

Monopolkommission · Kurt-Schumacher Str. 8 · 53113 Bonn

Bundesnetzagentur
Beschlusskammer 5
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Vorsitzender

Prof. Dr. Tomaso Duso
Tel +49.228.338882-0 · Fax-33
vorsitzender@monopolkommission.bund.de
www.monopolkommission.de

Bonn, 17. Oktober 2024

**Stellungnahme der Monopolkommission
zur beabsichtigten Entscheidung über die Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe
von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung ab 01.01.2025 für Universaldienstleistungen nach
§ 16 Absatz 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 und Zugangsleistungen nach § 54 PostG (BK5-24/003)**

0. Vorbemerkungen

Im Juli 2024 ist eine grundlegende Reform des Postgesetzes (PostG) in Kraft getreten.¹ Der vorliegende Entscheidungsentwurf der Bundesnetzagentur betrifft das erste Maßgrößenverfahren auf dieser neuen gesetzlichen Grundlage. Im Maßgrößenverfahren werden die durchschnittlichen zulässigen Entgelterhöhungen für Warenkörbe, die aus mehreren Postdienstleistungen bestehen, bestimmt. Das Maßgrößenverfahren bildet somit die Grundlage für anschließende Entgeltverfahren, in denen genehmigungspflichtige Entgelte für Postdienstleistungen genehmigt werden. Mit diesem ersten Maßgrößenverfahren auf neuer gesetzlicher Grundlage stellt die Bundesnetzagentur Weichen für zukünftige Verfahren.

Die Monopolkommission erstellt gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag alle zwei Jahre ein Sektorgutachten zum Postbereich.² Außerdem hat sich die Monopolkommission aktiv in dem jüngst abgeschlossenen Gesetzgebungsprozess zum PostG eingebracht und unter anderem an der betreffenden Expertenanhörung des Wirtschaftsausschusses des Bundestages teilgenommen.³ Im neuen Postgesetz wurden viele Empfehlungen der Monopolkommission aufgegriffen. Es gilt jetzt, auch bei der Umsetzung der neuen gesetzlichen Regelungen durch die Bundesnetzagentur einen Fokus auf den Wettbewerb zu richten.

1. Zügiges Vorgehen der Bundesnetzagentur behebt Unsicherheit

Die Monopolkommission begrüßt, dass die Bundesnetzagentur zügig nach dem Inkrafttreten des neuen Postgesetzes einen Entwurf für die Entscheidung im Maßgrößenverfahren veröffentlicht hat. Im Postbereich herrschte bei allen Beteiligten Unsicherheit über die zukünftige Höhe der genehmigungspflichtigen Entgelte der Deutsche Post AG. Im neuen Postgesetz ist die Genehmigungspflicht für das marktbeherrschende Unternehmen ausgeweitet worden. Zuvor waren nur jene Entgelte der Deutsche Post AG genehmigungspflichtig, die Kleinversender, d. h. unter anderem Privatkundinnen und Privatkunden, im Briefbereich betrafen. Nach dem neuen Postgesetz sind zum einen zusätzlich auch ihre Entgelte für den sog. Teilleistungszugang genehmigungsbedürftig (§ 40 Abs. 1 PostG). Diese Entgelte betreffen Großversender im Briefbereich. Zum anderen sind die Entgelte im Paketbereich, die Kleinversender betreffen, genehmigungspflichtig (§ 40 Abs. 1 PostG). Die Großversender im Briefbereich generieren einen Großteil der Briefsendungen.⁴ Entsprechend hoch ist die Bedeutung der Entgelte, die das marktbeherrschende Unternehmen bei dieser Kundengruppe verlangen kann. Die Unsicherheiten für Kunden und Wettbewerber sollten schnell aufgelöst

¹ Postgesetz vom 15. Juli 2024, BGBl. 2024 I Nr. 236.

² Zuletzt Monopolkommission, 13. Sektorgutachten Post, Postwesen durch Wettbewerb erneuern!, Baden-Baden 2024.

³ Monopolkommission, Stellungnahme zur Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages am 20. März 2024 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Modernisierung des Postrechts (Postrechtsmodernisierungsgesetz – PostModG), Ausschussdrucksache 20(9)348, 2024.

⁴ Monopolkommission, 13. Sektorgutachten Post, a. a. O, Tz. 8.

werden. Aus Sicht der Monopolkommission wäre es daher wünschenswert, dass die Bundesnetzagentur ihr zügiges Vorgehen auf Basis des vorliegenden Entwurfs unter Berücksichtigung einiger Kritikpunkte fortsetzt.

2. Keine Anerkennung der werktäglichen Zustellung als Universaldienstlast

Gemäß § 44 Abs. 1, 4 PostG sind drei Komponenten bei der Prüfung von Entgelten zu berücksichtigen: (1) die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und ein angemessener Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten (§ 44 Abs. 1 PostG), (2) ein angemessener Gewinnzuschlag (§ 44 Abs. 1 PostG) sowie (3) Kosten, für die eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wird (§ 44 Abs. 4 PostG). Die Ausgestaltung jeder dieser drei Komponenten ist auch nach der Gesetzesänderung aus Sicht der Monopolkommission kritisch zu bewerten.⁵ Das Gesetz eröffnet der Bundesnetzagentur jedoch einen Gestaltungsspielraum, den sie nach Ansicht der Monopolkommission insbesondere mit Blick auf die Komponente (3) stärker zugunsten des Wettbewerbs nutzen sollte.

Zu den Kosten, die im Rahmen von § 44 Abs. 4 PostG berücksichtigungsfähig sind, zählen Kosten für die Erbringung des Universaldienstes (Satz 2 Nr. 2) sowie die Kosten für Beschäftigte betreffende Versorgungslasten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind (Satz 2 Nr. 3). Dabei sind nur solche Kosten zu berücksichtigen, die nicht auch ohne gesetzliche Vorgaben aus betrieblichem Eigeninteresse anfallen würden. Diese Kosten müssen, anders als die übrigen Kosten, gemäß § 44 Abs. 5 Satz 2 PostG nicht zwingend verursachungsgerecht den Geschäftsbereichen des marktbeherrschenden Unternehmens zugeordnet werden, in denen sie anfallen. Das Gesetz erlaubt es, diese Kosten als Lasten – entgeltsenkend – von wettbewerblicher geprägten Bereichen – entgeltsteigernd – in weniger wettbewerblich geprägte Bereiche zu verschieben. Es handelt sich um eine legale Möglichkeit zur Quersubventionierung für die Deutsche Post AG. Im Interesse der Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs (§ 2 Abs. Nr. 2 PostG) sollte die Anerkennung von Kosten als Lasten generell restriktiv erfolgen.

Die Bundesnetzagentur hat in früheren Maßgrößenentscheidungen die Erbringung eines sechsten Zustelltages im Briefbereich als Universaldienstlast anerkannt. Dies begründete sie damit, dass nach der damals geltenden Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) eine werktägliche Zustellung vorgeschrieben war. Sie hielt den Vortrag der Deutsche Post AG, dass ohne diese rechtliche Vorgabe nur fünf Tage pro Woche zugestellt würde, für nachvollziehbar.⁶

Die Gesetzeslage hat sich seit der letzten Maßgrößenentscheidung jedoch geändert. Dies erkennt auch die Bundesnetzagentur an.⁷ Zwar gilt weiterhin die Vorgabe, dass die Zustellung werktäglich zu erfolgen hat (§ 19 PostG). Zugleich hat der Gesetzgeber jedoch die Laufzeitvorgaben für Briefe

⁵ Siehe dazu Monopolkommission, 13. Sektorgutachten Post, a. a. O, Tz. 22 ff.

⁶ Bundesnetzagentur, Entscheidung über die Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für Briefsendungen bis 1.000 Gramm ab 01.01.2022, BK5-21/004, 2021, S. 75 f.

⁷ Bundesnetzagentur, Beabsichtigte Entscheidung über die Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung ab 01.01.2025 für Universaldienstleistungen nach § 16 Absatz 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 und Zugangsleistungen nach § 54 PostG, BK5-24/003, S. 71 ff.

erheblich gesenkt. Zuvor mussten 80 Prozent der Briefsendungen an dem ersten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag und 95 Prozent bis zum zweiten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag ausgeliefert werden (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 Satz 1 PUDLV). Die neue Regelung schreibt hingegen nur noch vor, dass mindestens 95 Prozent der Briefsendungen an dem dritten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag und 99 Prozent an dem vierten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag zugestellt werden müssen (§ 18 Abs. 1 PostG). Diese verlängerte Laufzeit erlaubt es der Deutsche Post AG, die Sendungsmenge an einzelnen Werktagen erheblich auszudünnen. Die Bundesnetzagentur plant dies zu berücksichtigen, indem sie nicht wie in früheren Verfahren einen bestimmten Wochentag als Universaldienstlast anerkennt, sondern stattdessen die durchschnittlichen Kosten der Werktage.⁸

Die Monopolkommission ist hingegen der Ansicht, dass unter der neuen Gesetzeslage die Kosten für die werktägliche Zustellung generell nicht mehr als Universaldienstlast anerkannt werden sollten. In der Praxis sind zwei Entwicklungen zu beobachten:

Erstens nimmt die Verbundzustellung von Briefen und Paketen zu und soll in Zukunft laut Deutsche Post AG 80 bis 90 Prozent der Briefsendungen betreffen.⁹ Im Paketbereich ist die werktägliche Zustellung an sechs Tagen in der Woche auch bei Wettbewerbern üblich. Eine Reduzierung der Zustelltage auf fünf ist daher aus rein betrieblichen Interesse nicht sinnvoll. Die Deutsche Post AG hat dies im Rahmen der Novellierung des Postgesetzes selbst explizit bestätigt. Der Personalvorstand Thomas Ogilvie äußerte sich wie folgt:

„Briefzusteller tragen immer mehr kleinformatische Pakete aus, und Pakete werden eben an sechs Tagen in der Woche ausgeliefert. Durch die Verbundzustellung ergibt sich gar nicht die betriebliche Notwendigkeit zu sagen, wie etwa im Friseurgewerbe pauschal einen freien Montag zu machen.“¹⁰

Zweitens hat die Deutsche Post AG im Geschäftskundebriefbereich bereits die sog. „A/B-Zustellung“ eingeführt.¹¹ Dies bedeutet, dass Zusteller im Wechsel an einem Tag den Zustellbezirk A und am anderen Tag den Zustellbezirk B anlaufen. Dieses Konzept wird voraussichtlich auch für den wesentlich kleineren Privatkundebriefbereich übernommen werden. Die Senkung der Laufzeitvorgaben durch den Gesetzgeber hat hierzu die Möglichkeit geschaffen. In den Regionen, wo Briefe noch separat von Paketen ausgeliefert werden, findet daher aus Briefempfängersicht zukünftig faktisch keine werktägliche Zustellung mehr statt. Die Realität ist, dass im Durchschnitt drei Tage pro Woche zugestellt wird. Die Anerkennung einer werktäglichen Zustellung als Universaldienstlast erscheint damit nicht sachgerecht. **Die Monopolkommission empfiehlt aus den genannten Gründen, die werktägliche Zustellung nicht als Universaldienstlast anzuerkennen.**

⁸ Bundesnetzagentur, Entscheidung über die Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für Briefsendungen bis 1.000 Gramm ab 01.01.2022, a. a. O., S. 71 ff.

⁹ Paketda.de, Deutsche Post plant 80 bis 90 Prozent Verbundzustellung, <https://www.paketda.de/news-verbundzustellung-ausgeweitet.html>, Abruf am 8. Oktober 2024. Deutsche Post AG, Jetzt spricht die Vorständin #Postcast 17, <https://group.dhl.com/de/presse/regio-postcast.html>, Abruf am 8. Oktober 2024.

¹⁰ Bonner General Anzeiger, Neue Strategien bei der Deutschen Post, https://ga.de/news/wirtschaft/regional/deutsche-post-dhl-personalvorstand-thomas-ogilvie-ueber-neue-plaene_aid-92580615, Abruf am 29. Juni 2023.

¹¹ Monopolkommission, 13. Sektorgutachten Post, a. a. O, Tz. 181.

3. Geeignete Kriterien für Filialbetrieb als Universaldienstlast wählen

Die Bundesnetzagentur hat in früheren Maßgrößenentscheidungen die Unterhaltung von Post-Shop-Filialen, die die Deutsche Post AG betreibt und Post-Partner-Filialen, die von Dritten im Auftrag der Deutsche Post AG betrieben werden, nicht als Universaldienstlast anerkannt. Der Grund hierfür war, dass die Deutsche Post AG dies zum Zeitpunkt der jeweiligen Verfahren nicht geltend gemacht hatte.¹² Im Maßgrößenverfahren für den Zeitraum von Anfang 2019 bis Ende 2021 hatte sie eine solche Geltendmachung lediglich für einen späteren Zeitpunkt in Aussicht gestellt. Im aktuellen Verfahren stellt die Deutsche Post AG hingegen ein ihren Angaben nach geschäftlich optimiertes Filialnetz dem gesetzlich vorgeschriebenen Filialnetz gegenüber und macht die Kostendifferenz als Universaldienstlast geltend.¹³ Die Bundesnetzagentur folgt der Deutsche Post AG insoweit, dass sie zumindest die Kosten der durch die Deutsche Post AG betriebenen Post-Shop-Filialen abzüglich der durchschnittlichen Kosten einer durch Dritte betriebenen Post-Partner-Filiale als Universaldienstlast anerkennt. Aus dem Entwurf der Bundesnetzagentur ist dabei nicht ersichtlich, ob alle Post-Shop-Filialen als Universaldienstlast anerkannt werden oder eine Auswahl getroffen wird und welche Kriterien dieser Auswahl zugrunde liegen.

Die Monopolkommission empfiehlt zu prüfen, ob tatsächlich Post-Shop-Filialen existieren, die ausschließlich aufgrund der gesetzlichen Vorgaben und nicht aus betrieblichem Eigeninteresse betrieben werden. Dass Post-Shop-Filialen in der Vergangenheit aus betrieblichem Eigeninteresse betrieben wurden, zeigt sich daran, dass die Deutsche Post AG die betreffenden Kosten bisher nicht als Universaldienstlast geltend gemacht hat. Es ist davon auszugehen, dass die Deutsche Post AG auch zukünftig zumindest den weit überwiegenden Teil ihrer Standorte aus betrieblichem Eigeninteresse unterhält und nicht, weil sie dazu aufgrund der Universaldienstvorgaben verpflichtet ist. Zwar gehen die Briefmengen kontinuierlich zurück, zugleich steigen jedoch die Paketmengen. Beide Sendungsmengen sind für die Wirtschaftlichkeit von Standorten relevant.

Bei der Prüfung, ob einzelne Post-Shop-Filialen dennoch nicht aus betrieblichem Eigeninteresse betrieben werden, empfiehlt die Monopolkommission zwei Kriterien zugrunde zu legen. Als erstes Kriterium sollte die Wettbewerbssituation vor Ort in den Blick genommen werden. **Beindet sich in der gemäß § 17 Abs. 1 PostG relevanten Umgebung des Standortes auch der Standort mindestens eines weiteren Paket- oder Briefdienstleisters, ist davon auszugehen, dass nicht nur dieser, sondern auch die Deutsche Post AG ihren Standort aus betrieblichem Eigeninteresse betreibt.** Der Wettbewerber wird einen Standort nur dort betreiben, wo die bei ihm anfallenden Sendungsmengen ausreichend hoch sind, damit sich der Standort rentiert. Da die Deutsche Post AG im Paket- und Briefbereich über wesentlich höhere Sendungsmengen und daher auch über eine höhere Sendungsdichte als jeder Wettbewerber verfügt, ist es hochgradig unwahrscheinlich, dass

¹² Bundesnetzagentur, Entscheidung über die Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für Briefsendungen bis 1.000 Gramm ab 01.01.2022, a. a. O., S. 76 f; Bundesnetzagentur, Entscheidung über die Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für Briefsendungen bis 1.000 Gramm ab 01.01.2019, BK5-18/003, S. 96 f.

¹³ Bundesnetzagentur, Beabsichtigte Entscheidung über die Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung ab 01.01.2025 für Universaldienstleistungen nach § 16 Absatz 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 und Zugangsleistungen nach § 54 PostG, a. a. O., S. 74 ff.

sich ihr Standort in derselben Region nicht rentiert. Auch das Fehlen eines Partners für eine Post-Partner-Filiale kann in solchen Regionen kein ausschlaggebendes Kriterium sein, weil es einem Wettbewerber nachweislich gelungen ist, einen solchen Partner zu finden. Bei der Betrachtung sollten zudem automatisierte Stationen der Wettbewerber berücksichtigt werden. Bei der Errichtung von Packstationen fallen erhebliche Investitionskosten an. Wettbewerber werden diese nur in Regionen tätigen, in denen das Sendungsaufkommen ausreichend hoch ist.

Darüber hinaus sollte als weiteres Kriterium die in der jeweiligen Filiale der Deutsche Post AG anfallende Sendungsmenge berücksichtigt werden. Ist in einer Region kein Wettbewerber aktiv, kann der Betrieb einer Filiale für die Deutsche Post AG dennoch wirtschaftlich sein. Möglicherweise fallen in der Region nicht genug Sendungen für die Wettbewerber, wohl aber für einen quasi monopolistischen Standort der Deutsche Post AG an. Ein Standort sollte deshalb nur dann als Universaldienstlast anerkannt werden, wenn alle wesentlichen Sendungsmengen erheblich und kontinuierlich niedriger sind als typischerweise in Filialen mit ähnlicher Größe und ähnlichen Öffnungszeiten. Dabei ist auch die Zahl der Abholungen von Paketen zu berücksichtigen, weil ein betriebliches Eigeninteresse an einem Standort auch daraus erwachsen kann, dass sich die Nachfrage durch lange Fahrtwege bei Abholungen durch Kundinnen und Kunden reduzieren würde.

4. Keine Anerkennung von Mehrkosten für Beschäftigte mit Besitzstand

Die Bundesnetzagentur plant außerdem, wie bereits in vergangenen Maßgrößenverfahren, Mehrkosten für die Beschäftigten als Versorgungslast anzuerkennen, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind. Dies umfasst unter anderem Mehrkosten für Beschäftigte mit Besitzstand.¹⁴ Die im Jahr 2003 bereits vorhandenen Beschäftigten erhalten im Rahmen einer tarifvertraglichen Besitzstandsregelung immer noch eine höhere (wettbewerbsunübliche) Vergütung, während seither neu eingestellte Beschäftigte eine niedrigere Vergütung erhalten.¹⁵ Berücksichtigt die Bundesnetzagentur die so entstehenden Mehrkosten als Versorgungslast, bleibt unbeachtet, dass diese Besitzstandsregelung Teil der aktuellen Tarifvereinbarung ist und in unabhängigen Verhandlungen durch die Tarifparteien vereinbart wurde. Eine Besitzstandsregelung ist bei Tarifvereinbarungen auch in anderen Wirtschaftsbereichen zu beobachten.¹⁶ Allerdings ist es nicht unüblich, dass solche Besitzstandsregelungen über die Zeit ganz oder zumindest teilweise abgeschmolzen werden. Dies erfolgt schon alleine deshalb, damit Ungleichheiten innerhalb der Belegschaft bei der Entlohnung nicht dauerhaft bestehen bleiben. Bei der Deutsche Post AG hat es eine solche Annäherung von neuen Tarifen und Altтарifen mit Besitzstandswahrung über lange Zeiträume offenbar nicht oder nur teilweise gegeben. **Die Monopolkommission hatte bereits in ihrem Sektorgutachten Post 2021 empfohlen, Mehrkosten für Beschäftigte mit Besitzstand nicht länger als Versor-**

¹⁴ Bundesnetzagentur, Beabsichtigte Entscheidung über die Zusammenfassung von Dienstleistungen und Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung ab 01.01.2025 für Universaldienstleistungen nach § 16 Absatz 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 und Zugangsleistungen nach § 54 PostG, a. a. O., S. 81 ff.

¹⁵ Ebenda, S. 81.

¹⁶ IG Metall, Besitzstandsklausel, <https://www.igmetall.de/tarif/tariflexikon/besitzstandsklausel>, Abruf am 9. Oktober 2024.

gungslast, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden ist, anzuerkennen.¹⁷ Die Monopolkommission hält an dieser Empfehlung fest, insbesondere angesichts des jetzt noch weiter vergrößerten zeitlichen Abstands.

5. Tragfähigkeit der Bereiche überdenken

§ 44 Abs. 5 PostG sieht die Möglichkeit vor, dass Kosten, die im Rahmen von § 44 Abs. 4 PostG berücksichtigungsfähig sind, nicht verursachungsgerecht zugeordnet werden, wenn sie aufgrund der Marktgegebenheiten nicht getragen werden können. Die Monopolkommission hat in ihrem letzten Sektorgutachten Post 2023 empfohlen, eine Tragfähigkeit im Sinne dieser Norm insbesondere dann anzunehmen und mithin eine rein verursachungsgerechte Kostenzuordnung vorzunehmen, wenn es hinreichend wahrscheinlich ist, dass die Deutsche Post AG in dem betreffenden Markt über eine marktbeherrschende Stellung verfügt.¹⁸ Es erscheint kaum denkbar, dass in einem Markt, in dem ein Unternehmen über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, Kosten bei einer verursachungsgerechten Zuordnung aufgrund der Marktgegebenheiten nicht getragen werden können. Der Sendungsmengenanteil der Deutsche Post AG deutet darauf hin, dass diese in den meisten, wenn nicht sogar in allen Märkten des Briefbereichs, inklusive des Bereichs Dialog Marketing, über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. **Insofern empfiehlt die Monopolkommission, dass in allen Bereichen, in denen die Deutsche Post AG über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, die Zuordnung von Kosten ausschließlich verursachungsgerecht erfolgt.**

6. Fazit

Die Monopolkommission begrüßt, dass die Bundesnetzagentur zügig nach dem Inkrafttreten des neuen Postgesetzes einen Entwurf für die Entscheidung im Maßgrößenverfahren veröffentlicht hat. Es wäre wünschenswert, dass die Bundesnetzagentur ihr zügiges Vorgehen unter Berücksichtigung der aufgezeigten Kritikpunkte fortsetzt.

Die Monopolkommission empfiehlt verschiedene Änderungen bei der Anerkennung von Lasten als Universaldienstlasten bzw. Versorgungslasten:

- (1) Eine werktägliche Zustellung von Briefen findet, soweit nicht sowieso im Bündel mit Paketen zugestellt wird, faktisch nicht mehr statt und sollte daher nicht als Last anerkannt werden.
- (2) Es sollte geprüft werden, ob tatsächlich Post-Shop-Filialen der Deutsche Post AG existieren, die nur aufgrund gesetzlicher Vorgaben betrieben werden. In der Vergangenheit hatte die Deutsche Post AG diese Filialen aus betrieblichem Eigeninteresse betrieben. Bei der Prüfung sollten geeignete Kriterien für die Anerkennungsfähigkeit als Last gewählt werden. Geeignete Kriterien sind: In der relevanten Umgebung unterhält kein anderer Brief- oder Paketdienstleister einen Standort und die Sendungsmengen sind erheblich und kontinuierlich niedriger als typischerweise in ähnlichen Filialen.

¹⁷ Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Post, a. a. O, Tz. 22.

¹⁸ Monopolkommission, 13. Sektorgutachten Post, a. a. O, Tz. 193.

- (3) Die Mehrkosten für Beschäftigte mit Besitzstand sollten nicht länger als Versorgungslast anerkannt werden, da es sich nicht um eine Altlast aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost, sondern um einen Teil der aktuellen Tarifvereinbarung handelt.

Die Anerkennung als Lasten sollte generell restriktiv erfolgen. Das Postgesetz erlaubt es, diese Kosten als Universaldienstlasten bzw. Versorgungslasten – entgeltsenkend – von wettbewerblicher geprägten Bereichen – entgeltsteigernd – in weniger wettbewerblich geprägte Bereiche zu verschieben. Es handelt sich um eine legale Möglichkeit zur Quersubventionierung für die Deutsche Post AG. Ein restriktives Vorgehen bei der Anerkennung dient der Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs. Darüber hinaus ist zumindest im Briefbereich fraglich, inwieweit Dienstleistungen existieren, deren Tragfähigkeit eingeschränkt ist. Die Deutsche Post AG verfügt in den meisten, wenn nicht sogar in allen Märkten des Briefbereichs über eine marktbeherrschende Stellung. Die Monopolkommission empfiehlt, in allen Bereichen, in denen die Deutsche Post AG über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, die Kosten verursachungsgerecht zuzuordnen.