

PRESSEMITTEILUNG

Monopolkommission moniert stagnierenden Wettbewerb auf Postmärkten

- Monopolkommission stellt fest, dass die Wettbewerbsentwicklung auf den Briefmärkten stagnierend ist
- Monopolkommission legt ein umfassendes Konzept zur Förderung des Wettbewerbs auf den Postmärkten vor

Die Monopolkommission hat heute ihr siebtes Sondergutachten zur Wettbewerbsentwicklung auf den Postmärkten vorgestellt. Das Gutachten trägt den Titel „**Post 2011: Dem Wettbewerb Chancen eröffnen**“. Gegenüber dem letzten Post-Sondergutachten aus dem Jahr 2009 stellt die Monopolkommission eine relativ unveränderte Wettbewerbssituation fest. „Der Anstieg der Marktanteile der Wettbewerber auf knapp über 10 % kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die **Wettbewerbsentwicklung** auf den Briefmärkten **stagnierend** ist und dort noch **kein funktionierender Wettbewerb** besteht“, so der Vorsitzende der Monopolkommission, Justus Haucap.

Für diese stagnierende Wettbewerbsentwicklung sind eine Vielzahl institutioneller Wettbewerbshindernisse verantwortlich. So verfügt die Bundesnetzagentur nach dem Postgesetz nicht über ausreichende Ermittlungsbefugnisse, um missbräuchliches Verhalten der marktbeherrschenden Deutschen Post AG (DPAG) effektiv aufzudecken und dann abzustellen. Die Monopolkommission unterbreitet dazu zahlreiche Vorschläge zur **Novellierung des Postgesetzes**.

Die Monopolkommission empfiehlt unter anderem die explizite **Wiedereinführung der Ex-ante-Entgeltgenehmigungspflicht für Teilleistungsentgelte** der DPAG, da der Zugang zu Teilleistungen der marktbeherrschenden DPAG aufgrund der stagnierenden Sendungsmengen im Briefbereich und der gestiegenen Menge der über den Teilleistungszugang eingelieferten Sendungen als entscheidend für die zukünftige Entwicklung des Wettbewerbs anzusehen ist.

Zudem empfiehlt die Monopolkommission, eine **Vorlagepflicht von individuellen Großkundenverträgen** der DPAG bei der Bundesnetzagentur einzuführen. Solche individuellen Preisvereinbarungen unterliegen der nachträglichen Kontrolle durch die Bundesnetzagentur. Damit diese ein Verfahren der Entgeltkontrolle einleiten kann, muss sie jedoch über belastbare Hinweise auf ein möglicherweise wettbewerbswidriges Verhalten der DPAG verfügen. Aus eigener Initiative kann sie allerdings keine anderen Verträge als Teilleistungsverträge einsehen.

Die Monopolkommission hat in der Vergangenheit in ihren Sondergutachten wiederholt die Praxis der Entgeltberechnung durch die Bundesnetzagentur im Briefbereich kritisiert und Absenkungen des Portos angemahnt. In ihrem heute vorgelegten Sondergutachten würdigt die Monopolkommission die deutlich erkennbaren Verbesserungen der **Entgeltregulierung** in diesem Bereich. Zugleich weist die Monopolkommission aber - auch vor dem Hintergrund der jüngeren Berichterstattung in den

Medien über die Regulierungspraxis im Briefbereich - erneut darauf hin, dass sie anders als in den Bereichen Strom, Gas und Telekommunikation bei der Postregulierung kein Recht hat, die Akten der Bundesnetzagentur einzusehen. Sie fordert den Gesetzgeber erneut auf, die gesetzliche Grundlage für ein solches Akteneinsichtsrecht für die Monopolkommission zu schaffen.

Die Monopolkommission weist darauf hin, dass nach heutiger Gesetzeslage die DPAG nicht mehr verpflichtet ist, den Universaldienst zu erbringen. Die DPAG erbringt diesen freiwillig im Rahmen ihrer Unternehmensstrategie. Die Kosten für diese freiwillig erbrachten Leistungen sollten aus Sicht der Monopolkommission weder Wettbewerbern der Deutschen Post in Rechnung gestellt werden noch zu einer Preiserhöhung führen. Die Monopolkommission empfiehlt daher, die entsprechenden rechtlichen Regelungen zu ändern.

Die **Neuregelung der Umsatzsteuerbefreiung** stellt **noch immer** ein **Wettbewerbshindernis** dar. Seit Juli 2010 sind nicht mehr die unmittelbar dem Postwesen dienenden Umsätze der DPAG, sondern nur noch Universaldienstleistungen unter bestimmten Voraussetzungen von der Umsatzsteuer befreit. Voraussetzung für die Steuerbefreiung ist unter anderem, dass der Postdienstleister sich verpflichtet hat, zumindest einen Teilbereich der Universaldienstleistung flächendeckend im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland anzubieten. Damit kann faktisch nur die DPAG Universaldienstleistungen umsatzsteuerbefreit anbieten. Die Monopolkommission empfiehlt, dass sich die Bundesrepublik Deutschland auf europäischer Ebene für eine Änderung der Mehrwertsteuersystemrichtlinie einsetzt. Art. 132 Abs. 1 lit. a) MwStSystRL, welcher regelt, dass die von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachten Dienstleistungen und dazugehörige Lieferungen von Gegenständen von der Steuer befreit sind, sollte gestrichen werden. Damit würde eine wettbewerblich neutrale Lösung geschaffen, da alle Anbieter für die gleiche Leistung steuerlich gleich behandelt würden, auch dann, wenn sie nur lokal oder regional tätig sind.

Die Monopolkommission spricht sich erneut dagegen aus, im Postsektor einen branchenspezifischen **Mindestlohn** einzuführen. Der Tarifvertrag über Mindestlöhne für die Branche der Briefdienstleistungen wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit einer Verordnung im Dezember 2007 für allgemeinverbindlich erklärt. Diese Verordnung wurde vom Bundesverwaltungsgericht im Januar 2010 für unwirksam erklärt. Der überhöhte Mindestlohn für Briefdienstleistungen verhinderte die Entfaltung von funktionsfähigem Wettbewerb auf den Märkten für Briefdienstleistungen und stellte ein Hindernis für den Wettbewerb dar. Aufgrund dieser wettbewerbsbehindernden Wirkung des Postmindestlohns sollte der Gesetzgeber einem möglichen neuen Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrags über Mindestlöhne nicht nachkommen.

Die Monopolkommission ist ein ständiges, unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik und Regulierung sowie der Konzentrationsberichterstattung. Zu ihren gesetzlich festgelegten Aufgaben zählt unter anderem die Erstellung eines Sondergutachtens, das die Wettbewerbsentwicklung auf den Postmärkten untersucht. Die Monopolkommission besteht aus fünf Mitgliedern, die auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen werden. Vorsitzender der Monopolkommission ist der Volkswirt Prof. Dr. Justus Haucap von der Universität Düsseldorf.

Konzept der Monopolkommission zur Förderung des Wettbewerbs im Postsektor

Entgeltregulierung

- Die Bundesnetzagentur sollte im Rahmen der Kostennachweise die Übermittlung einer Umsatzrendite fordern, bei der die bei der Entgeltregulierung berücksichtigungsfähigen Lasten nach dem Tragfähigkeitsprinzip zugeschlüsselt wurden. Sollte die DPAG auch bei einer Berechnung der Umsatzrendite nach dem Tragfähigkeitsprinzip eine außergewöhnlich hohe Umsatzrendite erzielen, wäre dies ein Indiz für ein zu hohes Ausgangsentgeltniveau sowie zu hohe Entgelte.
- Streichung des § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG sowie des § 3 Abs. 4 Satz 3 PEntgV. Damit würde sichergestellt, dass zukünftig die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung der einzig relevante Maßstab für die Entgeltregulierung sind. Diese Vorschriften ermöglichen es, bei der Entgeltbemessung bestimmte Zusatzkosten, sog. Lasten, zu berücksichtigen.

Novellierung des Postgesetzes

Das Postgesetz sollte novelliert werden, um die DPAG stärker zu kontrollieren und die Ermittlungsbefugnisse der Bundesnetzagentur zu stärken. Die Monopolkommission unterbreitet folgende Vorschläge:

- Die Endkundenpreisregulierung sollte angesichts der immer noch marktbeherrschenden Stellung der DPAG sowie stagnierender Sendungsmengen nicht aufgehoben werden.
- Die Ex-ante-Entgeltgenehmigungspflicht für Teilleistungsentgelte, die in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen der DPAG enthalten sind, sollte wieder eingeführt werden.
- Einführung einer Vorlagepflicht für individuelle Großkundenverträge der DPAG bei der Bundesnetzagentur entsprechend § 38 Abs. 1 Satz 3 TKG. Danach sind Verträge der Bundesnetzagentur unmittelbar nach Vertragsschluss zur Kenntnis zu geben. Damit würde das Informationsdefizit der Bundesnetzagentur bei individuellen Preisvereinbarungen der DPAG mit ihren Großversendern behoben und die Ermittlungsbefugnisse der Bundesnetzagentur würden gestärkt.
- Die Vorlagepflicht von Teilleistungsverträgen sollte entsprechend § 38 Abs. 1 Satz 1 und 2 TKG geändert werden. Aktuell sieht § 30 PostG vor, dass Teilleistungsverträge der Bundesnetzagentur innerhalb eines Monats nach Vertragsschluss vorzulegen sind. Nach § 38 TKG sind der Ex-post-Entgeltkontrolle unterliegende Entgelte der Bundesnetzagentur innerhalb von zwei Monaten vor deren Inkrafttreten vorzulegen. Alternativ könnte § 30 PostG dahingehend erweitert werden, dass auch individuelle Verträge erfasst werden.
- Präzisierung des § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 PostG entsprechend § 28 Abs. 2 Nr. 2 TKG. Damit würde explizit geregelt, dass Preis-Kosten-Scheren missbräuchlich sind.
- Einführung eines Antragsrechts Dritter zur Eröffnung von Verfahren der Entgeltkontrolle sowie des Marktmissbrauchs durch die Bundesnetzagentur entsprechend § 42 Abs. 4 Satz 1 TKG.

- Streichung des § 6 Abs. 3 Nr. 3 PostG sowie des § 2 Abs. 2 Nr. 5 PostG. Diese Vorschriften regeln Arbeitsmarktbedingungen. Soweit diese Vorschriften so ausgelegt werden, dass sie im Niveau der DPAG den entscheidungserheblichen Maßstab sehen, sind sie geeignet, dem angestrebten Wettbewerb im Postsektor entgegenzuwirken.
- Beschränkung der Regulierung von Postzustellungsaufträgen auf eine Ex-ante-Genehmigung der Entgelte der DPAG, wobei die Veröffentlichungspflicht jedoch gestrichen werden sollte.
- Explizite Aufnahme der Vorschriften, auf die § 44 Satz 2 PostG verweist, in das Postgesetz.
- Umsetzung der Postdiensterrichtlinie 2008. Umsetzungsbedarf besteht beispielsweise im Hinblick auf Art. 11a der Postdiensterrichtlinie.

Bund als Wettbewerbshüter und Anteilseigner

- Schnellstmögliche Trennung von allen Finanzinstrumenten, die dazu führen, dass der Bund ein spezielles finanzielles Interesse am Unternehmenserfolg der DPAG hat.

Umsatzsteuerbefreiung für Universaldienstleistungen

- Die Bundesrepublik Deutschland sollte sich auf europäischer Ebene für eine Änderung der Mehrwertsteuersystemrichtlinie einsetzen. Art. 132 Abs. 1 lit. a) MwStSystRL, welcher regelt, dass die von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachten Dienstleistungen und dazugehörigen Lieferungen von Gegenständen von der Steuer befreit sind, sollte gestrichen werden. Damit würde eine wettbewerblich neutrale Lösung geschaffen, da alle Anbieter für die gleiche Leistung steuerlich gleich behandelt würden, auch dann, wenn sie nur lokal oder regional tätig sind.
- Zumindest Änderung des § 4 Nr. 11b UStG dahingehend, dass die Frage der Besteuerung von Postdienstleistungen wettbewerblich neutral gelöst wird. Es sollte sichergestellt werden, dass die Steuerbefreiung für alle Anbieter dieser Leistungen gilt, auch wenn diese nur regional und nicht flächendeckend tätig sind.

Mindestlohn im Briefsektor

- Einem möglichen neuen Antrag auf Allgemeinverbindlichkeit eines Tarifvertrags sollte nicht nachgekommen werden.

Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur

- Explizite Aufnahme eines Akteneinsichtsrechts der Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur.