

Stellungnahme des Bundesverbandes Briefdienste e.V. (bbd) zu den Eckpunkten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz für eine Novelle des Postgesetzes vom 26. Januar 2023

Der Bundesverband Briefdienste begrüßt, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) die in der Koalitionsvereinbarung angekündigte Novelle des Postgesetzes wiederum durch Eckpunkte mit den wesentlichen Zielen vorbereitet und so den beteiligten Verbänden und gesellschaftlichen Gruppen frühzeitig Gelegenheit zur Mitwirkung gibt.

Die Reform des Postgesetzes ist dringend erforderlich, nachdem das Vorhaben schon seit etlichen Legislaturperioden immer wieder begonnen, dann aber gar nicht oder nur im geringen Umfang umgesetzt wurde. Nachdem in der jüngsten Diskussion gewisse Unzulänglichkeiten in der Briefzustellung die Reformdebatte beherrschen, gerät in den Hintergrund, dass es fast immer mangelnder Wettbewerb ist, der ein schlechtes Marktergebnis erzeugt. Insofern sollte die Tatsache, dass in den Eckpunkten die Verbesserung der wettbewerbsfördernden Regulierung fast am Ende der Auflistung erscheint, kein Vorzeichen für die Reformprioritäten sein.

Im regulatorischen Teil der Eckpunkte finden sich verschiedene positive Elemente, die sich mit den Forderungen des bbd decken und deren Umsetzung in eindeutige Gesetzesformulierungen wir begrüßen würden. Dazu gehören insbesondere die Einführung eines Konsistenzgebots in der Entgeltregulierung, die Verbesserung der Kosten- und Preistransparenz beim Marktbeherrscher, das Antragsrecht für Dritte beim Einschreiten der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) sowie umfassende Auskunftsrechte bei der Marktgegenseite und auf Drittmärkten für die BNetzA. Die in den Eckpunkten erwähnte Mehrerlösabschöpfung bei Verstößen des Marktbeherrschers gegen das Wettbewerbs- und Regulierungsrecht geht in die richtige Richtung. Verschärfte Bußgeld- und Schadensersatzregelungen in Missbrauchsfällen sollten aber an erster Stelle stehen. Dadurch könnte einer Unternehmensstrategie, die die Grenzen des Rechts unter Inkaufnahme möglicher, geringerer finanzieller Strafen austestet, entgegengewirkt werden.

Der bbd bedauert sehr, dass sein Vorschlag, die Eigenkonsolidierung des Marktbeherrschers zu verbieten, bisher noch nicht Eingang in die Eckpunkte gefunden hat. Das mit der „kleinen Reform“ des Postgesetzes im Jahr 2021 eingeführte Verbot einer Preis-Kosten-Schere (PKS) und die eben erwähnten Verbesserungen in der Regulierung dienen in erster Linie dazu, Verdrängungsstrategien des Marktbeherrschers einzudämmen. Eine Verstärkung des Wettbewerbs mit einer ausreichenden Zahl leistungsstarker, konkurrierender Unternehmen wie etwa im Paketmarkt und in der Telekommunikation setzt darüber hinaus aber dauerhafte Ertragschancen in Geschäftsmodellen voraus, die nicht gleich wieder vom Marktbeherrscher dominiert werden.

Kurz nach der vollständigen Marktöffnung im Briefbereich war das Konsolidierungsgeschäft, also die Abholung auch kleinerer Briefmengen beim Versender, deren Bündelung und Sortierung sowie die sich anschließende Einlieferung bei DPAG zu den von dieser gewährten Mengenrabatten eine wichtige Ertragsquelle für neue Anbieter im Briefmarkt. Auf dieser Grundlage konnte dann die eigene letzte Meile aufgebaut und auch das jeweilige End zu End Produkte zumindest regional etabliert werden. Mit der DPAG eigenen Konsolidierung durch die „Deutsche Post Inhaus Services GmbH“ und die „Deutsche Post E-Post Solutions GmbH“ ist dieser Stabilisierungsanker des Wettbewerbs weggefallen, denn die Konditionen dieser Gesellschaften sind mit der DPAG im Rücken so knapp kalkuliert, dass sich Wettbewerber im Konsolidierungsgeschäft nur sehr mühsam dagegen behaupten können. Zwar kann das noch wenig erprobte Verbot einer Preiskostenschere gegen mögliche Dumping-Preise in diesem Geschäftsbereich eingesetzt werden, ein schlichtes Verbot des Eindringens des Marktbeherrschers in den Konsolidierungsbereich wäre aber wesentlich wirksamer und ohne komplizierte und angreifbare Berechnungen im Rahmen einer Überprüfung einer Preis-Kosten-Schere anwendbar. Es würde den preislichen Gestaltungsraum der DPAG auch nicht unzulässig einengen, denn dieser stände es frei, seine allen zugänglichen Rabattkonditionen nach AGB so zu gestalten, dass alle Einlieferer frei zwischen den verschiedenen Leistungen des Marktbeherrschers und den einzuliefernden Mindestmengen diskriminierungsfrei wählen könnten.

Besonders wichtig ist dem bbd die rechtlich einwandfreie Umsetzung des in den Eckpunkten schon erwähnten Konsistenzgebots. Für Betrachter, die sich nicht regelmäßig mit Regulierungsfragen befassen, mag die Forderung nach Konsistenz in der Rechtsanwendung absurd erscheinen, geht man doch davon aus, dass diese immer in sich widerspruchsfrei, also konsistent erfolgt, da sie sonst fehlerhaft wäre. Tatsächlich kommt es aber in der Anwendung von Regulierungsvorschriften häufig zu verwirrenden Entscheidungen.

So werden immer wieder ex-ante von der Bundesnetzagentur zugelassene Erhöhungen der Porti nach langwierigen Berechnungen über erwartete und beobachtete Kostensteigerungen zugelassen.

Bei der ex-post Überprüfung von Teilleistungspreisen auf Dumping-Verdacht sind diese höheren Kosten aber nicht mehr nachweisbar und die DPAG kann nach den bisher vorgesehenen Regularien zeigen, dass sie ihre Preis in diesem Segment sogar senken kann, und rechnerisch immer noch Stückgewinne erzielt. Diese offensichtliche Inkonsistenz ermöglicht es dem Marktbeherrscher DPAG hohe Preise im Privatkundensektor zu fordern, da dort der Wettbewerb schwach ist. Gleichzeitig kann sie mit niedrigen oder sogar sinkenden Preisen im wettbewerbsintensiveren Großkundengeschäft agieren und so den Markt schließen und Konkurrenten verdrängen.

Nur der Klarstellung halber sei angemerkt, dass die Übernahme des Konsistenzgebots aus dem Telekommunikationsrecht in das Postgesetz keine „Vergünstigung“ für die Wettbewerber im Briefmarkt darstellen würde. Vielmehr handelt es sich um die Forderung nach einer Selbstverständlichkeit, die notwendig erscheint, weil das Postrecht oder dessen Anwendung durch die zuständige Behörde dieser Selbstverständlichkeit bisher nicht Rechnung trägt.

Der bbd verkennt nicht, dass die Universaldienstvorgaben an die sich ändernden Gewohnheiten und Verhältnisse bei den Kunden anzupassen sind. Wir warnen aber davor, die Qualitätsanforderungen an den Universaldienstleister DPAG zu stark zu lockern, ohne über die damit verbundenen Vorteile des Marktbeherrschers nachzudenken. Die DPAG kommt mit der freiwilligen Übernahme des Universaldienstes in den Genuss von Umsatzsteuerbefreiung in Teilen ihres Geschäftsbereichs und erlangt außerdem einen Imagevorteil von nicht zu unterschätzendem Wert. Als Zweitanbieter müssen die Wettbewerber erhebliche Preiszugeständnisse machen, um diesen Ansehensvorteil des „Qualitätsanbieters“ DPAG zu überwinden. Wenn der DPAG zum Beispiel bei den Laufzeitanforderungen zu große Zugeständnisse gemacht würden, ohne dass man deren dargestellte Vorteile einschränkte, erschwerte das den Wettbewerbern zusätzlich, sich am Markt zu behaupten. Die DPAG könnte mit dem Qualitätssiegel des Universaldienstleister in den Bereich der preisgünstigeren Dienstleistungen einbrechen, der bisher in erster Linie von den Wettbewerbern bespielt wird, die zum Beispiel mit längeren Laufzeiten operieren.

Mit dem BMWK ist der bbd davon überzeugt, dass auch im Briefmarkt die Einhaltung der Vorschriften und Gesetze über die Arbeitsbedingungen streng überwacht werden muss. Im Sinne der Arbeitsteilung und zur Vermeidung einer Überlast bei der BNetzA sollte die Überwachung aber in erster Linie bei den Zolldienststellen und anderen Institutionen liegen, die auch in anderen Branchen für diese Aufgaben zuständig sind.

Nur der Vollständigkeit halber soll darauf hingewiesen werden, dass Subunternehmerverhältnisse im Briefbereich nichts mit Intransparenz zu tun haben. Durch den Brieffaustausch zwischen den regional tätigen Wettbewerbern und die Arbeitsteilung zwischen Großkundenbetreuern und Zustellunternehmen ist fast jeder Teilnehmer am alternativen Briefmarkt Subunternehmer und zugleich Auftraggeber für Subunternehmen. Ein Verdacht auf „Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben“ kann angesichts dieser sachlichen Voraussetzungen nicht begründet werden.

Schließlich stimmt der bbd dem BMWK auch in der Feststellung zu, dass „die Resilienz der Postnetze gestärkt werden“ sollte. Die alternativen Brieflogistiker begreifen sich als Teil der „wesentlichen Infrastruktur“ und auch sie haben in der Corona-Pandemie dazu beigetragen, dass in Zeiten des Lockdowns Nachrichten und Warensendungen schnell und sicher bei den Menschen ankamen. Insofern würde es der bbd als Vertreter dieser mittelständischen Betriebe sehr begrüßen, wenn es mit der geplanten Novelle des Postgesetzes endlich gelänge, dass die Situation auf dem Briefmarkt künftig als nachhaltig wettbewerbsfähig beschrieben werden könnte.