochwertige Postdienste angeboten werden, die insbesondere in Bezug auf Universaldienste gleiche Bedingungen im gesamten Land gewährleisten. Für einen im gesamten Land verfügbaren Universaldienst ist die Regierung verantwortlich, dieser muss allen Nutzern im Land dauerhaft bereitgestellt werden (§ 3 PSA).

Wie bereits im Abschnitt über die Autorisierungspraxis erwähnt, verfügt aufgrund der hohen Anforderungen an Postunternehmen bislang nur der Incumbent Finland Post Corporation über eine Lizenz zur Postbeförderung, die gleichzeitig eine Verpflichtung zur Erbringung des Universaldienstes enthält.

Gemäß § 4 PSA umfasst der Post-Universaldienst

- adressierte Briefsendungen bis 2 Kilogramm,
- adressierte Pakete bis 10 Kilogramm,
- Beförderung und Verteilung von Postsendungen bis 30 Kilogramm, die aus dem Ausland nach Finnland kommen,
- Einschreib- und Wertsendungen.

Nach § 2 Abs. 1 PSA gehören die Beförderung und Verteilung von Zeitungen und Periodika nicht zu den Postdienstleistungen und sind somit auch nicht Bestandteil des Universaldienstes.

Postsendungen müssen mindestens an jedem Arbeitstag, also von Montag bis Samstag, ausgeliefert werden. Im Hinblick auf die Verteilungsmethode können ebenso lokale Gegebenheiten, spezielle persönliche Bedürfnisse und andere entsprechende Gründe berücksichtigt werden. In Einfamilienhäusern erfolgt die Auslieferung an Vorrichtungen in angemessener Entfernung zum Adressaten der Sendung, in Mehrfamilienhäusern sind die Besonderheiten des Gebäudes zu berücksichtigen. Pakete sind innerhalb einer angemessenen Zeit zu verteilen. Diese hier formulierten Anforderungen gelten für alle Postunternehmen (§ 12 PSA).

Im Fall von Postleistungen, die in einem schwierigen Gebiet der Inselgruppe oder in unzugänglichen Gegenden liegen und bei denen keine Anbindung zu ganzjährig befahrbaren Straßen besteht, muss mindestens einmal die Woche geleert und befördert werden (§ 13 PSA). Der Empfänger eines Paketes oder einer Sendung einer Behörde muss spätestens am dritten Tag nach der Ankunft telefonisch, per E-Mail oder auf andere Weise informiert werden. Diese Ausnahmeregelung von der täglichen Zustellung trägt den

besonderen geographischen Bedingungen in Finnland Rechnung und steht insoweit im Einklang mit den Vorgaben der EU-Postdiensterrichtlinie 97/67 EG.

Das Postunternehmen muss der finnischen Regulierungsbehörde jährlich einen Bericht vorlegen, in dem die unter die Ausnahmeregelung des § 13 PSA fallenden Haushalte aufgeführt werden. Im gesamten Land darf die Anzahl dieser Haushalte 300 nicht überschreiten. Die Regulierungsbehörde muss, wenn notwendig, entscheiden, welche Haushalte unter diese Beeinträchtigungen fallen.

Die Laufzeitvorgaben für Post-Universaldienstleistungen sind in § 5 PSA definiert. Nationale Briefsendungen des Universaldienstes, die zur Auslieferung am nächsten Tag bestimmt sind, müssen zu 85% am folgenden Arbeitstag (D+1) und zu 98% am zweiten Arbeitstag (D+2) nach der Einlieferung innerhalb Finnlands zugestellt sein. Postsendungen innerhalb der Europäischen Union müssen zu 85% drei Arbeitstage nach der Einlieferung (D+3) und zu 97% fünf Tage nach der Einlieferung zugestellt sein. Der Universaldienstleister muss dabei den Qualitätsstandards der innereuropäischen grenzüberschreitenden Postdienste zwischen allen und zwischen zwei Mitgliedsländern entsprechen.

#### **4.2.2 Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)**

Ein Universaldienstleister muss gemäß § 4 PSA in jeder Gemeinde mindestens eine Einrichtung unterhalten, in der Universaldienste angeboten werden. Hierbei sind die Bevölkerungszahl und die Fläche der Gemeinde, die örtlichen Gegebenheiten, die Kommunikationsbedürfnisse und andere örtliche Umstände wie auch die Entwicklung neuer Formen von Postdienstleistungen zu berücksichtigen. Eine genaue Quantifizierung der Dichtekriterien (maximale Entfernung zum nächsten Postamt, Anzahl der Poststellen pro Fläche oder Einwohnerzahl) erfolgt im finnischen Postgesetz jedoch nicht. Die Bevölkerung muss die Möglichkeit besitzen, in angemessener Entfernung ihres Haushalts ihre Postsendungen einwerfen zu können. Der Universaldienstanbieter soll dabei mindestens eine Leerung und eine Verteilung pro Arbeitstag vornehmen. Diese Ausführungen beziehen sich auf inländische und ausländische Sendungen.

Die Gemeinden/Stadtverwaltungen müssen die Aufstellung von Briefkästen in öffentlichen Bereichen erlauben, die benötigt werden, um die Postsendungen zu leeren und zu verteilen, wenn diese aus Sicht des Postdienstes oder aus Kostengesichtspunkten nicht anderweitig platziert werden können. Grundstücks- und Gebäudebesitzer müssen die Anbringung von Briefkästen an Wänden, Toren, Zäunen oder dem Boden erlauben, wenn diese nicht anderweitig platziert werden können. Die Verpflichtung besteht nur, wenn dies für den Besitzer zumutbar ist (§ 22 PSA).

Wie in vielen anderen Ländern innerhalb der EU, werden auch in Finnland Postämter im Personal des Incumbents durch fremdbetriebene Postagenturen ersetzt, um die Kosten für das Filialnetz zu reduzieren.<sup>108</sup>

### **4.3 Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung**

Eine Preisregulierung im eigentlichen Sinne existiert in Finnland nicht, die Kontrolle der Preise erfolgt ausschließlich ex-post in Form einer Missbrauchskontrolle.<sup>109</sup> Bei einem Missbrauchsverdacht bzw. einem Verstoß gegen die im Gesetz formulierten Prinzipien der Preisgestaltung kann die Regulierungsbehörde wie auch die Kartellbehörde („Competition Council“) aktiv werden.<sup>110</sup> Die Preisgestaltung für den Universaldienstanbieter ist in § 26 PSA geregelt. Demnach müssen die Preise des Universaldienstanbieters erschwinglich, d.h. angemessen und fair, sein und es allen Nutzern erlauben, die Universaldienstleistungen zu nutzen. Inländische Briefsendungen, die einen Werktag nach der Lieferung beim Empfänger sein sollen, müssen landesweit zu einem einheitlichen Preis angeboten werden. Davon unbenommen ist die Möglichkeit des Universaldienstanbieters, individuelle Preisfestlegungen mit dem Kunden zu treffen. Ein wichtiges Kriterium für die Preisgestaltung ist zudem das der Kostenorientierung. Der geforderte Nachweis, ob die Preise den Kosten entsprechen, soll über das Buchhaltungssystem des Universaldienstanbieters möglich sein. Generell müssen Preisänderungen einen Monat vor Inkrafttreten angekündigt werden.

Wenn auch die ausschließliche ex-post Preisregulierung in Finnland die Ausnahme innerhalb der EU bildet, so zeigt die Regulierungspraxis, dass bei entsprechender Anwendung der geforderten Preisprinzipien ein Preismissbrauch damit durchaus erkannt und sanktioniert werden kann. Im Juni 2004 hat die finnische Regulierungsbehörde FICORA erstmals überhöhte Preise für Universaldienstleistungen der Finland Post Corporation beanstandet, weil diese nach Meinung von FICORA nicht der Erfordernis der Kostenorientierung nach § 26 PSA entsprachen.<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> Finland Post Corporation: Board of Directors Report for 2005, [www.posti.fi](http://www.posti.fi)

<sup>109</sup> Vgl. wik-Consult: Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef 2004, S. 69

<sup>110</sup> Vgl. dazu : OECD : Regulatory Reform in Finland. Marketisation of Government Services – State-owned Enterprises, 2003, S. 45

<sup>111</sup> Vgl. Peter Karlsson: The Costs of USO and the Pricing of Postal Services – The Experience of Finland Post. 13<sup>th</sup> Conference on Postal and Delivery Economics, 1.-4. Juni 2005, Antwerpen

## **5. Frankreich**

### **5.1. Marktzutrittsregulierung**

#### **5.1.1 Reservierter Bereich**

Der dem französischen Incumbent La Poste exklusiv vorbehalten Bereich wird in § L.2 des Gesetzes für Post und elektronische Kommunikation<sup>112</sup> abgegrenzt. Dort ist - mit Geltung seit dem 1. Januar 2006 - festgelegt, dass die Zustellung inländischer oder eingehender grenzüberschreitender Briefsendungen mit einem Gewicht von weniger als 50 Gramm und einem Preis, der niedriger als das Zweieinhalbfache des Basistarifs<sup>113</sup> ist, ausschließlich von La Poste erbracht werden darf. Ausdrücklich von diesem Monopol erfasst sind Eilsendungen und Direktwerbung, während die Beförderung von Büchern, Katalogen, Zeitungen und Periodika im Wettbewerb erfolgt.

Das Monopol beschränkt sich in Frankreich allerdings nur auf die letzte Wertschöpfungsstufe der Zustellung - „upstream“-Aktivitäten sind seit längerem liberalisiert, was zu einer intensiven Präsenz von Konsolidierern auf dem französischen Postmarkt geführt hat.<sup>114</sup> Da sich der Terminus „postalische Dienstleistungen“ gemäß § L.1 CDP nur auf die Zustellung von Postsendungen im Rahmen regelmäßiger „Runden“ („tournée régulières“) bezieht, sind Kurierdienste per definitionem nicht monopolisiert. Ebenso soll die Zustellung von Sendungen im Rahmen von Gerichts- und Verwaltungsverfahren vorbehaltlich eines entsprechenden Dekrets außerhalb des reservierten Bereichs möglich sein (§ L 3.4 CDP).<sup>115</sup>

Für Verstöße gegen das Monopol von La Poste sieht das französische Postrecht drakonische Sanktionen vor: Gemäß § L.17 CDP wird in einem solchen Fall eine Strafe in Höhe von 50.000 EUR verhängt.

---

<sup>112</sup> Im französischen Original lautet der Gesetzestitel „Code des postes et des communications électroniques“. Dieses Gesetz (im weiteren abgekürzt „CDP“) wurde in wesentlichen hier relevanten Teilen durch das Gesetz zur Regulierung postalischer Tätigkeiten Nr. 2005-516 vom 20. Mai 2005 novelliert.

<sup>113</sup> Der Basistarif bezieht sich - im Einklang mit den EU-Bestimmungen und den entsprechenden Regelungen in anderen Mitgliedstaaten - auf eine Briefsendung der untersten Gewichtsklasse der schnellsten Standardkategorie, die derzeit (Mai 2006) 0,53 EUR kostet. Die preisliche Obergrenze des reservierten Bereichs liegt damit gegenwärtig bei 1,32 EUR. § L.2 CDP legt des weiteren fest, dass der Basistarif in seiner Funktion als Referenzgröße für die Ermittlung der Grenzen des Briefmonopols nicht über 1 EUR steigen darf.

<sup>114</sup> Vgl. Vortrag von Guillaume Lacroix (ARCEP) auf der Konferenz „European Postal Services“ des Institute of Economic Affairs, Wien, 20.-22.03.2006; Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 87 und 92; telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde ARCEP vom 08.02.2006.

<sup>115</sup> Vgl. ARCEP: ART's Annual Report 2004, S. 392. Mit Datum vom 02. Mai 2006 wurde ein Entwurf dieses Dekrets vom französischen Industrieministerium zur öffentlichen Konsultation freigegeben ([www.industrie.gouv.fr/poste/actu/ss\\_actu.htm](http://www.industrie.gouv.fr/poste/actu/ss_actu.htm)).

Die für die europäische Postpolitik der letzten Jahre charakteristische schrittweise Beschränkung des reservierten Bereichs fand auch in Frankreich statt, wenngleich eher zögerlich und unter Inkaufnahme eines von der Europäischen Kommission angestrebten Vertragsverletzungsverfahrens.<sup>116</sup> Die Anpassung an die Bestimmungen der Richtlinie 97/67/EG erfolgte durch eine erst 1999 vollzogene Änderung des Post- und Telekommunikationsgesetzes; die weitere Reduzierung des monopolisierten Sektors, wie sie die Richtlinie 2002/39/EG vorsieht, war dann Gegenstand des erst im Mai 2005 verabschiedeten Gesetzes zur Regulierung postalischer Tätigkeiten Nr. 2005-516, das bis zum Jahresende 2005 eine Gewichtsgrenze von 100 Gramm und eine Preisobergrenze in Höhe des dreifachen Basistarifs normierte (§ L.2 CDP).

### **5.1.2 Autorisierung**

Ähnlich wie bei der Anpassung des reservierten Bereichs hat sich Frankreich auch mit der Implementierung eines Autorisierungsregimes für den Marktzutritt konkurrierender Anbieter postalischer Dienstleistungen Zeit gelassen. Auf der Grundlage der 2005 hierzu verabschiedeten Vorgaben des „Code des postes et des communications électroniques“ wurden die rechtlichen und Ausführungsbestimmungen erst durch ein ministerielles Dekret (2006-507), welches das Gesetz insoweit um einen regulatorischen Part („partie réglementaire“) erweitert, sowie einen ergänzenden Erlass, jeweils vom 3. Mai 2006, konkretisiert.<sup>117</sup> In der begrifflichen Systematik der EU-Richtlinie 97/67/EG handelt es sich bei den in Frankreich vorgesehenen Autorisierungen um Einzelgenehmigungen. Neben der Lizenzpflicht kennt das französische Postrecht keine Pflicht zur Registrierung von Postunternehmen.

§ L.3 CDP legt fest, dass Anbieter von nicht-reservierten, mit Briefsendungen - einschließlich grenzüberschreitenden Briefsendungen - im Zusammenhang stehenden postalischen Dienstleistungen eine Lizenz benötigen, es sei denn, ihre Aktivitäten beschränkten sich auf inländische Korrespondenz und umfassten nicht die Zustellung.<sup>118</sup> Einzelheiten der Antragstellung, der Vergabemodalitäten und der Lizenzausübung regeln das per Dekret vom 3. Mai 2006 novellierte Gesetz für Post und elektronische Kommunikation sowie der bereits erwähnte Erlass.

---

<sup>116</sup> Pressemitteilung der Europäischen Kommission IP/03/1754 vom 17. Dezember 2003 („Postdienste: Frankreich vor dem Gerichtshof wegen Nichtumsetzung zweier Postrichtlinien“)

<sup>117</sup> Der französische Titel des Dekrets lautet: Décret n° 2006-507 du 3 mai 2006 relatif à la régulation des activités postales et modifiant le code des postes et des communications électroniques. Die hierdurch in den Code des postes et des communications électroniques eingearbeiteten Passagen werden im weiteren mit dem Zusatz „R“ (für „partie réglementaire“) zitiert, z.B. § R.1.2.1 CDP. Der konkretisierende Erlass trägt die Überschrift „Arrêté du 3 mai 2006 pris en application de l'article R.1-2-6 du code des postes et des communications électroniques relatif aux obligations des prestataires de services postaux titulaires d'une autorisation“.

<sup>118</sup> Positiv ist der lizenzpflichtige Bereich formuliert in § R.1.2.1 CDP in seiner seit Mai 2006 gültigen Fassung. Lizenzpflichtig ist demnach die Beförderung von inländischen Briefsendungen ab 50 Gramm, sofern diese Zustellungsaktivitäten umfasst, sowie die Beförderung von grenzüberschreitenden Briefsendungen ab 50 Gramm. Auch hier gilt aufgrund der erwähnten Definition des Begriffs „postalische Dienstleistungen“ in § L.1 CDP, dass Kurierdienste nicht lizenzpflichtig sind.

Die Lizenz muss schriftlich per eingeschriebenem Brief bei der Regulierungsbehörde ARCEP (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes) beantragt werden (§ R.1.2.2 CDP) und zahlreiche, zum Teil ausgesprochen anspruchsvolle Angaben enthalten (§ R.1.2.3 CDP) - u.a.

- zum Antragsteller (z.B. Geschäftsberichte der zurückliegenden zwei Jahre, Beschreibung der bisherigen postalischen Aktivitäten),
- zu den technischen Charakteristika der geplanten Tätigkeiten (z.B. geographische Verortung, vorgesehene Maßnahmen zur Sicherstellung der Zuverlässigkeit und zur Garantie der Qualität der Dienstleistungen einschließlich geeigneter Qualitätsmessungen, Vergabe von Unteraufträgen),
- zu den kommerziellen Aspekten der vorgesehenen Dienstleistungen (z.B. eine auf einen Zeitraum von mindestens drei Jahren nach Lizenzerteilung ausgerichtete Geschäftsplanung),
- Nachweise zu den technischen und wirtschaftlichen Fähigkeiten des Antragstellers (z.B. eine ebenfalls auf mindestens drei Jahre angelegte Investitions- und Finanzierungsplanung).

Die Regulierungsbehörde ist gemäß § R.1.2.4 CDP verpflichtet, einen Antragsteller innerhalb von 20 Tagen nach Eingang der Unterlagen davon zu unterrichten, ob diese komplett oder aber ergänzungsbedürftig oder noch in die französische Sprache zu übersetzen sind. Sie ist ermächtigt, vor ihrer Entscheidung das antragstellende Unternehmen vor Ort zu inspizieren. Die Entscheidung soll nach § R.1.2.5 CDP schnell („décision expresse“) erfolgen, ohne dass diese Maßgabe in einer präzisen Fristvorgabe konkretisiert wird. Zielt der Antrag allerdings auf die Genehmigung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Sendungen oder mit inländischen Aktivitäten von Zeitungszustellern, so gilt er als akzeptiert, wenn sich ARCEP nicht innerhalb eines Zeitraums von zwei Monaten anderweitig geäußert hat (§ R.1.2.5 CDP).

Eine Verweigerung der Lizenz ist nach Maßgabe von § L.5.1 CDP nur dann möglich, wenn ARCEP zu der Überzeugung gelangt, dass der Antragsteller aufgrund mangelnder finanzieller, ökonomischer oder technischer Fähigkeiten nicht dazu imstande ist, die mit der Lizenz verknüpften Verpflichtungen (s.u.) auf längere Sicht zu erfüllen. Ein weiterer Verweigerungsgrund liegt dann vor, wenn der Antragsteller bereits wegen Verstößen gegen Bestimmungen des Gesetzes für Post und elektronische Kommunikation sanktioniert wurde. Lizenzen werden für eine Geltungsdauer von zehn Jahren erteilt und können danach erneuert werden. Die Lizenz soll die angebotenen Dienstleistungen und die geographische Zone, in der sie erbracht werden, genau bezeichnen, sowie Vorgaben zum Beschwerdemanagement des Lizenzinhabers und zu den Kontrollrechten von ARCEP und weiteren Auflagen enthalten (§ L.5.1 CDP).



Im Kern müssen autorisierte Anbieter postalischer Dienstleistungen nach französischem Postrecht die folgenden Verpflichtungen erfüllen (§§ R. 1.2.6 ff. CDP auf Basis von § L.3.2 CDP):

- Garantie der Sicherheit der Nutzer, des Personals und der Einrichtungen des Unternehmens;
- Garantie der Vertraulichkeit der Briefsendungen und der Unverletzlichkeit ihres Inhalts;
- Zugangsmöglichkeit der Nutzer zu einfachen, transparenten und kostenlosen Reklamationsmechanismen;
- Schutz personenbezogener Daten und des Privatlebens;
- Respektierung des Umweltschutzes bei der Erbringung der Dienstleistungen.

Diese Vorgaben werden im bereits erwähnten Erlass vom 3. Mai 2006<sup>119</sup> näher beschrieben - demnach sind beispielsweise die Maßnahmen zum Beschwerdemanagement schriftlich zu dokumentieren und ARCEP mitzuteilen. Des Weiteren sind Lizenznehmer zur jährlichen Berichterstattung über ihre Aktivitäten an die Regulierungsbehörde verpflichtet (§ R. 1.2.7 CDP), ebenso zur Unterrichtung der Regulierungsbehörde im Falle von Änderungen, die sich auf die in der Antragstellung gemachten Angaben beziehen (§ R.1.2.8 CDP). Nicht in die Praxis umgesetzt, aber gesetzlich zulässig wären überdies Forderungen an autorisierte Postdienstleister, zur Finanzierung eines Kompensationsfonds zum Ausgleich der mit der Erbringung des Universaldienstes verbundenen Belastungen beizutragen (§ L.2.2 CDP).

ARCEP ist gesetzlich mit der Aufgabe betraut, die Einhaltung dieser Verpflichtungen durch die Lizenznehmer sicherzustellen (§ L.5.2 CDP), und zu entsprechenden Zugangs- und Zugriffsrechten auf Informationen und Dokumente autorisiert (§ L.5.9 CDP). Der Regulierungsbehörde steht ein Arsenal an Sanktionsmöglichkeiten für den Fall des Verstoßes gegen Lizenzauflagen zur Verfügung (§ L.5.3 CDP); im Extremfall ist ein Lizenzentzug möglich, in minder schweren Fällen eine einmonatige Suspendierung der Lizenz. Auch Geldstrafen bis zu einer Größenordnung von 375.000 EUR bei wiederholten schwerwiegenden Verstößen sind gesetzlich zulässig.

Aufgrund der kurzen Zeitdauer seit der Implementierung des französischen Autorisierungsregimes kann von einer Lizenzierungspraxis noch nicht die Rede sein. Laut Auskunft von ARCEP sind bis dato (Februar 2006) noch keine Lizenzen erteilt worden.<sup>120</sup>

### **5.1.3 Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken**

In Anbetracht der erwähnten Bedeutung von Vorleistungslieferanten spielt die Regulierung von Teilleistungen eine wichtige Rolle auf dem französischen Postmarkt. Der

---

<sup>119</sup> Arrêté du 3 mai 2006 pris en application de l'article R.1-2-6 du code des postes et des communications électroniques relatif aux obligations des prestataires de services postaux titulaires d'une autorisation

<sup>120</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde ARCEP vom 08.02.2006

„Code des postes ...“ trägt dieser insoweit Rechnung als er dem Universaldienstanbieter in § L.2.1 CDP das Recht einräumt, mit Einlieferern von Massensendungen, Konsolidierern und konkurrierenden Lizenznehmern Verträge abzuschließen, die von den für den Universaldienst geltenden Standardbedingungen abweichen und spezielle Business-Tarife umfassen. Diese sollen den „vermiedenen Kosten“ und - wie auch die weiteren Konditionen - den Regeln der Objektivität und Nicht-Diskriminierung Rechnung tragen. Entsprechende Verträge müssen ARCEP auf deren Verlangen bekannt gemacht werden. Sofern es zu Streitigkeiten beim Abschluss solcher Verträge kommt, kann die Angelegenheit auf Ersuchen einer der beteiligten Parteien gemäß § L.5.4 CDP an die Regulierungsbehörde zur Entscheidung verwiesen werden. Diese soll spätestens vier Monate, nachdem den Parteien Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde, eine Entscheidung treffen.

Des Weiteren räumt das französische Postrecht Lizenznehmern einen gesetzlichen Anspruch auf Zugang zu solchen, vom Universaldienstanbieter kontrollierten Einrichtungen ein, die für die Erbringung ihrer Aktivitäten essentiell sind (§ L.3.1 CDP). Als solche sind im „Code des Postes ...“ das Verzeichnis der Postleitzahlen, die dazugehörigen Informationen über Straßen, Adressen und Adressänderungen sowie die Postfachanlagen von La Poste genannt. Die Zugangsbedingungen müssen transparent und nicht-diskriminierend sein; die entsprechenden Arrangements sind in schriftlichen Vereinbarungen zwischen dem Lizenznehmer und dem Incumbent zu treffen. Auch hier kommt ARCEP im Streitfall die Rolle einer Schlichtungs- und Entscheidungsinstanz zu (§ L.5.5 CDP). Die Regulierungsbehörde hat dabei die gesetzlich zugewiesene Aufgabe, einerseits die Transparenz und Diskriminierungsfreiheit der getroffenen Regelungen, andererseits die Funktionsfähigkeit des „service public“ sicherzustellen.

Entscheidungen, die ARCEP in diesen Angelegenheiten trifft, können verwaltungsgerichtlich angefochten werden (§ L.5.6 CDP).

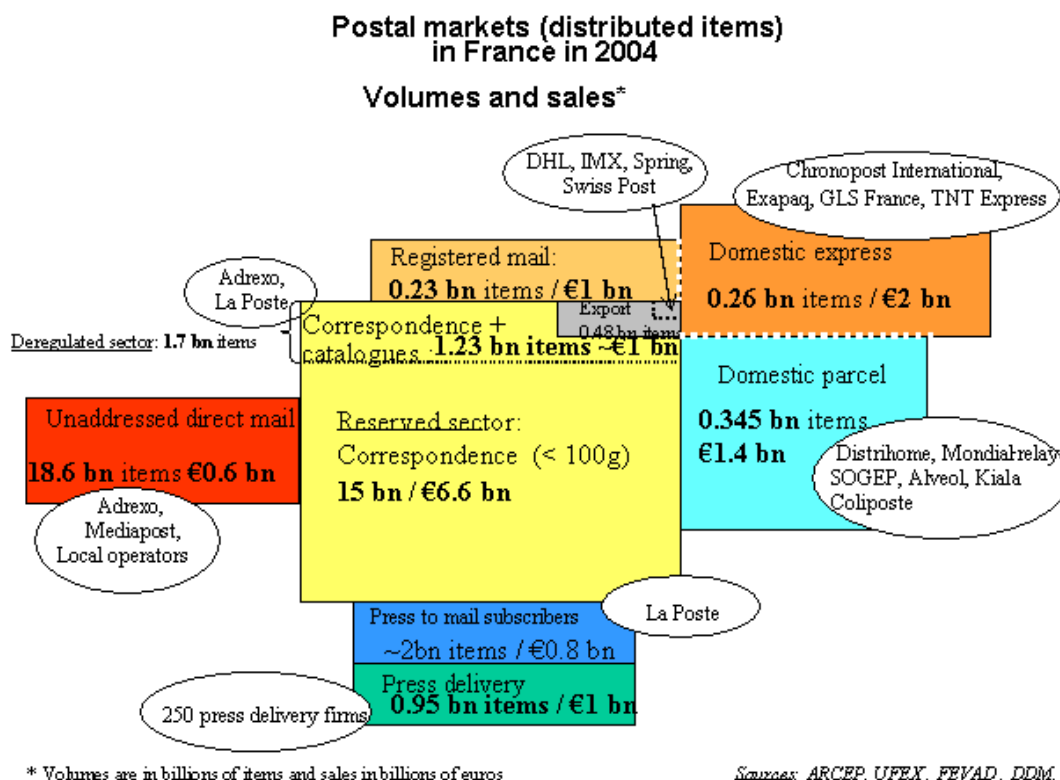
Da auch in Frankreich der Zugang zu den Briefkästen der Empfänger häufig nur mittels eines - bis dato La Poste vorbehaltenen - Schlüssels möglich ist, normiert § L.5.10 CDP, dass Lizenznehmer gleiche Zugangsmöglichkeiten wie der Incumbent haben sollen. Die Umsetzung dieser Vorgabe ist jedoch bisher nicht - zumindest nicht vollständig - erfolgt: Mit Datum vom 2. Mai 2006 hat das zuständige Industrieministerium eine öffentliche Konsultation über diese Bestimmung<sup>121</sup> gestartet, deren praktische Realisierung noch einige Zeit auf sich warten lassen dürfte.

---

<sup>121</sup> [www.industrie.gouv.fr/poste/actu/Consult0506.pdf](http://www.industrie.gouv.fr/poste/actu/Consult0506.pdf)

### 5.1.4 Marktanteile

In den Marktsegmenten der Zustellung von Briefsendungen und adressierter Direktwerbung dürfte der Marktanteil von La Poste nach wie vor bei fast 100% liegen.<sup>122</sup> Das nachstehende Schaubild aus einer im April 2006 von ARCEP veröffentlichten Markterhebung<sup>123</sup> verdeutlicht - allerdings bei graphischer Überbetonung der Wettbewerbsbereiche - die Verhältnisse auf dem französischen Postmarkt im Jahr 2004:



Im Segment der „Upstream“-Aktivitäten sind rund 200 spezialisierte Firmen in Frankreich tätig, die etwa 1 Mrd. EUR pro Jahr an Umsatz erzielen und durch deren Hände bis zu 80% der Direktwerbung und mehr als 30% der Geschäftspost gehen.<sup>124</sup>

<sup>122</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 92

<sup>123</sup> ARCEP: Postal Observatory 2004, published 11 April 2006 ([www.arcep.fr/eng/index.htm](http://www.arcep.fr/eng/index.htm)), S. 2

<sup>124</sup> Vortrag von Guillaume Lacroix (ARCEP) auf der Konferenz „European Postal Services“ des Institute of Economic Affairs, Wien, 20.-22.03.2006

## **5.2 Universaldienst**

### **5.2.1 Umfang und Qualität des Universaldienstes**

In Frankreich erfolgt die Regulierung des Postsektors auf Grundlage des bereits genannten „Codes des Postes et des Communications Electroniques“, des Gesetzes Nr. 90-568 über die Organisation des Universaldienstes von La Poste und France Telecom, sowie des Artikelgesetzes Nr. 2005-516 vom 20. Mai 2005, mit dem die genannten Gesetze zuletzt modifiziert und an die Erfordernisse der EU-Postdiensterrichtlinien angepasst wurden.

Nach § L.1 CDP soll der Post-Universaldienst zum sozialen Zusammenhalt und der ausgewogenen Entwicklung auf dem Staatsgebiet beitragen. Er soll unter Beachtung der Prinzipien der Gleichheit, Kontinuität und der Anpassungsfähigkeit bei einem Höchstmaß an sozialer und ökonomischer Effizienz erbracht werden. Er soll die Bevölkerung über das gesamte Staatsgebiet hinweg dauerhaft mit postalischen Dienstleistungen zu etablierten Qualitätsstandards versorgen. Mit der Erbringung des Post-Universaldienst wird der Incumbent La Poste betraut (§ L.2 CDP).

Der Post-Universaldienst umfasst gemäß § L.1. CDP folgende Postdienstleistungen:

- Nationale und internationale Postsendungen („envois postaux“) bis 2 Kilogramm,<sup>125</sup>
- Paketsendungen bis 20 Kilogramm sowie
- Einschreib- und Wertsendungen.

Das Einsammeln und die Zustellung der unter den Post-Universaldienst fallenden Produkte erfolgt an jedem Werktag (Montag bis Samstag) an der Wohnung jeder natürlichen oder juristischen Person.<sup>126</sup>

Die Laufzeitvorgaben regelt der Planvertrag („contrat de plan“) 2003 – 2007 zwischen La Poste und dem französischen Staat.<sup>127</sup> Im Anhang 2 zum Planvertrag sind für das Jahr 2007 folgende Laufzeitziele definiert:

- Briefsendungen müssen zu 85% einen Tag nach der Einlieferung (D+1) zugestellt sein, maximal 5% der Briefsendungen dürfen später als am zweiten Tag nach der Aufgabe der Sendung den Empfänger erreichen.

---

<sup>125</sup> Dazu gehören definitionsgemäß nach § L.1 CDP neben Briefsendungen auch Zeitschriften, Zeitungen und Bücher.

<sup>126</sup> Über den Universaldienst hinaus kann La Poste nach Art. 5 Gesetz Nr. 90-1214 zur Erbringung weiterer öffentlicher Dienstleistungen verpflichtet werden. Nach Art. 6 Gesetz Nr. 90-1214 gehören zu den Aufgaben von La Poste der Transport und die Verteilung von Pressepost, nach Art. 8ff Gesetz Nr. 90-1214 muss La Poste zudem flächendeckend eine Reihe von Finanzdienstleistungen anbieten.

<sup>127</sup> La Poste: „Performance et convergences“. Les engagements de La Poste et de l'Etat pour moderniser l'entreprise et conforter ses missions de service public. Le contrat de plan 2003 - 2007

- Päckchen müssen zu 90% am zweiten Tag (D+2) und zu 95% spätestens am dritten Tag (D+3) nach der Einlieferung den Empfänger erreicht haben .
- Für Briefsendungen innerhalb der EU gelten die Vorgaben der EU-Postdienstleistungsrichtlinie, nach der 85% der Sendungen am dritten Tag nach der Einlieferung zugestellt sein müssen und mindestens 97% der Briefsendungen am fünften Tag nach der Einlieferung den Empfänger erreicht haben müssen.

### **5.2.2 Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)**

Mit der Sicherstellung eines ausreichenden Zugangs zum Postnetz werden in Frankreich auch regional- und strukturpolitische Erwägungen berücksichtigt. So soll nach § 6 des Gesetzes Nr. 90-568 der Universaldienstanbieter La Poste durch sein Filialnetz zur nationalen und regionalen Planung und Entwicklung beitragen, indem er zur Erreichung eines Optimums an sozialer und ökonomischer Effizienz auf lokaler Ebene öffentliche oder private Partnerschaften eingeht. Die Anforderungen an das Postfilialnetz, die sich für La Poste aus dieser Verpflichtung ergeben, werden durch die Verordnung Nr. 90-1214 spezifiziert. Dieser Rechtsnorm zufolge sollen bei der geographischen Verteilung sowie bei den Öffnungszeiten der Postfilialen insbesondere wirtschaftliche, demographische und geographische Besonderheiten der jeweiligen (ländlichen) Gebiete Berücksichtigung finden. Die Verordnung schreibt eine Mindestdichte des Postfilialnetzes vor, nach der höchstens 10% der Bevölkerung eines Départements mehr als 5 Kilometer oder mehr als 20 Auto-Minuten von der nächsten Postfiliale entfernt sein dürfen.

In jedem Département besteht ein lokales Gremium aus Vertretern von La Poste und kommunalen Abgeordneten, das den Universaldienstanbieter La Poste bei der Sicherstellung einer ausreichenden Anzahl an Postfilialen in Zusammenhang mit den damit verbundenen regional- und strukturpolitischen Erfordernissen berät. Nach § 24 der Verordnung Nr. 90-1214 ist die Standortpolitik von La Poste mit dem zuständigen Präfekten in jedem Département abzustimmen. Die Letztentscheidung über die Schließung oder Veränderung eines Postfilialstandortes obliegt jedoch im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben La Poste, die Regulierungsbehörde kontrolliert nur die Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen durch den Universaldienstanbieter. Die Vorgaben zur Dichte des Postnetzes erfüllt La Poste nicht nur mit eigenen Filialen, sondern auch durch entsprechende Postagenturen, die allerdings nur sehr eingeschränkte Öffnungszeiten von teilweise ein bis zwei Stunden pro Tag haben. Um Kosten einzusparen zielt die derzeitige Politik von La Poste darauf ab, zunehmend eigene Postfilialen durch Postagenturen zu ersetzen.<sup>128 129</sup>

---

<sup>128</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde ARCEP vom 08.02.2006

<sup>129</sup> Ende 2004 hatte La Poste 13.722 eigene Postfilialen und 3.225 Postagenturen, die von Gemeinden oder privaten Geschäften betrieben wurden (ARCEP: Postal Observatory: 2004, 11.04.2006, S. 11)

Rechtliche Vorgaben zur Dichte des Briefkastennetzes bestehen in Frankreich nicht. § 2 der Verordnung Nr. 90-1214 verpflichtet La Poste nur zur Aufstellung von Briefkästen auf öffentlichen Straßen, so dass diese jederzeit zugänglich sind und zur werktäglichen Leerung der Briefkästen.

### **5.3 Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung**

Die Preisregulierung erfolgt in Frankreich auf Grundlage von § L5.2 CDP sowie § 33 der Verordnung Nr. 90-1214.

Als Prinzipien der Preisregulierung definiert das Gesetz für Post und elektronische Kommunikation, die Erschwinglichkeit der Post-Universaldienstleistungen, welche mit Ausnahme der Massensendungen des reservierten Bereichs zu landesweit einheitlichen Preisen angeboten werden sollen (§ L.1 CDP). Nach § 33 90-1214 sollen die Preise des Post-Universaldienstes kostenorientiert sein. Individuelle Preisvereinbarungen mit Kunden sind möglich. Bei der Preisregulierung soll die Regulierungsbehörde eine Unterscheidung zwischen individueller Post und Massensendungen vornehmen können (§ L5.2 CDP).

Der Preisregulierung unterliegen in Frankreich nach § 33 der Verordnung Nr. 90-1214 die Preise für Universaldienstleistungen, die im Rahmen von mehrjährigen Tarifzielen im Planungsvertrag mit La Poste festgeschrieben werden.

Preise für Dienstleistungen, die im Wettbewerb und außerhalb des Universaldienstes erbracht werden, unterliegen der Preiskontrolle (ex-post) durch die Wettbewerbsbehörde, die in der Vergangenheit La Poste bereits wegen preisdiskriminierendem Verhalten bestraft hat.<sup>130</sup>

Das bislang gültige Preisregulierungsmodell, das für Universaldienstpreise innerhalb des reservierten Bereichs eine Ex-ante Einzelgenehmigung und außerhalb des Monopols einen Preisgestaltungsspielraum höchstens im Umfang der Entwicklung der Dienstleistungspreise festlegte<sup>131</sup>, wurde mit Beschluss Nr. 06-05-0576 der Regulierungsbehörde ARCEP vom 01.06.2006 durch ein Price-Cap-Verfahren für alle Universaldienstleistungen abgelöst.<sup>132</sup> Für den Zeitraum 2006 bis 2008 ist ein jährlicher Preiserhöhungsspielraum für Universaldienstleistungen von 2,1% auf Basis der Preise des Referenzjahres 2005 möglich. Die zulässige Preisentwicklung basiert auf der An-

---

<sup>130</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde ARCEP vom 08.02.2006

<sup>131</sup> Die bisherigen Preisgestaltungsspielräume wurden im Planvertrag 2003-2007 zwischen dem Staat und La Poste festgelegt. Vgl. dazu : La Poste: „Performance et convergences. Les engagements de La Poste et de l’Etat pour moderniser l’entreprise et conforter ses missions de service public. Le contrat de plan 2003 - 2007 »

<sup>132</sup> ARCEP: „Décision no 06-0576 de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 1<sup>er</sup> juin 2006 sur les caractéristiques d’encadrement pluriannuel des tarifs de prestations du service universel postal »

nahme eines jährlichen Anstiegs der Verbraucherpreise um 1,8% sowie eines Rückgangs des Sendungsvolumens bei adressierten Postsendungen um 0,35% pro Jahr. Die Price-Cap-Formel gewährleistet somit trotz rückläufiger Sendungsmengen eine Stabilisierung der Erträge von La Poste. Sofern sich die Sendungsvolumina entgegen der dem Price-Cap-Modell zugrundegelegten Annahmen besser entwickeln, reduziert sich der Preiserhöhungsspielraum. Bei einem über die Prognosen hinausgehenden Sendungsrückgang wird La Poste ein größerer Spielraum bei der Preisgestaltung für Universaldienstleistungen zugestanden. Der Preisgestaltungsspielraum erweitert sich für La Poste ebenfalls, wenn ihre Produktivität stärker als die geforderten 1,65% pro Jahr steigt. Insgesamt verbessert sich mit dem neuen Price-Cap-Modell der Preisgestaltungsspielraum des Incumbents deutlich und sichert La Poste mit dem negativen Effizienzfaktor von – 0,3% für den Zeitraum 2006 bis 2008 trotz rückläufiger Sendungsmengen eine stabile Einnahmebasis. Damit sollen La Poste die für das Bestehen im Wettbewerb notwendigen Investitionen in das Postnetzwerk und die Produktionsanlagen ermöglicht werden.<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> vgl. ARCEP : ARCEP defines the framework for La Poste's tariffs for 2006 – 2008, Pressemitteilung vom 13.06.2006, <http://www.arcep.fr>

## **6. Großbritannien**

### **6.1 Marktzutrittsregulierung**

#### **6.1.1 Reservierter Bereich**

Seit dem 1. Januar 2006 gehört Großbritannien zu den wenigen EU-Mitgliedstaaten, in deren Postrecht dem historischen Anbieter - in Großbritannien ist dies Royal Mail - kein reservierter Bereich mehr vorbehalten ist. Diese komplette De-jure-Liberalisierung stand am Ende eines längeren Prozesses der Reduzierung des Monopols, der sich, vorangetrieben von der britischen Regulierungsbehörde Postcomm, in einigen Aspekten vom Mainstream der europäischen Entwicklung unterschied: Zum einen orientierte sich die Marktöffnung in Großbritannien weniger an sukzessiv abgesenkten Gewichts- und Preisschwellen, sondern an Produktkategorien, zum zweiten vollzog sie sich in weniger Etappen und zum dritten kam sie - gemessen am allgemeinen Zeitplan der EU-Postpolitik - früher zu ihrem endgültigen Abschluss.<sup>134</sup> Dessen ungeachtet dominiert Royal Mail de facto nach wie vor den Markt für Briefsendungen (s.u.) - und dies in ausgeprägterem Maße als es Incumbents in anderen EU-Mitgliedstaaten gelingt, selbst wenn diese, wie z.B. in Deutschland der Fall, noch über Monopolrechte verfügen.

Bis zum Inkrafttreten des Postal Services Act 2000<sup>135</sup> hatte Royal Mail das gesetzlich normierte exklusive Recht, Postsendungen mit einem Gewicht von weniger als 350 Gramm bzw. unterhalb eines Preises von 1 GBP zu befördern.<sup>136</sup> In den Folgejahren war dieses Monopol bis zu seiner Aufhebung zum Jahresende 2005 nicht mehr qua Postrecht festgeschrieben, sondern nur mehr durch Lizenzierungspraxis der Regulierungsbehörde umgesetzt. Ab dem 1. Januar 2003 wurden die Gewichts- und Preisgrenze des für Royal Mail reservierten Bereichs - insoweit im Einklang mit den Vorgaben der EU-Richtlinie - auf 100 Gramm und das Dreifache des Referenztarifs abgesenkt. Gleichzeitig vergab Postcomm jedoch ab diesem Zeitpunkt Lizenzen für konkurrierende Anbieter auch innerhalb des reservierten Dienstespektrums, sofern diese identische Sendungen ab einer Größenordnung von 4.000 Stück beförderten („bulk mailing licences“). Mit diesem Schritt wurden nach Einschätzung von Postcomm bereits 40% des Marktes für Briefsendungen für den Wettbewerb geöffnet.<sup>137</sup> Des Weiteren wurden

---

<sup>134</sup> Die Öffnung des britischen Postmarktes ist in einer Reihe von Darstellungen der Regulierungsbehörde dokumentiert, u.a. in Postcomm: The UK Letters Market 2000 - 2003. A Market Report, London 2004.

<sup>135</sup> Im weiteren abgekürzt mit „PSA“.

<sup>136</sup> Höherwertige Dienstleistungen, Dokumentenaustausch und Kurier- und Expressdienstleistungen waren bereits vor dem Postal Services Act liberalisiert. Vgl. Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 289

<sup>137</sup> Postcomm: The UK Letters Market 2000 - 2003. A Market Report, London 2004, S. 7. Diese Prozentangabe bezieht sich auf Sendungsvolumina. In Umsatzgrößen gerechnet umfasste der durch die „bulk mailing licences“ liberalisierte Bereich nach Auffassung von Postcomm 30% des Marktes für Briefsendungen.



Lizenzen an Konsolidierer („consolidation licences“) sowie an Anbieter spezialisierter Dienstleistungen („defined activities licences“) vergeben.

Eine ursprünglich für den Zeitraum von April 2005 bis April 2007 geplante weitere Liberalisierungsetappe unterblieb dann zugunsten der auf den Jahresbeginn 2006 vorgezogenen kompletten Freigabe des Wettbewerbs.<sup>138</sup>

## **6.1.2 Autorisierung**

Das in Großbritannien seit dem Jahr 2003 installierte Autorisierungsregime, das - die vollständige Marktöffnung flankierend - zum Jahresanfang 2006 modifiziert und ergänzt wurde, ist in der Systematik der EU-Postdiensterrichtlinie dem Modell der Einzelgenehmigungen zuzuordnen. Allgemeingenehmigungen oder Registrierungspflichten außerhalb des Lizenzverfahrens sind im britischen Postrecht nicht vorgesehen.<sup>139</sup>

### **6.1.2.1 Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung**

Die gesetzlichen Grundlagen des in Großbritannien praktizierten Autorisierungsverfahrens für Anbieter von Postdienstleistungen sind im wesentlichen in Teil II des Postal Services Act 2000 („Licences for Postal Services“) enthalten. Bei deren Konkretisierung und Ausgestaltung verfügt die Regulierungsbehörde über einen vergleichsweise großen Spielraum.

§ 6 Abs. 1 PSA bestimmt, dass niemand einen Brief von einem Ort zum andern befördern darf, sofern er nicht über eine Lizenz verfügt, die ihm dies erlaubt. In § 7 PSA und weiteren Vorschriften - insbesondere den definitorischen Festlegungen von § 125 PSA - wird diese allgemeine Maßgabe dahingehend eingeschränkt bzw. präzisiert, dass Lizenzen u.a. dann nicht erforderlich sind, wenn es um die Beförderung von

- Briefen mit einem Gewicht von mehr als 350 Gramm,
- Briefen mit einem Preis von über einem GBP,
- Dokumenten im Wege eines Austauschdienstes,
- Büchern, Katalogen, Zeitungen und Zeitschriften,
- abgehender grenzüberschreitender Post,
- Weihnachtskarten, sofern diese von wohltätigen Organisationen im Zeitraum vom 25. November bis 1. Januar versandt werden, und
- generell um Dienstleistungen außerhalb des Universaldienstespektrums

geht.

---

<sup>138</sup> Vgl. zur Begründung dieses Schritts: Postcomm: Giving Customers Choice: A Fully Open Postal Services Market. A decision document, London 2005

<sup>139</sup> Schriftliche Auskunft der Regulierungsbehörde Postcomm vom 02.05.2006

Anbieter, die innerhalb des lizenzpflichtigen Bereiches operieren wollen, haben bei der mit der Autorisierung beauftragten Regulierungsbehörde Postcomm einen schriftlichen Antrag auf Erteilung einer Lizenz zu stellen (§§ 11-12 Abs. 1 PSA).<sup>140</sup> Dieser muss ausführliche Informationen zum Antragsteller und zu den von diesem geplanten postalischen Dienstleistungen - u.a. zu deren geographischer Verortung und zum voraussichtlichen Starttermin - sowie einen Businessplan enthalten, der die wirtschaftliche Tragfähigkeit des vorgesehenen Geschäfts für mindestens ein Jahr zu begründen vermag. Des Weiteren sind Nachweise im Sinne polizeilicher Führungszeugnisse beizufügen sowie zu finanziellen Sicherheiten, mit deren Hilfe die korrekte Beförderung von Sendungen im Falle eines Marktaustrittes des Lizenznehmers garantiert werden kann.<sup>141</sup> Zudem müssen die Antragsteller Mechanismen beschreiben, mit denen sie den Anforderungen zweier seit Jahresbeginn 2006 in Kraft befindlicher „Codes of practice“ - zum Schutz der Integrität von Briefsendungen und zur Zusammenarbeit zwischen den Postunternehmen (s.u.) - Genüge zu tun gedenken. Für die Antragstellung ist eine Gebühr in Höhe von 1.000 GBP zu entrichten.

Lizenzanträge werden von Postcomm - ohne dass hierfür bestimmte Fristen fixiert sind<sup>142</sup> - geprüft und müssen erforderlichenfalls vom Antragsteller ergänzt werden. Ist die Regulierungsbehörde zur Auffassung gelangt, dass eine Lizenz erteilt werden kann, so eröffnet sie eine öffentliche Konsultation (§ 12 PSA) hierzu, die mindestens 28 Tage dauert und in der sich alle potenziell von der Lizenzvergabe betroffenen Akteure sowie „Postwatch“ als Vertretungsinstanz der Postkunden (§ 2 PSA) äußern können. Nach Abschluss dieser Konsultationsperiode und unter Berücksichtigung von deren Ergebnissen wird die Lizenz dann von Postcomm vergeben. Anträge können zurückgewiesen werden, wenn sich der Antragsteller - z.B. aufgrund von Vorstrafen - nicht als geeignet für die Erbringung der geeigneten Dienstleistungen erweist oder Anlass zu der Annahme gibt, die an die Lizenz gekoppelten Auflagen nicht erfüllen zu können.<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> Das Antragsformular sowie einschlägige Erläuterungen für Antragsteller („Guidance for Applicants“) sind auf der Postcomm-Website verfügbar ([www.postcomm.gov.uk/new-entrants-to-the-postal-market.html](http://www.postcomm.gov.uk/new-entrants-to-the-postal-market.html)).

<sup>141</sup> Die hier verlangte Garantieerklärung ist - den Postcomm-Erläuterungen für Antragsteller zufolge - standardmäßig wie folgt abgefasst: „We [name and address of bank/insurance company] hereby guarantee to Postcomm that in the event that [licensee] ceases to carry on business as a postal operator, we will, on receipt of a written demand from Postcomm, pay to a postal operator or postal operators nominated by Postcomm such sum or sums as Postcomm may require for the purpose of ensuring that postal packets in the licensee's care at the time of such cessation will be delivered to the places to which they are addressed. This guarantee shall continue until [a date no earlier than one year from the expiry of the previous guarantee or, where no previous guarantee exists, a date no earlier than one year from the grant of the licence ] or until an earlier date if Postcomm confirms in writing that it is no longer required after that date. The maximum aggregate sum payable under the guarantee shall be £[figure to be inserted in accordance with Condition 9 of the licence].“ Ecorys sieht in dieser Anforderung ein abschreckendes Moment für Start-up-Unternehmen, die in den Postmarkt einsteigen möchten (Ecorys: Barriers to competition in the German and UK postal market, Rotterdam 2005, S. 37).

<sup>142</sup> Schriftliche Auskunft der Regulierungsbehörde Postcomm vom 02.05.2006. In ihren Erläuterungen für Antragsteller gibt Postcomm eine durchschnittliche Dauer des Antragsprozesses von drei Monaten an.

<sup>143</sup> Schriftliche Auskunft der Regulierungsbehörde Postcomm vom 02.05.2006

Mit der Autorisierung, die von Postcomm auf Grundlage einer Standardlizenz<sup>144</sup> mit einer Gültigkeitsdauer von mindestens zehn Jahren erteilt wird, sind eine Reihe von Verpflichtungen verbunden, die - legitimiert durch eine entsprechende gesetzliche Ermächtigung (§ 13 PSA) - von der Regulierungsbehörde festgelegt wurden.<sup>145</sup> Zu diesen gehören

- die Installierung eines Beschwerdemanagementsystems;
- die Einhaltung der Regeln des Codes zum Schutz der Integrität von Briefsendungen, der u.a. Vorgaben enthält<sup>146</sup>
  - o zur Rekrutierung geeigneten Personals und zu dessen Aus- und Weiterbildung,
  - o zu disziplinarischen Mechanismen,
  - o zu Sicherheitsmaßnahmen<sup>147</sup> und zum Risikomanagement;
- die Einhaltung der Regeln des Codes zur Zusammenarbeit von Postunternehmen, die u.a. ein Kennzeichnungssystem für Briefsendungen und die effiziente und kundenfreundliche Behandlung von fehlgeleiteter Post zum Gegenstand haben;<sup>148</sup>
- die Erstattung ausführlicher und regelmäßiger - zum Teil vierteljährlicher - Berichte an die Regulierungsbehörde zu den Geschäftsaktivitäten des Lizenznehmers, zur Qualität der angebotenen Dienstleistungen, zu Kundenbeschwerden und zum Umgang mit den speziellen Anforderungen der beiden Codes of practice;
- die Zahlung einer jährlichen Lizenzgebühr in Höhe von 1.000 GBP im Falle eines Umsatzes von weniger als 10 Mio. GBP mit den lizenzierten Dienstleistungen.<sup>149</sup>

Die Einhaltung dieser Auflagen wird von Postcomm nach Maßgabe der Bestimmungen der §§ 26 ff. PSA kontrolliert. Dabei kann die Regulierungsbehörde im Falle eines Verstoßes gegen Lizenzauflagen Erzwingungsanordnungen erlassen (§ 27 PSA) und finanzielle Strafen bis zu einer Höhe von 10% der Umsatzsumme des Lizenznehmers verhängen (§ 30 PSA).

---

<sup>144</sup> Die Lizenz für Royal Mail weicht von der Standardlizenz für alle anderen Anbieter ab. Sie umfasst u.a. Vorgaben zum Universaldienst und zur Preiskontrolle (s.u.).

<sup>145</sup> Die nachfolgenden Angaben stützen sich im wesentlichen auf den Postcomm-„Guidance for Applicants“ sowie auf eine schriftliche Auskunft der Regulierungsbehörde vom 02.05.2006.

<sup>146</sup> Postcomm: Protecting the Integrity of Mail. A Code of Practice, London 2005

<sup>147</sup> Ersten Erfahrungsberichten zufolge sollen hier insbesondere die Vorgaben zur Überwachung der Räumlichkeiten, in denen Briefsendungen bearbeitet werden, erhebliche praktische Probleme auslösen.

<sup>148</sup> Postcomm: Common Operational Procedures - A Code of Practice, London 2005

<sup>149</sup> Liegen die Umsätze oberhalb der Schwelle von 10 Mio. GBP, so wird die jährliche Lizenzgebühr in Abhängigkeit von der genauen Umsatzhöhe und dem Marktanteil bestimmt. Dies trifft momentan jedoch nur für Royal Mail zu.

### **6.1.2.2 Praxis der Autorisierung**

Die Anzahl möglicher Lizenzen ist nach britischem Postrecht nicht begrenzt. Bis dato wurde noch kein Antrag auf Lizenzierung abschlägig beschieden.<sup>150</sup> Derzeit (Mai 2005) hat Postcomm insgesamt 16 Lizenzen vergeben, davon eine an den Incumbent Royal Mail.<sup>151</sup> Drei weitere Autorisierungen sind nach Angaben auf der Postcomm-Website gegenwärtig in Vorbereitung. Die lizenzierten Konkurrenten von Royal Mail bieten ihren Kunden überwiegend keine End-to-End-Services aus eigener Hand an, sondern konzentrieren sich auf Teile der postalischen Wertschöpfungskette und speisen ihre Sendungen an geeigneten Zugangspunkten in das Netz des historischen Anbieters ein.<sup>152</sup>

### **6.1.3 Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken**

Der Incumbent wird in seiner Lizenz<sup>153</sup> dazu verpflichtet, mit Kunden und lizenzierten Konkurrenten die Preise und Zugangsbedingungen zu seiner Infrastruktur auszuhandeln. Die Konditionen hierfür müssen die Kosten reflektieren und dürfen nicht diskriminierend sein; Royal Mail ist gehalten, die Verhandlungen darüber mit ehrlichen Absichten („in good faith“) zu führen. Falls dabei gleichwohl keine Einigung erzielt wird, kann Postcomm von einer der beteiligten Parteien als Entscheidungsinstanz angerufen werden. Letzteres war beispielsweise im Fall des von UK Mail beanspruchten Netzzugangs im Jahr 2003 der Fall.<sup>154</sup> Wenngleich solche Abkommen zwischenzeitlich vielfach zustande gekommen sind, gibt der gesamte Komplex der Zugangsregelungen in der Praxis immer wieder Anlass zu Auseinandersetzungen - z.B. wegen vorgeblich zu rigider Kontrollen der von Konkurrenten angelieferten Sendungen oder wegen Diskriminierung der Lizenznehmer - im Vergleich zu Kunden - oder Inanspruchnahme unfairer Wettbewerbsvorteile durch Royal Mail.<sup>155</sup> So verhängte Postcomm beispielsweise im Februar 2006 eine Strafe von 2,16 Mio. GBP gegen den Incumbent, da dieser nach Auffassung des Regulierers Informationen, welche er aus Access-Verhandlungen mit drei Konkur-

---

<sup>150</sup> Schriftliche Auskunft der Regulierungsbehörde Postcomm vom 02.05.2006

<sup>151</sup> Diese Anzahl wird von Marktbeobachtern als niedrig eingestuft: „Postcomm has frequently stressed that it wishes to encourage as much competition as possible in the UK’s mail market. So far it has granted only 16 licences in addition to that of Royal Mail (mittlerweile sind es wegen des Marktaustritts der Firma Express im November 2005 nur noch 15; Input Consulting). Are there barriers that have not been noticed or fully understood?“ (Ecorys: Barriers to competition in the German and UK postal market, Rotterdam 2005, S. 53).

<sup>152</sup> Schriftliche Auskunft der Regulierungsbehörde Postcomm vom 02.05.2006

<sup>153</sup> Die Bestimmung in „condition 9“ der Royal-Mail-Lizenz lautet u.a.: „... any person who is a postal operator or user (may) seek access to the Licensee’s postal facilities“.

<sup>154</sup> Vgl. hierzu Tim Walsh: Downstream Access to European Postal Networks. Lessons from the UK Experience, CERP-Plenary, Vilnius, 25-26<sup>th</sup> November 2004

<sup>155</sup> Vgl. hierzu Ecorys: Barriers to competition in the German and UK postal market, Rotterdam 2005, S. 39 ff.

renten gewonnen hatte, zu Abwerbungsversuchen gegenüber deren Kunden missbrauchte.<sup>156</sup>

Regulierter Zugang zu den Postfächern von Royal Mail ist im britischen Postrecht zwar nicht vorgesehen, aber offenbar auch kein strittiges Thema.<sup>157</sup>

#### **6.1.4 Marktanteile**

Ungeachtet der von Großbritannien beanspruchten Vorreiterrolle bei der Liberalisierung der europäischen Postmärkte sind die realen Verhältnisse auf dem britischen Briefmarkt noch weit von einem nachhaltigen Wettbewerb entfernt. Postcomm taxiert den Marktanteil von Royal Mail im Markt für Briefsendungen bis zu 350 Gramm Gewicht bzw. mit einem Preis von unter einem GBP für das Jahr 2005 auf 97,2%.<sup>158</sup> Konkurrierende End-to-End-Anbieter kommen auf einen Marktanteil von nur 1,6%, die restlichen 1,2% entfallen auf die Kategorie „Customer Direct Access“, in der auch die Aktivitäten von Konsolidierern erfasst sind.

### **6.2 Universaldienst**

#### **6.2.1 Umfang und Qualität des Universaldienstes**

Grundlage der Regulierung des Universaldienstes in Großbritannien ist der bereits erwähnte Postal Services Act aus dem Jahr 2000 mit verschiedenen Ergänzungen in den Folgejahren. Als Universaldienst wird in § 4 PSA das werktägliche Einsammeln, Sortieren und Zustellen von Postsendungen inklusive Einschreibesendungen zu einem einheitlichen, erschwinglichen Preis innerhalb Großbritanniens definiert. Die Lizenzvergabe zur Erbringung von Postdienstleistungen in Großbritannien erfolgt auf Basis des § 11 PSA und verpflichtet die Royal Mail Group zur Erbringung eines flächendeckenden Universaldienstes; die damit verbundenen Rechte und Pflichten werden im Rahmen der Lizenz von Royal Mail<sup>159</sup> vom 23. März 2001 (ergänzt am 1. April 2003) geregelt.

Bislang gehören sämtliche Briefprodukte von Royal Mail zum Universaldienst. Angesichts der vollständigen Liberalisierung des britischen Postmarktes ab 2006 hat die Regulierungsbehörde Postcomm nach einem einjährigen öffentlichen Review in 2004 eine Neudefinition der künftig im Rahmen eines Post-Universaldienst zu erbringenden

---

<sup>156</sup> Christopher Adams: Royal Mail dismisses Postcomm fine as „Monty Phytoneque“, Financial Times vom 18.02.2006

<sup>157</sup> Ecorys: Barriers to competition in the German and UK postal market, Rotterdam 2005, S. 42

<sup>158</sup> Postcomm: Postal market factsheet February 2006, S. 2. Die Angaben beziehen sich auf Sendungsmengen, die Messung wurde im dritten Quartal des Jahres 2005 vorgenommen.

<sup>159</sup> Zum Zeitpunkt der Lizenzerteilung firmierte Royal Mail unter der Bezeichnung „Consigna plc“.

Leistungen von Royal Mail beschlossen, die ab April 2006 gültig ist.<sup>160</sup> Demnach umfasst der Post-Universaldienst künftig folgende 5 Bereiche:

- Briefdienstleistungen bis 2 kg,
- Nicht-prioritäre Standardpaketsendungen bis 20 kg,
- Einschreib- und Wertsendungen,
- Eine Reihe von Dienstleistungen, die in besonderer Art die Sicherheit und Zuverlässigkeit von Briefsendungen sicherstellen,
- Internationale Postdienstleistungen.

Zudem gehören zum Universaldienst 2 Produkte für Massensendungen bis 2 kg (vorsortiert und unsortiert).<sup>161</sup>

Die hierunter fallenden Produkte von Royal Mail sollen weiterhin flächendeckend, zu landesweit einheitlichen Tarifen und erschwinglichen Preisen angeboten werden.

Die Regulierungsbehörde Postcomm weicht mit ihrer Definition des Universaldienstes von den Vorgaben der EU-Richtlinie ab, da First-Class Paketsendungen, ein Teil der Massensendungsprodukte bis 2 kg sowie Pressepost<sup>162</sup> bis 2 kg nicht Bestandteil der Universaldienstverpflichtung von Royal Mail sind.

Nach § 4 PSA erfordert der Post-Universaldienst die Zustellung mindestens einmal werktäglich (Montag bis Samstag) an der Wohn- oder Geschäftsadresse des Empfängers.

Mit der neuen Preisregulierung wurden auch die Laufzeitziele für eine Reihe von Produkten von Royal Mail festgelegt<sup>163</sup>:

- Briefsendungen müssen im Jahresdurchschnitt zu 93,0% (First Class Mail) am auf den Einlieferungstag folgenden Werktag ausgeliefert werden (D+1) bzw. zu 98,5% (Second Class Mail) am dritten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag zugestellt sein.
- Die Laufzeitziele für Massensendungen/Pressepost betragen zwischen 91,0% D+1 (First Class – Mailsort 1) und 97,5% D+3 (Second Class – Mailsort 2 + 3, Pressstream).
- Standard-Paketsendungen müssen zu 90% am dritten Werktag nach der Einlieferung zugestellt sein.

---

<sup>160</sup> Postcomm: Decision document: The UK's universal postal service, Juni 2004

<sup>161</sup> „Mailort 1400“ (Briefsendungen bis 2 kg die vorsortiert nach den 1.400 Zustellpunkten eingeliefert werden müssen, Mindesteinlieferungsmenge: 4.000 Briefsendungen bzw. 2.000 für die gleiche Postleitzahlenregion oder 1.000 Päckchen) und „Cleanmail“ (kein Vorsortieren erforderlich, Eingangsprodukt für Massensendungen, welches vorwiegend von kleineren Geschäftskunden genutzt wird, Mindesteinlieferungsmenge: 1.000 Stück), <http://www.postcomm.gov.uk/universal-service/defining-the-universal-service.html>

<sup>162</sup> Vgl. Postcomm: Decision document: The UK's universal postal service, Juni 2004, Ziffer 3.32f.

<sup>163</sup> Postcomm: Royal Mail Price and Service Quality Review. Final Proposals for Consultations, Dezember 2005, S. 209, S. 215

- Garantierte Zustellung am nächsten Tag des Produkts „Special Delivery“ muss zu 99,0% gewährleistet sein
- Grenzüberschreitende Sendungen in Europa müssen zu 85% am dritten Tag nach der Einlieferung zugestellt sein

Zusätzlich gelten weitere Qualitätsindikatoren, wie der Anteil der richtig zugestellten Sendungen (99,5%), der Anteil der vollständig durchgeführten Zustellgänge (99,9%) oder der Anteil der täglich geleerten Briefkästen (99,9%). Bei einer definierten Verfehlung der Qualitätsziele ist Royal Mail seit April 2006 zum Schadensersatz an die Kunden oder zur Senkung seiner Preise verpflichtet.<sup>164</sup>

### **6.2.2 Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)**

Nach Bedingung 3 der Royal Mail-Lizenz vom März 2001 muss eine an den Benutzerbedürfnissen ausgerichtete Anzahl von Zugangspunkten zum Postnetzwerk in Form von Postfilialen und Briefkästen unter Berücksichtigung der hiermit verbundenen Kosten verfügbar sein.

Diese Verpflichtung des Universaldiensteanbieters gilt als erfüllt, wenn

- Postfilialen, in denen alle Universaldienstleistungen angeboten werden, für 95% der Postnutzer in Großbritannien nicht mehr als 5 km entfernt sind und wenn innerhalb eines Postleitzahlgebietes 95% aller Postbenutzer eine solche Postfiliale im Umkreis von 10 km erreichen können,
- in jedem Postleitzahlgebiet<sup>165</sup>, in dem nicht weniger als 200 Zustellpunkte (Zustelladressen) pro Quadratkilometer bestehen, mindestens 99% der Nutzer einen Briefkasten in einem Umkreis von 500 m erreichen können.<sup>166</sup>

Wie in den meisten anderen Ländern der EU wird auch in Großbritannien im Zuge von Restrukturierungsmaßnahmen die Anzahl der Postfilialen auf ein Mindestmaß reduziert. Sofern die in der Lizenz vorgegebenen Anforderungen an die Dichte der Zugangsstellen zum Postnetz eingehalten werden, hat die Regulierungsbehörde Postcomm keine Eingriffsmöglichkeiten.<sup>167</sup>

## **6.3 Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung**

---

<sup>164</sup> Postcomm: Royal Mail Price and Service Quality Review. Final Proposals for Consultations, Dezember 2005, S. 209, S. 215

<sup>165</sup> Das zur ersten Ziffer des Postcodes zugeordnete Gebiet.

<sup>166</sup> Lizenz der Royal Mail vom 23. März 2001, Bedingung 3

<sup>167</sup> Schriftliche Auskunft der Regulierungsbehörde Postcomm vom 02.05.2006

Die Preisregulierung erfolgt im Rahmen der erteilten Lizenz an Royal Mail zur Erbringung des Universaldienstes durch die Regulierungsbehörde. Der Preisregulierung unterliegen alle inländischen Briefdienstleistungen von Royal Mail, mit Ausnahme des Produkts „Special Delivery“ (garantierte Zustellung am nächsten Werktag) sowie der Großteil ausgehender internationaler Briefsendungen. 90% des Briefumsatzes von Royal Mail kamen 2003/2004 aus den 31 preisregulierten Produkten.<sup>168</sup> Eingehende internationale Briefsendungen sowie die Paketpost („Parcelforce“) unterliegen nicht der Preisregulierung. Ausgenommen von der Preisregulierung sind auch alle neuen Produkte von Royal Mail<sup>169</sup>, weitere Ausnahmen von der Preisregulierung können von Royal Mail bei der Regulierungsbehörde beantragt werden. Ausschlaggebend für die Frage, ob bestimmte Produkte/Dienstleistungen von Royal Mail der Preisregulierung unterliegen, sind insbesondere die Wettbewerbsintensität in diesem Marktsegment, die ggf. eine Preisregulierung nicht mehr erforderlich macht, sowie die Sicherstellung des Universaldienstes.<sup>170</sup>

Die britische Regulierungsbehörde Postcomm verfolgt bei der aktuellen Preisregulierung erklärtermaßen folgende Ziele:<sup>171</sup>

- Sicherstellung eines Universaldienstes zu erschwinglichen und einheitlichen Preisen,
- Förderung eines effektiven Wettbewerbs,
- Regulierung durch Anreize, Regulierung erfolgt nur dort, wo notwendig,
- Transparenz und Objektivität.

Neben der Sicherstellung eines erschwinglichen Universaldienstes sollen Royal Mail ausreichende Umsätze zur Finanzierung ihrer Aktivitäten im Rahmen ihrer Lizenz und insbesondere zur Erbringung des Universaldienstes ermöglicht werden. Darüber hinaus werden bei der Preisregulierung die notwendigen Investitionen in das Postnetz sowie die Finanzierung der Pensionsverpflichtung von Royal Mail mit berücksichtigt.<sup>172</sup> Aus

---

<sup>168</sup> Postcomm: Royal Mail Price and Service Quality Review. Final Proposals for Consultations, Dezember 2005, S. 9

<sup>169</sup> Bereits im Vorfeld der Einführung des neuen Preissystems waren die Definitionskriterien für „neue Produkte“ strittig. Verschiedene Stakeholder haben Postcomm aufgefordert, einen verbindlichen Kriterienkatalog zu entwickeln, wann ein Produkt als neu gilt und somit nicht der Entgeltregulierung unterliegt. Damit sollte insbesondere verhindert werden, dass sich Royal Mail möglicherweise durch geringfügige Modifikationen an bestehenden Produkten der Preisregulierung entzieht. Vgl. dazu Postcomm: Royal Mail's Price and Service Quality Review 2006-2010, Licence Modifications Proposals, März 2006, S. 27ff.

<sup>170</sup> Postcomm: Royal Mail Price and Service Quality Review. Final Proposals for Consultations, Dezember 2005, S. 10

<sup>171</sup> Postcomm: Royal Mail Price and Service Quality Review. Final Proposals for Consultations, Dezember 2005, Ziffer S8 (Summary)

<sup>172</sup> „In setting the new price caps, Postcomm must have regard to the need of Royal Mail to finance its licensed activities, which include the universal service. Postcomm does this by ensuring that an appropriate allowance is made for Royal Mail's costs. This includes costs associated with capital upgrades and maintenance (capital expenditure). Postcomm has also ensured that the final proposals make an appropriate contribution to paying down the pension deficit. In addition, Postcomm has ensured that Royal Mail can earn a reasonable rate of return for its shareholder, consistent with its duties under the Postal Services Act 2000 to treat Royal Mail like an other commercial enterprise“ (Postcomm: Royal Mail Price and Service Quality Review. Final Proposals for Consultations, Dezember 2005, Ziffer S10 (Summary))



diesen unterschiedlichen Zielstellungen der Preisregulierung resultiert ein überaus komplexes Regulierungsregime für die Preise von Royal Mail.

Die Preise für Postdienstleistungen des Universaldiensteanbieters werden von der Regulierungsbehörde für einen bestimmten Zeitraum vorab festgelegt und werden damit Bestandteil der Postlizenz von Royal Mail. Wie auch bisher, erfolgt die Preisregulierung ab April 2006 bis März 2010 im Price-Cap-Verfahren für zwei Produktkörbe. Preissteigerungen sind demnach in Höhe des Handelspreisindex RPI („Retail Price Index“) minus eines Produktivitätsfaktors („X-Faktor“) möglich. Die Regulierungsbehörde hat für den Zeitraum 2006 bis 2010 folgende Preisveränderungsspielräume für Royal Mail festgelegt<sup>173 174</sup>:

Für den Privatkunden-Korb („captive basket“):

- Im ersten Jahr: RPI + 3,3%
- In den Folgejahren: RPI - 1,5%
- Im Durchschnitt: RPI + 0,5%

Für den Geschäftskunden-Korb („non-captive basket“)

- Im ersten Jahr: RPI + 3,3%
- In den Folgejahren: RPI - 3,5%
- Im Durchschnitt: RPI - 0,6%

Über alle Zeitperioden und Produktkörbe hinweg beträgt der durchschnittliche Price-Cap: RPI - 0,1%. Preiserhöhungen für einzelnen Produkte („rebalancing threshold“) sind um jährlich 3% über dem maximalen Preissteigerungsspielraum des Produktkorbes ohne vorherige Genehmigung der Regulierungsbehörde möglich. Die Preise für Briefmarken können in 2006 um maximal 2 Pence (=2,9 Cent) erhöht werden (für First Class Sendungen auf 32 Pence, für Second Class Sendungen auf 23 Pence). Bis 2010 können die Preise für First Class Briefsendungen auf maximal 36 Pence (52 Cent) erhöht werden, für Second-Class Briefsendungen auf höchstens 26 Pence (38 Cent). Damit wird Royal Mail im Jahr 2006 durch die Preisregulierung ein zusätzlicher Umsatz von 4% zur Finanzierung der erforderlichen Investitionen und eine Reduzierung des Pensionsdefizits ermöglicht.<sup>175</sup> Bei Abweichungen des der Preisregulierung zugrunde gelegten Briefvolumens um 2% nach unten sowie bei Abweichung des erwarteten Pensionsdefizits um 10% nach oben werden Royal Mail zusätzliche Preiserhöhungsspielräume zugestanden. Liegen die Sendungsmengen um 2% über den Planungen, so werden die dadurch erzielten Umsatzzuwächse teilweise über Preissenkungen wieder an die Kunden zurückgegeben.<sup>176</sup>

---

<sup>173</sup> Postcomm: Royal Mail Price and Service Quality Review. Final Proposals for Consultations, Dezember 2005, Ziffer S8 (Summary)

<sup>174</sup> Im vorherigen Zeitraum des Price-Cap-Verfahrens waren Preissteigerungen wie folgt möglich: April 2003 bis März 2004: +3%, April 2004 bis März 2006: RPI - 1%

<sup>175</sup> Postcomm: „Postcomm confirms price and service quality controls for Royal Mail“, Pressemitteilung / News Release vom 15.03.2006, [www.postcomm.gov.uk](http://www.postcomm.gov.uk)

<sup>176</sup> Postcomm: Royal Mail Price and Service Quality Review. Final Proposals for Consultations, Dezember 2005, S. 113f.

Die auf Grundlage des neuen Preisregimes vorgenommene Preisänderung von Royal Mail gilt vom 3. April 2006 nur bis zum 21. August 2006, weil ab diesem Datum das neue Preiskonzept „Pricing in Proportion“ in Kraft tritt und die Briefpreise sich dann nicht nur wie bisher am Gewicht, sondern - wie in den meisten Ländern üblich - auch an der Größe der Sendung orientieren werden.<sup>177</sup>

---

<sup>177</sup> vgl. dazu <http://www.royalmail.com/portal/rm/content2?catId=400105&mediaId=21100324>

## **7. Irland**

### **7.1 Marktzutrittsregulierung**

#### **7.1.1 Reservierter Bereich**

Der dem irischen Incumbent An Post vorbehaltene Bereich ist in Regulierung Nr. 8 des einschlägigen Rechtsdokuments mit dem Titel „European Communities (Postal Services) Regulations 2002“<sup>178</sup> normiert. Dieser Bestimmung zufolge sind Abholung und Sortierung, Transport und Zustellung von inländischen Briefsendungen<sup>179</sup> und eingehenden grenzüberschreitenden Briefsendungen<sup>180</sup> sowie von Direktwerbung<sup>181</sup> bis zu einer Gewichtsgrenze von 50 Gramm bzw. einer Preisgrenze des Zweieinhalbfachen des Tarifs für eine Briefsendung der ersten Gewichtsklasse in der schnellsten Zustellungskategorie<sup>182</sup> zum gegenwärtigen Zeitpunkt (März 2006) für An Post reserviert.

Mit Ausnahme des ausdrücklich erwähnten Dokumentenaustausches<sup>183</sup> sind in den „Regulations 2002“ keine weiteren Einschränkungen des so beschriebenen Monopols enthalten. Allerdings ist zum einen darauf hinzuweisen, dass Direktwerbung nicht generell, sondern nur unterhalb einer bestimmten, gemäß Nr. 3.2 der „Regulations 2002“ von der Regulierungsbehörde (ComReg) zu bestimmenden „signifikanten“ Stückzahl zum reservierten Bereich gehört. Diese Mindesteinlieferungsmenge wurde von ComReg im Jahr 2003 auf 2.000 Sendungen im Falle einer landesweiten bzw. 100 Sendungen bei einer regional begrenzten Zustellung festgesetzt.<sup>184</sup> Direktwerbung mit jeweils höheren Stückzahlen ist damit für den Wettbewerb geöffnet. Zum anderen gelten „value added services“ (z.B. mit garantierter Zustellung an einem bestimmten Tag bzw. zu einer bestimmten Zeit) - zumindest nach der Auffassung von ComReg, die auf eine entspre-

---

<sup>178</sup> Dieses „Statutory Instrument No. 616 of 2002“, das vom zuständigen Minister für Kommunikation, maritime und natürliche Ressourcen am 19. Dezember 2002 erlassen wurde, dient der Umsetzung der Richtlinie 97/67/EG in der Fassung der Richtlinie 2002/39/EG in irisches Recht.

<sup>179</sup> Eine „Briefsendung“ („item of correspondence“) ist in Regulierung 2.1 der „Regulations 2002“ in Übereinstimmung mit der Begriffsbestimmung in Art. 2 Nr. 7 der Richtlinie 97/67/EG definiert als „eine Mitteilung in schriftlicher Form auf einem physischen Träger jeglicher Art, die befördert und an die vom Absender auf der Sendung selbst oder ihrer Verpackung angegebene Anschrift zugestellt wird“. Bücher, Kataloge, Zeitungen und Periodika gelten - sowohl der irischen wie auch der „europäischen“ Definition zufolge - nicht als Briefsendungen.

<sup>180</sup> Abgehende grenzüberschreitende Briefsendungen sind seit dem 1. Januar 2004 gemäß Regulierung 8.1c der „Regulations 2002“ liberalisiert.

<sup>181</sup> Auch die Definition von „Direktwerbung“ („direct mail“) in den irischen „Regulations 2002“ stimmt mit der Begriffsfassung der Richtlinie 97/67/EG (Art. 2 Nr. 8) überein.

<sup>182</sup> Die Preisgrenze liegt gegenwärtig (März 2006) bei 1,20 EUR (2,5 mal 0,48 EUR); vgl. Commission for Communications Regulation: Consultation Paper - Postal Strategy Statement (2005-2007), Document No 05/59, 2. August 2005, S. 8

<sup>183</sup> „Document exchange is not reserved.“ („Regulations 2002“, Regulierung Nr. 8.2)

<sup>184</sup> Commission for Communications Regulation: Response to Consultation - Universal Service Obligation - Bulk Mail Access. Draft Direction to An Post, Document No 04/92, 1. September 2004, S. 12

chende Rechtsprechung verweist - als nicht zum reservierten Bereich gehörig.<sup>185</sup> Diese Liberalisierung „höherwertiger Dienstleistungen“ hat jedoch in Irland bis dato nicht zu relevanten Einbrüchen in das an sich monopolisierte Marktsegment geführt, wie sie in Deutschland (D-Lizenzen) zu beobachten sind. Faktisch wird diese Option ausschließlich von klassischen Kurierdienstleistern genutzt, die Marktdominanz von An Post bei Briefsendungen ist hierdurch nicht wahrnehmbar beeinträchtigt.<sup>186</sup>

Auch in Irland wurde der reservierte Bereich in den zurückliegenden Jahren Zug um Zug eingeschränkt. Die „European Communities (Postal Services) Regulations 2000“<sup>187</sup> normierten in Übereinstimmung mit den europäischen Vorgaben eine Gewichtsgrenze von 350 Gramm und eine Preisgrenze des Fünffachen des bereits erwähnten Referenzentgeltes; die „Regulations 2002“ senkten diese Limitierungen ab dem 1. Januar 2003 auf 100 Gramm bzw. das Dreifache des Vergleichstarifs ab. Seit dem 1. Januar 2006 ist der reservierte Bereich auf die heute geltenden Gewichts- bzw. Preissegmente (50 Gramm bzw. das Zweieinhalbfache des Referenzpreises) reduziert. Für das Ausland bestimmte Briefsendungen wurden zum Jahresbeginn 2004 - unabhängig von deren Preis und/oder Gewicht - für den Wettbewerb freigegeben.

Eine zeitliche Befristung der Geltungsdauer des reservierten Bereichs, wie diese das deutsche Postgesetz enthält, ist in den irischen Rechtsvorschriften nicht vorgesehen.

### **7.1.2 Autorisierung**

Das in Irland implementierte Verfahren zur Autorisierung von Anbietern postalischer Dienstleistungen soll nach Einschätzung von ComReg kein Lizenzierungssystem sein<sup>188</sup>, sondern orientiert sich im Grundsatz am Konzept der „Allgemeingenehmigung“ im Sinne der Richtlinie 97/67/EG.<sup>189</sup> Dieses wird aber - ähnlich wie in anderen EU-Mitgliedstaaten - dahingehend modifiziert, dass Bewerber oberhalb einer bestimmten Umsatzschwelle (s.u.) vor Aufnahme ihres Geschäftsbetriebes einer entsprechenden

---

<sup>185</sup> Vgl. Commission for Communications Regulation: Decision Notice & Response to Consultation - Regulation of Postal Services: Postal Service Authorisations, Reserved Area Controls & Levy Procedures, Document No 03/139r, 18. Dezember 2003, S. 18

<sup>186</sup> Dies ergibt sich u.a. aus den verfügbaren Daten zur Marktanteilsverteilung (s.u.) sowie aus einer Durchsicht der Tätigkeitsfelder der in Irland autorisierten Postdienstleister, die auf der ComReg-Website dokumentiert sind ([www.comreg.ie/postal\\_service/search.asp](http://www.comreg.ie/postal_service/search.asp)). Vgl. hierzu auch die Einschätzung von Ecorys: „In the distribution of items of correspondence and addressed direct mail, no single competitor exists.“ (Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 145)

<sup>187</sup> Statutory Instrument No. 310 of 2000

<sup>188</sup> „The Irish Government has decided not to introduce a system of licensing.“ (Commission for Communications Regulation: Decision Notice & Response to Consultation - Regulation of Postal Services: Postal Service Authorisations, Reserved Area Controls & Levy Procedures, Document No 03/139r, 18. Dezember 2003, S. 17)

<sup>189</sup> Eine „Allgemeingenehmigung“ ist nach Art. 2 Nr. 14 der Richtlinie 97/67/EG definiert als „Genehmigung, die aufgrund einer Gruppengenehmigung oder aufgrund allgemeiner Rechtsvorschriften ein Unternehmen davon entbindet, vor der Ausübung der aus der Genehmigung herrührenden Rechte die ausdrückliche Zustimmung der nationalen Regulierungsbehörde einzuholen“.

Genehmigung der Regulierungsbehörde bedürfen - eine nicht ganz konsistente Konstruktion, die sich mit dem in sich widersprüchlichen Terminus der „individuellen Allgemeingenehmigung“ bezeichnen lässt.<sup>190</sup>

### **7.1.2.1 Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung**

Die rechtlichen Vorgaben zur Autorisierung von Postdienstleistern in Irland sind im wesentlichen in Regulierung Nr. 7 („Postal Service Authorisations“) der „Regulations 2002“ enthalten.<sup>191</sup> Dieser zufolge hat ein Anbieter von Postdiensten, sofern er nicht Universaldienstbetreiber ist und einen Jahresumsatz von über 500.000 EUR (ohne Mehrwertsteuer) erzielt, bei der Regulierungsbehörde eine Genehmigung zu beantragen. Diese Autorisierungspflicht ist nicht, wie in Deutschland und weiteren EU-Mitgliedstaaten der Fall, auf bestimmte Marktsegmente - etwa das Universaldienstespektrum - beschränkt, sondern bezieht sich auf postalische Dienstleistungen aller Art.<sup>192</sup>

Das Antragsverfahren ist vergleichsweise einfach zu absolvieren und wird Bewerbern durch ausführliche Erklärungen und Checklisten der Regulierungsbehörde zusätzlich erleichtert.<sup>193</sup> Kommt die Regulierungsbehörde zu der Einschätzung, dass ein Bewerber die Voraussetzungen einer Genehmigung erfüllt, so hat sie diese zu erteilen. Hierzu bedarf es - neben weiterer Angaben zum Antragsteller und zur Art der beabsichtigten Angebote - einer schriftlichen Erklärung des Antragstellers, dass seine geplanten Dienstleistungen nicht im für An Post reservierten Bereich angesiedelt sind und diesen nicht verletzen. Wird eine Genehmigung verweigert oder entzogen, weil der Antragsteller bzw. Betreiber nach Auffassung der Regulierungsbehörde gegen seine Pflichten gemäß den „Regulations 2002“ (s.u.) verstoßen hat, so hat ComReg eine solche Entscheidung schriftlich zu begründen und muss auf etwaige Einwände des betroffenen Unternehmens binnen einer Frist von 28 Tagen reagieren. Bleibt ComReg in einem solchen Fall bei seiner Entscheidung, so kann der Bewerber bzw. Anbieter dagegen

---

<sup>190</sup> „... an authorization, which a member state considers to be a ‚general authorization‘ but which requires specific approval by government will be termed a ‚individual general authorization‘.“ (wik-Consult: Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef 2004, S. 54). Die Grenzen zwischen echten „Einzelgenehmigungen“ (Lizenzen) und solchen „individuellen Allgemeingenehmigungen“ sind in der Praxis fließend. Problematisch ist diese mangelnde Trennschärfe zwischen beiden Kategorien dann, wenn, wie in Irland der Fall, mittels individueller Allgemeingenehmigungen „lizenzähnliche“ Autorisierungsanforderungen auch für Dienstleistungen außerhalb des Universaldienstespektrums gestellt werden. Die EU-Richtlinie 97/67/EG sieht Lizenzen im Grundsatz nur „für nichtreservierte Dienste, die zum Universaldienst ... gehören,“ (Art. 9 Abs. 2) vor.

<sup>191</sup> Die weitere Darstellung basiert auf den Bestimmungen der Regulierung Nr. 7 der „Regulations 2002“.

<sup>192</sup> Dies ergibt sich aus den Definitionen der Begriffe „postal services“ und „postal items“ in Nr. 2.1 der „Regulations 2002“.

<sup>193</sup> Vgl. hierzu das ComReg-Dokument „Decision Notice & Response to Consultation - Regulation of Postal Services: Postal Service Authorisations, Reserved Area Controls & Levy Procedures, Document No 03/139r, 18. Dezember 2003“ sowie das Antragsformular ([www.comreg.ie/\\_fileupload/publications/ComReg03139ar.pdf](http://www.comreg.ie/_fileupload/publications/ComReg03139ar.pdf)) und eine Checkliste für Antragsteller ([www.comreg.ie/\\_fileupload/publications/ComReg03139b.pdf](http://www.comreg.ie/_fileupload/publications/ComReg03139b.pdf)) auf der ComReg-Website.

Rechtsmittel einlegen, wobei die Anordnung der Regulierungsbehörde in diesem Fall bis zu einer gerichtlichen Entscheidung ausgesetzt wird.

Im Unterschied zu Deutschland haben die Inhaber einer Genehmigung nach irischem Postrecht dafür laufende Gebühren zu entrichten. Die Rechtsgrundlage für diese findet sich im „Communications Regulations Act 2002“ (Nr. 30.2). Darin wird der Regulierungsbehörde die Berechtigung erteilt, zur Deckung ihrer Ausgaben von den Anbietern postalischer Dienstleistungen eine Abgabe zu erheben und hierfür eine entsprechende Verordnung zu erlassen. Die derzeit gültige Verordnung<sup>194</sup> sieht eine jährliche Zahlung von 15.000 EUR vor für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von 20 Mio. EUR oder mehr und von 1.000 EUR für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von weniger als 20 Mio. EUR.

Die Genehmigungen werden in schriftlicher Form erteilt<sup>195</sup> und gelten unbefristet. In den beigefügten Erläuterungen wird auf die Verpflichtung des Betreibers verwiesen,

- gemäß Regulierung Nr. 7.3 der „Regulations 2002“ Prozesse zum Umgang mit falsch zugestellter Post sowie zur Gewährleistung der Sicherheit und Vertraulichkeit der von ihm übermittelten Korrespondenz zu implementieren und diese ComReg mitzuteilen;
- gemäß Regulierung Nr. 15.1 der „Regulations 2002“ einen formellen „Code of Practice“ zum Umgang mit Kundenbeschwerden zu verabschieden.

Die Kontrolle, ob diese Verpflichtungen von den Inhabern einer Genehmigung eingehalten werden, obliegt laut dem „Communications Regulations Act 2002“ (Nr. 10.1.c) der Regulierungsbehörde.

### **7.1.2.2 Praxis der Autorisierung**

Die Anzahl möglicher Genehmigungen ist nach irischem Postrecht nicht beschränkt. Gegenwärtig (März 2006) verfügen allerdings nur 29 Unternehmen, die auf der ComReg-Website<sup>196</sup> gelistet sind, über eine Autorisierung für das Angebot von Postdienstleistungen gemäß Nr. 7 der „Regulations 2002“. In den letzten Jahren ist nach Einschätzung von Ecorys kein Unternehmen in den irischen Markt eingetreten, das in Konkurrenz zu An Post einen normalen Postdienst zur Verteilung von Briefsendungen und adressierter Direktwerbung offeriert.<sup>197</sup>

---

<sup>194</sup> Communications Regulation Act 2002 (Section 30) Postal Levy Order 2005 (Statutory Instrument No. 319 of 2005)

<sup>195</sup> Ein Muster der Genehmigung findet sich auf S. 55 des ComReg-Dokuments „Decision Notice & Response to Consultation - Regulation of Postal Services: Postal Service Authorisations, Reserved Area Controls & Levy Procedures, Document No 03/139r, 18. Dezember 2003.

<sup>196</sup> [www.comreg.ie/postal\\_service/searchservice.asp?PostalApplicantsID=&DomTrans=&PostalColID=&Submit=Continue+%3E%3E](http://www.comreg.ie/postal_service/searchservice.asp?PostalApplicantsID=&DomTrans=&PostalColID=&Submit=Continue+%3E%3E)

<sup>197</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 144

### **7.1.3 Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken**

Anders als in Deutschland existieren in Irland derzeit keine nationalen gesetzlichen Vorgaben, aus denen sich ein Anspruch von Wettbewerbern auf Zugang zum Netz von An Post ergibt oder ableiten ließe. Dies gilt auch für den Zugang zu Postfachanlagen und Informationen über Anschriftenänderungen. Für den Fall von ausgehandelten Teilleistungsverträgen zwischen einem Universaldiensteanbieter und Großkunden bzw. Konsolidierern - letztere sind ausdrücklich erwähnt -, verpflichtet Nr. 9.3 der „Regulations 2002“ den erstgenannten auf die Prinzipien der Transparenz und Nichtdiskriminierung, sowohl hinsichtlich der Tarife als auch der sonstigen Bedingungen. Seit geraumer Zeit versucht die Regulierungsbehörde allerdings, eine Verpflichtung auf Sicherstellung einer bestimmten Mindestanzahl von Zugangspunkten für Großeinlieferer als Bestandteil des obligatorischen Universaldienstangebots von An Post durchzusetzen.<sup>198</sup> Diesem Vorstoß ist jedoch bis dato ein Erfolg versagt geblieben.

Eine spezifische - und innerhalb der Europäischen Union einzigartige - Zutrittsschranke zum irischen Postmarkt stellt das Fehlen eines Postleitzahlensystems dar. Dies erschwert neuen, nicht mit den erforderlichen Kenntnissen der örtlichen Gegebenheiten vertrauten Anbietern die Zustellung von Postsendungen erheblich.<sup>199</sup> Nach langwierigen Konsultationen sollen laut Ankündigung des zuständigen Ministers nun zum 1. Januar 2008 Postleitzahlen eingeführt werden.<sup>200</sup>

### **7.1.4 Marktanteile**

Den von Ecorys erhobenen Daten zufolge betrug der Anteil von An Post in sämtlichen Marktsegmenten adressierter Korrespondenz im Inland (einschließlich Direktwerbung, ohne Express- und Kurierdienste) im Jahr 2004 jeweils 100%.<sup>201</sup>

---

<sup>198</sup> Vgl. Commission for Communications Regulation: Response to Consultation - Universal Service Obligation - Bulk Mail Access. Draft Direction to An Post, Document No 04/92, 1. September 2004

<sup>199</sup> Vgl. hierzu Commission for Communications Regulation: Report - Postcodes, Document No 05/07, 26. Januar 2005 und Postcode Working Group: An Examination of the issues in relation to the introduction of a postcode in Ireland. Report to Mr Noel Dempsey T.D., the minister for communications, marine and natural resources, o.O., o.J. (2005)

<sup>200</sup> Dempsey announces programme to introduce postcodes in Ireland by 1st January 2008, Pressemitteilung des Departments of Communications, Marine and Natural Resources vom 23. Mai 2005

<sup>201</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 151

## **7.2 Universaldienst**

### **7.2.1 Umfang und Qualität des Universaldienstes**

Die wesentlichen Bestimmungen zum Post-Universaldienst in Irland sind in der Rechtsnorm „European Communities (Postal Services) Regulations 2002“ enthalten. Regulierung Nr. 4 der „Regulations 2002“ garantiert allen Nutzern das Recht auf einen Universaldienst, welcher eine dauerhafte Erbringung von Postdienstleistungen zu einer vorgegebenen Qualität und zu erschwinglichen Preisen sicherstellt. Die Regulierungsbehörde ComReg wird ermächtigt, den Universaldienstanbieter An Post zur Einhaltung bestimmter Qualitätsnormen für Postdienstleistungen sowie zur Aufrechterhaltung eines den Nutzerbedürfnissen entsprechenden ausreichenden Zugangs zum Postnetz zu verpflichten.

Der Post-Universaldienst umfasst nach Regulierung Nr. 4.4 „Regulations 2002“

- Postsendungen bis 2 kg,
- Paketsendungen bis 20 kg sowie
- Einschreibe- und Wertsendungen.

Der Umfang des Universaldienstes bezieht sich auf nationale und internationale Postsendungen. Zu den Postsendungen und somit zum Spektrum des Universaldienstes gehören nach der Definition der irischen Rechtsnorm „Regulations 2002“ – die wortgleich der EU-Postdiensterrichtlinie 97/67/EG (Art. 2 Abs. 6) entnommen ist - auch Bücher, Kataloge und Pressepost.<sup>202</sup>

Die Annahme und Zustellung der Sendungen müssen an jedem Wochentag, mindestens an 5 Tagen pro Woche sichergestellt werden. Die Zustellung erfolgt an der Wohnung oder im Falle einer besonderen Beeinträchtigung an einer von der Regulierungsbehörde festgelegten Einrichtung. In ländlichen Gebieten kann An Post eine freiwillige Vereinbarung mit den Postkunden zur Zustellung der Sendungen an an der Grundstücksgrenze aufgestellte Briefkästen („roadside letterboxes“) abschließen.<sup>203</sup>

Nachdem die Laufzeiten für inländische Briefsendungen unterhalb des EU-Durchschnitts gefallen waren, hat die Regulierungsbehörde ComReg nach einem umfassenden Konsultationsprozess auf Grundlage der Regulierung Nr. 12.1 „Regulations 2002“ die Laufzeitvorgaben für prioritäre Einzel-Briefsendungen des Incumbents An Post auf das EU-Durchschnittsniveau angehoben und wie folgt festgelegt<sup>204</sup>:

---

<sup>202</sup> „‘postal item’ means an item addressed in the final form in which it is to be carried by the universal service provider and in addition to an item of correspondence, such an item also includes a book, catalogue, newspaper, periodical and postal package containing merchandise with or without commercial value” (Regulierung Nr. 2 der “Regulations 2002”).

<sup>203</sup> Commission for Communications Regulation: „Postal Services – Universal Service Obligation, Tariff Principles and miscellaneous issues“, Document No 03/50, 13. Mai 2003, Entscheidung Nr. 4, S. 57

<sup>204</sup> Commission for Communications Regulation: Quality of Service Target 2004, Single Piece Priority Mail, Document Nr. 04/56, 1. Juni 2004. An Post hat bei den Laufzeiten mit nachhaltigen Qualitätsprob-



Prioritäre Einzelbriefsendungen müssen im Jahresdurchschnitt zu 94% am Tag nach der Einlieferung (D+1) und zu 99,5% drei Tage nach der Einlieferung (D+3) zugestellt sein. Im grenzüberschreitenden Verkehr gelten die Bestimmungen der EU-Postdienstrichtlinie.

### **7.2.2 Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)**

Detaillierte Vorgaben zur Dichte des Postfilialnetzes macht die irische Regulierungsbehörde nicht. Aufgrund des gut ausgebauten Postnetzwerks ist die Sicherstellung einer ausreichenden Dichte an Zugangspunkten zum Postnetz offensichtlich kein besonderes Problem, dem sich die Regulierungsbehörde durch eine besondere Verpflichtung von An Post auf Grundlage der Regulierung Nr. 4.1.b.ii der „Regulations 2002“ widmen müsste.<sup>205</sup> Allerdings legt die ComReg beim Zugang zum Postnetz in Form von Briefkästen maximale Entfernungskriterien fest und macht Vorgaben zu den Standorten der Briefkästen. So soll in Städten mit über 1.500 Einwohnern ein Briefkasten in Nähe des Handelszentrums verfügbar sein, der frühestens um 17.30 Uhr geleert wird und für die dort eingeworfenen Postsendungen eine Zustellung am nächsten Werktag gewährleistet sein. In Städten soll der Weg zum nächsten Briefkasten maximal 1 km betragen, in ländlichen Gebieten nicht mehr als 3 km. Die Mitnahme von Briefsendungen durch den Postzusteller wird hierbei berücksichtigt. Im Umkreis von 100 m eines jeden Briefkastens soll es die Möglichkeit zum Kauf von Briefmarken geben, wobei dies nicht nur in einer Postfiliale, sondern ggf. auch an einem Automaten oder bei sonstigen Verkaufsstellen erfolgen kann.<sup>206</sup>

An Post verfügt über rund 1.400 Zugangsstellen zum Postnetz in Form von Postgeschäftsstellen. Ein Großteil des Postfilialnetzes machen die sogenannten 1.321 „sub-post offices“ aus, die von selbständigen „Postmastern“ im Auftrag von An Post betrieben werden. Zusätzlich bieten 161 Postagenturen bestimmte Postdienstleistungen an, die 88 größeren Postämter werden von An Post selbst betrieben. Über das Postfilialnetz werden eine Reihe von staatlichen Transferleistungen finanziell abgewickelt, die rund 70% des Gesamtumsatzes in den Postämtern oder „sub-post offices“ ausmachen. Diese Erträge sind in den letzten Jahren aber aufgrund sinkender Transaktionsvolumina und gezahlter Preise der staatlichen Auftraggeber rückläufig. Mit gleichzeitig steigenden Kosten des Filialnetzes hat diese Entwicklung zu hohen Verlusten in den zurückliegenden Jahren geführt. Daher steht das Filialnetz insgesamt unter großem Rationalisie-

---

lemen zu kämpfen. Einer ComReg-Pressemitteilung vom 06.04.2006 zufolge, hat An Post das vorgegebene Laufzeitziel erneut deutlich verfehlt und lediglich 73% der prioritären Einzelbriefsendungen am Tag nach der Einlieferung zugestellt.

<sup>205</sup> „Due to the well established postal access network throughout the country, the issue of ensuring adequate density of access points to the postal service is not a major issue of concern to ComReg.“ (Commission for Communications Regulation: „Postal Services – Universal Service Obligation, Tariff Principles and miscellaneous issues“, Document No 03/50, 13. Mai 2003)

<sup>206</sup> Commission for Communications Regulation: „Postal Services – Universal Service Obligation, Tariff Principles and miscellaneous issues“, Document No 03/50, 13. Mai 2003, Entscheidung 1, S. 55f.

rungsdruck, allerdings konnte die als Maßnahme zur Kostensenkung vorgesehene Umwandlung von Postämtern in „sub-post offices“ oder in Postagenturen wegen des Widerstands der Gewerkschaften nicht im geplanten Umfang realisiert werden.<sup>207</sup>

Deutlich reduziert wurde allerdings die Briefkastendichte auf das gesetzlich vorgeschriebene Mindestmaß. Während 2003 in Irland laut Geschäftsbericht von An Post 6.300 Briefkästen existierten, sind es heute nur noch 4.500.<sup>208</sup>

### **7.3 Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung**

Die Preisregulierung des Universaldiensteanbieters erfolgt in Irland auf der Basis verschiedener Rechtsnormen. Der „Postal & Telecommunications Services Act“ aus dem Jahr 1983 normiert die Erfordernis einer ex-ante Preisgenehmigung für Postdienstleistungen des reservierten Bereichs durch das Ministerium bzw. die Regulierungsbehörde. Der „Communications Regulations Act“ (§ 12 Abs. 1) weist der Regulierungsbehörde die Aufgabe zu, die Entwicklung im Postsektor zu fördern und im besonderen die Verfügbarkeit eines Post-Universaldienstes zu erschwinglichen Preisen zum Wohl aller Nutzer zu gewährleisten. Die Prinzipien der Preisregulierung sind in den „European Communities (Postal Services) Regulations 2002“ fixiert.

Nach § 70 (2) des Post & Telecommunications Services Acts in Verbindung mit Regulierung Nr. 8.4 der „Regulations 2002“ unterliegen Preiserhöhungen von Universaldienstleistungen innerhalb des reservierten Bereichs der vorherigen Genehmigung durch die Regulierungsbehörde. Die Preise für Universaldienstleistungen außerhalb des reservierten Bereichs können unter Beachtung der in Regulierung Nr. 9 definierten Preisprinzipien vom Universaldienstleister festgelegt und ex-post von der Regulierungsbehörde kontrolliert werden, die bei einem Verstoß gegen die Preisprinzipien nach Absprache mit dem zuständigen Minister für Kommunikation, maritime und natürliche Ressourcen entsprechende Maßnahmen zur Einhaltung der Preiskriterien ergreifen kann (Regulierung Nr. 8.6 der „Regulations 2002“).

Sämtliche Preise für Universaldienstleistungen müssen den in der EU-Postdiensterrichtlinie formulierten Prinzipien genügen, die in Regulierung Nr. 9 der „Regulations 2002“ Eingang in die einschlägige irische Rechtsnorm gefunden haben. Diesen Prinzipien zufolge müssen die Preise für Universaldienstleistungen für alle Nutzer erschwinglich und kostenorientiert<sup>209</sup> sowie transparent und nichtdiskriminierend sein.

---

<sup>207</sup> An Post: Annual Report 2004, S. 8

<sup>208</sup> <http://www.anpost.ie/AnPost/MainContent/About+An+Post/Fast+Facts/>

<sup>209</sup> § 13 Postal & Telecommunications Services Act verlangt zudem, dass die Preise von An Post auf das notwendige Mindestmaß begrenzt bleiben (“charges for services are kept at the minimum rates consistent with meeting approved financial targets”).

Die Preise müssen zudem einheitlich sein, was nicht die Möglichkeit zur individuellen Preisvereinbarung mit Kunden ausschließt. Solche individuellen Tarife für Großversender, Geschäftskunden oder Konsolidierern haben den Prinzipien der Transparenz und der Nichtdiskriminierung zu genügen und insbesondere die Kosteneinsparungen für den Universaldienstanbieter zu berücksichtigen, die er im Vergleich zur Erbringung der gesamten Leistungskette realisieren kann.

Preiserhöhungen für Universaldienstleistungen außerhalb des reservierten Bereichs sind der Regulierungsbehörde vor Inkrafttreten mitzuteilen. Plant der Universaldienstanbieter die Erhöhung seiner Entgelte innerhalb des reservierten Bereichs, so muss er der Regulierungsbehörde vorab einen detaillierten Bericht mit Kostennachweisen und Begründungen dieser Preisveränderung unterbreiten. Dieser Bericht muss insbesondere einen Vergleich des bisherigen und künftigen Preises mit einer detaillierten Kostenabschätzung der künftigen Leistungserbringung beinhalten.<sup>210</sup> Die Regulierungsbehörde kann den Vorschlag genehmigen oder abweisen.

Die Prüfung des Vorschlags erfolgt anhand folgender Kriterien:

- Sind die Vorschläge für die Briefdienstleistungen insgesamt vernünftig?
- Welche Auswirkungen hat der Preisvorschlag auf die Erbringung des Universaldienstes?
- Wie zuverlässig und von welcher Qualität sind die Kostendaten?
- Stimmt der Preisvorschlag mit den definierten Preisprinzipien überein?

Bei der Prüfung des Vorschlags werden zudem die Meinungen diverser Interessengruppen („interested parties“), wie Vertreter von Postunternehmen, Gewerkschaften, Verbraucher, Kunden und des Gewerbes, berücksichtigt.<sup>211</sup> Ggf. werden Preisgenehmigungen mit Auflagen für den Universaldienstleister verbunden.<sup>212</sup>

---

<sup>210</sup> Vgl. Commission for Communications Regulation: Accounting Direction, Document No. 01/74, 20. September 2001

<sup>211</sup> Zum Verfahren und zur Entscheidung der Regulierungsbehörde ComReg über einen aktuellen Antrag von An Post zur Erhöhung der Preise für Briefdienstleistungen siehe: Commission for Communications Regulation: Response to Consultation & Decision Notice – An Post Domestic Pricing Application 2005, Document No. 05/94, 20. Dezember 2005. In der aktuellen Entscheidung hat ComReg die beantragte Erhöhung der Preise für Standardbriefsendungen bis 50 Gramm (innerhalb des reservierten Bereiches) von 48 auf 60 Cent mit folgender (Kurz-) Begründung abgelehnt: “Based on the information currently available, ComReg shares, with many respondents to this consultation, the concern that An Post’s price increase proposals will lead to a ‘graveyard spiral’ of declining volumes, insufficient revenues to break-even, fuelling the need for further price increases. ComReg is therefore of the view that An Post’s proposals for the core domestic letter services are not reasonable, represent a potential threat, at the very least, to An Post’s ability to maintain the universal service, are not supported by appropriate costing data and fail to comply with the tariff principles. The majority of respondents with the exception of An Post and to a lesser extent the Communications Workers Union (CWU) supported ComReg’s view. It is for these reasons that ComReg has now decided that it cannot concur with any of the proposals for these services (both fully paid and discounted)” (Commission for Communications Regulation: Response to Consultation & Decision Notice – An Post Domestic Pricing Application 2005, Document No. 05/94, 20. Dezember 2005, S. 5)

<sup>212</sup> Commission for Communications Regulation: Response to Consultation & Decision Notice – An Post Domestic Pricing Application 2005, Document No. 05/94, 20. Dezember 2005, S. 27

## **8. Italien**

### **8.1 Marktzutrittsregulierung**

#### **8.1.1 Reservierter Bereich**

Im italienischen Postrecht ist das der Poste Italiane als historischem Anbieter exklusiv vorbehaltene Dienstespektrum im Grundsatz durch das Decreto Legislativo 261 vom 22. Juli 1999 beschrieben.<sup>213</sup> § 4 Abs. 1 DL 261/99 bestimmt - in Anlehnung an Art. 7 der Richtlinie 97/67/EU -, dass in einem zur Aufrechterhaltung des Universaldienstes erforderlichen Umfang die Abholung, Sortierung, der Transport und die Zustellung von inländischen und ein- und abgehenden grenzüberschreitenden Briefsendungen, auch solcher mit beschleunigter Beförderung, innerhalb bestimmter Preis- und Gewichtsgrenzen reserviert werden können. Gemäß § 2 Abs. 2b DL 261/99 obliegt es der Regulierungsbehörde - in Italien ist dies das Ministerium für Kommunikation - den genauen Umfang des Monopols festzulegen.<sup>214</sup> Seit Jahresbeginn 2006 ist die Gewichtsgrenze des reservierten Bereichs durch ministeriellen Erlass vom 29. Dezember 2005 auf 50 Gramm fixiert. Die Preisgrenze wird in Italien nicht, wie in den anderen EU-Mitgliedstaaten, als Multiplikator des europarechtlich vorgegebenen Referenztarifs, sondern mit einem fixen Betrag angegeben, der derzeit (März 2006) bei 1,50 EUR liegt.

Nicht monopolisiert ist der Dokumentenaustausch (§ 9 DL 261/99), die Direktwerbung (§ 23 Abs. 7 DL 261/99) sowie die Beförderung von Büchern, Katalogen, Zeitungen und Periodika (qua Definition in § 1 Abs. 2g DL 261/99). Ungeachtet der genannten Limitierungen ist die Beförderung von behördlicher Post aller Art jedoch der Poste Italiane vorbehalten (§ 4 Abs. 5 DL 261/99). Eine Liberalisierung „höherwertiger Dienstleistungen“ ist in Italien nur für ein begrenztes Spektrum - - die termingenaue Zustellung von Hybrid-Mail - nach einer Intervention der Europäischen Kommission erfolgt.<sup>215</sup>

---

<sup>213</sup> Im weiteren wird dieses Gesetzesdekret, das die grundlegenden postrechtlichen Bestimmungen für Italien enthält, mit DL 261/99 abgekürzt.

<sup>214</sup> Durch das Decreto Legislativo 384 vom 23. Dezember 2003 ist dieser Passus (§ 2 Abs. 2b DL 261/99) dahingehend erweitert worden, dass der Regulierungsbehörde zudem auch die Befugnis zu Kontrollen und Schutzmaßnahmen zur Einhaltung des reservierten Bereichs zugesprochen wird.

<sup>215</sup> „Die Kommission hat in ihrer Entscheidung 2001/176/EG in einem Verfahren nach Artikel 86 EG-Vertrag betreffend neue postalische Dienste mit vertraglich zugesicherter termingenaue Zustellung in Italien vom 20. Dezember 2000 (Abl. EG Nr. L 063 vom 3. März 2001, S. 59 – 66) festgestellt, dass das italienische Dekret Nr. 261 vom 22. Juli 1999 gegen Artikel 86 Abs. 1 i. V. m. Artikel 82 des EG-Vertrages verstößt, soweit dem traditionellen Postunternehmen Poste Italiane SpA die Postdienstleistungen der tag- bzw. termingenaue Zustellung elektronisch erzeugter Sendungen (sog. Hybrid-Post) vorbehalten werden. Italien wird darin verpflichtet, die der Poste Italiane SpA eingeräumten ausschließlichen Rechte für die tag- bzw. termingenaue Zustellung des Hybrid-Postdienstes aufzuheben und auch künftig keine solchen ausschließlichen Rechte mehr zu gewähren. Die italienische Regierung ist ihrer Verpflichtung durch ein Ministerialrundsreiben vom 18. Mai 2001 nachgekommen, welches allen neuen Anbietern einer tag- oder zeitgenauen Zustellung von elektronisch erzeugten Sendungen eine für

Die Einschränkung des Monopols folgte in Italien den europäischen Entwicklungen: Legte das Decreto Legislativo 261 ab Juli 1999 die Gewichtsgrenze auf 350 Gramm und den fünffachen Referenztarif fest (§ 4 Abs. 1 DL 261/99), so fixierte ein ministerieller Beschluss vom 18. Dezember 2002 das Gewichtslimit auf 100 Gramm und die preisliche Obergrenze des reservierten Bereichs auf 1,86 EUR. Letztere wurde aufgrund einer Absenkung des Tarifs für den Standardbrief von Poste Italiane per Ministeriumsentscheidung vom 13. Januar 2004 in einem Zwischenschritt auf 1,80 EUR reduziert. Der zitierte Erlass vom 29. Dezember 2005 beschrieb dann den seit dem 1. Januar 2006 gültigen Exklusivbereich des Incumbents.

Eine zeitliche Befristung des Monopols enthält das italienische Postrecht nicht. Allerdings schreibt § 23 Abs. 1 DL 261/99 vor, dass die Regulierungsbehörde, beginnend mit dem 1. Januar 2001, in einem dreijährigen Turnus den zur Aufrechterhaltung des Universaldienstes erforderlichen Umfang des reservierten Bereichs zu überprüfen und gegebenenfalls zu verändern hat. Die nächste Überprüfung dieser Art müsste zum Jahresbeginn 2007 erfolgen; Änderungen der entsprechenden nationalen Bestimmungen sind derzeit in Italien jedoch nicht vorgesehen.<sup>216</sup>

## **8.1.2 Autorisierung**

Im EU-Kontext lässt sich das in Italien implementierte Autorisierungsregime zum einen der Kategorie der „Einzelgenehmigungen“ (für Dienstleistungen innerhalb des Universaldienstebereichs), zum anderen derjenigen der „Allgemeingenehmigungen“ (für Dienstleistungen außerhalb des Universaldienstebereichs) in der Begrifflichkeit von Art. 2 Nr. 14 der Richtlinie 97/67/EG zuordnen.

### **8.1.2.1 Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung**

Basierend auf den Bestimmungen des Decreto Legislativo 261/99 folgt die Autorisierung postalischer Dienstleister im Detail vor allem den ministeriellen Dekreten Nr. 73 und Nr. 75 vom 4. Februar 2000.<sup>217</sup> § 2 Abs. 2m DL 261/99 weist der Regulierungsbehörde - mithin dem Kommunikationsministerium - die Aufgabe zu, individuelle Lizenzen für Anbieter von Dienstleistungen im Universaldienstebereich ebenso wie Allge-

---

ganz Italien gültige Allgemeingenehmigung gewährt.“ (Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post: Tätigkeitsbericht 2000/2001 der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post - Bericht nach § 81 Abs. 1 Telekommunikationsgesetz und § 47 Abs. 1 Postgesetz, Bonn 2001, S. 21).

<sup>216</sup> Schriftliche Auskunft des Ministerio delle Comunicazioni vom 27.03.2006.

<sup>217</sup> Decreto Ministeriale 4 febbraio 2000, n. 73: Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore postale (im weiteren abgekürzt: DM 73); Decreto Ministeriale 4 febbraio 2000, n. 75: Regolamento recante disposizioni in materia di autorizzazioni generali nel settore postale (im weiteren abgekürzt: DM 75).

meingenehmigungen für Dienstleistungen, die nicht in diesem Spektrum zu verorten sind, zu vergeben.

Nach § 5 Abs. 1 DL 261/99 bedarf das Angebot postalischer Dienstleistungen, die nicht reserviert und dem Universaldienstespektrum zuzuordnen sind, einer Einzellizenz. Legt man die Bestimmung des Universaldienstes, wie sie in § 3 Abs. 2 DL 261/99 erfolgt, zugrunde, so ist in Italien damit die Beförderung von

- Briefsendungen mit einem Gewicht zwischen 50 Gramm und 2 Kilogramm bzw. einem Preis von über 1,50 EUR,
- adressierten Büchern, Katalogen, Zeitungen, Periodika und Päckchen mit kommerziellem Inhalt bis zu einem Gewicht von 2 Kilogramm sowie
- Paketen bis zu einem Gewicht von 20 Kilo

ebenso lizenzpflichtig wie das Angebot eingeschriebener und Wertsendungen.

Die Einzelheiten der Antragstellung und der Lizenzvergabe regelt das ministerielle Dekret Nr. 73. Darin wird u.a. bestimmt, dass ein entsprechender Antrag persönlich oder per Einschreiben bei der Regulierungsbehörde einzureichen und mit den erforderlichen Informationen und Dokumenten zum Antragsteller und dessen Befähigung, die mit der Lizenz verbundenen Verpflichtungen (s.u.) zu erfüllen, sowie zu den beabsichtigten Dienstleistungsangeboten auszustatten ist (§ 2 Abs. 1 DM 73).<sup>218</sup> Der Antrag muss von der Regulierungsbehörde innerhalb von maximal 90 Tagen nach Eingang beschieden werden (§ 5 Abs. 3 DL 261/99 und § 2 Abs. 2 DM 73). Als möglichen Verweigerungsgrund nennt das Dekret Nr. 73 nur eine Verurteilung von Vertretern des antragstellenden Unternehmens zu einer Gefängnisstrafe von mehr als sechs Monaten (§ 2 Abs. 5 DM 73). Ohne Vorliegen der Lizenz dürfen die Bewerber nicht am Markt aktiv werden. Lizenzen haben eine Gültigkeitsdauer von längstens sechs Jahren, können aber erneuert werden (§ 2 Abs. 8 DM 73).

Auf der Grundlage einer entsprechenden Ermächtigung der Regulierungsbehörde (§ 15 DL 261/99 und § 5 DM 73) erlässt diese Dekrete zur Festlegung und Anpassung der für die Lizenzen zu erstattenden Gebühren. Einem Dekret vom 4. November 2002 zufolge müssen Antragsteller derzeit (März 2006) für den mit der Lizenzvorbereitung und -erteilung entstehenden Aufwand einen einmaligen Betrag in Höhe von 534 EUR (bei Änderungen der Lizenz 107 €) entrichten. Darüber hinaus wird ein jährlicher Betrag von 267 EUR sowie von zusätzlich je 107 EUR für jeden weiteren Geschäftsbetrieb eines Lizenzinhabers fällig.

Das Verfahren zur Erlangung von Allgemeingenehmigungen, welcher es für das Angebot aller nicht dem reservierten Bereich und dem Universaldienstespektrum zugehörigen Dienste bedarf, entspricht im wesentlichen dem *Procedere* im Falle einer Lizenz-

---

<sup>218</sup> Das Antragsformular ([www.comunicazioni.it/it/Img/41/Allegati%20al%20Decreto%2073.doc](http://www.comunicazioni.it/it/Img/41/Allegati%20al%20Decreto%2073.doc)) sieht unter anderem Angaben zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Antragstellers (Vorlage der Unternehmensbilanz) und eine Art polizeiliches Führungszeugnis sowie eine Erklärung des Antragstellers vor, die mit der Lizenz verbundenen Verpflichtungen zu erfüllen.

vergabe.<sup>219</sup> Allerdings unterscheiden das einschlägige Decreto Legislativo (§ 6 Abs. 2 DL 261/99) und das Ministerialdekret Nr. 75 (§ 1 DM 75) hier noch zwischen Genehmigungen, bei denen der Bewerber unmittelbar mit Einreichung der Antragsunterlagen und ohne weitere Benachrichtigung durch die Regulierungsbehörde seine Aktivitäten aufnehmen kann („autorizzazione generale ad effetto immediato“), und solchen, bei denen dies nach einer Frist von 45 Tagen möglich ist, sofern kein ausdrücklicher Widerspruch der Regulierungsbehörde erfolgt („autorizzazione generale“).

Die für Genehmigungen zu entrichtenden einmaligen Gebühren sind niedriger als diejenigen für Lizenzen: Das bereits erwähnte Dekret vom 4. November 2002 sieht hier aktuell einen Betrag von 267 EUR bei Antragstellung vor. Die jährlich fällig werdenden Gebühren für Genehmigungen entsprechen hingegen denjenigen des Lizenzspektrums (267 EUR plus je 107 EUR für weitere Geschäftsbetriebe).

Mit den Autorisierungen verbinden sich auch im italienischen Postrecht bestimmte Verpflichtungen. Eine potenzielle, bis dato in der Praxis jedoch nicht umgesetzte, Interessenten an einem Markteintritt gleichwohl eher abschreckende Auflage für Lizenznehmer bezieht sich auf deren mögliche Indienstnahme zur Erbringung von Universaldienstleistungen einschließlich entsprechender Qualitätsvorgaben (§ 5 Abs. 2 DL 261/99 und § 4 DM 73). Italien verpflichtet des Weiteren die Inhaber von Lizenzen zur Zahlung eines Beitrags in den - nur in diesem EU-Mitgliedstaat eingerichteten - Kompensationsfonds zur Finanzierung des Universaldienstes (§ 10 DL 261/99 und § 3 Abs. 1e DM 73). Diese Abgabe kann gemäß § 10 Abs. 2 DL 261/99 bis zu maximal 10% der mit den lizenzierten Dienstleistungen erzielten Bruttoeinnahmen betragen und wird jeweils rückwirkend von der Regulierungsbehörde festgesetzt. Für das Jahr 2003 wurden die Lizenznehmer beispielsweise per Beschluss des Kommunikationsministeriums vom 30. Juli 2004 zu einem Beitrag in Höhe von 3% des jeweiligen Bruttoumsatzes verpflichtet.<sup>220</sup>

Darüber hinaus müssen Lizenznehmer u.a.

- grundlegende Anforderungen im Sinne von Art. 2 Nr. 19 der Richtlinie 97/67/EG erfüllen (§ 3 Abs. 1a DM 73 und § 1 Abs. 2u DL 261/199);<sup>221</sup>
- allgemeine Geschäftsbedingungen mit Angaben zu Zugangsbedingungen, Preisen und Qualitätsstandards der angebotenen Dienstleistungen veröffentlichen und diese der Regulierungsbehörde übermitteln (§ 3 Abs. 1b DM 73);

---

<sup>219</sup> Das Antragsformular für Allgemeingenehmigungen findet sich gleichfalls auf der Website des Kommunikationsministeriums: [www.comunicazioni.it/it/Img/41/Allegati%20al%20Decreto%2075.doc](http://www.comunicazioni.it/it/Img/41/Allegati%20al%20Decreto%2075.doc).

<sup>220</sup> [www.comunicazioni.it/it/DocSupp/889/Deliberazione%2030%20luglio%202004.pdf](http://www.comunicazioni.it/it/DocSupp/889/Deliberazione%2030%20luglio%202004.pdf). Nach Angaben von Ecorys befinden sich in diesem Universaldienstefonds derzeit - vergleichsweise bescheidene - 100.000 EUR (Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 154).

<sup>221</sup> In § 1 Abs. 2u DL 261/199 sind u.a. die Vertraulichkeit der Korrespondenz, der Datenschutz, die Sicherheit des postalischen Netzes hinsichtlich des Transports gefährlicher Güter sowie Regionalplanung und Umweltschutz genannt. Die Vertraulichkeit der Korrespondenz und die Netzsicherheit werden als Anforderungen an alle Anbieter zusätzlich durch § 11 DL 261/199 in besonderem Maße hervorgehoben.

- ein Rechnungswesen betreiben, das zwischen den lizenzierten Dienstleistungen und den übrigen Geschäftsaktivitäten des Unternehmens trennt (§ 3 Abs. 1d DM 73);
- Prozeduren für ein Beschwerdemanagement einführen (§ 3 Abs. 1g DM 73).

Mit Ausnahme der Forderung nach einem adäquaten Rechnungswesen betreffen diese Verpflichtungen auch die Inhaber von Genehmigungen (§ 4 DM 75). Alle autorisierten Unternehmen unterliegen des weiteren der Auflage, die Regulierungsbehörde von Änderungen in Kenntnis zu setzen, die sich auf die Lizenz bzw. die erteilte Genehmigung beziehen (§ 2 Abs. 7 DM 73 bzw. DM 75).

Der Regulierungsbehörde obliegt es, die Einhaltung der mit der Lizenz verknüpften Verpflichtungen sicherzustellen (§ 2 Abs. 2n DL 261/99) und die Pflichtenerfüllung der Genehmigungsinhaber zu überwachen (§ 2 Abs. 2o DL 261/99). Zu diesem Zweck steht ihr auch ein Recht auf Zugang zu den Betriebsräumen der autorisierten Unternehmen sowie auf Einsichtnahme in dessen Geschäftsunterlagen zu (§ 7 DM 73 bzw. § 6 DM 75). Sanktionsmöglichkeiten im Falle eines Verstoßes gegen die mit der Autorisierung verbundenen Auflagen reichen bis hin zur Möglichkeit des Entzugs der Lizenz bzw. der Genehmigung (§ 8 DM 73 bzw. § 7 DM 75).

#### **8.1.2.2 Praxis der Autorisierung**

Das italienische Postrecht begrenzt die Anzahl möglicher Autorisierungen nicht. Im März 2006 waren in Italien insgesamt 213 Lizenzen, 1.155 Allgemeingenehmigungen und 56 Genehmigungen mit unmittelbarer Wirksamkeit (s.o.) erteilt. Die große Mehrzahl der autorisierten Unternehmen ist in begrenztem lokalem Rahmen tätig, viele davon als Express- und Kurierdienstleister.<sup>222</sup> Bis dato wurden noch keine Anträge auf Erteilung von Lizenzen und Allgemeingenehmigungen abgelehnt.<sup>223</sup>

#### **8.1.3 Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken**

Rechtlich begründete Ansprüche von Konkurrenten des Incumbents auf regulierten Zugang zu dessen Infrastruktur, auf den Zugriff zu bestimmten Bottleneck-Ressourcen (Postleitzahlen, Adressinformationen) oder auf die Inanspruchnahme von Teilleistungen sind im italienischen Postrecht nicht implementiert. Für Vereinbarungen der Poste Italiane mit Kunden oder anderen Anbietern von Postdienstleistungen verpflichtet ein ministerieller Beschluss vom 18. Dezember 2002 (DGRQS/2914) den Universaldienstbetreiber, die entsprechenden Preise und Bedingungen nach den Prinzipien der Transpa-

---

<sup>222</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 159

<sup>223</sup> Schriftliche Auskünfte des Ministerio delle Comunicazioni vom 27.03.2006. Eine Liste aller autorisierten Unternehmen ist auf der Website des Kommunikationsministeriums einsehbar unter <http://213.175.9.147/it/Img/41/aggiornamento%20elenco%20sito%20internet.xls>.



renz und der Nicht-Diskriminierung zu gestalten.<sup>224</sup> Nach Angaben von Ecorys haben die Wettbewerber von Poste Italiane bisher keine Anstrengungen unternommen, um regulierten Zugang zu erhalten.<sup>225</sup>

#### **8.1.4 Marktanteile**

Da momentan kaum Informationen über den italienischen Postmarkt vorhanden sind, bleibt die Schätzung und Angabe von Marktanteilen bis auf weiteres ein „tricky business“. <sup>226</sup> Genauere Angaben sollten jedoch binnen kurzem verfügbar sein, da das Kommunikationsministerium im November 2005 eine ausführliche Markterhebung in Angriff genommen hat, deren Ergebnisse gegenwärtig (März 2006) aber noch nicht verfügbar sind. <sup>227</sup> Nach momentanem Erkenntnisstand wird der Markt für Briefsendungen nach wie vor in hohem Maße durch die Poste Italiane beherrscht. Ecorys zufolge lag deren Marktanteil bei adressierter Korrespondenz im Jahr 2004 in einer Größenordnung zwischen 98 und 99%. <sup>228</sup>

## **8.2 Universaldienst**

### **8.2.1 Umfang und Qualität des Universaldienstes**

Die wesentlichen Regelungen zum Universaldienst in Italien sind im Decreto Legislativo 261 vom 22. Juli 1999 (DL 261/99) enthalten, das im Wesentlichen die Vorgaben – meist auch im Wortlaut – aus der EU-Richtlinie 97/67 EG übernommen hat. In § 3 DL 261/99 werden die Grundsätze des Universaldienstes definiert, der zu einer bestimmten Qualität, dauerhaft und an allen Orten des Landes zu erschwinglichen Preisen für alle Nutzer angeboten werden soll. Der Post-Universaldienst soll insbesondere Dienstleistungen offerieren, die den grundlegenden Bedürfnissen der Nutzer entsprechen und für jedermann verfügbar sind. Dabei sollen dem Grundsatz der Nicht-Diskriminierung folgend, gleichwertige Dienstleistungen allen Nutzern unter vergleichbaren Konditionen angeboten werden (§ 3 Abs. 5 DL 261/99). Mit der Erbringung des Post-Universaldienstes wird auf Grundlage des § 23 Abs. 2 DL 99/261 der Incumbent Poste Italiane

---

<sup>224</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen zur Preisregulierung in Abschnitt 8.3.

<sup>225</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 154

<sup>226</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 164

<sup>227</sup> Der Erhebungsbogen sowie weitere Informationen hierzu sind unter [www.comunicazioni.it/it/Files/13/36/questionario.xls](http://www.comunicazioni.it/it/Files/13/36/questionario.xls) auf der Website der Regulierungsbehörde einzusehen.

<sup>228</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 164

beträut. Das Ministerium für Kommunikation hat als Regulierungsbehörde per Dekret vom 20. April 2000<sup>229</sup> Poste Italiane hierfür eine Konzession mit einer Laufzeit von höchstens 15 Jahren erteilt, in der sie zur Erbringung des Universaldienstes und zur Beachtung der hierfür einschlägigen Rechtsnormen verpflichtet wird.

Der Post-Universaldienst in Italien umfasst gemäß § 3 Abs. 2 DL 261/99

- Briefsendungen bis 2 Kilogramm,
- Paketsendungen bis 20 Kilogramm sowie
- Einschreibe- und Wertsendungen.

Im Gegensatz zur EU-Postdiensterrichtlinie 97/67/EG, die in Art. 2 Abs. 6 zum Universaldienst Postsendungen bis 2 Kilogramm zählt, umfasst die Universaldienstverpflichtung von Poste Italiane lediglich Briefsendungen bis 2 Kilogramm. Definitionsgemäß ist damit der Versand von Büchern und Pressesendungen nicht Bestandteil des Post-Universaldienstes in Italien.

Das Zustellen an der Wohn- und Geschäftsadresse sowie das Einsammeln der Postsendungen des Universaldienstes muss an mindestens fünf Tagen pro Woche erfolgen (§ 3 Abs. 4 DL 261/99), tatsächlich werden in Italien jedoch an 6 Tagen pro Woche Postsendungen zugestellt.<sup>230</sup>

Die Qualität des Universaldienstes soll nach Anhörung des Nationalen Verbraucher- und Kundenrats durch die Regulierungsbehörde in Übereinstimmung mit den EU-Vorgaben definiert werden. Insbesondere sollen sich die Qualitätsstandards – so § 12 DL 261/99 - auf die Laufzeiten und die Zuverlässigkeit der Dienstleistungen beziehen und von der Regulierungsbehörde kontinuierlich überwacht werden, welche ihre Ergebnisse jährlich veröffentlicht. Sofern notwendig, kann die Regulierungsbehörde Maßnahmen zur Einhaltung der Qualitätsstandards ergreifen (§ 12 DL 261/99).

---

<sup>229</sup> Ministero delle Comunicazioni, Decreto 17.04.2000: Conferma della concessione del servizio postale alla società Poste italiane S.p.a. Gazzetta Ufficiale n. 102 del 4-5-2000

<sup>230</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 153

Die Laufzeitvorgaben für Postsendungen wurden von der Regulierungsbehörde in der Qualitätscharta des öffentlichen Postdienstes<sup>231</sup> festgelegt und sind Bestandteil des Programmvertrags 2003-2005 mit Poste Italiane.<sup>232</sup> Die Laufzeitziele für Postsendungen wurden dort im Zeitverlauf erhöht, um somit den Universaldiensteanbieter zu einer kontinuierlichen Qualitätsverbesserung zu verpflichten. Für das Jahr 2005 legt § 6 des Programmvertrags folgende maximale Laufzeiten fest:

- Gewöhnliche Briefsendungen müssen zu 94% am dritten Werktag nach der Einlieferung (D+3) zugestellt sein und zu 99% am fünften auf den Einlieferungstag folgenden Werktag (D+5).
- Prioritäre Briefsendungen müssen mindestens zu 88% am ersten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag (D+1) zugestellt sein und zu 99% am dritten Werktag nach der Einlieferung (D+3)
- Einschreibesendungen müssen zu 92,5% am dritten Tag nach der Einlieferung beim Empfänger sein (D+3) und zu 99% am fünften Werktag nach der Einlieferung (D+5).
- Normale Paketsendungen müssen zu 93% am fünften Werktag nach der Einlieferung zugestellt sein (D+5).

### **8.2.2 Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)**

Wie erwähnt, beziehen sich die Qualitätsvorgaben für die Universaldienstleistungen im Wesentlichen auf die Laufzeit von Postsendungen, eine Regelung zur Dichte von Briefkästen und Postämtern besteht in Italien nicht.<sup>233</sup> Der Programmvertrag verpflichtet Poste Italiane sogar ausdrücklich, seine Kosten im Zusammenhang mit der Erbringung des Universaldienstes durch Rationalisierungsmaßnahmen – auch im Bereich des Postfilialnetzes - zu beschränken. Poste Italiane ist nach § 6 Abs. 2 des Programmvertrags verpflichtet eine alljährlich aktualisierte Liste von denjenigen Postämtern und Zustell-einrichtungen vorzulegen, die in entlegenen Gebieten liegen und nicht wirtschaftlich betrieben werden können. Innerhalb der nachfolgenden 90 Tage muss ein Maßnahmenplan für die „progressiv durchzuführende Rationalisierung“ dieser Postämter unter Wahrung des Grundsatzes des diskriminierungsfreien Zugangs zum Postnetz gemäß § 2 DL 261/99 vorgelegt werden. Eine aus dieser Rationalisierungsvorgabe resultierende Schließung von Postämtern ist nach § 6 Abs. 4 des Programmvertrags nur möglich, sofern dies der Behörde im Voraus mitgeteilt wird. Nach Auskunft des Ministeriums für Kommunikation finden derzeit (März 2006) Runde-Tisch-Gespräche statt, um angemess-

---

<sup>231</sup> Dekret des Ministeriums für Kommunikation vom 26. Februar 2004 “Carta della qualità del servizio pubblico postale”

<sup>232</sup> Programmvertrag 2003 – 2005 zwischen dem Ministerium für Kommunikation zusammen mit dem Wirtschafts- und Finanzministerium und der Aktiengesellschaft Poste Italiane, 1. Juni 2004 ([www.comunicazioni.it/it/DocSupp/859/Contrato%20di%20programma%202003-2005.pdf](http://www.comunicazioni.it/it/DocSupp/859/Contrato%20di%20programma%202003-2005.pdf))

<sup>233</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 153, schriftliche Auskunft des Ministerio delle Comunicazioni vom 27.03.2006

sene und vernünftige Kriterien zur Regelung der Zugangsstellen /-punkte herauszuarbeiten. Diese Kriterien sollen v.a. die demographischen, sozialen und landesspezifischen Gegebenheiten in Italien mit berücksichtigen.<sup>234</sup>

Die Anzahl der Postämter („Uffici postali“) ist in Italien in den letzten Jahren mit knapp 14.000 konstant geblieben, Postagenturen sind in Italien nicht verbreitet.<sup>235</sup>

### **8.3 Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung**

Die Preisregulierung in Italien erfolgt mit einem differenzierten Price-Cap-Modell. § 13 Abs. 1 DL 261/99 zufolge ist die Regulierungsbehörde befugt, nach Anhörung des Beirates für die Regulierung von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse (NARS)<sup>236</sup>, Höchstpreise für Universaldienstleistungen des reservierten Bereiches festzulegen, die sowohl konform mit den Richtlinien des Interministeriellen Ausschusses für Wirtschaftsplanung (CIPE)<sup>237</sup> sein sollen, als auch die Kosten der Dienstleistung und die Effizienzziele des Universaldiensteanbieters berücksichtigen sollen. Auch für die Preise von Universaldienstleistungen außerhalb des reservierten Bereiches soll die Regulierungsbehörde Höchstpreise festlegen, die konsistent mit denen der Preisstruktur des reservierten Bereiches sein sollen. Die Preise für Post-Universaldienstleistungen sollen die in der EU-Richtlinie 97/67/EG definierten Prinzipien erfüllen, also erschwinglich, kostenorientiert und - sofern individuelle Preise mit Kunden vereinbart werden - transparent und nicht-diskriminierend sein (§ 13 Abs. 3 DL 261/99).

Der Programmvertrag 2003 – 2005 ermöglicht es Poste Italiane, in Abhängigkeit vom Sendungsvolumen und bei entsprechenden Teilleistungen des Kunden bei Annahme und Auslieferung geringere Tarife und Preise anzusetzen, die den realisierbaren Einsparungen entsprechen. Die Preise müssen gerecht, objektiv und transparent sein. Poste Italiane verpflichtet sich zu Gunsten der Kunden eine Gleichbehandlung in Form gleicher Konditionen sicherzustellen und jedwede ungerechtfertigte Ungleichbehandlung zu vermeiden (§ 7 Abs. 3 Programmvertrag). Poste Italiane muss die Preiskriterien sowie die Konditionen, die Großkunden gewährt wurden, der Regulierungsbehörde melden. Die Preise und Konditionen müssen veröffentlicht werden und gegenüber allen Kunden zur Anwendung gebracht werden, für die die gleichen Bedingungen vorliegen (§ 7 Abs. 4 Programmvertrag).

---

<sup>234</sup> schriftliche Auskunft des Ministerio delle Comunicazioni vom 27.03.2006

<sup>235</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 163, Aktuelle Zahlen bei [www.poste.it/en/azienda/numbers.shtml](http://www.poste.it/en/azienda/numbers.shtml)

<sup>236</sup> „Nucleo di consulenza per la regolazione dei servizi di pubblica utilità“ (NARS)

<sup>237</sup> „Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica“ (CIPE)

Die Preisänderungsspielräume für Post-Universaldienstleistungen werden alle drei Jahre durch Beschluss des Interministeriellen Ausschusses für Wirtschaftsfragen (CIPE)<sup>238</sup> festgelegt, die dann in den Programmvertrag mit dem Universaldienstleister Poste Italiane übernommen werden. Der aktuelle Programmvertrag 2003 – 2005 macht in § 7 Abs. 2 die Preisgestaltungsspielräume ( $T_n$ ) für Universaldienstleistungen von folgenden Faktoren abhängig:

- der Inflationsrate (tatsächliche Inflationsrate  $P$ , geschätzte Inflationsrate  $P^*$ ),
- dem Produktivitätsfortschrittsfaktor ( $X$ ),<sup>239</sup>
- der Abweichung von der Qualitätsverpflichtung ( $\Delta Q$ ), gewichtet mit einem Koeffizienten  $\alpha$ , der die Kosten für die Erreichung der Qualitätsziele berücksichtigt,<sup>240</sup>
- der Differenz zwischen der tatsächlichen und geschätzten Inflationsrate des Vorjahres ( $P_{n-1} - P^*_{n-1}$ ).

Die Berechnung des Preisgestaltungsspielraumes erfolgt nach folgender Formel

$$T_n = T_0 [(1 + P^*_n - x + \alpha \Delta Q) + (P_{n-1} - P^*_{n-1})]$$

Damit ist in Italien eine Preiserhöhung für Universaldienstleistungen generell im Umfang der Inflationsrate abzüglich des Produktivitätsfortschrittes möglich. Allerdings hat – ähnlich wie in Portugal und Belgien – die Erreichung bzw. die Verfehlung von definierten Qualitätszielen Auswirkungen auf den Preisgestaltungsspielraum. Werden Qualitätsvorgaben verfehlt, so reduziert sich der Preiserhöhungsspielraum, wird die vorgegebene Qualität übertroffen, so erweitert sich der Preiserhöhungsspielraum. Der Bezugstarif ( $T_0$ ) für den jährlich neu zu berechnenden Preisänderungsspielraum ( $T_n$ ) wird zu Beginn eines jeden Dreijahreszeitraumes neu festgelegt.

Der Preis für Standardbriefsendungen bis 20 Gramm ist in Italien zwischen 1998 und 2003 konstant geblieben und wurde im Rahmen des aktuellen Preisregimes von 0,62 EUR auf 0,60 EUR gesenkt.<sup>241</sup>

---

<sup>238</sup> CIPE: Linee guida regolazione del settore postale, Nr. 77/2003, 29. September 2003

<sup>239</sup> „Der Koeffizient ‚x‘ entspricht der Quote der Wiedergewinnung der Produktivität, die auf den Endverbraucher übertragen wird, zu verstehen als eine geringere Anhebung der Tarife. Dieser Koeffizient kann positive Werte annehmen, sobald ein Gleichgewicht zwischen Kosten und Erlösen im Zusammenhang mit dem Universalpostdienst eintritt, abzüglich der Zuweisungen vom Staat entsprechend dem nachfolgenden Artikel 8.“ (Auszug aus § 7 Abs. 2 Programmvertrag 2003 – 2005, eigene Übersetzung)

<sup>240</sup> „‚Delta Q‘ entspricht der Korrektur (nach oben oder nach unten), die sich aus dem Vergleich ergibt (der alljährlich im Rahmen der Berechnung des Price-cap stattfindet), und zwar zwischen den Ergebnissen und den Verpflichtungen zur Qualität gem. Art. 4; hierauf findet ein Koeffizient ‚Alpha‘ Anwendung, unter Einschätzung der Daten des Unternehmensplanes, entsprechend dem Verhältnis zwischen den höheren Kosten, die durch die Gesellschaft zu tragen waren bzw. vermieden wurden, um Qualitätsergebnisse zu erreichen, und die oberhalb oder aber unterhalb der vereinbarten Werte zu liegen kommen, und auf der anderen Seite den Gesamtkosten des Universaldienstes.“ (Auszug aus § 7 Abs. 2 Programmvertrag 2003 – 2005, eigene Übersetzung)

<sup>241</sup> wik-Consult: Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef 2004, S. 162, [www.poste.it/postali/prioritaria/tariffe.shtml](http://www.poste.it/postali/prioritaria/tariffe.shtml)

## **9. Niederlande**

### **9.1 Marktzutrittsregulierung**

#### **9.1.1 Reservierter Bereich**

Die Niederlande hatten bereits 1989 den Briefmarkt für Sendungen über 500 Gramm geöffnet und seither, den EU-Vorgaben folgend, das Briefmonopol schrittweise weiter eingeschränkt. Seit dem 1.1.2006 umfasst der für den Incumbent TPG Post reservierte Bereich gemäß § 2 des niederländischen Postgesetzes („Postwet“)<sup>242</sup> folgende Postdienstleistungen und Rechte:

- nationale und eingehende grenzüberschreitende Briefsendungen bis zu 50 Gramm und dem zweieinhalbfachen Preis einer Briefsendung der niedrigsten Gewichtsklasse,<sup>243</sup>
- das alleinige Recht zur Aufstellung von Briefkästen auf öffentlichen Flächen und Straßen;
- das exklusive Recht zur Herausgabe von Briefmarken mit dem Portrait der Königin und der Bezeichnung „Niederlande“.

Nicht zum reservierten Bereich gehören der Dokumentenaustauschdienst sowie adressierte Drucksachen<sup>244</sup> wie Werbesendungen, Zeitungen und Zeitschriften, deren Beförderung und Zustellung schon immer für den Wettbewerb geöffnet waren. Einer Einschätzung von TPG zufolge sind damit seit Jahresbeginn 2006 in der Summe 47% des niederländischen Marktes für adressierte Briefsendungen liberalisiert.<sup>245</sup>

Die weiteren Schritte zur vollständigen Liberalisierung des Postmarktes hat das Ministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten in einem 2004 veröffentlichten Post-Memorandum<sup>246</sup> skizziert, das als Grundlage für den Entwurf eines neuen Postgesetzes diente, welches 2006 dem Parlament vorgelegt werden soll. Nach den Vorschlägen des Ministeriums soll die Marktöffnung baldmöglichst realisiert werden. Das Post-Memorandum empfiehlt eine Marktöffnung zum 1. April 2007, sofern die wichtigen Briefmärkte in

---

<sup>242</sup> Vgl. hierzu auch Abschnitt 9.2 zu den analogen Bestimmungen in der Konzession von TPG Post.

<sup>243</sup> Die Preisgrenze liegt derzeit (April 2006) bei 0,97 Euro (2,5 mal 0,39 Euro für Standardbriefsendungen bis 20 Gramm).

<sup>244</sup> Unter dem Begriff „adressierte Drucksachen“ wird v.a. adressierte Direktwerbung verstanden. Inhaltsgleiche Briefsendungen („Drucksachen“) zählen zu den Briefsendungen und damit zum reservierten Bereich (vgl. Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 200).

<sup>245</sup> zitiert nach Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 204

<sup>246</sup> Das Dokument ist samt ergänzenden Erläuterungen über die Website des Ministeriums zugänglich ([www.ez.nl/content.jsp?objectid=20863](http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=20863)). Vgl. zur aktuellen niederländischen Postpolitik auch die im Auftrag des Ministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten erstellte Studie von Ecorys: Barriers to competition in the German and UK postal market, Rotterdam 2005 (Dezember).

Großbritannien und Deutschland ebenfalls vorzeitig liberalisiert werden. Für den Fall, dass diese Liberalisierung jedoch nicht eintreten sollte, will sich das Ministerium das Recht auf eine „Notbremse“ ausbedingen, um die vollständige Marktöffnung in den Niederlanden gegebenenfalls doch noch zu vertagen. Großbritannien hat die Briefmarkoliberalisierung allerdings bereits zum 1.1.2006 vollzogen, laut Postgesetz läuft die Exklusivlizenz der Deutschen Post AG zum 31.12.2007 aus, so dass nach jetzigem Stand die Voraussetzungen für eine baldige Liberalisierung des niederländischen Postmarktes gegeben sein dürften.

### **9.1.2 Autorisierung**

In den Niederlanden ist für die Erbringung von Postdienstleistungen außerhalb des reservierten Bereichs keinerlei Autorisierung erforderlich.<sup>247</sup> Allerdings sind in einem aktuellen Gesetzesentwurf Änderungen bei der Marktzutrittsregulierung geplant. So sollen Postdienstleistungsunternehmen, die Sendungen bis 2 Kilogramm befördern und zustellen, sich vorher registrieren und - analog zu den Telekommunikationsunternehmen in den Niederlanden - einen Beitrag zur Finanzierung der Regulierungsbehörde leisten. Jedoch soll die geplante Registrierungspflicht unterhalb einem Lizenzierungsmodell bleiben, bei dem der Markteintritt mit bestimmten Auflagen und einer vorherigen Genehmigung verbunden wäre.<sup>248</sup>

### **9.1.3 Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken**

Teilleistungen sind in den Niederlanden nur insoweit reguliert, als die direkte Einlieferung von Großversendern und Konsolidierern bei den Sortierzentren des Universaldiensteanbieters durch vertragliche Vereinbarungen zwar möglich, aber nicht verpflichtend geboten ist. Die den Großkunden und Konsolidierern im Verhandlungswege gewährten Rabatte und Konditionen müssen - so die Auflage in der Konzession von TPG Post - transparent sowie nicht-diskriminierend sein und die erbrachten Teilleistungen der Kunden berücksichtigen.<sup>249</sup>

Einen gesetzlich normierten Zugang sieht das niederländische Postrecht bislang nur für die Postfachanlagen des Universaldiensteanbieters TPG Post vor, zu denen den Wettbewerbern Zugang - gleichfalls zu objektiv gerechtfertigten und nicht-diskriminierenden Bedingungen - gewährt werden muss (§ 2d Postgesetz). Auch für die Zukunft plant das für die Postpolitik zuständige Ministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten keinen

---

<sup>247</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde OPTA am 14.02.2006; ebenso Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 199

<sup>248</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde OPTA am 14.02.2006; ebenso Ecorys: Barriers to competition in the German and UK postal market, Rotterdam 2005 (Dezember), S. 74

<sup>249</sup> Vgl. OPTA: Vision of the market - Annual report 2004, S. 31

gesetzlich regulierten Zugang für Wettbewerber zu den Ressourcen des Incumbents, sondern will dies weiterhin zwischen TPG Post und ihren Wettbewerbern unter Beachtung der genannten Prinzipien vertraglich vereinbaren lassen. Im Gegensatz zum Telekommunikationssektor sei es nach Auffassung des Wirtschaftsministeriums im Postmarkt durchaus möglich, dass Wettbewerber alternative Netzwerke aufbauen, was sie in den Niederlande bereits erfolgreich gezeigt hätten.<sup>250</sup> Diese Meinung wird auch von den Wettbewerbern selbst vertreten, die derzeit keinerlei Notwendigkeit für einen verpflichtenden Netzzugang sehen.<sup>251</sup> Die Regulierungsbehörde OPTA dagegen favorisiert für die künftige Regulierung des Postsektors einen gesetzlich regulierten Zugang zum Netzwerk des Universaldienstansbieters. Nach ihrer Auffassung entspricht dessen leistungsfähiges Postnetzwerk, das die Verteilung und Zustellung von Postsendungen flächendeckend innerhalb von 24 Stunden sicherstellt, einem natürlichen Monopol und sollte damit verpflichtend für alle Postdienstleister im Übergang zum Wettbewerb offen stehen.<sup>252</sup>

#### **9.1.4 Marktanteile**

Obwohl die Niederlande zu den Vorreitern bei der Postmarktliberalisierung zählen, konnte der ehemalige Monopolist TPG Post seine dominierende Marktstellung bislang erfolgreich verteidigen.<sup>253</sup> In der Ecorys-Studie wird der Anteil von TPG Post im Markt für Briefsendungen für 2004 mit 95,8% angegeben, der Anteil der größten Wettbewerber SANDD und Selekt Mail, beide im inländischen Business-Mail-Segment aktiv, wird auf insgesamt 4% taxiert.<sup>254</sup> Dem Jahresbericht 2005 der Regulierungsbehörde OPTA zufolge haben sich die Absatzmengen und Umsatzerlöse der beiden Wettbewerber seither verdoppelt, so dass deren Marktanteil Ende 2005 insgesamt 8% betragen und die Marktposition des Incumbents sich entsprechend verschlechtert haben dürfte.<sup>255</sup> Neben Selekt Mail und SANDD sind noch eine Anzahl von kleinen Postdienstleistern sowie

---

<sup>250</sup> "Contrary to the telecommunications network, it is very much possible for other companies to establish their own network. Indeed, certain competitors have already set up a network with full nationwide coverage without further access regulation (with the exception of PO Boxes). This is clearly demonstrated by the fact that Sandd and Selekt Mail are building a network with the intention of providing postal services throughout the country. Detailed regulation to enable competition, such as price control based on cost orientation as exists in the telecommunications sector, is therefore unnecessary. If there is no strict necessity to have such a system, it should not be applied." (Ministry of Economic Affairs: Postal Memorandum, 2004, S. 7)

<sup>251</sup> Telefonische Auskunft des Wettbewerbers SANDD am 16.02.2006

<sup>252</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 202; telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde OPTA am 14.02.2006

<sup>253</sup> OPTA: Annual report and market monitor 2005, S. 81

<sup>254</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 216. Die Angaben beziehen sich auf Sendungsvolumina. In Umsatzgrößen gemessen schätzt Ecorys den Marktanteil des Incumbents auf 96-98%.

<sup>255</sup> OPTA: Annual report and market monitor 2005, S. 82; in der zweiten Ecorys-Studie wird der kombinierte Marktanteil der beiden Hauptwettbewerber für Ende 2005 mit 9% angegeben (Ecorys: Barriers to competition in the German and UK postal market, Rotterdam 2005 (Dezember), S. 75).



auf den Versand von Zeitungen und Zeitschriften spezialisierte Postunternehmen im niederländischen Briefmarkt aktiv.

## **9.2 Universaldienst**

### **9.2.1 Umfang und Qualität des Universaldienstes**

Zur Sicherstellung guter Postdienstleistungen verpflichtet das niederländische Postgesetz („Postwet“) vom 1. Juni 2000 den Incumbent TPG Post als „Konzessionär“ zur Erbringung von Postdienstleistungen. Den Umfang dieses als „mandatory service“ bezeichneten Universaldienstes regelt die Postverordnung („Postbesluit“) vom 28. April 2000. In den Allgemeinen Postrichtlinien („Besluit algemene richtlijnen post - BARP“) vom 16. Dezember 1988 werden die Rechte und Pflichten des Konzessionärs bei der Erbringung von Postdienstleistungen sowie die damit verbundenen Qualitätsmerkmale geregelt. Die Konzession der TPG Post beinhaltet neben der Verpflichtung zum Universaldienst auch das alleinige Recht zur Zustellung von Briefsendungen bis 50 Gramm (reservierter Bereich) und zur Aufstellung von Briefkästen auf öffentlichen Straßen.

Der Post-Universaldienst umfasst nach § 3 der Postverordnung

- nationale und internationale Briefsendungen bis 2 Kilogramm,
- nationale Paketsendungen bis 10 Kilogramm und internationale Paketsendungen bis 20 Kilogramm,

sowie nach § 5 der Postverordnung

- Einschreib- und Wertsendungen,
- die Zustellung von Gerichtsdokumenten und
- die Zurverfügungstellung von Postfächern.<sup>256</sup>

Abweichend von den Vorgaben der EU-Postdienstrichtlinie sind in den Niederlanden die Zustellung von Massendrucksaachen wie Werbesendungen, Zeitschriften und Zeitungen sowie Infopostsendungen außerhalb des reservierten Bereichs (> 50 Gramm) und unadressierte (Postwurf-) Sendungen nicht Bestandteil der Universaldienstverpflichtung von TPG Post.<sup>257</sup> Nach dem auf Grundlage des Postmemorandums des Wirtschaftsministeriums erarbeiteten Regierungsentwurf eines neuen Postgesetzes, der in 2006 dem Parlament vorgelegt wird, soll der Umfang des Universaldienstes weiter

---

<sup>256</sup> Der Postfachservice wurde in den Umfang des Universaldienstes mit aufgenommen, um damit die rechtlichen Voraussetzungen für eine Verpflichtung von TNT zu schaffen, Wettbewerber Zugang zu ihren Postfächern zu gewähren. In den Niederlanden ist die staatliche Regulierung nur für Postleistungen des Universaldienstes möglich (Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde OPTA am 14.02.2006).

<sup>257</sup> TNT Group: 2005 Annual Report and Form 20-F, S. 188; vgl. zur Begründung der Universaldienstdefinition in den Niederlanden: wik-Consult: Main Developments in the European Postal Service, 2004, S. 36

reduziert werden und nach dem geplanten Wegfall des reservierten Bereiches nach einer Übergangszeit keine Massensendungen mehr enthalten.<sup>258</sup>

Die Zustellung erfolgt täglich an 6 Tagen pro Woche mit Ausnahme des Sonntags und öffentlicher Feiertage (§ 2.17 BARP).

Nach den Laufzeitvorgaben für Briefsendungen müssen diese im Jahresdurchschnitt zu 95% einen Tag nach der Einlieferung zugestellt sein (D+1) (§ 2.18 BARP). Im grenzüberschreitenden Verkehr gelten die Bestimmungen der EU-Postdiensterichtlinie.

### **9.2.2 Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)**

Eine ausreichende Dichte der Zugangspunkte zum Postnetz wird in den Allgemeinen Postrichtlinien (BARP) durch Entfernungskriterien in Abhängigkeit von der jeweiligen Einwohnerzahl sichergestellt. Der Konzessionär ist berechtigt, Veränderungen am bestehenden Postfilialnetz vorzunehmen, sofern dies durch die Nutzung der Einrichtung durch die Kunden, also bei entsprechend geringen Umsätzen / Transaktionen in einer Filiale, gerechtfertigt ist.

Nach § 2.11 ff. BARP muss

- in Wohngebieten mit mehr als 5.000 Einwohnern ein Servicestandort im Umkreis von 5 Kilometern zur Verfügung stehen, für jeweils weitere 5.000 Einwohner muss ein zusätzlicher Servicestandort angeboten werden;
- außerhalb von Wohngebieten ein angemessenes Niveau von Servicestandorten zur Verfügung stehen, sofern dies nicht möglich ist, muss eine andere Art des Serviceangebots zur Verfügung gestellt werden.

TPG Post ist verpflichtet, mindestens 2.000 Zugangsstellen zum Postnetz aufrechtzuerhalten, davon mindestens 902 eigene Postfilialen, die das gesamte Dienstleistungsangebot offerieren. Auf Basis der letzten verfügbaren Daten hat TPG Post diese Vorgaben bislang übererfüllt und in 2004 2.112 Zugangsstellen zum Postnetz betrieben, davon 1.133 eigene Postfilialen.<sup>259</sup>

Briefkästen müssen in Wohngebieten mit mehr als 5.000 Einwohnern im Umkreis von 500 Metern erreichbar sein, außerhalb bewohnter Gebiete müssen Briefkästen in einer maximalen Entfernung von 2,5 Kilometern bereitgestellt werden. Die Leerung von Briefkästen muss mindestens einmal täglich mit Ausnahme von Sonn- und Feiertagen erfolgen (§ 2.11 ff. BARP).

---

<sup>258</sup> Ministry of Economic Affairs: Postal Memorandum, 2004

<sup>259</sup> OPTA: Annual Report and Market Monitor 2005, S. 83

### **9.3 Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung**

Die Prinzipien der Entgeltregulierung in den Niederlande sind in der Allgemeinen Postrichtlinie (BARP) festgelegt.

Der Preisregulierung unterliegen die Produkte innerhalb der Konzession, also diejenigen des Universaldienstes und des reservierten Bereichs, sowie alle Dienstleistungspakete, die als repräsentativ für Privatkunden und kleine Unternehmen gelten.

Zu den o.g. Dienstleistungspaketen zählen folgende inländische Postprodukte (Anhang zur Allgemeinen Postrichtlinie):

- Briefe, Drucksachen/Postkarten, Briefkasten-Päckchen, Päckchen, die dem Empfänger übergeben werden, Einschreibesendungen, Wertsendungen;
- Massensendungen bis 100 Gramm;
- Postfächer-Service.

Nach § 5 BARP müssen die Preise des Konzessionärs für inländische Briefsendungen transparent, nicht-diskriminierend und einheitlich sein. Preisänderungen sollen sich auf ein Minimum beschränken. Die Preise sollen zudem landesweit einheitlich sein.

Der in der EU-Richtlinie geforderten Erschwinglichkeit von Universaldienstprodukten wird in den Niederlanden dadurch Rechnung getragen, dass laut § 5.4.c. BARP die Preisentwicklung strukturell unterhalb der Lohn- und Gehaltsentwicklung bleiben soll. Als Basisjahr für die Lohn- und Gehaltsentwicklung und die Entwicklung der Entgelte für die genannten Postdienstleistungen gilt das Jahr 1999. Zur Gewährleistung der Transparenz der Preisgestaltung wird der Universaldienstanbieter TPG Post zu einem intern getrennten Rechnungswesen für den Universaldienst/reservierten Bereich und andere Postdienstleistungen verpflichtet.

Nach § 5.4.f. BARP muss der Universaldiensteanbieter geplante Preisveränderungen mit einer Bestätigung eines externen Wirtschaftsprüfers, dass die Veränderungen im Einklang mit den regulatorischen Vorgaben sind, einen Monat vor Veröffentlichung der Regulierungsbehörde mitteilen.

Die Entgeltgenehmigung erfolgt im Zuge des Price-Cap-Verfahrens für zwei getrennte Produktkörbe, dem „Gesamtkorb“ und dem „Kleinnutzer-Korb“, welche die gleichen Produkte mit unterschiedlicher Gewichtung beinhalten.

Das Price-Cap-System wurde in 2002 einer Evaluierung unterzogen. Am 18. November 2002 hat das Wirtschaftsministerium verfügt, dass wegen des starken Anstiegs des Gehaltsindex<sup>260</sup> und des daraus resultierenden erheblichen Preiserhöhungsspielraums von TPG Post die Preise bis Ende 2006 auf dem aktuellen Stand einzufrieren sind.

---

<sup>260</sup> Der Gehaltsindex ist von 1999 bis 2005 um rund 30 Punkte gestiegen (TNT Group: 2005 Annual Report and Form 20-F, S. 189)

Sollten zwischen 2003 und 2007 die betroffenen Postdienstleistungen einer Mehrwertsteuer unterworfen werden, so ist eine entsprechende Preisanpassung zulässig.

Am 19. Juni 2003 hat das Parlament die Dauer der Preisfixierung bis Ende 2005 verkürzt, um die Planungen des Wirtschaftsministeriums über die weitere Regulierung des Postsektors abzuwarten. Am 1. April 2004 wurde das befristete Einfrieren der Postentgelte bis 2006 erneut verlängert, nach dem Protest von TPG Post allerdings für ungültig erklärt und für die einzelnen Entgelte des Universaldienstes eine Preisänderung ermöglicht. Die TPG Post hat sich darauf hin gegenüber dem Parlament verpflichtet, die Preise für den Standardbrief in Höhe von 0,39 EUR bis 2006 nicht zu erhöhen, in 2006 sollen die Preise für Geschäftskunden möglicherweise im Rahmen des im Price-Cap-Verfahren zulässigen Umfangs, also unterhalb der Gehaltsentwicklungen in 2004 und 2005, angehoben werden.<sup>261</sup> Die Planungen für eine Reform der Preisregulierung in den Niederlanden gehen dahin, als Grundlage für den Price-Cap anstelle des Gehaltsindex den Verbraucherpreisindex heranzuziehen, der in der Vergangenheit deutlich weniger gestiegen ist, wodurch sich der Preiserhöhungsspielraum von TPG Post für Universaldienstleistungen künftig etwas reduzieren dürfte.<sup>262</sup>

---

<sup>261</sup> TNT Group: 2005 Annual Report and Form 20-F, S. 189

<sup>262</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde OPTA am 14.02.2006

## **10. Länderbericht Österreich**

### **10.1 Marktzutrittsregulierung**

#### **10.1.1 Reservierter Bereich**

Auch in Österreich ist der Markt für Postdienstleistungen primär aufgrund gesetzlich normierter Monopolrechte des Incumbents Österreichische Post AG nur in beschränktem Maße für dessen Konkurrenten geöffnet. § 6 Abs. 1 des österreichischen Bundesgesetzes über das Postwesen (Postgesetz 1997 - im weiteren ÖPostG) schreibt in seiner am 1. März 2006 in Kraft getretenen Fassung vor, dass „das Erbringen von Postdienstleistungen für persönlich beanschriftete Briefsendungen bis zu einem Gewicht von 50 Gramm ... grundsätzlich der Österreichischen Post vorbehalten“ ist.<sup>263</sup>

Außerhalb des Monopols und damit im Wettbewerb zu erbringen sind laut § 6 Abs. 2 ÖPostG

- abgehende grenzüberschreitende Briefsendungen;
- Sendungen, deren Entgelt mindestens das Zweieinhalbfache des Standardentgelts einer Inlandsbriefsendung der Post beträgt;<sup>264</sup>
- der Dokumentenaustauschdienst;
- Sendungen, mit schriftlichen Mitteilungen oder sonstigen Nachrichten, die vom Absender selbst oder von einem Beauftragten des Absenders befördert werden, sofern die Beförderung nicht für Rechnung mehrerer Absender oder Empfänger erfolgt;
- Direktwerbung, sofern diese als persönlich beanschriftete Sendung unverpackt und unverschlossen versendet wird, als solche klar erkennbar ist und neben dem Adressfeld keine weitere Individualisierung enthält;<sup>265</sup>
- Begleitpapiere zu einem Warenversand.

Damit gehören einige, in Deutschland vollständig oder partiell für den Wettbewerb geöffnete Dienstleistungen nach österreichischem Postrecht innerhalb der genannten Gewichts- bzw. Preisgrenzen zum reservierten Bereich, so u.a.:

---

<sup>263</sup> Als „Briefsendung“ gilt gemäß § 2 Nr. 5 ÖPostG „eine Mitteilung in schriftlicher Form auf einem physischen Träger jeglicher Art, die befördert und an die vom Absender auf der Sendung selbst oder ihrer Verpackung angegebene Anschrift zugestellt wird“. Diese Formulierung entspricht der Begriffsbestimmung in Art. 2 Nr. 7 der Richtlinie 97/67/EG.

<sup>264</sup> Eine Inlandsbriefsendung der Österreichischen Post zum Standardentgelt kostet derzeit (März 2006) 0,55 EUR. Die Preisgrenze, an der in Österreich der reservierte Bereich endet, liegt somit wie in Deutschland bei 1,38 EUR.

<sup>265</sup> „Direktwerbung“ definiert § 2 Nr. 12 ÖPostG - in weitgehender Anlehnung an die Formulierung in Art. 2 Nr. 8 der Richtlinie 97/67/EG - als „Sendung, die allein aus Anzeigen-, Marketing- oder Werbematerial besteht und, von Namen, Anschrift und Kennnummer des Empfängers sowie anderen, die Art der Mitteilung nicht verändernden Anpassungen abgesehen, eine identische Mitteilung an mindestens 100 Empfänger enthält ... Rechnungen jeder Art und andere nichtidentische Mitteilungen gelten nicht als Direktwerbung ...“ Die Mindestanzahl von Empfängern ist in der EU-Richtlinie nicht beziffert.

- qualitativ „höherwertige“ Beförderungsleistungen;
- Direktwerbung (inhaltsgleiche Briefsendungen) mit weniger als 100 Adressaten;
- Briefsendungen aus dem Ausland;
- die Abholung von Briefsendungen beim Absender und deren Beförderung zu Annahmestellen der Österreichischen Post („Konsolidierung“);
- die Abholung von Briefsendungen aus Postfachanlagen der Österreichischen Post und deren Zustellung zum Empfänger.

Der reservierte Bereich wurde auch in Österreich in den letzten Jahren in Umsetzung der EU-rechtlichen Vorgaben eingeschränkt. Das zum 1. Januar 1998 in Kraft getretene Postgesetz sah zunächst eine Gewichtsgrenze von 350 Gramm sowie eine Preisgrenze vor, die beim Fünffachen des Entgelts lag, das die damalige PTA (Post und Telekom Austria) für einen Inlandsstandardbrief in Rechnung stellte. Entsprechend der Novelle zum Postgesetz von 2003 wurden diese Limitierungen ab dem 1. Januar 2003 auf 100 Gramm bzw. eine Preisgrenze, die beim Dreifachen des erwähnten Entgelts lag, und ab dem 1. Januar 2006 auf die gegenwärtig gültigen 50 Gramm bzw. das Zweieinhalbfache des Standardentgelts herabgesetzt.

Anders als in Deutschland ist die Geltungsdauer des so beschriebenen Brief-Monopols in Österreich nicht gesetzlich beschränkt; § 6 Abs. 3 ÖPostG legt vielmehr fest, dass eine „Einschränkung des reservierten Bereichs ... im Einklang mit der EU-Richtlinie, jedenfalls nicht vor dem 1.1.2009 erfolgen (wird)“.

### **10.1.2 Autorisierung**

Ein regulatorisches Instrumentarium zur Autorisierung des Marktzutritts - im Sinne der in der EU-Richtlinie normierten Einzelgenehmigungen - ist im derzeit geltenden österreichischen Postrecht nicht enthalten. Von daher werden in Österreich im Unterschied zu Deutschland und der Mehrheit der übrigen EU-Mitgliedstaaten keine Lizenzen an Anbieter von Postdienstleistungen vergeben. Eine im Rahmen der zum 1. März 2006 in Kraft getretenen Novelle des Postgesetzes eingefügte Vorschrift (§ 15) stellt nur allgemein fest, dass „jedermann ... berechtigt (ist), außerhalb des reservierten Postdienstes (§ 6) Postdienste unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen anzubieten“.<sup>266</sup>

Der Verzicht auf ein Regelwerk zur Autorisierung ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einem Verzicht auf die regulatorische Option, Marktakteuren bestimmte Auflagen zu erteilen. Vielmehr sieht das österreichische Postgesetz eine Reihe von Vorgaben hin-

---

<sup>266</sup> Damit kann das österreichische Autorisierungsregime dem Modell der „Allgemeingenehmigungen“ im Sinne der EU-Richtlinie zugerechnet werden. Eine Allgemeingenehmigung ist nach Art. 2 Nr. 14 der Richtlinie 97/67/EG definiert als „Genehmigung, die aufgrund einer Gruppenebene oder aufgrund allgemeiner Rechtsvorschriften ein Unternehmen davon entbindet, vor der Ausübung der aus der Genehmigung herrührenden Rechte die ausdrückliche Zustimmung der nationalen Regulierungsbehörde einzuholen“.

sichtlich Konsumentenschutz und Servicequalität vor, die insbesondere für kleinere Firmen fraglos als relevante Marktzutrittsbarrieren wirken können. So müssen sämtliche Anbieter von Postdienstleistungen seit Inkrafttreten der Postgesetznovelle 2006 u.a.

- für Dienste im Universaldienstbereich allgemeine Geschäftsbedingungen erlassen und diese bei Veröffentlichung der Regulierungsbehörde übermitteln, wobei ein Inkrafttreten frühestens zwei Monate nach Veröffentlichung zulässig ist (§ 16 ÖPostG);
- in solchen allgemeinen Geschäftsbedingungen Qualitätsangaben und Qualitätsnormen festlegen (§ 16a Abs. IV ÖPostG);
- sicherstellen, dass nicht zustellbare „Sendungen mit persönlicher Übergabe ... zur Abholung durch den Empfänger hinterlegt werden“, wobei „der Ort der Hinterlegung ... nicht unangemessen weit von der Empfangsadresse entfernt sein“ darf und „auch angemessene Öffnungszeiten vorzusehen“ sind (§ 16a Abs. II ÖPostG);
- ein Beschwerdemanagement einrichten (§ 16a Abs. III ÖPostG);
- die Nutzer über die ergriffenen Maßnahmen (in puncto Qualitätsnormen, Hinterlegungsorte und Abholzeiten, Beschwerdemanagement) informieren und die entsprechenden Angaben einmal jährlich der Regulierungsbehörde melden (§ 16a Abs. IV ÖPostG).<sup>267</sup>

Fasst man diese Anforderungen zusammen, so zeigt sich, dass Konkurrenten des Incumbents in Österreich trotz Abwesenheit eines Autorisierungsregimes im eigentlichen Sinne sowohl beim Markteintritt wie auch bei anhaltender Marktpräsenz deutlich höhere Auflagen zu erfüllen haben als dies für Lizenznehmer in Deutschland der Fall ist. Zudem eröffnet das auch insoweit seit März 2006 novellierte Postgesetz der Regulierungsbehörde eine Reihe von Aufsichts- und Eingriffsoptionen, die bis hin zur Möglichkeit einer „bescheidmäßige(n) Untersagung der Erbringung eines Postdienstes“ reichen, „wenn die Verpflichtungen gemäß diesem Bundesgesetz trotz Aufforderung durch die Behörde nicht erfüllt werden“ (§ 27 Abs. 1 Nr. 6 ÖPostG).

Alle Anbieter sind laut novelliertem österreichischem Postgesetz (§ 15 Abs. 2) seit 2006 in jedem Fall verpflichtet, „die beabsichtigte Erbringung eines Postdienstes sowie Änderungen und die Einstellung des Dienstes vor Betriebsaufnahme, Änderung oder Einstellung der Regulierungsbehörde anzuzeigen. Die Anzeige hat schriftlich oder elektronisch zu erfolgen.“ Die Regulierungsbehörde muss laut § 15 Abs. 3 ÖPostG „einmal jährlich die Liste der angezeigten Postdienste samt Bezeichnung der Diensteanbieter ... veröffentlichen.“

Der Zeitpunkt, zu dem ein Unternehmen dieser Registrierungspflicht entsprechen muss, liegt in Österreich („vor Betriebsaufnahme“) damit in einem früheren Stadium des Marktzugangs als in Deutschland („innerhalb eines Monats“ nach bereits erfolgter Be-

---

<sup>267</sup> Nähere Erläuterungen zu diesen Verpflichtungen für Anbieter von Postdienstleistungen sind in einer fünfseitigen Information des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie ([www.bmvit.gv.at/telekommunikation/post/information/downloads/pgnovelle2005info.pdf](http://www.bmvit.gv.at/telekommunikation/post/information/downloads/pgnovelle2005info.pdf)) zusammengefasst.

triebsaufnahme). Dies eröffnet der Regulierungsbehörde Möglichkeiten der präventiven Kontrolle hinsichtlich der gemäß § 15 Abs. 1 ÖPostG erforderlichen Rechtskonformität des beabsichtigten Angebots, deren praktische Bedeutung im Zusammenhang mit den bereits erwähnten Aufsichtsmaßnahmen nach § 27 ÖPostG gesehen werden müssen.

### **10.1.3 Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken**

Das österreichische Postgesetz enthält im Unterschied zum deutschen keine Bestimmung, die marktbeherrschende Anbieter dazu verpflichtet, Teilleistungen im Rahmen der postalischen Prozesskette für Kunden und Wettbewerber gesondert anzubieten. Ebenso wenig existieren rechtliche Vorgaben, welche einen Anspruch konkurrierender Diensteanbieter auf Zugang zu Postfachanlagen der Österreichischen Post und zu bei dieser vorhandenen Informationen über Adressänderungen begründen. Da es in Österreich insoweit keinen „regulierten Zugang“ zum Netz des Incumbents gibt, sind die rechtlich abgesicherten Marktzutrittsmöglichkeiten von „Konsolidierern“ und anderen Wettbewerbern hier wesentlich enger begrenzt als in Deutschland.

Eine besondere Marktzutrittsbarriere stellen in Österreich die geschlossenen „Brieffachanlagen“ - Briefkästen ohne Einwurfschlitz und ohne von außen sichtbare Namensangabe - dar, da diese traditionell nur für die mit einem sogenannten „Z-Schlüssel“ ausgestatteten Zusteller der Österreichischen Post, jedoch nicht für konkurrierende Anbieter zugänglich sind. Nach Angaben von Ecorys<sup>268</sup> waren im Jahr 2005 von rund drei Millionen Empfängerbriefkästen noch annähernd 1,75 Millionen geschlossen. Dieser Bottleneck auf der letzten Meile des postalischen Netzes soll nach dem Willen des Gesetzgebers allerdings bald beseitigt sein: Seit der 2003 in Kraft getretenen Novelle zum Postgesetz sieht dieses in seinem § 14 Abs. 3 vor, dass eine „Brieffachanlage“ u.a. „so beschaffen sein (muss), dass jedenfalls die Abgabe von Postsendungen ..., ausgenommen Pakete, über einen ausreichend großen Einwurfschlitz ohne Schwierigkeiten gewährleistet ist ...“. Die Umstellung auf solche „wettbewerbsfreundlichen“ Briefkästen, die laut § 14 Abs. 5 ÖPostG bis zum 1. Juli 2006 abgeschlossen sein muss, ist gegenwärtig (März 2006) u.a. aufgrund der damit verbundenen Kosten und wegen der im Falle einer Nichtumrüstung vorgesehenen Strafen stark umstritten. Angesichts der Vielzahl umzurüstender Anlagen, eines von Hauseigentümern gegen die von ihnen verlangte Kostenübernahme für diese Aktionen angestregten und im Ergebnis erfolgreichen Verfahrens vor dem österreichischen Verfassungsgerichtshof<sup>269</sup> sowie parlamentarischer Initiativen mit dem Ziel einer Verschiebung des Umrüstungstermins auf den 1. Januar

---

<sup>268</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 12

<sup>269</sup> Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof wurde im Mai 2006 abgeschlossen. Die Umrüstungsverpflichtung wurde aufgehoben, da den Hauseigentümern die Kosten nicht zuzumuten seien. Vgl. hierzu für andere die Artikel „Streit um Briefkästen beim VfGH“, kurier.at vom 16.03.2006 (<http://kurier.at/wirtschaft/1308421.php>) und - zum Erfolg der Hausbesitzer vor dem Verfassungsgerichtshof - „60 Millionen für Briefkastenschlitze gesucht“, Stuttgarter Zeitung vom 08.05.2006 („Die Aktion ist nun vertagt, der Stichtag für die Umrüstung auf unbestimmte Zeit verschoben.“)



2008 und einer Kostenübernahme durch die von dieser Maßnahme profitierenden Postdiensteanbieter<sup>270</sup> dürfte die vollständige Beseitigung dieser Marktzutrittsbarriere bis zur Jahresmitte 2006 keinesfalls zu realisieren sein.<sup>271</sup>

#### **10.1.4 Marktanteile**

Als wichtigster Konkurrent der Österreichischen Post taxierte die redmail Logistik & Zustellservice GmbH den Marktanteil des Incumbents für das Jahr 2004 bei „Briefsendungen“ auf „nach wie vor rund 99,7%“.<sup>272</sup> Diese Angabe deckt sich annähernd mit der Einschätzung von Ecorys für das Jahr 2003, die den Marktanteil der Österreichischen Post bei inländischen Briefsendungen mit 99,8% angibt. Auf das gesamte Segment adressierter Post bezogen sieht Ecorys den Incumbent bei einem Anteil von 98,4% (nach Sendungsmengen gerechnet) bzw. 96-98% (nach Umsätzen gerechnet).<sup>273</sup>

### **10.2 Universaldienst**

#### **10.2.1 Umfang und Qualität des Universaldienstes**

Neben der Normierung der Rahmenbedingungen für den Wettbewerb im Postsektor verfolgt das österreichische Postgesetz (ÖPostG) gemäß § 1 den Zweck „dass Postdienste für alle Kunden im gesamten Bundesgebiet zufriedenstellend, preiswert und nach gleichen Grundsätzen erbracht werden“ und legt damit die Grundlagen für die Erfüllung des Post-Universaldienstes fest. Universaldienstleistungen müssen nach § 4 ÖPostG „ständig, flächendeckend, zu allgemein erschwinglichen Preisen und zu einer Qualität angeboten werden, dass den Bedürfnissen der Kunden durch eine entsprechende Dichte an Abhol- und Zugangspunkten sowie durch die Abhol- und Zugangsfrequenz entsprochen wird“. Über den postalischen Versorgungsauftrag hinaus, sind in Österreich bei der Erbringung des Universaldienstes „auf technische Entwicklungen sowie auf gesamtwirtschaftliche, regionale und soziale Aspekte sowie auf die Nachfrage der Kunden Rücksicht zu nehmen.“ Die landesweite Erbringung des Post-Universaldienstes obliegt der Österreichischen Post (§ 5 Abs. 1 ÖPostG).

---

<sup>270</sup> Antrag der Abgeordneten Mag. Johann Maier, Gradwohl, Eder und GenossInnen betreffend ein Bundesgesetz mit dem das Postgesetz 1997 geändert wird  
[www.spoe.at/bilder/d43/IA\\_Postgesetz\\_060125.pdf?PHPSESSID=88ea59ad92f584546c30e5ad738daecd](http://www.spoe.at/bilder/d43/IA_Postgesetz_060125.pdf?PHPSESSID=88ea59ad92f584546c30e5ad738daecd)

<sup>271</sup> Ähnlich auch die Einschätzung von Ecorys: „... it will still take some time before effective access will be realized.“ (Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 11)

<sup>272</sup> redmail-Pressemitteilung 23.09.2004: Postgesetz „neu“: Konsequente Liberalisierung des Postmarkts oder Rückschritt in monopolistische Zeiten?

<sup>273</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 17

Der Umfang des Universaldienstes orientiert sich an den Vorgaben der EU-Richtlinien und umfasst nach § 4 ÖPostG die Abholung, Sortierung, den Transport und die Zustellung von

- Postsendungen bis 2 Kilogramm,
- Postpaketen bis 20 Kilogramm sowie
- Einschreib- und Wertsendungen.

Der Universaldienst umfasst somit alle in der EU-Richtlinie geforderten Dienstleistungen, inklusive dem Versand von Büchern, Zeitungen und Periodika. Über die Vorgaben der EU-Richtlinie hinaus zählen nach § 7 ÖPostG auch die Zustellung von Schriftstücken der Gerichte und Verwaltungsbehörden nach dem Zustellgesetz, BGBl. Nr. 200/1982, zu den im Rahmen des Universaldienstes zu erbringenden Leistungen.

Die Zustellung hat an der Wohn- oder Geschäftsadresse durch Einwurf oder persönliche Übergabe zu erfolgen. Die Zustellung an Sammelabgabestellen („Landabgabekästen“) ist im bisherigen Umfang zulässig, eine Ausweitung der Zustellung an Landabgabekästen ist nur im Einvernehmen mit den Empfängern möglich (§ 6 Post-Universaldienstverordnung). Österreich gehört zu den wenigen Ländern in der EU, bei denen keine Samstagzustellung erfolgt und der Universaldienstanbieter nur auf eine werktägliche Zustellung von Montag bis Freitag verpflichtet ist (§ 7 Post-Universaldienstverordnung).<sup>274</sup>

Die Laufzeitvorgaben für Postsendungen sind in § 8 Post-Universaldienstverordnung geregelt, nach der Briefsendungen im Jahresdurchschnitt zu 95% einen Werktag nach der Einlieferung (ausgenommen Samstag) zugestellt sein müssen (D+1) und zu 98% am zweiten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag, ausgenommen Samstag (D+2). Diese Vorgabe gilt nicht für Direktwerbesendungen.

Zudem hat das österreichische Postrecht Laufzeitvorgaben für Paketsendungen definiert. Diese müssen nach § 9 Post-Universaldienstverordnung im Jahresdurchschnitt zu 90% am zweiten auf den der Einlieferung folgenden Werktag, ausgenommen Samstag, zugestellt sein (D+2), die restlichen Paketsendungen müssen innerhalb einer Woche den Empfänger erreichen.

Im grenzüberschreitenden Verkehr gelten für ankommende und abgehende Sendungen die gleichen Laufzeiten ab bzw. bis zur „Auswechslungsstelle“.

### **10.2.2 Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)**

Zur Konkretisierung der im § 4 Abs. 2 ÖPostG formulierten Erfordernis an den Post-Universaldienstanbieter, durch eine entsprechende Dichte an Abhol- und Zugangs-

---

<sup>274</sup> „100. Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie über den Universaldienst für Postdienstleistungen (Post- Universaldienstverordnung)“ vom 28.02.2002

punkten den Bedürfnissen der Nutzer zu entsprechen, verpflichtet § 3 Post-Universaldienstverordnung die Österreichische Post, eine ausreichende flächendeckende Versorgung mit Post-Geschäftsstellen (Postämter mit eigenem Personal oder Postagenturen mit Vertragspartner) sicherzustellen. Diese Bedingung gilt mit der zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Post-Universaldienstverordnung zum 28.02.2002 bestehenden Anzahl von Post-Geschäftsstellen als gegeben. Ausgehend von diesem Stand darf ein Postamt nur aufgrund dauerhafter mangelnder Kundennachfrage geschlossen werden, sofern ein entsprechendes Alternativangebot (mobiles Postamt, Landzusteller) zur Erbringung des Universaldienstes zur Verfügung steht.

Allerdings bleibt hier festzustellen, dass die Österreichische Post kurz vor Verabschiedung der Post-Universaldienstverordnung ihr Filialnetz von 2.300 Geschäftsstellen auf 1.669 Geschäftsstellen<sup>275</sup> verringert und somit die Bezugsgröße für künftige Schließungen bereits auf ein deutlich niedrigeres Niveau abgesenkt hat.<sup>276</sup>

§ 4 der Post-Universaldienstverordnung legt fest, dass Postgeschäftsstellen werktätlich von Montag bis Freitag für mindestens 20 Stunden geöffnet sein müssen und die Öffnungszeiten bei spezifischen örtlichen Erfordernissen und daraus resultierenden Kundenbedürfnissen auch auf Samstag, Sonn- und Feiertage sowie auf den Abend auszuweiten sind. In den Postgeschäftsstellen sind sämtliche Universaldienstleistungen anzubieten, dazu gehört v.a. auch der Verkauf von Briefmarken.

Die Verpflichtung der Österreichischen Post, eine ausreichende, flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen zu gewährleisten, erstreckt sich auch auf die Anzahl an Briefkästen. In zusammenhängend bebauten Wohngebieten darf der Weg zum nächsten Briefkasten nicht länger als 1 Kilometer sein. Die Briefkästen sind von Montag bis Freitag zu leeren; die Einhaltung der Laufzeitvorgaben muss durch die Leerungszeiten sichergestellt werden.

An die Verringerung der Anzahl an Briefkästen, wie auch die Schließung von Postgeschäftsstellen stellt die österreichische Post-Universaldienstverordnung strenge Anforderungen. So kann nach § 5 der Post-Universaldienstverordnung eine Reduzierung der Anzahl von Briefkästen nur im Rahmen einer gesamtwirtschaftlich begründeten Geschäftsstrategie gerechtfertigt sein, wobei auch in diesem Fall zu beachten ist, dass die Bedürfnisse der Kunden nicht beeinträchtigt werden. Auch an die Schließung eines Postamtes legt die Post-Universaldienstverordnung in § 3 strenge Maßstäbe an und verpflichtet die Österreichische Post, die von einer beabsichtigten Schließung betroffenen Gemeinden nicht nur – wie beispielsweise in Deutschland gefordert – zeitnah zu informieren, sondern im „einvernehmlichen Zusammenwirken mit den betroffenen Gemeinden innerhalb von drei Monaten alternative Lösungen zu suchen mit dem Bemühen, den Standort zu erhalten.“ Der Einrichtung einer Postagentur soll auf Vorschlag einer Ge-

---

<sup>275</sup> Österreichische Post AG: Geschäftsbericht 2002, S. 7

<sup>276</sup> “The decline of postal outlets in Austria is noteworthy. The Austrian USP reduced the number of post offices in the year before the universal service ordinance entered into force.” (wik-Consult: Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef 2004, S. 164)

meinde entsprochen werden; ist die Versorgung durch eine Postagentur nicht möglich, so ist nach § 3 Abs. 5 Post-Universaldienstverordnung „die Erbringung des Universaldienstes jedenfalls durch Landzusteller sicherzustellen.“

Mit der Novellierung des Postgesetzes 2005 hat der Gesetzgeber der Regulierungsbehörde weitreichende Eingriffsmöglichkeiten bei geplanten Schließungen von Postfilialen zugewiesen, und dem Universaldienstbetreiber – über die Vorgaben der Post-Universaldienstverordnung hinaus - eine besondere Verpflichtung zur Vorlage von Vorschlägen für die Sicherung und Weiterentwicklung des Universaldienstes auferlegt. Nach § 4 Abs. 5 ÖPostG hat die Österreichische Post einmal jährlich ein Universaldienstkonzept vorzulegen, in dem alle den Universaldienst betreffenden Maßnahmen, wie insbesondere die Restrukturierung des Filialnetzes, allgemeine Änderungen bei den Öffnungszeiten der Filialen und Änderungen in der Versorgung mit Briefkästen enthalten sein müssen. Geplante Schließungen von Postämtern dürfen nur dann vollzogen werden, wenn die kostendeckende Fortführung dauerhaft ausgeschlossen ist und die Erbringung des Universaldienstes durch eine Postagentur, einen Landzusteller oder durch ein „Mobiles Postamt“ gewährleistet ist. Vor der Schließung des Postamtes sind die betroffenen Gemeinden zeitgerecht zu informieren und es ist mit ihnen nach einer Lösung zum Erhalt des Standortes zu suchen. Die angeführten Gründe für die Schließung eines Postamtes sind der obersten Postbehörde zu belegen, die diese auch durch Sachverständige überprüfen lassen kann. Werden die verlangten Kriterien nicht erfüllt oder die Nachweise nicht vorgelegt, so kann der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie die Schließung eines Postamtes sogar „bescheidmäßig untersagen“.

Wie in den meisten EU-Mitgliedstaaten werden auch in Österreich zunehmend Postfilialen des Universaldienstanbieters durch Postagenturen, Vertriebspartnerschaften oder einen mobilem Postservice ersetzt, um somit die Kosten des Filialnetzes zu reduzieren und gleichzeitig die Universaldienstverpflichtungen zu erfüllen. Mittlerweile existieren in Österreich eine Reihe von neuen Vertriebsstrukturen wie „Post.Partner“, „Post.Servicestellen“, die eine Reihe von eigenen Postämtern der Österreichischen Post ersetzt haben. Zum 31. Dezember 2005 bestand das Filialnetz aus 1.338 Postfilialen und 612 externen Vertriebsstellen.<sup>277</sup>

### **10.3 Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung**

Im österreichischen Postrecht unterliegen generell die Preise für Universaldienstleistungen der Preisregulierung; die Art der Preisregulierung erfolgt, wie in einer Anzahl von EU-Ländern, differenziert nach Universaldienstleistungen, die innerhalb und außerhalb des reservierten Bereiches erbracht werden. § 10 ÖPostG schreibt vor, dass die Preise

---

<sup>277</sup> Österreichische Post AG: Geschäftsbericht 2005, S. 66

für Postdienstleistungen des reservierten Bereichs der vorherigen Genehmigung durch die Regulierungsbehörde unterliegen. Die Preise für Universaldienstleistungen außerhalb des reservierten Bereichs dagegen sind Gegenstand einer ex-post-Kontrolle durch die Regulierungsbehörde, die den Universaldienstleister auffordern kann, die Preise den Kriterien des Postgesetzes für die Preisgestaltung für Universaldienstleistungen anzupassen und bei Nichtbeachtung der Aufforderung die Entgelte für unwirksam erklären kann.

Die Kriterien für die Preisgestaltung sind in § 10 Abs. 3 ÖPostG geregelt und betreffen die Entgelte für Universaldienstleistungen innerhalb und außerhalb des reservierten Bereichs, die so beschaffen sein müssen, dass sie einheitlich, allgemein erschwinglich und kostenorientiert sind. Die Entgelte für den reservierten Postdienst und den Universaldienst sind auf alle Nutzer in gleicher Weise anzuwenden. Bei zulässigen individuellen Preisabsprachen sind die zugrundeliegenden Kriterien der Regulierungsbehörde mitzuteilen und diese auf alle Nutzer in gleicher Weise diskriminierungsfrei anzuwenden.

Die genehmigungspflichtigen Preise für Dienstleistungen innerhalb des reservierten Bereichs werden in den Geschäftsbedingungen des Universaldienstleisters festgelegt, die nach § 9 ÖPostG der Genehmigung durch die Regulierungsbehörde bedürfen. Die für eine Preisänderung notwendige Genehmigung der allgemeinen Geschäftsbedingungen des reservierten Bereichs sind der Regulierungsbehörde mindestens zwei Monate vor der beabsichtigten Veröffentlichung vorzulegen. Nach § 11 ÖPostG wird beim für die Regulierung des Postsektors zuständigen Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie eine Preiskommission gebildet, die die Regulierungsbehörde bei der Genehmigung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen und der Entgelte berät. Diese Preiskommission setzt sich aus je einem Vertreter des Wirtschaftsministeriums, des Sozialministeriums (Büro für Verbraucherschutz) sowie der Bundesarbeitskammer und der Wirtschaftskammer Österreichs zusammen. Der für die Regulierung des Postwesens zuständige Minister hat eine Vorprüfung der Geschäftsbedingungen und der Entgelte vorzunehmen und nach deren Abschluss die Unterlagen der Preiskommission zur Begutachtung vorzulegen. Die Entscheidung über die Geschäftsbedingungen und die Entgelte trifft die Regulierungsbehörde, also das Ministerium für Verkehr, Innovation und Technologie.

Als Genehmigungsverfahren ist nach § 10 ÖPostG neben der Einzelgenehmigung auch die Festlegung von Tarifentwicklungen (Price-Cap-Verfahren) möglich, es können auch Sondertarife vorgesehen werden. Bislang erfolgt die Genehmigung der Entgelte jedoch in Form von Einzelgenehmigungen der jeweiligen Tarife.

Die Preise für Dienstleistungen des reservierten Bereichs sind in den folgenden Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB)<sup>278</sup> geregelt, die der Regulierungsbehörde nach § 9 Abs. 1 ÖPostG zur Genehmigung vorgelegt werden müssen:

---

<sup>278</sup> Allgemeine Geschäftsbedingungen der Österreichischen Post:  
[http://www.post.at/content/produkte/agb/produkte\\_agb.html](http://www.post.at/content/produkte/agb/produkte_agb.html)

- AGB Briefdienst Inland,
- AGB Briefdienst International,
- AGB Infomail,
- AGB Postzeitungsdienst.

Die nicht-genehmigungspflichtigen Entgelte von Universaldienstleistungen außerhalb des reservierten Bereichs sind in folgenden AGBen geregelt und müssen der Regulierungsbehörde gemäß § 9 Abs. 5 ÖPostG vor der Veröffentlichung angezeigt werden:

- AGB Paketdienst Inland,
- AGB Paketdienst Ausland.

Die letzte Preisänderung wurde zum 1. Juni 2003 wirksam, bei der u.a. der Standardtarif für den Brief Inland erstmals seit 1997 angehoben wurde. Er beträgt seither 0,55 EUR.<sup>279</sup>

---

<sup>279</sup> Österreichische Post AG: Österreichische Post beantragt neue Tarife, Pressemitteilung vom 27.12.2002

## **11. Polen**

### **11.1 Marktzutrittsregulierung**

#### **11.1.1 Reservierter Bereich**

In Polen sind die Regelungen zum reservierten Bereich im Postgesetz von 2003 (PPostG) enthalten, das 2004 in den hier einschlägigen Passagen novelliert wurde.<sup>280</sup> § 47 Abs. 1 PPostG (i.V.m. § 47 Abs. 4) legt in seiner seit Anfang des Jahres 2006 gültigen Fassung fest, dass der mit der Universaldienstverpflichtung betraute öffentliche Betreiber - als solchen benennt § 46 Abs. 2 PPostG den Incumbent Poczta Polska - die Exklusivrechte auf Abholung, Transport und Zustellung von

- adressierter Korrespondenz, Direktwerbung und sonstigen verschlossenen Postsendungen<sup>281</sup> mit einem Gewicht bis zu 50 Gramm im Inlandsverkehr sowie
- sämtlichen Postsendungen mit einem Gewicht bis zu 50 Gramm im grenzüberschreitenden Verkehr<sup>282</sup>

innehalt. Nicht dem Monopol unterliegen die genannten Sendungen auch nach polnischem Postrecht jedoch dann, wenn ihr Preis über dem Zweieinhalbfachen des Tarifs für die schnellsten, vom Universaldienstleister angebotenen Briefe innerhalb der leichtesten Gewichtskategorie liegt.<sup>283</sup>

Außerhalb des reservierten Bereichs sind - aufgrund einer definitorischen Festlegung in § 3 Abs. 22 PPostG - Bücher, Kataloge und Zeitschriften angesiedelt. Auch der Dokumentenaustausch ist gemäß § 47 Abs. 3 PPostG nicht exklusiv der Poczta Polska vorbehalten. Wettbewerbliche Angebote „höherwertiger Dienstleistungen“ sind innerhalb der Grenzen des Monopolspektrums nach polnischem Postrecht nicht erlaubt.<sup>284</sup>

Die Entwicklungsgeschichte des reservierten Bereichs in Polen unterscheidet sich von derjenigen in den übrigen EU-Mitgliedstaaten insofern, als Polen nach dem Beitritt zur Gemeinschaft noch eine längere Übergangsfrist für die Anpassung an die europarechtlichen Standards eingeräumt wurde und dabei auf einen Zwischenschritt - die Reduzie-

---

<sup>280</sup> Die englische Bezeichnung des polnischen Postgesetzes vom 12. Juni 2003 lautet „Act of Law of 12 June 2003 - Postal Law“. Im weiteren wird dieses Gesetz mit PPostG abgekürzt. Die Gesetzesnovelle von 2004, die der Umsetzung der Richtlinie 2002/39/EU diene, trägt den englischen Titel „The Act of 18 March 2004 amending the Act - Postal Law“.

<sup>281</sup> Die englische Umschreibung für diese Kategorie des reservierten Bereichs lautet: „postal items ... posted in a way making it impossible to examine their content“.

<sup>282</sup> Darüber hinaus reserviert § 47 Abs. 1 PPostG auch noch nationale und internationale Korrespondenz für Poczta Polska, welche im Verlauf der Abholung oder der Zustellung zu Postsendungen mit einem Gewicht von bis zu 50 Gramm werden. Was genau mit solchen - offenbar im Gewicht variablen Sendungen - gemeint sein könnte, hat sich uns allerdings nicht erschlossen.

<sup>283</sup> Laut Website von Poczta Polska ([www.poczta-polska.pl/cennik.htm](http://www.poczta-polska.pl/cennik.htm)) beträgt die Gebühr für einen hier als Referenz heranzuziehenden Standardbrief (bis 50 Gramm, mit Priorität) 2 PLN. Die Preisgrenze des reservierten Bereichs liegt folglich bei 5 PLN, umgerechnet ca. 1,26 EUR.

<sup>284</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde UKE vom 27.02.2006.

nung der Gewichtsgrenze auf 100 Gramm - verzichtet wurde. Galt seit dem Jahr 1995 eine Gewichtsgrenze von 2.000 Gramm, so war für den Zeitraum vom Inkrafttreten des neuen Postgesetzes am 24. August 2003 bis zum EU-Beitritt Polens am 1. Mai 2004 das obere Limit des Monopols auf 500 Gramm festgelegt (§ 94 PPostG). Ab diesem Zeitpunkt war bis zum 31.12. 2005 eine Grenze von 350 Gramm (§ 47 Abs. 4 PPostG alter Fassung) fixiert.<sup>285</sup> Erst seit Anfang des Jahres 2006 liegt Polen hinsichtlich der gewichtsmäßigen Begrenzung des Monopols im Einklang mit den Vorgaben der EU-Richtlinie und den in den anderen Mitgliedstaaten geltenden Bestimmungen. Eine zeitliche Befristung des reservierten Bereichs ist im polnischen Postrecht nicht enthalten.

### **11.1.2 Autorisierung**

Das heutige polnische Autorisierungsregime, das in seinen Vorläufern auf ein 1995 installiertes Konzessionssystem für Anbieter von Kurier- und Expressdiensten<sup>286</sup> zurückgeht, nutzt sowohl das Instrument der Einzelgenehmigung (Lizenz) im Sinne der Richtlinie 97/67/EG als auch die Option der - in Form einer Registrierung zu erlangenden - Allgemeingenehmigung. Ersteres greift im Falle der Beförderung adressierter Korrespondenz, zweitens für alle anderen postalischen Aktivitäten (s.u.).

#### **11.1.2.1 Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung**

Eine generelle Vorgabe für die Implementierung von Autorisierungsmechanismen in Polen ist die Bestimmung in § 75 Abs. 24 des Gesetzes zur Freiheit wirtschaftlicher Betätigung vom 2. Juli 2004, welche vorschreibt, dass Aktivitäten im Geltungsbereich des Postgesetzes einer Erlaubnis bedürfen. Die näheren Regelungen hierzu trifft das Postgesetz, im wesentlichen in seinem Kapitel 2 („Befugnisse für die Ausübung postalischer Aktivitäten“).

§ 6 Abs. 1 PPostG normiert die Anforderung, dass die Ausübung postalischer Aktivitäten innerhalb des Tätigkeitsspektrums der Abholung, des Transports und der Zustellung von adressierter Korrespondenz oder von Postsendungen für Blinde genehmigungspflichtig ist, also eine Lizenz erfordern. Im Gefolge der Umsetzung des schon erwähnten Gesetzes zur Freiheit wirtschaftlicher Betätigung vom 2. Juli 2004 wurde diese Vorgabe dahingehend konkretisiert bzw. eingegrenzt, dass der Genehmigungspflicht nur

---

<sup>285</sup> Bis zum EU-Beitritt Polens galt der Faktor 5 für die Bestimmung der Preisobergrenze des reservierten Bereichs (§ 94 Abs. 2 PPostG), danach bis zum 31.12.2005 der Faktor 3 (§ 47 Abs. 2 PPostG alter Fassung). Damit koexistierten im polnischen Postrecht - außergewöhnlich innerhalb der EU - für einen gewissen Zeitraum eine Gewichtsgrenze von 350 Gramm mit einer durch den Faktor 3 bestimmten Preisgrenze.

<sup>286</sup> wik-Consult: Survey on Some Main Aspects of Postal Networks in EU Adhesion Candidate Countries. Part II: Country Reports, Bad Honnef 2003, S. 155



noch Sendungen bis zu einem Gewicht von 2.000 Gramm unterliegen.<sup>287</sup> Für Dienstleistungen, die Poczta Polska im Rahmen des Universaldienstes erbringt, benötigt der Incumbent keine Lizenz (§ 6 Abs. 4 PPostG). Gemäß § 8 PPostG ist der Präsident der Regulierungsbehörde<sup>288</sup> für die Fragen der Genehmigung wie auch der Registrierung (s.u.) zuständig.

Die rechtlichen Vorgaben zum Lizenzierungsverfahren sind in den §§ 9 ff. PPostG geregelt. Ein entsprechender Antrag ist schriftlich zu stellen. Er muss neben einer Reihe von Informationen und beizufügenden Dokumenten zum antragstellenden Unternehmen bzw. zu den antragstellenden Personen u.a. Angaben zum Charakter der geplanten Dienstleistungen, zu deren geographischen Verortung sowie zu den Methoden ihrer Erbringung und zur Einhaltung der mit der Lizenzvergabe verbundenen Verpflichtungen enthalten (§ 9 PPostG).<sup>289</sup> Als solche sind in § 10 Abs. 1 PPostG genannt:

- Die Gewährleistung des Postgeheimnisses,
- die Installierung eines transparenten und nicht-diskriminierenden Beschwerdemanagements,
- die Verfügung über die zur Durchführung der geplanten Aktivitäten erforderliche technische und organisatorische Ausstattung.

Nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 ff. PPostG darf der Antragsteller u.a. nicht wegen Wirtschafts- oder Steuerdelikten vorbestraft sein oder durch ein rechtsgültiges Urteil von der Ausübung der geplanten postalischen Aktivitäten abgehalten werden. Ferner muss gewährleistet sein, dass die staatliche Sicherheit und die öffentliche Ordnung nicht durch die vorgesehenen Tätigkeiten beeinträchtigt werden. Sofern der Antragsteller erklärt, alle Voraussetzungen zu erfüllen, soll die Lizenz erteilt werden.<sup>290</sup> Sie gilt gemäß § 11 PPostG für mindestens fünf und längstens 25 Jahre, kann allerdings zurückgezogen oder räumlich eingeschränkt werden, wenn der Lizenznehmer nicht innerhalb von sechs Monaten nach ihrer Ausstellung seine Aktivitäten aufgenommen hat oder aber sich in Insolvenz befindet bzw. als Unternehmen liquidiert wird (§ 13 Abs. 2 PPostG). Erweist sich nach der Erteilung der Lizenz, dass die ausgeübten postalischen Tätigkeiten im Widerspruch zu den gesetzlichen Regelungen vorgenommen werden und im speziellen gegen den reservierten Bereich verstoßen oder die Sicherheit des Staates oder die öf-

---

<sup>287</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde UKE vom 27.02.2006 sowie Wojciech Halka (Unterstaatssekretär beim Infrastrukturministerium): The Effects of EU Accession on the Polish Postal Market and the Resulting Political Consequences. Vortrag bei der BvDP-Konferenz „Going East - Coming West - Internal Postal Market in Europe?“, April 2005

<sup>288</sup> Im Gesetzestext von 2003 firmiert die Regulierungsbehörde noch unter dem Akronym URtIP. Seit einer Reorganisation und Zusammenführung regulatorischer Zuständigkeiten im Januar 2006 führt die Behörde die Kurzbezeichnung UKE (Behörde für elektronische Kommunikation).

<sup>289</sup> Die Antragsformulare sowie Erläuterungen zum Verfahren sind über die UKE-Website ([www.uke.gov.pl](http://www.uke.gov.pl)) zugänglich (telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde UKE vom 27.02.2006).

<sup>290</sup> Die Kontrolle, ob die erforderlichen Voraussetzungen vom Antragsteller tatsächlich erfüllt werden, erfolgt nicht vor Erteilung der Lizenz, sondern nach Aussagen der verantwortlichen Instanzen erklärtermaßen ex-post (Wojciech Halka (Unterstaatssekretär beim Infrastrukturministerium): The Effects of EU Accession on the Polish Postal Market and the Resulting Political Consequences. Vortrag bei der BvDP-Konferenz „Going East - Coming West - Internal Postal Market in Europe?“, April 2005; ebenso: UKE-Presemitteilung vom 09.09.2004: Meeting with postal operators).

fentliche Ordnung gefährden, so kann diese vom Präsidenten der Regulierungsbehörde wieder entzogen werden (§ 13 Abs. 1 PPostG).

§ 6 Abs. 2 PPostG legt fest, dass alle postalischen Aktivitäten, für die keine Genehmigung (Lizenz) erforderlich ist, einer Registrierung bedürfen, wobei nicht-adressierte Drucksachen hiervon ausdrücklich ausgenommen werden (§ 6 Abs. 3 PPostG). Das Registrierungsverfahren ist in den §§ 15 und 16 PPostG geregelt. Es entspricht hinsichtlich der Anforderungen an die Antragstellung im wesentlichen - mit gewissen Abstrichen - den für die Lizenzierung normierten Regularien. Allerdings bedarf es im Falle der Registrierung keiner ausdrücklichen Vorab-Erlaubnis: Wenn nach Ablauf einer Frist von 30 Tagen nach Beantragung eines Eintrags in das Register keine Einwände seitens der Regulierungsbehörde erhoben werden, so kann mit den geplanten Tätigkeiten begonnen werden (§ 15 Abs. 3 PPostG). Im Unterschied zur Lizenzvergabe gilt eine Eintragung in das Register ohne zeitliche Befristung.<sup>291</sup>

Für die Erteilung einer Lizenz wird eine einmalige Gebühr in Höhe von 600 PLN (ca. 150 EUR) fällig; für die Aufnahme in das Register hat der Antragsteller eine Gebühr in Höhe von 400 PLN (ca. 100 EUR) zu entrichten.<sup>292</sup>

Alle registrierten und lizenzierten Anbieter postalischer Dienstleistungen unterliegen der Verpflichtung einer jährlichen Berichterstattung an die Regulierungsbehörde, welche Angaben zu Sendungsmengen, Niederlassungen und Beschwerden im zurückliegenden Jahr zu enthalten hat (§ 44 Abs. 2 PPostG). Des weiteren müssen sie gemäß § 42 PPostG für Not- und Katastrophenfälle Aktionspläne vorbereiten, aus denen hervorgeht, wie in solchen Situationen die Zusammenarbeit mit den für Verteidigung und Katastrophenschutz zuständigen Instanzen erfolgt und wie die Kontinuität des Dienstleistungsangebots aufrechterhalten werden soll.<sup>293</sup>

Auf der Basis von § 63 PPostG hat die Regulierungsbehörde die Aufgabe, die Einhaltung der mit der Lizenz bzw. der Registrierung verknüpften Verpflichtungen zu überwachen. Dazu stellt ihr das Postgesetz ein Kontrollinstrumentarium zur Verfügung, das unter anderem Zugangsrechte zu Gebäuden und Grundstücken, Einsichtsrechte in Dokumente sowie die Möglichkeit, das Gewicht von Postsendungen zu überprüfen, umfasst (§ 64 PPostG). Im Jahr 2004 wurden nach Angaben von UKE Kontrollen bei 45 Anbietern - der Hälfte aller registrierten Unternehmen (s.u.) - durchgeführt.<sup>294</sup> § 67 PPostG sieht für den Fall von Verstößen finanzielle Sanktionen vor, die sich auf maxi-

---

<sup>291</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde UKE vom 27.02.2006

<sup>292</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde UKE vom 27.02.2006. Zu beachten ist, dass auch lizenzierte Anbieter in das von der UKE geführte Register eingetragen werden. Für diese Unternehmen werden somit 600 plus 400 PLN als Gebühren fällig.

<sup>293</sup> Diese Anforderung wird von einigen Anbietern als nur schwer und mit zu hohem Kostenaufwand erfüllbar kritisiert (vgl. Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 219 f.

<sup>294</sup> URTiP: Annual Report 2004, Warschau 2005, S. 74

mal 2% des vom jeweiligen Anbieter im Vorjahr durch Postdienstleistungen erzielten Umsatzes belaufen.

#### **11.1.2.2 Praxis der Autorisierung**

Am Jahresende 2004 waren in Polen insgesamt 90 private Anbieter von Postdienstleistungen bei der Regulierungsbehörde registriert; davon verfügten 38 über eine Lizenz, die zur kommerziellen Beförderung adressierter Korrespondenz außerhalb der Grenzen des reservierten Bereichs berechtigt.<sup>295</sup> 98% der von diesen Anbietern offerierten Dienstleistungen entstammten dem Bereich der Kurier- und Expressdienste, nur 2% dem Spektrum höherpreisiger Briefsendungen.<sup>296</sup> Mit Stand Februar 2006 waren im von der UKE geführten Register insgesamt 116 Anbieter verzeichnet, wovon rund die Hälfte im Besitz einer Lizenz waren.<sup>297</sup>

Nach Angaben der Regulierungsbehörde wurde bis dato noch keinem Antragsteller die Lizenzierung bzw. die Eintragung in das Register versagt.<sup>298</sup>

#### **11.1.3 Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken**

Nach den verfügbaren Informationen gibt es in Polen keine gesetzlichen oder sonstigen Vorgaben, die Konkurrenten von Poczta Polska einklagbare Ansprüche auf regulierten Zugang zu Teilleistungen, Postfächern oder Adressinformationen des Incumbents einräumen.

Eine spezifische Marktzutrittsschranke stellt in Polen die Tatsache dar, dass derzeit nur Poczta Polska über die zur Öffnung von Empfängerbriefkästen und damit zur Zustellung von Postsendungen benötigten Spezialschlüssel verfügt.<sup>299</sup>

#### **11.1.4 Marktanteile**

Der Markt für Briefsendungen - einschließlich Direktwerbung, jedoch ohne Kurier- und Expressdienstleistungen - wird nach wie vor de facto vollständig durch Poczta Polska beherrscht, was in Anbetracht des erwähnten geringen Anteils konkurrierender Angebote in diesem Segment wenig überraschen kann. Nach Einschätzung von Ecorys belief sich der entsprechende Marktanteil des Incumbents im Jahr 2005 nach Sendungsmen-

---

<sup>295</sup> URTiP: Annual Report 2004, Warschau 2005, S. 71

<sup>296</sup> UKE-Pressemitteilung vom 09.09.2004: Meeting with postal operators

<sup>297</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde UKE vom 16.02.2006

<sup>298</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde UKE vom 16.02.2006

<sup>299</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 218.

gen und Umsatz gerechnet jeweils auf 100%.<sup>300</sup> Diese Zahl deckt sich weitestgehend mit der Angabe eines Vertreters des zuständigen Ministeriums, der den Marktanteil von Poczta Polska im April 2005 auf eine Größenordnung von 99% taxierte. Allerdings wird umgekehrt der Kurier- und Expressmarkt zu 95% von den Konkurrenten der polnischen Post dominiert.<sup>301</sup>

## **11.2 Universaldienst**

### **11.2.1 Umfang und Qualität des Universaldienstes**

Die grundlegenden Prinzipien des Universaldienstes in Polen sind im Postgesetz (PPostG) von 2003 normiert und betreffen insbesondere den Umfang des Post-Universaldienstes. Die Qualitätskriterien, was Zugang zum Postnetz und die Definition von Laufzeitzielen anbelangt, werden in einer Verordnung über die Bedingungen für die Erbringung des Post-Universaldienstes vom 9. Januar 2004<sup>302</sup> geregelt.

Nach § 3 Abs. 25 des polnischen Postgesetzes (PPostG) umfasst der Post-Universaldienst

- Briefsendungen bis 2 kg, inklusive Wert- und Einschreibesendungen
- Paketsendungen national bis 10 kg, inklusive Einschreibesendungen
- Postsendungen für blinde Personen sowie
- Post-Zahlungsanweisungen („postal money orders“).

Damit geht der polnische Gesetzgeber einerseits über die Vorgaben der EU-Richtlinien hinaus, indem Blindensendungen sowie Post-Zahlungsanweisungen dem Universaldienst zugeordnet werden, andererseits beschränkt sich die Universaldienstverpflichtung lediglich auf Briefsendungen - Bücher, Kataloge und Zeitschriften sind damit laut Definition des § 3 Abs. 22 PPostG nicht im Post-Universaldienst enthalten.

Zum Post-Universaldienst gehören die Leerung der Briefkästen und die Zustellung der Sendungen an jedem Werktag, mindestens an 5 Tagen pro Woche.

---

<sup>300</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 227

<sup>301</sup> Wojciech Halka (Unterstaatssekretär beim Infrastrukturministerium): The Effects of EU Accession on the Polish Postal Market and the Resulting Political Consequences. Vortrag bei der BvDP-Konferenz „Going East - Coming West - Internal Postal Market in Europe?“, April 2005

<sup>302</sup> Die englische Bezeichnung der Regierungsverordnung lautet: „Ordinance of the Minister of Infrastructure dated January 9, 2004 on the conditions for the provision of universal postal services“, im weiteren: „Universaldienstverordnung“.

Die Universaldienstverordnung gibt im Anhang Nr. 2 folgende Laufzeitziele für Post-Universaldienstleistungen vor:

- Briefsendungen der schnellsten Kategorie müssen zu 82% am Tag nach der Einlieferung zugestellt sein (D+1). 90% dieser Sendungen müssen am zweiten Tag nach der Einlieferung (D+2) und 94% der Sendungen müssen am dritten Tag nach der Einlieferung (D+3) den Empfänger erreicht haben.
- Alle anderen Briefsendungen müssen zu 85% am dritten Tag nach der Einlieferung den Empfänger erreicht haben (D+3) und zu 97% am fünften auf die Einlieferung folgenden Tag (D+5).
- Paketsendungen der schnellsten Kategorie müssen zu 80% am Tag nach der Einlieferung zugestellt sein (D+1).
- Für alle anderen Paketsendungen gilt eine Laufzeitvorgabe, nach der 90% der Pakete am dritten Tag nach der Einlieferung zugestellt sein müssen (D+3).

### **11.2.2 Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)**

Zur Sicherstellung einer ausreichenden Dichte des Postfilialnetzes verpflichtet § 44 Abs. 1 der Universaldienstverordnung Poczta Polska zur Einrichtung von mindestens 8.240 Zugangsstellen, die landesweit verteilt und die Nachfrage nach Postdienstleistungen in den jeweiligen Gebieten berücksichtigen sollen. Nach § 44 Abs. 2 Universaldienstverordnung muss in städtischen Gebieten eine Zugangsstelle pro 7.000 Einwohner und in ländlichen Gebieten eine Zugangsstelle in einem Gebiet von 65 qkm vorhanden sein. Darüber hinaus muss in jeder Gemeinde („gmina“) mindestens eine Poststelle eingerichtet werden (§ 44 Abs. 3 Universaldienstverordnung). Eine Ausnahme davon ist in Gemeinden mit weniger als 2.500 Einwohnern möglich, die durch eine Poststelle der Nachbargemeinde oder einen mobilen Postservice versorgt werden können. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass damit eine effizientere Versorgung der Kunden im betroffenen Gebiet möglich ist und der Bürgermeister dem Standort der Poststelle zugestimmt hat (§ 44 Abs. 4 Universaldienstverordnung). Die Poststellen müssen an fünf Tagen pro Woche geöffnet sein (§ 45 Universaldienstverordnung).

In Polen existiert keine Vorgabe, in welcher Form die Zugangsstellen zum Postnetz betrieben werden. Um die Kosten für das Filialnetz zu senken und die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung der 8.240 Zugangsstellen zum Postnetz zu erfüllen, geht auch der polnische Universaldienstanbieter vermehrt dazu über, eigene Postämter durch Postagenturen zu ersetzen. Allerdings müssen auch Postagenturen das gesamte Universaldienstangebot zur Verfügung stehen.<sup>303</sup>

Eine Vorgabe zur Dichte des Briefkastennetzes besteht laut § 44 Abs. 4 Universaldienstverordnung ausdrücklich nicht, allerdings sollen nach § 46 Abs. 2 die Anzahl der Briefkästen den Bedürfnissen vor Ort angepasst werden.

---

<sup>303</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde UKE vom 16.02.2006

### **11.3 Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung**

Die Preisregulierung erfolgt in Polen auf Grundlage der §§ 50 und 51 des Postgesetzes vom 12. Juni 2003. § 50 PPostG legt die Grundsätze der Preisgestaltung für Universaldienstleistungen fest. Demnach sollen die für diese Leistungen verlangten Entgelte den Kosten der Leistungserbringung entsprechen, transparent, nicht-diskriminierend und landesweit einheitlich sein. Wie in der EU-Richtlinie gefordert, schließt auch im polnischen Postgesetz die Einführung einheitlicher Landestarife die individuelle Vereinbarung von Preisen mit Kunden nicht aus. Zusätzlich können Preisnachlässe oder Ausnahmen von der Bezahlung von Postdienstleistungen aus humanitären Gründen gewährt werden.

Die Preise für Universaldienstleistungen werden unter Beachtung der genannten Grundsätze durch den Generaldirektor der Polnischen Post (Poczta Polska) und somit durch den Universaldienstanbieter selbst festgelegt. Die Einflussmöglichkeiten der Regulierungsbehörde auf die Preisgestaltung sind vergleichsweise gering. Bei Verdacht auf eine missbräuchliche Festsetzung der Preise für Universaldienstleistungen kann sich der Präsident der Regulierungsbehörde nach § 51 Absatz 2 des PPostG an den Ministerrat wenden, was jedoch aufgrund der bislang moderaten Festlegung der Preise für Postdienstleistungen noch nicht notwendig wurde.<sup>304</sup>

Als einziges Land innerhalb der EU gibt es in Polen keine effektive Preisregulierung des Universaldienstes. Die derzeitige Preisgestaltungspraxis wird von der polnischen Regulierungsbehörde UKE als unbefriedigend eingeschätzt, sie hat daher bereits Vorschläge für eine Stärkung ihrer Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten bei der Preisgestaltung der Polnischen Post und für ein effektiveres Preisregulierungsregime erarbeitet. Das zuständige Ministerium für Infrastruktur ist aber hinsichtlich einer Reform der Preisregulierung bis dato nicht aktiv geworden.<sup>305</sup>

---

<sup>304</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde UKE vom 16.02.2006

<sup>305</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde UKE vom 16.02.2006

## **12. Portugal**

### **12.1 Marktzutrittsregulierung**

#### **12.1.1 Reservierter Bereich**

Das Monopol des portugiesischen Incumbents CTT - Correios de Portugal ist in mehreren Rechtsdokumenten fixiert. Das grundlegende Gesetz Nr. 102/99<sup>306</sup> legt in seinem § 2 Abs. 2b als „Basis-Prinzip“ die „Garantie der ökonomisch-finanziellen Lebensfähigkeit eines postalischen Universaldienstes durch Reservierung eines exklusiven Bereichs“ fest. Diese allgemeine Maßgabe wird in § 11 Abs. 2 102/99 dahingehend spezifiziert, dass die reservierten Dienste

- adressierte Korrespondenz, einschließlich adressierter Werbung, eingeschriebener, versicherter und behördlicher Sendungen (jeweils für inländische wie grenzüberschreitende Post und im Rahmen bestimmter Gewichts- und Preisgrenzen, s.u.);
- die Herausgabe und den Verkauf von Briefmarken;
- Postanweisungen und
- die Aufstellung von Briefkästen auf öffentlichen Wegen

umfassen. Die Rechtsverordnung 448/99<sup>307</sup>, in welcher die Vorschriften für die Konzession der CTT niedergelegt sind, fixiert die Obergrenzen des Briefdienstmonopols in ihrem § 2 Abs. 3 mit Wirkung vom 1. Januar 2006 auf 50 Gramm bzw. den zweieinhalbfachen Preis des Tarifs für eine Briefsendung der ersten Gewichtsklasse in der schnellsten Zustellungskategorie.<sup>308</sup> Ergänzend hierzu enthält auch die CTT-Konzession<sup>309</sup> selbst die Beschreibung des reservierten Bereichs (§ 2 Abs. 3) sowie die Zusicherung, dass dieser CTT exklusiv vorbehalten ist (§ 4 Abs. 1).

Portugal schöpft mit diesen Bestimmungen, die in den genannten Grenzen auch für ein- und abgehende Auslandspost sowie für Direktwerbung (s.o.) und Expresspost (§ 12 Abs. 1b 102/99) gelten, den EU-rechtlich maximal zulässigen Monopolbereich aus. Ausdrücklich per Gesetz liberalisiert ist nur der Dokumentenaustausch (§ 12 Abs. 1a 102/99). Kataloge, Bücher, Zeitungen und andere Periodika zählen nicht als adressierte Korrespondenz (§ 4 Abs. 2b 102/99) und sind folglich gleichfalls für den Wettbewerb geöffnet.

---

<sup>306</sup> Im weiteren werden die jeweiligen Gesetze und Rechtsverordnungen mit ihrer Nummer zitiert.

<sup>307</sup> Die Rechtsverordnung 448/99 ist u.a. hinsichtlich des reservierten Dienstes durch die Rechtsverordnung 116/2003 novelliert worden, mit der die Vorgaben der Richtlinie 2002/39/EG in portugiesisches Recht umgesetzt wurden. Die weiteren Angaben zur Rechtsverordnung 448/99 beziehen sich auf deren novellierte Fassung.

<sup>308</sup> Die Preisgrenze liegt somit gegenwärtig (März 2006) bei 1,13 EUR (2,5 mal 0,45 EUR).

<sup>309</sup> Die derzeit gültige Konzession datiert vom 1. September 2000; sie wurde per Vertrag vom 9. September 2003 - u.a. hinsichtlich der Grenzen des reservierten Bereichs - geändert. Beide Dokumente sind auf der Website der Regulierungsbehörde ANACOM ([www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=5855&contentId=17282](http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=5855&contentId=17282) bzw. [www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=5855&contentId=164632](http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=5855&contentId=164632)) zu finden.

Die Grenzen des reservierten Bereichs sind in den zurückliegenden Jahren auch in Portugal in Reaktion auf die Entwicklung der europäischen Postpolitik zurückgeschnitten worden. Das 1999 in Kraft getretene Gesetz 102/99 legte diese zunächst auf ein Gewichtslimit von 350 Gramm und den fünffachen Referenzpreis fest; per Rechtsverordnung 116/2003 wurde das Monopol ab Juni 2003 auf Sendungen bis zu 100 Gramm und den dreifachen Standardtarif reduziert, seit Jahresbeginn 2006 gelten die Grenzen von 50 Gramm bzw. des zweieinhalbfachen Standardtarifs. Die Geltungsdauer des reservierten Bereichs ist im portugiesischen Postrecht zeitlich nicht beschränkt.

### **12.1.2 Autorisierung**

Die Autorisierung von Anbietern postalischer Dienstleistungen unterliegt in Portugal einem ausführlichen rechtlichen Regelwerk, das zwischen Diensten im Universaldienstespektrum und solchen außerhalb desselben unterscheidet. Im erstgenannten Fall lässt sich das in Portugal normierte und praktizierte Verfahren der Kategorie der „Einzelgenehmigungen“ im Sinne von Art. 2 Nr. 14 der Richtlinie 97/67/EG zuordnen, im zweiten derjenigen der „Allgemeingenehmigungen“.<sup>310</sup>

#### **12.1.2.1 Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung**

Detaillierte rechtliche Vorgaben zur Autorisierung sind in der Rechtsverordnung 150/2001<sup>311</sup> enthalten, welche sich - laut Eingangsbemerkung - dem „Prinzip der graduellen und kontrollierten Liberalisierung“ verpflichtet sieht und die Etablierung eines Zugangsregimes für das Angebot von Postdiensten in einem wettbewerblich organisierten Markt zum Ziel hat (§ 1 150/2001). Differenziert wird dabei zwischen „Lizenzen“ und „Genehmigungen“ (§ 3 150/2001).

Unternehmen, die Postdienste anzubieten gedenken, welche außerhalb des Monopols liegen und zum Universaldienstbereich gehören, benötigen hierfür eine Lizenz (§ 3 Abs. 1 150/2001). Lizenzpflichtig sind in Portugal damit (§ 4 Abs. 1 und 3 150/2001)

- Briefsendungen einschließlich adressierter Direktwerbung, eingeschriebener, versicherter und behördlicher Korrespondenz mit einem Gewicht zwischen 50 Gramm und 2 Kilogramm und oberhalb der Preisgrenze des reservierten Bereichs, auch wenn diese beschleunigt befördert werden;
- die Beförderung von Büchern, Katalogen, Zeitungen und Periodika bis zu einem Gewicht von 2 Kilo;

---

<sup>310</sup> Allerdings dürfte auch hier, wie in anderen EU-Mitgliedstaaten, der logisch eher inkonsistente Terminus der „individuellen Allgemeingenehmigung“ (wik-Consult: Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef 2004, S. 54) greifen, da die Genehmigung jeweils einzeln zu beantragen ist.

<sup>311</sup> Auch diese Rechtsverordnung ist durch die Rechtsverordnung 116/2003 novelliert worden. Die weiteren Angaben zur Rechtsverordnung 150/2001 beziehen sich auf deren novellierte Fassung.



- die Beförderung von Paketen bis zu einem Gewicht von 20 Kilo.<sup>312</sup>

Voraussetzung für eine Lizenzerteilung (§ 7 150/2001) ist, dass der Antragsteller

- ein reguläres kommerzielles Unternehmen betreibt,
- über die erforderlichen technischen und Humanressourcen verfügt, um die Erfüllung bestimmter grundlegender Anforderungen (u.a. Vertraulichkeit der übermittelten Korrespondenz, Datenschutz, Sicherheit des postalischen Netzwerks, s.u.) zu gewährleisten;
- ein aktuelles Rechnungslegungssystem unterhält und
- dem Staat oder den Sozialversicherungsbehörden keine Steuern oder Beiträge schuldet.

Der Antrag auf Lizenzierung ist an die Regulierungsbehörde ANACOM (Autoridade Nacional de Comunicações)<sup>313</sup> zu richten und mit Dokumenten zu ergänzen, die die Erfüllung der genannten Voraussetzungen durch den Antragsteller belegen und die beabsichtigten Dienstleistungen - u.a. die geographische Zone, das postalische Netzwerk und die Qualitätsstandards - näher beschreiben (§ 8 Abs. 1 150/2001). Bei Vollständigkeit der eingereichten Unterlagen muss ANACOM die beantragte Lizenz innerhalb eines Zeitraums von längstens 40 Tagen erteilen (§ 8 Abs. 3 150/2001). Die Lizenz soll u.a. die von ihr abgedeckten wie auch die nicht erlaubten Dienstleistungen, das Lizenzgebiet und die Geltungsdauer benennen (§ 9 150/2001). Letztere beträgt in der Regel 15 Jahre, wobei eine Lizenz auf Antrag des Inhabers verlängert werden kann (§ 10 Abs. 1 150/2001).

Für Lizenzen sind in Portugal sowohl einmalige - bei Erteilung, Änderung oder Erneuerung - wie auch laufende jährliche Gebühren an ANACOM zu entrichten (§ 19 150/2001). Laut Ministerialerlass 21080/2001 betragen diese 10.000 EUR einmalig für die Erteilung einer Lizenz und 6.000 EUR jährlich für deren Nutzung.

Einer Genehmigung für den Marktzutritt bedürfen Unternehmen, die Postdienste außerhalb des reservierten Bereichs wie auch außerhalb des Universaldienstespektrums anbieten möchten (§ 3 Abs. 2 150/2001). Dienstleistungen, für die eine Genehmigung erforderlich sind, definiert die einschlägige Rechtsverordnung (§ 5 150/2001) dabei ex negativo als solche, für die keine Lizenzpflicht besteht (s.o. und § 4 150/2001).<sup>314</sup> Die für die Erteilung einer Genehmigung zu erfüllenden Voraussetzungen und die Anforderungen an die Antragstellung sind etwas niedriger als im Falle einer Lizenz (s.o.): Antragsberechtigt sind hier auch als Einzelunternehmer registrierte Personen; der Nachweis eines Rechnungslegungssystems sowie nicht vorhandener Steuer- bzw. Beitrags-schulden wird bei Genehmigungen nicht verlangt (§§ 14 und 14 150/2001). Nach Ein-

---

<sup>312</sup> Die Gewichtsgrenze für lizenzpflichtige Paketsendungen ergibt sich aus der entsprechenden Begriffsbestimmung in § 4 Abs. 2c 102/99.

<sup>313</sup> Die Zuständigkeit von ANACOM ergibt sich aus § 18 Abs. 2 102/99.

<sup>314</sup> Somit unterliegen alle postalischen Dienstleistungen in Portugal einer wie auch immer gearteten Autorisierung, sei es durch Konzession (für den reservierten Bereich), Lizenz oder Genehmigung.

reichung aller Unterlagen kann der Antragsteller seine Geschäftsaktivitäten beginnen, wobei es ANACOM obliegt, die Genehmigung binnen maximal 10 Tagen zu erteilen (§ 14 Abs. 4 150/2001). Mit Ausnahme einer Geltungsdauer<sup>315</sup> enthält eine Genehmigung dieselben Angaben (s.o.) wie eine Lizenz (§ 15 Abs. 1 150/2001).

Auch Genehmigungen sind in Portugal gebührenpflichtig. Der bereits erwähnte Ministerialerlass 21080/2001 sieht eine einmalige Gebühr von 2.000 EUR für die Erteilung und einen jährlich zu entrichtenden Betrag in Höhe von 3.000 EUR für die Nutzung einer Genehmigung vor.

Anbieter, die über eine Lizenz bzw. eine Genehmigung verfügen, unterliegen einer Reihe von Verpflichtungen (§ 18 150/2001). U.a. müssen sie

- grundlegende Anforderungen im Sinne von Art. 2 Nr. 19 der Richtlinie 97/67/EG erfüllen - genannt sind hier die Unverletzlichkeit und Vertraulichkeit der Korrespondenz, der Datenschutz, die Sicherheit des postalischen Netzes, der Schutz menschlichen Lebens und Bedürfnisse der Landschaftsplanung, des Umwelt- und Denkmalschutzes;<sup>316</sup>
- allgemeine Geschäftsbedingungen veröffentlichen, die auch Qualitätsstandards zu enthalten haben;
- ein Beschwerdemanagement installieren;<sup>317</sup>
- die Regulierungsbehörde über sämtliche Änderungen unterrichten, welche die Lizenz bzw. Genehmigung betreffen;
- ANACOM mit den notwendigen Informationen versorgen, welche die Behörde zur Durchführung ihres Inspektionsauftrags wie auch zu Zwecken der Marktbeobachtung benötigt, und dieser auch den Zugang zu Geschäftsräumen und den Zugriff auf Unterlagen ermöglichen.

Lizenzierte Unternehmen sind darüber hinaus verpflichtet (§ 18 Abs. 3 150/2001),

- ihre Aktivitäten innerhalb eines Jahres nach Lizenzvergabe zu beginnen,
- Abgaben an einen etwaigen Universaldienstfonds zu entrichten und
- ein Rechnungslegungssystem zu unterhalten, in dem klar zwischen lizenzierten und anderen Geschäftsaktivitäten getrennt wird.

Für die Kontrolle der Einhaltung dieser Auflagen ist ebenso ANACOM zuständig wie für den Erlass von Sanktionen im Falle von „Nicht-Compliance“ (§§ 20 ff. 150/2001). In ihrem Regulierungsbericht für das Jahr 2004 verweist die Behörde beispielsweise auf sechs Aktionen, bei denen - in zwei Fällen mit Erfolg - Verstöße gegen den reservierten Bereich überprüft wurden, und auf sechzehn Maßnahmen zur Kontrolle von Unternehmen, die im Verdacht standen, Postdienste ohne die erforderliche Genehmigung anzubieten.<sup>318</sup>

---

<sup>315</sup> Genehmigungen werden in Portugal für einen unbefristeten Zeitraum erteilt.

<sup>316</sup> Diese grundlegenden Anforderungen sind auch im Gesetz 102/99 (§ 3) normiert.

<sup>317</sup> Ein solches Beschwerdemanagement schreibt auch § 16 102/99 vor.

<sup>318</sup> ANACOM: Regulation Report. Situation of Communications in Portugal, Lissabon 2005, S. 57 f.

### **12.1.2.2 Praxis der Autorisierung**

Eine zahlenmäßige Beschränkung der Autorisierungen (Lizenzen und Genehmigungen) ist im Postrecht Portugals nicht vorgesehen. Im dritten Quartal 2005, aus dem die jüngsten verfügbaren Daten stammen, verfügten 33 Anbieter über eine Genehmigung, die sich durchweg auf Expressdienstleistungen bezog.<sup>319</sup> Von diesen waren jedoch nur 13 Dienstleister tatsächlich am Markt aktiv.<sup>320</sup> Sechs Unternehmen - darunter der Incumbent CTT sowie dessen Tochtergesellschaft CTTEpresso - waren im gleichen Zeitraum im Besitz einer Lizenz, die sie zu Aktivitäten in einem größeren Spektrum von Diensten (s.o.) berechtigt.

### **12.1.3 Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken**

Teilleistungen sowie der Zugang zum Netz des Universaldiensteanbieters sind in Portugal nur insoweit reguliert, als die Rechtsverordnung zur CTT-Konzession den Incumbent dazu verpflichtet, anderen Anbietern im Wege von Verhandlungen den Zugang zu seinem Netz zu gleichen Bedingungen und ohne Diskriminierung zu ermöglichen (§ 9 Abs. 1a 448/99). Sie erlegt ihm des weiteren auf, Preise und Bedingungen bei speziellen Angeboten für Großkunden, „bulk-mailers“ und Konsolidierer nach den Prinzipien der Transparenz und Nicht-Diskriminierung zu gestalten (§ 24 Abs. 2 448/99).<sup>321</sup> Zur Festlegung der genauen Bedingungen sieht die Konzession den Abschluss einer besonderen, auf drei Jahre angelegten Vereinbarung zwischen CTT und ANACOM vor (§ 24 Abs. 3 448/99). Diese Bestimmungen sind bis dato allerdings insoweit ohne praktische Relevanz, da CTT noch keine entsprechenden Vereinbarungen mit konkurrierenden Anbietern abgeschlossen hat.<sup>322</sup> Darüber hinaus gibt es keine rechtlichen oder regulatorischen Vorgaben hinsichtlich eines regulierten Zugangs von autorisierten Wettbewerbern zu den Infrastrukturen von CTT; offensichtlich sind bisher auch keine entsprechenden Forderungen geltend gemacht worden.<sup>323</sup>

---

<sup>319</sup> Angaben nach ANACOM: Postal Services Operated in Competition - 3rd quarter 2005 ([www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=183802](http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=183802)). Eine Liste der autorisierten Anbieter findet sich auf der ANACOM-Website unter [www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=183802&contentId=338027](http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=183802&contentId=338027). Für das zweite Quartal 2005 werden von ANACOM nur 12 Unternehmen mit Genehmigungen angegeben. Der erhebliche Zuwachs um 21 Unternehmen im dritten Quartal ist aus den verfügbaren Informationen nicht erklärbar.

<sup>320</sup> [www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=99201](http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=99201)

<sup>321</sup> Vgl. hierzu auch den Abschnitt 12.3 zur Preisregulierung.

<sup>322</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 230

<sup>323</sup> „Disputes have however not arisen from the denial of access or disagreement in the establishment of access conditions in the past. ANACOM has never been asked by competitor postal operators to solve a dispute in this respect.“ (Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 230)

#### **12.1.4 Marktanteile**

Trotz der rechtlich vollzogenen Erweiterung des Wettbewerbsbereichs und der Installierung eines elaborierten Autorisierungsregimes ist die dominierende Position des Incumbents CTT weitgehend unangefochten geblieben. Das liberalisierte Dienstespektrum machte nach Angaben von ANACOM im Jahr 2004 - nach Sendungsmengen - rund 20,3% des gesamten portugiesischen Postmarktes aus.<sup>324</sup> In diesem Wettbewerbsbereich hielt die CTT-Gruppe (CTT plus CTTEpresso) im Jahr 2004 rund 94% der Marktanteile bei inländischen Sendungen, 93% bei abgehenden grenzüberschreitenden und 82% bei eingehenden grenzüberschreitenden Sendungen.<sup>325</sup> Vor diesem Hintergrund scheinen die von Ecorys ermittelten, auf den Gesamtmarkt einschließlich des Monopolbereichs bezogenen Daten plausibel. Diesen zufolge betrug der Marktanteil des Incumbents im Jahr 2004 bei adressierter Korrespondenz 99,4% und bei adressierter Direktwerbung 100%.<sup>326</sup>

### **12.2 Universaldienst**

#### **12.2.1 Umfang und Qualität des Universaldienstes**

Das portugiesische Postgesetz Nr. 102/99 verfolgt u.a. den Zweck, die postalischen Bedürfnisse der Bevölkerung und der Unternehmen durch die Gewährleistung eines flächendeckenden Universaldienstes mit einem ausreichendem Leistungsangebot zu angemessenen Preis- und Qualitätsbedingungen sicherzustellen. In § 5 102/99 wird der Universaldienst definiert als ein ständiges Angebot postalischer Dienstleistungen, die zu einer bestimmten Qualität, flächendeckend zu erschwinglichen Preisen für alle Benutzer zur Verfügung stehen. Der Universaldienst kann vom Staat, von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder von einer juristischen Person des Privatrechts auf Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung erbracht werden. Dieser Vertrag soll den Charakter einer Konzession haben und den Vertragspartner zur Erbringung des Universaldienstes verpflichten. Eine solche Konzession wurde auf Basis der Verordnung Nr. 448/99 am 01.09.2000 dem Incumbent CTT – Correios de Portugal S.A. durch die Regulierungsbehörde ANACOM (Autoridade Nacional de Comunicações) erteilt.<sup>327</sup>

---

<sup>324</sup> Eigene Berechnung nach ANACOM: Relatório de Regulação 2004, Lissabon 2005, S. 243

<sup>325</sup> Angaben nach ANACOM: Postal Services Operated in Competition - 3rd quarter 2005 ([www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=183802](http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=183802)). Die Anteile sind auf der Basis von Sendungsmengen berechnet.

<sup>326</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 240. Die Angaben sind auf Basis von Sendungsmengen und ohne Einbeziehung von Express- und Kurierdiensten errechnet.

<sup>327</sup> Die Konzession wurde per Vertrag vom 9. September 2003 geändert.

Das Produktportfolio des portugiesischen Universaldienstes ist in § 6 102/99 normiert und entspricht den Vorgaben der EU-Postdiensterrichtlinie. Zum Universaldienst gehören:

- Briefsendungen, Bücher, Kataloge, Zeitungen und Zeitschriften bis 2 kg,
- Paketsendungen bis 20 kg sowie
- Einschreib- und Wertsendungen (§ 6 102/99).

Die Zustellung an der Wohnung des Empfängers sowie das Einsammeln der Postsendungen hat mindestens einmal werktäglich, also von Montag bis Samstag, zu erfolgen (§ 8 Abs. 2 102/99).

In Bezug auf die Laufzeiten von Brief- und Paketsendungen legt die Konvention über den Post-Universaldienst<sup>328</sup> vom 18.03.2005 folgendes fest:

- Nicht-prioritäre Briefsendungen (Second-Class-Mail) müssen zu 96% spätestens drei Tage nach Einlieferung zugestellt sein (D+3).
- Prioritäre Briefsendungen (First-Class-Mail) auf dem portugiesischen Festland müssen zu 94% am Tag nach der Einlieferung zugestellt sein (D+1).
- Prioritäre Briefsendungen auf dem Festland sowie von und zu bzw. zwischen den Autonomen Regionen Madeira und Azoren müssen zu 85% spätestens zwei Tage nach der Einlieferung zugestellt sein (D+2).
- Zeitungen und Zeitschriften müssen zu 96% am dritten Tag nach der Einlieferung zugestellt sein (D+3).
- Nicht-prioritäre Paketsendungen müssen zu 91,7% drei Tage nach der Einlieferung zugestellt sein (D+3).

Darüber hinaus hat die portugiesische Regulierungsbehörde Qualitätsvorgaben für die maximalen Wartezeiten in den Postfilialen festgelegt. Danach müssen mindestens 80% der Kunden in Postfilialen, -agenturen und anderen Poststellen innerhalb von 10 Minuten bedient werden. ANACOM hat in der Qualitätskonvention für den Post-Universaldienst vom 18.03.2004<sup>329</sup> ein System von Qualitätsindikatoren (quality of service indicator - QSI) etabliert, das für Sendungslaufzeiten und Wartezeiten in Postfilialen Ziel- und Minimalwerte festlegt und diese mit einem Wichtigkeitsfaktor (relative importance - RI) gewichtet und somit zu einem Gesamtqualitätsindex kommt, der vom Post-Universaldienstleister nicht unterschritten werden darf (Anhang zur Qualitätskonvention für den Universaldienst vom 18.03.2005). CTT erstattet ANACOM vierteljährlich Bericht über die Einhaltung der Qualitätsvorgaben, ANACOM führt darüber hinaus eigene Studien zur Überwachung der Qualitätsziele durch (§10 Qualitätskonvention).

---

<sup>328</sup> Die von ANACOM in ihren englischen Publikationen verwendete Bezeichnung der Konvention lautet "Universal Postal Service Convention".

<sup>329</sup> Die von ANACOM in ihren englischen Publikationen verwendete Bezeichnung der Konvention lautet "Universal Postal Service Quality Convention"; im weiteren: „Qualitätskonvention“

### **12.2.1 Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)**

Der portugiesische Gesetzgeber verpflichtet CTT als Post-Universaldiensteanbieter, eine angemessene Dichte an Zugangspunkten zum Postnetz (Postfilialen und Briefkästen) zu gewährleisten. Eine Vorgabe maximaler Entfernungskriterien zur nächstgelegenen Poststelle existiert im portugiesischen Postrecht nicht. Allerdings räumt die Verordnung Nr. 448/99 (ergänzt durch 116/2003) in Prämissen 20 der Regulierungsbehörde ANACOM weitgehende Entscheidungskompetenzen bei Veränderungen im Postfilialnetz ein. So bedarf die Eröffnung und Schließung von Postfilialen sowie die Veränderung der Öffnungszeiten einer Genehmigung durch die Regulierungsbehörde. Beabsichtigte Schließungen von Postfilialen oder die Verkürzung der Öffnungszeiten von Postfilialen müssen der Regulierungsbehörde zwei Monate vor dem geplanten Inkrafttreten zur Genehmigung angezeigt werden. Die Entscheidung muss der Regulierungsbehörde vom Universaldiensteanbieter unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Dienstleistung, der Kundennachfrage und der Erfüllung der Kommunikationsnotwendigkeiten von Bevölkerung und Wirtschaft begründet werden. In 2004 wurden verschiedene Verstöße von CTT gegen diese Anzeigepflicht vom Transport- und Kommunikationsministerium mit einer Geldstrafe jeweils in Höhe eines fünfstelligen Euro-Betrages belegt.<sup>330</sup> Im Oktober/November 2005 wurde eine öffentliche Anhörung zum Erlass von Regeln für die Bewertung von Anträgen des Universaldiensteanbieters CTT zur Schließung von Postfilialen, deren Umwandlung in Postagenturen oder zur Veränderung der Öffnungszeiten durchgeführt. Der Entwurf des Erlasses sieht eine Reihe von Entscheidungsdeterminanten der Regulierungsbehörde vor. So soll die Entscheidung über Veränderungen in der Filialstruktur bzw. der Schließung von Postfilialen u.a. von der Kundennachfrage, der Kundenstruktur (Geschäftskunden, ältere Menschen, etc.), dem Einzugsbereich (Fläche und Gemeinde), von der Anzahl der von der Schließung betroffenen Beschäftigten und von den verursachten Kosten der Postfiliale abhängig gemacht werden.<sup>331</sup>

Auch der portugiesische Universaldiensteanbieter CTT hat in den letzten Jahren die Anzahl seiner Poststellen reduziert, verfügt heute über 1.005 Postämter (2002: 1.090) und vertreibt seine Postdienstleistungen zudem über 2.032 Postagenturen (2002: 2.758)<sup>332</sup>.

---

<sup>330</sup> ANACOM: Regulation Report – Situation of Communications in Portugal, 2004, S. 63

<sup>331</sup> ANACOM: Draft Regulation defining the rules for the assessment on the part of ANACOM of reports made by the concessionaire of the universal postal service regarding the closure or the reduction in the working time of postal establishments, Lissabon, 04.10.2005, [www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=165864](http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=165864). Ein Ergebnis des Konsultationsprozesses lag bis April 2006 noch nicht vor.

<sup>332</sup> Aktuelle Zahlen: [www.ctt.pt](http://www.ctt.pt), Zahlen von 2002: CTT Correios: Annual Report and Accounts 2002, S. 28

### **12.3 Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung**

Die Preisregulierung in Portugal umfasst die Leistungen des Post-Universaldienstes und erfolgt durch die Preiskonvention zum Post-Universaldienst.<sup>333</sup> Die aktuelle Konvention datiert vom 20.01.2004 und wurde auf Basis des § 14 Abs. 2 Gesetzes Nr. 102/99 (ergänzt durch die Rechtsverordnung Nr. 116/2003) zwischen der Regulierungsbehörde und dem Post-Universaldiensteanbieter CTT abgeschlossen.

Die wesentlichen Prinzipien der Preisgestaltung für Universaldienstleistungen sind in § 14 Abs. 1 102/99 normiert. Dieser Bestimmung zufolge müssen die Preise für Universaldienstleistungen den Prinzipien der Kostenorientierung, der Nicht-Diskriminierung, der Transparenz und der Zugänglichkeit<sup>334</sup> für alle Nutzer genügen. Die genannten Preiskriterien sind ausschließlich auf die Leistungen im Rahmen des Universaldienstes von CTT anzuwenden, nach § 14 Abs. 3 Gesetz Nr. 102/99 sind die anderen Anbieter von Postdienstleistungen in ihrer Preisgestaltung frei.

In der Konzession der CTT werden die im Gesetz Nr. 102/99 definierten Preisgestaltungsprinzipien konkretisiert und CTT verpflichtet, die Leistungen des Post-Universaldienstes zu einheitlichen Preisen anzubieten. Zudem erhält die Konzession ein ausdrückliches Verbot der Quersubventionierung von wettbewerblichen Leistungen aus Erträgen des reservierten Bereichs (Prämisse 24 Abs. 1 Verordnung 446/99, Änderung durch Rechtsverordnung 116/2003). Spezielle Tarife und deren Konditionen, beispielsweise für Massenversender oder die ausdrücklich im Gesetzestext erwähnten Konsolidierer, müssen transparent und nicht-diskriminierend sein. Sie müssen die vermiedenen Kosten („avoided costs“) des Universaldiensteanbieters, die diesem im Vergleich zu Standardleistungen für Einzelsendungen nicht entstehen, berücksichtigen. Diese speziellen Tarife müssen einheitlich angewandt und auch Privatkunden, die unter vergleichbaren Bedingungen Briefe versenden, zur Verfügung stehen (Prämisse 24 Abs. 2 Verordnung 446/99). Die Regeln der Preisgestaltung der einzelnen Dienstleistungen des Universaldienstes sollen in einer Konvention zwischen der Regulierungsbehörde ANACOM und dem Universaldiensteanbieter („Konzessionär“) vereinbart werden, welche die o.g. Prinzipien berücksichtigt und eine Gültigkeit von jeweils drei Jahre haben soll (Prämisse 24 Abs. 3 Verordnung 446/99).

Die aktuelle Preiskonvention über den Post-Universaldienst<sup>335</sup> - datierend vom 20.01.2004 - unterscheidet bei der Preisregulierung Universaldienstleistungen innerhalb und außerhalb des reservierten Bereiches. In § 2 der Preiskonvention wird generell die

---

<sup>333</sup> Die von ANACOM in ihren englischen Publikationen verwendete Bezeichnung der Konvention lautet: „Universal Postal Service Price Convention“; im weiteren: „Preiskonvention“.

<sup>334</sup> Mit dem Kriterium der „Zugänglichkeit der Preise“ („Accessibility“) soll dem in der EU-Postdienstrichtlinie definierten Prinzip der Erschwinglichkeit („Affordability“) entsprochen werden: „prices must be affordable and must be such that all users have access to the services provided“ (Artikel 12 Richtlinie 97/67/EC).

<sup>335</sup> „Universal Postal Service Price Convention entered into between ICP – Autoridade Nacional de Comunicacoes e CTT-Correios de Portugal, S.A.“

Kostenorientierung der Preise als herausgehobenes Prinzip der Preisgestaltung definiert, um mit einer „progressiven Ausführung“ dieses Prinzips ausgeglichene Entgelte und die „Zugänglichkeit“ der Preise sicherzustellen. Bei beabsichtigten Preisveränderungen von Universaldienstleistungen werden in Portugal der Regulierungsbehörde weitreichende Befugnisse eingeräumt. 20 Werkzeuge vor dem geplanten Inkrafttreten einer Preisänderung muss CTT einen schriftlichen Bericht über die Preise sämtlicher Post-Universaldienstleistung einreichen, in dem gezeigt wird, dass die Preisänderungen in Übereinstimmung mit den beschriebenen Prinzipien erfolgen. Während die Regulierungsbehörde eine Preisänderung von Dienstleistungen innerhalb des reservierten Bereichs ablehnen kann und dies 15 Werkzeuge nach Erhalt des Berichtes der CTT mitzuteilen hat, werden die Preise für Universaldienstleistungen außerhalb des reservierten Bereiches generell 20 Tage nach Einreichen des Berichtes wirksam. Allerdings ist die Regulierungsbehörde bei einer entsprechenden Begründung befugt, jederzeit über die Änderungen der Preise zu entscheiden, sofern diese nicht den geforderten Prinzipien entsprechen (§ 5 Preiskonvention). Gemäß § 11 der Preiskonvention beschränkt sich die Aufgabe der Regulierungsbehörde bei Preisen für Post-Universaldienstleistungen außerhalb des reservierten Bereiches auf die Kontrolle der Übereinstimmung der festgelegten Entgelte mit den Preisprinzipien, CTT hat allerdings bei allen Preisänderungen eine Mitteilungspflicht gegenüber ANACOM.

Bei Post-Universaldienstleistungen innerhalb des reservierten Bereiches<sup>336</sup> legt die Preiskonvention einen Höchstpreis (Price-Cap) fest. Diesem zufolge darf die maximal zulässige gewichtete durchschnittliche Preisveränderung<sup>337</sup> den Anstieg der Inflationsrate (IPC) abzüglich eines Produktivitätsfaktors von 0,5 Prozentpunkten pro Jahr (IPC-0,5%) nicht übersteigen (§ 8 Preiskonvention). Bei Postdienstleistungen, die verändert oder neu geschaffen werden, erfolgt eine Einbeziehung in das jeweilige Preisregime nach Absprache mit CTT und ANACOM und bedarf einer Ergänzung der Preiskonvention (§ 9 Abs. 2). Ähnlich wie in Belgien oder Italien, ist der Veränderungsspielraum für Preise des reservierten Bereichs mit dem Erreichen bestimmter Qualitätskriterien verknüpft (§ 4 Abs. 2, § 8 Preiskonvention). Ein Verfehlen der in der Qualitätskonvention für den Post-Universaldienst definierten Qualitätsziele hat Auswirkungen auf die Preise im folgenden Jahr (§ 8 Abs. 2 Preiskonvention, § 5 Abs. 1 Qualitätskonvention). Eine Verfehlung der Qualitätsvorgaben („Overall Quality of Service Indicator“: Laufzeitvorgaben und maximalen Wartezeiten an Postschaltern) kann zu einer Reduzierung des durchschnittlichen Preiserhöhungsspielraums für Dienstleistungen des reservierten Bereichs von bis zu 1% zur Folge haben (Ziffer II.3 Anhang zur Qualitätskonvention).

---

<sup>336</sup> Dazu zählen laut § 9 Abs. 1 der Preiskonvention folgende CTT-Produkte innerhalb der Preis- und Gewichtsgrenzen des reservierten Bereichs: Priority Mail/Correio Azul, Non-Priority-Mail/Correio Normal, Correio Económico International, Direct Mail, Einschreibe- und Wertsendungen, gerichtliche Vorladungen und Mitteilungen per Post.

<sup>337</sup> „The weighted average variation is calculated using the weighing factor of each reserved postal service price variation, in its several formats and weight steps, the proportion of the gross invoicing being associated with each format and weight step, in the total amount of the gross invoicing of the reserved postal services, both related to the second calendar year before the one for which the variation is calculated“ (§ 8 Abs. 3 englische Ausgabe der ANACOM-Preiskonvention)



Im Jahr 2003 hat CTT die Minimalwerte der Qualitätskonvention bei der Laufzeit von Briefsendungen nicht erreicht und bei den Vorgaben zur maximalen Wartezeit an Postschalter die Zielvorgaben verfehlt, worauf die Regulierungsbehörde ANACOM nach Anhörung von CTT eine relevante Verfehlung der Qualitätsvorgaben festgestellt und am 14. April 2004 gemäß § 5 der Preiskonvention den Preiserhöhungsspielraum für Dienstleistungen des reservierten Bereichs für 2004 um 1% gesenkt hat. CTT wurde gleichzeitig aufgefordert, innerhalb von 10 Tagen einen neuen Preisvorschlag für die Universaldienstleistungen im reservierten Bereich vorzulegen.<sup>338</sup>

---

<sup>338</sup> ANACOM: Monitoring of CTT's quality of service (year 2003) – determination of 14.4.2004 (www.anacom.pt)

## **13. Schweden**

### **13.1 Marktzutrittsregulierung**

#### **13.1.1 Reservierter Bereich**

Im schwedischen Postrecht gibt es seit Beginn des Jahres 1993 keinen reservierten Bereich mehr. Das bis dahin bestehende Monopol der schwedischen Post (damals: Postverket, heute: Posten AB) wurde nach Auseinandersetzungen mit dem Anfang der 1990er Jahre neu auf den Markt kommenden Anbieter CityMail AB per Parlamentsbeschluss abgeschafft.<sup>339</sup> Trotz dieser frühen Wettbewerbsöffnung dominiert Posten AB auch 13 Jahre nach der Liberalisierung noch immer den Markt für Briefsendungen (s.u.).

#### **13.1.2 Autorisierung**

Der Zutritt zu relevanten Segmenten des Postmarktes bedarf in Schweden einer entsprechenden staatlichen Erlaubnis. In der Kategorisierung der Richtlinie 97/67/EG ist das schwedische Autorisierungsregime dem Konzept der „Einzelgenehmigungen“ zuzuordnen.

#### **13.1.2.1 Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung**

Das Gesetz über Postdienste („Postal Services Act“; im weiteren GPD) bestimmt in seinem § 4, dass für den Betrieb von Postgeschäften („postal operations“) eine Lizenz erforderlich ist. „Postgeschäfte“ sind dabei definiert als die regelmäßige Zustellung von Briefen gegen eine Gebühr, als „Briefe“ gelten adressierte Postsendungen bis zu einem Gewicht von 2 Kilogramm (§ 3 GPD).<sup>340</sup> Die Lizenzpflicht ist damit in Schweden - vergleichbar mit Deutschland - auf den Briefmarkt beschränkt; das Angebot anderer Postdienstleistungen außerhalb des Briefsegments steht nicht unter einem staatlichen Erlaubnisvorbehalt. Die für die Lizenzierung zuständige Instanz ist laut der Verordnung über Postdienste („Postal Services Ordinance“; im weiteren VPD) die Regulierungsbehörde „Post&Telestyrelsen“ (PTS) (§ 2 VPD).

Als allgemeine Genehmigungsvoraussetzung wird von den Lizenznehmern die Befähigung verlangt, Postgeschäfte mit einem vernünftigen Mindestmaß an Zuverlässigkeit zu

---

<sup>339</sup> Vgl. hierzu The Swedish Competition Authority: Deregulated markets in Sweden - a follow-up study, Nyköping 1998, S. 47 ff.

<sup>340</sup> Post- und Ansichtskarten gelten gemäß § 3 GPD ebenfalls als Briefe.

betreiben und dabei den Schutz der persönlichen Integrität des Senders und des Adressaten zu gewährleisten (§ 5 GPD). In einem vergleichsweise einfachen Verfahren, dessen Einzelheiten auf der PTS-Website erläutert sind, müssen interessierte Antragsteller nur wenige Angaben zu ihrem Unternehmen machen.<sup>341</sup> Für die Lizenz sind auf der Grundlage von § 18 GPD und § 5 VPD jährliche Gebühren an die Regulierungsbehörde zu entrichten, deren Höhe sich in Abhängigkeit vom Umsatz des Lizenznehmers bemisst.<sup>342</sup> Die Mindestgebühr liegt gegenwärtig (März 2006) bei 3.600 schwedischen Kronen pro Jahr, was einem Betrag von etwa 387 EUR entspricht.<sup>343</sup> Die Lizenz als solche gilt unbefristet, wohingegen mit der Lizenz verknüpfte Auflagen (s.u.) in ihrer Gültigkeit befristet werden (§ 5c GPD). PTS verfügt über Aufsichts- und Kontrollrechte gegenüber den Lizenznehmern (§ 15 GPD) und kann von diesen Informationen und Dokumente einfordern und auch deren Geschäftsräume inspizieren (§ 16 GPD). Die Regulierungsbehörde ist auch befugt, die Lizenz zu widerrufen, wenn der Lizenznehmer seinen Verpflichtungen nicht nachkommt (§ 5a GPD).

Gemäß § 5b GPD kann die Lizenz Auflagen enthalten, die deren Inhaber dazu verpflichten,

- einen Universaldienst anzubieten, wie er in §§ 1 und 7a GPD sowie § 8 VPD näher beschrieben ist (u.a. flächendeckende Versorgung mit adressierten Postsendungen bis zu einem Gewicht von 20 Kilo, einheitliche Tarife für Einzelsendungen, Angebot von eingeschriebenen Sendungen, Dichte der Zugangspunkte zum Postnetz, Zustellhäufigkeit und -qualität);<sup>344</sup>
- der allgemeinen Vorgabe einer zuverlässigen und den Schutz der persönlichen Integrität von Absendern und Empfängern sicherstellenden Postbeförderung in durch die Lizenz spezifizierter Form gerecht zu werden;
- die speziellen Bedürfnissen behinderter Menschen zu berücksichtigen;
- in Krisenzeiten Erfordernissen der Landesverteidigung Rechnung zu tragen.

Alle in postalischen Geschäften tätigen Personen sind darüber hinaus per Gesetz (§ 19 GPD) verpflichtet, die Vertraulichkeit der dabei erhaltenen Informationen zu gewährleisten. Mit Ausnahme der Lizenz von Posten AB als Universaldienstanbieter sehen alle anderen Lizenzen identische Bedingungen vor, die sich jeweils auf Informationspflich-

---

<sup>341</sup> [www.pts.se/Sidor/sida.asp?SectionId=912](http://www.pts.se/Sidor/sida.asp?SectionId=912)

<sup>342</sup> Posten AB, der mit Abstand wichtigste Lizenznehmer auf dem schwedischen Postmarkt, bezahlte im Jahr 2004 an PTS Lizenzgebühren in Höhe von 11,2 Mio. SEK (ca. 1,21 Mio. EUR), etwa 0,45% vom in diesem Jahr erzielten Umsatz (Posten Annual Report 2004, eigene Berechnungen).

<sup>343</sup> [www.pts.se/Archive/Documents/SE/anvisningar%20for%20ansokan%20postverksamhet.pdf](http://www.pts.se/Archive/Documents/SE/anvisningar%20for%20ansokan%20postverksamhet.pdf) („Anvisningar för ansökan om tillstånd att bedriva postverksamhet“)

<sup>344</sup> Obwohl die Universaldienstverpflichtung nach schwedischem Postrecht prinzipiell allen Anbietern auferlegt werden könnte, enthält derzeit allein die Lizenz des Incumbents Posten AB entsprechende Auflagen. Gleichwohl wird das „Damoklesschwert“ einer gesetzlich nicht limitierten Universaldienstverpflichtung verschiedentlich als Marktzutrittschloß kritisiert. Ein von der schwedischen Regierung eingesetztes Komitee zur Überprüfung der regulatorischen Rahmenbedingungen des Postmarktes hat deshalb vorgeschlagen, den Universaldienst im Bedarfsfall nicht qua staatlicher Entscheidung aufzuerlegen, sondern im Wege einer Ausschreibung zu vergeben (Postmarknad i förändring, Stockholm 2005, S. 40 f.).

ten gegenüber der Regulierungsbehörde, Qualitätsstandards, den Umgang mit unzustellbaren Briefen und mit Kundenbeschwerden beziehen.<sup>345</sup>

### **13.1.2.2 Praxis der Autorisierung**

Eine zahlenmäßige Beschränkung von Lizenzen sieht das schwedische Postrecht nicht vor. Zum Jahresende 2005 waren insgesamt 36 „Postoperatörer“ lizenziert, darunter der Incumbent Posten AB und dessen mit Abstand größter Konkurrent CityMail.<sup>346</sup> Bei den übrigen handelt es sich überwiegend um nur lokal operierende Anbieter, ein Wettbewerber mit einem landesweiten Zustellnetz für adressierte Post existiert nicht. Viele Unternehmen haben in den letzten Jahren ihre postalischen Aktivitäten wieder eingestellt; noch im Jahr 1997 waren mehr als 100 Lizenznehmer verzeichnet, von denen die Mehrzahl jedoch zwischenzeitlich aus dem Markt ausgetreten ist.<sup>347</sup>

### **13.1.3 Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken**

Nach der Abschaffung des reservierten Bereichs enthielt das schwedische Postrecht für längere Zeit keinerlei Bestimmungen zur Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken. Dies hatte zahlreiche Auseinandersetzungen zwischen Posten AB und ihren Konkurrenten zur Folge<sup>348</sup> und führte schließlich zu einer Reihe von Ergänzungen des Gesetzes über Postdienste, die 1997 bzw. 1999 in Kraft traten und das Postleitzahlensystem sowie den Zugang zu Postfächern betreffen.<sup>349</sup>

§ 7c GPD verpflichtet den mit der Administration der Postleitzahlen beauftragten Incumbent, anderen Postdienstleistern auf Anfrage Postleitzahlen für die Adressierung von eigenen Postfächern zur Verfügung zu stellen. § 5d GPD normiert eine Verpflichtung aller Lizenznehmer, anderen Anbietern den Zugang zu den jeweils eigenen Postfachanlagen zu ermöglichen, um entsprechend adressierte Sendungen zustellen zu können. Die exakten Zugangsbedingungen und Preise sind hierbei zwischen den beteiligten Unternehmen auszuhandeln, entsprechende Vereinbarungen müssen den Prinzipien der Wettbewerbsneutralität und der Nichtdiskriminierung Rechnung tragen. Auch der Umgang mit Adressinformationen - hierzu wurde ein gemeinsames Unternehmen von Posten AB und CityMail gegründet - und die Prozeduren zur Weiterleitung von Sendungen

---

<sup>345</sup> Vgl. Postcomm: Postcomm's brief of developments in liberalising countries - Sweden, Germany, Netherlands, Denmark and Norway, 2005

<sup>346</sup> Vgl. Post&Telestyrelsen: Service och konkurrens 2006, Stockholm 2006, S. 13; eine Liste der Lizenzinhaber findet sich auf der PTS-Website ([www.pts.se/Archive/Documents/SE/lista\\_postoperatorer.pdf](http://www.pts.se/Archive/Documents/SE/lista_postoperatorer.pdf)).

<sup>347</sup> Post&Telestyrelsen: Service och konkurrens 2006, Stockholm 2006, S. 13

<sup>348</sup> Vgl. hierzu z.B. The Swedish Competition Authority: Deregulated markets in Sweden - a follow-up study, Nyköping 1998, S. 48 ff.; ebenso Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 272 f.

<sup>349</sup> Vgl. zum folgenden Post&Telestyrelsen: Definition of the postal infrastructure in Sweden, Stockholm 2000

an andere Anbieter werden in Vereinbarungen zwischen den Lizenzinhabern geregelt. Der Regulierungsbehörde steht in solchen Verhandlungen kein Entscheidungsrecht, sondern nur eine Vermittlerrolle zu (§ 16a GPD).<sup>350</sup>

Über diese Bestimmungen hinaus enthält das schwedische Postrecht keine Vorgaben zur Regulierung von Teilleistungen und/oder des Zugangs zu weiteren Teilen der Infrastrukturen des Incumbents. Nach Auffassung der Regulierungsbehörde besteht für entsprechende gesetzliche Vorkehrungen in naher Zukunft keine Notwendigkeit.<sup>351</sup>

#### **13.1.4 Marktanteile**

Wie bereits erwähnt, wird der schwedische Briefmarkt auch dreizehn Jahre nach der Beseitigung des Monopols noch immer in hohem Maße von Posten AB dominiert, wenngleich deren Marktanteile in den letzten Jahren sukzessive zurückgegangen sind. Nach Angaben der Regulierungsbehörde PTS<sup>352</sup> verfügte Posten AB im Jahr 2005 über einen Marktanteil von 91,8% - fünf Jahre zuvor (2001) hatte dieser noch bei 94,8% gelegen.<sup>353</sup> CityMail als wichtigster Konkurrent des Incumbents kam 2005 auf einen Marktanteil von 7,9%, sämtliche anderen Lizenznehmer teilten sich die restlichen 0,3%.

### **13.2 Universaldienst**

#### **13.2.1 Umfang und Qualität des Universaldienstes**

Das schwedische Postgesetz von 1993 wurde im Jahr 1997 ergänzt und damit v.a. an die Vorgaben der EU-Richtlinie zur Gewährleistung des Post-Universaldienstes angepasst. Der Post-Universaldienst wird sowohl im Gesetz über die Postdienste, das in § 1 einen landesweiten Postdienst, der den Versand und den Empfang von Briefsendungen und andere adressierte Postsendungen bis einem Höchstgewicht von 20 kg für jedermann garantiert, sowie in der Verordnung über die Postdienste (VPD), die insbesondere die Qualität und die Preisgestaltung des Post-Universaldienstes definiert, geregelt. Die Lizenz des Universaldiensteanbieters Posten AB vom 28. Juni enthält zudem detaillierte

---

<sup>350</sup> „PTS is not allowed to solve disputes between postal operators but acts as a mediator in matters regarding agreements on access to the facilities of postal operations.“ (Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 272)

<sup>351</sup> Vgl. Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 274

<sup>352</sup> Post&Telestyrelsen: Service och konkurrens 2006, Stockholm 2006, S. 13; die Berechnungen basieren auf der Anzahl von Briefsendungen.

<sup>353</sup> Eine Übersicht der Marktanteilsentwicklung von Posten AB für den Zeitraum 1998 bis 2003 findet sich bei wik-Consult: Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef 2004, S. 94.

Bestimmungen und Auflagen, die mit der Erbringung des Post-Universaldienstes einhergehen.<sup>354</sup>

Aus § 1 i.V. mit § 3 GPD ergibt sich der Umfang des Post-Universaldienstes in Schweden, zu dem folgende Dienstleistungen gehören:

- Briefsendungen, die als in einem Umschlag befindliche, adressierte Sendungen definiert werden, bis zu einem Gewicht von 2 kg. Zu den Briefsendungen zählen auch Postkarten und ähnliche Sendungen wie Zeitungen, Zeitschriften, Kataloge und Bücher;
- andere adressierte Postsendungen (Paketsendungen) bis zu einem Gewicht von 20 kg.

Zudem verlangt § 1 GPD die Möglichkeit, Sendungen als Wert- oder Einschreibesendungen zu verschicken.

Wie bereits im obigen Kapitel zur Autorisierung in Schweden ausgeführt, ist für die Erbringungen von Postdienstleistungen eine Lizenz erforderlich, welche nach § 5b Nr. 1 GPD auch die Verpflichtung zum Universaldienst enthalten kann. Die Verordnung über die Postdienste ermächtigt die Regulierungsbehörde zur Vergabe einer oder mehrerer Lizenzen, die eine Universaldienstverpflichtung beinhaltet. Bislang wurde lediglich der Incumbent Posten AB mit der Erteilung seiner Lizenz zur Erringung des Universaldienstes verpflichtet.

Die wesentlichen Vorgaben zur Qualität des Universaldienstes sind in § 8 VDP Nr. 1 –2 definiert, die im Rahmen der Lizenzerteilung dem Universaldiensteanbieter auferlegt werden sollen:

- Die Dichte der Zugangsstellen zum Postnetz soll den Bedürfnissen der Nutzer entsprechen (Nr. 1).
- Das Einsammeln und die Zustellung der Postsendungen sollen an jedem Werktag, aber nicht weniger als an fünf Tagen pro Woche erfolgen.

In der Lizenz sind die Bedingungen und Auflagen, die mit der Erbringung des Universaldienstes für Posten AB einhergehen, detailliert festgelegt und im Anhang zur Lizenz näher begründet. Die Lizenz verlangt vom Universaldiensteanbieter das werktägliche Einsammeln und Zustellen der Postsendungen, allerdings nur im Rahmen des von der EU-Richtlinie und der schwedischen Verordnung über die Postdienste verlangten Mindestmaßes von Montag bis Freitag und zwar an allen zum Zeitpunkt der Lizenzerteilung vorhandenen Zugangs- und Abgabestellen (Nr. 1.2 Lizenz). Dabei erfolgt in ländlichen Gebieten die Zustellung auch an Abgabestellen, die jedoch in akzeptabler Entfernung

---

<sup>354</sup> Über die Universaldienstverpflichtung hinaus ist die schwedische Post nach dem Essential Financial Service Act gesetzlich verpflichtet, einen landesweiten Service für Finanztransaktionen anzubieten. Diese Dienstleistung wird von einer Tochtergesellschaft, der Svensk Kassaservice, erbracht und erlaubt es jedermann in Schweden zu einheitlichen Preisen Geldüberweisungen in Auftrag zu geben und zu erhalten. Als Ausgleich für das Angebot dieser Dienstleistung auch in wirtschaftlich unrentablen Gebieten erhält die Posten AB einen Ausgleich von 400 Mio. schwedischen Kronen pro Jahr (Posten Annual Report 2004, S. 10)

zur Wohnadresse des Empfängers liegen müssen. Eine interne Richtlinie von Posten AB, wonach in ländlichen Gebieten von der gewöhnlichen Zustellroute für eine direkte Zustellung an der Wohnadresse nur dann abgewichen wird, wenn mindestens zwei Haushalte pro zusätzlichem Kilometer bedient werden können, wurde von der Regulierungsbehörde bei der Lizenzerteilung akzeptiert (Begründung zu Nr. 1.2 Lizenz).

Die maximalen Laufzeitvorgaben in § 8 Nr. 3 VDP wurden im Lizenzvertrag in Nr. 1.4 umgesetzt. Dieser Bestimmung zufolge ist der Universaldienstanbieter verpflichtet, Sendungen, die in Schweden für eine Auslieferung am kommenden Werktag aufgegeben wurden, zu 85% am Tag nach der Einlieferung und zu 97% am dritten Tag nach der Einlieferung innerhalb Schwedens zuzustellen. Für die grenzüberschreitenden Sendungen innerhalb der EU gelten die Vorgaben der EU-Postdiensterrichtlinie. Die Agentur für Post- und Telekommunikation soll die Einhaltung der Laufzeiten jährlich überprüfen und die Ergebnisse der Überprüfung jährlich veröffentlichen.

### **13.2.2 Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)**

In Schweden soll eine flächendeckende Versorgung von Postdienstleistungen, die dort aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte in weiten Teilen des Landes von besonderer Bedeutung ist, nicht durch Entfernungskriterien für Postfilialen und Briefkästen gewährleistet werden, sondern durch starke Eingriffsrechte der Regulierungsbehörde bei der Schließung von Zugangspunkten zum Postnetz, was nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist. So bedarf jede Schließung einer Einsammel- oder Abgabestelle von Postsendungen, die mehr als einen Postnutzer betrifft und für den keine akzeptable Alternative angeboten wird, der Zustimmung durch die Regulierungsbehörde (Nr. 1.3 Lizenz). Ebenfalls der Genehmigung durch die Regulierungsbehörde bedürfen Änderungen beim spätest möglichen Zeitpunkt, zu dem eine Postsendung aufgegeben werden kann (Nr. 1.5 Lizenz).

Allerdings wurden auch in Schweden die Postämter als Zugangspunkte zum Postnetz massiv reduziert und durch Postagenturen, mobile Postserviceeinrichtungen und durch die Postzusteller ersetzt. Derzeit verfügt Posten AB über 436 eigene Postämter, der Brief- und Paketservice wird zudem von 2.039 Postagenturen in Supermärkten und Tankstellen angeboten (Aufgabe von Post- und Briefsendungen), 816 Agenturen bieten einen eingeschränkten Briefservice (v.a. Briefmarkenverkauf) an und 2.500 Landzusteller können die Bevölkerung in ländlichen Gebieten mit Postdienstleistungen versorgen.<sup>355</sup>

---

<sup>355</sup> Postcomm: Postcomm's brief on developments in liberalising countries Sweden, Germany, Netherlands, Denmark and Norway, August 2005

Auch konnte die Zustimmungspflicht der Regulierungsbehörde bei der Reduzierung von Einsammelstellen nicht verhindern, dass der Universaldienstanbieter Posten AB die Anzahl seiner Briefkästen in den letzten Jahren deutlich reduziert hat.<sup>356</sup>

### **13.3 Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung**

Der Umfang der Preisregulierung in Schweden ergibt sich nicht aus einer konkreten Definition in den verschiedenen Rechtsnormen. Die im Gesetz über die Postdienstleistungen definierten Prinzipien, an denen sich die Preisgestaltung für Postdienstleistungen zu orientieren hat, beziehen sich auf die Produkte des Universaldienstes, also Postsendungen bis 20 kg. § 1 des Gesetzes über die Postdienste legt als allgemeine Preisvorgabe fest, dass der Post-Universaldienst zu vernünftigen Preisen erbracht werden soll. Zudem sollen sich die Preise an den Kosten orientieren (§ 7a Nr. 1 GPD) und für Einzelsendungen landesweit einheitlich sein.<sup>357</sup>

Die Lizenz von Posten AB konkretisiert die gesetzlichen Prinzipien nicht weiter, sondern verlangt in Ziffer 1.6 ebenfalls in allgemeiner Form, dass der Lizenznehmer den Universaldienst zu kostenorientierten Preisen anbieten soll. § 7b GPD ermächtigt jedoch die Regierung zur Festlegung von Höchstpreisen für bestimmte Postdienstleistungen. Davon wird in der Verordnung über die Postdienste (VPD) Gebrauch gemacht und ein Höchstpreis festgelegt, der allerdings nur für Einzelsendungen bis zu 500 Gramm Geltung besitzt. In § 8 VPD wird vom Universaldienstanbieter verlangt, dass die Preise für Einzelsendungen bis 500 Gramm der schnellsten Kategorie pro Kalenderjahr nicht mehr als der Verbraucherpreisindex zwischen Juli des gleichen und Juli des Vorjahres steigen dürfen. Der Preis darf auf die nächsten 50 Öre (ca. 0,06 Euro) gerundet werden, auch wenn er damit über der Veränderung des Verbraucherpreisindex liegt. Der Spielraum, der nicht innerhalb eines Kalenderjahres zur Preiserhöhung genutzt wurde, kann in den folgenden drei Jahren genutzt werden. Beim zulässigen Umfang einer Preiserhöhung müssen frühere, aufgrund von Rundungen über den Verbraucherpreisindex hinausgegangene Preisveränderung in die Berechnung mit einbezogen werden. Die Lizenz verlangt von Posten AB eine differenzierte Berechnung und den Nachweis der Kostenorientierung für alle einzelnen Produkte des Universaldienstes und verpflichtet den Lizenznehmer zu einer jährlichen Berichterstattung über die Kosten und Umsätze etc. (Nr. 6 Lizenz).

---

<sup>356</sup> wik-Consult: Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef 2004, S. 8

<sup>357</sup> Die Vorgabe der EU-Postdienstrichtlinie, dass Preise für Universaldienstleistungen nicht diskriminierend und transparent sein sollen wird im schwedischen Postgesetz nicht explizit berücksichtigt (vgl. dazu National Post and Telecom Agency: Uniform Tariffs and Prices Geared to Costs? – Swedish experiences of the Incompatible Demands of the European Postal Directive, Juli 2000, S. 7)



Die anderen Produkte des Universaldienstes, also Einzelsendungen über 500 Gramm und Massensendungen,<sup>358</sup> wie auch sämtliche Produkte der Wettbewerber, unterliegen keiner Entgeltregulierung. Die Preise des Universaldienstes müssen sich aber an den Kosten orientieren und unterliegen einer ex-post Preismissbrauchskontrolle durch die schwedische Wettbewerbsbehörde.<sup>359</sup> Die Vereinbarung von Preisnachlässen ist nach einer Entscheidung der Regulierungsbehörde nur für Massensendungen ab 500 Stück möglich.<sup>360</sup>

Trotz der vollständigen Liberalisierung des Postmarktes konzentriert sich der Wettbewerb in Schweden v.a. auf Massensendungen in städtischen Ballungsgebieten. Hier hat die hohe Wettbewerbsintensität mit dem Hauptkonkurrenten CityMail und die hohe Preisflexibilität des Incumbents zur Folge, dass die Preise für Massensendungen gesunken sind, während bei den der Preisregulierung unterliegenden Einzelsendungen, bei denen Posten AB unangefochtener Marktführer ist, die Briefpreise trotz des Price-Caps in den letzten Jahren stark angestiegen sind.<sup>361</sup>

---

<sup>358</sup> Dazu zählen Briefsendungen mit gleichem Format und Gewicht ab einer Einlieferungsmenge von 500 Stück (National Post and Telecom Agency: Uniform Tariffs and Prices Geared to Costs? – Swedish experiences of the Incompatible Demands of the European Postal Directive, Juli 2000, S. 8)

<sup>359</sup> National Post and Telecom Agency: Implementing a price regulation in a deregulated letter mail market – The Swedish experience in brief, August 1999, S. 6

<sup>360</sup> Vgl. National Post and Telecom Agency: Uniform Tariffs and Prices Geared to Costs? – Swedish experiences of the Incompatible Demands of the European Postal Directive, Juli 2000, S. 7, 8

<sup>361</sup> Per Jonsson: Regulatory Challenges in the Liberalised Swedish Postal Market, Paper presented for the 12th Conference on Postal and Delivery Economics, Juni 2004, S. 6

## **14. Spanien**

### **14.1 Marktzutrittsregulierung**

#### **14.1.1 Reservierter Bereich**

Das Regulierungsregime für den spanischen Postmarkt unterscheidet sich insoweit grundlegend von denjenigen der anderen EU-Mitgliedstaaten als der innerstädtische Postverkehr einschließlich der Briefzustellung seit dem Jahr 1964 wettbewerblich organisiert ist. Der in Spanien heute erreichte Grad der Marktöffnung kann von daher allenfalls partiell auf Impulse der europäischen Postpolitik zurückgeführt werden.

Das für die Regulierung des spanischen Postsektors im allgemeinen und die Bestimmung des reservierten Bereichs im besonderen einschlägige Gesetz 24/1998 vom 13. Juli 1998 über den Post-Universaldienst und die Liberalisierung der Postdienstleistungen (ergänzt durch das Gesetz 53/2002 vom 30.12.2002)<sup>362</sup> legt in seiner aktuell gültigen Fassung in § 18 Abs. 1 24/1998 den für den Post-Universaldienstanbieter Correos reservierten Bereich auf folgende Postdienstleistungen fest:

- Postanweisungen;
- die Beförderung und Zustellung von eingeschriebenen und nicht-eingeschriebenen Sendungen, Briefen und Postkarten, die zwischen Städten versandt werden, vorausgesetzt, dass ihr Gewicht ab 1. Januar 2006 nicht mehr als 50 Gramm beträgt - alle anderen Unternehmen, die solche Dienstleistungen anbieten, müssen für diese mindestens das Zweieinhalbfache des Basistarifs des Universaldienstleisters für eine gewöhnliche Sendungen der niedrigsten Gewichtsklasse und der schnellsten Zustellkategorie als Preis verlangen.<sup>363</sup>
- ein- und ausgehende grenzüberschreitende Briefsendungen und Postkarten der o.g. Gewichts- und Preiskategorie;
- Annahme von Anträgen, Texten und Kommunikués der Bürger an öffentliche Verwaltungsorganisationen gemäß § 38.4c) Gesetz 30/1992.

Ausdrücklich nicht zum reservierten Bereich gehören inländische und grenzüberschreitende Werbesendungen, Bücher, Kataloge und Zeitschriften sowie der Dokumentenaustauschdienst. Für den Wettbewerb geöffnet sind somit sämtliche innerstädtischen Postdienstleistungen sowie grenzüberschreitende und zwischen Städten („inter-urbano“) versandte Briefsendungen über 50 Gramm und mit einem Preis von mehr als 0,73 EUR sowie der Versand von Werbesendungen, Katalogen, Büchern und Zeitschriften.

---

<sup>362</sup> Im weiteren werden die Gesetze mit ihrer Nummer zitiert, hier: „24/1998“.

<sup>363</sup> Die Preisgrenze liegt derzeit (April 2006) bei 0,73 EUR (2,5 mal 0,29 EUR für Standardbriefsendungen bis 20 Gramm)

Der reservierte Bereich für außerstädtische Briefsendungen wurde auch in Spanien, wie in der EU-Postdienstrichtlinien vorgesehen, in verschiedenen Stufen von 350 Gramm und dem fünffachen Basistarif in 1998 (Gesetz 24/1998), über 100 Gramm und dem Dreifachen des Basistarifs ab 2003 sowie in der letzten gültigen Einschränkung des Monopols auf die o.g. Gewichts- und Preisgrenzen ab 2006 (Gesetz 53/2002), abgesenkt. Die Geltung des reservierten Bereiches ist im spanischen Postgesetz nicht zeitlich beschränkt.

### **14.1.2 Autorisierung**

Die Autorisierung von Postdienstleistungsunternehmen erfolgt in Spanien durch zwei verschiedene Verfahren, in Abhängigkeit davon, ob Postdienstleistungen innerhalb oder außerhalb des Universaldienstes erbracht werden. Für die Erbringung von Postdienstleistungen, die innerhalb des Universaldienstspektrums liegen, ist eine Einzelgenehmigung erforderlich, die Autorisierung zur Erbringung aller anderen Postdienstleistungen erfolgt in Form einer Allgemeingenehmigung (§ 7 24/1998).<sup>364</sup>

#### **14.1.2.1 Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung**

Die Autorisierung postalischer Dienstleister erfolgt in Spanien auf Grundlage des Gesetzes 24/1998, das in seinem Titel II („Postdienstleistungen in einem System freien Wettbewerbs“) die entsprechenden Regelungen enthält. Weitere detaillierte Bestimmungen zur Autorisierung sind in der Verordnung 81/1999 des Ministeriums für Entwicklung normiert. In § 7 24/1998 wird als Voraussetzung für das Anbieten von Postdienstleistungen der Erwerb einer Lizenz vorgeschrieben, welche je nach Art der Dienstleistung in Form einer Einzel- oder Allgemeingenehmigung erteilt wird. Alle Postdienstleistungsunternehmen müssen sich in einem von der Regulierungsbehörde, dem Ministerium für Entwicklung, geführten Generalregister für Postdienstleistungsunternehmen („Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales“) eintragen lassen. Dieses Generalregister ist öffentlich zugänglich und enthält wesentliche Informationen über die autorisierten Postdienstleistungsunternehmen und ihr Dienstleistungsspektrum.

---

<sup>364</sup> Allerdings unterscheidet sich diese Allgemeingenehmigung nach Einschätzung der spanischen Regulierungsbehörde vom in der EU-Postdienstrichtlinie vorgesehenen Konzept: „Die europäische Richtlinie erlaubt mit der Allgemeingenehmigung eine totale Freiheit, nur die Mitteilungspflicht besteht. Bei der spanischen ist es jedoch so, dass es eine Genehmigung zu bestimmten Bedingungen ist. Sie dürfen auf den Markt, aber die Regulierungsbehörde kontrolliert das und die Kriterien auch. Der Unterschied ist meiner Meinung nach sehr gravierend.“ (Telefonische Auskunft eines Vertreters der spanischen Regulierungsbehörde vom 07.03.2006). In der schon mehrfach zitierten Terminologie von wik-Consult lässt sich das in Spanien praktizierte Verfahren sinnvollerweise als „individuelle Allgemeingenehmigung“ bezeichnen.

Die Autorisierung zur Beförderung und Zustellung von Postdienstleistungen außerhalb des Universaldienstes, also für Briefsendungen über 2 Kilogramm und Paketsendungen über 10 Kilogramm, erfolgt in Form einer Allgemeingenehmigung. Eine solche Allgemeingenehmigung erfordert vom Postdienstleister die Beachtung der grundlegenden Anforderungen für die Erbringung von Postdienstleistungen, wie sie in § 9 Abs. 3 24/1998 sowie in § 6 Annex 81/1999 normiert sind. Dazu gehören

- die Anerkennung und Gewährleistung des Post- und Fernmeldegeheimnisses gemäß Artikel 18 Abs. 3 der Spanischen Verfassung,
- die Sicherstellung des Datenschutzes sowie
- die Befolgung der Vorschriften, die für den Transport gefährlicher Substanzen, zum Umweltschutz und zur Landesplanung gelten.

Die Verpflichtung zum Datenschutz umfasst insbesondere die Gewährleistung der Sicherheit persönlicher Daten, die Vertraulichkeit von übermittelten oder gespeicherten Daten sowie den Schutz der Privatsphäre.

Die Beantragung für eine Allgemeingenehmigung erfolgt bei der Regulierungsbehörde unter Vorlage einer Reihe von Angaben und Nachweisen des Antragstellers. Für die Beantragung erforderlich sind u.a. neben den Informationen zur antragstellenden Person oder Gesellschaft eine Antragsbegründung und bei Gesellschaften die Steuernummer und den Nachweis über die Eintragung ins Handelsregister sowie die Gründungsurkunde der Gesellschaft inklusive aller Ergänzungen und Änderungen. Zudem muss der Antrag eine detaillierte Beschreibung der Dienstleistungen sowie der Art und Weise ihrer Erbringung enthalten (§ 4 Annex 81/1999). Der Antragsteller muss dem Antrag eine unterzeichnete Erklärung über die Anerkennung der in § 9 24/1998 formulierten grundlegenden Anforderungen an die Erbringung von Postdienstleistungen (s.o.) beifügen. Die Regulierungsbehörde kann darüber hinaus weitere statistische Angaben über das Unternehmen und seine postalischen Dienstleistungen einfordern (§ 5 Annex 81/1999). Die Regulierungsbehörde entscheidet nach Prüfung der Unterlagen innerhalb von drei Monaten über die Eintragung in das Generalregister für Postdienstleistungsunternehmen und somit über die Genehmigung des Antrages (§ 7 Annex 81/1999).<sup>365</sup> Mit der Beantragung und Eintragung in das Generalregister sind keine Gebühren verbunden. Die Allgemeingenehmigung gilt unbefristet.

Unternehmen, die bereits im Generalregister für Transportunternehmen („Registro General de Transportistas y de Empresas de Actividades Auxiliares y Complementarias del Transporte“) eingetragen sind, sind dadurch gleichzeitig zur Erbringung von Postdienstleistungen außerhalb des Universaldienstes berechtigt, sofern sie die Anforderungen nach § 5 Annex 81/1999 erfüllen. Auf Antrag kann für solche Unternehmen eine zusätzliche Eintragung in das Generalregister für Postdienstleistungsunternehmen erfolgen (§ 10 Annex 81/1999).

---

<sup>365</sup> Laut telefonischer Auskunft der spanischen Regulierungsbehörde vom 07.03.2006 erhält ein Antragsteller „normalerweise“ nach zehn Tagen eine Zwischenmeldung. Die Genehmigung werde dann „meist 20 bis 25 Tage nach Antragstellung“ erteilt.

Für die Erbringung von Postdienstleistungen, die nicht reserviert sind und nach § 15 Abs. 2 24/1998 zum Universaldienst gehören, ist eine Einzelgenehmigung erforderlich (§ 11 24/1998, § 12 Annex 81/1999). Dazu gehören nationale und internationale Briefsendungen und Postkarten bis 2 Kilogramm sowie Paketsendungen national und international bis 10 Kilogramm.<sup>366</sup> Einzelgenehmigungen werden für zwei Kategorien vergeben und zwar für die vollständig liberalisierten innerstädtischen Postdienstleistungen, sowie für Postdienstleistungen, die zwischen Städten und grenzüberschreitend erbracht werden (§ 12 Abs. 1 Annex 81/1999).

Die Einzelgenehmigung setzt alle für die Allgemeingenehmigung erforderlichen Angaben und Nachweise voraus und verlangt vom Antragsteller die Beachtung sämtlicher, für die Erbringung von Postdienstleistungen geltenden Verordnungen und Erlasse der Regulierungsbehörde (§ 13 Annex 81/1999, § 12 24/1998). § 12 24/1998 verlangt vom Antragsteller einer Einzelgenehmigung sein Einverständnis zu folgenden Verpflichtungen:

- die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, die ihm nach § 22 24/1998 auferlegt werden kann,
- die freiwillig übernommenen Verpflichtungen in Zusammenhang mit der Erbringung von Post-Universaldienstleistungen, die er in sämtlichen Angeboten seiner Dienstleistungen an die Endkunden anzeigen muss,
- die Beachtung der besonderen und exklusiven Rechte des zur Erbringung des Post-Universaldienstes verpflichteten Unternehmens, die er mit der Erbringung seiner Dienstleistungen nicht beeinträchtigen darf.

Der Antrag auf Lizenzierung ist an die Regulierungsbehörde mit den erforderlichen Unterlagen zu richten, welche die Erfüllung der in § 12 24/1998 formulierten Verpflichtungen belegen sowie einen Nachweis über die erforderlichen Kompensationszahlungen in Zusammenhang mit dem Post-Universaldienstes enthalten müssen (§ 13 Abs. 1 24/1998, § 16 Annex 81/1999). Nach Prüfung der Unterlagen entscheidet die Regulierungsbehörde auf Basis der Erfahrung und Leistungen des Antragsstellers über die Genehmigung oder Verweigerung des Lizenzantrages sowie über eine mögliche Verpflichtung zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, wie sie auf Grundlage der §§ 12 und 22 24/1998 dem Inhaber einer Einzelgenehmigung auferlegt werden kann. Wenn innerhalb von drei Monaten keine ausdrückliche Genehmigung erfolgt ist, gilt die beantragte Lizenz als erteilt (§ 13 Abs. 3 24/1998). Die entsprechenden Informationen über den Lizenznehmer (Name, Adresse, Datum der Lizenzerteilung sowie Art und Kategorie der Lizenz) werden in das Generalregister für Postdienstleistungsunternehmen aufgenommen (§ 22 Annex 81/1999, § 13 Abs. 4 24/1998). Für die unbefristete

---

<sup>366</sup> Für die zum Universaldienst zählenden Werbesendungen und die Pressepost ist keine Einzelgenehmigung erforderlich, da sich die Universaldienstdefinition des § 11 24/1998 nur auf die in § 15 Abs. 2 24/1998 erwähnten Dienstleistungen bezieht, also auf Brief- und Paketsendungen.

Erteilung einer Einzelgenehmigung werden nach § 34 Abs. 4 einmalige Gebühren fällig, die sich derzeit auf 3.979,38 € belaufen.<sup>367</sup>

Eine besondere, bis dato noch nicht realisierte finanzielle Verpflichtung resultiert für die Inhaber einer Einzelgenehmigung aus § 33 24/1998. Dieser Rechtsnorm zufolge werden Lizenznehmer zur Finanzierung der Kosten des Universaldienstes herangezogen und müssen in Abhängigkeit von ihrer Umsatzhöhe jährlich zwischen 0,1% und 1% des durchschnittlichen Umsatzes, den sie aus Postdienstleistungen erzielen, in einen Kompensationsfonds für die Finanzierung des Universaldienstes einzahlen. Insgesamt sollen die aus diesem Finanzierungsbeitrag resultierenden Einnahmen des Fonds nicht höher als 20% des Defizits sein, das dem Universaldiensteanbieter aus der Erbringung des Universaldienstes entsteht.<sup>368</sup>

#### **14.1.2.2 Praxis der Autorisierung**

Die Autorisierungen sind in Spanien nicht zahlenmäßig beschränkt. Da sich eine große Anzahl der in das Generalregister für Transportunternehmen eingetragenen Firmen gleichzeitig für das Generalregister für Postdienstleistungsunternehmen registrieren lässt, sind in Spanien derzeit (April 2006) eine vergleichsweise hohe Zahl von 2.591 Allgemeingenehmigungen vergeben. Wie viele Unternehmen, die über eine solche Allgemeingenehmigung verfügen, tatsächlich und in welchem Umfang Postdienstleistungen erbringen, lässt sich nicht quantifizieren. Die Anzahl der Einzelgenehmigungen wird von der Regulierungsbehörde mit ca. 400 beziffert.<sup>369 370</sup> Die große Mehrzahl der Lizenznehmer ist im Bereich der Paketbeförderung und der Kurierdienstleistungen aktiv. Im Briefmarkt ist - neben vielen lokalen Anbietern - mit Unipost nur ein „ernsthafter Wettbewerber“<sup>371</sup> von Correos lizenziert.

#### **14.1.3 Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken**

Eine Verpflichtung von Correos zur Schaffung eines Netzzugangs für Wettbewerber ist im spanischen Postrecht derzeit nicht vorgesehen, allerdings sind bis Ende 2006 rechtliche Änderungen geplant. Dabei soll der Universaldiensteanbieter aufgefordert werden, im Interesse der Bevölkerung und der Post als öffentlicher Dienst, mit den privaten

---

<sup>367</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde vom 07.03.2006

<sup>368</sup> Detaillierte Ausführungsbestimmungen und die Staffelung der abzuführenden Beträge sind in der Verordnung des Ministerio de la Presidencia 1338/1999 vom 31. Juli 1999 festgelegt.

<sup>369</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde vom 07.03.2006

<sup>370</sup> Der Ecorys-Studie zufolge, waren Ende 2004 2.682 Allgemeingenehmigungen und 444 Einzelgenehmigungen vergeben (Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 257). Von daher ist die Schlussfolgerung naheliegend, dass es derzeit eine Tendenz zum Austritt aus dem spanischen Postmarkt gibt.

<sup>371</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 260

Postunternehmen die Bedingungen für den Zugang zu seinem Postnetz zu vereinbaren. Bei einer Nichteinigung zwischen privaten Anbietern und Correos würde dann - so die Absichten der Regulierungsbehörde - die Regulierungsbehörde die Bedingungen für den Netzzugang festlegen.<sup>372</sup> Teilleistungen sind in Spanien nur hinsichtlich der Preisgestaltung von Sonderkonditionen reguliert, wobei eine Verpflichtung zur Gewährung von Preisnachlässen für Massenversender und Konsolidierer nicht besteht. Wenn jedoch Massenversendern oder Konsolidierern spezielle Tarife für Teilleistungen gewährt werden, müssen diese und die damit verbundenen Konditionen transparent und nicht-diskriminierend sein. Insbesondere sollen die Sonderkonditionen die vermiedenen Kosten („avoided costs“) des Universaldienstleisters bei der Übernahme von Teilleistungen durch seine Kunden berücksichtigen und allen Kunden – auch Privatkunden – gleichermaßen gewährt werden.

#### **14.1.4 Marktanteile**

Obwohl die Marktöffnung in Spanien im EU-weiten Vergleich relativ weit vorangeschritten ist und eine große Anzahl von Autorisierungen für den Eintritt in den spanischen Postmarkt vergeben wurden, ist die Dominanz von Correos im Briefmarkt noch immer weitgehend ungebrochen. Neben Unipost gibt es noch rund 150 kleinere Postunternehmen, die hauptsächlich auf regionalen oder innerstädtischen Briefmärkten aktiv sind und häufig mit Unipost kooperieren. Unipost deckt mit den Partnerunternehmen rund 70% des spanischen Territoriums ab, die Zustellung erfolgt 2-3 mal pro Woche.<sup>373</sup> Einer Studie von Deloitte zufolge haben die privaten Wettbewerber in 2003 ein Umsatzvolumen von 135 Millionen EUR erreicht, was einem Anteil am spanischen Briefmarkt von 7,1% entspricht.<sup>374</sup> Dies entspricht den Schätzungen von Ecorys, die sich auf einen Marktanteil von Correos für das Jahr 2004 von 92,9% belaufen. Die von den Correos-Wettbewerbern gehaltenen Marktanteile scheinen dabei in den letzten Jahren bemerkenswerterweise zurückgegangen zu sein.<sup>375</sup>

---

<sup>372</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde vom 07.03.2006

<sup>373</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 269

<sup>374</sup> Deloitte: Memoria del sector postal Espanol – 2003 -, 2004

<sup>375</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 269, S. 264

## **14.2 Universaldienst**

### **14.2.1 Umfang und Qualität des Universaldienstes**

Die EU-Richtlinie für das Postwesen wurde in Spanien durch das Gesetz über den Post-Universaldienst und über die Liberalisierung von Postdienstleistungen aus dem Jahr 1998<sup>376</sup> (Gesetz 24/1998) mit einer Ergänzung vom 30.12.2002 (Gesetz 53/2002) in nationales Recht umgesetzt. Zweck des Postgesetzes ist nach Artikel 1 Abs. 1 die Regulierung des Postwesens zur Sicherstellung eines Universaldienstes für alle und zu erschwinglichen Preisen, zur Befriedigung der postalischen Bedürfnisse in Spanien sowie zur Sicherstellung eines freien Wettbewerbs im Postsektor.

Zum Universaldienst gehören nach § 15 24/1998

- Post-Zahlungsanweisungen;
- nationale und internationale Postdienstleistungen für Briefsendungen und Postkarten bis zu 2 kg;
- nationale und internationale Paketsendungen bis 10 kg;
- nationale und internationale adressierte Werbesendungen, Bücher, Kataloge, Zeitschriften und alle andere Publikationen, deren Versand zulässig ist;
- Einschreib- und Wertsendungen für Briefe und Pakete.

Damit geht der spanische Gesetzgeber durch die Aufnahme der Post-Zahlungsanweisungen in den Katalog der Universaldienstleistungen über die Vorgaben der EU-Postdienterichtlinie hinaus.

Nach den gesetzlichen Vorgaben in § 17 Abs. 2 24/1998 ist der Universaldienstleister zur Zustellung an fünf Werktagen von Montag bis Freitag verpflichtet, in der Regel wird aber aus Entlastungsgründen zusätzlich am Samstag zugestellt.<sup>377</sup> Die Zustellung erfolgt an der Wohnadresse des Empfängers (§ 16 Abs. 3a 24/1998.).

In Spanien gelten derzeit folgende Laufzeitziele für Postsendungen:

- Briefsendungen müssen zu 90% innerhalb von drei Tagen (D+3) und zu mindestens 98% innerhalb von 5 Werktagen (D+5) nach der Einlieferung zugestellt sein.
- Die Vorgabe für Paketsendungen bis 10 kg ist eine Zustellung von 50% der Sendungen am dritten Tag nach der Einlieferung (D+3); mindestens 75% der Pakete müssen 5 Werktage (D+5) nach der Einlieferung den Empfänger erreichen.
- Post-Zahlungsanweisungen müssen zu 75% drei Tage nach Einlieferung (D+3) und zu 95% fünf Tage nach der Einlieferung (D+5) den Empfänger erreicht haben.
- Für internationale Briefsendungen gelten die Vorgaben der EU-Richtlinien, nach der mindestens 85% der innergemeinschaftlichen Briefe am dritten auf den Einliefe-

---

<sup>376</sup> Die englische Bezeichnung des Gesetzes lautet „Law 24/1998, of 13 July, on the Universal Postal Service and on the Liberalisation of Postal Services“

<sup>377</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde vom 07.03.2006



rungstag folgenden Werktag und 97% der Briefsendungen am fünften Zag nach der Einlieferung zugestellt sein müssen.<sup>378</sup>

#### **14.2.2 Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)**

Der Zugang zum Postnetz in Form von Briefkästen und Postfilialen ist in Spanien nicht gesetzlich oder durch Verordnungen normiert; der Universaldiensteanbieter Correos kann die Dichte seiner Postfilialen und Briefkästen frei bestimmen. Um im Sinne der durch die EU-Richtlinie geforderten Sicherstellung eines bedarfsgerechten Zugangs regulierend einzuwirken, hat das für den Postsektor zuständige Ministerium für Entwicklung („Ministerio de Fomento“) keinerlei rechtliche Grundlage. Allerdings stellt sich in der Praxis die regulatorische Notwendigkeit zur Sicherstellung einer Mindestdichte an Postfilialen und Briefkästen derzeit nicht, da in Spanien der Universaldiensteanbieter Correos die Anzahl seiner Postfilialen erhöht und das traditionell sehr dünn ausgebaute Poststellennetz in Spanien im Zuge der angestrebten Qualitätsverbesserung erweitert. Beim Ausbau des Postfilialnetzes in Spanien spielen Postagenturen bislang keine Rolle. Veränderungen im Postfilialnetz gibt es derzeit nur insofern, als einzelne Postfilialen im Interesse eines verbesserten Zugangs für die Kunden räumlich verlegt werden.<sup>379</sup>

Gleiches gilt für die Anzahl und Dichte der Briefkästen, zu der gleichfalls keine rechtlichen Vorschriften existieren. Derzeit gibt es keine Bestrebungen, die seit Jahren konstante Anzahl von 35.000 Briefkästen in Spanien zu reduzieren.

In Spanien gibt es derzeit 1.908 Postämter („oficinas“) von Correos und 8.632 Postservice-Punkte in ländlichen Gebieten, teilweise in Form eines mobilen Postservices durch die Landzusteller.<sup>380</sup>

### **14.3 Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung**

Die Preisregulierung für Postdienstleistungen erfolgt in Spanien auf Grundlage der §§ 30 ff. 24/1998.

Der Preisregulierung im eigentlichen Sinne unterliegen die Universaldienstleistungen des reservierten Bereichs, welche nach § 30 24/1998 erfolgt. Diese Preise müssen vorab bei der Regulierungsbehörde beantragt werden, die unter Einbeziehung der Stellung-

---

<sup>378</sup> Deloitte : Memoria del sector postal Espanol – 2003 -, 2004

<sup>379</sup> Telefonische Auskunft der Regulierungsbehörde vom 07.03.2006

<sup>380</sup> <http://www.correos.es/contenido/10-InformacionCorp/1000-InformacionC.asp>

nahmen des Postbeirats<sup>381</sup> und der Regierungskommission für wirtschaftliche Angelegenheiten die Preise festlegt. Der genehmigungsfähige Preisgestaltungsspielraum ergibt sich nach Auskunft der Regulierungsbehörde in der Regel aus der Entwicklung des Verbraucherpreisindex. Die Preise für alle Produkte innerhalb des reservierten Bereichs werden in Form einer Verordnung festgelegt, die aktuelle Preisverordnung des Ministeriums für Entwicklung datiert vom 26. Januar 2006.<sup>382</sup>

Preise für nicht-reservierte Post-Universaldienstleistungen können vom Universaldiensteanbieter in Übereinstimmung mit dem Wettbewerbsrecht frei festgelegt werden. Allerdings kann die Regulierungsbehörde Höchstpreise für Universaldienstleistungen außerhalb des reservierten Bereichs fixieren, sofern die Preise für Universaldienstleistungen nicht den geforderten Prinzipien entsprechen (§ 31 24/1998). Von dieser Option wurde aber bislang nicht Gebrauch gemacht, so dass die Preise für Universaldienstleistungen außerhalb des reservierten Bereichs lediglich einer Ex-post-Missbrauchskontrolle unterliegen. Jede Preisänderung muss 15 Tage vor deren Inkrafttreten der Regulierungsbehörde, wie auch den Kunden- und Verbraucherverbänden angezeigt werden.

Ungeachtet der Möglichkeit des Universaldiensteanbieters, die Preise für Universaldienstleistungen frei festzulegen, muss dieser dennoch die im Gesetz normierten und in Übereinstimmung mit den EU-Richtlinien formulierten Grundsätze der Erschwinglichkeit, der Kostenorientierung und Nicht-Diskriminierung beachten. Der spanische Gesetzgeber hat zudem festgelegt, dass Universaldienstleistungen landesweit zu einheitlichen Preisen angeboten werden müssen.

Mit Kunden individuell vereinbarte Spezialtarife z.B. für Geschäftskunden, Massenversender oder Konsolidierer müssen insbesondere transparent und nicht-diskriminierend sein. Diese Tarife sollen zudem die eingesparten Kosten („avoided costs“) des Universaldiensteanbieters berücksichtigen, die diesem im Vergleich zum kompletten Leistungsangebot für das Einsammeln, den Transport, das Sortieren und die Zustellung der Postsendungen nicht entstehen. Solche Tarife sollen auch für Privatkunden gelten, die unter gleichen Bedingungen ihre Sendungen verschicken (§ 31a 24/1998). Preisnachlässe können im Vergleich zu den Dienstleistungen des reservierten Bereichs gewährt werden, sofern die erhobenen Preise kostendeckend sind.

---

<sup>381</sup> Das Consejo Asesor Postal berät die Regierung in postalischen Angelegenheit und setzt sich aus Vertretern verschiedener Ministerien, der autonomen Regionen und lokalen Verwaltungen, des Universaldiensteanbieters, der Postunternehmen, der Gewerkschaften und der Verbraucher zusammen (vgl. dazu Verordnung 1232/2003 des Ministeriums für Entwicklung).

<sup>382</sup> Verordnung 112/2006 des Ministeriums für Entwicklung

## **15. Ungarn**

### **15.1. Marktzutrittsregulierung**

#### **15.1.1 Reservierter Bereich**

Der für den ungarischen Incumbent Magyar Posta reservierte Bereich ist in § 7 Abs. 1 des Postgesetzes von 2003 (UPostG) geregelt.<sup>383</sup> In seiner seit dem 1. Januar 2006 gültigen Fassung<sup>384</sup> bestimmt dieser Passus, dass die folgenden Dienstleistungen exklusiv vom Universaldienstleister<sup>385</sup> erbracht werden:

- Nationale und internationale Briefsendungen sowie Direktwerbung bis zu einem Gewicht von 50 Gramm unter der Voraussetzung, dass die Gebühr für diese Dienstleistung niedriger ist als das Zweieinhalbfache der Gebühr für eine Briefsendung der leichtesten Gewichtsklasse in der schnellsten Standardkategorie des Universaldienstes;<sup>386</sup>
- Postdienstleistungen im Zusammenhang mit offiziellen - also behördlichen - Dokumenten.

Nicht reserviert, da nicht Bestandteil des Universaldienstes (§ 5 Abs. 6 UPostG), sind Kurier- und Expressdienstleistungen sowie der Dokumentenaustausch. Vom Monopol ausgenommen sind gemäß § 7 Abs. 2 UPostG auch Blindensendungen. Ebenso können Zeitungen, Periodika, Bücher und Kataloge, die definitionsgemäß nicht als Briefsendungen gelten (§ 3 Nr. 25.3. UPostG), unter wettbewerblichen Bedingungen befördert werden. Konkurrierende Angebote „höherwertiger Dienstleistungen“ innerhalb der Grenzen des reservierten Bereichs - etwa nach dem Muster der deutschen D-Lizenzen - sind in Ungarn jedoch nicht zulässig.<sup>387</sup>

Im Postgesetz von 2001, das auf die Harmonisierung des ungarischen Postrechts mit den EU-Bestimmungen abzielte, war der reservierte Bereich mit einer Gewichtsgrenze von 350 Gramm bzw. des fünffachen Referenztarifs limitiert.<sup>388</sup> Das Postgesetz von 2003 beschränkte das Monopol dann ab dem Jahresbeginn 2004 im Einklang mit den

---

<sup>383</sup> Die englische Bezeichnung des ungarischen Postgesetzes, das am 17. November 2003 vom Parlament verabschiedet wurde und zum 1. Januar 2004 in Kraft trat, lautet: „Act CI of 2003 on the Post“. Im weiteren wird es mit UPostG abgekürzt.

<sup>384</sup> § 7 Abs. 1a UPostG wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2006 gemäß § 51 Abs. 2 UPostG ersetzt und ist nun in der zitierten Version gültig.

<sup>385</sup> § 50 UPostG bestimmt Magyar Posta zum Universaldienstleister.

<sup>386</sup> Laut Website von Magyar Posta ([www.posta.hu/kepek/upload/2006-02/tarifa\\_nemet\\_modosult.pdf](http://www.posta.hu/kepek/upload/2006-02/tarifa_nemet_modosult.pdf)) beträgt die derzeitige Gebühr (März 2006) für einen Standardbrief (bis 30 Gramm, mit Priorität) 90 HUF. Die Preisgrenze des reservierten Bereichs liegt folglich bei 225 HUF, was in etwa 0,85 EUR entspricht.

<sup>387</sup> Schriftliche Auskunft der Regulierungsbehörde (National Communication Authority of Hungary) vom 27.02.2006.

<sup>388</sup> wik-Consult: Survey on Some Main Aspects of Postal Networks in EU Adhesion Candidate Countries. Part II: Country Reports, Bad Honnef 2003, S. 87

europäischen Vorgaben auf das Spektrum unterhalb von 100 Gramm bzw. des dreifachen Referenztarifs (§ 7 Abs. 1a UPostG alte Fassung) und ab dem 1. Januar 2006 (§ 51 Abs. 2 UPostG) auf die heute gültigen Grenzlinien (s.o.). Eine zeitliche Befristung des Monopols ist im ungarischen Postrecht nicht vorgesehen.

### **15.1.2 Autorisierung**

Das in Ungarn installierte postrechtliche Instrumentarium zur Regulierung des Marktzutritts unterscheidet, wie dies in anderen EU-Mitgliedstaaten auch der Fall ist, zwischen Dienstleistungen innerhalb und solchen außerhalb des Universaldienstes. Sind für das gewerbsmäßige Angebot erstgenannter Dienstleistungen Einzelgenehmigungen (Lizenzen) im Sinne von Art. 2 Nr. 14 der Richtlinie 97/67/EG erforderlich, so reicht für postalische Aktivitäten außerhalb dieses Bereichs eine - allerdings vergleichsweise aufwendige (s.u.) - Registrierung. Dieses zweite Verfahren lässt sich - in der begrifflichen Systematik der EU-Richtlinie - der Kategorie „Allgemeingenehmigungen“ zuordnen.

#### **15.1.2.1 Rechtliche Vorgaben zur Autorisierung**

Die rechtlichen Vorgaben zur Autorisierung postalischer Dienstleister sind in Ungarn in einem außergewöhnlich detaillierten und anspruchsvollen Regelwerk niedergelegt, dessen Kern in den einschlägigen Bestimmungen des Postgesetzes von 2003 besteht, insbesondere im Kapitel über die „Regeln des Eintritts in den und des Rückzugs vom Markt“. Gemäß § 8 Abs. 1 UPostG darf jede natürliche oder juristische Person, aber auch ein Unternehmen, das keine juristische Person darstellt, entsprechend der erteilten Lizenz oder nach einer Registrierung Postdienste anbieten, sofern es sich dabei nicht um solche handelt, die dem reservierten Bereich unterliegen.

Dienstleistungen, die dem Universaldienstspektrum zuzuordnen sind, können auf der Grundlage von Lizenzen<sup>389</sup> an den Markt gebracht werden, welche die Regulierungsbehörde NCAH vergibt (§ 8 Abs. 2 UPostG und § 9 Abs. 1 UPostG). Als Universal- und somit lizenzpflichtige Dienstleistungen definiert § 5 Abs. 1 UPostG Postdienste im Zusammenhang mit der Beförderung von

- Briefen, Direktwerbung und Druckwerken (Bücher, Kataloge, Zeitungen, Periodika) bis zu einem Gewicht von zwei Kilogramm;
- Paketen bis zu einem Gewicht von 20 Kilogramm und
- Blindensendungen bis zu einem Gewicht von sieben Kilogramm.

Unabhängig von den genannten Gewichtsgrenzen zählen - wie bereits erwähnt - Kurier- und Expressdienstleistungen sowie der Dokumentenaustausch nicht zum Universaldienst (§ 5 Abs. 6 UPostG).

---

<sup>389</sup> Die Lizenzpflicht gilt gemäß § 8 Abs. 3 UPostG nicht für Magyar Posta als Universaldienstleister, der aufgrund des Postgesetzes als Anbieter autorisiert ist.

Im Detail sind die Modalitäten der Lizenzbeantragung und -vergabe geregelt in der Regierungsverordnung 68/2004 „über den Markteintritt von Postdienstleistern“.<sup>390</sup> Darin findet sich eine Besonderheit des ungarischen Autorisierungsregimes, die allenfalls Berührungspunkte mit den in Finnland geltenden Bestimmungen aufweist. Dieses sieht nämlich die Regelung vor, dass Lizenzen nur für solche geographischen Konstellationen beantragt werden können, die eine Konzentration des Angebots auf dicht besiedelte und dadurch lukrative Regionen ausschließen, um „Rosinenpickerei“ zu Lasten des Universaldienstleisters zu verhindern. Gemäß § 6 Abs. 1 RV 68/2004 dürfen Lizenzen nur für die folgenden Gebiete bzw. Gebietskombinationen beantragt werden:

- für eine oder mehrere Gemeinden, die aber keine Großstädte sein dürfen;
- für mindestens eine Region, mit Ausnahme der Region Pest;
- für mindestens eine weitere Region, sofern die Region Pest gewählt wird;
- für mindestens zwei weitere Regionen - darunter nicht die Region Pest -, sofern Budapest gewählt wird;
- für das gesamte Land Ungarn.

Voraussetzung für eine Lizenzerteilung ist - neben den genannten territorialen Vorgaben - laut § 9 Abs. 3 UPostG, dass der Antragsteller die Einhaltung der gesetzlich festgelegten Bedingungen garantieren kann. Als solche werden zum einen personelle Bedingungen genannt (§ 9 Abs. 4 UPostG), welche die einschlägige Rechtsverordnung (§ 3 RV 68/2004) präzisiert. Demnach kann ein antragstellendes Unternehmen nur dann als geeignet gelten, wenn dessen Leiter bzw. ein Einzelunternehmer seine Tätigkeit in Vollzeit ausübt und entweder über einen Abschluss in einem Post- oder Logistikstudengang verfügt oder aber einen anderen Abschluss vorzuweisen hat und mindestens 3 Jahre berufliche Erfahrung als Vollzeitbeschäftigter im Post- oder Logistikbereich besitzt. Des weiteren gelten solche Antragsteller als fachlich ungeeignet, denen bereits eine Lizenz entzogen wurde. Ausgeschlossen werden Antragsteller ferner, wenn sie aufgrund eines Insolvenz- oder eines Liquidationsverfahrens angeklagt sind oder Steuer- oder Sozialversicherungsschulden haben. Ein zweites Paket von Bedingungen bezieht sich auf die materiellen Voraussetzungen des antragstellenden Unternehmens, das gemäß § 9 Abs. 5 UPostG über die notwendigen Grundstücke, Gebäude, Fahrzeuge und die erforderliche technische Ausstattung verfügen muss, um die Beförderung von Postsendungen bewerkstelligen zu können.

Des weiteren bedarf es zur Erlangung einer Lizenz des Nachweises finanzieller Sicherheiten (§ 9 Abs. 5 UPostG) mittels eines Bankguthabens, einer Bankbürgschaft oder einer Haftpflichtversicherung (§ 4 RV 68/2004), durch die der Lizenznehmer die möglicherweise einem Kunden entstehenden Schäden abzudecken vermag. Die Höhe der geforderten finanziellen Sicherungsnachweise schwankt dabei in Abhängigkeit von der Größe des Lizenzgebietes zwischen 250.000 HUF (ca. 945 EUR) und 35 Mio. HUF (ca. 132.100 EUR).

---

<sup>390</sup> Die Regierungsverordnung wird im weiteren abgekürzt mit RV 68/2004 zitiert.

Im Lizenzantrag sind Angaben zum antragstellenden Unternehmen, zu den geplanten Dienstleistungen - einschließlich der vorgesehenen und gesondert zu genehmigenden allgemeinen Geschäftsbedingungen (s.u.) - sowie zur Erfüllung der genannten Voraussetzungen zu machen und durch zahlreiche Dokumente zu belegen (§ 9 Abs. 7 und 8 UPostG und §§ 4 und 5 RV 68/2004).<sup>391</sup> Über den Antrag entscheidet die Regulierungsbehörde, entsprechende Fristen sind in den einschlägigen postrechtlichen Bestimmungen allerdings nicht genannt. Erteilte Lizenzen gelten unbefristet bzw. bis zu deren Entzug durch die NCAH oder einer möglichen Beendigung der Aktivitäten durch den Lizenznehmer selbst (§ 7 Abs. 4 RV 68/2004).

Für die Lizenz ist von deren Inhabern gemäß § 47 UPostG eine jährliche Gebühr an die NCAH zu entrichten, die eine Grenze von 0,2% des mit Postdienstleistungen erzielten Nettoumsatzes des Lizenzinhabers aus dem Vorjahr nicht übersteigen darf und jährlich durch das zuständige Ministerium festgelegt wird.<sup>392</sup>

Lizenzinhaber haben nach ungarischem Postrecht eine Reihe von Auflagen zu erfüllen, deren wichtigste die Verpflichtung ist, das gesamte Lizenzgebiet mit den genehmigten Dienstleistungen zu versorgen und dabei eine werktägliche Zustellung und Abholung der Sendungen zu gewährleisten (§ 6 Abs. 1 UPostG). Weitere, zum Teil ausgesprochen präzise und anspruchsvolle Qualitätsvorgaben enthält die Rechtsverordnung 79/2004 über „die Erbringung von Postdienstleistungen und die damit verbundenen Qualitätsanforderungen“, so z.B. hinsichtlich der Flächenpräsenz oder der Einzelheiten des verpflichtend zu implementierenden Beschwerdemanagements.

Des weiteren müssen lizenzierte Postdienstleister u.a.

- zu Zwecken der Information ihrer Kunden und zur Entgegennahme von Beschwerden Filialen betreiben und darin einen - auch via Telefon und Internet zugänglichen - Kundenservice anbieten (§ 13 Abs. 4 UPostG);
- allgemeine Geschäftsbedingungen erarbeiten (§ 14 UPostG), zu deren Mindestinhalten die Rechtsverordnung 68/2004 präzise und ausführliche Vorgaben enthält (§ 6 Abs. 3 und Anlage 3 RV 68/2004) und die von der Regulierungsbehörde gesondert zu genehmigen sind;
- zusätzliche, in einer speziellen Rechtsverordnung (14/2004) geregelte Bestimmungen zu den „Qualitätsanforderungen für Postdienste hinsichtlich des Verbraucherschutzes und des Zugangs für Behinderte“ einhalten;
- interne Buchhaltungssysteme betreiben, in denen zwischen den Postdienstleistungen und den sonstigen Unternehmensaktivitäten sowie zwischen den Postdienstleistungen aus dem Universaldienstespektrum und denjenigen außerhalb dieses Bereichs getrennt wird - hierzu enthält eine weitere Rechtsverordnung (17/2004) zur „ge-

---

<sup>391</sup> Das Antragsformular ist als Anlage 1 Bestandteil der Rechtsverordnung 68/2004.

<sup>392</sup> Bei Erteilung der Lizenz werden laut schriftlicher Auskunft der NCAH vom 27.02.2006 nur einmalig 2.200 HUF (ca. 8,30 EUR) fällig.

- trennten Rechnungslegung von Universal- und lizenzierten Postdienstleistern und den detaillierten Regeln der Kostenrechnung“ genaueste Vorgaben;
- mit der NCAH kommunizieren und ihr über die Einhaltung dieser Verpflichtungen wie auch über die Entwicklung ihrer Geschäftsaktivitäten regelmäßig ausführlich Bericht erstatten - entsprechende Regularien enthalten hier u.a. die Rechtsverordnungen 12/2004 „über die Verpflichtungen der Akteure auf dem Postmarkt zur Versorgung der Kommunikationsbehörde mit Daten“ und 13/2004 „über die Aktivitäten der Kommunikationsbehörde zur Marktüberwachung bei Postdienstleistungen“.

Die Erbringung von Postdienstleistungen außerhalb des Universaldienstes bedarf einer Anmeldung und einer Registrierung durch die NCAH (§ 8 Abs. 2 UPostG und § 10 Abs. 1 UPostG). Die Anmeldung muss der Regulierungsbehörde mindestens 30 Tage vor Aufnahme der Tätigkeit angezeigt werden und - gemäß § 10 Abs. 2 und 3 UPostG sowie § 8 RV 68/2004 - dieselben Angaben und Dokumente umfassen wie im Falle eines Lizenzantrages, erfordert also einen vergleichbaren Aufwand seitens der am Markteintritt interessierten Unternehmen.<sup>393</sup> Nach Prüfung der Unterlagen erfolgt eine Registrierung, die dem Dienstleister zur Kenntnis gegeben werden soll (§ 10 Abs. 4 UPostG). Die Registrierung kann von der zuständigen Behörde abgelehnt werden, wenn Daten vorliegen, anhand derer die Behörde darauf schließen kann, dass der Antragsteller die Dienste nicht entsprechend dem Antrag auszuführen vermag oder die Registrierung andere Gesetze verletzen würde (§ 10 Abs. 5 UPostG). Wird die Registrierung nicht ausdrücklich verweigert, so gilt sie binnen 30 Tagen auch dann als erfolgt, wenn die Regulierungsbehörde den Antragsteller noch nicht entsprechend unterrichtet hat (§ 10 Abs. 6 UPostG).

Die von registrierten Postdienstleistern an die NCAH zu entrichtende Gebühr - maximal 0,2% des mit Postdienstleistungen erzielten Nettoumsatzes - entspricht in der Bemessung derjenigen, die von lizenzierten Anbietern zu bezahlen ist (§ 47 UPostG).<sup>394</sup> Auch ein nicht geringer Teil der für Lizenzinhaber geltenden Verpflichtungen (s.u.) findet - zum Teil in abgeschwächter Form - für die registrierten Unternehmen Anwendung.

Die Regulierungsbehörde hat den Auftrag, die Einhaltung der mit der Lizenz bzw. der Registrierung verknüpften Verpflichtungen zu überwachen (§ 45 UPostG als generelle Funktionszuweisung). Für den Fall von Regelverstößen steht der NCAH ein Sanktionsinstrumentarium zur Verfügung, das von Geldbußen in einer maximalen Größenordnung von 0,5% des erzielten Umsatzes (§ 48 UPostG) bis hin zur Möglichkeit reicht, die Lizenz zu entziehen bzw. die Registrierung zu löschen (§ 10 RV 68/2004).

---

<sup>393</sup> Das Anmeldeformular ist als Anlage 2 Bestandteil der Rechtsverordnung 68/2004.

<sup>394</sup> Auch für Registrierungen sind laut schriftlicher Auskunft der NCAH vom 27.02.2006 einmalig 2.200 HUF (ca. 8,30 EUR) als Gebühr zu entrichten.

### **15.1.2.2 Praxis der Autorisierung**

Die aufwendige rechtliche Ausgestaltung des Marktzutritts im ungarischen Postrecht steht - zumindest was den lizenzpflichtigen Bereich anbetrifft - in einem erheblichen, wenngleich erklärbaren Missverhältnis zu dessen praktischer Bedeutung. Nach Angaben der NCAH ist bis dato (März 2006) noch keine einzige Lizenz vergeben worden, ebenso wenig wurde einem Antragsteller jemals die Lizenz verweigert.<sup>395</sup> Offensichtlich sind die regulatorischen Barrieren für den Zugang zum ungarischen Postmarkt so hoch, dass bisher noch keinem potenziellen Interessenten der mit einem Lizenzantrag verbundene Aufwand lohnend erschienen ist. Als Anbieter von Postdienstleistungen außerhalb des Universaldienstespektrums sind bei der Regulierungsbehörde gegenwärtig 96 Unternehmen registriert. Auch Registrierungen sind bisher nicht von der NCAH verweigert worden.<sup>396</sup> Eine zahlenmäßige Beschränkung von Autorisierungen (Lizenzen bzw. Registrierungen) ist im ungarischen Postrecht nicht vorgesehen.

### **14.1.3 Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken**

Das ungarische Postrecht enthält keine speziellen Bestimmungen hinsichtlich eines Zugangsanspruchs von Konkurrenten des Incumbents auf dessen Adressinformationen oder Postfächer. Allerdings sieht ein Artikel des Postgesetzes - überschrieben mit „Regeln für die Zusammenarbeit zwischen Postdienstleistern“ - vor, dass Magyar Posta lizenzierten Anbietern und sogenannten „Intermediären“<sup>397</sup> Zugang zu ihrem Netz in Regionen gewähren muss, in denen die entsprechenden Akteure über keine eigene Zustellorganisation verfügen (§ 36 Abs. 1 UPostG). Der Incumbent kann ein solches Ersuchen ablehnen, sofern ihm sein Netz nicht dazu geeignet erscheint, wenn dessen Sicherheit und Leistungsfähigkeit beeinträchtigt oder zusätzliche Investitionen erforderlich würden (§ 36 Abs. 2 UPostG). Die Konditionen für diesen Netzzugang sind zu vereinbaren und in einem Vertrag, dessen Mindestinhalte gesetzlich fixiert sind, schriftlich festzulegen (§ 36 Abs. 3 UPostG). Die für den Netzzugang erhobenen Preise sollen nicht-diskriminierend, transparent und fair sein und sich an den Kosten orientieren (§ 36 Abs. 4 UPostG). Wenn sich die beiden Parteien nicht innerhalb von 90 Tagen nach einer Anfrage des Zugang beanspruchenden Postdienstleisters einig geworden sind, kann jede Partei sich an die NCAH als zuständige Behörde wenden, die dann wiederum innerhalb von 30 Tagen über den Streitpunkt zu entscheiden hat (§ 36 Abs. 5 UPostG).

---

<sup>395</sup> Schriftliche Auskunft der NCAH vom 27.02.2006

<sup>396</sup> Schriftliche Auskunft der NCAH vom 27.02.2006

<sup>397</sup> Diese in § 3 Nr. 24 UPostG definierte Kategorie von Dienstleistern entspricht zumindest in Teilen der Kategorie der Konsolidierer.



#### **15.1.4 Marktanteile**

In Konsequenz der erwähnten Tatsache, dass es in Ungarn keine lizenzierten Konkurrenten von Magyar Posta im gesamten, dem Universaldienst zuzurechnenden Marktsegment gibt, muss der Incumbent hier - und somit auch im Kernbereich des Briefmarktes - über ein nach wie vor uneingeschränktes faktisches Monopol verfügen. Dieser Befund entspricht auch den von Ecorys ermittelten Daten, die für das Jahr 2004 sowohl bei Briefen wie auch bei Direktwerbung jeweils Marktanteile von 100% für Magyar Posta ausweisen.<sup>398</sup>

### **15.2 Universaldienst**

#### **15.2.1 Umfang und Qualität des Universaldienstes**

Ziel des ungarischen Postgesetzes ist u.a. die Sicherstellung eines Post-Universaldienstes, der für alle verfügbar und zugänglich ist (§1 UPostG). Als Post-Universaldienst wird ein bestimmtes Angebot von Postdienstleistungen definiert, das als Dienstleistung im öffentlichen Interesse zu einer bestimmten Qualität und zu erschwinglichen Preisen allen Nutzern unabhängig von deren Wohnort angeboten wird (§3 UPostG). Mit der Erbringung des Universaldienstes wird der Incumbent Magyar Posta beauftragt (§ 50 UPostG).

§ 5 Abs. 1 UPostG legt folgenden Leistungsumfang des Post-Universaldienstes fest:

- Postdienstleistungen für nationale und internationale Briefsendungen, Werbesendungen und Drucksachen (Zeitungen, Zeitschriften, Bücher) bis zu einem Gewicht von 2 Kilogramm,
- Postdienstleistungen für nationale und internationale Paketsendungen bis 20 Kilogramm,
- Einschreibesendungen für Brief- und Blindenpost,
- Wertsendungen für zum Universaldienst gehörende Sendungen,
- über die EU-Vorgaben hinaus gehört in Ungarn auch der Versand von nationalen und internationalen Blindensendungen bis zu einem Gewicht von 7 Kilogramm zur Universaldienstverpflichtung der Magyar Posta.

---

<sup>398</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005, S. 139

Das ungarische Postgesetz stellt in § 5 Abs. 6 klar, dass unabhängig vom Gewicht, Kurier- und Expressendungen sowie die „integrierte Post“<sup>399</sup> und der Dokumentenaustausch nicht im Universaldienst enthalten sind.

Das Einsammeln sowie das Zustellen der Sendungen des Post-Universaldienstes hat flächendeckend mindestens einmal pro Werktag zu erfolgen (§ 6 UPostG), also von Montag bis Samstag. Die Sendungen werden an der Adresse des Empfängers zugestellt (§ 16 UPostG).

§ 44 der Regierungsverordnung (RV) 79/2004 legt – mit Ausnahme der Blindensendung – für alle Leistungen des Universaldienstes, also auch für Werbesendungen und Drucksachen, Laufzeitziele fest:

- Inlandsbriefsendungen müssen zu 85% am nächsten Arbeitstag nach der Einlieferung (D+1) zugestellt sein, mindestens 97% müssen am dritten auf den Einlieferungstag folgenden Arbeitstag zugestellt sein (D+3).
- Adressierte Werbesendungen und Drucksachen müssen im Inland zu mindestens 85% am dritten Arbeitstag nach der Einlieferung zugestellt sein (D+3), mindestens 97% müssen nach fünf Werktagen zugestellt sein (D+5).
- Für Postpakete gilt eine Laufzeitvorgabe, nach der mindestens 80% der Paketsendungen am nächsten auf die Einlieferung folgenden Arbeitstag zugestellt sein müssen (D+1), 95% der Paketsendungen müssen bis zum dritten Tag nach der Einlieferung zugestellt sein bzw. ihre Zustellung beim Empfänger versucht worden sein (D+3).
- Für internationale Briefsendungen der schnellsten Kategorie gilt ein Zustellziel von drei Tagen nach Einlieferung für 85% der internationalen Sendungen (D+3), mindestens 97% der grenzüberschreitenden Briefsendungen müssen am fünften Arbeitstag nach der Einlieferung zugestellt worden sein (D+5).

### **15.2.2 Zugang zum Postnetz (Postfilialen, Briefkästen)**

Die Dichte des Poststellennetzes und der Zugang zu Postfilialen werden im ungarischen Postrecht detailliert geregelt.<sup>400</sup> Nach § 39 RV 79/2004 müssen in Abhängigkeit von der Anzahl der gemeldeten Einwohner in Wohngebieten folgende Posteinrichtungen betrieben werden, in denen Post-Universaldienstleistungen angeboten werden:

- Bei weniger als 600 Einwohnern: mindestens ein ständiger oder mobiler Poststandort;

---

<sup>399</sup> Postsendung, deren Zustellung zusätzlich eine der folgenden Dienstleistungen enthält: Empfang an einem vom Sender festgelegten Ort, garantierte Zustellungszeit, Zustellung an einer Alternativadresse, Bestätigung der Zustellung, personalisierte Dienstleistungen (Art. 13 Ziff. 13 Postgesetz)

<sup>400</sup> Nach § 40 der Regierungsverordnung 79/2004 gelten auch für Lizenznehmer ähnliche Verpflichtungen über den Betrieb von Poststandorten innerhalb ihres Lizenzgebietes.

- zwischen 600 und 1.000 Einwohnern: mindestens ein ständiger Poststandort, oder sofern mit der Gemeinde vertraglich vereinbart, eine mobile Posteinrichtung;
- bei mehr als 1.000 Einwohnern: eine ständige Posteinrichtung;

In Wohngebieten mit mehr als 20.000 Einwohnern sind die Anforderungen wie folgt zu erfüllen:

- pro 20.000 Einwohner ist mindestens eine ständige Posteinrichtung zu betreiben;
- die Entfernung zur nächsten Posteinrichtung darf vom Innenbereich des Wohngebiets gerechnet nicht mehr als 3.000 Meter Luftlinie betragen, die Entfernung zwischen zwei Posteinrichtungen innerhalb eines Wohngebiets darf nicht größer als 6.000 Meter sein;

Briefkästen müssen in Wohngebieten im Umkreis von maximal 1.000 Metern zu erreichen sein, die Entfernung zwischen zwei Briefkästen innerhalb eines Wohngebietes darf nicht mehr als 2.000 Meter Luftlinie betragen. In Wohngebieten, in denen ein ständiger Poststandort besteht, muss mindestens ein Briefkasten aufgestellt sein. In Wohngebieten muss am Ort, an dem ein mobiler Postservice angeboten wird, ein Briefkasten zur Verfügung stehen.

§ 41 RV 79/2004 regelt zudem die zeitliche Zugänglichkeit der Zugangspunkte zum Postnetz:<sup>401</sup>

- Briefkästen müssen einmal pro Arbeitstag geleert werden.
- Der mobile Postservice muss am vorgesehenen Standort und zur vorgesehenen Zeit für mindestens eine halbe Stunde seine Dienstleistungen anbieten; sofern die Entgegennahme von Briefsendungen durch den Postzusteller erfolgt, beträgt die Mindestaufenthaltszeit an der dafür vorgesehenen Stelle nur 15 Minuten.
- Die ständigen Posteinrichtungen müssen an jedem Arbeitstag im Zeitraum von 7 Uhr bis 20 Uhr an mindestens zwei Stunden geöffnet sein.
- In Wohnsiedlungen mit mindestens 15.000 Einwohner ist sicherzustellen, dass die arbeitstäglichen Öffnungszeiten mindestens 6 Stunden betragen, wobei mindestens eine der Öffnungstunden vor 8 Uhr oder nach 17 Uhr sein muss.

Nach § 42 RV 79/2004 muss die Anzahl der Schalter in den Poststandorten bedarfsgerecht festgelegt werden, wobei die Wartezeit der Kunden maximal 15 Minuten betragen darf.

---

<sup>401</sup> Diese Vorgaben gelten auch für die stationären Einrichtungen der Lizenznehmer.

### **15.3 Umfang, Prinzipien und Verfahren der Preisregulierung**

Die Preisregulierung erfolgt in Ungarn auf Basis des Postgesetzes sowie der Regierungsverordnungen des Ministers für Informatik und Kommunikation.

Bei der Preisgestaltung für Universaldienstleistungen sind nach § 33 UPostG die von der EU-Postdiensterrichtlinie definierten Anforderungen zu berücksichtigen: Die Preise sollen kostenorientiert, transparent, nicht-diskriminierend und für den Nutzer erschwinglich sein. Sie sollen weder Aufschläge noch Abschläge enthalten, die gegen den Wettbewerb gerichtet sind und keine Nutzer gegenüber anderen bevorzugen. Individuelle Preisvereinbarungen sind nach § 33 Abs. 3 UPostG möglich, sofern die Prinzipien der Preisgestaltung beachtet werden.

Nach § 33 Abs. 2 UPostG unterliegen der Preisregulierung im engeren Sinne nur die Entgelte für Postdienstleistungen des reservierten Bereichs mit Ausnahme grenzüberschreitender Sendungen. Auf Grundlage des § 53 Abs. 4 UPostG legt der Minister für Informatik und Kommunikation per Rechtsverordnung die Höchstpreise für reservierte inländische Postdienstleistungen fest. Maßstab für die Festlegung der Preise ist die Entwicklung des allgemeinen Preisindex. Bei der aktuellen Preisgestaltung für Post-Universaldienstleistungen des reservierten Bereiches hat das ungarische Ministerium für Informatik und Kommunikation den Preiserhöhungsspielraum nicht ausgeschöpft und eine durchschnittliche Preissteigerung von nur 1% genehmigt, was unterhalb der Preissteigerungsrate liegt. Die Preise für prioritäre Briefsendungen bis 50 Gramm sind gleich geblieben, dagegen sind die Preise für nicht-prioritäre Sendungen um 4-5% gestiegen und die Entgelte für Massensendungen gesunken.<sup>402</sup>

---

<sup>402</sup> Ministerium für Informatik und Kommunikation: On rising the official fees of domestic reserved postal services by 1 January, 2006, Pressemitteilung vom 22.12.2005, <http://en.ihm.gov.hu>

#### **IV. Literaturverzeichnis**

- ANACOM: Regulation Report. Situation of Communications in Portugal, Lissabon 2005
- ANACOM: Relatório de Regulação 2004, Lissabon 2005
- ANACOM: Postal Services Operated in Competition - 3rd quarter 2005
- ANACOM: Draft Regulation defining the rules for the assessment on the part of ANACOM of reports made by the concessionaire of the universal postal service regarding the closure or the reduction in the working time of postal establishments, Lissabon 04.10.2005
- ANACOM: Regulation Report – Situation of Communications in Portugal, 2004
- ANACOM: Monitoring of CTT's quality of service (year 2003) - determination of 14.4.2004
- An Post: Annual Report 2004
- ARCEP: Postal Observatory 2004, Paris 2006
- ARCEP: ART's Annual Report 2004, Paris 2005
- Beck-PostG-Kommentar, herausgegeben und bearbeitet von Peter Badura / Thomas von Danwitz / Matthias Herdegen / Joachim Sedemund / Klaus Stern, München 2000
- Belgian Institute for Postal Services and Telecommunications: 11<sup>th</sup> Annual Report 2004, Brüssel 2005
- Bundesnetzagentur: Tätigkeitsbericht 2004 / 2005 der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Bonn 2005
- Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2005, Bonn 2006
- Bundesnetzagentur: Hinweise zur Beantragung von Lizenzen zur Beförderung von Briefsendungen. Lizenzierung nach dem Postgesetz (Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 1/2006, Mitteilung Nr. 17/2006)
- Comité Consultatif pour les Services Postaux: 10<sup>e</sup> Rapport annuel d'activités 2004, Brüssel 2005
- Commission for Communications Regulation: Response to Consultation & Decision Notice - An Post Domestic Pricing Application 2005, Document No 05/94, 20. Dezember 2005
- Commission for Communications Regulation: Consultation Paper - Postal Strategy Statement (2005-2007), Document No 05/59, 2. August 2005
- Commission for Communications Regulation: Report - Postcodes, Document No 05/07, 26. Januar 2005

- Commission for Communications Regulation: Response to Consultation - Universal Service Obligation - Bulk Mail Access. Draft Direction to An Post, Document No 04/92, 1. September 2004
- Commission for Communications Regulation: Quality of Service Target 2004, Single Piece Priority Mail, Document No. 04/56, 1. Juni 2004
- Commission for Communications Regulation: Decision Notice & Response to Consultation - Regulation of Postal Services: Postal Service Authorisations, Reserved Area Controls & Levy Procedures, Document No 03/139r, 18. Dezember 2003
- Commission for Communications Regulation: Postal Services – Universal Service Obligation, Tariff Principles and miscellaneous issues, Document No 03/50, 13. Mai 2003
- CTT Correios: Annual Report and Accounts 2002
- Deloitte: Memoria del sector postal Espanol 2003, Studie im Auftrag des Ministerio de Fomento, 2004
- Ecorys: Barriers to competition in the German and UK postal market, Rotterdam 2005
- Ecorys: Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam 2005
- Finland Post Corporation: Board of Directors Report for 2005
- Halka, Wojciech: The Effects of EU Accession on the Polish Postal Market and the Resulting Political Consequences. Vortrag bei der BvDP-Konferenz „Going East - Coming West - Internal Postal Market in Europe?“, April 2005
- Jonsson, Per: Regulatory Challenges in the Liberalised Swedish Postal Market, Paper presented for the 12th Conference on Postal and Delivery Economics, Juni 2004
- Karlsson, Peter: The Costs of USO and the Pricing of Postal Services - The Experience of Finland Post. 13th Conference on Postal and Delivery Economics, 1.-4. Juni 2005, Antwerpen
- Lacroix, Guillaume (ARCEP): Vortrag auf der Konferenz „European Postal Services“ des Institute of Economic Affairs, Wien, 20.-22. März 2006
- Ministry of Economic Affairs (NL): Postal Memorandum, 2004
- Monopolkommission: Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2005: Beharren auf alten Privilegien. Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Postgesetz in Verbindung mit § 81 Telekommunikationsgesetz a.F., Bonn 2005
- National Post and Telecom Agency: Uniform Tariffs and Prices Geared to Costs? - Swedish experiences of the Incompatible Demands of the European Postal Directive, 2000

- National Post and Telecom Agency: Implementing a price regulation in a deregulated letter mail market - The Swedish experience in brief, August 1999
- OECD - Regulatory Reform in Finland. Marketisation of Government Services - State-owned Enterprises, Paris 2003
- Österreichische Post AG: Geschäftsbericht 2005
- Österreichische Post AG: Geschäftsbericht 2002
- OPTA: Annual Report and Market Monitor 2005
- OPTA: Vision of the market - Annual report 2004
- Postcode Working Group: An Examination of the issues in relation to the introduction of a postcode in Ireland. Report to Mr Noel Dempsey T.D., the minister for communications, marine and natural resources, 2005
- Postcomm: Royal Mail's Price and Service Quality Review 2006-2010, Licence Modifications Proposals, März 2006
- Postcomm: Postal market factsheet, Februar 2006
- Postcomm: Postcomm's brief of developments in liberalising countries - Sweden, Germany, Netherlands, Denmark and Norway, 2005
- Postcomm: Protecting the Integrity of Mail. A Code of Practice, London 2005
- Postcomm: Common Operational Procedures - A Code of Practice, London 2005
- Postcomm: Giving Customers Choice: A Fully Open Postal Services Market. A decision document, London 2005
- Postcomm: Royal Mail Price and Service Quality Review. Final Proposals for Consultations, Dezember 2005
- Postcomm: The UK Letters Market 2000 - 2003. A Market Report, London 2004
- Postcomm: Decision document: The UK's universal postal service, Juni 2004
- Postcomm: Decision document: The UK's universal postal service, Juni 2004
- Post Danmark Annual Report 2005
- Post Danmark Annual Report 2003
- Posten AB: Annual Report 2004
- Postmarknad i förändring, Stockholm 2005
- Post&Telestyrelsen: Service och konkurrens 2006, Stockholm 2006
- Post&Telestyrelsen: Definition of the postal infrastructure in Sweden, Stockholm 2000
- Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post: Achte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen, Mainz 2005

Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post: Tätigkeitsbericht 2000/2001 der  
Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post - Bericht nach § 81 Abs.  
1 Telekommunikationsgesetz und § 47 Abs. 1 Postgesetz, Bonn 2001

Statistics Finland / FICORA: Postal and small freight delivery statistics 2004, 2005

The Swedish Competition Authority: Deregulated markets in Sweden - a follow-up  
study, Nyköping 1998

TNT Group: 2005 Annual Report and Form 20-F

URTiP: Annual Report 2004, Warschau 2005

Walsh, Tim: Downstream Access to European Postal Networks. Lessons from the UK  
Experience, CERP-Plenary, Vilnius, 25.-26 November 2004

Werthmann, Christoph: Staatliche Regulierung des Postwesens, Münster 2004

wik-Consult: Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef 2004