

**Universaldienst, Marktzutritt und soziale  
Aspekte im liberalisierten Briefmarkt –  
die Umsetzung der dritten  
Postdiensterrichtlinie 2008/6/EG in  
ausgewählten EU-Ländern im Vergleich**

**Input Consulting GmbH  
Theodor-Heuss-Straße 2  
70174 Stuttgart  
[www.input-consulting.com](http://www.input-consulting.com)**

**Stuttgart, April 2012**

**...input  
consulting**

Beratungsgesellschaft  
für Innovationstransfer  
Post & Telekommunikation



## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Die dritte europäische Richtlinie für die Postdienste</b>	<b>3</b>
<b>2.1</b>	<b>Die Entwicklung hin zur aktuellen Postdiensterrichtlinie 2008/6/EG</b>	<b>3</b>
<b>2.2</b>	<b>Regelungen der Richtlinie zur Marktöffnung, zum Universaldienst, zum Marktzutritt und zu den sozialen Aspekten</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Die Umsetzung der dritten Postdiensterrichtlinie in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten: Länderberichte</b>	<b>13</b>
<b>3.1</b>	<b>Deutschland</b>	<b>13</b>
3.1.1	Marktöffnung	13
3.1.2	Post-Universaldienst	15
3.1.3	Marktzutritt	20
3.1.3.1	Autorisierung	20
3.1.3.2	Zugang zur Infrastruktur und zum Netzwerk des Incumbents	21
3.1.4	Berücksichtigung sozialer Aspekte	23
<b>3.2</b>	<b>Frankreich</b>	<b>25</b>
3.2.1	Marktöffnung	25
3.2.2	Post-Universaldienst	25
3.2.3	Marktzutritt	28
3.2.3.1	Autorisierung	28
3.2.3.2	Zugang zur Infrastruktur und zum Netzwerk des Incumbents	29
3.2.4	Berücksichtigung sozialer Aspekte	29
<b>3.3</b>	<b>Großbritannien</b>	<b>31</b>
3.3.1	Marktöffnung	31
3.3.2	Post-Universaldienst	31
3.3.3	Marktzutritt	35
3.3.3.1	Autorisierung	35
3.3.3.2	Zugang zur Infrastruktur und zum Netzwerk des Incumbents	37
3.3.4	Berücksichtigung sozialer Aspekte	38
<b>3.4</b>	<b>Italien</b>	<b>39</b>
3.4.1	Marktöffnung	39
3.4.2	Post-Universaldienst	39
3.4.3	Marktzutritt	42
3.4.3.1	Autorisierung	42
3.4.3.2	Zugang zur Infrastruktur und zum Netzwerk des Incumbents	43
3.4.4	Berücksichtigung sozialer Aspekte	43

<b>3.5</b>	<b>Niederlande</b>	<b>45</b>
3.5.1	Marktöffnung	45
3.5.2	Post-Universaldienst	45
3.5.3	Marktzutritt	48
3.5.3.1	Autorisierung	48
3.5.3.2	Zugang zur Infrastruktur und zum Netzwerk des Incumbents	48
3.5.4	Berücksichtigung sozialer Aspekte	49
<b>3.6</b>	<b>Österreich</b>	<b>52</b>
3.6.1	Marktöffnung	52
3.6.2	Post-Universaldienst	52
3.6.3	Marktzutritt	56
3.6.3.1	Autorisierung	56
3.6.3.2	Zugang zur Infrastruktur und zum Netzwerk des Incumbents	58
3.6.4	Berücksichtigung sozialer Aspekte	59
<b>3.7</b>	<b>Schweden</b>	<b>62</b>
3.7.1	Marktöffnung	62
3.7.2	Post-Universaldienst	62
3.7.3	Marktzutritt	64
3.7.3.1	Autorisierung	64
3.7.3.2	Zugang zur Infrastruktur und zum Netzwerk des Incumbents	65
3.7.4	Berücksichtigung sozialer Aspekte	66
<b>3.8</b>	<b>Spanien</b>	<b>67</b>
3.8.1	Marktöffnung	67
3.8.2	Post-Universaldienst	67
3.8.3	Marktzutritt	71
3.8.3.1	Autorisierung	71
3.8.3.2	Zugang zur Infrastruktur und zum Netzwerk des Incumbents	72
3.8.4	Berücksichtigung sozialer Aspekte	72
<b>4</b>	<b>Marktöffnung, Universaldienst, Marktzutritt und soziale Aspekte - zusammenfassende Befunde zur Umsetzung der dritten Postdiensterrichtlinie in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten</b>	<b>74</b>
<b>4.1</b>	<b>Umsetzung der Richtlinie und vollständige Öffnung des Briefmarktes</b>	<b>74</b>
<b>4.2</b>	<b>Post-Universaldienst</b>	<b>75</b>
<b>4.3</b>	<b>Marktzutritt</b>	<b>81</b>
<b>4.4</b>	<b>Soziale Aspekte</b>	<b>83</b>
<b>5</b>	<b>Literatur</b>	<b>85</b>

## **1 Einleitung**

Die dritte Postdiensterrichtlinie 2008/6/EG bildet den Abschluss des 1997 begonnenen Prozesses zur schrittweisen Liberalisierung der Briefmärkte in der EU. Nach heftigen politischen Kontroversen über die Bedingungen und das Datum der vollständigen Marktöffnung wurde der Liberalisierungstermin abweichend zum Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission letztlich um zwei Jahre verschoben und für die Mehrzahl der EU-Mitglieder auf den 1.1.2011 festgelegt. Als Teil des politischen Kompromisses können elf Mitgliedstaaten eine verlängerte Übergangsfrist zur Umsetzung der EU-Richtlinie bis zum 01.01.2013 in Anspruch nehmen.

Wesentlicher Inhalt der Richtlinie 2008/6/EG ist die Aufhebung der verbliebenen Teilmonopole im Briefmarkt, die den nationalen Postgesellschaften seit jeher als finanzieller Ausgleich für die flächendeckende Beförderung und Zustellung von Briefsendungen zugestanden wurden. Angesichts der weiterhin bestehenden Verpflichtung der EU-Mitgliedsländer zur Bereitstellung eines definierten Post-Universaldienstes stellt sich die Frage, wie dieser künftig im liberalisierten Markt zu gewährleisten und zu finanzieren ist. Die EU-Richtlinie sieht hierfür marktkonforme Mechanismen vor, die zur Finanzierung von Universaldienstkosten genutzt werden können. Damit die Liberalisierung durch den Wegfall der „reservierten Bereiche“ nicht nur de jure vollzogen wird, sondern auch de facto zu mehr Wettbewerb im Postmarkt führt, verlangt die Richtlinie die Beseitigung regulatorischer und technisch-organisatorischer Marktzutrittsbarrieren, stellt es aber den Mitgliedstaaten weiterhin frei, die strittige Frage eines garantierten Zugangs neuer Anbieter zum Postnetzwerk des bisherigen Monopolisten national unterschiedlich zu regeln. Ein Novum bei den EU-Vorgaben zur Regulierung des Postsektors ist der in die aktuelle Richtlinie aufgenommene Bezug zu den sozialen Aspekten, die bei der Liberalisierung des Marktes ausreichend berücksichtigt werden sollen.

Alles in Allem führt die EU-Postdiensterrichtlinie 2008/6/EG in vielen zentralen Bereichen der Regulierung des Briefmarktes zu erheblichem Anpassungsbedarf bei den nationalen Rechtsvorschriften. Den Mitgliedstaaten verbleibt bei der Umsetzung der EU-Vorgaben dabei weiterhin ein hohes Maß an Gestaltungsspielraum.

Mit der hier vorgelegten Studie soll vergleichend analysiert werden, ob und wie den Vorgaben der dritten Postdiensterrichtlinie in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU bezüglich der Marktliberalisierung und der Gewährleistung und Finanzierung eines definierten Universaldienstes im Wettbewerb entsprochen wurde und ob dadurch eine Harmonisierung der regulativen Rahmenbedingungen für die Anbieter von Briefdienstleistungen innerhalb der EU erreicht werden konnte. Darüber hinaus befasst sie sich mit der Frage, ob und in welcher Art und Weise die sozialen Aspekte bei der Liberalisierung des Briefmarktes in den untersuchten Mitgliedstaaten der Europäischen Union Berücksichtigung gefunden haben.

Die Untersuchung umfasst die EU-Mitgliedstaaten

- Deutschland
- Frankreich
- Großbritannien
- Italien
- Niederlande
- Österreich
- Schweden
- Spanien

und hat die Implementierung der EU-Regelungen in die nationalen Rechtsvorschriften zu nachfolgenden Themenfeldern zum Gegenstand

- Marktöffnung
- Universaldienst (Umfang, Qualität, Erbringung, Finanzierung, Preisgestaltung)
- Marktzutritt (Autorisierung, Zugang zur postalischen Infrastruktur und zum Postnetz)
- Soziale Aspekte

Die vorliegende Arbeit stützt sich im Wesentlichen auf die Analyse der postrechtlichen Normen, die zur Umsetzung der dritten Postdiensterrichtlinie in den jeweiligen Ländern gänzlich oder punktuell novelliert wurden. Ergänzende Informationen konnten aus einschlägigen Studien sowie - insbesondere zur Frage der Berücksichtigung sozialer Aspekte bei der Umsetzung der Richtlinie - durch Telefoninterviews mit Gewerkschaftsvertretern verschiedener Länder gewonnen werden. Wo erforderlich, haben wir zudem einzelne Regulierungsbehörden um erläuternde Hinweise zu den nationalen Regelungen nachgefragt. Da die nationalen Rechtsvorschriften erst seit Kurzem in Kraft sind und es bislang kaum Erfahrung über deren Anwendung gibt, können hier keine Aussagen zur Regulierungspraxis auf Grundlage des neuen Rechtsrahmens in den jeweiligen Ländern getroffen werden.

Die Studie gliedert sich in drei Teile. Nach einer Darstellung der Entwicklung und Inhalte der EU-Richtlinie 2008/6/EG zu den o.g. Themen werden in Länderberichten die Umsetzung der EU-Vorgaben in den jeweiligen Mitgliedstaaten analysiert. Eine abschließende Zusammenfassung stellt die wesentlichen Ergebnisse vergleichend dar.

## 2 Die dritte europäische Richtlinie für die Postdienste

### 2.1 Die Entwicklung hin zur aktuellen Postdiensterrichtlinie 2008/6/EG

Die gemeinschaftliche Politik der Europäischen Union im Bereich der Postdienste hat das erklärte Ziel, „die stufenweise und kontrollierte Öffnung des Postmarktes für den Wettbewerb und eine dauerhafte Garantie der Bereitstellung des Universaldienstes miteinander in Einklang zu bringen“.<sup>1 2</sup> Der erste Schritt hierzu erfolgte mit der Richtlinie 97/67/EG vom 15. Dezember 1997 „über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität“. Diese Richtlinie verpflichtete die Mitgliedstaaten zur Garantie eines definierten Post-Universaldienstes, harmonisierte EU-weit dessen Mindestumfang und legte einheitliche Qualitätsstandards bezüglich Zustellhäufigkeit, Laufzeiten von Brief- und Paketsendungen sowie der Anforderungen an die Dichte der Zugangsstellen (Postbriefkästen, Postämter) zum Postnetz fest (Art. 3 RL 97/67/EG). Gleichzeitig erhielten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die mit der Universaldienstgewährleistung einhergehenden Kosten über Monopolerträge zu subventionieren; die Richtlinie beschränkte jedoch den hierfür reservierbaren Bereich des Briefmarktes ab 1999 auf Sendungen bis 350 Gramm und den fünffachen Grundpreis für Briefsendungen der untersten Gewichtsklasse und der schnellsten Kategorie (Art. 7 Abs. 1 RL 97/67/EG).

Ein weiterer Liberalisierungsschritt erfolgte mit der zweiten Postdiensterrichtlinie 2002/39/EG vom 10. Juni 2002, die den zulässigen Monopolbereich ab 01.01.2003 auf Briefe bis 100 Gramm und den dreifachen Basistarif reduzierte und bereits für den 01.01.2006 eine weitere Absenkung des reservierten Bereichs auf 50 Gramm und den 2,5-fachen Basistarif festlegte (Art. 7 Abs. 1, geändert durch RL 2002/39/EG). Zudem wurde der 01.01.2009 als möglicher Termin einer kompletten Liberalisierung der Postdienste festgelegt. Bis zum 31.12.2006 sollte dieser Richtlinie zufolge die Europäische Kommission auf Grundlage von Prospektivstudien über die zu erwartenden Auswirkungen einer vollständigen Marktöffnung in den einzelnen Mitgliedstaaten einen Bericht erstellen, der den genannten Termin bestätigen oder einen Vorschlag für die weiteren Schritte zur Vollendung des Postbinnenmarktes enthalten sollte (Art. 7 Abs. 3, geändert durch RL 2002/39/EG).

Am 18. Oktober 2006 hatte die Europäische Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament in Übereinstimmung mit dem o.g. Zeit- und Verfahrensplan einen Bericht über die Anwendung der geltenden Postrichtlinie<sup>3</sup>, die Ergebnisse einer Prospektivstudie über die Auswirkungen der Vollendung des Postbinnenmarktes<sup>4</sup> nebst

---

<sup>1</sup> Entschließung des Rats über die Entwicklung der Postdienste vom 07.02.1994, KOM(1993)247

<sup>2</sup> Die im Weiteren erwähnten Richtlinien und Dokumente der Europäischen Kommission für die Postdienste stehen unter [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/legislation\\_de.htm#legislative](http://ec.europa.eu/internal_market/post/legislation_de.htm#legislative) zum Download zur Verfügung.

<sup>3</sup> KOM(2006)595 endg.

<sup>4</sup> KOM(2006)596 endg.

des Entwurfs einer Richtlinie „zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG über die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste“<sup>5</sup> vorgelegt. Der Richtlinienentwurf der EU-Kommission bestätigte den 01.01.2009 als Termin für die vollständige Marktöffnung und sah als Ersatz für die bisherigen reservierten Bereiche eine Finanzierung möglicher Universaldienstkosten über marktkonforme Mechanismen, wie beispielsweise die Aufteilung der Kosten unter den Anbietern und/oder Nutzern von Postdiensten, vor. Der Universaldienstumfang und die Mindeststandards bei der Dienstqualität blieben dabei unangetastet. Während der Europäische Rat unter dem Vorsitz Deutschlands im ersten Halbjahr 2007 über den EU-Kommissionsvorschlag diskutierte<sup>6</sup>, hatte das Europäische Parlament bereits Widerstand gegen die Inhalte und den Liberalisierungszeitpunkt signalisiert und am 11. Juni 2007 mit großer Mehrheit einen modifizierten Vorschlag für eine Postdiensterrichtlinie verabschiedet.<sup>7</sup> Dieser enthielt eine Verschiebung des Termins der vollständigen Marktöffnung auf den 01.01.2011 - kleineren Ländern, Mitgliedstaaten mit geografischen Besonderheiten und den Ländern Mittel- und Osteuropas sollte eine weitere Übergangsfrist von 2 Jahren bis zur Umsetzung der Richtlinie eingeräumt werden. Zudem wurden aufgrund der vorgebrachten Bedenken vieler Mitgliedstaaten, des EU-Parlaments und der Gewerkschaften die sozialen Aspekte bei der Marktöffnung stärker betont.

Unter Einbeziehung der verschiedenen Stellungnahmen der nationalen Parlamente, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen legte der portugiesische Ratsvorsitz am 10. September 2007 einen Kompromissvorschlag vor, der sich im Wesentlichen an der Legislativen Entschließung des Parlaments orientierte und von allen Delegationen begrüßt wurde. Nach einer Konsultation des Ausschusses der Ständigen Vertreter am 25. September 2007 fand der Kompromiss bereits in erster Lesung die Zustimmung des Rates.<sup>8</sup> Anfang November stimmte dem auch die EU-Kommission zu. Das Europäische Parlament entschied sich schließlich am 31.01.2008 mit großer Mehrheit für die Annahme des Kompromissvorschlags. Somit konnte die Richtlinie 2008/6/EG mit ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union am 27.02.2008 in Kraft treten. Sie war bis zum 31.12.2010 von den Mitgliedstaaten umzusetzen, für 11 Mitgliedstaaten ist eine Übergangsfrist bis zum 31.12.2012 vorgesehen.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> KOM(2006)594 endg.

<sup>6</sup> „Postmarktöffnung entzweit EU-Staaten. Bundesregierung legt Ministern Fortschrittsbericht vor - Keine rasche Einigung in Sicht“, FAZ v. 05.06.2007.

<sup>7</sup> Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Juli 2007 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG über die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste (KOM(2006)594 - C6-0354/2006 - 2006/0196 (COD))

<sup>8</sup> Vgl. Bericht des Ausschusses der Ständigen Vertreter an den Rat vom 25.09.2007, Dokument 13114/07

<sup>9</sup> Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 2008/6/EG bestimmt, dass abweichend von Artikel 2 bestimmte Mitgliedstaaten die Umsetzung der Richtlinie bis zum 31. Dezember 2012 zurückstellen können, damit sie bestimmte Dienstleistungen weiterhin für den/die Universaldienstanbieter reservieren können. Gemäß Artikel 3 Absatz 2 haben die betreffenden Mitgliedstaaten der Kommission spätestens bis zum 27. August 2008 ihre Absicht mitzuteilen, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Folgende Mitgliedstaaten haben die Kommission bis zum 1. August 2008 davon in Kenntnis gesetzt, dass sie beabsichtigen, die in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 2008/6/EG vorgesehene Ausnahmeregelung in Anspruch zu nehmen: Tschechische Republik, Griechenland, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, Polen, Rumänien und die Slowakei.



## 2.2 Regelungen der Richtlinie zur Marktöffnung, zum Universaldienst, zum Marktzutritt und zu den sozialen Aspekten

Ein wesentlicher Gegenstand der dritten Postdiensterrichtlinie ist die komplette **Öffnung des Briefmarktes** für den Wettbewerb. Erwägungsgrund 12 der RL 2008/5/EG hebt hierbei hervor, dass die schrittweise Liberalisierung über einen Zeitraum von 12 Jahren den Mitgliedstaaten ausreichend Zeit gelassen habe, ihre Postunternehmen für den Wettbewerb vorzubereiten und den Universaldienst auch unter Marktbedingungen zu garantieren. Das Instrument des reservierten Bereichs zur Finanzierung des Universaldienstes sei deshalb nicht mehr erforderlich (Erwägungsgründe 12, 34 RL 2008/6/EG), die Mitgliedstaaten gewähren demzufolge „für die Einrichtung und die Erbringung von Postdiensten keine ausschließlichen oder besonderen Rechte mehr und erhalten dies auch nicht mehr aufrecht“ (Änderung Art. 7 durch RL 2008/6/EG).

Nach dem Ende der Briefmonopole und der bis dahin geltenden Verpflichtung des Monopolisten, den Post-Universaldienst als „Gegenleistung“ zu den gewährten Exklusivrechten zu erbringen, ist die **Gewährleistung des Post-Universaldienstes** und dessen Finanzierung unter wettbewerblichen Bedingungen ein Novum bei der Regulierung des Postsektors. Die dritte Postdiensterrichtlinie vertraut hierbei insbesondere auf die höhere Effizienz der umstrukturierten und modernisierten Postunternehmen und auf den Einsatz marktkonformer Mechanismen, die weniger marktverzerrend wirken als ein reservierter Bereich und eine freie Bereitstellung der Postdienste im Binnenmarkt gewährleisten können (Erwägungsgrund 23 RL 2008/6/EG).

Aufgrund der besonderen Bedeutung der Postdienste für die Kommunikation und den Informationsaustausch und ihrer grundlegenden Rolle, die sie für den sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalt in der Europäischen Union spielen (Erwägungsgrund 5 RL 2008/6/EG), soll auch mit der dritten Postdiensterrichtlinie der „Universaldienst und die in der Richtlinie 97/67/EG festgelegten entsprechenden Qualitätsanforderungen in vollem Umfang aufrechterhalten werden“ (Erwägungsgrund 20 RL 2008/6/EG). Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten besteht weiterhin, sicherzustellen, „dass den Nutzern ein Universaldienst zur Verfügung steht, der ständig flächendeckend postalische Dienstleistungen einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen für alle Nutzer bietet“ (Art. 3 Abs. 1 RL 96/67/EG). Dies bedeutet im Kern die werktägliche Abholung und Hauszustellung von Postsendungen bis 2 Kilogramm und Paketen bis 10 Kilogramm,<sup>10</sup> inklusive Einschreibe- und Wertsendungsdienste, an mindestens fünf Tagen pro Woche und die Gewährleistung einer angemessenen Dichte von Zugangspunkten zu Postdiensten - auch in ländlichen und entlegenen Regionen (Art. 3 RL 97/67/EG, vgl. Erwägungsgründe 20, 21, 54 RL 2008/6/EG).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> In nationalen Regelungen kann die Gewichtsgrenze für Pakete auf 20 Kilogramm angehoben werden (Art. 3 Abs. 5 geändert durch RL 2008/6/EG).

<sup>11</sup> Die Festlegung des Universaldienstes auf nationaler Ebene bestimmt allerdings nicht nur das Ausmaß der als notwendig erachteten postalischen Grundversorgung und den Umfang der Universaldienstverpflichtung für ein benanntes Unternehmen. Der definierte Universaldienst determiniert auch den Preisgestaltungsspielraum des Universaldiensteanbieters, da dieser die zur Grundversorgung gehörenden Dienste

Mit dem Ende der Verbindung von Monopol und Universaldienst erfolgt dessen Gewährleistung nunmehr „betreiberneutral“ - d.h. den Mitgliedstaaten obliegt nicht mehr die *Pflicht*, einen Universaldienstleister zu benennen, sondern ihnen steht nun das *Recht* zu, die **Aufgabe der Universaldiensterbringung** auf ein Unternehmen zu übertragen oder die „Bereitstellung des Universaldienstes auf Grundlage der Marktkräfte“ zu organisieren.<sup>12</sup> Es steht ihnen frei, die Bereitstellung des Post-Universaldienstes insgesamt, einzelner Komponenten davon oder die Abdeckung verschiedener Teile des Hoheitsgebiets an ein oder mehrere Unternehmen zu delegieren (Art. 4 Abs. 2 geändert durch RL 2008/6/EG). Dabei sind die Grundsätze der Transparenz, der Nicht-Diskriminierung und der Verhältnismäßigkeit zu beachten, um die Kontinuität bei der Erbringung des Universaldienstes zu garantieren. Die Übertragung der Universaldiensterbringung auf ein Unternehmen hat in einer für die Erwirtschaftung einer Kapitalrendite ausreichenden Dauer zu erfolgen und soll vor dem Hintergrund o.g. Grundsätze regelmäßig überprüft werden (Art. 4 Abs. 2 geändert durch RL 2008/6/EG). Der Ernennung eines Universaldienstleisters kann auch eine öffentliche Ausschreibung der Dienstleistungen nach den vergaberechtlichen Vorgaben der EU vorausgehen (Art. 7 Abs. 3 geändert durch RL 2008/6/EG).

Die Richtlinie 2008/6/EG unterstellt grundsätzlich, dass aufgrund des Wettbewerbs im Briefmarkt und der gestiegenen Effizienz der Postunternehmen und ihrer Leistungserbringung mit dem flächendeckenden Angebot von Universaldienstleistungen keine zusätzlichen Kosten für die betrauten Postunternehmen einhergehen. Dennoch wird nicht ausgeschlossen, dass in einigen Mitgliedstaaten noch „eine externe **Finanzierung der restlichen Nettokosten des Universaldienstes** erforderlich sein (kann)“ (Erwägungsgrund 26 RL 2008/6/EG). Als Nettokosten des Universaldienstes gelten gemäß Anlage I, Teil B der EU-Richtlinie „alle Kosten, die mit der Erbringung des Universaldienstes verbunden und dafür erforderlich sind. Die Nettokosten der Universaldienstverpflichtungen sind als Differenz zwischen den Nettokosten eines benannten Universaldiensteanbieters mit Universaldienstverpflichtungen und desselben Postdiensteanbieters ohne Universaldienstverpflichtungen zu berechnen.“ Bei der Kalkulation möglicher Kosten werden alle Vorteile dagegen gerechnet, die einem für die Erbringung des Universaldienstes benannten Postdiensteanbieter in Form von immateriellen und marktrelevanten Vorteilen erwachsen. Dabei werden auch die Ansprüche auf einen angemessenen Gewinn sowie Anreize für Kosteneffizienz mit berücksichtigt.<sup>13</sup>

---

zu erschwinglichen, kostenorientierten und ggf. landesweit einheitlichen Preisen anzubieten hat. Der Universaldienstumfang hat aber auch Auswirkungen auf andere Postunternehmen, deren Tätigkeit mit bestimmten Auflagen versehen oder die Zahlung von Ausgleichsbeiträgen zur Folge haben kann, wenn sie Dienstleistungen innerhalb des festgelegten Universaldienstspektrums anbieten (Eccles 2010, S. 46).

<sup>12</sup> Vgl. dazu Trinkner 2009, S. 360, der in diesem Zusammenhang darauf verweist, dass die Länder nach Weltpostvertrag Art. 2 die Pflicht haben, einen Universaldiensteanbieter für die grenzüberschreitenden Universaldienste nach Weltpostvertrag zu benennen.

<sup>13</sup> Dazu gehören beispielsweise die Vorteile durch die öffentliche Reputation des Unternehmens, Marktwerte, Steuererleichterungen, das Recht zur Aufstellung von Briefkästen auf öffentlichem Grund oder die Realisierung von Größen- und Verbundvorteilen als Universaldiensteanbieter. Vgl. im Detail dazu WIK 2010b

Für die Finanzierung der Universaldienstkosten stehen mehrere Optionen zur Verfügung, deren Auswahl und Anwendung, dem Subsidiaritätsprinzip folgend, den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Als zulässige Finanzierungsoptionen bestimmt die RL 2008/6/EG öffentliche Ausgleichsleistungen des Staates oder eine privatwirtschaftliche Lösung in Form einer Aufteilung der Kosten zwischen den Diensteanbietern und/oder Nutzern durch Beiträge zu einem Ausgleichsfonds (Erwägungsgrund 26 sowie Art. 7 Abs. 3 geändert durch RL 2008/6/EG).<sup>14</sup> Entschädigungen für den Universaldienstleister sind jedoch nur statthaft, sofern diesem nachweisbare Nettokosten nach den Berechnungsgrundsätzen in Anhang I der Richtlinie entstehen und damit eine unverhältnismäßige finanzielle Belastung des Unternehmens einhergeht (Art. 7 Abs. 3 geändert durch RL 2008/6/EG). Auch ein nach einer öffentlichen Ausschreibung zur Erbringung des Universaldienstes bestimmtes Unternehmen hat nur Anspruch auf die Kompensation solcher Nettokosten (Trinkner 2009, S. 361).

Die konkrete Ausgestaltung der Ausgleichsmechanismen überlässt die Richtlinie subsidiär wiederum den Mitgliedstaaten, denen damit ein großer Spielraum bleibt, um zu bestimmen, welche Postunternehmen und Nutzer in welcher Art und Weise und in welchem Umfang zur Beitragspflicht zu einem Ausgleichsfonds herangezogen werden können. Nach Erwägungsgrund 27 RL 2008/6/EG beschränkt sich die Beitragspflicht auf Unternehmen, die Dienstleistungen innerhalb des Universaldienstumfangs anbieten, auch wenn sie bezüglich Zustellhäufigkeit oder anderen einzelnen Qualitätsmerkmalen davon abweichen (vgl. Eccles 2010, S. 48f.). Je nach Ausgestaltung der Aufteilungsmechanismen können dabei Markteintrittsbarrieren oder -opportunitäten und eine Ungleichbehandlung von Postunternehmen bezüglich ihres finanziellen oder operativen Beitrags zur Erbringung des Post-Universaldienstes entstehen. Auch der konkrete Berechnungsmodus der Nettokosten und die Festlegung der Maßstäbe bei der Beurteilung, ob mit diesen eine ausgleichsfähige „unverhältnismäßige finanzielle Belastung“ für die Unternehmen einhergeht, bietet Raum für eher den Universaldienstbieter oder andere Anbieter eher bevorteilende oder benachteiligende Regelungen auf nationaler Ebene (vgl. Trinkner 2009, S. 362).

Das „finanzielle Gleichgewicht des Universaldienstes“ ist ein wichtiges Ziel der dritten Postdiensterrichtlinie und soll u.a. auch die **Preisgestaltung der Universaldienstprodukte** erreicht werden. Damit sich die Finanzierung des Universaldienstes aus externen Quellen erst gar nicht als Problem stellt, sollen die für dessen Erbringung verlangten „Preise die normalen wirtschaftlichen Bedingungen und Kosten widerspiegeln“ (Erwägungsgrund 38 RL 2008/6/EG). Das Prinzip der Kostenorientierung verlangt gleichzeitig bei gewährten Teilleistungsrabatten, dass diese die eingesparten Kosten der durch Kunden und Konsolidierer erbrachten Vorleistungen berücksichtigen (Erwägungsgrund 39). Die allgemeinen Preisgestaltungsgrundsätze der EU-Richtlinie sind im geänderten Art. 12 normiert. Demnach haben die Tarife für Universaldienstleistungen erschwinglich, kostenorientiert, transparent und nichtdiskriminierend zu sein. Für Einzelbriefsen-

---

<sup>14</sup> Vgl. zur generellen Problematik und praktischen Anwendbarkeit von Ausgleichsmechanismen zur Universaldienstfinanzierung im Postsektor Oxera 2007

dungen und Produkte des öffentlichen Interesses (z.B. Bücher, Zeitungen) können Einheitstarife zu Anwendung gelangen. Unter Beachtung der Preisgestaltungsgrundsätze können aber auch individuelle Preisvereinbarungen mit Nutzern getroffen werden - dem Gebot der Transparenz und Diskriminierungsfreiheit folgend, sind solche vereinbarten Tarife allen anderen Nutzern zu gewähren, „insbesondere Privatkunden und kleinen und mittleren Unternehmen, die Sendungen unter vergleichbaren Bedingungen einliefern.“ (Art. 12 geändert durch RL 2008/6/EG)

Neben der Garantie eines Universaldienstes und seiner Finanzierung ist ein zentrales Ziel der 3. Postrichtlinie die vollständige Öffnung der Märkte für mehr Wettbewerb. Eine wichtige Voraussetzung ist hierfür nicht nur das Verbot reservierter Bereiche, sondern die Beseitigung von Markthemmnissen und -eintrittsbarrieren, wie sie in einem ehemals monopolisierten Markt auch nach dem Ende von Exklusivrechten bestehen können. Eine bedeutsame Hürde für den **Markteintritt** kann hierbei die Erfüllung besonderer **Zugangsvoraussetzungen** sein, die bei neuen Anbietern zu einer hohen Kostenbelastung führen und damit deren Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zum etablierten Postunternehmen verschlechtern. Da es sich bei den Postdiensten allerdings um einen Bereich staatlicher Gewährleistungsverantwortung handelt, der zudem einer sektorspezifischen Regulierung unterliegt, ist der Zugang zu diesem Markt besonderen Bedingungen unterworfen.

Gemäß der EU-Richtlinie können die Mitgliedstaaten den Marktzutritt durch Autorisierungsverfahren in Form von Einzel- oder Allgemeingenehmigungen regulieren, sofern dies zur Erfüllung der an alle Marktteilnehmer gestellten „Grundanforderungen“ bzw. (bei Einzelgenehmigungen) die Bereitstellung des Universaldienstes erforderlich ist (Art. 9 Abs. 1 + 2 RL 2008/6/EG). Diese Grundanforderungen sind in Art. 2 Nr. 19 RL 2008/6/EG definiert als „die im allgemeinen Interesse liegenden Gründe nichtwirtschaftlicher Art, die einen Mitgliedstaat veranlassen können, für die Erbringung von Postdiensten Bedingungen vorzuschreiben. Diese Gründe sind die *Vertraulichkeit der Sendungen*, die *Sicherheit des Netzes bei der Beförderung gefährlicher Stoffe*, die Beachtung von *Beschäftigungsbedingungen und Systemen der sozialen Sicherheit*, die gemäß den gemeinschaftlichen und nationalen *Rechtsvorschriften* durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und/oder *Tarifverträge*, die zwischen den nationalen Sozialpartnern ausgehandelt wurden, geschaffen wurden, sowie in begründeten Fällen der *Datenschutz*, der *Umweltschutz* und die *Raumplanung*. Der Datenschutz kann den Schutz personenbezogener Daten, die Vertraulichkeit übermittelter oder gespeicherter Informationen sowie den Schutz der Privatsphäre umfassen.“

Während die Dienste außerhalb des Universaldienstes nur per Allgemeingenehmigung autorisiert werden und die Anbieter lediglich auf die Einhaltung der Grundanforderungen verpflichtet werden können, erlaubt die Richtlinie für die Dienste innerhalb des Universaldienstes ein Einzelgenehmigungsverfahren, bei dem neue Postdienstleister vor der Aufnahme ihrer Marktaktivität eine entsprechende Erlaubnis beantragen müssen. Neben der obligatorischen Anforderung zur Erfüllung der Grundanforderungen kann

gem. Art. 9 Abs. 2 geändert durch RL 2008/6/EG die Bewilligung einer Einzelgenehmigung

- mit Universaldienstverpflichtungen verknüpft werden, wenn es sich dabei um ernannte Universaldienstleister handelt,
- Qualitätsanforderungen für die jeweiligen Dienste vorsehen,
- an die Verpflichtung gebunden sein, einen finanziellen Beitrag zu einem Ausgleichsmechanismus gem. Art. 7 oder zu den betrieblichen Aufwendungen der Regulierungsbehörde (Art. 22) zu leisten,
- von den in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Arbeitsbedingungen abhängig gemacht werden oder eine Verpflichtung zu deren Einhaltung auferlegen.

Die Möglichkeit zur Auferlegung der o.g. Auflagen findet jedoch seine Grenzen in Art. 9 Abs. 3, wonach die Verpflichtungen der Postunternehmen transparent, zugänglich, nichtdiskriminierend, verhältnismäßig und präzise zu sein haben. Sie ist vorab der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und hat auf objektiven Kriterien zu beruhen. Unzulässig sind bei Einzelgenehmigungen deren zahlenmäßige Beschränkung, die gleichzeitige Verpflichtung zum Universaldienst und zur Beitragszahlung in einen Ausgleichsfonds, die Auferlegung von Parallelverpflichtungen aufgrund anderer nationaler Rechtsvorschriften sowie andere technische oder betriebliche Auflagen, die nicht zur Erfüllung dieser Richtlinie erforderlich sind (Art. 7 Abs. 2 geändert durch Richtlinie 2008/6/EG). Auch die gleichzeitige Verpflichtung zu Ausgleichszahlungen und die Auferlegung von universaldienstähnlichen Qualitätsanforderungen ist nach Erwägungsgrund 33 RL 2008/6/EG nicht statthaft.

Die genannten Einschränkungen gelten jedoch nicht für Universaldienstleister, so dass diese neben der Erbringung des Universaldienstes auch gleichzeitig zur Zahlung von Beiträgen in einen Ausgleichsmechanismus verpflichtet werden können. Inwieweit dies den Erfordernissen der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung bei solchen Verfahren entspricht und ob mit einer damit möglicherweise einhergehenden Doppelbelastung die geforderte geringstmögliche Wettbewerbsverzerrung bei der Bestimmung eines Universaldienstleisters einhergeht, ist zumindest fraglich.<sup>15</sup> Da die Beitragspflicht sich in der Regel am Anteil des Unternehmens an den Umsätzen in bestimmten Marktsegmenten orientiert, würde der Universaldienstleister mit einem meist hohen Marktanteil faktisch seine Nettokosten durch seine eigenen Beitragszahlen zu einem überwiegenden Teil finanzieren (Trinkner 2009, S. 366f.) Andererseits wird argumentiert, dass es sich hierbei um keine unfaire Behandlung des Universaldienstleisters handle, weil dieser wie alle anderen beitragspflichtigen Postunternehmen gemäß seinem Umsatzanteil in einem definierten Marktsegment zur Finanzierung möglicher Universaldienstkosten beitrage. Sollten ihm selbst als Universaldienstleister Nettokosten entstehen, so bekommt er diese aus dem Ausgleichsfonds erstattet und er hat den entstandenen wirtschaftlichen Nachteil somit nicht *zusätzlich* zu seinen Zahlungen an den

---

<sup>15</sup> Auch Oxera (2007, S. 44) argumentiert, dass bei einer Nettokostenerstattung der Universaldienstleister zur Vermeidung einer „double taxation“ nicht in die Ausgleichsverpflichtung einbezogen werden sollte.

Ausgleichsfonds zu tragen. Eine Doppelbelastung im Sinne von „play and pay“ sei somit nicht gegeben.<sup>16</sup>

Ein äußerst strittiges Thema der postalischen Regulierungspolitik ist die Gewährung des **Zugangs von Wettbewerbern zum Postnetzwerk und zur postalischen Infrastruktur** des ehemaligen Monopolisten. In Netzwerksektoren bestehen hier relevante Markthemmnisse, die aus der weiterhin bestehenden Marktmacht des traditionellen Anbieters resultieren, wenn das in seinem Eigentum befindliche Netzwerk ein „natürliches Monopol“ darstellt. Dafür sind gemäß der mikroökonomischen Theorie zwei Voraussetzungen erforderlich: zum einen kann die angebotene Dienstleistung aufgrund von „Bündelungseffekten“ ökonomisch sinnvoller (weil zu geringeren Gesamtkosten) von einem als von mehreren Anbieter durchgeführt werden und zum anderen muss der Aufbau alternativer Netzwerken neuer Anbieter mit „irreversiblen Kosten“ verbunden sein, die im Falle eines Marktaustrittes „verloren“ wären (sog. „versunkene Kosten“). Während innerhalb der postalischen Wertschöpfungskette zumindest die Bündelungsvorteile v.a. in der Zustellung und beim Einsammeln von Briefsendungen den Charakter eines natürlichen Monopols aufweisen, wird dies für die Frage „versunkener Kosten“ beim Netzaufbau verneint. Im Gegensatz zu den leitungsgebundenen Netzwerken (Strom, Gas, Telekommunikation, Eisenbahn) sind mit dem Aufbau des Postnetzwerks keine unwiederbringlichen Kosten verbunden. Der Ressourceneinsatz für das Postnetz (Personal, Fahrzeuge) könnte im Falle eines Marktaustrittes des Anbieters auch anderweitig eingesetzt werden (Knieps u.a. 2009, S. 95). Die Postnetzwerke der ehemaligen Monopolisten stellen deshalb kein „natürliches Monopol“ gemäß den mikroökonomischen Theorien dar, die sich als Flaschenhals für das Entstehen von Wettbewerb erweisen und deshalb den regulatorisch ermöglichten Zugang neuer Anbieter zu diesen „Bottleneck-Ressourcen“ des traditionellen Unternehmens erforderlich machten (vgl. Knieps u.a. 2009, S. 95; WIK 2010A, S. 19).

Dennoch wird es vielfach für notwendig erachtet, im Sinne einer Förderung des Wettbewerbs den Wettbewerbern auf vertraglicher oder regulativer Basis die Nutzung des Postnetzwerkes zu erlauben. Die EU-Richtlinien stellen es den Mitgliedstaaten generell frei, einen Zugang zum Postnetz und zu Einrichtungen der Postinfrastruktur des Incumbents<sup>17</sup> zu ermöglichen. Die Richtlinie 2008/6/EG verlangt von den einzelnen Ländern, lediglich zu prüfen, „ob bestimmte Komponenten der postalischen Infrastruktur oder bestimmte Dienstleistungen, für die in der Regel die Anbieter des Universaldienstes zuständig sind, anderen Betreibern mit einem ähnlichen Dienstangebot zugänglich gemacht werden sollten, um einen effektiven Wettbewerb zu gewährleisten und/oder alle Nutzer durch Sicherstellung der Gesamtqualität des Postdienstes zu schützen“ (Erwägungsgrund 34, Richtlinie 2008/6/EG). Art. 11 RL 2008/6/EG postuliert jedoch für den Fall eines gewährten Netzzugangs die Beachtung der Grundsätze von Transparenz und Diskriminierungsfreiheit. Gleichzeitig wird in diesem Artikel der EU-

---

<sup>16</sup> Vgl. dazu auch v. Danwitz 2000, S. 411ff.

<sup>17</sup> Als „Incumbent“ werden die dominierenden Unternehmen einer Branche bezeichnet. Das sind im vorliegenden Fall die ehemaligen Post-Monopolisten.

Kommission die Möglichkeit übertragen, dem Europäischen Parlament und dem Rat je nach Verlauf der Marktentwicklung Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich des Netzzugangs vorzuschlagen.

Eine im Vergleich zum Netzzugang stärkere Harmonisierung enthält Art. 11 a RL 2008/6/EG, der zwar nicht generell vorschreibt, die Zusammenschaltung bzw. den **Zugang zu den Infrastrukturen** oder den Diensten im Rahmen des Universaldienstes zu ermöglichen. Wenn es zum Schutz der Interessen von Nutzern oder zur Förderung eines effektiven Wettbewerbs jedoch erforderlich ist, sind die Mitgliedstaaten explizit verpflichtet, transparente nichtdiskriminierende Zugangsbedingungen für Postfächer, das Postleitzahlensystem, Adressdatenbanken etc. zu garantieren. Dies dürfte in der Regel gegeben sein, da insbesondere die gemeinsame Nutzung von Postleitzahlensystemen innerhalb des Briefmarktes sowie der Austausch über Adressänderungen im Interesse der Postnutzer sind.

Last but not least stellen auch die Regelungen der Richtlinie zur **Berücksichtigung sozialer Belange** im Zusammenhang mit der vollständigen Öffnung der Briefmärkte ein Novum dar. Diese wurden insbesondere auf Vorschlag des Europäischen Parlaments in den endgültigen Richtlinien text eingefügt und verweisen an verschiedenen Stellen auf die besondere Bedeutung der Sicherung sozialer Standards und guter Arbeitsbedingungen im Sektor. Die Richtlinie betont hierbei die abschließende Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Regulierung der sozialen Aspekte und der Beschäftigungsbedingungen im Kontext der Marktöffnung.<sup>18</sup> In Erwägungsgrund 53 konkretisiert der Richtlinien text die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, auch im Rahmen der Regulierung des Briefmarktes, „Arbeitsbedingungen in ihren Genehmigungsverfahren unter Beachtung der Grundsätze der Transparenz und der Verhältnismäßigkeit (zu) berücksichtigen“. Ihren Niederschlag findet dies in den im Vergleich zur bisherigen Regelung in der Richtlinie 97/67/EG deutlich erweiterten Grundanforderungen, welche die Mitgliedstaaten an alle im Markt aktiven Postunternehmen stellen können. Bislang waren im vorhandenen Katalog zulässiger Grundanforderungen keine die Arbeitsbedingungen oder soziale Aspekte betreffenden Kriterien enthalten. Mit der Richtlinien novelle gehört zu den grundlegenden Bedingungen nun auch „die Beachtung von Beschäftigungsbedingungen und Systemen der sozialen Sicherheit, die gemäß den gemeinschaftlichen und nationalen Rechtsvorschriften durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und/oder Tarifverträge, die zwischen den nationalen Sozialpartnern ausgehandelt wur-

---

<sup>18</sup> „... Diese Richtlinie berührt nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Regulierung der Beschäftigungsbedingungen im Sektor der Postdienste, was jedoch nicht zu unlauterem Wettbewerb führen sollte. Sozialen Überlegungen sollte bei der Vorbereitung der Öffnung des Postmarktes gebührend Rechnung getragen werden.“ (Erwägungsgrund 16, RL 2008/6/EG)

„Diese Richtlinie berührt nicht das Arbeitsrecht, d. h. gesetzliche oder vertragliche Bestimmungen über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, einschließlich des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz und über die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die von den Mitgliedstaaten gemäß nationalem Recht unter Wahrung des Gemeinschaftsrechts angewandt werden. In gleicher Weise berührt die Richtlinie auch nicht die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die soziale Sicherheit. Bei Bedarf können die Mitgliedstaaten Arbeitsbedingungen in ihren Genehmigungsverfahren unter Beachtung der Grundsätze der Transparenz und der Verhältnismäßigkeit berücksichtigen.“ (Erwägungsgrund 53, Richtlinie 2008/6/EG)

den“ (Art. 2 Abs. 2 Nr. 19 geändert durch RL 2008/6/EG). Am deutlichsten tritt die Möglichkeit zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der Marktöffnung in Art. 3 Abs. 3 geändert durch Richtlinie 2008/6/EG zu Tage. Dieser erlaubt den Mitgliedstaaten, die Bewilligung einer Einzelgenehmigung gegebenenfalls von den in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Arbeitsbedingungen abhängig zu machen oder den Antragstellern eine Verpflichtung zu deren Einhaltung aufzuerlegen.



### **3 Die Umsetzung der dritten Postdiensterrichtlinie in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten: Länderberichte**

#### **3.1 Deutschland**

##### **3.1.1 Marktöffnung**

Das seit 1998 geltende deutsche Postgesetz (PostG) verfolgt das Ziel, „durch Regulierung im Bereich des Postwesens den Wettbewerb zu fördern und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten“ (§ 1 PostG). Die Regulierung des Postwesens beschränkt sich hierbei im Kern auf den Briefmarkt und hier insbesondere auf die lizenzpflichtigen Briefdienstleistungen, welche die Briefbeförderung von Sendungen bis 1.000 Gramm umfassen.

Deutschland hat als eines der ersten Länder innerhalb der EU bereits mit dem Inkrafttreten des Postgesetzes im Jahr 1998 die schrittweise Liberalisierung des Briefmarktes eingeleitet und war sowohl beim Umfang der Marktöffnung wie auch bei der Liberalisierungsgeschwindigkeit den Vorgaben der EU-Postrichtlinien voraus. Während die EU-Postdiensterrichtlinie 97/67/EG als ersten Schritt die Einschränkung des reservierten Bereichs auf Briefsendungen bis 350 Gramm vorsah, hat das deutsche Postgesetz als ersten Marktöffnungsschritt bereits die Freigabe von Briefsendungen über 200 Gramm und mehr als dem Fünffachen des Preises für Postsendungen der untersten Gewichtsklasse für den Wettbewerb festgelegt. Und auch als der Liberalisierungsfahrplan der ersten Postrichtlinie noch nicht über das Jahr 2002 hinausreichte, bestimmte § 51 Postgesetz i.d.F. vom 22.12.1997 bereits, dass nach einer kurzen Übergangszeit von nur 5 Jahren zum 31.12.2002 das „ausschließliche Recht“ der Deutschen Post AG (DPAG) enden sollte, „Briefsendungen und adressierte Kataloge“ innerhalb der o.g. Gewichts- und Preisgrenzen „gewerbsmäßig zu befördern (gesetzliche Exklusivlizenz)“.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Ungeachtet der vollständigen Marktöffnung zum 01.01.2008 waren bereits seit Beginn der schrittweisen Marktöffnung folgende Produkte und Marktsegmente nicht von der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG erfasst (§ 51 Abs. 1 Satz 1 PostG):

- Briefsendungen, die im Rahmen eines „Dokumentenaustauschdienstes“ befördert werden;
- Briefsendungen, für deren Beförderung es nach § 5 Abs. 2 PostG keiner Lizenz bedarf - dies betrifft namentlich Kurierdienste;
- Dienstleistungen, „die von Universaldienstleistungen trennbar sind, besondere Leistungsmerkmale aufweisen und qualitativ höherwertig sind“ (sog. „D-Lizenz“ ohne Gewichtsbeschränkungen);
- 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;
- 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 galt 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.

Nach dem rot-grünen Regierungswechsel wurde jedoch im Jahr 2001 die Liberalisierung des deutschen Briefmarktes „im Gleichklang“ mit den anderen EU-Staaten angestrebt und die Marktöffnungsschritte an den Zeitplan der jeweils geltenden EU-Postdiensterrichtlinien angepasst. Das „Erste Gesetz zur Änderung des Postgesetzes“ vom 02.09.2001 verschob den Termin für die vollständige Liberalisierung in Deutschland um fünf Jahre auf den 01.01.2008. Nach Inkrafttreten der zweiten Postdiensterrichtlinie 2002/39/EG hat der Gesetzgeber mit dem „Dritten Gesetz zur Änderung des Postgesetzes“ vom 16.08.2002 den Monopolbereich analog zur EU-weiten Regelung auf Briefsendungen bis 100 Gramm und dem dreifachen Grundtarif abgesenkt. Ab 01.01.2006 sah das Änderungsgesetz analog zur EU-Richtlinie in einem weiteren Schritt die Reduzierung der Exklusivlizenz auf Briefsendungen bis 50 Gramm und den zweieinhalbfachen Basispreis vor. Unverändert blieb jedoch der Termin der vollständigen Marktliberalisierung zum 01.01.2008 - ein Jahr früher als die Richtlinie 2002/39/EG die „Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste“ EU-weit vorgesehen hatte.

Als 2007 in der politischen Diskussion um den Richtlinienentwurf der EU-Kommission der geplante Termin einer EU-weiten Liberalisierung des Briefmarktes zum 01.01.2009 nicht konsensfähig schien und die Marktöffnung verschoben werden sollte, hatte sich die SPD in der damaligen großen Regierungskoalition für eine erneute Anpassung der deutschen Postmarktliberalisierung im Gleichklang mit den Vorgaben der EU ausgesprochen. Bei einer einseitigen Marktöffnung in Deutschland befürchtete die SPD einerseits eine Benachteiligung der Deutschen Post AG, die im Inland dem Wettbewerb ausländischer Postunternehmen ausgesetzt würde, während diese in ihren Heimatmärkten weiterhin vor (ausländischer) Konkurrenz geschützt wären. Andererseits wurde die Gefahr gesehen, dass sich die Prekarisierungstendenzen bei den Beschäftigungsbedingungen der neuen Anbietern mit der Marktöffnung noch verstärken.<sup>20</sup> Nachdem die CDU/CSU dem Regierungspartner SPD signalisiert hatte, dass das Niedriglohnproblem im Briefmarkt durch eine Aufnahme der Branche in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz und die Verordnung eines Mindestlohns gelöst werde, konnte der Termin einer vollständigen Marktöffnung zum 01.01.2008 beibehalten werden.<sup>21</sup> Im Hinblick auf die Liberalisierung des Briefmarktes war eine Anpassung des Postgesetzes an die Vorgaben der EU somit nicht erforderlich.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. beispielhaft: „Regierung stellt Ende des Briefmonopols in Frage. Vizekanzler pocht auf gleichzeitige Öffnung anderer Märkte“, FTD v. 31.01.2007; „Vorreiter - aber nicht blöd“ - Vizekanzler Müntefering droht mit Stopp der Post-Liberalisierung“, Süddeutsche Zeitung v. 01.03.2007;

<sup>21</sup> „Briefmonopol fällt endgültig. Koalition will Mindestlohn für Postbranche einführen“, Stuttgarter Zeitung vom 22.07.2007

<sup>22</sup> Für den Herbst 2012 ist jedoch eine Reform des Postgesetzes geplant. Die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in der Entwurfsfassung der „Eckpunkte zur Änderung des Postgesetzes (PostG 2012)“ gemachten Vorschläge „erfolgen auch mit Blick auf einen nicht unerheblichen, überfälligen formalen Anpassungsbedarf, der durch zahlreiche Verweise auf das zwischenzeitlich mehrfach geänderte Telekommunikationsgesetz (TKG) und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) erforderlich wird. Aus europarechtlicher Sicht ist eine inhaltliche Anpassung des Postgesetzes im Übrigen nicht erforderlich. Das geltende Postgesetz (PostG) entspricht in Konzeption und Inhalt den europäischen Vorgaben.“ Die wesentlichen Inhalte des Eckpunktepapiers betreffen die Regulierung von Massensendungen / Teilleistungen (§§ 19, 28 PostG), Zugang zu Postfachanlagen (hier soll eine Überprüfung bzgl. der Vorschrift des Art. 11a RL 2008/6/EG vorgenommen werden), förmliche Zustellung, Lizenzierungs-

### 3.1.2 Post-Universaldienst

Gleiches gilt auch für den Post-Universaldienst, dessen Gewährleistung und Finanzierung auch nach Ende des Briefmonopols bereits im Postgesetz des Jahres 1997 antizipiert und genau geregelt wurde. Während des Zeitraums der gesetzlichen Exklusivlizenz war die Deutsche Post AG verpflichtet, den in der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) vom 15.12.1999 festgelegten **Universaldienstleistungsumfang** zu erbringen.

Dazu gehören (§ 1 PUDLV)

- Briefsendungen bis 2 Kilogramm,
- Paketsendungen bis 20 Kilogramm,
- Zeitungen und Zeitschriften,
- Einschreib- und Wertsendungen für Briefe,
- Nachnahmesendungen (Briefsendungen, die erst nach Einziehung eines bestimmten Geldbetrages an den Empfänger ausgehändigt werden) und
- Sendungen mit Eilzustellung (Briefsendungen, die so bald wie möglich nach ihrem Eingang bei einer Zustelleinrichtung durch einen besonderen Boten zugestellt werden).

Nachdem sich die PUDLV bei Einschreib- und Wertsendungsleistungen abweichend von der EU-Richtlinie nur auf Briefe beschränkte, hat die Deutsche Post AG in einer Selbstverpflichtungserklärung klargestellt, dass zum Universaldienst auch Pakete gehören, die als Einschreibe-, Wert- oder Nachnahmesendung verschickt werden.

Die Zustellung der Sendungen hat mindestens einmal werktäglich, d.h. von Montag bis Samstag, an der Wohn- oder Geschäftsadresse des Empfängers durch Einwurf (Briefpost) oder persönliche Aushändigung (Paketpost) zu erfolgen (§ 2 PUDLV). Die PUDLV enthält zudem eine Reihe von Qualitätsvorgaben zur Dichte von Postfilialen und zur Anzahl eigenbetriebener Annahmestellen der Deutschen Post AG sowie maximale Entfernungen zu den Briefkästen (§ 2 PUDLV). Mit Ablauf der Exklusivlizenz sollen die Vorgaben zur Dichte der Annahmestellen überprüft werden, da ab diesem Zeitpunkt die Deutsche Post AG nicht mehr gesetzlich zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet ist. Allerdings bestimmt § 56 PostG eine Nachwirkung der Universaldienstverpflichtung: „Hat die Deutsche Post AG Universaldienstleistungen, die in einer nach § 11 Abs. 2 erlassenen Rechtsverordnung festgelegt sind, bisher erbracht und beabsichtigt sie, diese künftig nicht mehr, nicht mehr in vollem Umfang oder zu ungünstigeren als den in der Rechtsverordnung genannten Bedingungen anzubieten, so hat sie dies der Regulierungsbehörde sechs Monate vor Beginn der Dienstleistungseinschränkung mitzuteilen.“ Bislang hat die Deutsche Post AG keine solche Mitteilung gegenüber der Bundesnetzagentur abgegeben, sondern vielmehr öffentlich erklärt, den Post-Universaldienst auch nach Ende ihrer Exklusivlizenz zum 31.12.2007 im bisheri-

---

verfahren, Postwertzeichen (§ 43 PostG) sowie die Post-Universaldienstleistungsverordnung. Zudem besteht an manchen Stellen ein formalrechtlicher Anpassungsbedarf.

gen Umfang weiterhin flächendeckend sicherzustellen (Bundesnetzagentur 2009, S. 94). Die Deutsche Post AG erbringt somit seit Ende der Exklusivlizenz „freiwillig“ den Post-Universaldienst, ist jedoch seither nicht mehr an die bis 31.07.2007 befristete Auflage gebunden, 5.000 stationäre Einrichtungen mit unternehmenseigenem Personal zu betreiben.

Wie bereits erwähnt, hat der Gesetzgeber bereits im Postgesetz des Jahres 1997 Regelungen zur Gewährleistung und **Finanzierung** einer flächendeckenden **Postversorgung** nach Ende der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG vorgesehen. Dabei unterstellt er generell, dass alle Produkte des Universaldienstes unter wettbewerblichen Bedingungen aus wirtschaftlichem Eigeninteresse heraus von den Postunternehmen ohne regulierende Eingriffe der Bundesnetzagentur am Markt angeboten werden. Sofern die Deutsche Post AG in Einzelfällen oder in größerem Umfang nicht mehr den in der PUDLV geforderten Standards und Preisen bei den Post-Universaldienstleistungen entsprechen kann und sich kein anderes Unternehmen zum Angebot von Universaldienstleistungen unter den Bedingungen der PUDLV bereit erklärt, fällt die Aufgabe der staatlichen Gewährleistungsverantwortung für die Postversorgung in die Verantwortung der Bundesnetzagentur (zurück). In diesem Fall kommen die Regelungen der §§ 12 bis 17 PostG zur Anwendung, die die Universaldiensterbringung unter marktlichen Bedingungen regeln.

§ 12 PostG definiert den Post-Universaldienst als gemeinsame Aufgaben aller lizenzierten Unternehmen: „Steht fest oder ist zu besorgen, dass eine Universaldienstleistung nach § 11 nicht ausreichend oder angemessen erbracht wird, ist jeder Lizenznehmer, dessen im lizenzierten Bereich erzielter Umsatz im vorangegangenen Kalenderjahr mehr als 500.000 Euro betragen hat, verpflichtet, nach Maßgabe der §§ 13 bis 17 dazu beizutragen, dass die Universaldienstleistung erbracht werden kann“ (§ 12 Abs. 1 PostG). Bei drohenden Versorgungsdefiziten, die insbesondere bei der kostenträchtigen Verpflichtung zur Aufrechterhaltung einer vorgeschriebenen Anzahl von Postfilialen und -agenturen drohen könnte, würde sich die Bundesnetzagentur nicht nur an den bisherigen Universaldiensterbringer DPAG wenden, sondern spräche in einem solchen Fall „alle Unternehmen an, die zu einer Behebung der Unterversorgung in der Lage wären. Letztlich geht es auch darum, zusätzliche Beiträge von Wettbewerbern im Universaldienst zu generieren“ (Bundesnetzagentur 2009, S. 95).

Neben dem in § 12 PostG festgeschriebenen Grundsatz einer allgemeinen Pflicht zur Erbringung von Universaldienstleistungen von Unternehmen, die im lizenzierten Bereich mehr als 500.000 Euro pro Jahr erwirtschaften, sieht das Postgesetz in den weiteren Paragraphen teilweise kaskadenförmig ablaufende Verfahren vor, mit deren Hilfe die Bundesnetzagentur den Universaldienst im Falle eines „Marktversagens“ sicherstellen soll. Dazu gehört im ersten Schritt die amtliche Feststellung der postalischen Unterversorgung, die dann eintritt, wenn „eine Universaldienstleistung nicht ausreichend oder angemessen erbracht wird“ (§ 12 Abs. 1 PostG). Dies dürfte dann der Fall sein, wenn in einem räumlich und sachlich abgegrenzten Markt die angebotenen Leistungen den in der PUDLV definierten Universaldienstumfang bzw. dessen festgelegte Qualität unter-

schreiten (v. Danwitz 2000, S. 342, Rn. 22). Tritt ein solches Versorgungsdefizit ein, „veröffentlicht die Regulierungsbehörde eine diesbezügliche Feststellung in ihrem Amtsblatt“ und kündigt entsprechende regulative Maßnahmen an, „sofern sich kein Unternehmen innerhalb eines Monats nach der Veröffentlichung bereit erklärt, die Universaldienstleistung ohne Ausgleich nach § 15 zu erbringen“ (§ 13 Abs. 1 PostG).

Als erste regulative Maßnahme im Falle einer postalischen Unterversorgung sieht das Postgesetz vor, einen Lizenznehmer zur Erbringung des Universaldienstes zu verpflichten. Die hierfür heranziehbaren Postunternehmen müssen jedoch drei Voraussetzungen erfüllen, die sich aus § 13 Abs. 2 PostG ergeben.

Für eine Universaldienstleistungsverpflichtung in Frage kommende Unternehmen müssen demnach

- als Lizenznehmer im lizenzpflichtigen Bereich mehr als 500.000 Euro jährlich umsetzen,
- auf dem „räumlich relevanten oder einem räumlich angrenzenden Markt“ lizenzpflichtige Postdienstleistungen erbringen und
- auf diesem Markt marktbeherrschend sein.

Vor allem letztgenannte Voraussetzung dürfte auf absehbare Zeit den Kreis der potenziell zum Universaldienst verpflichtbaren Unternehmen auf die Deutsche Post AG beschränken. Somit hat auch das in § 13 Abs. 3 + 5 PostG beschriebene Verfahren, wie im Falle von mehreren in Frage kommenden Lizenznehmern als Adressat einer Universaldienstverpflichtung zu verfahren ist, aktuell kaum praktische Relevanz.

Liegen bei keinem Unternehmen die Voraussetzungen für eine Universaldienstverpflichtung vor (was im Falle der Deutschen Post AG kaum wahrscheinlich sein dürfte), oder legt ein zum Universaldienst verpflichtetes Unternehmen „mit hinreichender Begründung und in hinreichend glaubhafter Weise dar, dass es durch die Verpflichtung einen wirtschaftlichen Nachteil erleiden würde“, so sieht das Postgesetz in diesen Fällen eine öffentliche Ausschreibung der in Frage stehenden Universaldienstleistung vor (§ 14 Abs. 1 PostG). Die ausgeschriebene Dienstleistung ist schließlich an denjenigen leistungsfähigen, zuverlässigen und fachkundigen Bewerber zu vergeben, der den geringsten finanziellen Ausgleich dafür verlangt (§ 14 Abs. 2 PostG). „Das Ausschreibungsverfahren stellt sich als konsequente Fortsetzung des marktwirtschaftlichen Grundansatzes der privatwirtschaftlichen Erbringung von Universaldienstleistungen im Wettbewerb dar und nutzt die wettbewerbliche Dynamik auch aus, um die normativ definierten Qualitätsanforderungen des Universaldienstes einzuhalten. Das Verfahren der Ausschreibung von Universaldienstleistungen, die wirtschaftliche Nachteile verursachen und deshalb die Ausgleichsverpflichtung nach § 15 Abs. 1 PostG auslösen können, dient im wesentlichen der Schaffung von Markttransparenz und verfolgt das Ziel, die anfallenden Ausgleichszahlungen so gering wie möglich zu halten“ (v. Danwitz 2000, S. 367, Rn. 2)

Während bei einer durchgeführten Ausschreibung von Universaldienstleistungen die Ausgleichsabgabe entsprechend dem Ausschreibungsergebnis erfolgt, wird einem Universaldienstleister, dem die Verpflichtung gem. § 13 Abs. 2 + 3 PostG direkt auferlegt

werden, nur die nachgewiesene Differenz zwischen den erwarteten Erträgen und den möglichen Kosten der Universaldienstleistung erstattet. Dabei hat das Unternehmen nachzuweisen, dass „die langfristigen zusätzlichen Kosten der effizienten Bereitstellung der von ihm geforderten Dienstleistung einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals die Erträge der Dienstleistung übersteigen“. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die Nettokosten, wie sie auch in der dritten Postdiensterrichtlinie als Grundlage für Erstattungsansprüche aus der Universaldienstverpflichtung herangezogen werden.

Bleibt bei der Betrachtung der Universaldienstleistung und -finanzierung unter marktlichen Bedingungen noch die Frage, wer die erstattungsfähigen „Nettokosten“ des Universaldienstleisters zu tragen hat. Die EU-Richtlinie 2008/6/EG sieht dafür die Möglichkeit einer Erstattung der Kosten aus öffentlichen Mitteln vor oder alternativ „einen Mechanismus für die Aufteilung der Nettokosten der Universaldienstverpflichtungen auf die Anbieter der Dienstleistungen und/oder Nutzer“ (Art. 7 Nr. 3 geändert durch RL 2008/6/EG). Letzteres war bereits zur Sicherstellung des Universaldienstes nach der ersten Postdiensterrichtlinie 97/67/EG (Art. 4 Nr. 4) möglich. Der deutsche Gesetzgeber hat sich bereits 1997 für den Weg einer „Ausgleichsabgabe“ der Marktteilnehmer entschieden. Gewährt die Regulierungsbehörde einen Ausgleich nach § 15 PostG, „ist jeder Lizenznehmer, dessen Umsatz in dem Kalenderjahr, für das ein Ausgleich gewährt wird, mehr als 500.000 Euro betragen hat, verpflichtet, zu dem von der Regulierungsbehörde zu leistenden Ausgleich durch eine Ausgleichsabgabe beizutragen“ (§ 16 Abs. 1 Satz 1 PostG). Die Summe der Ausgleichsabgaben bemisst sich an dem Erstattungsanspruch des Universaldienstleisters zuzüglich einer marktlichen Verzinsung. Die Aufteilung dieser Kosten erfolgt nach den Anteilen der zur Ausgleichsabgabe verpflichteten Unternehmen an den Gesamtumsätzen im lizenzierten Bereich. Der Gesetzestext in § 16 PostG bezieht grundsätzlich „jeden Lizenznehmer“ bei Überschreiten einer Umsatzschwelle in den Kreis der ausgleichsabgabepflichtigen Unternehmen mit ein und schließt gleichzeitig alle Anbieter von Universaldienstprodukten, die außerhalb des lizenzierten Bereichs erbracht werden - wie beispielsweise Paketsendungen -, von einer Einzahlung in den Ausgleichsfonds aus.<sup>23</sup> Damit haben allein die Briefdienstleister für die Universaldienstkosten aufzukommen. Eine explizite Ausnahme für den zum Universaldienst verpflichteten Lizenznehmer sieht das Gesetz nicht vor, wenngleich der Gesetzgeber laut der Gesetzesbegründung die Pflicht zur Universaldienstleistung und die Pflicht zur Zahlung einer Ausgleichszahlung in einem Alternativverhältnis („play or pay“) gesehen hat (v. Danwitz 2000, S. 318, Rn. 4). Dennoch hat die Einbeziehung des Universaldienstleisters in die Beitragspflicht zu einem

---

<sup>23</sup> Die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Ausgleichsabgabe wird jedoch stark in Zweifel gezogen. Als Ergebnis einer Überprüfung des § 16 PostG im Lichte der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt v. Danwitz (2000, S. 430f, Rn. 48) fest: „Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Universaldienstfinanzierungsabgabe nach § 16 als Sonderabgabe anzusehen ist, mit der primär Finanzierungszwecke und nur sekundär Ausgleichszwecke verfolgt werden. Die finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen, die das BVerfG in ständiger Rechtsprechung für die Statthaftigkeit einer derartigen Sonderabgabe formuliert hat, werden von der Universaldienstfinanzierungsabgabe gemäß § 16 durchgängig nicht erfüllt, so dass die Bestimmung als verfassungswidrig zu beanstanden ist.“ Zu den Rechtsfolgen dazu an gleicher Stelle: Rn. 48 + 49.

Ausgleichsfonds nicht zwangsläufig eine unfaire Doppelbelastung dieses Unternehmens zur Folge: Einen möglichen wirtschaftlichen Nachteil aus der Universaldienstleistung nämlich erhält das Unternehmen erstattet, eine finanzielle Belastung entsteht ihm hieraus also nicht. Und die Belastung aus der Beitragszahlung in den Ausgleichsfonds trägt der Universaldienstleister wie alle beitragspflichtigen Unternehmen in Abhängigkeit seines Umsatzanteils im lizenzierten Bereich. Allerdings bedeutet die Regelung des Postgesetzes in der Praxis, dass „ein Lizenznehmer, der selbst keinen nennenswerten Umsatz im lizenzierten Bereich erzielt, aber die Universaldienstleistung tatsächlich gewährleistet, ... das ihm entstandene Erbringungsdefizit nahezu vollständig erstattet (erhält), während ein marktbeherrschendes Unternehmen gemäß seinem Umsatzanteil am lizenzierten Bereich, sein Erbringungsdefizit nahezu vollständig selbst tragen muss“ (v. Danwitz 2000, S. 419, Rn. 18).

Die allgemeinen **Preisgestaltungsregelungen für den Universaldienst** sind in den §§ 19 und 20 des Postgesetzes normiert. 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“). Bis zum 31.12.2007 unterlagen alle Dienstleistungen, die im Rahmen der gesetzlichen Exklusivlizenz erbracht wurden, der Entgeltgenehmigung (§ 53 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>24</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.

Dem Prinzip in der EU-Richtlinie geforderten Prinzip der Erschwinglichkeit wird in § 11 Abs. 1 Satz 1 PostG i.V. mit § 6 PUDLV Rechnung getragen. 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. Die Preise für Universaldienstleistungen sollen sich nicht nur - wie in allen anderen untersuchten EU-Mitgliedstaaten - an den tatsächli-

---

<sup>24</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: Sedemund/v. Danwitz, 2000, S. 506f.

chen Kosten, sondern an den „Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung“ orientieren (§ 20 Abs. 1 PostG).<sup>25</sup>

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

### **3.1.3 Marktzutritt**

#### 3.1.3.1 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.“ Einer solchen Einzelgenehmigung bedarf es somit nicht für die Beförderung von Zeitungen, Zeitschriften, Päckchen, Paketen und des Weiteren von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von über 1.000 Gramm. Unterhalb dieser Gewichtsgrenze ist auch dann keine Lizenz für die Beförderung von Briefsendungen erforderlich (§ 5 Abs. 2 PostG), wenn

- diese durch Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen eines Lizenznehmers erfolgt,
- es sich um einer anderen Sendung beigelegte und ausschließlich deren Inhalt betreffende Mitteilungen handelt (z.B. Begleitpapiere / Rechnungen 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).

---

<sup>25</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 (Sedemund/v. Danwitz, 2000, S. 538).



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>26</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.

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. Diese Art von „Anzeigepflicht“ entspricht im Wesentlichen der Allgemeingenehmigung nach Art. 9 Abs. 1 geändert durch RL 2008/6/EG.

Während der Geltungsdauer der gesetzlichen Exklusivlizenz der Deutschen Post AG wurden Lizenzen nur außerhalb der jeweils geltenden Monopolvorschriften in verschiedenen Lizenzierungsklassen erteilt. Diese sachliche Beschränkung des Marktzutritts hob die Bundesnetzagentur zum 01.01.2008 durch eine Verfügung „von Amts wegen“ auf. Neue Lizenzen werden seither ohne die bisherigen sachlichen Beschränkungen erteilt, die räumlichen Beschränkungen für Lizenzen, die für einzelne Regionen in Deutschland beantragt und genehmigt wurden, bleiben weiterhin bestehen.<sup>27</sup> Die „Anzeigepflicht“ von Postdienstleistungen außerhalb des lizenzpflichtigen Bereichs bleibt hiervon unberührt.

### 3.1.3.2 Zugang zur Infrastruktur und zum Netzwerk des Incumbents

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

---

<sup>26</sup> Die Begriffe „Leistungsfähigkeit“, „Zuverlässigkeit“ und „Fachkunde“ sind in § 6 Abs. 3 Satz 2 PostG legal definiert.

<sup>27</sup> vgl. Amtsblatt der Bundesnetzagentur Nr. 24/2007, Verfügung Nr. 74/2007

Einrichtungen. Die für diese Teilleistungen zu erhebenden Entgelte unterliegen nach dem Wegfall der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG seit dem 01.01.2008 gem. § 28 Abs. 2 i. V. m. § 19 Satz 2 PostG nur noch der nachträglichen („ex post“) Preismissbrauchskontrolle durch die Regulierungsbehörde (vgl. Bundesnetzagentur 2011, S. 53). 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 zu überwachen“.

Die Regulierung von Teilleistungen ist in Deutschland ein höchst strittiger Themenkomplex und als solcher Gegenstand einer Reihe regulatorischer verwaltungsgerichtlicher, kartell- und europarechtlicher Verfahren.<sup>28</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 auch „Konsolidierern“, die vorbereitende Dienstleistungen<sup>29</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. Der Teilleistungszugang etablierte sich in der Vergangenheit neben den End-to-End-Dienstleistungen mit eigenen Zustellstrukturen zu einem relevanten Wettbewerbsmodell. Nach dem Wegfall der Exklusivlizenz im Jahr 2008 hat sich die Anzahl der Neuverträge bei Teilleistungen fast verdoppelt und insbesondere die Verträge mit Wettbewerbern („Konsolidierern“) haben sich mehr als verdreifacht (Bundesnetzagentur 2011, S. 47).

§ 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. 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 Vergleich zu den Vorjahren sind die in 2011 abgeschlossenen Verträge der Deutschen Post AG mit Wettbewerbern über den Zugang zu Postfachanlagen und über Mitteilungen von Adressänderungen deutlich zurückgegangen (Bundesnetzagentur 2011, S. 42).

---

<sup>28</sup> Vgl. hierzu z.B. die Darstellung in Bundesnetzagentur 2006, S. 115 ff

<sup>29</sup> Solche Dienstleistungen bestehen in der Bündelung und Vorsortierung von Sendungen mehrerer Absender und deren Einlieferung in Briefzentren der Deutschen Post AG.

### 3.1.4 Berücksichtigung sozialer Aspekte

#### Sozialklausel des Postgesetzes

Bereits der erste Liberalisierungsschritt im Jahr 1998 war von intensiven politischen Kontroversen über die damit einhergehenden sozialen Verwerfungen und negativen Auswirkungen auf die Beschäftigten beim bisherigen Monopolisten verbunden. Dabei ging es im Wesentlichen um die Befürchtung, dass neue Anbieter nach vollzogener Marktöffnung „wesentliche Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind“, nicht einhalten würden und die Gefahr bestehe, dass „der Wettbewerb durch ein massenhaftes Ausweichen in ungeschützte Arbeitsverhältnisse verzerrt wird.“ (Bundestagsdrucksache 13/7774). Nachdem die Verabschiedung des Postgesetzes und die damit einhergehende Marktöffnung an den o.g. Befürchtungen des SPD-dominierten Bundesrates zu scheitern drohten, wurde im Vermittlungsverfahren mit der Verankerung der „Berücksichtigung sozialer Belange“ als Regulierungsziel und dem Einfügen einer Sozialklausel bei der Lizenzvergabe ein Kompromiss erreicht, der die notwendige Zustimmung von Bundestag und Bundesrat zur schrittweisen Liberalisierung des Briefmarktes freimachte.

Im Rückblick hat sich jedoch gezeigt, dass in der Lizenzierungspraxis die gesetzliche Regelung, wonach eine Lizenz zu versagen sei, „wenn der Antragsteller die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, nicht unerheblich unterschreitet“ (§ 6 Abs. 3 Satz 3 PostG), in der Regulierungspraxis nicht zur Anwendung kam. Seit dem Inkrafttreten der Regelung wurde keine Lizenz aufgrund eines Verstoßes gegen die Sozialklausel verweigert, obwohl die Arbeitsbedingungen der meisten Lizenznehmern von Niedriglöhnen und einem hohen Anteil von Minijobbern geprägt waren (vgl. Input Consulting 2006b). Eine solche Situation sollte von der Sozialklausel nach dem Willen des Gesetzgebers explizit verhindert werden.<sup>30</sup> Dennoch hat die Bundesnetzagentur über Jahre hinweg lediglich den Anteil sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse als Voraussetzung für eine Lizenzerteilung geprüft und die Entlohnung als relevantes Kriterium der Arbeitsbedingungen mit Verweis auf die Tarifautonomie und den wettbewerbsfördernden Charakter des Postgesetzes nicht in ihre Prüfung mit einbezogen. Auf Grundlage eines vorgelegten Rechtsgutachtens wird die Lohnhöhe als relevantes Kriterium für die Arbeitsbedingungen mittlerweile von der Bundesnetzagentur zwar als zulässig erachtet, als Vergleichsmaßstab für die „Üblichkeit“ sollen jedoch entgegen ihrer bisherigen Rechtsauffassung nicht mehr die Löhne der Deutschen Post AG, sondern die von den Lizenznehmern auf den lokalen Arbeitsmärkten üblicherweise gezahlten Löhne als Maßstab gelten (vgl. Säcker 2007). Diese Vorgehensweise widerspricht nicht nur der politischen Intention des Post-Gesetzgebers, sondern ist zudem als rechtlich sehr strittig zu beurteilen (vgl. Blanke 2007).

---

<sup>30</sup> Vgl. z.B. den Beitrag des ehemaligen Bundespostministers Wolfgang Bötsch im Rheinischen Merkur vom 19.04.2007: „Schwarze Schafe verdienen keine Lizenz“

## Post-Mindestlohn

Wie bereits erwähnt, hat die Bundesregierung im Jahr 2007 - als Alternative zu einer erneuten Verschiebung des Liberalisierungstermins - entschieden, die Lohnunterbietungskonkurrenz im wettbewerblichen Briefmarkt strikter einzudämmen und mit der Aufnahme der Briefbranche in den Geltungsbereich des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit ein von den Tarifvertragsparteien vereinbarter Mindestlohntarifvertrag per Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich erklärt werden kann. Explizites Ziel dieser Gesetzesregelung war die „Sicherstellung angemessener Arbeitsbedingungen“ für alle in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Briefdienstleistungen erbringen.<sup>31</sup> Am 28.12.2007 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales per Rechtsverordnung den zwischen der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft und dem Arbeitgeberverband Postdienste ausgehandelten Mindestlohn-Tarifvertrag für die Briefbranche für allgemeinverbindlich erklärt.<sup>32</sup> Erfasst wurden von dieser Regelung „alle Betriebe und selbstständigen Betriebsabteilungen, die überwiegend gewerbs- oder geschäftsmäßig Briefsendungen für Dritte befördern“. Explizit ausgeschlossen sind somit alle Unternehmen, die nicht schwerpunktmäßig im Briefgeschäft tätig sind. Angesichts der Tatsache, dass im deutschen Briefmarkt viele Zeitungsverlage aktiv sind und die Briefzustellung gemeinsam mit der Zustellung von Zeitungen erfolgt, erfasst die Mindestlohnregelung einen relevanten Teil der Briefdienstleistungsunternehmen nicht, sofern die Briefzustellung nicht den überwiegenden Teil von deren Unternehmenstätigkeit ausmacht. Dieser Umstand und die faktische Nichtanwendung der Mindestlohn-Verordnung aufgrund mehrerer Rechtsverfahren, die ihre Rechtmäßigkeit in Frage stellten, haben ihre Wirkungen in der Briefbranche stark beeinträchtigt. Das Bundesverwaltungsgericht erklärte am 28.01.2010 die Rechtsverordnung letztlich wegen eines Formfehlers bei ihrem Zustandekommen für rechtswidrig; unabhängig davon lief ihre von vornherein befristete Geltungsdauer ohne eine Anschlussregelung zum 30.04.2010 aus.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, Bundestagsdrucksache 16/6735 vom 18.10.2007

<sup>32</sup> „Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Branche Briefdienstleistungen“ vom 28.12.2007, veröffentlicht im Bundesanzeiger Nr. 242 vom 29.12.2007, S. 8410

<sup>33</sup> Vgl. zur politischen und rechtlichen Auseinandersetzung um den Post-Mindestlohn, seine Anwendung und Auswirkungen auf den Wettbewerb im Briefmarkt Input Consulting 2010

## **3.2 Frankreich**

### **3.2.1 Marktöffnung**

Das grundlegende Regelwerk für den Post- und Telekommunikationsektor in Frankreich ist das Gesetzbuch über die Post und die elektronische Kommunikation („Code des postes et des communications électroniques (CPCE)“).<sup>34</sup> Das Erste Buch des Gesetzeswerkes widmet sich dabei den Postdiensten und wurde durch verschiedene Artikelgesetze den jeweiligen Vorgaben der Europäischen Richtlinien angepasst, damit wurde schrittweise die vollständige Öffnung des Briefmarktes für den Wettbewerb vollzogen.<sup>35</sup> Die Umsetzung der dritten Postdiensterrichtlinie erfolgte durch das Gesetz Nr. 2010-123 vom 9. Februar 2010 über das Staatsunternehmen La Poste und die postalischen Aktivitäten; die darin enthaltenen Regelungen zum Universaldienst und zur Marktliberalisierung traten fristgerecht zum 01.01.2011 in Kraft.<sup>36</sup> Zu diesem Zeitpunkt endeten auch die bis zum 31.12.2010 in § 2 CPCE eingeräumten ausschließlichen Rechte von La Poste zur Zustellung von Briefsendungen bis 50 Gramm und dem Zweieinhalbfachen des Basistarifs.

### **3.2.2 Post-Universaldienst**

Die Bedeutung des Post-Universaldienstes wird im französischen Postgesetz besonders herausgestellt. Er soll gemäß § L.1 CPCE einen Beitrag zum sozialen Zusammenhalt und zu einer ausgewogenen Entwicklung im gesamten Staatsgebiet leisten. Dabei erfolgt seine Erbringung in Übereinstimmung mit den Prinzipien der Gleichheit, Kontinuität und Anpassungsfähigkeit bei einem Höchstmaß an ökonomischer und sozialer Effizienz. Der Universaldienst soll die Bevölkerung über das gesamte Staatsgebiet hinweg dauerhaft mit postalischen Dienstleistungen zu etablierten Qualitätsstandards versorgen.

Gemäß den unveränderten Bestimmungen des § L.1 CPCE umfasst der Post-Universaldienst in Übereinstimmung mit den geltenden EU-Richtlinien die Beförderung von nationalen und internationalen Postsendungen („envois postaux“) bis 2 Kilogramm sowie von Paketsendungen bis 20 Kilogramm inklusive der Dienste für Einschreibe- und Wertsendungen. Nach der gesetzlichen Definition von „Postsendungen“ umfasst der Post-Universaldienst auch die Beförderung von Büchern, Katalogen, Zeitungen und

---

<sup>34</sup> Die überwiegend auch in englischer Sprache verfügbaren postrechtlichen Regelungen Frankreichs stehen unter <http://www.industrie.gouv.fr/poste/textes/cadre-juridique.php> zum Download zur Verfügung

<sup>35</sup> Das Postgesetz wurde zuvor im Jahr 2005 durch das Gesetz Nr. 2005-516 novelliert und somit die zweite Postdiensterrichtlinie - wenn auch mit deutlicher zeitlicher Verzögerung - in nationales Recht umgesetzt. Auch die erste Postdiensterrichtlinie trat in Frankreich erst nach einem von der Europäischen Kommission angestrebten Vertragsverletzungsverfahren deutlich verzögert in Kraft (vgl. dazu Input Consulting 2006a, S. 57)

<sup>36</sup> In diesem Gesetz wurde zudem die Umwandlung der bislang als öffentliche Einrichtung industrieller und gewerblicher Natur („EBIC“) firmierenden La Poste in eine Aktiengesellschaft („société anonyme“) zum 01.03.2010 geregelt.

Zeitschriften. Das Einsammeln und die Zustellung von Universaldienstprodukten hat an jedem Werktag (Montag bis Samstag) zu erfolgen (§ L.1 Abs. 7-8 CPCE).

Der ehemalige Monopolist La Poste wurde weiterhin für die Dauer von 15 Jahren zum **Anbieter von Universaldienstleistungen** bestellt. Die Regierung berichtet dem Parlament in einem dreijährigen Rhythmus über La Postes Leistung bei der Universaldienstleistungserbringung und die Maßnahmen zu ihrer Verbesserung (§L.2 Abs. 1 CPCE). Die Qualitätsvorgaben zum Universaldienst werden nach Beratungen mit La Poste und der Regulierungsbehörde im Wege einer Rechtsverordnung („décret en Conseil d'Etat“) geregelt (§ L.2 Abs. 3 CPCE).

In Frankreich hat die flächendeckende Versorgung mit Zugangsstellen zum Postnetz eine besondere politische und wirtschaftliche Bedeutung. Neben der rein postalischen Versorgung der Bevölkerung hat La Poste mit seinem Filialnetz auch gemäß § 2 Gesetz Nr. 90-568 einen Beitrag zur nationalen und regionalen Entwicklung zu leisten und mit der Postbank („La Banque Postale“) zudem eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Finanzdienstleistungen zu gewährleisten.<sup>37</sup> Um diese Aufgaben im gesamten Staatsgebiet erfüllen zu können, müssen mindestens 17.000 Postfilialen in Frankreich inklusive der Überseegebiete existieren. Für deren effizienten Betrieb kann La Poste auf private und öffentliche Partnerschaften, beispielsweise in Form von Agenturnehmern, zurückgreifen.<sup>38</sup> Auf regionaler Ebene wird in jedem Département Frankreichs eine Kommission („commissions départementales de présence postale territoriale“) aus Kommunalpolitikern eingesetzt, welche gemeinsam mit einem Vertreter von La Poste und der Regierung über die regionale Ausgestaltung des Postfilialnetzes berät. Änderungen beim Filialnetz sind von La Poste diesem Gremium mitzuteilen (Verordnung Nr. 2007-448 vom 25. März 2007). Hinsichtlich der Dichte des Postfilialnetzes muss sichergestellt sein, dass 99% der Bevölkerung Frankreichs und 95% der Bevölkerung in jedem Département nicht mehr als 10 km zur nächsten Postfiliale mit einem Universaldienstangebot zurücklegen müsse; in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohner hat mindestens eine solche Postfiliale pro 20.000 Einwohner vorhanden zu sein (§ R.1-1 CPCE - décret Conseil d'Etat). Die detaillierte Verteilung der Postfilialen, die Mindestöffnungszeiten, etc. sind im Vertrag über die territoriale Postpräsenz zwischen der Regierung, La Poste und der Vereinigung der französischen Bürgermeister festgelegt.<sup>39</sup> Weitere Qualitätskriterien wie maximale Wartezeiten oder Laufzeitvorgaben für Brief- und Paketsendungen werden zwischen der französischen Regierung und La Poste vertraglich - aktuell für den Zeitraum 2011/2012 - vereinbart.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Eine weitere, über den Universaldienst hinausgehende Aufgabe von La Poste betrifft die flächendeckende und kostengünstige Versorgung der Bevölkerung mit Presseprodukten.

<sup>38</sup> Ende April 2011 wurden von insgesamt 17.076 Postfilialen 6.934 von Partnern betrieben (Avenant au contrat de service public 2008 - 2012 entre l'Etat et La Poste vom 14.02.2012)

<sup>39</sup> „Contrat de presence postale territorial 2011 - 2013“

<sup>40</sup> „Avenant au contrat de service public 2008 - 2012 entre l'Etat et La Poste“ vom 14.02.2012

Zur **Finanzierung der Universaldienstkosten** wählte Frankreich einen Fonds als Ausgleichsmechanismus.<sup>41</sup> Seine Einrichtung wurde bereits mit der Gesetzesnovelle des Jahres 2005 prinzipiell ermöglicht. Beitragspflichtig für diesen Ausgleichsfonds sind alle lizenzpflichtigen Postunternehmen, also Unternehmen, die Briefsendungen bis 2 Kilogramm im nationalen Rahmen befördern und zustellen.<sup>42</sup> Der Kreis der abgabepflichtigen Unternehmen wird damit deutlich eingeschränkt. Zum einen, weil damit explizit Unternehmen in relevanten Marktsegmenten, wie Paketdienstleister und Unternehmen, die Direktwerbesendungen und Pressepost befördern, von der Mitfinanzierung der Universaldienstkosten befreit sind. Zum anderen, weil der Wettbewerb in Frankreich zum überwiegenden Teil auf den Vorleistungsstufen der postalischen Wertschöpfungskette ausgetragen wird und solche Unternehmen nicht lizenzpflichtig und damit von der Abgabepflicht ausdrücklich nicht erfasst werden.

Die Einzahlungen in den Fonds bemessen sich nach der Anzahl der im Universaldienstumfang beförderten Postsendungen. Zur Ermittlung der jeweiligen Ausgleichsgebühren haben die Lizenznehmer entsprechende Nachweiskosten in ihrer Buchhaltung einzuführen. Ausgenommen von der Abgabepflicht sind Unternehmen, deren Sendungsanteil unterhalb eines per Rechtsverordnung zu bestimmenden Schwellenwertes liegt. Für die Verwaltung des Fonds wird eine öffentliche Institution benannt, die damit einhergehenden Kosten werden durch den Fonds erstattet (§ L. 2.2 Abs. 2 CPCE). Die nationale Regulierungsbehörde ARCEP legt den von den Lizenznehmern einzuzahlenden Betrag sowie die Erstattungszahlungen für die Netto-Kosten der Universaldienstleistung fest. Der Universaldienstleister hat hierfür der Regulierungsbehörde alle Nachweise vorzulegen, die für die Ermittlung der zusätzlichen Kosten aus der Universaldienstverpflichtung notwendig sind. Der Einzug der Gebühren erfolgt analog zur Umsatzsteuererhebung, die benannte öffentliche Institution hat hierbei alle Rechte und Sanktionsmöglichkeiten wie eine Steuerbehörde (§ L.2-2 Abs. 4/5 CPCE). Kommt ein Lizenznehmer seiner Abgabepflicht nicht nach, so kann dies neben Bußgeldern auch den Lizenzentzug zur Folge haben.

Gemäß den **Preisgestaltungsvorschriften** des französischen Postgesetzes müssen Universaldienstleistungen allen Kunden zu erschwinglichen Preisen angeboten werden. Desweiteren sollen die Preise kostenorientiert gestaltet sein und Effizienzanreize beinhalten. Für Frankreich inkl. französischer Überseeziele<sup>43</sup> haben einheitliche Tarife für Postsendungen im Universaldienstbereich der ersten Gewichtsklasse zu gelten (§ L.1 Abs. 6 CPCE). Der Universaldienstanbieter ist jedoch berechtigt, mit Massenversendern und Konsolidierern von den Standardtarifen abweichende, jedoch in Einklang mit dem vierten Absatz des § L.1 CPCE stehende Vereinbarungen, die Spezialtarife beinhalten,

---

<sup>41</sup> Hier ist darauf hinzuweisen, dass die über den Post-Universaldienst hinausgehenden staatlichen Verpflichtungen von La Poste zur flächendeckenden Versorgung mit Finanzdienstleistungen, der kostengünstigen Zustellung von Pressepost und des Beitrags der Postfilialen zur regionalen und nationalen Planung und Entwicklung vom französischen Staat über andere Mechanismen vergütet werden. Für das Jahr 2012 belaufen sich diese Ausgleichszahlungen auf ca. 650 Mio. Euro (vgl. Avenant au contrat de service public 2008 - 2012 entre l'Etat et La Poste vom 14.02.2012).

<sup>42</sup> Vgl. dazu die Ausführungen zur Autorisierung.

<sup>43</sup> Eine vollständige Aufzählung der Gebiete findet sich im Gesetzestext.

abzuschließen (§ L.2-1 Abs. 1 CPCE). Die Konditionen und Tarife müssen damit den Grundsätzen der Objektivität und Nichtdiskriminierung Rechnung tragen (§ L.2-1 Abs. 2 CPCE). Entsprechende Verträge sind der Regulierungsbehörde auf Verlangen vorzulegen (§ L.2-1 Abs. 3 CPCE). Die Tarife im Rahmen der Universaldiensterbringung sind vor ihrem Inkrafttreten der Regulierungsbehörde mitzuteilen, die innerhalb eines Monats eine Stellungnahme abgeben muss (§ L.5-1 Abs. 3 CPCE). Sie kann bei Verstößen gegen die Prinzipien der Preisgestaltung im Universaldienstbereich Modifikationen an den Tarifen vornehmen oder diese aussetzen (ebd.). Die Tarife im Bereich der Post-Universaldienste unterliegen folglich einer Vorab-Kontrolle durch die Regulierungsbehörde.

### **3.2.3 Marktzutritt**

#### 3.2.3.1 Autorisierung

Die Autorisierung von Unternehmen für den Zutritt zum Postmarkt erfolgt in Frankreich per Einzelgenehmigung. Genehmigungspflichtig sind hierbei nur Dienstleistungen für inländische und grenzüberschreitende Briefsendungen („l'envoi de correspondance“). Dazu gehören nach der Definition in § L.1 Abs. 3 CPCE Postsendungen mit einem Gewicht von maximal 2 Kilogramm, jedoch nicht Büchersendungen, Kataloge, Zeitungen und Zeitschriften sowie Direktwerbesendungen. Lizenzpflichtig sind keine Dienstleistungen, die sich nur auf nationale Briefsendungen beschränken und nicht deren Zustellung umfassen (§ L.3 CPCE). Somit ist im französischen Postmarkt nur der Versand von Einzelbriefsendungen im sog. „End-to-End“-Geschäft genehmigungsbedürftig. Mit der Novellierung des französischen Postgesetzes wurde der Katalog an Verpflichtungen der Lizenznehmer erweitert. Dies entspricht im Wesentlichen den „Grundanforderungen“, deren Einhaltung im Rahmen von Autorisierungsverfahren nach EU-Recht gefordert werden kann (Art. 9). Neue Anbieter müssen somit zu den bislang bestehenden Kriterien (Gewährleistung des Briefgeheimnisses, der Sicherheit von Nutzern und Mitarbeitern, Sicherstellung des Datenschutzes und des Einsatzes umweltschonender Technologien) zusätzlich auch ein Beschwerdemanagement einrichten, einen barrierefreien Zugang zu ihren Einrichtungen und Diensten sicherstellen und sich zudem zur Einhaltung der geltenden arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen verpflichten (§ L.3-2 CPCE). Die Lizenzerteilung kann nur verweigert werden, wenn die Regulierungsbehörde zur Auffassung gelangt, dass der Antragsteller in technischer, ökonomischer oder finanzieller Hinsicht den geforderten Kriterien längerfristig nicht nachkommen kann oder dieser bereits mit Bußgeldern und Sanktionen wegen Verstoßes gegen die Regelungen des Postgesetzes belegt wurde (§ L.5-1 Abs. 2 CPCE). Die Lizenzerteilung erfolgt jeweils für 15 Jahre und kann anschließend verlängert werden. Bislang waren Post-Lizenzen nur für 10 Jahre gültig (§ L.5-1 Abs. 1 CPCE). Weitere Bestimmungen über das Beantragungsverfahren finden sich in §§ R.1-2-1ff. CPCE - décret Conseil d'Etat.



### 3.2.3.2 Zugang zur Infrastruktur und zum Netzwerk des Incumbents

Das französische Postgesetz räumt den Lizenznehmern den Zugang zur postalischen Infrastruktur des Universaldienstanbieters unter transparenten und nichtdiskriminierenden Bedingungen ein. Die hierfür fälligen Gebühren und das technische Verfahren des Zugriffs auf die Infrastruktur erfolgt auf vertraglicher Basis. Die Verträge sind der Regulierungsbehörde zur Prüfung vorzulegen (§ L.5-2 CPCE). Zur postalischen Infrastruktur zählen das Postleitzahlenverzeichnis inklusive weiterer Informationen zu Adressen und Straßen, die von La Poste gesammelten Adressänderungen, Rück- und Umleitungen von Sendungen bei Adressänderungen sowie der Zugang zu Postfächern (§ L.3-1 CPCE).

Wie bereits erwähnt, findet ein Großteil des Wettbewerbs im französischen Briefmarkt auf den der Briefzustellung vorgelagerten Wertschöpfungsstufen (Einsammeln, Transportieren, Sortieren) statt. Eine wesentliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit eines solchen Wettbewerbs ist die Möglichkeit zur Nutzung des (Zustell-)Netzwerkes von La Poste durch die anderen Marktteilnehmer zu angemessenen Konditionen. § L.2-1 garantiert Großversendern und Konsolidierern auf Basis vertraglicher Regelungen den Zugang zum Postnetz des Universaldienstanbieters zu kostenorientierten Preisen und diskriminierungsfreien Bedingungen. Auf Anforderung sind die abgeschlossenen Teilleistungsverträge der Regulierungsbehörde vorzulegen. Streitigkeiten über die Vertragskonditionen können ggf. an die Regulierungsbehörde verwiesen werden, die nach Stellungnahmen der Konfliktparteien eine Entscheidung trifft (§ L.5-4 CPCE). Aufgrund der nachträglichen Missbrauchskontrolle durch die Regulierungsbehörde handelt es sich im vorliegenden Fall um einen „regulierten Netzzugang“.

Da insbesondere in Städten Empfängerbriefkästen traditionell innerhalb von Wohngebäuden angebracht sind, hatten neue Anbieter im End-to-End-Geschäft bislang nur beschränkt Zugang zu den Endkunden, wenn die Schlüssel zu den Eingangstüren sich ausschließlich im Besitz von La Poste befunden haben. § L.5-10 CPCE sieht deshalb vor, dass auf Grundlage einer Rechtsverordnung Lizenznehmer die gleichen Möglichkeit zur Zustellung an privaten Briefkästen erlangen sollten wie der Universaldienstanbieter.

### **3.2.4 Berücksichtigung sozialer Aspekte**

Soziale Aspekte bei der Liberalisierung des Briefmarktes in Frankreich wurden bei der Umsetzung der dritten Postrichtlinie im Wesentlichen nur durch die Erweiterung des Katalogs der an Marktteilnehmer zu stellenden Grundanforderungen berücksichtigt. § L.3-2 CPCE verpflichtet im Rahmen des Autorisierungsverfahrens die Postunternehmen zur Einhaltung der geltenden arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen. Daneben existiert in Frankreich ein gesetzlicher Mindestlohn in Höhe von 9,22 pro Stunden, der Lohndumping im Briefmarkt einschränkt (HBS 2012). Aufgrund des überwiegend bei Teilleistungen geführten Wettbewerbs im französischen Briefmarkt verbleibt der für

Niedriglöhne und prekäre Arbeitsbedingungen eher anfällige, weil personalintensive, Bereich der Zustellung beim Universaldienstleister La Poste, dessen Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge und gesetzliche Regelungen umfassend reguliert und abgesichert sind.

### **3.3 Großbritannien**

#### **3.3.1 Marktöffnung**

Das aktuelle Postgesetz Großbritanniens, der „Postal Services Act 2011“, trat am 1. Oktober 2011 in Kraft. Das Gesetz regelt die Restrukturierung der Royal Mail Group und deren Privatisierung sowie die grundlegende Überarbeitung der Regulierung des Postsektors und die Übertragung der regulatorischen Befugnisse von der Regulierungsbehörde Postcomm auf OFCOM (Office of Communication). Die Sicherstellung und Finanzierung des Universaldienstes als das wesentliche Ziel der britischen Regulierungspolitik war im bisherigen Postgesetz nicht an die Bedingungen einer vollständigen Marktöffnung angepasst und entsprach bei vielen Vorschriften nicht den Vorgaben der EU-Richtlinie 2008/6/EG. Dies wurde durch den Postal Services Act 2011 geändert. Die Marktöffnung hatte die Postgesetzesnovelle jedoch nicht zum Gegenstand - diese erfolgte bereits früher als dies nach europäischem Recht verpflichtend gewesen wäre zum 01.01.2006. Die mögliche Absenkung der Gewichtsgrenze des reservierten Bereichs auf 50 Gramm zum 01.01.2006 unterblieb damit in Großbritannien zugunsten einer vollständigen Liberalisierung des Briefmarktes. Bis zu diesem Termin war die Beförderung von Briefsendungen bis 100 Gramm und dem dreifachen Basistarif ausschließlich der Royal Mail vorbehalten; allerdings vergab zu diesem Zeitpunkt die Regulierungsbehörde bereits Lizenzen innerhalb des reservierten Dienstespektrums für Briefsendungen ab einer Einlieferungsmenge von 4.000 Stück sowie für Anbieter spezialisierter Dienstleistungen und für Konsolidierer. Da der Teilleistungszugang zum Netzwerk von Royal Mail bereits seit langem intensiv von Wettbewerbern genutzt wurde und die liberalisierten „bulk mails“ einen relevanten Anteil am Briefvolumen ausmachten, befand sich bereits schon vor der formalen Aufhebung des reservierten Bereichs ein Großteils des britischen Briefmarktes im Wettbewerb.<sup>44</sup>

#### **3.3.2 Post-Universaldienst**

Der britische Gesetzgeber übertrug mit dem Postal Services Act 2011 (PSA) der Regulierungsbehörde OFCOM die Pflicht zur Sicherstellung eines postalischen Universaldienstes (§ 29 Abs. 1 PSA). Dabei hat diese in Erfüllung dieses gesetzlichen Auftrages dafür zu sorgen, dass die Erbringung des Universaldienstes unter finanziell nachhaltigen Bedingungen und effizient erfolgt. Finanziell nachhaltig ist die Universaldiensterbringung, wenn daraus ein wirtschaftlich vernünftiger Gewinn für das beauftragte Unternehmen ermöglicht werden kann (§ 29 PSA). Die Regulierungsbehörde hat zudem dafür Sorge zu tragen, dass der Post-Universaldienst den Bedürfnissen der Nutzer und dem öffentlichen Interesse entspricht und deshalb eine ausreichende Anzahl von Zugangspunkten im gesamten Land für diese Dienste zur Verfügung steht. Als Zugangspunkte

---

<sup>44</sup> Vgl. zum Prozess der schrittweisen Liberalisierung in Großbritannien Input Consulting 2006a, S. 66f. mit weiteren Hinweisen.

definiert das Gesetz Briefkästen oder andere Einrichtungen, an denen Postsendungen<sup>45</sup> empfangen oder für den Versand aufgegeben werden können.

Den **Umfang und die Qualität des Post-Universaldienstes** legt OFCOM gemäß § 30 PSA per Verordnung fest. Als Minimalanforderung an den Umfang und Qualität der zu definierenden Dienste bestimmt der Gesetzgeber in § 31 PSA:

- Zustellung von nationalen und internationalen
  - o Briefen von Montag bis Samstag
  - o Paketen von Montag bis Freitagan jede Wohnadresse oder eine von OFCOM anerkannte Abgabestelle
- Abholung von nationalen und grenzüberschreitenden
  - o Briefen von Montag bis Samstag
  - o Paketen von Montag bis Freitagan jedem Zugangspunkt zum Post-Universaldienst (Briefkästen, Postfilialen) in Großbritannien
- Beförderung aller Postsendungen des Universaldienstes zu einem erschwinglichen und innerhalb Großbritanniens einheitlichen Preis
- Einschreibedienste
- Beförderung von Wertsendungen
- Kostenlose Beförderung von in der Universaldienst-Verordnung festgelegten Briefsendungen für Blinde und sehbehinderte Personen
- Kostenlose Beförderung von Petitionen und Eingaben

Den Umfang des festgelegten Post-Universaldienstes überprüft OFCOM in regelmäßigen Abständen, um festzustellen, ob dieser den Bedürfnissen der Nutzer entspricht und ggf. verändert werden muss.

Auf Grundlage der gesetzlichen Ermächtigung hat OFCOM am 26. März 2012 die Post-Universaldienstverordnung 2012 („The Postal Services (Universal Postal Service) Order 2012“<sup>45</sup>) erlassen, die am 01.04.2012 in Kraft trat. Die o.g. Minimalanforderungen hat OFCOM in der Verordnung (Ziffer 5) präzisiert und weitere Postdienstleistungen in einen als notwendig erachteten Universaldienst einbezogen. Zum Universaldienst gehört somit die flächendeckende Beförderung zu erschwinglichen Preisen von nicht rabattierten Einzel-Postsendungen, gleichgültig ob diese als Prioritär-<sup>46</sup> oder Standarddienste<sup>47</sup> angeboten werden sowie Einschreibe- und Wertsendungen für prioritäre Briefe und Pakete bis 10 Kilogramm. Zum Universaldienst gehören zudem Rücksendungen an den Absender für nicht zustellbare Briefe und Pakete sowie die Beförderung von (ein- und ausgehenden) grenzüberschreitenden Sendungen. Kostenlos angeboten werden im Rahmen des Universaldienstes Blindensendungen bis 7 Kilogramm sowie die Zustellung von Gesetzespetitionen und Eingaben. Zum Universaldienst gehörend bestimmt die Regulierungsbehörde zudem eine Reihe von empfängerbezogenen Dienstleistungen

---

<sup>45</sup> Das britische Postgesetz spricht hier von „Postal Packets“ und definiert diese als Briefe, Päckchen, Pakete oder andere Dinge, die per Post befördert werden können (§ 27 Abs. 2 PSA).

<sup>46</sup> Priority Service: Zustellung am nächsten Tag (D+1)

<sup>47</sup> Standard Service: Zustellung innerhalb von drei Tagen (D+3)

wie den Nachsendungsservice innerhalb Großbritanniens, den Versand von Postsendungen an eine Postfiliale, wo sie vom Empfänger abgeholt wird („postlagernd“ / „poste restante“), sowie den Lager-Service bei vorübergehender Abwesenheit des Empfängers.

Die **Preise für Universaldienstleistungen** sollen erschwinglich, landesweit einheitlich und kostenorientiert sein sowie Anreize für eine effiziente Leistungserbringung enthalten (§ 36 Abs. 5 PSA). Nach Auffassung der Regulierungsbehörde hat die bisherige Preisregulierung wenig zu einer Effizienzsteigerung des Universaldienstleiters beigetragen und die Nutzer kaum vor Preissteigerung geschützt. Aus diesem Grund verzichtet OFCOM künftig auf eine Entgeltregulierung im klassischen Sinne und erlaubt Royal Mail mehr Flexibilität bei der Preisgestaltung bei gleichzeitigem striktem Monitoring der hierbei verfolgten Zielsetzung einer Verbesserung der Dienstleistungsqualität und -effizienz (OFCOM 2011, S. 100f.). Abweichend hiervon hat die Regulierungsbehörde zur Sicherung der Erschwinglichkeit der postalischen Grundversorgung für alle Postnutzer eine Preisobergrenze für 2.-Klasse-Einzelriefsendungen in Höhe von 55 Pence festgesetzt, die ab 2013 im Umfang der Preissteigerungsrate erhöht werden kann. Zudem plant OFCOM weitere Preisobergrenzen für 2.-Klasse-Sendungen und Päckchen bis 2 Kilogramm und wird hierzu einen entsprechenden Konsultationsprozess einleiten (OFCOM 2011, S. 131).

Die Regulierungsbehörde OFCOM kann die Verpflichtung zur **Erbringung des Universaldienstes** nach festgelegten Kriterien an ein - unter gewissen Voraussetzungen auch an mehrere - Unternehmen übertragen, sofern dies zur Gewährleistung des Universaldienstes erforderlich ist. Die Bestimmung eines Universaldienstleiters ist in geeigneter Weise öffentlich bekannt zu machen (§§ 35, 36 PSA). Mit der Bekanntmachung vom 27. März 2012 wurde Royal Mail mit Wirkung zum 1. April 2012 von der Regulierungsbehörde zum Universaldienstleister bestimmt und auf das Unternehmen eine Reihe von „Bedingungen für den ernannten Universaldienstleister“ übertragen.<sup>48</sup> In erster Linie handelt es sich hierbei um die durch die Universaldienstverordnung von OFCOM spezifizierten und erweiterten gesetzlichen Minimalanforderungen, welche Royal Mail zu gewährleisten hat.

Darüber hinaus wird die Dichte der erforderlichen Zugangspunkte in Form von Postbriefkästen und -filialen genau geregelt. Ziff. 1.8.2 der o.g. Bekanntmachung bestimmt, dass die gesetzlich geforderte ausreichende Anzahl von Zugangspunkten erreicht ist, wenn in allen Postleitzahlgebieten, in denen die Dichte der Zustellpunkte 200 oder mehr pro Quadratkilometer beträgt, mindestens 99% der Postnutzer einen Briefkasten im Umkreis von 500 Meter erreichen können. Zudem ist die Verteilung von Zugangspunkten (Postfilialen), an denen Post- und Einschreibesendungen aufgegeben werden können, so auszugestalten, dass über das gesamte Gebiet des Vereinigten Königreichs gesehen 95% der Postnutzer eine solche Zugangsstelle im Umkreis von 5 km erreichen. Auf das jeweilige Postleitzahlengebiet bezogen soll eine solche Einrichtung für 95% der

---

<sup>48</sup> “Notification of a decision to impose regulatory conditions in accordance with sections 36 and 37 of, and paragraph 3 of schedule 6 to, the Postal Services Act 2011”

Postnutzer im Umkreis von nicht mehr als 10 km zur Verfügung stehen. Der Universaldienstanbieter muss jährlich darüber berichten, durch welche Maßnahmen er auch denjenigen Bevölkerungsteilen, die mehr als 10 km entfernt von der nächsten Postfiliale wohnen, einen vernünftigen Zugang zum Universaldienst ermöglicht (Ziff. 1.8.3).

Durch geeignete Maßnahmen hat der Universaldienstleister zudem die Nutzung von Postdienstleistungen durch blinde, sehbehinderte und aufgrund von Alter, chronischer Krankheit oder Behinderung eingeschränkte Menschen zu ermöglichen (Ziff. 1.8.4). Laufzeitvorgaben und Qualitätsziele für die einzelnen Universaldienstprodukte regelt die Bekanntmachung gleichfalls detailliert mit vergleichsweise ambitionierten Vorgaben in Ziff. 1.8.5.

Entstehen Royal Mail mit der Ernennung zum **Universaldienstleister** nachweislich **Nettokosten**, so besteht in Einklang mit den Vorgaben von Art. 7 Abs. 3 der 3. EU-Postdienstrichtlinie ein Anspruch auf Kostenerstattung. Allerdings nur dann, wenn diese Kosten eine erhebliche wirtschaftliche Belastung für das Unternehmen darstellen würden. Das britische Postgesetz regelt die finanziellen Fragen im Zusammenhang mit der Universaldienstleistung in den §§ 44 - 47. Die Regulierungsbehörde kann „von Zeit zu Zeit“ das Ausmaß einer möglichen finanziellen Belastung im Zusammenhang mit der Universaldienstleistungen untersuchen (§ 44 PSA). Dabei hat sie jedoch zu berücksichtigen, ob das ernannte Unternehmen den Universaldienst kosteneffizient erbringt. Gemäß der EU-Richtlinie müssen bei der Berechnung von Nettokosten nicht nur die Belastungen durch die Universaldienstleistung, sondern auch die Vorteile, die mit der Ernennung zum Universaldienstleister einhergehen, berücksichtigt werden. Das Ergebnis der unter Aufsicht der Regulierungsbehörde durchgeführten Untersuchung möglicher Nettokosten muss von einer unabhängigen Institution überprüft werden. Eine Untersuchung der Kostenbelastung des Universaldienstleisters kann auch vom zuständigen Minister („Secretary of State“) angeordnet werden, allerdings frühestens 5 Jahre nach Inkrafttreten dieser Vorschrift.

Entstehen Royal Mail durch die Universaldienstverpflichtung nachweislich Nettokosten, so hat die Regulierungsbehörde in einem öffentlichen Bericht zu erläutern, ob und in welchem Umfang dies aus ihrer Sicht eine unverhältnismäßige Belastung des Unternehmens darstellt (§ 45 PSA). Gelangt OFCOM zur Auffassung, dass der ernannte Universaldienstleister nicht oder nicht im bisherigen Umfang die ermittelten Kosten zu tragen haben sollte, so hat sie dies und ihre Empfehlungen zum weiteren Vorgehen in einem Bericht dem zuständigen Ministerium mitzuteilen (§ 45 Abs. 6 PSA).

Die daraus abzuleitenden Maßnahmen können nach § 45 Abs. 8 PSA

- eine Überprüfung der gesetzlichen Minimalanforderungen an den Universaldienst gemäß § 34 PSA,
- die Notwendigkeit von Beiträgen zum Ausgleich der gesamten Kosten oder eines Teiles davon gemäß § 46 PSA oder
- die Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens zum Gegenstand haben.

Auf Grundlage des erhaltenen Berichts legt der Minister fest, ob und in welcher Art und Weise mit dem Problem der Kostenbelastung des Universaldienstanbieters verfahren wird und weist die Regulierungsbehörde zur Durchführung der entsprechenden Maßnahmen an. Die Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens, mit dem das Ziel verfolgt wird, ein Unternehmen zu finden, welches den Universaldienst ohne eine Kostenbelastung erbringen kann oder für welches die damit einhergehenden Nettokosten keine unverhältnismäßige Kostenbelastung darstellen würden (§ 45 Abs. 9 PSA), ist jedoch innerhalb eines Zeitraums von 10 Jahren nach Inkrafttreten dieser Regelung nur dann zulässig, wenn der aktuell benannte Universaldienstleister diesem zustimmt (§ 45 Abs. 14 PSA).

Entscheidet sich der Minister für Beitragszahlungen zum Ausgleich der Universaldienstbelastung, so legt die Regulierungsbehörde fest, ob ausschließlich Postunternehmen, die Dienstleistungen innerhalb des Universaldienstumfangs anbieten, und / oder auch die Nutzer von Postdienstleistungen durch höhere (Porto)Gebühren zum Ausgleich der Universaldienstkosten herangezogen werden (§ 46 Abs. 2 PSA). Eine Bezugsgröße (Umsatz oder Sendungsmengen in einem bestimmten Marktsegment) für die Verteilung der Beitragszahlungen auf die jeweiligen Unternehmen und Postnutzer legt das Gesetz nicht fest. Allerdings muss nach § 46 Abs. 5 PSA das von der Regulierungsbehörde gewählte Verfahren zur Festlegung der Beiträge objektiv, angemessen und transparent sein. Es hat zudem sicherzustellen, dass keine bestimmten Postunternehmen oder Postnutzer in unzulässiger Weise diskriminiert werden und der Wettbewerb nicht oder allenfalls geringfügig beeinträchtigt wird. Das Verfahren zur Beitragsfestsetzung unterliegt dabei der Mitwirkung und Kontrolle durch die Regierung und den Gesetzgeber. So kann die Anordnung der Regulierungsbehörde erst nach Zustimmung durch den Minister und bei Vorlage und Genehmigung der entsprechenden Rechtsverordnung durch das Parlament in Kraft treten (§ 46 Abs. 8 PSA).

### **3.3.3 Marktzutritt**

#### 3.3.3.1 Autorisierung

Bis vor kurzem waren in Großbritannien für den Marktzutritt neuer Anbieter Einzelgenehmigungen erforderlich.<sup>49</sup> Mit der aktuellen Reform des Postgesetzes ist für Anbieter von Postdienstleistungen keinerlei Lizenz oder eine andere Form von Genehmigungsverfahren notwendig. Das Autorisierungsregime erfolgt folglich in Form einer sog. „Allgemeingenehmigung“. Postunternehmen, deren Dienstleistung auch das Zustellen von Briefen umfasst, müssen mindestens 3 Monate vor Aufnahme ihrer Tätigkeit die Regulierungsbehörde darüber informieren.<sup>50</sup> Obwohl der Zutritt zum Briefmarkt nicht

---

<sup>49</sup> Vgl. Input Consulting 2006a, S. 67f.

<sup>50</sup> Vgl. OFCOM 2012 - Anhang 12 - Statutory Notification: notification condition.

Die Regulierungsbehörde sieht einen stärkeren End-to-End-Wettbewerb skeptisch im Hinblick auf dabei

genehmigungspflichtig ist, kann die Regulierungsbehörde die Aktivitäten von Postunternehmen mit einer Reihe von Auflagen („regulatory conditions“) versehen, die von der Ernennung zum Universaldienstanbieter, über die Gewährung des Netzzugangs bis hin zu Verbraucherschutzmaßnahmen reichen (§ 28 PSA).

Mit den zum 1. April 2012 in Kraft getretenen Regulierungsmaßnahmen hat OFCOM von der gesetzlichen Option zum Erlass solcher regulativer Bedingungen Gebrauch gemacht und Postunternehmen, die nach den bislang geltenden Vorschriften einer Lizenz bedurften,<sup>51</sup> auf die Einhaltung von Verbraucherschutzregularien sowie der grundlegenden Bedingungen („essential conditions“) gemäß § 49 PSA verpflichtet. Die auf der Ermächtigungsgrundlage des § 51 PSA von der Regulierungsbehörde erlassene gesetzliche Bekanntmachung zu den Bedingungen des Verbraucherschutzes<sup>52</sup> verlangt von allen Postunternehmen

- einen von der Regulierungsbehörde zu bestimmenden Beitrag zu den postnutzerbezogenen Aufwendungen des Nationalen Konsumentenrat („National Consumer Council“) sowie des Büros für fairen Handel („Office for Fair Trading“) zu leisten, sofern ihr Umsatz mehr als 10 Mio. britische Pfund (GBP) beträgt,
- die Vereinbarungen des Allgemeinen Post-Geschäftsprozess-Kodex zu beachten,
- ein Beschwerdemanagement einzurichten und
- für die Zustellung von Paketen innerhalb einer angemessenen Zeit zu sorgen.

Nach der durch OFCOM erlassenen gesetzlichen Bekanntmachung zu den grundlegenden Anforderungen an die Postunternehmen<sup>53</sup> sind diese verpflichtet

- die Integrität der Postdienstleistungen sicherzustellen und Postsendungen möglichst vor Verlust, Diebstahl und Beschädigungen zu bewahren und Störungen bei der Erbringung von Postdienstleistungen zu vermeiden,
- ihre Personalrekrutierung und -qualifizierung auf das Erreichen dieser generellen Zielsetzung auszurichten,
- ihre Beschäftigten über die Integrität der Postdienstleistungen zu informieren und über die Folgen von Verstößen zu belehren,
- über die Einhaltung der allgemeinen Bedingungen und die Meldung von Verstößen gegen die Integrität der Postdienste der Regulierungsbehörde zu berichten.
- beim Einsatz von Unterauftragnehmern und Franchise-Partnern diese gleichfalls auf die Beachtung dieser allgemeinen Bedingungen hin zu verpflichten.

---

auftretende Konflikte im Zusammenhang mit ihrer Aufgabe zur Garantie eines finanziell nachhaltigen Post-Universaldienstes. Daher ist der Marktzutritt solcher End-to-End-Anbieter mit einer besonderen Anzeigepflicht verbunden, so dass OFCOM den Wettbewerber in diesem Bereich besser beobachten und bei Bedarf weitere regulatorische Maßnahmen ergreifen kann (OFCOM 2012, S. 140).

<sup>51</sup> Dies war bis zur vorliegenden Neuregelung dann gegeben, wenn ein Postunternehmen Briefsendungen unter 350 Gramm und einem Preis von bis zu 1 GBP befördert. Von der Lizenzpflicht erfasst wurden auch Anbieter von Konsolidierungsdienstleistungen, die innerhalb der genannten Gewichts- und Preisgrenzen Briefdienstleistungen anbieten.

<sup>52</sup> Vgl. OFCOM 2012, Anhang 8 - Statutory Notification: Consumer Protection Condition - Schedule CP 1, 2, 3, 5

<sup>53</sup> Vgl. OFCOM 2012, Anhang 13 - Statutory Notification: Essential Condition



### 3.3.3.2 Zugang zur Infrastruktur und zum Netzwerk des Incumbents

Zu der Reihe an Bedingungen, welche die Regulierungsbehörde Postunternehmen auferlegen kann, gehört auch die Gewährung eines Zugangs zum Postnetzwerk des Universaldienstanbieters für andere Postdienstleister oder Postkunden. Zur Gewährung des Netzzugangs kann ein Universaldienstanbieter aber nur verpflichtet werden, wenn damit dessen Effizienz gesteigert wird, es zur Effektivierung des Wettbewerbs erforderlich ist und damit signifikante Vorteile für die Nutzer von Postdienstleistungen einhergehen (§ 38 Abs. 4 PSA). Diese Voraussetzungen waren für die OFCOM offensichtlich gegeben<sup>54</sup> als diese auch unter dem neuen Rechtsrahmen zum 1. April 2012 die regulierte Öffnung des Postnetzwerkes von Royal Mail für andere Anbieter und Postkunden durch eine gesetzliche Bekanntmachung verfügt hat.<sup>55</sup> Royal Mail ist hierdurch als Universaldienstleister verpflichtet, Sendungen von Wettbewerbern oder Postkunden mit einer Laufzeit von mindestens zwei Tagen („D+2“) in den Eingangssortierzentren („inward mail centre“) entgegenzunehmen und an die Empfänger auszuliefern. Ein weitergehender rechtlicher Anspruch auf Netzzugang, zum Beispiel für Briefsendungen, die am Tag nach der Einlieferung zuzustellen (D+1) sind, die Einlieferung von Paketsendungen oder den Zugang an anderen als den festgelegten Zugangspunkten, wird den Wettbewerbern nicht gewährt.<sup>56</sup> Allerdings bietet Royal Mail auf freiwilliger Basis einen Teilleistungszugang für D+1-Produkte und Päckchen an, der aber vergleichsweise wenig nachgefragt wird (OFCOM 2012, S. 177).

Die Bedingungen dieses sog. D+2-Zugangs („D+2 Access“) werden vom Universaldienstleister spätestens drei Monate nach Erlass dieser Verfügung veröffentlicht, der Netzzugang hat unter fairen und vernünftigen Bedingungen und Kosten sowie diskriminierungsfrei zu erfolgen. Eine unzulässige Diskriminierung läge beispielsweise vor, wenn Konkurrenten von Royal Mail beim Netzzugang gegenüber Großkunden benachteiligt würden. In Übereinstimmung mit der Preisregulierungspolitik von OFCOM werden die Kosten des Netzzugangs derzeit nicht vorgegeben, die Differenz zwischen den Endkundenpreisen von Royal Mail und den Zugangspreisen für Konkurrenten muss jedoch ausreichend groß für einen funktionierenden Wettbewerb im Briefmarkt sein (OFCOM 2012, S. 8). Eine Regelung des Zugangs von Postunternehmen zur postalischen Infrastruktur von Royal Mail, wie Postfachanlagen oder Adressdatenbanken, enthält die o.g. Verordnung der Regulierungsbehörde nicht. Nach Art. 11a der Richtlinie 2008/6/EG muss ein solcher Zugang nur ermöglicht werden, wenn dies zur Förderung des Wettbewerbs erforderlich ist. OFCOM sieht hierfür die Voraussetzungen nach EU-Recht und nationalen Bestimmungen (§ 38 Abs. 4 PSA) für einen solchen Anspruch auf Zugang zu diesen Infrastruktureinrichtungen von Royal Mail als nicht gegeben.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Vgl. zur Argumentation der Regulierungsbehörde OFCOM 2012, S. 142f.

<sup>55</sup> OFCOM 2012, Anhang 9 - Statutory Notification: USP Access condition

<sup>56</sup> Vgl. dazu OFCOM 2012, S. 174f.

<sup>57</sup> Vgl. hierzu OFCOM 2012, S. 176f.

### 3.3.4 Berücksichtigung sozialer Aspekte

Eine explizite Berücksichtigung sozialer Aspekte bei der Regulierung des Briefmarktes sieht der Postal Services Act 2011 nicht vor. § 60 bestimmt in sehr allgemeiner Form, dass auf Anordnung des entsprechenden Ministeriums die Regulierungsbehörde Maßnahmen in ökologischen oder sozialen Angelegenheiten ergreifen kann.

Die Liberalisierung des Briefmarktes hatte einer Untersuchung von Copenhagen Economics zufolge keinen Einfluss auf die Löhne und die Arbeitsbedingungen im britischen Briefmarkt (Copenhagen Economics 2010, S. 33). Dies resultiert v.a. aus dem überwiegend auf die postalischen Vorleistungen wie das Einsammeln oder Sortieren der Sendungen fokussierten Wettbewerb in Großbritannien. Obwohl mehr als ein Drittel der Briefsendungen von neuen Anbietern eingesammelt und sortiert werden, werden aufgrund der starken Inanspruchnahme des Netzzugangs durch die Wettbewerber 99% aller Sendungen von Royal Mail dem Empfänger zugestellt.

Die der Auslieferung vorgelagerten Stufen der postalischen Wertschöpfung sind weitaus weniger personalintensiv als die Zustellung; niedrige Löhne führen hier kaum zu relevanten Kosten- und Wettbewerbsvorteilen, so dass allein aufgrund des geringen Anteils von Zustellkräften bei neuen Anbietern das Aufkommen von Niedrigsteinkommen in weitaus geringerem Umfang zu befürchten ist als in Ländern mit einem starken End-to-End-Wettbewerb. Aber auch Postunternehmen mit eigenem Zustellnetzwerk, wie beispielsweise TNT UK, vergüten ihre Beschäftigten nur etwas unterhalb des Niveaus vergleichbarer neu eingestellter Arbeitnehmer bei Royal Mail. Nach einer Erhebung von Copenhagen Economics entsprechen die Löhne der neuen Briefdienstleister in etwa denen von niedrigqualifizierten Tätigkeiten in anderen Sektoren, sie sind aber alle oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns in Großbritannien angesiedelt, der derzeit bei 7,01 Euro pro Stunde liegt (ebd., S. 32f., HBS 2012).

## **3.4 Italien**

### **3.4.1 Marktöffnung**

Den europäischen Richtlinien zum Universaldienst und zur Marktöffnung im Postsektor entsprach Italien in verschiedenen Gesetzeswerken. Mit dem Gesetz („Decreto Legislativo“) Nr. 261 vom 20. Juli 1999 wurde das grundlegende Regelwerk zur Umsetzung der Richtlinie 97/67/EG geschaffen, die weiteren Marktöffnungsschritte der EU-Richtlinie 2002/39/EG erfolgten durch das Gesetz Nr. 384 vom 23.12.2003. Diese, wie auch die postgesetzliche Regelung zur Umsetzung der dritten Postdiensterrichtlinie - das Gesetz Nr. 58 vom 31.02.2011<sup>58</sup> - passten als Artikelgesetz das italienische Postgesetz des Jahres 1999 an die Vorgaben des europäischen Sekundärrechts an. Damit endete auch in Italien die in § 4 Gesetz Nr. 261/1999 vorgesehene Möglichkeit, für den Universaldienstleister einen reservierten Bereich vorzusehen. Allerdings entsprechen die Bestimmungen des Gesetzes Nr. 58/2011 zur vollständigen Marktöffnung nicht in Gänze den Vorgaben der Europäischen Union, wonach die Mitgliedstaaten für die Erbringung von Postdiensten keine ausschließlichen oder besonderen Rechte mehr gewähren (Art. 7 RL 2008/6/EG). Aus Gründen der öffentlichen Ordnung ist die Zustellung von gerichtlichen Urkunden und Mitteilungen sowie die Zustellung von Mitteilungen nach der Straßenverkehrsordnung (Bußgeldbescheide) weiterhin ausschließlich dem Universaldienstleister vorbehalten (§ 4 Gesetz 58/2011).

### **3.4.2 Post-Universaldienst**

Art. 4 Abs. 2 geändert durch Richtlinie 2008/6/EG gibt den Mitgliedstaaten das Recht, die von ihnen verlangte Sicherstellung eines flächendeckenden Universaldienstes an ein Unternehmen zu delegieren. Im novellierten Postgesetz wird gem. § 23 Abs. 2 das staatliche Unternehmen Poste Italiane S.p.A. für die Dauer von 15 Jahren als Universaldienstleister bestimmt. Alle fünf Jahre überprüft das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung auf Grundlage einer Analyse der Regulierungsbehörde, ob die Zuweisung der Grundversorgung an Poste Italiane den in § 3 Abs. 11 normierten Kriterien für die Auswahl des Universaldienstleisters entspricht und ob eine Effizienzsteigerung der Universaldienstleistung nach den behördlichen Vorgaben festgestellt werden kann. Nach § 3 Abs. 11 Gesetz 58/2011 sollen bei der Auswahl des Universaldienstleistungsanbieters die Rentabilität der Investitionen, die Organisationsstruktur und die wirtschaftliche Lage des Unternehmens, dessen Erfahrung bei der Erbringung von Postdienstleistungen sowie seine eventuellen erfolgreichen Beziehungen zur öffentlichen Verwaltung berücksichtigt werden. Kommt die Überprüfung zum Ergebnis, dass die Erteilung der Universaldienstverpflichtung nicht mehr den Vorgaben entspricht, so ist die Universaldienstleistung durch Poste Italiane zu widerrufen.

---

<sup>58</sup> Das Gesetz trat am 30.04.2011 in Kraft, also vier Monate später, als die EU-Richtlinie in nationales Gesetz umgesetzt werden sollte.

§ 3 Abs. 1 Gesetz 58/2011 definiert den Universaldienst als postalische Dienstleistungen, die von bestimmter Qualität, ständig und flächendeckend im gesamten Staatsgebiet, inklusive der ländlichen Regionen, der Berggebiete und der Inseln zu erschwinglichen Preisen für alle Nutzer zu erbringen ist. Zum **Universaldienstumfang** zählen in Übereinstimmung mit den EU-rechtlichen Vorgaben die Beförderung von Postsendungen bis 2 Kilogramm und von Paketsendungen bis 20 Kilogramm inklusive der Einschreibe- und Wertsendungen. Ausdrücklich ausgenommen vom Universaldienst sind ab 1. Juni 2012 Direktwerbesendungen.

Die Qualität und konkrete Ausgestaltung der Universaldiensterbringung werden in Ergänzung zu den gesetzlichen Vorgaben in bilateralen Verträgen zwischen dem Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Poste Italiane vereinbart. Der letzte gültige Programmvertrag („contratto di programma“) bezieht sich auf den Zeitraum 2009 - 2011 und wurde im November 2010 zwischen der italienischen Post und dem Ministerium vereinbart. Gemäß der gesetzlichen Bestimmungen ist der Universaldienstleister verpflichtet, an mindestens fünf Tagen pro Woche das Einsammeln der Sendungen und deren Zustellung an der Wohnung des Empfängers zu gewährleisten (§ 3 Abs. 6 Gesetz 58/2011). Abweichend hiervon vereinbarte das Wirtschaftsministerium mit Poste Italiane bis zuletzt eine Zustellung von Montag bis Samstag.<sup>59</sup> Mit dem neuen Programmvertrag 2009 - 2011 wurden jedoch die tatsächlichen Zustelltage von sechs auf das gesetzliche Mindestmaß von fünf Tage pro Woche reduziert (Poste Italiane 2011, S. 49).<sup>60</sup> Bei besonderen infrastrukturellen oder geografischen Besonderheiten kann die Regulierungsbehörde in Regionen mit einer Bevölkerungsdichte von unter 200 Einwohnern pro Quadratkilometer bestimmen, dass das Einsammeln und Zustellen nur an jedem zweiten Tag erfolgt. Von dieser Beschränkung darf maximal ein Achtel der Bevölkerung Italiens betroffen sein (§ 3 Abs. 7 Gesetz 58/2011).

Durch die Neuregelung unverändert bleiben die **Qualitätskriterien der Universaldiensterbringung**. Diese werden von der Regulierungsbehörde nach Anhörung des Nationalen Verbraucher- und Kundenrats in Übereinstimmung mit den EU-Vorgaben definiert. Insbesondere sollen sich die Qualitätsstandards - so § 12 Gesetz 261/1999 - 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 Gesetz 261/1999).

Die **Finanzierung von Universaldienstkosten** erfolgte in Italien bislang aus mehreren Quellen. Neben der klassischen Quersubventionierung der Universaldienstverpflichtung aus den Erträgen des reservierten Bereichs erhielt Poste Italiane zudem staatliche Zuschüsse für Universaldienstkosten sowie für gewährte Preisrabatte für Presseprodukte und Wahlwerbung. Im Jahr 2010 erhielt das Postunternehmen 489 Mio. Euro an staatli-

---

<sup>59</sup> Vgl. Input Consulting 2006a, S. 92

<sup>60</sup> In Städten mit mehr als 30.000 Einwohner übernimmt samstags das Unternehmen AIS im Auftrag von Poste Italiane die Zustellung (Telefonische Auskunft der Gewerkschaft UIL vom 23.04.2012)

chen Subventionen, davon 364 Mio. Euro Erstattungen für Universaldienstkosten (Poste Italiane 2011, S. 194f.) Das novellierte italienische Postgesetz 58/2011 sieht für den Fall, dass dem Universaldienstleister künftig Kosten aus seiner Verpflichtung entstehen, folgende Finanzierungsmodelle vor: Entweder können Universaldienstkosten durch eine Regelung im jeweiligen Programmvertrag zwischen Wirtschaftsministerium und Universaldienstleister (wie bisher) aus dem Staatshaushalt erstattet werden oder die Universaldienstkosten werden durch einen Universaldienstfonds ausgeglichen. Einen solchen sah bereits § 10 des italienischen Postgesetzes in der Fassung von 1999 zum Ausgleich von Universaldienstkosten vor, wenn diese aus den Erträgen des reservierten Bereichs nicht gedeckt werden konnten. Im Jahr 2010 war dieser Fonds durch Beiträge von Wettbewerbern mit 116.000 Euro vergleichsweise dürftig ausgestattet (Copenhagen Economics 2011, S. 132). Mit dem Gesetz 58/2011 wird der Kreis der beitragspflichtigen Unternehmen im Vergleich zur bislang bestehenden Regelung deutlich ausgeweitet. Neben den Inhabern von Einzellizenzen können dem novellierten Gesetzestext zufolge nun auch Postunternehmen, die ihre Autorisierung in Form einer Allgemeinenehmigung erhalten, zu einer Beitragszahlung an den Universaldienstfonds herangezogen werden.<sup>61</sup> Damit werden von einer solchen Universaldienstabgabe alle Postunternehmen in Italien erfasst, die zu einem Beitrag in Höhe von bis zu 10% ihrer Brutto-Umsätze, welche sie innerhalb des Universaldienstespektrums erlösen, verpflichtet werden können. Die für die Ausgleichsgebühr maßgeblichen Nettokosten des Universaldienstes werden gem. § 3 Abs. 13 Gesetz 58/2011 unter Beachtung der Vorgaben der EU-Richtlinie berechnet, die Quantifizierung der Kosten des Universaldienstes und die Modalitäten ihrer Finanzierung werden von der Regulierungsbehörde jährlich festgelegt und veröffentlicht (§ 3 Abs. 14 Gesetz 58/2011). Bis zum Erlass einer Ausführungsbestimmung zu den Beiträgen an den Ausgleichsfonds bleibt jedoch für die Inhaber einer Allgemeinenehmigung die bisherige Regelung in Kraft, sie haben also so lange keine Beiträge an den Universaldienstfonds zu leisten (§ 23 Abs. 4 Gesetz 58/2011).

Die **Preisregulierungsgrundsätze** des italienischen Postgesetzes sind in § 13 normiert. Gemäß des neu gefassten 2. Abschnitts werden Tarife für Leistungen des Universaldienstes unter Berücksichtigung der Kosten und der Effizienzgewinne von der Regulierungsbehörde festgesetzt. Dabei sind bei der ersten Anwendung der Vorschrift die Leitlinien des Beschlusses des Interministeriellen Ausschusses für Wirtschaftsplanung (CIPE) Nr. 77 vom 29.09.2003 zu beachten, die eine (ex-ante) Price-Cap-Regulierung der Portopreise im Universaldienst vorsehen. Die genaue Ausgestaltung regelt der jeweilige Programmvertrag zwischen Poste Italiane und dem Wirtschaftsministerium.

In Absatz 3 sind die Prinzipien der Preisgestaltung für Universaldienstleistungen in Übereinstimmung mit den Vorgaben der EU-Richtlinie festgeschrieben. Demnach müssen die Posttarife für Universaldienste erschwinglich, kostenorientiert, transparent und

---

<sup>61</sup> Art. 9 Abs. 2 RL 2008/6/EG bestimmt, dass sich die Möglichkeit zur Verpflichtung zur Leistung von Ausgleichszahlungen auf Unternehmen zu beschränken hat, die selbst Universaldienstprodukte anbieten. Inhaber von Allgemeinenehmigungen sind aber in der Regel außerhalb des Universaldienstespektrums tätig.

diskriminierungsfrei sein. Zudem lässt die Vorschrift Einheitstarife wie auch individuelle Preisvereinbarungen mit Kunden zu. Durch das Gesetz 58/2011 wird zu den bestehenden Regelungen nahezu wortgleich die Vorgabe des Art. 12 letzter Spiegelstrich RL 2008/6/EG eingefügt, wonach bei der Anwendung von Sondertarifen durch Universaldienstanbieter für Geschäftskunden, Massenversender oder Konsolidierer die Grundsätze der Transparenz und Nichtdiskriminierung für die Tarife als auch für die entsprechenden Bedingungen zu gelten haben. Dabei sind die gewährten Sondertarife allen anderen Nutzern, auch Privatkunden und kleinen und mittleren Unternehmen, anzubieten, sofern diese Sendungen unter vergleichbaren Bedingungen einliefern.

### **3.4.3 Marktzutritt**

#### 3.4.3.1 Autorisierung

Der Zutritt zum italienischen Postmarkt ist generell genehmigungspflichtig. Dabei müssen Dienstleister, die ihre Angebote innerhalb des Universaldienstspektrums erbringen, eine Einzelgenehmigung beantragen. § 5 Abs. 2 legt fest, dass in Abhängigkeit vom Markt und der Organisation des Postdienstes Einzelgenehmigungen (Lizenzen) mit Universaldienstpflichten und Anforderungen bezüglich der Qualität und Verfügbarkeit der angebotenen Dienstleistungen versehen werden können. Lizenzpflichtig ist demnach die Beförderung von Postsendungen bis 2 Kilogramm - ab 1. Juni 2012 mit Ausnahme der Direktwerbesendungen - sowie von Paketsendungen bis 20 Kilogramm. Die Reform des italienischen Postgesetzes bestimmt darüber hinaus, dass mit der Lizenzerteilung alternativ zu der genannten Qualitätsanforderung eine Verpflichtung zu Beitragszahlungen in einen Ausgleichsfonds gemäß § 10 des Gesetzes auferlegt werden kann. Die Pflichten der Lizenznehmer, das Antragsprocedere und die Möglichkeiten zum Entzug einer Lizenz werden gem. § 5 Abs. 4 in einer ministeriellen Verordnung geregelt.<sup>62</sup> Mit der Neufassung des italienischen Postrechts wird § 5 Abs. 4 explizit um die Verpflichtung der Lizenznehmer zur Beachtung der Regelungen in Bezug auf die Arbeitsbedingungen gemäß § 18 ergänzt. Die bereits relativ lange Genehmigungsdauer von bislang 90 Tagen wurde mit der Postgesetzreform auf 180 Tage verlängert.

Anbieter, die ihre Dienstleistungen außerhalb des Universaldienstes erbringen, müssen im Wege einer Allgemeingenehmigung zum Marktzutritt autorisiert werden. Allerdings wurden durch eine Änderung von § 6 Abs. 1 die mit einer Allgemeingenehmigung verbundenen Verpflichtungen zu einem erheblichen Anteil an die Pflichten von Inhabern von Einzelgenehmigungen angepasst. Somit können auch Anbieter, die ihre Leistungen außerhalb des Universaldienstspektrums erbringen, eine Verpflichtung zum Universaldienst auferlegt bekommen; gleichfalls kann die Allgemeingenehmigung mit einer Abgabepflicht an den Ausgleichsfonds verbunden sein. Auch für die Inhaber gilt die aus-

---

<sup>62</sup> Verordnung („Decreto“) Nr. 73 vom 04.02.2000, geändert durch Verordnung Nr. 129 vom 15.02.2006, vgl. dazu Input Consulting 2006a, S. 88f.

drückliche Verpflichtung zur Beachtung der Regelung zu den Arbeitsbedingungen nach § 18 Gesetz 58/2011. Sofern der an die Regulierungsbehörde übersandten Mitteilung über den Beginn der Tätigkeit des Postunternehmens nicht binnen 45 Tagen widersprochen wurde, gilt die Allgemeingenehmigung als erteilt. Das Procedere der Beantragung einer Allgemeingenehmigung ist auf der Ermächtigungsgrundlage des § 6 Abs. 3 Gesetz 58/2011 in einer Verordnung geregelt.<sup>63</sup> Alle durch Allgemein- oder Einzelgenehmigung autorisierten Postunternehmen und der Universaldienstbringer tragen zu den Betriebskosten der Regulierungsbehörde bei (§ 15 Abs. 2 Gesetz 58/2011).

#### 3.4.3.2 Zugang zur Infrastruktur und zum Netzwerk des Incumbents

Das Postgesetz Nr. 261 aus dem Jahr 1999 enthielt keine Anspruchsgrundlage für den Zugang von Wettbewerbern zur Infrastruktur und zum Netzwerk des Incumbents. Während Art. 11 der dritten Postrichtlinie es den Mitgliedstaaten überlässt, den Zugang von Wettbewerbern zum Postnetz zu regeln, ist gemäß Art. 11a der Zugriff von neuen Anbietern auf die postalische Infrastruktur und Dienste des Incumbents in Form von Postfachanlagen, Hausbriefkästen, Adressdaten, Postleitzahlen sowie die Um- und Rückleitung von Sendungen sicherzustellen, sofern dies im Interesse der Nutzer oder zur Förderung eines effektiven Wettbewerbs erforderlich ist. Mit der Reform des Postrechts durch das Gesetz 58/2011 wird den Wettbewerbern der Zugang zum Postnetz von Poste Italiane prinzipiell geöffnet. Dies ergibt sich aus § 13 Abs. 3 Gesetz 58/2011, der neben Großversendern und Geschäftskunden auch ausdrücklich Konsolidierer in den Kreis derer aufnimmt, für die nach den Grundsätzen der Transparenz und der Diskriminierungsfreiheit (auf vertraglicher Basis verhandelte) Preisrabatte zu gewähren sind. Eingriffsmöglichkeiten der Regulierungsbehörde auf die Vertrags- und Zugangskonditionen sieht das italienische Postgesetz nicht vor. Einen Zugang zur postalischen Infrastruktur des Universaldienstanbieters enthält die reformierte Gesetzesnorm weiterhin nicht.

#### **3.4.4 Berücksichtigung sozialer Aspekte**

Der Berücksichtigung sozialer Belange, wie dies die 3. Postrichtlinie bei der Umsetzung der Marktöffnung in den jeweiligen Mitgliedstaaten verlangt, wird in Italien v.a. durch eine Ergänzung des § 18 des Postgesetzes durch Gesetz 58/2011 entsprochen. Demnach sind Unternehmen, die Postdienstleistungen gemäß diesem Gesetz erbringen, zur Einhaltung der Regelungen zu den Arbeitsbedingungen verpflichtet, wie sie von der nationalen Gesetzgebung und von den entsprechenden Tarifverträgen vorgesehen sind. Diese Bestimmung hat allerdings nur appellativen Charakter, inwieweit diese Anforderung Beachtung findet, wird nicht überprüft. Eine weitergehende Verpflichtung der Postunternehmen, wie dies in Art. 9 Abs. 2 RL 2008/6/EG möglich wäre und von Seiten der Gewerkschaften gefordert wurde, fand keine Mehrheit im zuständigen Parlamentsaus-

---

<sup>63</sup> Bislang gilt hierfür die Verordnung („Decreto“) Nr. 75 vom 04.02.2000

schluss. Derzeit sind alle im Postsektor aktiven italienischen Gewerkschaften gemeinsam bestrebt, einen einheitlichen Tarifvertrag für die Postunternehmen abzuschließen. Bislang werden zwar die Arbeitsbedingungen der Vielzahl von regionalen Anbietern und der Tochtergesellschaften internationaler Post- und Expressunternehmen (TNT, UPS, DHL) tarifvertraglich geregelt, allerdings auf einem uneinheitlichen und vergleichsweise niedrigem Niveau.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Telefonische Auskunft der Gewerkschaft UIL vom 23.04.2012



## **3.5 Niederlande**

### **3.5.1 Marktöffnung**

Die Niederlande gehören mit Schweden (1993), Großbritannien (2006) und Deutschland (2008) zu den Ländern, die noch vor den meisten anderen EU-Staaten ihren Briefmarkt vollständig liberalisiert haben. Bereits 1989 öffneten die Niederlande den Markt für Briefsendungen über 500 Gramm und schränkten seither, den EU-Vorgaben folgend, den reservierten Bereich weiter ein. Nicht zum reservierten Bereich gehörten der Dokumentenaustauschdienst sowie adressierte Drucksachen wie Werbesendungen, Zeitungen und Zeitschriften, deren Beförderung und Zustellung schon immer für den Wettbewerb geöffnet waren (vgl. Input Consulting 2006a, S. 96).

Ursprünglich war die vollständige Liberalisierung zeitgleich mit Deutschland zum 01.01.2008 geplant. Sie wurde aber wegen der Einführung eines allgemeinverbindlichen Postmindestlohns in Deutschland und innenpolitischer Diskussionen um die Arbeitsbedingungen der Zusteller bei den Wettbewerbern des traditionellen Anbieters TNT verschoben (weitere Ausführungen hierzu weiter unten). Mit der letzten Novellierung des niederländischen Postgesetzes („Postwet 2009“) wurde der bis dahin dem ehemaligen Monopolisten TNT (heute umfirmiert in „PostNL“) vorbehalten Bereich zum 1. April 2009 abgeschafft.

### **3.5.2. Post-Universaldienst**

Der **Umfang des Post-Universaldienstes** in den Niederlanden hat sich mit dem neuen Postgesetz 2009 im Vergleich zu früheren Regelungen kaum verändert. Zum Umfang des Post-Universaldienstes gehört seit der Gesetzesnovelle nun auch die Beförderung von Blindensendungen bis 7 Kilogramm. Die Verpflichtung, auch Wettbewerbern Zugang zu bestehenden Postfächern einzuräumen, wurde jedoch aus den Universaldienstverpflichtungen herausgelöst, bleibt aber durch Zugangsregelungen zur Infrastruktur des Incumbent bestehen. Gemäß Art. 16 Abs. 1 - 3 Postwet 2009 umfasst der niederländische Post-Universaldienst:

- nationale und internationale Briefsendungen bis 2 Kilogramm
- nationale Paketsendungen bis 10 Kilogramm und internationale Paketsendungen bis 20 Kilogramm
- Blindensendungen bis 7 Kilogramm
- Wertsendungen
- Einschreiben
- Zustellung von Gerichtsdokumenten

In der Postverordnung 2009 („Postbesluit 2009“) ist zudem ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Post-Universaldienst auch zur Rücksendung unzustellbarer Postsendungen an den Absender verpflichtet ist (Art. 3 Abs. 2 Postbesluit 2009). Nicht zum

Universaldienst gehören Massendrucksachen wie Werbesendungen, Zeitschriften, Zeitungen und unadressierte Sendungen (vgl. TNT 2011, S. 189).

Die **Qualität des Universaldienstes** ist in Art. 16 Abs. 5 - 8 (Postwet 2009) festgelegt. So sind die Zustellung von Sendungen und die Leerung von Postbriefkästen an mindestens 6 Wochentagen vorgeschrieben. Desweiteren müssen mindestens 2.000 Poststellen betrieben werden, von denen 902 das gesamte Angebot an Universaldienstleistungen anzubieten haben. 95% der Einwohner in städtischer Lage und 85% der Bewohner ländlicher Gebiete (außerhalb von Städten mit mehr als 5.000 Einwohnern) müssen innerhalb von 5 km eine Poststelle erreichen, die die gesamte Angebotspalette an Universaldienstleistungen abdeckt. Das Postgesetz schreibt nicht vor, dass die Poststellen eigenbetrieben werden müssen, eine Umwandlung von eigenen Postfilialen in fremdbetriebene Postagenturen steht in den Niederlanden unter keinem Erlaubnisvorbehalt der Regulierungsbehörde Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) oder des zuständigen Ministeriums (WIK 2011b, S. 27). Dasselbe gilt für Schließungen von eigenen oder fremdvergebenen Poststellen der PostNL (ebd.). In Wohngebieten mit mehr als 5.000 Einwohnern muss ein öffentlicher Briefkasten innerhalb von 500 Metern, außerhalb dieser Gebiete innerhalb von 2.500 Metern aufgestellt sein. Briefsendungen müssen in mindestens 95% der Fälle einen Tag nach Einwurf bzw. Abgabe beim Empfänger ankommen (Art. 16 Abs. 6 Postwet 2009). Sonntage oder gesetzliche Feiertage werden bei der Berechnung der Laufzeit nicht berücksichtigt.

Mit dem Inkrafttreten des Postgesetzes 2009 obliegt die **Benennung des Post-Universaldiensteanbieters** bzw. der Unternehmen, die Teile des Post-Universaldiensts auf unbestimmte Zeit übernehmen, dem Wirtschaftsminister (Art. 15 Abs. 1 Postwet 2009). Als Universaldiensteanbieter fungiert bisher der ehemalige Monopolist PostNL (§ 1 Besluit algemene richtlijnen post, BARP). Der Minister kann die Benennung ganz oder teilweise zurückziehen, wenn (Art. 15 Abs. 2 Postwet 2009)

- der Universaldienst bzw. wesentliche Teile von ihm nicht mehr gewährleistet sind,
- ein Universaldienstbetreiber angibt, dass die Bereitstellung der Universaldienstleistungen Netto-Kosten verursacht,
- ein für die Universaldienstleistung benanntes Postunternehmen dies wünscht,
- ein anderes Postunternehmen verlautbaren lässt, dass es den Universaldienst übernehmen möchte.

Um die kontinuierliche Universaldienstgarantie nicht zu gefährden, darf die Benennung eines Universaldiensteanbieters so lange nicht zurückgezogen werden bis ein Postunternehmen benannt wurde, das den Post-Universaldienst bzw. die Teile davon übernimmt. Das bisher benannte Unternehmen ist desweiteren verpflichtet, an einem entsprechenden Auswahlverfahren erneut teilzunehmen (Art. 15 Abs. 5 Postwet 2009). Für den Fall entstehender Universaldienstkosten sieht das niederländische Postgesetz Ausgleichszahlungen an den Universaldienstleister vor, sofern dieser die erwarteten Nettokosten drei Monate vor Ablauf des aktuellen Jahres der Regulierungsbehörde anzeigt (Art. 30 Postwet 2009). Es können nur die Netto-Kosten in Anschlag gebracht werden, die im

Zusammenhang mit Universaldienstleistungen stehen und nicht durch entsprechende Porto-Erträge aus diesem Bereich abgedeckt werden können. Finanzielle und immaterielle Vorteile die dem Unternehmen durch den Universaldienst entstehen, sind bei der Berechnung der Nettokosten entsprechend zu berücksichtigen (Art. 30 Abs. 2 Postwet 2009). Eine Vergütung der Netto-Kosten erfolgt nur dann, wenn diese gegenüber der OPTA ausreichend nachgewiesen wurden. Die Ausgleichszahlungen an den Universaldienstbetreiber werden entsprechend ihrer am Markt erwirtschafteten Netto-Umsätze unter allen Postunternehmen, inklusive PostNL, verteilt (Art. 31 Abs. 1 Postwet 2009, vgl. WIK 2011b, S. 29) und erfolgen direkt an den Universaldienstanbieter (§ 31 Abs. 4 Postwet 2009). Sehr kleine Unternehmen werden nicht zu Kompensationszahlungen herangezogen (Knieps u.a. 2009). Ausgleichspflichtige Postunternehmen i.S. Art. 2 Postwet 2009 sind alle Unternehmen, die kommerziell Postsendungen („Poststukken“) zustellen - darunter fallen neben Briefsendungen auch Postpakete bis 20 Kilogramm (vgl. Art. 2 Postwet 2009, Art. 2 Postbesluit 2009). Bisher wurden jedoch vom Universaldienstleister weder Netto-Kosten reklamiert noch mussten finanzielle Ausgleichszahlungen der Marktteilnehmer geleistet werden (WIK 2011b, S. 29).

Das niederländische Gesetz schreibt in Anlehnung an die Regelungen in Art. 12 der EU-Richtlinie 2008/6/EG zur **Preisregulierung von Universaldienstleistungen** in Art. 24 Abs. 3 Postwet 2009 vor, dass die Konditionen und Tarife von Post-Universaldienstleistungen nichtdiskriminierend und transparent sein müssen. Die Tarife und Konditionen der Universaldienstleistungen müssen überdies der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (Art. 24 Abs. 1 Postwet 2009). Desweiteren haben landesweit einheitliche, kostenorientierte Tarife zu gelten (Art. 24 Abs. 2 Postwet 2009). In Abstimmung mit der Regulierungsbehörde wird auf ministerialer Ebene festgelegt, bis zu welchem Höchstsatz die Tarife für Universaldienstleistungen im Durchschnitt jährlich geändert werden dürfen (Art. 25 Abs. 1a Postwet 2009) und wie dieser Höchstsatz ermittelt wird (Art. 25 Abs. 1b Postwet 2009). Abweichend davon können für bestimmte Jahre in Abstimmung mit der Regulierungsbehörde andere Höchstsätze festgelegt werden, wenn dies aufgrund der Kostenstruktur des Universaldiensts notwendig würde (Art. 25 Abs. 2 Postwet 2009). Art. 25 Abs. 3 Postwet 2009 betont, dass sich die Tarife der Post-Universaldienstleistungen an den aktuellen Kosten dieser Dienstleistungen und einem angemessenen Ertrag orientieren sollen. Auf Ministeriumsebene sollen Regeln bezüglich der Preiselemente, der Art und Weise wie die Tarife kalkuliert werden und der Form des Kostenbelegs erlassen werden (Art. 25 Abs. 6 Postwet 2009).

Detailliertere Regelungen zur Preisgestaltung enthält die Allgemeine Postrichtlinie („Besluit algemene richtlijnen post - BARP“). 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. Zur Gewährleistung der Transparenz der Preisgestaltung werden die Anbieter von Universaldienstleistungen zu einem intern getrennten Rechnungswesen für den Universaldienst und anderen Postdienstleistungen verpflichtet (Art. 22 Abs. 1 Postwet 2009). 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.<sup>65</sup>

### **3.5.3 Marktzutritt**

#### 3.5.3.1 Autorisierung

Bis zum Inkrafttreten des neuen Postgesetzes (Postwet 2009) war außerhalb des reservierten Bereichs keinerlei Autorisierung erforderlich (Input Consulting 2006a, S. 97). Seitdem müssen sich Postunternehmen bei der niederländischen Regulierungsbehörde OPTA unter Nennung des Namens, der Adresse, des Zustellgebiets und der Beschreibung des Dienstleistungsangebots registrieren lassen (Art. 41 Postwet 2009). Dieses Autorisierungsverfahren entspricht einer „Allgemeingenehmigung“ gem. Art. 9 Abs. 1 der europäischen Postdiensterrichtlinie. Die Regulierungsbehörde kann zudem festlegen, welche Informationen sie darüber hinaus von den Unternehmen benötigt, wobei die Angaben lediglich zur Durchführung der Registrierung gesammelt werden dürfen und der Umfang sich auf das erforderliche Maß zu beschränken hat (Art. 42 Postwet 2009). U.a. werden die Unternehmen im Rahmen der Registrierung auch nach Vereinbarungen mit dem Universaldiensteanbieter zum Zugang zu Postfächern und zum Umgang mit Rücksendungen gefragt (vgl. Anmeldeformular der OPTA zur Registrierung für den Postdienst). Zudem sind Angaben darüber zu machen, ob Maßnahmen zur Einhaltung des Briefgeheimnisses getroffen wurden und wie mit Beschwerden umgegangen wird (ebd.).

Die Registrierung kann durch die Regulierungsbehörde verwehrt werden, wenn die geforderten Angaben zur Registrierung nicht, unvollständig oder unrichtig gemacht wurden (Art. 43 Postwet 2009). Alle auf dem Postmarkt tätigen Unternehmen haben seit Inkrafttreten des neuen Postgesetzes 2009 zur Finanzierung der Regulierungsbehörde beizutragen (§ 9 Postwet 2009). Die finanzielle Abgabe orientiert sich bei Unternehmen, die außerhalb des Universaldienstes tätig sind, nach dem Netto-Umsatz. Gemäß Art. 14 Postbesluit 2009 legt der Wirtschaftsminister den prozentualen Beitragssatz fest. Laut Gebührenverordnung der OPTA 2011 lag dieser für das Kalenderjahr 2011 bei 0,03% des Netto-Umsatzes (Regeling Vergoedingen OPTA 2011).

#### 3.5.3.2 Zugang zur Infrastruktur und zum Netzwerk des Incumbents

Die Ermöglichung eines Zugangs zur postalischen Infrastruktur und Dienstleistungen beschränkt sich in den Niederlanden nicht nur auf den Incumbent. Zugang zur postalischen Infrastruktur und Diensten haben alle Anbieter zu gewähren, die solche postalischen Einrichtungen und Dienste vorhalten und anbieten. Das Postgesetz bestimmt in

---

<sup>65</sup> Input Consulting 2006a, S. 101ff.

den Vorschriften der Art. 11 bis 13, dass alle Postunternehmen den Zugang zu bestehenden Adressdatenbanken und Postfächern (Art. 11 und 13) und zu den Postleitzahlensystemen (Art. 10) für andere Anbieter öffnen sollen. Überdies verpflichtet das Postgesetz die Postunternehmen zur Beförderung von Postsendungen anderer Anbieter (Art. 12). Wie und unter welchen Bedingungen dies geschehen soll, ist Verhandlungssache der betroffenen Unternehmen. In jedem Falle aber muss dies in angemessener Zeit, zu angemessenen, transparenten und diskriminierungsfreien Konditionen und Preisen geschehen.

Wie schon die bisherigen postgesetzlichen Regelungen enthält auch das novellierte Postgesetz des Jahre 2009 keine Netzzugangsverpflichtung (vgl. WIK 2010a, S. 51). Zwar verpflichtet Art. 9 Postwet 2009 Postunternehmen, die an mindestens fünf Tagen in der Woche in den Niederlanden flächendeckend Post zustellen, anderen Postunternehmen zu diskriminierungsfreien und transparenten Bedingungen und Preisen Netzzugang zu gewähren. Allgemein verbindliche Vorgaben und Regelungen zur Ausgestaltung der Bedingungen und Preise des Netzzugangs und Eingriffsmöglichkeiten der Regulierungsbehörde sind im niederländischen Postrecht nicht vorgesehen (WIK 2010a, S. 51). Offensichtlich hat sich die Meinung des Wirtschaftsministeriums und der Wettbewerber durchgesetzt, der zufolge ein verpflichtender Netzzugang nicht notwendig ist, weil Alternativanbieter durchaus in der Lage seien, eigene Zustellnetze aufzubauen (vgl. Input Consulting 2006a, S. 98), wie die beiden größten Wettbewerber der PostNL, Sandd und die 2011 von Sandd übernommene DHL SelektMail, gezeigt haben (vgl. Knieps u.a. 2009). Diese Unternehmen haben sich vor allem auf die Zustellung von Massensendungen, adressierten Zeitschriften und Postwurfsendungen von Geschäftskunden spezialisiert und bedienen ihr Netzwerk nur an zwei Tagen in der Woche, und nicht, wie PostNL, an sechs Tagen (vgl. WIK 2011b, S. 22).

### **3.5.4 Berücksichtigung sozialer Aspekte**

Bei der sozialen Regulierung des Briefmarktes hat die Niederlande einen eigenen Weg eingeschlagen, der sich nicht an den von der EU-Richtlinie zur Verfügung gestellten Maßnahmen zur sozialen Flankierung des Marktöffnungsprozesses orientierte, sondern die besondere Problemlage in den Niederlanden bezüglich der Beschäftigungsverhältnisse bei neuen Anbietern zu lösen versuchte.

Der Streit um die Gestaltung von Arbeitsbedingungen im Postsektor begann bereits vor dem ursprünglichen Öffnungstermin des niederländischen Postmarkts 2008. Während nach außen hin die anstehende Einführung des Postmindestlohns in Deutschland für die Verschiebung des Liberalisierungstermins verantwortlich gemacht wurde<sup>66</sup>, entbrannte in derselben Zeit eine heftige Debatte im niederländischen Parlament um Werkver-

---

<sup>66</sup> Vgl. z. B. „Niederländer scheren aus. Den Haag stoppt die Post-Liberalisierung wegen deutschem Mindestlohn“, Handelsblatt v. 07.12.2007

träge<sup>67</sup> im Zustellbereich neuer Anbieter (Duynisveld 2011, S. 49). Die Zusteller mit derartigen Verträgen „haben keinen Beschäftigungsschutz, sie werden nicht bezahlt, wenn sie krank oder im Urlaub sind, sie haben keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld und haben keine Arbeitsunfähigkeitsversicherung“ (FNV Bondgenoten 2007, zitiert durch UNI P&L Research 2009, S. 16). Eine durch die Regierung in Auftrag gegebene Studie kam zudem zu dem Ergebnis, dass einer signifikanten Anzahl von Zustellern zwischen 23 und 65 Jahren der gesetzliche Mindestlohn vorenthalten wird (Duynisveld 2011, S. 57f)<sup>68</sup>. In der Folge entschied sich der Gesetzgeber, die vollständige Liberalisierung des Postmarkts so lange zu verschieben, bis eine Lösung des Problems prekärer Beschäftigungsbedingungen bei den PostNL-Wettbewerbern gefunden wurde (ebd., S. 60). Aufgrund des hohen Interesses der Wettbewerber an einer baldigen Öffnung des Postmarkts waren diese bezüglich der Verbesserung der Arbeitsbedingungen in ihren Unternehmen generell zu Zugeständnissen bereit. In der Folge begannen Verhandlungen zwischen der Gewerkschaft und den Wettbewerbern mit dem Ziel, so viele Werkverträge wie möglich in reguläre Arbeitsverträge zu überführen. Man einigte sich auf ein Staffellmodell, das vorsah, den Anteil der Beschäftigten mit regulären Arbeitsverträgen schrittweise bis Oktober 2012 auf 80% anzuheben und den Anteil der als Freelancer beschäftigten Werkvertragsnehmer entsprechend zu reduzieren (ebd., S. 61).

Nachdem die PostNL-Wettbewerber an einer Lösung des Problems ungeschützter Arbeitsverhältnisse mitgewirkt hatten, konnte die vollständige Marktöffnung und das Postgesetz im April 2009 in Kraft treten. Der Gesetzgeber behielt jedoch der Regierung in Art. 8 Postwet 2009 das Recht vor, unter bestimmten Bedingungen Regelungen zu Arbeitsbedingungen zu erlassen (sog. „algemene maatregel van bestuur“, kurz: AMvB). Die Voraussetzungen für einen entsprechenden Erlass können sein:

- Arbeit wird unter sozial inakzeptablen Bedingungen angeboten;
- es tritt ein vorübergehendes Problem auf, das sich auf den Postsektor beschränkt;
- ein Problem kann auf dem regulär vorgesehenen Weg oder in Übereinkunft des Arbeitgebers und der zuständigen Arbeitnehmervertretung nicht beseitigt werden.

Ende März 2010 stellte SEO Economic Research die von beiden Kollektivparteien in Auftrag gegebenen Evaluationsergebnisse vor und es wurde deutlich, dass das Ziel, 14% der Zusteller bei den Wettbewerbern mit regulären Arbeitsverträgen zu versorgen, nicht erreicht werden konnte (vgl. hier und im Folgenden Duynisveld 2011). Es folgte eine Reihe an Verhandlungen zwischen den Tarifparteien, die jedoch allesamt erfolglos blieben, so dass sich das Parlament gezwungen sah, nach Lösungen zu suchen. Am 1. April 2011 wurde schließlich eine neue AMvB veröffentlicht, die vorschrieb, dass 80% aller Zusteller zum 1. Januar 2014 mit regulären Arbeitsverträgen ausgestattet sein müssen. Das Staatssekretariat für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung signalisierte Bereitschaft, die AMvB anzupassen, sollte es zwischendurch zu einer Einigung von

---

<sup>67</sup> „Verträge für berufliche Dienstleistungen“ („overeenkomst van opdracht“)

<sup>68</sup> Der gesetzliche Mindestlohn in den Niederlanden beträgt derzeit 8,88 Euro pro Stunde (HBS 2012).

Gewerkschaften und Arbeitgebern kommen. Im September 2011 entschied das Ministerium, alle Unternehmen mit einem Jahresumsatz von weniger als 2 Mio. Euro von dieser Regelung auszunehmen. Schließlich unterzeichneten die Gewerkschaften und die Arbeitgebervereinigung WPN (Werkgeversvereniging Postverspreiders Nederland) einen neuen Kollektivvertrag, der ebenfalls eine schrittweise Anhebung des Anteils an Zustellern mit regulären Arbeitsverträgen wie folgt vorsieht: 10% im Dezember 2011, 25% im Juni 2012, 40% im Dezember 2012, 60% im Juni 2012 und 80% im September 2013. Auch im Rahmen dieses Tarifvertrags können kleine Unternehmen mit einem Jahresumsatz von weniger als 2 Mio. Euro von diesen Regelungen ausgenommen werden (Artikel 14 des Kollektivvertrags „Collectieve arbeidsovereenkomst postverspreiders, 1. April 2011 bis 30. September 2013“). In der Folge bedeutet dies, dass nur zwei Unternehmen ihren Zustellern reguläre Arbeitsverträge anbieten müssen (Stand 2009), wobei diese beiden 98% der Postunternehmen repräsentieren, die überhaupt mit Werkverträgen arbeiten (Duynisveld 2011, S. 69).

## 3.6 Österreich

### 3.6.1 Marktöffnung

Österreich hat den zeitlichen Vorgaben zur Umsetzung der 3. EU-Postdienterichtlinie in nationales Recht entsprochen und mit Wirkung zum 01.01.2011 das „Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes (Postmarktgesetz - PMG)“ in Kraft gesetzt. Mit dem neu geschaffenen Gesetzeswerk soll gewährleistet werden, „dass der Bevölkerung und der Wirtschaft vielfältige, preiswerte und qualitativ hochwertige Postdienste angeboten werden“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 PMG). Den beiden Grundzielen der Europäischen Postrichtlinien folgend, bestimmt sich der Gesetzeszweck einerseits an der Sicherstellung einer ausreichenden, preiswerten und flächendeckenden postalischen Grundversorgung der Bevölkerung und andererseits an der Ermöglichung eines fairen Wettbewerbs bei der Erbringung von Postdiensten (§ 1 Abs. 1 Ziff. a + b PMG).

Der durch die dritte Postdienterichtlinie angestrebten Vollendung des Postmarktes entspricht das österreichische Postmarktgesetz vor allem dadurch, dass die bislang für die Österreichischen Post AG geltenden Monopolrechte für Briefsendungen bis 50 Gramm und dem 2.5-fachen Basistarif, wie sie noch im bis 2011 geltenden Postgesetz aus dem Jahre 2006 vorgesehen waren, nicht mehr bestehen.

### 3.6.2 Post-Universaldienst

Die Regelungen zu Umfang, Qualität und Ausgestaltung des Post-Universaldienstes nehmen im Postmarktgesetz einen breiten Raum ein. U.a. auch deshalb, weil die bislang in der österreichischen Post-Universaldienstverordnung geregelten Anforderungen an die Zugangsstellen (Briefkästen, Poststellen), die Zustellung von Postsendungen und die Laufzeitvorgaben nun im Gesetz selbst im Detail normiert werden.<sup>69</sup>

Den **Umfang** des Post-Universaldienstes regelt das PMG vergleichsweise unsystematisch. An verschiedenen Stellen der Gesetzesnorm werden Leistungen, die dem Universaldienst zugeordnet werden, sowie solche, die explizit davon ausgeschlossen sind, genannt. Durch die allgemein gehaltene Definition des Post-Universaldienstes in § 6 Abs. 1 PMG ist dieser, verschiedenen Rechtsauffassungen zufolge, nicht abschließend normiert (vgl. Feiel 2011, S. 430f.). Unstrittig zum Universaldienst gehören in Österreich jedoch:

- die Beförderung von Postsendungen bis 2 Kilogramm und Paketsendungen bis 10 Kilogramm

---

<sup>69</sup> Mit dem Inkrafttreten des PMG wurden eine Reihe von Rechtsverordnungen außer Kraft gesetzt (§ 63 PMG), u.a. auch die Post-Universaldienstverordnung. Bislang hat der Verordnungsgeber, das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) nur die Post-Kostenrechnungsverordnung erlassen, die die näheren Bestimmungen für die Kostenrechnungssysteme von Universaldienstbetreibern zum Gegenstand hat (Feiel 2011, S. 421).



- Dienste für Einschreib- und Wertsendungen (§ 6 Abs. 2 PMG)
- Zeitungen und Zeitschriften betreffende Postdienste (§ 6 Abs. 3 PMG)
- die Zustellung von Schriftstücken der Gerichte und Verwaltungsbehörden (§ 17 Abs. 1 PMG)
- die Verpflichtungen aus dem Weltpostvertrag, u.a. die Zustellung eingehender ausländischer Sendungen von Mitgliedern des Weltpostvereins (§ 18 Abs. 1 PMG)
- die Zustellung von Postpaketen aus den Mitgliedstaaten der EU bis 20 Kilogramm (gemäß Art. 3 Abs. 5 geändert durch RL 2008/6/EG)

Zudem gehören zum Post-Universaldienst in Österreich entgeltbefreite Sendungen des Vermisstensuchdienstes und die Blindensendungen (§ 16 PMG) sowie der Betrieb der Feldpost (vgl. Feiel 2011, S. 432).

Explizit ausgenommen vom Post-Universaldienst und somit von der Beförderungspflicht des Post-Universaldiensteanbieters sind

- Retourenpakete, die unfrei an den Absender zurückgeschickt werden können (§ 6 Abs. 4 PMG), sowie
- Postdienstleistungen (für Großkunden oder „Konsolidierer“), deren Zugang zum Postnetz nicht über einen Postbriefkasten oder einen Zugangspunkt (Postfiliale), sondern über ein Verteilzentrum des Universaldiensteanbieters erfolgt.<sup>70</sup>

Die **Qualität** des Universaldienstes ist detailliert in den §§ 7 - 11 PMG geregelt.

- § 7 PMG legt die Anzahl von Post-Geschäftsstellen auf 1.650 sowie deren Erreichbarkeit in Form von maximalen Entfernungskilometern fest.<sup>71</sup> Der Gesetzesparagraf regelt zudem das vergleichsweise strikte und umfassende Procedere sowie die Eingriffsrechte der Regulierungsbehörde („Post-Control-Kommission“)<sup>72</sup> und die Einbindung der jeweiligen Gemeinde bei einer bevorstehenden Schließung einer eigenbetriebenen Filiale infolge einer dauerhaften Kostenunterdeckung bzw. deren Umwandlung in eine fremdbetriebene Poststelle.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> In den Gesetzesmaterialien wird zu § 6 Abs. 3 PMG vermerkt: „Zum Universaldienst zählen die Leistungen gemäß Abs. 2 nur dann, wenn die Postsendungen bzw. die Pakete bei einer Post-Geschäftsstelle bzw. bei einem ‚Mobilten Postamt‘ oder bei einem Landzusteller aufgegeben oder in einen Postbriefkasten eingeworfen wurden. Damit gelten alle Sendungen, die bei Verteilzentren eingeliefert werden, jedenfalls nicht als Universaldienstleistungen; dazu zählen Massensendungen udgl. Im Wesentlichen umfasst der Universaldienst daher Sendungen im Bereich C2C. Ausdrücklich ausgenommen wurden Zeitungen und Zeitschriften. Diese fallen jedenfalls unter den Universaldienst.“ (319 der Beilagen XXIV. GP - Regierungsvorlage - Materialien, S. 5 – zu § 6)

<sup>71</sup> Vgl. dazu die sehr ausführliche Begründung zu den Vorgaben in den Gesetzesmaterialien 319 der Beilagen XXIV. GP - Regierungsvorlage - Materialien, S. 6 – zu § 7

<sup>72</sup> Für 2011 lagen 13 Entscheidungen der Post-Control-Kommission bezüglich beabsichtigter Schließungen von Postgeschäftsstellen durch die Österreichische Post vor. Im Juni 2010 lag die Anzahl der durch die ÖP betriebenen Postgeschäftsstellen bei 1058, hinzu kamen im Juni 2010 zusätzlich 708 fremdbetriebene Poststellen in Tankstellen und Apotheken (Kurier 2010). Insgesamt hat im Jahr 2011 die Post-Control-Kommission die Schließung von 102 eigenbetriebenen Postgeschäftsstellen nicht untersagt, weitere 25 Geschäftsstellen werden ausgelagert, dürfen bis zur Inbetriebnahme fremdbetriebener Geschäftsstellen aber nicht geschlossen werden.

<sup>73</sup> Das PMG gibt nicht vor, ob die Poststellen vom Universaldiensteanbieter selbst oder durch beauftragte Personen/Unternehmen fremdbetrieben werden (vgl. zu § 7 PMG: 319 der Beilagen XXIV. GP - Regierungsvorlage - Materialien, S. 6)

- § 8 PMG normiert die Mindestöffnungszeiten eigen- und fremdbetriebener Poststellen auf in der Regel 20 Stunden an insgesamt 5 Tagen pro Woche und fordert das Vorhalten des gesamten Universaldienstangebots in den Poststellen.<sup>74</sup>
- § 9 PMG hat die maximale Distanz zu Postbriefkästen zum Inhalt.
- § 10 PMG regelt die in Österreich übliche 5-tägige Zustellung von Montag bis Freitag, mit Ausnahme der Zeitungen, die auch samstags ausgeliefert werden. Daneben ist in dünnbesiedelten Gebieten in Abstimmung mit den Empfängern die Briefzustellung an „Landabgabekästen“ zulässig.
- § 11 PMG macht detaillierte und anspruchsvolle Vorgaben über die Laufzeiten von nationalen und internationalen (eingehenden) Brief- und Paketsendungen.

Bezüglich der Frage der **Universaldiensterbringung** verfolgt die 3. Postrichtlinie des Jahres 2008 - im Gegensatz zu den beiden vorangegangenen Richtlinien - ein „anbieterneutrales“ Modell; d.h., die Mitgliedstaaten gewährleisten zwar die definierte Mindestversorgung mit Postdienstleistungen, müssen aber kein einzelnes Unternehmen als Universaldienstanbieter verpflichten. Wie die meisten der hier analysierten Länder hat auch Österreich die Option der Beauftragung eines Unternehmens mit der Universaldiensterbringung gewählt und weiterhin „die Österreichische Post als Universaldienstbetreiber benannt“ (§ 12 Abs. 1 PMG). Nach einer Übergangsfrist von 5 Jahren wird die Regulierungsbehörde überprüfen, ob auch andere Anbieter für die Erbringung des Universaldienstes in Frage kommen und ob für diesen (eher unwahrscheinlichen) Fall der Universaldienst öffentlich auszuschreiben ist, der dann nach einem wettbewerblichen Verfahren vergeben wird. Sollte die Aufteilung des Universaldienstes auf mehrere Anbieter für einzelne Regionen oder Leistungen aus Kostenaspekten die günstigere Variante sein, so kann der Universaldienst auch auf mehrere Unternehmen übertragen und die Österreichische Post davon entbunden werden (ebd). Neben den o.g. Verpflichtungen zur Leistungserbringung sind mit dem Universaldienstbetreiberstatus auch die Rechte zur Herausgabe von Briefmarken mit der Landesbezeichnung (§ 18 Abs. 2 PMG) sowie die Berechtigung zur unentgeltlichen Aufstellung von Postbriefkästen und sonstigen Bautätigkeiten für die Abholung, Zwischenlagerung und Zustellung von Postsendungen auf öffentlichem Grund bis zu einer Grundfläche von 2 Quadratmetern verbunden (§ 12 Abs. 3 PMG).

Zur **Finanzierung des Post-Universaldienstes** sieht das österreichische Postmarktgesetz ein Ausgleichsverfahren vor, wenn dem Anbieter des Universaldienstes trotz wirtschaftlicher Betriebsführung Nettokosten aus seiner Verpflichtung entstehen und diese eine unverhältnismäßig hohe Belastung für den Betreiber darstellen würden. Der unbestimmte Rechtsbegriff einer „unverhältnismäßigen finanziellen Belastung“ wird in der Gesetzesnorm selbst konkretisiert. Demnach ist dies der Fall, wenn die Nettokosten 2% der Gesamtkosten des Universaldienstbetreibers übersteigen, die dann auf Antrag zu erstatten sind (§13 Abs. 1 Satz 1+2 PMG). Der Gesetzgeber geht davon aus, dass 2%

---

<sup>74</sup> Dabei können die bereits jetzt bestehenden Poststellen mit einem geringeren Leistungsangebot und kürzeren Öffnungszeiten, wie sie zum Teil von Gemeindeämtern betrieben werden, aufrechterhalten werden, ihre Zahl darf aber 165, also einen Anteil von 10%, nicht übersteigen.

der Gesamtkosten der Österreichischen Post AG 30 Mio. Euro entsprechen und Nettokosten über diesem Betrag erstattungsfähig sind.<sup>75</sup> Mit der Definition der Nettokosten und ihres Berechnungsmodus folgt das Postmarktgesetz in § 15 nahezu wortgenau den Vorgaben der RL 2008/6/EG, Anhang 1, Teil B. Danach umfassen die Nettokosten der Universaldienstverpflichtung „alle Kosten, die mit der Erbringung des Universaldienstes verbunden und dafür erforderlich sind. Die Nettokosten des Universaldienstes sind als Differenz zwischen den Nettokosten des benannten Universaldiensteanbieters mit Universaldienstverpflichtung und desselben Postdiensteanbieters ohne Universaldienstverpflichtung zu berechnen.“<sup>76</sup>

Allerdings sind bei der Berücksichtigung der erforderlichen Nettokosten auch solche Kosten zu berücksichtigen, die dem Universaldiensteanbieter dadurch entstehen, dass ihm aufgrund gesetzlicher Vorgaben eine effiziente Unternehmensführung nicht möglich ist. Dazu zählen auch Kosten, die aus Verpflichtungen resultieren, die außerhalb dieses Gesetzes begründet werden und ein anderes, den Bestimmungen dieses Gesetzes unterliegendes Unternehmen als den Universaldienstbetreiber nicht treffen (§ 15 Abs. 1 Satz 4 PMG). Hierbei geht es im Wesentlichen um die vergleichsweise hohen Personalkosten für die auf Grundlage des Poststrukturgesetzes (PTSG) an die Österreichische Post AG zugewiesenen Beamten, wobei hier jedoch strittig sein kann, ob diese Kosten für die Universaldienstleistung auch tatsächlich im Sinne der RL 2008/6/EG „erforderlich“ sind (vgl. Feiel 2011, S. 438).

Die Erstattung entstehender Nettokosten aus der Universaldienstleistung erfolgt über einen Ausgleichsfonds. Dieser wird eingerichtet, wenn der Universaldienstbetreiber einen Antrag gemäß § 13 Abs. 2 PMG bei der Regulierungsbehörde gestellt hat. Gespeist wird dieser Fonds aus Beiträgen „der Betreiber von konzessionierten Postdiensten mit einem Jahresumsatz von mehr als einer Million Euro aus dieser Tätigkeit“. Da in Österreich lediglich Postdienstleistungen für Briefsendungen bis 50 Gramm einer Konzessionspflicht unterliegen, ist der Kreis der beitragspflichtigen Unternehmen nach dieser Vorschrift - auch im Vergleich zu den Regelungen anderer Länder - eng beschränkt. Der von jedem Teilnehmer zu zahlende Betrag bemisst sich nach dem Verhältnis seines Marktanteils im relevanten Markt der konzessionierten Postdienste ohne die Umsätze des Universaldienstbetreibers im Universaldienst (§ 14 Abs. 2 PMG). Die Gesetzesmaterialien stellen dabei klar: „Die Österreichische Post gilt als konzessionierter Diensteanbieter (§ 26 Abs. 2) und ist daher ebenfalls beitragspflichtig“.<sup>77</sup> Allerdings werden nur ihre Umsätze außerhalb der Universaldienstverpflichtung bei der Berech-

---

<sup>75</sup> 319 der Beilagen XXIV. GP - Regierungsvorlage - Materialien, S. 8, zu § 13

<sup>76</sup> Die Gesetzesmaterialien erläutern hierzu: „Die Berechnung der Nettokosten der Universaldienstverpflichtung erfolgt ausgehend von einem Szenario, bei dem der Postdiensteanbieter keine Universaldienstverpflichtung zu erfüllen hat und daher nur jene Leistungen in dem Umfang erbringt, die zum wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens beitragen bzw. wie sie auch ein rein kommerziell orientiertes Unternehmen erbringen würde. Die Nettokosten der Universaldienstverpflichtung werden sodann als die zusätzlichen (inkrementellen) Kosten ermittelt, die der Postdiensteanbieter durch die die sich aus der Universaldienstverpflichtung ergebenden zusätzlichen Leistungen zu erbringen hat.“ (319 der Beilagen XXIV. GP - Regierungsvorlage - Materialien, S. 8)

<sup>77</sup> 319 der Beilagen XXIV. GP - Regierungsvorlage - Materialien, S. 9 zu § 14

nung mit herangezogen, um dadurch zu vermeiden, dass letztlich der Universalanbieter allein den überwiegenden Teil der Nettokosten zu tragen hat. Dennoch wird in absehbarer Zukunft die Österreichische Post dasjenige Unternehmen sein, aus dessen Beiträgen sich ein ggf. einzurichtender Ausgleichsfonds in relevantem Anteil speisen wird. Somit hat der Universaldienstanbieter letztlich einen relevanten Anteil der Universaldienstkosten selbst zu tragen.

Die Prinzipien der **Entgeltregulierung für Universaldienstleistungen** sind in den §§ 21 und 22 PMG ausgeführt. Nach diesen Vorschriften „sollten die Entgelte für den Universaldienst so gestaltet sein, dass sie jedenfalls allgemein erschwinglich, kostenorientiert, transparent und nichtdiskriminierend sind“ (§ 21 Abs. 1 PMG).

Es gilt ein einheitliches, landesweites Entgelt für den Universaldienst, wobei individuelle Preisabsprachen und Sondertarife möglich sind (§ 21 Abs. 3 PMG). Kriterien und Höhe der Preisnachlässe im Rahmen solcher Preisabsprachen und Sondertarife müssen jedoch mit Ausnahme von Zeitungen und Zeitschriften der Regulierungsbehörde angezeigt und in geeigneter Form veröffentlicht werden. Die Regulierungsbehörde kann bei Feststellung eines Verstoßes gegen diese Grundsätze eine Stellungnahme des Anbieters einfordern (§ 21 Abs. 4 PMG) und den Anbieter im Rahmen dieses Verfahrens auffordern, die Entgelte für Universaldienstleistungen entsprechend anzupassen und diese Aufforderung im Internet zu veröffentlichen (§ 21 Abs. 5 PMG). Bleibt eine Preisanpassung innerhalb von zwei Wochen aus, „hat die Regulierungsbehörde das beanstandete Verhalten mit Bescheid zu untersagen und die Entgelte für unwirksam zu erklären“ (§ 21 Abs. 6 PMG). Die Preise außerhalb des konzessionspflichtigen Bereichs unterliegen damit einer ex-post-Kontrolle der Regulierungsbehörde. Die Preise für konzessionspflichtige Dienste (Briefsendungen mit einem Gewicht bis zu 50 Gramm: § 26 Abs. 1 PMG) dagegen sind Gegenstand einer ex-ante-Genehmigung durch die Regulierungsbehörde. Sie müssen dieser mindestens zwei Monate vorab mitgeteilt werden (vgl. § 22 Abs. 1 PMG) und dürfen nur wirksam werden, wenn die Regulierungsbehörde innerhalb dieses Zeitraums keine Einwände erhebt (§ 22 Abs. 2 PMG).

### **3.6.3 Marktzutritt**

#### 3.6.3.1 Autorisierung

Für den Marktzutritt sah das österreichische Postrecht bislang eine Autorisierung in Form einer Allgemeingenehmigung vor. § 16 Postgesetz (2006) stellte prinzipiell fest, „dass ... jedermann berechtigt (ist), außerhalb des reservierten Postdienstes (§ 6) Postdienste unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen anzubieten.“ Diesen Grundsatz hat das neu geschaffene Postmarktgesetz übernommen (§ 24 PMG); demnach haben Postdiensteanbieter lediglich gegenüber der Regulierungsbehörde die beabsichtigte Aufnahme ihrer Tätigkeit im Briefmarkt „anzuzeigen“ (§ 25 PMG).

Abweichend von dieser Generalklausel ist nach der vollständigen Marktöffnung jedoch eine Einzelgenehmigung („Konzession“) erforderlich, sofern der Anbieter „die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen für Dritte bis zu einem Gewicht von 50 g“ (§ 26 Abs. 1 PMG) plant, also im bisher der Österreichischen Post vorbehaltenen Marktsegment aktiv werden möchte. Ausnahmen von dieser „Konzessionspflicht“ sieht das Regelwerk für Dienstleistungen vor, die auch bislang nicht Bestandteil des reservierten Bereichs waren. Somit sind Postdienstleistungen nicht konzessionspflichtig, wenn ausschließlich abgehende grenzüberschreitende Briefsendungen befördert werden, es sich um Briefsendungen handelt, die einer anderen Sendung beigelegt sind und ausschließlich deren Inhalt betreffen (z.B. Rechnungen in Paketsendungen), Briefe per Kurier zugestellt werden oder inhaltsgleiche, adressierte Direktwerbung versandt wird (§ 26 Abs. 3 PMG). Solche Postdienste unterliegen lediglich der Anzeigepflicht gemäß § 25 PMG. Der „Universaldienstbetreiber bedarf keiner Konzession“, gilt aber dennoch als „Konzessionär“, da er mit seiner Verpflichtung zum Universaldienst auch Briefdienstleistungen im genehmigungspflichtigen Marktsegment anbietet (§ 25 Abs. 2 PMG).

Die Einzelgenehmigung wird als „Konzession“ auf schriftlichen Antrag durch die Post-Control-Kommission erteilt. Die Konzession ist zu erteilen, wenn der Antragsteller die für die Ausübung erforderliche Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde besitzt und zudem die bei der Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern angemessenen, in Österreich geltenden Arbeitsbedingungen, einschließlich der Entlohnung, einhält. Als angemessen gelten dabei solche Arbeits- und Entgeltbedingungen, die im jeweils anzuwendenden Kollektivvertrag festgelegt sind (§ 27 Abs. 2 Ziff. 1 + 2 PMG). Zudem macht die österreichische Gesetzesnorm detaillierte Vorgaben zur „Zuverlässigkeit“ und „Leistungsfähigkeit“ der Antragsteller, die in diesem Zusammenhang umfangreichen Nachweispflichten nachzukommen haben (§ 28 PMG).

Auch nach Erteilung der Genehmigung werden sämtlichen Postdiensteanbietern eine Reihe von Qualitätsverpflichtungen auferlegt; diese waren bereits teilweise im vorher geltenden Postgesetz (§16a) verankert. Nach den nun in § 32 PMG normierten Anforderungen haben die Konzessionäre dafür Sorge zu tragen, dass

- Sendungen und Mitarbeiter durch entsprechende Kennzeichnung und Dienstkleidung den jeweiligen Postanbietern zugeordnet werden können (Abs. 1),
- Postsendungen, die nicht zugestellt werden können, zur Abholung durch die Empfänger hinterlegt werden und der Ort der Hinterlegung nicht unangemessen weit von der Empfängeradresse entfernt sein darf (Abs. 2),
- ein Beschwerdemanagement eingerichtet wird (Abs. 3).

Neu hinzugekommen sind mit der Marktöffnung Qualitätsnormen in puncto Sendungslaufzeiten, die alle Postdienstleister für ihr Unternehmen festzulegen und einmal pro Jahr zu veröffentlichen haben. Dabei ist auf die im Postmarktgesetz genannten maximalen Sendungslaufzeiten „Bedacht zu nehmen“ (§ 32 Abs. 4 PMG).<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> So müssen alle Briefsendungen im Universaldienstbereich (also alle Briefe bis 2 Kilogramm, ohne Direktwerbesendungen) zu 90% am zweiten Tag nach der Einlieferung den Empfänger erreichen und die

### 3.6.3.2 Zugang zur Infrastruktur und zum Netzwerk des Incumbents

Im österreichischen Postmarktgesetz gibt es keine Regelung, die neuen Briefdiensten die Nutzung von Teilen des Postnetzwerks der Österreichischen Post auf einer gesicherten rechtlichen Grundlage ermöglicht. Der Zugang zu wichtigen Teilen der Postinfrastruktur ist jedoch (mittlerweile) gesetzlich festgelegt. So hat der Universaldienstbetreiber die Verwendung seiner Postleitzahlen anderen Postdiensten unentgeltlich zu gestatten (§ 36 Abs. 1 PMG), er hat den Zugang zu seinen Adressdaten für Weiterleitungen und Rücksendungen von Briefen auf nichtdiskriminierende Weise zu gewähren und schließlich ist allgemein der Zugang zu den Hausbriefkästen und Landabgabekästen sicherzustellen. Letzteres stellte bislang eines der größten faktischen Marktbarrieren für neue Anbieter in Österreich dar und war Gegenstand einer der postalischen Debatten, die in den zurückliegenden Jahren mit besonderer Intensität geführt wurden. Traditionell sind in Österreich die Briefkästen in Wohnanlagen verschlossen und verfügen über keine Einwurfschlitze und über keine von außen sichtbaren Namensangaben. Die Österreichische Post, auf deren Kosten diese Anlagen installiert wurden, verfügt für diese Brieffachanlagen über einen sogenannten „Z-Schlüssel“, mit dem die verschlossenen Briefkästen geöffnet und die Sendungen eingelegt werden können. Im Jahr 2005 waren von den drei Millionen Empfängerbriefkästen noch annähernd 1,75 Millionen auf dieser Art verschlossen und für alternative Postdienste nicht zugänglich (Ecorys 2005, S. 12). Bereits die Postgesetz-Novelle des Jahres 2003 sah 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 ...“ (§ 14 Abs. 3 Postgesetz 2003). Die Umstellung auf solche „wettbewerbsfreundlichen“ Briefkästen, sollte bis zum 1. Juli 2006 abgeschlossen sein, war aber u.a. aufgrund der damit verbundenen Kosten und wegen der im Falle einer Nichtumrüstung vorgesehenen Strafen stark umstritten. Letztlich gingen die damit verbundenen Rechtsstreitigkeiten bis vor den österreichischen Verfassungsgerichtshof, der am 25. April 2006 die gesetzlich fixierten Fristen der Umrüstung sowie die alleinige Verantwortlichkeit und Kostenübernahme der Gebäudeeigentümer hierfür aufgehoben hat. Die im damaligen Postgesetz vorgesehene Umrüstung auf Kosten der Hauseigentümer beurteilte das Gericht als unzulässigen Eingriff in deren Eigentumsrechte, da der gesetzlich verordnete Austausch nicht im öffentlichen Interesse liege, „sondern im Interesse (der) - teilweise miteinander konkurrierenden - Anbieter von Postdienstleistungen“. <sup>79</sup>

Im aktuellen Postmarktgesetz wurde nun ein modifiziertes Verfahren verankert, welches „eine über fünf Jahre gestreckte, verhältnismäßige Aufteilung der Kosten zwischen allen konzessionierten Anbietern vorsieht, dem Universaldienstbetreiber jedoch die Umrüstung und Vorfinanzierung auferlegt wird“. <sup>80</sup> Die Umrüstung muss bis zum

---

restlichen innerhalb von 6 Werktagen (ohne Samstag). Für Paketsendungen belaufen sich die Laufzeitvorgaben auf „Einlieferungstermin + 3 Arbeitstage“ für 85% der Pakete, die restlichen Pakete müssen innerhalb von 8 Werktagen den Empfänger erreichen.

<sup>79</sup> Entscheidung des österreichischen Verfassungsgerichtshof G 100/05-14 u.a.

<sup>80</sup> 319 der Beilagen XXIV. GP - Regierungsvorlage - Materialien, S. 12 (zu § 34)

31.12.2012 abgeschlossen sein, nach dem Austausch der Hausbrieffachanlagen gehen diese unentgeltlich in das Eigentum der Hausbesitzer über (§ 34 Abs. 8 PMG). Aufgrund der hohen Bedeutung dieser strittigen Frage widmet das Postmarktgesetz allein den „Hausbriefkästen und Hausbrieffachanlagen“ einen eigenen Paragraphen (§ 34), der in 10 Absätzen Abmessungen, Aufstellungsort und Zugang hierzu im Detail regelt. Angesichts der Relevanz eines diskriminierungsfreien Zugangs zu den Endkunden für alle Postdienste stellt sich angesichts der langen Übergangsfrist bis 01.01.2013 (§ 34 Abs. 8 PMG) die Frage, ob diese Vorgehensweise rechtskonform mit der Art. 11a der Richtlinie 2008/6/EG ist (Feiel 2011, S. 447). Aktuell sind nach Angaben der Österreichischen Post immer noch 40% der Hausbriefkästen verschlossen und für alternative Anbieter nicht zugänglich (Handelsblatt 2011). Mögliche Konkurrenten müssten demnach neue Briefanlagen aufbauen, um Österreich flächendeckend mit Briefen unter 50g Gewicht versorgen zu können. Das hat dem Wirtschaftsblatt zufolge dazu geführt, dass die Deutsche Post vorerst von ihrem Vorhaben, das österreichische Inntal über die Briefzentren in München mitzuversorgen, Abstand genommen hat (Wirtschaftsblatt 2010).

### 3.6.4 Berücksichtigung sozialer Aspekte

Die Berücksichtigung sozialer Aspekte bei der vollständigen Öffnung des österreichischen Postmarkts war ein gleichfalls kontrovers diskutiertes Thema.<sup>81</sup> Letztlich endete die politische Auseinandersetzung mit der gesetzlichen Verpflichtung für neue Anbieter, tarifvertragliche Regelungen für ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anzuwenden. Gemäß der Autorisierungsbestimmung des Postmarktgesetzes ist eine Konzession zu erteilen, „wenn der Antragsteller ... 2. bei der Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern angemessene, in Österreich geltende Arbeitsbedingungen einschließlich der Entlohnung einhält. Als angemessen gelten solche Arbeitsbedingungen einschließlich der Entlohnung, die im jeweils anzuwendenden Kollektivvertrag festgelegt sind“ (§ 27 Abs. 2 PMG). Die Verpflichtung auf die Anwendung kollektivvertraglicher Regelungen war laut der Gesetzesbegründung notwendig, „um mögliche soziale Benachteiligungen und eine Entlohnung merklich unter dem üblichen Niveau zu verhindern“.<sup>82</sup>

Es ist un schwer zu erkennen, dass sich der genannte Absatz des österreichischen Postmarktgesetzes am Vorbild des deutschen Postgesetzes aus dem Jahr 1997 orientiert. Dort sind in § 6 Abs. 3 verschiedene Gründe aufgezählt, bei denen die Erteilung einer Lizenz von der Regulierungsbehörde zu versagen sei und zwar u.a. dann, wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, nicht unerheblich unterschreitet.“ Im Gegensatz zum deutschen Vorbild subsumiert das österreichische Regelwerk unter Arbeitsbedingungen jedoch ausdrücklich die Entlohnung und bezieht sich auch explizit auf

---

<sup>81</sup> Dazu sowie im Weiteren vgl. Berger 2012

<sup>82</sup> 319 der Beilagen XXIV. GP - Regierungsvorlage - Materialien, S. 11 zu § 27 Abs. 2

die Anwendung der im Bereich von privaten Postdienstleistungen geltenden Tarifverträge.

Österreich ist das einzige unter den hier untersuchten Ländern, welches im Zuge der Umsetzung der dritten Postdienstrichtlinie von dem dort verankerten Recht Gebrauch gemacht hat, die Bewilligung einer Genehmigung von den in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Arbeitsbedingungen abhängig zu machen bzw. eine Verpflichtung zu deren Einhaltung aufzuerlegen (Art. 9 Abs. 2 RL 2008/6/EG). In Deutschland besteht eine solche formale Verpflichtung bereits seit 1998.

Konzessionär	Angewandter Tarifvertrag	Konzessionserteilung am:
<b>RS-Zustellservice</b>	Kollektivvertrag für Handelsarbeiter/innen	24.01.2011
<b>Hurtigflink Zeitungs- und Werbemittel Verteilungsges.m.b.H</b>	Kollektivvertrag für Arbeiter im Handwerk und Gewerbe in der Dienstleistung; Kollektivvertrag für Angestellte im Handwerk, im Gewerbe, in der Dienstleistung sowie in Information und Consulting	16.05.2011
<b>Feibra GmbH (Tochter ÖP)</b>	Kollektivvertrag für HandelsarbeiterInnen; Kollektivvertrag der Fachgruppe „Werbung und Marktkommunikation“	16.05.2011
<b>Medienvertrieb OÖ GmbH</b>	unterliegt keinem Kollektivvertrag, lehnt sich aber an Kollektivvertrag für Handelsangestellte und Handelsarbeiter an	19.09.2011
<i>Quelle: Post-Control-Kommission (<a href="http://www.rtr.at/de/post/Entscheidungen">http://www.rtr.at/de/post/Entscheidungen</a>), eigene Darstellung, Input Consulting GmbH</i>		



Nach bisheriger Praxis lässt sich die Post-Control-Kommission vor der Konzessionserteilung die in den Unternehmen geltenden Tarifvereinbarungen vorlegen. Dabei wenden die bislang vier Konzessionäre in Österreich folgende kollektivvertragliche Regelungen für die Bezahlung ihrer Beschäftigten an, die allesamt deutlich unter dem Tarifniveau der Österreichischen Post liegen.

## 3.7 Schweden

### 3.7.1 Marktöffnung

Schweden hat den Postmarkt bereits zu Beginn des Jahres 1993 vollständig geöffnet. Das bis dahin bestehende Monopol der schwedischen Post („Postverket“, heute: „Posten AB“) wurde abgeschafft.

### 3.7.2 Post-Universaldienst

Der **Umfang des Post-Universaldienstes** blieb in Schweden bis auf redaktionelle Änderungen mit dem am 1. September 2010 in Kraft getretenen neuen Postgesetz („Postlag 2010“) unverändert (Copenhagen Economics 2011, S. 248). Aus § 1 in Verbindung mit § 3 des Postgesetzes von 1993 („Postlag 1993“) und Kapitel 3 § 1 in Verbindung mit Kapitel 1 § 2 umfasst der schwedische Post-Universaldienst folgende Dienstleistungen:

- Briefsendungen, die als in einem Umschlag befindliche, adressierte Sendungen definiert werden, bis zu einem Gewicht von 2 Kilogramm. Zu den Briefsendungen zählen auch Postkarten und ähnliche Sendungen;
- andere adressierte Postsendungen (Paketsendungen) bis zu einem Gewicht von 20 Kilogramm.

Zudem verlangt § 1 Postlag 1993 und Kapitel 3 § 1 Abs. 4 Postlag 2010 die Möglichkeit, Sendungen als Wert- oder Einschreibesendungen zu verschicken.

Die wesentlichen Vorgaben zur **Qualität des Universaldienstes** sind in Kapitel 3 § 1 Abs. 1 - 3 Postlag 2010 definiert und werden im Rahmen der Lizenzverordnung dem Universaldiensteanbieter auferlegt:

- die Abholung und Zustellung von Postsendungen soll an jedem Werktag, aber nicht weniger als an fünf Tagen in der Woche erfolgen;
- die Dichte der Zugangsstellen zum Postnetz soll den Bedürfnissen der Nutzer entsprechen;
- die Bestimmungen zur Laufzeit, die von der Regierung oder einer Autorität, die von der Regierung benannt wird, ausgegeben werden, sind einzuhalten.

In ländlichen Gegenden kann Posten AB in Abstimmung mit den betroffenen Haushalten die Post an weniger als fünf Werktagen durch einen speziellen mobilen Postdienst (Subunternehmer) oder an einen Sammelbriefkasten zustellen (PTS 2011, S. 36). Im Jahr 2010 waren 986 Einwohner von dieser Ausnahmeregelung betroffen (ebd.). Die Dichte der Zugangsstellen zum Postnetz ist in Schweden nicht Gegenstand detaillierter Vorgaben. Nach der aktuellen Lizenzverordnung der Posten AB sollen aber die Briefkästen und Poststellen im Vergleich zum Vorjahr unverändert bleiben (Begründung in 1.2 Lizenzverordnung Posten AB).

In der Lizenzverordnung der Posten AB sind die Bestimmungen zu den vorgegebenen Laufzeiten ausgeführt. Demnach müssen mindestens 85% der Briefe, für die vom Absender das Porto für die Zustellung über Nacht entrichtet wurde, auch tatsächlich am nächsten Werktag innerhalb Schwedens zugestellt werden, mindestens 97% innerhalb von drei Werktagen (1.3 Lizenzverordnung Posten AB).

Im Gegensatz zu allen anderen im Rahmen der vorliegenden Arbeit untersuchten Regelungen in anderen EU-Mitgliedstaaten sieht das schwedische Postgesetz keine **Finanzierung des Universaldienstes**<sup>83</sup> vor. Prinzipiell kann zwar die Erbringung des Universaldienstes oder von Teilen davon öffentlich ausgeschrieben werden, aber eine Kompensation möglicher Netto-Kosten ist in Schweden nicht möglich

Im schwedischen Postgesetz ist die **Entgeltregulierung des Universaldienstes** in Kapitel 3 § 2 geregelt. Die allgemeinen Grundsätze, denen die Portogestaltung in Schweden folgen muss, orientieren sich an Artikel 12 der EU-Postdiensterrichtlinie. Demnach sind die Portopreise im Rahmen der Universaldienstleistung kostenorientiert, transparent, nicht-diskriminierend und auf die Effizienz der Dienstleistungen auszurichten. Was dies bedeutet, ist in der aktuellen Lizenzverordnung mit Posten AB in Abschnitt 1.4 ausgeführt. Um Einfluss auf die Preisgestaltung von Universaldienstleistungen zu erlangen und folglich dafür zu sorgen, dass mögliche Preissteigerungen nicht in unzumutbarem und unangemessenem Maße vorgenommen werden, ist es der schwedischen Regierung durch Kapitel 3 § 3 Postlag 2010 möglich, Obergrenzen für Universaldienstleistungen vorzuschreiben. Da in Schweden lediglich die Posten AB mit der Universaldienstverpflichtung betraut ist, ist Posten AB das einzige Unternehmen, das gegenüber der Regulierungsbehörde hinsichtlich der Preisgestaltung im Rahmen der Universaldienstleistung berichtspflichtig ist.

Einzelsendungen, die Bestandteil des Universaldienstes sind, müssen landesweit zu einheitlichen Preisen befördert werden (Kapitel 3 § 1 Abs. 5 Postlag 2010).

Die Entgeltregulierung erfolgt in Schweden als Vorab-Genehmigung. Die Lizenzverordnung (1.5 und 1.6 Lizenzverordnung Posten AB 2011) verpflichtet Posten AB, der Regulierungsbehörde die Portopreise wie auch andere Konditionen (z.B. Großkundenrabatte) mitzuteilen und diese im Internet zu veröffentlichen. Werden Kunden andere Konditionen als die auf der Homepage von Posten AB benannten gewährt, so ist dies gleichfalls der Regulierungsbehörde mitzuteilen (1.6 Lizenzverordnung Posten AB 2011). Die strenge Kontrolle wird mit den Grundsätzen der Preisgestaltung begründet (siehe Begründung in 1.6 Lizenzverordnung Posten AB). Posten AB hat 2010 dem Bericht der PTS (2011, S. 21f) zufolge gegen diese Auflagen der Lizenz, die bereits Bestandteil der Lizenzverordnung Posten AB 2010 waren, geklagt. Die Klage wurde von einem Verwaltungsgericht abgewiesen, über die eingelegte Berufung von Posten AB wurde noch nicht entschieden.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> vgl. Copenhagen Economics 2011, S. 248., WIK 2011a, S. 51 sowie die schriftliche Auskunft der Regulierungsbehörde PTS vom 18.04.2012

<sup>84</sup> Schriftliche Auskunft der Regulierungsbehörde PTS vom 17.04.2012

### 3.7.3 Marktzutritt

#### 3.7.3.1 Autorisierung

Der Zutritt zu bestimmten Segmenten des Postmarkts bedarf in Schweden einer entsprechenden staatlichen Erlaubnis. In der Kategorisierung der EU-Richtlinien ist das schwedische Autorisierungsregime dem Konzept der „Einzelgenehmigung“ zuzuordnen.

Das neue schwedische Postgesetz bestimmt, dass für die entgeltliche Abholung, die Sortierung, der Transport und die Zustellung von Briefsendungen eine entsprechende Lizenz erforderlich ist (Kapitel 1 § 2 Postlag 2010). Die Lizenzpflicht bleibt damit in Schweden auch unter dem neuen Postgesetz - vergleichbar mit Deutschland - auf den Briefmarkt beschränkt; das Angebot anderer Postdienstleistungen außerhalb des Briefsegments steht nicht unter staatlichem Erlaubnisvorbehalt (Leitfaden Lizenzantrag der PTS).

Eine Lizenz darf nur dann erteilt werden, wenn absehbar ist, dass das Postunternehmen die Qualitätsvorgaben erfüllen kann. Auch der Universaldienstanbieter muss eine Lizenz beantragen (Kapitel 2 § 4 Postlag 2010). Die Lizenzbedingungen werden durch die Regierung oder eine Behörde, die durch die Regierung benannt wurde, festgelegt (Kapitel 2 § 4 Postlag 2010) und gelten nur für einen begrenzten Zeitraum (Kapitel 2 § 5 Postlag 2010), wohingegen die Lizenzen selbst unbefristet gelten.

Als allgemeine Befähigungsvoraussetzung wird, wie im vorangegangenen Postgesetz auch, von den Lizenznehmern verlangt, Postgeschäfte mit einem vernünftigen Mindestmaß an Zuverlässigkeit zu betreiben und die Integrität der Sender und Empfänger zu gewährleisten (Kapitel 2 § 6 Postlag 2010).

Das Antragsverfahren ist vergleichsweise einfach und im Leitfaden der Regulierungsbehörde PTS beschrieben. Interessierte Unternehmen müssen lediglich wenige Angaben machen und dem Antrag einen Auszug aus dem Handelsregister oder eine bestehende Lizenz für das Anbieten von Postdienstleistungen (im Original und in englisch) anfügen. Auf der Basis dieser Informationen entscheidet PTS darüber, ob dem Antrag grundsätzlich stattgegeben wird. Es schließt sich ein Verfahren an, in dem geprüft wird, ob die Voraussetzungen der Unternehmen den rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen. Der Antrag selbst ist kostenfrei, lizenzierte Unternehmen müssen jedoch eine Gebühr als Beitrag zur Finanzierung der Regulierungsbehörde bezahlen. Die Höhe richtet sich nach der Anzahl der zugestellten Briefsendungen. Ende des Jahres 2011 waren 31 Unternehmen lizenziert. Wie bereits im vorangegangenen Postgesetz von 1993, verfügt die Regulierungsbehörde auch unter dem neuen Postgesetz über Aufsichts- und Kontrollrechte gegenüber den Lizenznehmern (Kapitel 4 § 13 Postlag 2010) und kann von diesen Informationen und Dokumente einfordern und auch deren Geschäftsräume inspizieren (Kapitel 4 § 14 Postlag 2010). Die Regulierungsbehörde kann eine Lizenz widerrufen, wenn (Kapitel 4 § 20 Postlag 2010)

1. der Lizenznehmer seine Auflagen im Sinne dieser Verordnung oder mit dieser Verordnung in Zusammenhang stehender Regularien oder Bedingungen nicht erfüllt,
2. der Lizenznehmer in den vergangenen sechs Monaten keine Post befördert hat,
3. der Lizenznehmer dies wünscht,
4. der Lizenznehmer insolvent ist.

Die Regulierungsbehörde kann im Rahmen dieser Bestimmungen auch eine Verwarnung aussprechen, statt die Lizenz sofort zu entziehen. Wenn die Lizenz widerrufen wurde, entscheidet die Regulierungsbehörde darüber, wie weiter verfahren wird.

Die Auflagen, die im Zusammenhang mit der Lizenzvergabe auf der Grundlage des neuen Postgesetzes gemacht werden können, sind nicht ganz deckungsgleich mit denen im alten Postgesetz. Gemäß Kapitel 2 § 4 Postlag 2010 können die Lizenznehmer verpflichtet werden,

1. den Vorgaben in § 6 (Anm. der Verfasser: zuverlässige und den Schutz der Integrität von Absendern und Empfängern sicherstellende Postbeförderung, Umgang mit beschädigten oder verloren gegangenen Postsendungen) nachzukommen,
2. einen Universaldienst oder Teile davon anzubieten, wie er in Kapitel 3 §§ 1 und 2 beschrieben wird,<sup>85</sup>
3. jährlich Informationen über die Anzahl und den Umgang mit Beschwerden zu veröffentlichen,
4. die speziellen Bedürfnisse behinderter Menschen zu berücksichtigen,
5. in Krisenzeiten den Erfordernissen der Landesverteidigung Rechnung zu tragen.

Mit Ausnahme der Lizenz von Posten AB als Universaldienstanbieter sehen alle anderen Lizenzen identische Bedingungen vor, die sich jeweils auf Informationspflichten gegenüber der Regulierungsbehörde, Qualitätsstandards, den Umgang mit unzustellbaren Briefen und mit Kundenbeschwerden beziehen (vgl. Lizenzkonditionen für postalische Dienstleistungen auf der Homepage der Regulierungsbehörde PTS).

### 3.7.3.2 Zugang zur Infrastruktur und zum Netzwerk des Incumbents

Nach Abschaffung des reservierten Bereichs enthielt das schwedische Postrecht für längere Zeit keinerlei Bestimmungen zur Regulierung von Teilleistungen und Marktzutrittsschranken, was zahlreiche Auseinandersetzungen zwischen Posten AB und ihren Konkurrenten zur Folge hatte (vgl. Input Consulting 2006a, S. 134).

Bereits das schwedische Postgesetz 1993 enthielt Regelungen hinsichtlich der Nutzung von Postleitzahlensystemen, des Zugangs zu eigenen Postfachanlagen und des Umgangs mit Adressinformationen (vgl. Input Consulting 2006a, S. 134). Im neuen Postgesetz heißt es diesbezüglich in Kapitel 4 § 1 Postlag 2010 lediglich, dass es in Schweden ein Postleitzahlensystem geben muss. Die Regierung oder die Regulierungsbehörde benennt

---

<sup>85</sup> Auch wenn die Universaldienstverpflichtung nach schwedischem Postrecht prinzipiell allen Lizenznehmern auferlegt werden könnte, enthält derzeit allein die Lizenz des Incumbents Posten AB entsprechende Auflagen.

einen Lizenznehmer, der zur Administration der Postleitzahlen herangezogen wird. Bisher obliegt diese Aufgabe durchgehend dem Incumbent Posten AB. Dieser ist nach Kapitel 4 § 2 Postlag 2010 zudem verpflichtet, anderen Postunternehmen auf Anfrage Postleitzahlen für die Adressierung von eigenen Postfächern zur Verfügung zu stellen. Kapitel 4 § 5 Postlag 2010 enthält zudem die Verpflichtung aller Lizenznehmer, anderen Anbietern Zugang zu den „Zustelleinrichtungen“ (z.B. Postfächer) zu ermöglichen. Die Lizenznehmer müssen überdies sicherstellen, dass Postsendungen bis 2 Kilogramm nachgesendet werden können, auch wenn sich die Adressen außerhalb des Zustellgebiets des Lizenznehmers befinden (Kapitel 4 § 6 Postlag 2010).

Die exakten Zugangsbedingungen sowie die Preise für die Nutzung des Postleitzahlensystems, den Zugang zu Zustelleinrichtungen und die Beförderung von Nachsendungen sind von den beteiligten Unternehmen auszuhandeln, wobei die Konditionen wettbewerbsneutral und diskriminierungsfrei gestaltet sein müssen. Einen verpflichtenden Zugang zum Postnetzwerk des ehemaligen Monopolisten sieht das schwedische Postgesetz nicht vor. Auch bietet Posten AB keine öffentlich zugänglichen Produkte für die Einlieferung von Briefsendungen bei Abgangsbriefzentren, Eingangsbriefzentren und den Zustellstützpunkten an (vgl. hier und im Folgenden WIK 2010a, S. 54f). Es ist demnach lediglich über individuelle Vereinbarungen mit Posten AB möglich, Briefsendungen in das Zustellnetz der Posten AB einzuspeisen. Ein Konsolidierermarkt ist in Schweden offenbar nicht vorhanden, öffentliche Informationen über Preise und Nutzung von Teilleistungen gibt es nicht.

### **3.7.4 Berücksichtigung sozialer Aspekte**

Das schwedische Postgesetz des Jahres 1993 und auch das novellierte Regelwerk des Jahres 2010 sahen keine besonderen regulativen Maßnahmen zur Verfolgung sozialer Ziele vor. Mit der vollständigen Marktöffnung im Jahre 1993 waren keine negativen Auswirkungen auf die Löhne und die Arbeitsbedingungen des Incumbents Posten AB und seines stärksten Konkurrenten, City Mail, verbunden. Dies ist im Wesentlichen auf das in Schweden tief verwurzelte System der Arbeitsbeziehungen zurückzuführen, welches kaum unregulierte Bereiche entstehen lässt (vgl. Copenhagen Economics 2010, S. 10). So waren seit der Marktöffnung die Arbeitsbedingungen bei den neuen Anbietern auf einem ähnlich hohen Niveau wie beim Incumbent tarifvertraglich vereinbart (vgl. Input Consulting 2006b, S. 92). Seit Kurzem besteht ein Tarifvertrag für alle Postunternehmen in Schweden, der die Arbeits- und Bezahlungsbedingungen für die gesamte Briefbranche einheitlich regelt.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Telefonische Auskunft des Dachverbandes der europäischen Dienstleistungsgewerkschaften, UNI Europa, vom 04.04.2012

## 3.8 Spanien

### 3.8.1 Marktöffnung

Spanien gehört zu denjenigen Ländern in der Europäischen Union, die ihren Briefmarkt bereits in der Vergangenheit weit über die Vorgaben der EU-Richtlinien hinaus liberalisiert haben. Bereits seit 1964 ist der innerstädtische Briefverkehr wettbewerblich geöffnet, die Beförderung von internationalen sowie über die Stadtgrenzen hinaus gehenden Briefsendungen („inter-urbano“) mit einem Gewicht bis zu 50 Gramm und dem zweieinhalbfachen Basistarif und die Zustellung von Postanweisungen war bis zum 31.12.2010 dem Universaldienstanbieter Correos vorbehalten. Exklusive Rechte besaß Correos zudem bei der Beförderung von schriftlichen Anträgen, Texten und Communiqués der Bürger an öffentliche Verwaltungsorganisationen (§ 18 Abs. 1 Gesetz 24/1998). Fristgemäß trat zur Umsetzung der Vorgaben der dritten Postdiensterrichtlinie am 01.01.2011 das Gesetz Nr. 43/2010 vom 30. Dezember 2010 über den Post-Universaldienst, Verbraucherrechte und den Postmarkt in Kraft, in dem der freie Wettbewerb als grundlegende Prämisse der Erbringung von Postdienstleistungen in Spanien festgeschrieben ist (§ 37.1 Gesetz 43/2010). Somit wurden mit der Postgesetz-Novellierung in Spanien die o.g. reservierten Bereiche für den Universaldienstanbieter aufgehoben, die Beförderung von brieflichen Mitteilungen an die öffentliche Verwaltung bleibt jedoch weiterhin dem staatlichen Postunternehmen Correos vorbehalten.

### 3.8.2 Post-Universaldienst

Die Präambel, Abschnitt I, zu Gesetz 43/2010 hebt als Gesetzeszweck die Sicherung des Rechtes der Bürger auf einen landesweit angebotenen, qualitativ hochwertigen und effizienten Post-Universaldienst hervor, der, ausreichend finanziert, durch das staatliche Unternehmen Correos y Telégrafos S.A. erbracht wird. Wie eine Reihe anderer EU-Länder macht somit auch Spanien von der gemäß EU-Richtlinie 2008/6/EG zulässigen Möglichkeit Gebrauch, nach Ende des Briefmonopols weiterhin ein Unternehmen auf die **Erbringung des Universaldienstes** zu verpflichten. In der ersten Zusatzverpflichtung im Anhang zum Gesetz 43/2010 wird Correos für den Zeitraum von 15 Jahren als Universaldienstanbieter benannt, der den gesetzlich festgeschriebenen Universaldienst sicherzustellen hat. Das vollständig in Staatsbesitz befindliche Unternehmen hat - so die Gesetzesnorm - seine strategischen Planungen, das Management und die Geschäftstätigkeit an diese Verpflichtung anzupassen. Die genauen Rechte und Pflichten werden in einem Vertrag („Contrato Regulador“) zwischen dem Universaldienstanbieter und den zuständigen Ministerien geregelt; die vertragliche Regelung wird in einem 5-jährigen Abstand überprüft. Neben der Pflicht zur Erbringung des festgelegten Universaldienstes verbindet sich der Universaldienstleister-Status auch mit einer Reihe von Rechten, wie der Unternehmensbezeichnung „Correos“ (Post), der Herausgabe von Briefmarken mit der Landesbezeichnung und der Verwendung des Postsymbols (Posthorn und königliche

Krone), der Nutzung öffentlichen Grunds für die Installation von Postbriefkästen etc. sowie des Zugangs zu Räumlichkeiten der Eisenbahn, der Häfen und der Flughäfen, sofern dies für die Erbringung des Post-Universaldienstes erforderlich ist (§ 33 Gesetz 43/2010).

Die Regelungen zum Post-Universaldienst befinden sich im Abschnitt III des aktuellen spanischen Postgesetzes. Sein **Umfang** bestimmt sich in § 21 Gesetz 43/2010 gemäß den Vorgaben der EU-Richtlinien auf Postsendungen bis 2 Kilogramm, Paketsendungen bis 20 Kilogramm sowie Wert- und Einschreibedienste. Zum Universaldienst gehören auch grenzüberschreitende Werbesendungen, die Beförderung von Büchern, Zeitungen und Zeitschriften, sofern diese den genannten Gewichtsgrenzen entsprechen. Im Vergleich zur bisherigen Regelung hat der spanische Gesetzgeber den Universaldienstumfang bei Paketsendungen von 10 auf 20 Kilogramm erweitert, was nach den EU-Vorgaben zulässig ist, von der spanischen Wettbewerbsbehörde jedoch als nicht vereinbar mit dem Geist der EU-Liberalisierungspolitik und dem Ziel der Beschränkung des Universaldienstumfangs auf das zur Postversorgung unbedingt erforderliche Maß kritisiert wird (CNC 2011, S. 36f.). Aus dem Universaldienstleistungsangebot wurden dagegen die Postanweisungen gestrichen, die nicht zum erforderlichen Mindestangebot nach EU-Recht gehören.

Als **qualitative Anforderung** an den Universaldiensterbringer bestimmt § 23 Gesetz 43/2010 das mindestens werktägliche Einsammeln und Zustellen von Briefsendungen von Montag bis Freitag, welches generell auch in ländlichen Gebieten und ungeachtet der Bevölkerungsdichte zu erfolgen hat. Zudem sind ausreichende Zugangspunkte zum Postnetz (Postfilialen, Postagenturen, Postbriefkästen) anzubieten, die auch für behinderte Menschen sowie für Menschen mit eingeschränkter Mobilität erreichbar und zugänglich sein müssen. Abweichungen von den Qualitätsanforderungen sind im spanischen Postrecht (§ 24 Gesetz 43/2010) bei Vorliegen besonderer Umstände oder geografischer Bedingungen mit Genehmigung der Regulierungsbehörde CNSP („comisión nacional del sector postal“) möglich. Dazu gehören insbesondere Ausnahmen von der obligatorischen Hauszustellung in Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte, allerdings ist dies nicht zulässig in ländlichen Gebieten.<sup>87 88</sup> Detaillierte Qualitätsvorgaben, u.a. auch die Bestimmungen zur maximalen Laufzeit von Brief- und Paketsendungen, wer-

---

<sup>87</sup> Zu den dünn besiedelten Gebieten zählen beispielsweise die Küstenregionen, diese gehören jedoch nicht zum ländlichen Raum.

<sup>88</sup> In einer Bewertung des neuen spanischen Postgesetzes kritisiert die nationale Wettbewerbsbehörde die hierin enthaltenden Inkonsistenzen hinsichtlich der Universaldienstqualität. Während die gesetzlichen Vorgaben kein Abweichen von den Hauszustellung in ländlichen Gebieten zuließen, akzeptiere der Gesetzgeber das Verfehlen der normierten Qualitätskriterien bei Vorliegen besonderer Umstände und geografischer Besonderheiten und verlange zudem die Anpassung des Universaldienstes an die Bedürfnisse der Nutzer. Nach Ansicht der Wettbewerbsbehörde bevorzuge dies Bewohner ländlicher Gebiete im Vergleich zu Bewohnern anderer weniger dicht besiedelter Gebiete (u.a. an den Küsten) und es verursache in den ländlichen Regionen hohe Kosten beim Universaldienst und beeinträchtige damit die Wettbewerbsfähigkeit des Universaldiensteanbieters in anderen Bereichen (CNC 2011, S. 38)



den im „Plan zur Erbringung des Post-Universaldienstes“ („Plan des Prestacion“) gem. § 22.3 Gesetz 43/2010 festgelegt.<sup>89</sup>

Der Erbringer von **Universaldienstleistungen** hat generell einen Anspruch auf die Erstattung der damit verbundenen **Nettokosten**. Diese werden einmal pro Jahr von der Regulierungsbehörde überprüft. Das in § 27.2 Gesetz 43/2010 erläuterte Berechnungsverfahren wurde im Wortlaut der Richtlinie 2008/6/EG (Anhang I, Teil B) entnommen. Demnach sind Nettokosten der Universaldienstverpflichtungen als „Differenz zwischen den Nettokosten eines benannten Universaldiensteanbieters mit Universaldienstverpflichtungen und desselben Postdiensteanbieters ohne Universaldienstverpflichtungen zu berechnen“. Dabei sind - wie auch die Richtlinie verlangt - alle mit der Erbringung des Universaldienstes einhergehenden immateriellen und marktrelevanten Vorteile, der Anspruch auf einen angemessenen Gewinn sowie die Anreize für Kosteneffizienz zu berücksichtigen. Den genauen Berechnungsmodus legt der erwähnte Plan nach § 22.2 Gesetz 43/2010 fest.

Nettokosten aus der Universaldienstverpflichtung sollen dem betroffenen Unternehmen in Übereinstimmung mit den Vorgaben der EU-Richtlinie 2008/6/EG jedoch nur dann erstattet werden, wenn sie für dieses eine unverhältnismäßige Belastung darstellen. Die spanische Regulierungsbehörde legt auf Basis eines Berichts des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen den Umfang der unverhältnismäßigen Belastung aus der Universaldienstleistung fest. Dabei müssen die errechneten Nettokosten um solche Kosten reduziert werden, welche sich aus der Verfehlung festgelegter Effizienzziele des Universaldiensteanbieters ergeben (§ 28 Gesetz 43/2010). In den Begleittexten zum Gesetzesentwurf wird davon ausgegangen, dass aufgrund der speziellen geografischen Bedingungen, des geringen Sendungsvolumens, des Universaldienstumfangs und der Effizienz des Universaldiensteanbieters in Spanien ein Ausgleich der Nettokosten gerechtfertigt sei. Die Nettokosten werden hierbei auf einen Betrag zwischen 200 und 240 Mio. Euro pro Jahr geschätzt (CNC 2011, S. 41).

Der spanische Gesetzgeber hat als Ausgleichsmechanismus für die Universaldienstfinanzierung ein Mischmodell gewählt. Dieses kombiniert die mögliche Aufteilung der Universaldienstkosten zwischen den Anbietern von Postdienstleistungen und die Option zum Ausgleich erstattungsfähiger Kosten aus öffentlichen Mitteln. Der hierfür einzurichtende Ausgleichsfonds speist sich demzufolge sowohl aus Beiträgen der Postunternehmen als auch aus staatlichen Zahlungen und schließlich zu einem eher geringen Anteil aus den Zinserträgen des Fondsvermögens (§ 29.1 Gesetz 43/2010).<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Dieser Plan enthält die Bedingungen, unter welcher der Universaldienst zu erbringen ist, u.a. die anzuwendenden Qualitätskriterien in weniger dicht besiedelten Regionen, Laufzeitvorgaben für Brief- und Paketsendungen, die Berechnungsverfahren zur Ermittlung der Nettokosten des Universaldienstes, das System der Universaldienstfinanzierung und in welchem Umfang der Staat zur Finanzierung des Universaldienstes beizutragen hat. Der Plan wird auf Grundlage eines Berichtes der Regulierungsbehörde und des Obersten Rates für Post („Consejo Superior Postal“) von der Regierung erstellt (CNC 2011, S. 38f.).

<sup>90</sup> Bereits im bis 2010 geltenden Postgesetz 24/1998 war eine, in der Praxis jedoch nicht angewandte Regelung enthalten, nach der die Inhaber einer Einzelgenehmigung zur Finanzierung der Kosten des Uni-

Der Staat beteiligt sich durch Zuschüsse zum Finanzfonds im Einklang mit dem „Plan zur Erbringung des Universaldienstes“ in der im Staatshaushalt budgetierten Höhe (§ 30 Gesetz 43/2010). Die Zahlungen der Postunternehmen regelt § 31 Gesetz 43/2010. Demnach besteht eine Beitragspflicht zum Finanzfonds für alle lizenzierten Unternehmen, die Postdienstleistungen innerhalb des Universaldienstes erbringen, sofern ihr Umsatz in diesem Bereich 50.000 Euro pro Jahr übersteigt. Die Abgabepflicht umfasst auch den Universaldienstanbieter Correos. Da alle Unternehmen, die Dienstleistungen innerhalb des Universaldienstspektrums anbieten, lizenzpflichtig im Sinne eines Einzelgenehmigungsverfahrens sind, ist der Kreis der beitragspflichtigen Unternehmen relativ weit gezogen. Obwohl der Gesetzestext dies nahelegt, umfasst die Beitragspflicht nicht Paketdienstleister, die zwar Dienste innerhalb des Universaldienstes anbieten, aber regulatorisch dem Transportgewerbe zugeordnet sind und vom Postgesetz nicht erfasst werden.<sup>91</sup> Bemessungsgrundlage für die zu zahlenden Beiträge ist der Netto-Umsatz,<sup>92</sup> den das Unternehmen innerhalb des lizenzpflichtigen Bereiches pro Jahr erwirtschaftet. Sofern das Haushaltsgesetz nichts anderes vorsieht, hat jedes beitragspflichtige Unternehmen 0,5% seines jährlichen Netto-Umsatzes an den Fonds abzuführen - unabhängig davon, ob im jeweiligen Jahr eine Erstattung von Nettokosten an den Universaldienstleister erfolgt oder nicht.<sup>93</sup> Ausgenommen von der Beitragspflicht sind Unternehmen, denen eine Universaldienstverpflichtung gemäß § 43.2a auferlegt wurde. (§ 31 Gesetz 43/2010). Zudem hat jedes Unternehmen für die Erteilung einer Einzellizenz im Postmarkt eine einmalige Gebühr von 1.500 Euro zu bezahlen, welche auch zum Ausgleich der Universaldienstkosten herangezogen wird.

Dem spanischen Postmarktgesetz zufolge müssen die **Preise für Universaldienstleistungen** erschwinglich, transparent und nichtdiskriminierend sein (§ 34 Abs. 1 Gesetz 43/2010). Zudem sollen sie sich an den aktuellen Kosten orientieren (ebd.). Die Anbieter müssen die Regulierungsbehörde darüber hinaus drei Monate vor Inkrafttreten neuer Preise und möglicher Änderungen der Preise informieren (§ 34 Abs. 2 Gesetz 43/2010). Sollten die neuen Preise bzw. Änderungen nicht dem Grundsatz der Erschwinglichkeit, der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und/oder Kostenorientierung entsprechen, hat die Regulierungsbehörde dem Anbieter 15 Tage zur Stellungnahme einzuräumen und schließlich eine Entscheidung über den entsprechenden Sachverhalt zu treffen (ebd.). Die Portopreise müssen auf der Webseite der Regulierungsbehörde und des Anbieters veröffentlicht werden (ebd.).

---

versaldienstes herangezogen werden können. § 33 dieser Gesetzesnorm sah vor, dass die Lizenzunternehmen 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 Universaldienstanbieter aus der Erbringung des Universaldienstes entsteht (vgl. Input Consulting 2006a, S. 144)

<sup>91</sup> Telefonische Auskunft der Gewerkschaft CCOO - Confederación Sindical de Comisiones Obreras vom 16.04.2012

<sup>92</sup> = Umsatzerlöse ohne Umsatz-/Mehrwertsteuer

<sup>93</sup> Der ursprüngliche Gesetzesentwurf sah eine Beitragspflicht der Postunternehmen in Höhe von 1,5% ihres Umsatzes vor, der Universaldienstanbieter war von der Beitragspflicht ausgenommen. Die Nutzer sollten dagegen in Form eines 2-prozentigen Aufschlags auf die Portopreise an den Kosten des Universaldienstes beteiligt werden (CNC 2011, S. 45).

Für Postdienstleistungen, die im Rahmen des Universaldiensts angeboten werden, kann die Regierungskommission für wirtschaftliche Angelegenheiten überdies auf der Basis eines Antrags des zuständigen Ministeriums und eines Berichts der Regulierungsbehörde Ober- und Untergrenzen für Preise festlegen, um die Einhaltung der Grundsätze der Portogestaltung, wie in § 34 Abs. 1 Gesetz 43/2010 dargestellt, sicherzustellen (§ 34 Abs. 4 Gesetz 43/2010). Von dieser Regulierung kann auch das landesweit einheitliche Porto für Universaldienstleistungen betroffen sein (ebd.).<sup>94</sup>

Sollten Vergünstigungen für Massensendungen im Rahmen des Universaldienstleistungsspektrums eingeräumt werden, müssen die Bedingungen und Preise den Prinzipien der Transparenz und Nichtdiskriminierung folgen (§ 35 Abs. 1 Gesetz 43/2010). Die Regulierungsbehörde kann den Universaldienstleister auffordern, die entsprechenden Verträge vorzulegen, um die Entsprechung mit den Prinzipien und Verpflichtungen, wie sie in diesem Paragraphen festgelegt sind, zu prüfen (§ 35 Abs. 2 Gesetz 43/2010).

### **3.8.3 Marktzutritt**

#### 3.8.3.1 Autorisierung

Wie bereits vor der vollständigen Liberalisierung des Briefmarktes erfolgt in Spanien die Autorisierung von Postdienstleistungsunternehmen durch zwei verschiedene Verfahren, in Abhängigkeit davon, ob Postdienstleistungen innerhalb oder außerhalb des Universaldienstes erbracht werden. Postdienste, die ihre Leistungen ausschließlich außerhalb des Universaldienstspektrums anbieten, werden im Zuge einer Allgemeingenehmigung ihrer Tätigkeit lediglich in einem von der Regulierungsbehörde geführten „Nationalen Register für Anbieter von Postdienstleistungen“ erfasst (§ 39 Gesetz 43/2010). Für die Erbringung von Postdienstleistungen, die innerhalb des Universaldienstes liegen, ist eine Einzelgenehmigung gem. § 42 Gesetz 43/2010 erforderlich.

Das spanische Postgesetz legt keine spezifischen Konditionen fest, unter denen eine Einzelgenehmigung zu erteilen oder zu verweigern ist. Allerdings verlangt die entsprechende Gesetzesnorm von den Antragstellern

- das Einverständnis zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, die ihnen nach Maßgabe der gesetzlichen Regelungen zum Universaldienst auferlegt werden können,
- die Beachtung der besonderen Rechte des zur Erbringung des Post-Universaldienstes verpflichteten Unternehmens, die sie mit der Erbringung ihrer Dienstleistungen nicht beeinträchtigen dürfen,

---

<sup>94</sup> In Spanien sind die Portopreise für Universaldienstleistungen jedoch nicht durchgängig einheitlich. Postsendungen, die in die nordafrikanischen Städte Ceuta, Melilla oder die Balearischen und Kanarischen Inseln verschickt werden, haben vom spanischen Festland abweichende Preise (CNC 2011, S. 57).

- die Versorgung der Regulierungsbehörde mit allen erforderlichen Informationen, die diese zur Überwachung der Postunternehmen oder für statistische Zwecke benötigt, und
- die Veröffentlichung eines jährlichen Berichts, aus dem die Anzahl der Kundenbeschwerden und die daraufhin ergriffenen Maßnahmen hervorgehen.

Darüber hinaus sind alle Postunternehmen gesetzlich verpflichtet, im Zuge der erteilten Einzel- oder Allgemeingenehmigung eine Erklärung abzugeben, dass sie ihre Tätigkeit in Übereinstimmung mit den Regelungen des Gesetzes 43/2010 sowie den arbeitsrechtlichen, steuerlichen und verbraucherrechtlichen Bestimmungen ausüben (§ 40 Gesetz 43/2010).

### 3.8.3.2 Zugang zur Infrastruktur und zum Netzwerk des Incumbents

Im bis 2010 geltenden Gesetz 24/1998 über den Post-Universaldienst und die Liberalisierung der Postdienste war ein verpflichtender Netzzugang für Wettbewerber nicht vorgesehen.<sup>95</sup> Die EU-Richtlinie überlässt die Frage des Netzzugangs der Entscheidung der nationalen Gesetzgeber. Spanien hat mit der Reform des Postgesetzes zum 01.01.2011 einen garantierten und regulierten Zugang für Inhaber einer Einzellizenz zum Postnetzwerk des Universaldienstleisters festgelegt (§ 45 Gesetz 43/2010). Der Zugang erfolgt in den Annahmезentren für Großkunden auf Grundlage eines von Correos ausgearbeiteten und von der Regulierungsbehörde überprüften Standardvertrags zu diskriminierungsfreien und transparenten Bedingungen. Den Lizenznehmern steht es jedoch frei, mit Correos andere Vertragsbedingungen des Netzzugangs zu vereinbaren. Kommt keine Einigung zustande, kann auf Antrag einer der vertragsschließenden Parteien die Regulierungsbehörde die Konditionen festlegen. Neben den allgemeinen Bedingungen der Transparenz und Nicht-Diskriminierung legt das spanische Gesetz 43/2010 fest, dass der Zugang nicht zu Lasten des Universaldienstbringers erfolgen darf. Die ausgleichsfähigen Nettokosten des Universaldienstes dürfen sich dadurch nicht erhöhen und die Universaldienstleistung darf durch die Gewährung des Netzzugangs nicht beeinträchtigt werden (§ 45.3/5 Gesetz 43/2010). Die vereinbarten Tarife beim Netzzugang sollen die von den Lizenznehmern erbrachten Teilleistungen und die beim Universaldienstanbieter dadurch vermiedenen Kosten mit berücksichtigen und dürfen beim Eigentümer des Netzwerkes zu keinen Verlusten führen (§ 46 Gesetz 43/2010). Zur Wahrung der Interessen der Nutzer und wenn es zur Förderung des Wettbewerbs notwendig ist, ermöglicht der spanische Gesetzgeber für autorisierte Anbieter von Postdienstleistungen den Zugang zu bestimmten Teilen der Infrastruktur des Universaldienstbringers. Dazu gehören das Postleitzahlensystem, Adressdaten, Postbriefkästen, Postfachanlagen, Adressänderungen sowie die Umleitung und Rücksendung von Postsendungen. Die Bedingungen dieses Infrastrukturzugangs werden in einer Rechtsverordnung festgelegt (§ 47 Gesetz 43/2010).

---

<sup>95</sup> Vgl. Input Consulting 2006a, S. 144

### 3.8.4 Berücksichtigung sozialer Aspekte

Das spanische Postgesetz macht von der nach EU-Recht in Art. 9 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, im Rahmen der Marktzutrittsregulierung die Anbieter auf die Einhaltung wesentlicher „Grundanforderungen“ zu verpflichten. Hierzu gehört gem. § 40 Abs. 2 Gesetz 43/2010 die Beachtung der per Gesetz, Rechtsverordnungen oder in Tarifverträgen vereinbarten Arbeitsbedingungen und Sozialversicherungsbestimmungen. Eine weitergehende Berücksichtigung sozialer Aspekte bei der Umsetzung der 3. Postrichtlinie, wie auch die in Art. 9 Abs. 2 ausdrücklich eröffnete Option, Einzelgenehmigungen von der Beachtung nationaler Bestimmungen zu den Arbeitsbedingungen abhängig zu machen oder eine solche Verpflichtung aufzuerlegen, war im spanischen Parlament nicht mehrheitsfähig. Der Großteil des spanischen Briefmarktes mit seiner Vielzahl regionaler Anbieter ist tarifvertraglich unreguliert, nur bei den größeren Anbietern wie Unipost oder beim Universaldienstanbieter Correos sind die Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge abgesichert.<sup>96</sup> Der in Spanien geltende gesetzliche Mindestlohn von 3,89 Euro pro Stunde (HBS 2012) ist zur Verhinderung von Niedriglohneinkommen und prekären Arbeitsbedingung im Briefmarkt kaum in der Lage.

---

<sup>96</sup> Telefonische Auskunft der Gewerkschaft CCOO - Confederación Sindical de Comisiones Obreras vom 16.04.2012

#### **4 Marktöffnung, Universaldienst, Marktzutritt und soziale Aspekte - zusammenfassende Befunde zur Umsetzung der dritten Postdiensterrichtlinie in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten**

Die dritte Postdiensterrichtlinie enthält gemeinsame, für alle EU-Mitglieder anzuwendende, Vorschriften u.a. für die Bereitstellung eines Universalpostdienstes in der Gemeinschaft und dessen Finanzierung unter Bedingungen, die die dauerhafte Bereitstellung solcher Dienste gewährleisten (Art. 1 geändert durch RL 2008/6/EG). Damit soll eine weitestgehende Harmonisierung der Marktregelungen und der Universaldienstbringung innerhalb der Europäischen Union garantiert werden. Gleichzeitig wird durch die Richtlinie das Ziel der „Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste innerhalb der EU“ durch die Abschaffung der verbliebenen Teilmonopole für Briefsendungen bis 50 Gramm verwirklicht.

Trotz der harmonisierten Instrumente, Maßnahmen und Regelungen in der Richtlinie 2008/6/EG verbleiben den Mitgliedstaaten mehr oder minder große Spielräume bei deren Umsetzung in nationale Normen. Werden diese in den jeweiligen Ländern sehr unterschiedlich und mit verschiedenen Zielsetzungen genutzt, entsteht innerhalb der Europäischen Union im Bereich der Postdienste kein einheitliches „Level Playing Field“ mit vergleichbaren Bedingungen für die verschiedenen nationalen Incumbents und ihrer Wettbewerber auf den jeweiligen nationalen Märkten

Die im Weiteren vergleichend dargestellten Befunde zeigen die z.T. einheitlichen, aber in vielen Bereichen auch sehr unterschiedlichen Politiken der untersuchten acht EU-Mitgliedstaaten bezüglich der Umsetzung der o.g. „gemeinsamen Vorschriften“ in der Richtlinie 2008/6/EG auf.

##### **4.1 Umsetzung der Richtlinie und vollständige Öffnung des Briefmarktes**

Die Liberalisierung der Briefmärkte erfolgte in den untersuchten Ländern zu sehr unterschiedlichen Terminen. *Schweden* öffnete den Postsektor bereits im Jahr 1993 für den Wettbewerb; *Großbritannien*, *Deutschland* und *die Niederlande* haben ihre Märkte vor dem in der Richtlinie bestimmten Termin liberalisiert. *Frankreich*, *Österreich* und *Spanien* hoben die verbliebenen Briefmonopole in zeitlicher Übereinstimmung mit den Vorgaben der EU-Richtlinie zum 31.12.2010 auf - in *Italien* erfolgte dies mit viermonatiger Verspätung zum 30.04.2011. Italien und Spanien gewähren aber weiterhin ihren Universaldiensteanbietern exklusive Beförderungsrechte für Teile des behördlichen Postversands. Eine Einschränkung hinsichtlich einer vollumfänglichen Marktöffnung zum 01.01.2011 ist auch für Österreich festzustellen: Der Österreichischen Post wird noch eine weitere Übergangsfrist für die Umrüstung der zu einem erheblichen Anteil noch verschlossenen Hausbriefkästen bis zum 31.12.2012 eingeräumt. Bis dahin bleibt neuen Anbietern der vollständige Zugang zu den Endkunden verwehrt.

Marktöffnung und Termin der Umsetzung der Richtlinie 2008/6/EG in ausgewählten Mitgliedstaaten			
	Termin der vollständigen Marktöffnung	Rechtliche Umsetzung der RL durch...	Inkraft getreten am ...
<b>Deutschland</b>	01.01.2008	Postgesetz	01.01.1998
<b>Frankreich</b>	01.01.2011	Gesetz Nr. 2010-123	01.01.2011
<b>Großbritannien</b>	01.01.2006	Postal Services Act 2011	01.10.2011
<b>Italien</b>	30.04.2011	Gesetz Nr. 58/2011	30.04.2011
<b>Niederlande</b>	01.04.2009	Postwet 2009	01.04.2009
<b>Österreich</b>	01.01.2011	Postmarktgesetz	01.01.2011
<b>Schweden</b>	01.01.1993	Postlag 2010	01.09.2010
<b>Spanien</b>	01.01.2011	Gesetz Nr. 43/2010	01.01.2011

*Quelle: Input Consulting GmbH*

*Österreich, die Niederlande, Spanien und Großbritannien* haben mit der Umsetzung der dritten Postdienstrichtlinie ein vollständig novelliertes postrechtliches Regelwerk geschaffen, während in *Frankreich, Italien und Schweden* die bestehenden Postgesetze punktuell durch Artikelgesetze an die Vorgaben der Richtlinie angepasst wurden.

*Deutschland* ist unter den hier untersuchten Ländern das einzige Land, das im Kontext der dritten Postdienstrichtlinie der EU keine Novellierung des nationalen Postrechts vorgenommen hat. Auch die nun für den Herbst 2012 geplante Reform des Postgesetzes ist zur Anpassung an die Vorgaben der Richtlinie 2008/6/EG nicht erforderlich. Die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vorgelegte Entwurfsfassung der „Eckpunkte zur Änderung des Postgesetzes (PostG 2012)“ stellt fest: „Das geltende Postgesetz (PostG) entspricht in Konzeption und Inhalt den europäischen Vorgaben.“

## 4.2 Post-Universaldienst

Nach dem Ende der Briefmonopole und der bis dahin geltenden Verpflichtung des Monopolisten, den Post-Universaldienst als „Gegenleistung“ zu den gewährten Exklusivrechten zu erbringen, ist die Gewährleistung des Post-Universaldienstes unter wettbewerblichen Bedingungen und dessen Finanzierung ein Novum bei der Regulierung des Postsektors. Trotz der geänderten finanziellen Rahmenbedingungen für die Bereitstellung der postalischen Grundversorgung, hebt die dritte Postdienstrichtlinie hervor, dass der „Universaldienst und die in der Richtlinie 97/67/EG festgelegten entsprechenden Qualitätsanforderungen in vollem Umfang aufrechterhalten werden“ (Erwägungsgrund 20 RL 2008/6/EG). Bei dessen Finanzierung sollen künftig marktkonforme Mechanismen, wie die Ausschreibung der Dienstleistungen, die Aufteilung der Universaldienstkosten unter allen Anbietern und/oder den Nutzern oder auch staatliche Ausgleichszahlungen, für anfallende Nettokosten zur Anwendung kommen.

## Umfang des Post-Universaldienstes

Die Mitgliedstaaten haben weiterhin den Mindestumfang an Universaldienstleistungen zu garantieren. Dazu zählen Postsendungen bis 2 Kilogramm, Paketsendungen bis 10 Kilogramm (bei Bedarf auch bis 20 Kilogramm) sowie Einschreibe- und Wertsendungen. Diesem Mindestumfang entsprechen die Universaldienste in allen untersuchten Ländern. Nach der EU-Richtlinie 97/69/EG gehören zu den im Universaldienstspektrum befindlichen Postsendungen nicht nur Briefe, sondern auch Bücher, Kataloge, Zeitungen und Zeitschriften sowie Postpakete, die Waren mit oder ohne Handelswert beinhalten (Art. 2 Ziff. 6). In *Schweden* und in den *Niederlanden* gehört die postalische Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften jedoch explizit nicht zum Leistungsspektrum des Post-Universaldienstes. *Italien*, *die Niederlande* und *Österreich* bestimmen in ihren aktuellen Postgesetzen, dass auch die Direktwerbesendungen nicht zur postalischen Grundversorgung gehören.

*Deutschland* und *Großbritannien* haben ihren nationalen Universaldienst über die Mindestvorgaben der EU hinaus um Nachnahme- und Eilsendungen (Deutschland) oder diverse Empfängerservices, wie die Umleitung von Briefsendungen oder sog. „poste restante“-Dienste (Großbritannien) erweitert. In einigen Ländern gehören auch Blindensendungen zum Universaldienstumfang.

Post-Universaldienst: Umfang und Qualität								
Umsetzung der Richtlinie 2008/6/EG in ausgewählten Mitgliedstaaten								
	D	FR	GB	IT	NL	AT	SE	ES
<b>Umfang gemäß Mindestanforderung EU-Richtlinie</b>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
inkl. Zeitungen/Zeitschriften	✓	✓		✓	✗	✓	✗	✓
inkl. Direktwerbung	✓			✗	✗	✗		
zusätzliche Produkte / Dienstleistungen	✓		✓					
<b>Verpflichtende Zustellungen pro Woche</b>								
Briefsendungen	6	6	6	5	6	5	5	5
Paketsendungen	6	6	5	5	6	5	5	5
<b>Vorgaben zur Dichte/Anzahl Zugangspunkte in Rechtsvorschriften</b>	✓	✓	✓		✓	✓		
<b>Veränderung beim Universaldienst</b>								
Universaldienstumfang			⬇️	⬇️				⬇️
Universaldienstqualität			⬇️	⬇️				⬇️
<i>Quelle: Input Consulting GmbH</i>								



## Qualität des Post-Universaldienstes

Das von der EU-Richtlinie verlangte Einsammeln und Zustellen der Postsendungen an mindestens fünf Werktagen pro Woche wird von allen Mitgliedstaaten erfüllt. In *Deutschland, Frankreich und den Niederlanden* erfolgt die Auslieferung von Sendungen an sechs Tagen pro Woche. In *Österreich* trifft dies nur für die postalische Zeitungszustellung zu. *Großbritannien* hat die verpflichtende Zustellfrequenz differenziert: Briefsendungen müssen an sechs, Paketsendungen dagegen nur an fünf Tagen pro Woche befördert werden - vor der Postgesetznovellierung war noch eine generelle Sechstagezustellung die Norm. *Italien* und *Spanien* sehen in dünn besiedelten Gebieten Abweichungen von der gesetzlich vorgeschriebenen Zustellhäufigkeit vor.

*Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande und Österreich* machen in ihren Rechtsvorschriften detaillierte Vorgaben zur Dichte oder zur Anzahl der vom Universaldienstleister selbst oder durch Partner vorzuhaltenden Poststellen oder Postbriefkästen. Frankreich und Österreich sehen zudem Eingriffs- und/oder Konsultationsrechte für die Regulierungsbehörde oder kommunale Gremien bei Veränderungen im Postfilialnetz. In *Italien* und *Spanien* gibt es vertragliche Vereinbarungen mit dem Universaldienstleister bezüglich der Dichte der Zugangsstellen zum Postnetz. Keine konkrete Vorgaben macht diesbezüglich *Schweden*.

## Veränderungen beim Post-Universaldienst

Die Mitgliedstaaten haben bei der Definition ihres Post-Universaldienstes eine Reihe nationaler Besonderheiten und traditioneller Dienstleistungen ihrer Postunternehmen mit berücksichtigt. Dies betrifft in einigen Ländern die Samstagzustellung oder das verpflichtende Angebot spezieller Dienstleistungen, wie Nachnahme- und Eilsendungen oder Postanweisungen. Aufgrund des veränderten Kommunikationsverhaltens hat sich die Nachfrage nach einzelnen Universaldienstprodukten gewandelt, die Briefsendungsmengen stagnieren in den meisten Ländern oder sind rückläufig. Mit den veränderten finanziellen Rahmenbedingungen der Universaldienstleistung durch den Wegfall der reservierten Bereiche stellt sich generell die Frage, inwieweit die über die EU-Vorgaben hinausgehenden nationalen Universaldienstbestandteile weiterhin aufrecht erhalten und finanziert werden können. Denn je umfangreicher der Universaldienst und die erforderliche Dienstqualität definiert sind, desto höher ist in einem liberalisierten Markt die Gefahr, dass diese Dienste nicht mehr kostendeckend erbracht werden können. Deshalb besteht in einem solchen Umfeld der Anreiz für die Regulierer, dem Finanzierungsproblem bei der Universaldienstleistung mit einer Beschränkung der Qualitätsvorgaben und des Leistungsspektrums auf das nach EU-Recht geforderte Mindestmaß zu begegnen (vgl. Eccles 2010, S. 46).

Aufgrund solcher Kostenerwägungen haben *Italien* und *Spanien* die mit dem Universaldienstleister vertraglich vereinbarte Zustellhäufigkeit von sechs Tagen pro Woche auf

das gesetzlich vorgeschriebene Maß von fünf Tagen pro Woche reduziert. Zudem haben beide Länder eine Beschränkung des Universaldienstumfangs vorgenommen und Postanweisungen (Spanien) und Direktwerbung (Italien ab 01.06.2012) aus dem Universaldienstkatalog gestrichen. Mit der Umsetzung der Postrichtlinie 2008/6/EG hat *Großbritannien* eine Reihe von Veränderungen im Universaldienstportfolio vorgenommen und dabei einzelne Postprodukte aus dem Universaldienstspektrum herausgenommen (z.B. „bulk-mail“-Produkte), dafür andere Dienstleistungen wiederum hinzugefügt (Empfängerservices). Die verpflichtende Zustellung von Paketen wurde für den Universaldienstleister Royal Mail auf Montag bis Freitag begrenzt. Aufgrund rückläufiger Sendungsmengen des Universaldienstleisters will auch *die Niederlande* künftig die Anzahl der Zustelltage von derzeit sechs auf fünf pro Woche reduzieren (WIK 2012, S. 5).

### Erbringung des Post-Universaldienstes und seine Finanzierung

Die EU-Mitgliedstaaten haben nach der dritten Postdiensterrichtlinie nicht mehr die Pflicht, ein Unternehmen mit der Universaldienstleistung zu beauftragen - es steht ihnen aber das Recht zu, dies weiterhin zu tun. Mit dem Ende der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG ist diese nicht mehr verpflichtet, den Universaldienst in *Deutschland* zu erbringen, sie bietet ihn jedoch auf freiwilliger Basis gemäß den rechtlichen Vorgaben weiterhin an. Alle anderen hier untersuchten Länder haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen Universaldienstleister zu benennen, in allen sieben Mitgliedstaaten ist dies der ehemalige Monopolist.

Post-Universaldienst: Erbringung und Finanzierung								
Umsetzung der Richtlinie 2008/6/EG in ausgewählten Mitgliedstaaten								
	D	FR	GB	IT	NL	AT	SE	ES
<b>Ernennung eines Universaldienstanbieters</b>	(✓)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Finanzierungsoptionen</b>								
Ausschreibung	✓		✓					
Aufteilung der Kosten unter Anbietern / Nutzern	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Zahlungen aus Staatshaushalt				✓				✓

*Quelle: Input Consulting GmbH*

Entstehen dem Universaldienstanbieter aus seiner Verpflichtung Nettokosten, so kann er hierfür einen finanziellen Ausgleich verlangen, sofern die Kosten eine unverhältnismäßige Belastung für ihn darstellen. Die EU-Richtlinie 2008/6/EG sieht als Finanzierungsmechanismus für die Universaldienstkosten einen privatwirtschaftlichen oder öffentlichen Ausgleich bzw. eine Kombination aus beiden vor. Die Universaldienstkosten können somit unter den Postunternehmen oder unter den Postnutzern (in Form höherer Porti) aufgeteilt werden. Für die Ausgleichszahlungen der Anbieter wird in der Regel ein Universaldienstfonds eingerichtet, der bei Bedarf oder regelmäßig durch Beiträge von Postdienstleistern gefüllt wird. Alternativ oder in Kombination dazu ist ein Aus-

gleich der Nettokosten über Zahlungen aus den Staatshaushalten zulässig. Zur Minimierung der anfallenden Nettokosten kann die Erbringung des Universaldienstes über eine öffentliche Ausschreibung an den kostengünstigsten Anbieter vergeben werden.

Als einziges der hier untersuchten Länder verfügt *Schweden* über keinerlei Mechanismen zur Finanzierung des Universaldienstes. Alle anderen analysierten Länder sehen Ausgleichsfonds vor, mit denen die Kosten unter den Anbietern aufgeteilt werden können. Eine Finanzierung der Universaldienstkosten kann in *Italien* und *Spanien* zudem über öffentliche Ausgleichszahlungen erfolgen; in Spanien erfolgen diese in Form von staatlichen Beiträgen in den Universaldienstfonds. In allen Ländern wurden bislang weder Universaldienstkosten geltend gemacht, noch wurden entsprechende Ausgleichsmechanismen ins Werk gesetzt.

Eine Ausschreibung des Universaldienstes im Falle einer postalischen Unterversorgung sehen *Deutschland* (verpflichtend) und *Großbritannien* (als Option) vor.

Post-Universaldienst: Ausgleichsfonds				
Umsetzung der Richtlinie 2008/6/EG in ausgewählten Mitgliedstaaten				
	Grundlage Beitragspflicht	Umfang	Beitragspflicht UD-Anbieter	Bemessungsgrundlage
<b>D</b>	Lizenznehmer > 0,5 Mio. € Jahresumsatz	Briefsendungen bis 1000 g	✓	Anteilig nach Umsatz im lizenzpflichtigen Bereich
<b>FR</b>	Einzelgenehmigung	Zustellung von Briefsendungen bis 2 kg	?	Anteilig nach Sendungsmengen im Universaldienst
<b>GB</b>	Angebot von Universaldienstleistungen und/oder Nutzer	Noch nicht geregelt	Noch nicht geregelt	Noch nicht geregelt
<b>IT</b>	Einzel- und Allgemein-genehmigung	Postsendungen bis 2 kg / Pakete bis 10 kg	?	Bis zu 10% der Umsätze im Universaldienst
<b>NL</b>	Anbieter von Universal-dienstleistungen	Briefsendungen bis 2 kg / Pakete bis 20 kg	✓	
<b>AT</b>	Lizenzpflichtige Unternehmen > 1 Mio. € Jahresumsatz	Briefsendungen bis 50 g	✓	Anteilig nach Umsätzen im lizenzierten Bereich ohne Umsätze UD-Anbieter
<b>SE</b>	–	–	–	–
<b>ES</b>	Angebot von Universal-dienstleistungen	Postsendungen bis 2 kg (ohne Pakete)	✓	0,5 Prozent des Umsatzes im Universaldienst

*Quelle: Input Consulting GmbH*

Eine Aufteilung der Universaldienstkosten zwischen den Postunternehmen ist nach der Richtlinie 2008/6/EG auf die Anbieter von Universaldienstleistungen beschränkt (Art. 9 Abs. 2). Diesen kann im Rahmen eines Autorisierungsverfahrens eine Beitragspflicht für einen Universaldienstfonds auferlegt werden. In den jeweiligen Mitgliedstaaten betrifft dies meist Unternehmen, die einer Einzelgenehmigung bedürfen. Der Kreis der von einer möglichen Beitragspflicht betroffenen Unternehmen ist in *Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande* und *Spanien* vergleichsweise groß, hier ist eine Aufteilung der Universaldienstkosten auf alle Unternehmen, die Universaldienstleistungen erbringen möglich. Für zwei der genannten Länder ist dieser Befund aber mit folgenden Einschränkungen zu versehen: In *den Niederlanden* befördern die größten Wettbewerber (Selekt Mail / Sandd) ausschließlich Direktwerbesendungen, die nicht zum Universaldienstumfang gehören. Somit werden diese Unternehmen von möglichen Ausgleichszahlungen nicht erfasst, die diese nur für Anbieter von Produkten des Universaldienstes vorgesehen sind. In *Frankreich* ist eine Aufteilung der Universaldienstkosten nur unter den Unternehmen mit eigenem Zustellnetzwerk zulässig, so dass aufgrund des überwiegend auf die Vorleistungen fokussierten Wettbewerbs ein bedeutender Anteil der Wettbewerber in *Frankreich* keine Beiträge zum Ausgleichsfonds im Bedarfsfall zu leisten hat. *Deutschland* beschränkt die Pflicht zu möglichen Ausgleichszahlungen auf lizenzpflichtige Unternehmen, die Briefsendungen bis 1.000 Gramm anbieten, sofern ihr Jahresumsatz 500.000 Euro übersteigt. In *Österreich* ist die Beitragspflicht am engsten definiert und betrifft nur „konzessionierte“ Unternehmen, also solche, die Dienstleistungen im ehemals reservierten Bereich für Briefsendungen bis 50 Gramm anbieten, sofern ihr Jahresumsatz mehr als eine Million Euro pro Jahr beträgt. Mit Ausnahme von *Spanien*, wo die ausgleichspflichtigen Postunternehmen jährliche Beiträge in Höhe von 0,5 % ihres Umsatzes in den Universaldienstfonds abführen müssen, greift die Beitragspflicht in den anderen Ländern erst, wenn dem Universaldienstanbieter erstattungsfähige Nettokosten entstehen.

In einer Reihe von EU-Staaten wird auch der Universaldienstleister in die Pflicht zum Ausgleich von Universaldienstkosten einbezogen. Dies ist der Fall in *Deutschland, Österreich, den Niederlanden* und *Spanien*. In *Großbritannien* gibt es bislang keine detaillierten Bestimmungen über die Ausgestaltung des Universaldienstfonds. In den meisten Ländern erfolgt die Aufteilung der Beiträge anhand der Marktanteile in bestimmten Marktsegmenten, so dass aufgrund der meist marktbeherrschenden Stellung der Universaldienstanbieter diese den größten Anteil der Beiträge zu leisten haben und damit die angefallenen Nettokosten überwiegend selbst finanzieren. Die Universaldienstanbieter in *Italien* und *Spanien*, die bislang schon eine Kostenerstattung für den Universaldienst erhalten haben, können auch in Zukunft mit einem finanziellen Ausgleich aus externen Quellen in Form staatlicher Transferzahlungen rechnen. Diese erfolgen gemäß den gesetzlichen Grundlagen entweder an den Universaldienstleister direkt (*Italien*) oder durch Zahlungen in einen Ausgleichsfonds (*Spanien*).

## Preisregulierung

Post-Universaldienst: Preisregulierung								
Umsetzung der Richtlinie 2008/6/EG in ausgewählten Mitgliedstaaten								
	D	FR	GB	IT	NL	AT	SE	ES
<b>Preisregulierung des Universaldienstes</b>								
Vorabgenehmigung („ex ante“)	✓	✓	(✓)	✓	✓	✓	✓	✓
Preismissbrauchskontrolle („ex post“)	✓							
Einheitstarife	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Quelle: Input Consulting GmbH</i>								

Die dritte Postdiensterrichtlinie räumt den Universaldiensteanbietern generell mehr Preisflexibilität ein, die Preise müssen sich an den Kosten der jeweiligen Dienste orientieren, um den Universaldienst im finanziellen Gleichgewicht zu halten. Abweichend von diesem Prinzip sind für Einzelbriefsendungen und Produkte im öffentlichen Interesse (z.B. Pressesendungen) landesweit einheitliche Preise zulässig. In allen untersuchten Ländern sind Einheitstarife - zumindest für einen relevanten Teil des Universaldienstes - vorgesehen. Alle Mitgliedstaaten haben die verlangten Preisgrundsätze der Erschwinglichkeit, Kostenorientierung, Transparenz und Diskriminierungsfreiheit in ihren Postgesetzen verankert. In allen untersuchten Ländern müssen die Preise für Briefsendungen vorab durch die Regulierungsbehörde genehmigt werden, teilweise bestehen auch Preisobergrenzen für einzelne Produkte oder Produktbündel („price cap“). In *Deutschland* sind Sendungen ab einer Einlieferungszahl von 50 Stück preislich nur „ex post“ reguliert. *Großbritannien* führt keine klassische Entgeltregulierung (mehr) durch, hat allerdings für einzelne Produkte der postalischen Grundversorgung Preisobergrenzen bestimmt, um dem Gebot der Erschwinglichkeit zu genügen.

### 4.3 Marktzutritt

#### Autorisierung

Der Marktzutritt für neue Anbieter ist eine der wesentlichen Voraussetzung für das Entstehen von Wettbewerb im de jure liberalisierten Briefmarkt. Eine Zugangsregulierung erlaubt die Richtlinie 2008/6/EG in Form von Allgemeingenehmigungen, mit denen neuen Anbietern die Beachtung genereller Anforderungen an die Erbringung von Postdienstleistungen auferlegt werden können; das Genehmigungsverfahren entspricht im Wesentlichen einer Anzeigepflicht der Tätigkeitsaufnahme bzw. einer Registrierung der Marktteilnehmer. Bei der nach EU-Recht zulässigen Einzelgenehmigung hat der Anbieter vor Aufnahme seiner Tätigkeit den Marktzutritt zu beantragen; die Regulierungsbehörde kann diesen dann mit einer Reihe von Auflagen versehen bzw. von der Beachtung bestimmter Vorgaben abhängig machen. Ein solches Einzelgenehmigungsverfahren ist zulässig für Unternehmen, die Universaldienstleistungen anbieten.

Alle untersuchten EU-Staaten verlangen beim Marktzutritt zumindest eine Registrierung der Anbieter, in *Großbritannien* und in *den Niederlanden* ist eine solche Allgemeingenehmigung das einzig vorgesehene Autorisierungsverfahren. In den anderen hier analysierten Staaten ist für bestimmte Marktsegmente zudem eine Einzelgenehmigung erforderlich. Dies ist vor allem für Briefdienstleistungen innerhalb des Universaldienstspektrums gemäß folgender Tabelle in *Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Schweden* und *Spanien* der Fall.

Marktzutritt								
Umsetzung der Richtlinie 2008/6/EG in ausgewählten Mitgliedstaaten								
	D	FR	GB	IT	NL	AT	SE	ES
Autorisierung								
Allgemeingenehmigung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Einzelgenehmigung	Brief 1 kg	Brief 2 kg		UD*		Brief 50 g	Brief 2 kg	UD*
Regulierter Zugang zum Postnetz	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓
Regulierter Zugang zur Infrastruktur	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓
* <i>Universaldienstspektrum</i>								
<i>Quelle: Input Consulting GmbH</i>								

Die bei Einzelgenehmigungen gemachten Auflagen beziehen sich überwiegend auf die Beachtung der Grundanforderungen für Postunternehmen (v.a. Beachtung von steuer-, gewerbe-, sozialversicherungs-, arbeits- oder datenschutzrechtlicher Vorschriften und des Briefgeheimnisses), eine mögliche Beitragspflicht zu einem Ausgleichsmechanismus sowie die Vorlage von Berichten und Nachweisen an die Regulierungsbehörde. In *Österreich* ist der Marktzutritt mit Qualitätsauflagen für konzessionspflichtige Dienstleistungen verbunden, zudem ist die Anwendung von Tarifverträgen die Voraussetzung für die Erteilung einer Einzelgenehmigung. Auch in *Deutschland* wird - zumindest de jure - die Beachtung branchenüblicher Arbeitsbedingungen von den Antragstellern verlangt.

### Netzzugang

Mit dem Ziel einer Förderung des Wettbewerbs im Briefmarkt garantieren *Deutschland, Frankreich, Großbritannien* und *Spanien* allen Marktteilnehmern einen regulierten Zugang zum Postnetz des Incumbents. In *Spanien* besteht diese Verpflichtung erst seit Inkrafttreten der neuen Gesetzesnorm; in den anderen Ländern hat sich durch die bereits seit längerem bestehenden Regelungen ein teilweise sehr intensiver Teilleistungswettbewerb entwickelt. Zwar besteht auch in *den Niederlanden* seit der Gesetzesreform eine gesetzliche Pflicht für den Incumbent zur Öffnung seines Netzwerks für andere Anbie-

ter, die Konditionen hierfür werden allerdings ohne Einflussmöglichkeiten der Regulierungsbehörde auf vertraglicher Basis ausgehandelt.

Mit Ausnahme *Großbritanniens* und *Italiens* verpflichten alle anderen analysierten EU-Staaten den Incumbent zur teilweisen Öffnung seiner Infrastruktur (Postleitzahlensystem, Postfächer, Adressdaten) für andere Anbieter. Dies wird nach EU-Recht verlangt, sofern dies im Interesse der Nutzer liegt oder zur Förderung des Wettbewerbs notwendig erscheint.

#### 4.4 Soziale Aspekte

Mit der vollständigen Liberalisierung des Briefmarktes befürchteten viele Mitgliedstaaten die Ausbreitung prekärer Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen. Die dritte Postdiensterrichtlinie hat in ihrer endgültigen Fassung diese Bedenken aufgegriffen und klargestellt, dass den sozialen Aspekten und den Arbeitsbedingungen im Zuge des Marktöffnungsprozesses besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Als Maßnahmen zur sozialen Flankierung im Rahmen der Regulierung des Sektors hat die Richtlinie die Beachtung der in nationalen Rechtsvorschriften und Tarifverträgen festgelegten Arbeitsbedingungen und sozialen Schutzregelungen in den möglichen Katalog der Grundanforderungen aufgenommen, die alle Postunternehmen im Briefmarkt zu erfüllen haben. Zudem sieht Art. 9 Abs. 2 geändert durch RL 2008/6/EG die Möglichkeit vor, die Bewilligung einer Genehmigung von den in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Arbeitsbedingungen abhängig zu machen oder eine Verpflichtung zu deren Einhaltung aufzuerlegen.

Von letztgenannter Option hat im Zuge der Umsetzung der dritten Postdiensterrichtlinie nur *Österreich* Gebrauch gemacht, *Deutschland* hat eine entsprechende Regelung bereits im Postgesetz des Jahres 1998 vorgesehen. In einigen Ländern hatten die Gewerkschaften auf die Einfügung einer solchen Sozialklausel bei der Novellierung der nationalen Postgesetze gedrängt, waren aber diesbezüglich nicht erfolgreich. *Frankreich*, *Italien* und *Großbritannien* verlangen generell die Beachtung der arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften in Gesetzen und Tarifverträgen, allerdings haben solche Regelungen meist nur appellativen Charakter, da es ihnen an den Kontrollmöglichkeiten fehlt, um wirksam im Sinne der sozialen Flankierung des Marktöffnungsprozesses zu werden. Die *Niederlande* hat im novellierten Postgesetz Regelungen implementiert, die der besonderen Problematik ungeschützter Arbeitsverhältnisse bei den neuen Anbietern Rechnung tragen. Der Regulierungsbehörde werden gesetzliche Eingriffsrechte eingeräumt, wenn bei Anbietern im niederländischen Briefmarkt Arbeitsbedingungen zu sozial inakzeptablen Bedingungen entstehen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die von der EU-Richtlinie zur Verfügung gestellten regulierungspolitischen Optionen zur Verhinderung von Niedriglohnwettbewerb und zur umfassenden Anwendung sozialer Schutzregelungen im Briefmarkt von

den untersuchten Mitgliedstaaten kaum genutzt wurden, um den Marktöffnungsprozess sozial zu flankieren.<sup>97</sup>

Soziale Aspekte								
Umsetzung der Richtlinie 2008/6/EG in ausgewählten Mitgliedstaaten								
	D	FR	GB	IT	NL	AT	SE	ES
Explizite Verpflichtung auf Arbeitsbedingungen bei Genehmigungsverfahren	✓					✓		
Allgemeine Verpflichtung auf Grundanforderungen bzgl. Arbeitsbedingungen		✓		✓				✓
Sonstige regulative Eingriffsmöglichkeit					✓			
Soziale Regulierung außerhalb des Postgesetzes		✓	✓	✓	✓		✓	(✓)
<i>Quelle: Input Consulting GmbH</i>								

In einigen der untersuchten EU-Staaten erfolgt die soziale Flankierung des Liberalisierungsprozesses jedoch außerhalb der postrechtlichen Normen. *Schweden* verfügt über ein fest verankertes Tarifvertragssystem, welches bislang in der Lage war, die Löhne und Arbeitsbedingungen neuer Anbieter in etwa auf dem Niveau des Incumbents zu regeln. Das *italienische* Tarifvertragssystem erfasst prinzipiell alle Marktteilnehmer, die hierbei für neue Anbieter vereinbarten Löhne sind jedoch deutlich niedriger als beim ehemaligen Monopolisten. Deshalb sind die Gewerkschaften derzeit bestrebt, einheitliche Kollektivregelungen für die KEP-Branche und regionale Briefdienste zu vereinbaren. In *Frankreich* und *Großbritannien* findet der Großteil des Wettbewerbs auf den weniger personalintensiven und für Niedriglohnbeschäftigung somit weniger anfälligen Vorleistungsstufen der postalischen Wertschöpfungskette (einsammeln, transportieren, sortieren) statt, während die Briefzustellung überwiegend beim ehemaligen Monopolisten verbleibt. Zudem existieren in *Frankreich* und *Großbritannien* gesetzliche Mindestlohnregelungen, die prekäre Entgeltbedingungen verhindern. Einen gesetzlichen Mindestlohn gibt es auch in *Spanien*, allerdings ist dieser aufgrund seines niedrigen Niveaus kaum in der Lage, die Beschäftigten vor Lohndumping zu schützen. Der in *Deutschland* mit der vollständigen Marktöffnung per Rechtsverordnung für allgemeingültig erklärte Mindestlohn im Briefsektor ist zum 30.04.2010 ausgelaufen, ohne dass eine Anschlussregelung implementiert werden konnte.

<sup>97</sup> Außerhalb der hier genannten Länder sei noch auf Belgien verwiesen, dessen Postgesetz eine Regelung enthält, wonach die Lizenznehmer u.a. auf die Beschäftigung von festangestellten Mitarbeitern auf Basis eines Tarifvertrages verpflichtet werden können (Berger 2012, S. 61).



## 5      **Literatur**

- Berger, Cornelia (2012): Liberalisierung des Postmarktes in Europa - Umsetzung der Europäischen Richtlinie auf nationaler und supranationaler Ebene und die Rolle der politischen Akteure. Politikwissenschaftliche Diplomarbeit an der Universität Wien, Brüssel/Wien
- Blanke, Thomas (2007): Wettbewerb, Prekarität und Sozialschutz. Die sozialen Lizenzanforderungen nach § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PostG, Rechtsgutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, o.O., Juli 2007
- Bundesnetzagentur (2006): Jahresbericht 2005, Bonn
- Bundesnetzagentur (2009): Tätigkeitsbericht 2008/2009 - Post, Bonn
- Bundesnetzagentur (2011): Tätigkeitsbericht 2010/2011 - Post, Bonn
- CNC - Comision Nacional de la Competencia (2011): The New Regulatory Framework of the Traditional Postal Sector in Spain, Madrid, März 2011
- Copenhagen Economics (2011): Main Developments in the postal sector (2008-2010), Part B: Country Fiche Appendix, Kopenhagen
- Duynisveld, K.C. (2011): The Dutch approach towards working conditions for postal deliverers and mailmen in the liberalized postal market, Master thesis International and European Labour Law, Tilburg University, November 2011
- Eccles, Richard (2010): National regulation of postal services under the 2008 EU Postal Services Directive, in: Michael A. Crew / Paul R. Kleindorfer (Hrsg.): Heightening Competition in the Postal and Delivery Sector, 2010, Cheltenham/Northampton, S. 38 - 52
- Ecorys (2005): Development of competition in the European postal sector. Annex II (Country information sheets for the 25 EU Member States), Rotterdam
- Feiel, Wolfgang: Zur Neuordnung des österreichischen Postrechts, in: Zeitschrift für öffentliches Recht - Austrian Journal of Public and International Law, 4/2011, o.O., S. 417 - 459
- HBS - Hans-Böckler-Stiftung (2012): WSI-Mindestlohndatenbank, Version März 2012, Düsseldorf

- Input Consulting (2006a): Im Gleichklang? Befunde zur Liberalisierung und Regulierung des Postsektors in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten, Stuttgart, Juni 2006
- Input Consulting (2006b): Liberalisierung und Prekarisierung - Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern in Deutschland, Stuttgart, Dezember 2006
- Input Consulting (2010): Die Anwendung des Postmindestlohns und seine Auswirkungen auf Löhne, Unternehmen, Wettbewerb und Arbeitsplätze in der Briefbranche, Stuttgart, Mai 2010
- Knieps, Günter / Zenhäuser, Patrick / Jaag, Christian (2009): Wettbewerb und Universaldienst in europäischen Postmärkten. In: Günter Knieps / Hans-Jörg Weiß (Hrsg.): Fallstudien zur Netzökonomie, Wiesbaden, S. 87 - 109.
- OFCOM (2012): Securing the Universal Postal Service. Decision on the new regulatory framework, (mit Anhängen zu den regulatorischen Anhängen von OFCOM), London, 27.03.2012
- Oxera (2007): Funding universal service obligations in the postal sector. Prepared for La Poste, De Post-La Poste, Hellenic Post, Poste Italiane, P&T Luxembourg, Correos, Magyar Posta, Cyprus Post, Poczta Polska; Oxford, Januar 2007
- Poste Italiane (2011): Annual Report 2010, Rom
- PTS (2011): Service and competition 2011. The postal services market in Sweden. PTS-ER 2011:11, Stockholm
- Säcker, Franz Jürgen (2007): Soziale Schutzstandards im Postregulierungsrecht, Rechtsgutachten erstattet der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn, Bonn, Januar 2007
- Sedemund, Joachim / von Danwitz, Thomas (2000): Kommentierung der Vorschriften zur Entgeltregulierung in §§ 11 bis 27 Postgesetz in: Beck-PostG-Kommentar, herausgegeben und bearbeitet von Peter Badura / Thomas von Danwitz / Matthias Herdegen / Joachim Sedemund / Klaus Stern, München, S. 461 - 695
- TNT (2011): Annual Report 2010, Amsterdam
- Trinkner, Urs (2009): Neue Postrichtlinie: Spielräume der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung, Konsequenzen für den Binnenmarkt und Folgen für die Schweizer Postpolitik, in: Carl Baudenbacher (Hrsg.): Aktuelle Entwicklungen des Europäischen und Internationalen Wirtschaftsrechts, Band 11, St. Gallen, S. 337 - 424

UNI P&L Research (2009): Was hat die Postliberalisierung gebracht? Eine Studie von UNI Post und Logistik über die Liberalisierung des Postsektors, o.O.

von Danwitz, Thomas (2000): Kommentierung der Vorschriften zum Universaldienst in §§ 11 bis 17, 56 Postgesetz in: Beck-PostG-Kommentar, herausgegeben und bearbeitet von Peter Badura / Thomas von Danwitz / Matthias Herdegen / Joachim Sedemund / Klaus Stern, München, S. 225-446

WIK (2010a): Netzzugang und Zustellwettbewerb im Briefmarkt. WIK Diskussionsbeitrag Nr. 336, Bad Honnef

WIK (2010b): Definition, classification and methodology for evaluating intangible benefits related to universal postal service, Studie im Auftrag von ARCEP, Bad Honnef, Dezember 2010

WIK (2011a): Universal Postal Service an Competition: Experience from Europe. Study for TNT Post UK, final report, Bad Honnef

WIK (2011b): Developments in the Dutch Postal Market, Study for the Ministry of Economic Affairs, Bad Honnef, 30.08.2011

WIK (2012): Niederlande: Briefmenge schrumpft, Universaldienst soll reduziert werden, in: WIK-Newsletter Nr. 86, März 2012, Bad Honnef