

Pressemitteilung

Monopolkommission veröffentlicht ihr 11. Sektorgutachten zu den Postmärkten „Die Novelle des Postgesetzes: Neue Chancen für den Wettbewerb“

- **Der Wettbewerb auf dem Briefmarkt ist weiterhin unzureichend, während er auf dem Paketmarkt an Intensität gewinnt**
- **Die Marktmissbrauchsaufsicht auf dem Briefmarkt sollte verschärft werden**
- **Der Verbraucherschutz soll durch ein verbessertes Verfahren der Entgeltgenehmigung und verbindliche Schlichtungsverfahren gestärkt werden**

Die Monopolkommission stellt in ihrem heute veröffentlichten 11. Sektorgutachten zu den Postmärkten fest, dass auf dem **Briefmarkt weiterhin kein funktionsfähiger Wettbewerb** stattfindet. Die Deutsche Post AG bleibt mit einem Marktanteil von 86 Prozent marktbeherrschend. Auf dem **Paketmarkt steht das Unternehmen zwar im Wettbewerb mit mehreren flächendeckend agierenden Paketdienstleistern**, dominiert aber auch hier mit einem Umsatzanteil von 44 Prozent.

Zur Stärkung des Wettbewerbs auf dem Briefmarkt hat die Monopolkommission wiederholt eine **Reform des Postgesetzes** empfohlen. Dazu liegen jetzt Eckpunkte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vor. „**Die geplante Novelle des Postgesetzes eröffnet eine Chance, den Wettbewerb auf den Postmärkten zu beleben. Diese Chance muss jetzt wahrgenommen werden.**“, so Professor Achim Wambach, Vorsitzender der Monopolkommission.

Da die Bundesnetzagentur in der Vergangenheit die Entgelte der Deutschen Post AG in mehreren Fällen als postrechtswidrig beanstanden musste, schlägt die Monopolkommission eine **Stärkung der Missbrauchsaufsicht** vor, um die Chancengleichheit im Wettbewerb der Postdienstleister besser zu gewährleisten. Nach Ansicht der Monopolkommission sind der Bundesnetzagentur im Postgesetz umfangreichere Auskunftsrechte zu gewähren, Schadenersatzansprüche der Marktteilnehmer bei Wettbewerbsverstößen und höhere Bußgelder einzuführen sowie die Möglichkeit zur Abschöpfung von Vorteilen aus missbräuchlichem Verhalten gesetzlich zu verankern. Insbesondere soll durch diese Maßnahmen verhindert werden, dass die Deutsche Post AG durch wettbewerbswidriges „Preis Dumping“ kleineren Briefdienstleistern den Markteintritt und die Kundenakquise erschwert.

Die Monopolkommission erwartet allerdings nicht, dass sich die Wettbewerbssituation auf den Briefmärkten kurzfristig erheblich ändert. Zum Schutz der Verbraucher ist es daher weiterhin unerlässlich, die Regulierung der Endkundenentgelte und auch die derzeit geltende **Genehmigungspflicht für das Briefporto beizubehalten**.

Die Monopolkommission wiederholt ihre Empfehlung, die **Entgeltregulierung und auch die Genehmigungsverfahren für das Briefporto kostenorientiert auszugestalten** und den „angemessenen Gewinnzuschlag“ anhand des unternehmerischen Risikos zu ermitteln, dem die Deutsche Post AG auf dem Briefmarkt ausgesetzt ist. Aktuell werden die Umsatzrenditen strukturell vergleichbarer ausländischer Postunternehmen zugrunde gelegt, die ebenfalls keinem oder wenig Wettbewerb ausgesetzt

Monopolkommission

Kurt-Schumacher-Str. 8 · 53113 Bonn · Tel +49 . 228 . 338882 -30 · vorsitzender@monopolkommission.bund.de
www.monopolkommission.de

sind. Die Bundesregierung hatte die Post-Entgeltregulierungsverordnung im März 2019 während des laufenden Genehmigungsverfahrens zu den Briefporti mit dem Ergebnis geändert, dass der Deutschen Post AG höhere Portoanpassungen ermöglicht wurden. Die Monopolkommission steht solchen **Regeländerungen während eines laufenden Entgeltregulierungsverfahrens** kritisch gegenüber.

Da die Anzahl der **Verbraucherbeschwerden** wegen des Verlustes, einer Beschädigung oder der verspäteten Zustellung von Briefen und Paketen seit 2017 spürbar ansteigt, gewinnt ein funktionierendes und nach Möglichkeit gesetzlich vorstrukturiertes **Beschwerdemanagement** bei den Unternehmen sowie das **Schlichtungsverfahren bei der Bundesnetzagentur** an Bedeutung. Ein Schlichtungsverfahren ist für den Verbraucher kostenlos, schneller und weniger aufwändig als eine gerichtliche Durchsetzung der oftmals geringfügigen Ansprüche der Postkunden. Da die Deutsche Post AG und andere Postdienstleister bisher die Mitwirkung an den Schlichtungsverfahren verweigern, sollte der Gesetzgeber ihre Teilnahme im Postgesetz verpflichtend ausgestalten. Die Erfahrungen in anderen Branchen zeigen, dass verbindliche Schlichtungsverfahren zu hohen Einigungsquoten führen.

Das Gutachten ist ab sofort über die Homepage der Monopolkommission www.monopolkommission.de abrufbar.

Die Monopolkommission ist ein ständiges, unabhängiges Expertengremium, das die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik, des Wettbewerbsrechts und der Regulierung berät. Zu ihren gesetzlich festgelegten Aufgaben zählt unter anderem die Erstellung eines Sektorgutachtens, 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 Prof. Achim Wambach Ph.D.

Handlungsempfehlungen der Monopolkommission im 11. Sektorgutachten Post (2019)

„Die Novelle des Postgesetzes: Neue Chancen für den Wettbewerb“

Die Monopolkommission stellt fest, dass sich die Wettbewerbssituation auf dem Briefmarkt in den vergangenen Jahren nicht wesentlich geändert hat. Dem Briefmarkt fehlt aufgrund der schrumpfenden Sendungsmengen und der Dominanz der Deutschen Post AG die wirtschaftliche Attraktivität. Ein funktionsfähiger Wettbewerb hat sich bislang nicht entwickelt. Der Paketmarkt ist durch eine oligopolistische Marktstruktur und intensiveren Wettbewerb gekennzeichnet. Das Oligopol sieht sich zunehmend dem Druck der Großversender ausgesetzt. Die angekündigte Novelle des Postgesetzes bietet die Chance, für mehr Wettbewerb im Briefmarkt zu sorgen. Die Monopolkommission unterbreitet hierzu folgende Empfehlungen:

1. Regulierungsmethoden

- Die diskutierte Einführung des Drei-Kriterien-Tests zur Feststellung der Regulierungsbedürftigkeit der Postteilmärkte ist zu begrüßen. Während die Anwendung des Drei-Kriterien-Tests keinen Einfluss auf die Notwendigkeit der Regulierung des Briefmarktes hätte, könnte der Paketmarkt möglicherweise von der sektorspezifischen Regulierung ausgenommen werden.
- Die Lizenzpflicht für Briefdienstleister nach § 5 PostG sollte durch eine reine Anzeigepflicht nach § 36 PostG, wie sie heute bereits im Paketmarkt vorgesehen ist, ersetzt werden. Die Ablehnungsquote bei Lizenzanträgen war gering. Die Bundesnetzagentur kann die Sicherung der Qualität und Zuverlässigkeit der Postdienstleistungen effizienter während des laufenden Betriebs überprüfen und sicherstellen, sofern ihr die notwendigen Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden.
- Es ist zu empfehlen, die Verweise des Postgesetzes in § 44 Satz 2 PostG auf das Telekommunikationsgesetz zu aktualisieren, um die bestehenden Rechtsunsicherheiten zu beseitigen.

2. Ex-ante-Entgeltregulierung für Briefsendungen

- Das Ex-ante-Entgeltgenehmigungsverfahren nach § 19 PostG sollte beibehalten werden, um den Verbraucherschutz zu gewährleisten. Eine Vereinfachung des Maßgrößenverfahrens ist anzustreben, indem die für die Berechnung notwendigen Daten der Deutschen Post AG laufend aktuell gehalten werden und damit vor Beginn eines Verfahrens bereits aufbereitet vorliegen.
- Die Bundesnetzagentur sollte die Kosten eines hypothetischen, effizienten Unternehmens im Wettbewerb modellbasiert anhand eines analytischen Kostenmodells ermitteln und für die Prüfung der Kosten der Deutschen Post AG in Entgelt- und Missbrauchsverfahren nutzen.
- Der Gesetzgeber sollte sicherstellen, dass die neutralen Aufwendungen künftig nicht mehr Bestandteil des regulatorischen Kostenmaßstabs sind und § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG sowie § 3 Abs. 4 Satz 3 PEntgV ersatzlos streichen. Bis zu einer Änderung des Gesetzes sollte die Bundesnetzagentur die Berücksichtigung der neutralen Aufwendungen auf ein Mindestmaß reduzieren.

- Die Monopolkommission hält an ihrer Empfehlung fest, den in der Post-Entgeltverordnung geregelten Gewinnzuschlag, wie vor der Änderung 2015 wieder an dem unternehmerischen Risiko und nicht an den von Regulierungsbehörden festgesetzten Gewinnzuschlägen ausländischer Ex-Monopolisten (§ 3 Abs. 2 PEntgV) zu orientieren.
- Hybridprodukte, die aus einer klassischen Briefbeförderung und nicht postalischen Zusatzleistungen bestehen, sollten in der Entgeltregulierung auch daraufhin überprüft werden, ob die Zusatzleistungen zu marktgerechten Preisen angeboten werden oder eine Möglichkeit zur Umgehung der Ex-ante-Regulierung bieten. Es ist anzuraten, die Bundesnetzagentur in die Lage zu versetzen, diese nicht postalischen Zusatzleistungen im Rahmen der Entgeltkontrolle ebenfalls zu überprüfen.

3. Paketdienstleistungen

- Steigende Paketmengen und zunehmende Verkehrsprobleme könnten dazu führen, dass Paketstationen und -agenturen sinnvollerweise von den Paketdienstleistern gemeinsam betrieben werden. Wenn sich auf Initiative der Postunternehmen eine Zusammenarbeit der Paketdienstleister auf der „letzten Meile“ entwickelt, sollte das Bundeskartellamt Leitlinien für eine Zusammenarbeit erstellen, um den Unternehmen Rechtssicherheit zu vermitteln.

4. Internationale Postdienstleistungen

- Die im Rahmen des Weltpostvereins und des Verbandes „International Post Corporation“ geschlossenen Vereinbarungen über die technischen und wirtschaftlichen Konditionen der internationalen Briefbeförderung sollten von der EU-Kommission kartellrechtlich überprüft werden.
- Da über die EU-Paketverordnung nur Listenpreise, aber keine Marktpreise oder Endvergütungen für den grenzüberschreitenden Paketmarkt abgefragt werden, ist dem Gesetzgeber zu empfehlen, die Abfrage weiterer Daten (Geschäftskundenpreise und Endvergütungen) durch die Bundesnetzagentur zu veranlassen, um mehr Transparenz bei den Konditionen im internationalen Paketmarkt sicherzustellen.

5. Missbrauchskontrolle

- Die Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur sollten zur Vereinfachung und Verbesserung der Marktanalyse auch auf Auskünfte von Unternehmen auf benachbarten Märkten, z. B. im Bereich der digitalen Kommunikation erweitert werden.
- Es ist zu empfehlen, die Missbrauchskontrolle nach § 32 PostG auf den Postmärkten zu verschärfen, indem
 - Vergütungen aus parallel oder im zeitlichen oder inhaltlichen Zusammenhang mit Postdienstleistungsverträgen geschlossenen Vereinbarungen, die nicht der Postregulierung unterliegen, in die Missbrauchsaufsicht einbezogen werden;
 - den Wettbewerbern und Kunden ein Antragsrecht für die Einleitung eines Missbrauchsverfahrens gewährt wird;

- die Generalklausel des Missbrauchstatbestands in § 32 PostG um Fallbeispiele, wie Preishöhenmissbrauch, Diskriminierung von Wettbewerbern oder Kunden hinsichtlich der Entgelte und Geschäftsbedingungen, die Behinderung von Wettbewerbsmöglichkeiten durch die Versagung des Zugangs zu Zustelleinrichtungen oder die diskriminierende Gestaltung von Produkten sowie um Vermutungstatbestände entsprechend §§ 28 Abs. 2 TKG erweitert wird;
- der Bußgeldkatalog des Postgesetzes nach § 49 PostG unter anderem um Verstöße gegen die Maßstäbe für genehmigungsbedürftige Entgelte in § 20 PostG bei der Festsetzung der Porti und gegen die Qualitätsstandards des Universaldienstes erweitert wird;
- der Bußgeldrahmen nach § 49 PostG dem des § 81 Abs. 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen angeglichen wird;
- für einen Schadenersatzanspruch des § 38 PostG die Notwendigkeit des drittschützenden Charakters der verletzten Norm gestrichen wird; und
- eine Soll-Vorschrift zur Abschöpfung von Vorteilen aus Missbrauchshandlungen eingeführt wird.

6. Teilleistungen für Briefe

- Die Teilleistungspflicht nach § 28 PostG sollte auf Sendungen bis 2.000 Gramm erweitert werden, um den Wettbewerbern der Deutschen Post auch dieses Geschäftsfeld zu eröffnen.
- Aufgrund der besonderen Missbrauchsmöglichkeiten sollten die Teilleistungskonditionen und Serviceentgelte des konzerneigenen Konsolidierers des marktbeherrschenden Unternehmens besonders sorgfältig auf Diskriminierungs- und Missbrauchstatbestände überprüft werden.
- Es ist anzuraten, die Vorlagepflicht von Teilleistungsverträgen nach § 30 PostG nicht allein auf die Deutsche Post AG und deren Konzerngesellschaften zu beschränken, sondern auch auf Unternehmen auszuweiten, die aus wirtschaftlichen, persönlichen oder sonstigen vertraglichen Gründen unter dem Einfluss des marktbeherrschenden Unternehmens stehen.
- Um die erforderliche Transparenz bei der Regulierungsbehörde und bei den Marktteilnehmern sicherzustellen, sollten Änderungen der Teilleistungskonditionen in Form von Allgemeinen Geschäftsbedingungen vor ihrer Umsetzung zunächst der Bundesnetzagentur vorgelegt werden.

7. Universaldienst und Verbraucherschutz

- Die Chancengleichheit im Wettbewerb um die nicht vorsteuerabzugsfähigen Kunden kann nur sichergestellt werden, wenn die Mehrwertsteuerbelastung für Produkte im Universaldienst bei allen Postdienstleistern identisch geregelt ist. Hierzu sollte entweder auf die Universaldienstleistungen der Deutschen Post Mehrwertsteuer erhoben werden oder die Produkte der Wettbewerber ebenfalls, wie schon heute die Universaldienstleistungen der Deutschen Post AG, von der Mehrwertsteuerpflicht ausgenommen werden.

- Der Universaldienst, wie in der Post-Universaldienstverordnung definiert, sollte bedarfsgerecht angepasst werden, um zu hohe Kosten für die postalische Grundversorgung zu vermeiden. Zur Optimierung ist insbesondere eine Reduzierung der Zustellungsfrequenz auf fünf Tage, wie es die EU-Postdiensterichtlinie vorsieht, und die Zustellung an Paketstationen oder dezentralen Postfachanlagen in Betracht zu ziehen.
- Die Laufzeitmessung für den Universaldienst sollte nicht von dem regulierten Unternehmen, sondern - aus Gründen größerer Objektivität - durch die Bundesnetzagentur erfolgen.
- Ein bundesweiter Einheitstarif, unabhängig vom Versand- und Zustellort, gewährleistet über die Postuniversaldienstleistungen einen Beitrag zu einheitlichen Lebensverhältnissen. Ausnahmen sollten allerdings bei besonders kostenintensiven Zustellungen möglich sein.
- Derzeit erfordert die Beauftragung mit Universaldienstleistungen durch die Bundesnetzagentur ein sehr komplexes und langwieriges Verfahren. Die Bundesnetzagentur kann auch gegen regionale oder zeitweilige Qualitätsdefizite nicht wirksam vorgehen. Daher sollte das Verfahren vereinfacht und der Bundesnetzagentur die Möglichkeit eingeräumt werden, leistungsfähige Postunternehmen in Eilfällen auch kurzfristig zur Behebung regionaler oder zeitweiliger Störungen des Universaldienstes zu beauftragen.
- Um den Verbraucherschutz zu verbessern, sollte ein verbindliches Schlichtungsverfahren für Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Postdienstleistern eingerichtet werden.