

## **Fairness und Vielfalt für Nachhaltigkeit und gute Arbeit**

### **Positionierung der deutschen Kurier-, Express- und Paketbranche zu den Eckpunkten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz für eine Novelle des Postgesetzes**

#### **Die BIEK-Forderungen im Überblick**

#### **Die Novelle des Postgesetzes muss die Bereiche Paket und Brief wirksam trennen.**

Elementarer Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft ist der Wettbewerb. Primäres Ziel des Postgesetzes ist gemäß § 1 PostG „[...] den Wettbewerb zu fördern und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistung zu gewährleisten“. Während der Briefmarkt monopolistisch geprägt ist, sichern auf dem Paketmarkt alle Paketdienste gemeinsam die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Paketdienstleistungen ab – von der Hallig bis zur Alm, auf dem Land und in der Stadt. Diese unterschiedlichen Gegebenheiten stellen unterschiedliche Anforderungen an die Gewährleistung der Universaldienste. Es ist keine Privilegierung des Marktbeherrschers in Bereichen erforderlich, in denen diese für die Sicherstellung der Paketdienstleistungen nicht nötig ist. Die erforderliche Trennung der Bereiche Brief und Paket ist in allen Teilen des Postgesetzes zu verankern. Das Postgesetz muss klarstellen, dass Privilegien nur aufgrund eines staatlichen Auftrags gelten können und nur, wenn ein Versorgungsdefizit besteht oder zu befürchten ist.

#### **Intransparenz beim Briefporto beenden.**

Die Novelle muss die Undurchsichtigkeit beim Briefporto beenden, die derzeit der Deutschen Post AG eine sachfremde Kostenzuordnung ermöglicht. Zu einer evidenzbasierten Politik gehören nachvollziehbare Portoberechnungen. Es muss sichergestellt sein, dass nur solche Kosten ausgeglichen werden, die durch den Brief-Universaldienst verursacht werden. Die Kostenzuordnung wird gerade bei der Verbundzustellung von Briefen und Paketen nicht deutlich. Das hatte zuletzt auch das Bundesverwaltungsgericht festgestellt. Es fehlen strengere Entgeltmaßstäbe, die sich präzise an den Kosten und unternehmerischen Risiken orientieren, die ein effizientes Unternehmen hätte. Die Bemessung des Gewinnzuschlags hat das Bundesverwaltungsgericht als rechtswidrig erkannt. In der Vergangenheit konnte die Deutsche Post AG allein in der letzten Regulierungsperiode eine halbe Milliarde Euro für überhöhtes Porto rechtswidrig einbehalten und den Wettbewerb verzerren, weil überhöhte Gewinne zugesprochen wurden. Die Wirkung ist wie eine Quersubventionierung; sie gefährdet den deutschen Paketmarkt derzeit massiv.

### **Schutz gegen Dumpingpreise.**

Neben der klaren Kostenzuordnung ist eine klare und nachvollziehbare Rechnungslegung für Dienstleistungen nötig, die zwischen den Teilmärkten „Brief“ und „Paket“ in Anspruch genommen werden. Transparenz bei der Rechnungslegung wird für eine wirkungsvolle Missbrauchsaufsicht durch die Bundesnetzagentur ebenso benötigt, wie ein erweitertes Missbrauchsverbot, um Dumpingpreise durch den Marktbeherrscher auszuschließen. Die Preisaufsicht der Bundesnetzagentur muss hierfür durch Sanktionsbefugnisse verstärkt werden.

### **Nachhaltigkeit ist eine Aufgabe für alle.**

Die deutsche Paketbranche unternimmt große Anstrengungen, ihren CO<sub>2</sub>-Fußabdruck zu senken und hat klare und überprüfbare Ziele formuliert. Dazu haben wir uns verpflichtet: Bis 2030 werden die Emissionen pro Paket um mindestens 40 Prozent gesenkt, bis 2040 wird auf der letzten Meile emissionsfrei zugestellt.

Anreize, damit diese Zielsetzungen erreicht werden können, sind willkommen, soweit sie die Anstrengungen der Unternehmen unterstützen und nicht mit bürokratischen und investiven Lasten erschweren. Eine Reform des Postgesetzes darf die ordnungspolitische Wirkung des Wettbewerbs nicht – vermeintlich – zugunsten der Nachhaltigkeit aufgeben. Nachhaltiger Klimaschutz braucht Anreize für einen sozial fairen, umweltschonenden und innovativen Markt. Unternehmen unterliegen branchenübergreifend bereits Anreizen aus der Regulierung. Neue Quellen für Wettbewerbsverzerrungen wie beim Briefporto, wo sie aus dem Zusammenwirken von Universaldienstregime und Brief-Portogenehmigung entstehen, müssen vermieden werden, wenn Anreize für eine noch stärker klimaschützende Zustellung gesetzt werden sollen. Klimaschutzausgaben dürfen für den Marktbeherrscher nicht als Universaldienstlast refinanziert werden. Alle Wettbewerber stehen vor der selben Aufgabe.

### **Transformation erfordert Investitionen.**

Das Anliegen des BIEK ist das Funktionieren der Märkte für Kurier- Express- und Paketdienste (KEP-Markt) mit wirksamem Wettbewerb, damit die KEP-Dienstleister auf diesen Märkten die Investitionen erwirtschaften können, die für die sozial-ökologische Transformation nötig sind. Diese hängt von der Vielfalt der Unternehmen ab und nicht von einem Marktbeherrscher allein. Die Unternehmen haben wichtige soziale und ökologische Maßnahmen auf den Weg gebracht. Dafür müssen sie weiter investieren können. Steigende Sendungszahlen bedeuten keine steigenden Gewinne, sondern nur steigenden Umsatz. Weil auch die Kosten steigen, ist Umsatz nicht mit Gewinn gleichzusetzen.

## **Investitionen brauchen eine faire Ordnungspolitik.**

Das Postgesetz verbindet den Brief- und den Paketmarkt. Die Deutsche Post AG ist als einziges Unternehmen auf beiden Märkten vertreten. Durch Quersubventionen kann sie derzeit andere Unternehmen durch Preisdumping verdrängen, weil der Gesetzgeber den früheren Staatskonzern durch übermäßige Privilegien unterstützt. Dazu gehört, wie die Briefporti von der Bundesnetzagentur genehmigt werden. Die Regeln der Entgeltgenehmigung des Briefportos erlauben eine Zuordnung von Kosten nach betriebswirtschaftlichem Interesse des Marktbeherrschers, die jedoch nicht einer sachgemäßen Kostenkostenzuordnung entspricht. Der Preis bildet sich nicht am Markt, sondern wird durch Regulierung gesetzt. Unfaire Regulierung bei der Gewinnzuschlagsbemessung wird nicht dem ordnungspolitischen Auftrag gerecht, die Kosten für die Allgemeinheit angemessen zu begrenzen.

Eine weitere Bevorzugung ist das Umsatzsteuerprivileg im Paketbereich für die Grundversorgung mit postalischen Leistungen. Diese Grundversorgung trägt schon im Namen, dass sie ein Versorgungsdefizit ausgleichen soll. Dieses gibt es im Paketbereich nicht. In der Realität profitiert die Post aber von Privilegien als Grundversorger, wo der freie Markt florieren könnte. Daher ist die Umsatzsteuerbefreiung der DP AG DHL bei Paketen bis 20 kg eine anlasslose Alimentierung, die wettbewerbswidrig ist.

Die Bundesnetzagentur muss verlässlich wirksam prüfen, ob die Bedingungen für die Privilegien der Deutschen Post vorliegen, und muss Auskunftspflichten durchsetzen können.

## **Zu den Aspekten des Eckpunktepapiers im Einzelnen**

### **I. Nachhaltige Versorgung in den Städten und auf dem Land**

Das Ziel einer nachhaltigen Versorgung teilen wir. Nachhaltigkeitsziele sollten keine Ziele der Regulierung im Rahmen der Entgeltgenehmigung der Bundesnetzagentur sein. Vielmehr gilt es, die Eigeninitiative der im Wettbewerb stehenden Unternehmen zu fördern. Staatliche Vorgaben dürfen nicht zur weiteren Verfestigung der Marktmacht führen und keine einzelnen Unternehmen wettbewerbswidrig bevorzugen.

#### **I.1. Befugnisse der Bundesnetzagentur stärken**

Der Universaldienst muss für Brief und Paket unterschiedlich und unabhängig voneinander ausgestaltet werden. Mit dieser neuen, differenzierenden Regelung kann im Briefbereich ein Universaldienstanbieter bestimmt werden, im Paketbereich kann dies unterbleiben, da dort die Leistungen von allen Paketdienstleistern gemeinsam erbracht werden. Dann kann die Bundesnetzagentur effektiver werden. Sie braucht wirksame Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse, um die Voraussetzungen und Grenzen der Grundversorgung zu überwachen und durchzusetzen.

Die Paketdienste in Deutschland stellen sicher, dass Pakete flächendeckend an Empfängerinnen und Empfänger zugestellt werden. Die Zustellung von online erworbenen Waren ist auch in ländlichen Gebieten sichergestellt. Desgleichen ist der Zugang zu Paketnetzen gewährleistet. Mit einer in den Jahren 2021 und 2022 durchgeführten Laufzeitmessung hat die Bundesnetzagentur das hohe Niveau der Versorgung eindrucksvoll belegt.

Gleichwohl gibt es Unterschiede in der postalischen Versorgung, die vor allem vom betrachteten Dienstleistungssegment (Brief/Paket) abhängen. In den Marktbereichen, in denen es keine konkurrierende Marktbegleiter gibt, die Qualitätsunterschiede kompensieren könnten, ist es daher erforderlich, dass die Bundesnetzagentur als Marktaufsichtsbehörde wirksame Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse auf der Grundlage einer klaren Definition staatlicher Versorgungsvorgaben für den Universaldienst erhält. Darüber hinaus braucht sie diese Kompetenzen auch für die Bewahrung des fairen Wettbewerbs.

Soweit Raum für die Vorgabe von Anreizen für die nachhaltige, im Sinne einer CO<sub>2</sub>-armen Erbringung von Paketdienstleistungen gesehen wird, muss diese in Form von Anreizen erfolgen, die Eigeninitiativen der Unternehmen fördern und jedem Unternehmen gleichermaßen offenstehen. Solche Anreize müssen bewirken, Wettbewerb um CO<sub>2</sub>-arme Lösungen auszulösen.

## **I.2. Automatisierte Lösungen als Universaldienstangebot**

Automatisierte Lösungen als Universaldienstangebot – darunter verstehen wir anbieteroffene Paketstationen – können einen wirksamen Beitrag zur CO<sub>2</sub>-armen Erbringung postalischer Leistungen leisten. Sie dürfen aber nicht die Marktmacht eines Anbieters festigen.

Als Universaldienst müssen sie deshalb nichtdiskriminierend sein. Automatisierte Lösungen müssen sowohl den Nutzerinnen und Nutzern als auch den Paketunternehmen zu gleichen Bedingungen zur Verfügung stehen.

Die Bundesnetzagentur muss prüfen können, ob die Anbieter automatisierter Versorgungsinfrastruktur von allen Paketunternehmen die gleichen Nutzungsentgelte erheben. Diese dürfen nicht höher liegen als interne Verrechnungssätze – es droht sonst die Gefahr, dass sie als preisliche Verdrängungsmaßnahme gegen Wettbewerber eingesetzt werden können.

## **I.3. Laufzeitvorgaben und Sendungsverfolgung**

Der BIEK unterstützt eine effektive Sendungsverfolgung für alle Sendungen, unabhängig davon, welches postalische Produkt in Rede steht. So kann die Ungleichbehandlung von Päckchen und Paketen, aber auch von Warenbrief-/Warenpostsendungen beendet werden.

Das sorgt für Transparenz und Wettbewerb, da Versender und Empfänger den für sie geeignetsten Dienstleister wählen können.

## **II. Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher effektiv schützen**

### **II.1. und 2. Digitaler Atlas „Postversorgung“ und Transparenz**

Transparenz ist eines unserer Kernanliegen für den Postmarkt. Das gilt auch für die Transparenz gegenüber den Kundinnen und Kunden. Schon heute können sie durch digitale Lösungen permanent nachvollziehen, wo sich die Sendungen befinden und so aktiv zum/r Regisseur/in ihrer Sendung werden. Aus unserer Sicht bedarf es hier keiner gesetzlichen Vorgaben.

### **II.3. Beschwerdeverfahren**

Die Kundenzufriedenheit steht für die Mitgliedsunternehmen des BIEK an erster Stelle. Selbstverständlich beteiligen sie sich am Schlichtungsverfahren der Bundesnetzagentur. Mit der Einführung des Schlichtungsverfahrens bei der Bundesnetzagentur konnte eine Vervielfachung der Beschwerdezahlen festgestellt werden. Trotz steigender Sendungsmengen konnte bei den Paketdienstleistern, die Mitglieder des BIEK sind, kein vergleichbarer Anstieg von Beschwerdefällen beobachtet werden. Die eigenen Streitbeilegungsverfahren der Unternehmen funktionieren. Die Mitglieder des BIEK begleiten dennoch die Diskussion von Mindeststandards für Beschwerdeverfahren, die bereits Anwendung finden.

### **II.4. Berichterstattung über CO<sub>2</sub>-Fußabdruck**

Eine Berichterstattung über den CO<sub>2</sub>-Fußabdruck ist ein wesentlicher Schritt für mehr Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher. Die Unternehmen der Branche stellen daher schon jetzt ihren Kundinnen und Kunden und den Verbraucherinnen und Verbrauchern Informationen für eine bessere Auswahl des Anbieters zur Verfügung.

Eine Berichterstattung über den CO<sub>2</sub>-Fußabdruck halten wir zum jetzigen Zeitpunkt deshalb nur für die Nachhaltigkeitsprogramme der Paketdienstleister für sinnvoll. Eine ergänzende Berichtspflicht kann dann eine sinnvolle Maßnahme sein, wenn mit ihr ein geeigneter gemeinsamer Standard verbunden ist, der einerseits keine wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen hat und andererseits mit einem angemessenen, begrenzten Zusatzaufwand verbunden ist, der den bisher schon eingesetzten Mitteln entspricht. Eine nationale Berichtspflicht müsste sich daher an bestehenden, etablierten Standards orientieren und ebenso an den laufenden Initiativen der Unternehmen anknüpfen – sonst führte eine solche Anforderung zu Inkonsistenz und Intransparenz mit entsprechenden nachteiligen Folgen für Zustellunternehmen und ihre Kunden.



Neue Berichtspflichten müssten jedenfalls mit den Vorgaben zur Umsetzung der neuen Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (CSRD (EU) 2022/2464) abgestimmt sein und dürfen nicht darüber hinausgehen, um Doppelbelastungen auszuschließen. Wir gehen davon aus, dass die Umsetzung der CSRD ab Sommer 2024 dazu führen wird, dass Nachhaltigkeitsberichte die Regel sein werden. Denn alle in der Paketbranche bundesweit tätigen Unternehmen erfüllen zwei der folgenden Kriterien: 250 Mitarbeiter, Bilanzsumme von 20 Millionen Euro, Nettoumsatzerlöse von 40 Millionen Euro (Art. 3 Abs. 4 der RL 2013/34/EU i. d. F. der CSRD (EU) 2022/2464). Eine Berichterstattung über den CO<sub>2</sub>-Fußabdruck sollte sich daher unmittelbar den Nachhaltigkeitsberichten entnehmen lassen.

Die Aussagekraft von Berichten über die einzelnen Postdienstleistungen ist nur beschränkt und kann damit zur konkreten Verbraucherinformation nicht beitragen. Verbraucherinnen und Verbraucher erwarten bei einer Berichterstattung Informationen über die konkrete Sendung. Derzeit liegen diese Informationen aber nicht mit einem konkreten Sendungsbezug vor. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen des konkreten Paketes hängen von einer Vielzahl von Rahmenbedingungen ab, die zu sehr unterschiedlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen beim Versand führen können. Das gleiche Produkt kann abhängig von der Empfängeradresse mit unterschiedlichen Emissionen verbunden sein, je nachdem, ob das Produkt in Deutschland in einem Lager vorrätig ist oder ob es eingeführt werden muss; ob die Zustellung am Empfängerwohnort mit einem Transporter mit Verbrennungsantrieb, E-Antrieb oder sogar per Cargobike erfolgt. Die mit der Sendung verbundenen Emissionen hängen auch davon ab, ob die Sendung über ein modernisiertes Hub oder Depot läuft, welches mit regenerativem Strom betrieben wird oder nicht. Eine dienstleistungsbezogene Berichterstattung kann keine Informationen über die Entwicklung des CO<sub>2</sub>-Fußabdrucks des Dienstleisters transportieren und gleichzeitig hat eine allgemeine Information keine Aussagekraft für die konkrete Sendung.

## **II.5. Anreize für nachhaltige Zustellung**

Anreize, die die Anstrengungen der Unternehmen unterstützen, werden benötigt. Falsche Nachhaltigkeitsanreize können den Wettbewerb schädigen und damit ökologische Ziele langfristig vereiteln.

Wenn die Deutsche Post AG ihre ökologischen Investitionen künftig noch stärker über das Briefporto finanzieren kann, erlangt sie gegenüber den Unternehmen auf den Paketmärkten einen erheblichen Wettbewerbsvorteil. Sie kann etwa die Elektroflotte ausschließlich über die Entgelte auf dem Briefmarkt finanzieren, diese aber auch auf dem Paketmarkt nutzen. Für Investitionen in Nachhaltigkeit müssen alle Unternehmen im KEP-Markt diskriminierungsfrei Refinanzierungsmöglichkeiten erreichen können.

Auch Kooperationen können in diesem Sinne, indem sie das Potenzial der Anbietervielfalt nutzen, Anreize zur CO<sub>2</sub>-Einsparung entfalten – etwa durch die gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen (essential facilities). Dies kann anbieteroffene Paketstationen ebenso umfassen, wie die gemeinsame Nutzung von Flächen (wie Mikro-Depots oder Paketshops).

Soweit Kooperationen verpflichtend vorgegeben werden und damit die Handlungsfreiheit der beteiligten Unternehmen eingeschränkt wird, müsste genau gezeigt werden, worin der überwiegende Nutzen der Verpflichtung für die Allgemeinheit gegenüber der geschützten Handlungsfreiheit des einzelnen Unternehmens besteht. Ein Indiz für die Eignung ist nach unserer Überzeugung die Prüfung, ob Kooperationspflichten in sich selbst wirtschaftlich tragende Konzepte münden.

### **III. Einfacher Marktzugang, transparente Marktbeobachtung, effektive Marktkontrolle**

#### **III.1. und 2. Marktzugang und Sanktionen**

Der BIEK unterstützt das Vorhaben, Hürden für den Zugang zum Postmarkt abzubauen. Dafür genügt eine Anzeigepflicht.

Gleiche Standards für alle Dienstleister sind ebenfalls zu begrüßen, da sie der Bundesnetzagentur die Möglichkeit geben, Gesetzesverstöße effektiv zu ahnden. Die Berechtigung zu Kontroll- und Sanktionsbefugnissen muss sich klar aus dem Gesetz ergeben.

Das Postgesetz ist ordnungspolitisch ein Wettbewerbsgesetz. Es darf nicht durch sachfremde Befugnisse für die Bundesnetzagentur verwässert werden. Neue Befugnisse der Bundesnetzagentur, die weder der Grundversorgung noch dem Wettbewerb auf dem Postmarkt dienen, können die Chancengleichheit verletzen. Maßgeblich für den wirtschaftlichen Erfolg muss das unternehmerische Angebot sein und nicht durch den Gesetzgeber zugeteilte Chancen.

#### **III.3. Arbeitsbedingungen**

Den Paketdiensten sind gute Arbeitsbedingungen wichtig. Angesichts des dauerhaften Fachkräfte- und Arbeitskräftemangels sind sie ein politisches Ziel, aber auch ein Wettbewerbsfaktor. Die Branche ist ein Jobmotor und bietet eine Vielzahl von Einsatzmöglichkeiten für Menschen mit unterschiedlichsten Qualifikationen. Seit Jahren steigt der Anteil der in Vollzeit beschäftigten Personen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können sich auf sozial abgesicherte Arbeitsverhältnisse verlassen. Die bundesweit tätigen Paketdienste lassen sich die Einhaltung der sozial- und arbeitsrechtlichen Standards auch durch ihre Vertragspartner bestätigen. Inzwischen haben sich beispielsweise über 1.200 Transportunternehmen durch das Zertifizierungsverfahren nach Paketboten-Schutzgesetz präqualifiziert (PQ KEP). Andere unterziehen sich inhaltlich noch weitergehenden Auditverfahren.

Sollte geplant sein, die Bundesnetzagentur mit neuen Kontrollbefugnissen auszustatten, muss sie personell entsprechend ausgestattet werden. Sonst drohen erhebliche Belastungen für die Unternehmen durch verzögerte Bearbeitungen. Die Mitgliedsunternehmen des BIEK arbeiten vertrauensvoll und eng mit den Zollbehörden

zusammen. Wir sehen vor allem den Bedarf, die Zollverwaltung materiell und personell zu stärken.

Zu klären ist der Umgang mit sogenannten „Subunternehmerverhältnissen“. Die Unternehmen, die gemeint sind, sind klassischer deutscher Mittelstand. Es sind kleine und mittlere Unternehmen, die durch ihre Kompetenz zur Vielfalt des Transportmarktes beitragen. Das deutsche Recht kennt keine Vertragspartner erster und zweiter Klasse. Wenn von „intransparenten Subunternehmerverhältnissen“ die Rede ist, muss geklärt werden, ob im Postgesetz grundsätzlich jedes Vertragsverhältnis zwischen zwei Unternehmen unterschiedlicher Größe unter dem Generalverdacht stehen soll, Arbeitsrechts- und Sozialrechtsverstöße zu begünstigen.

Durch das Grundgesetz ist die Vertragsfreiheit garantiert. Jedem Unternehmen steht frei, mit wem es Verträge abschließt und welche Inhalte Gegenstand der Verträge sind. Die unternehmerische Kreativität tausender Vertragspartner trägt dazu bei, dass Arbeitsplätze geschaffen werden und die Branche mit ihrer Wertschöpfung einen entscheidenden Beitrag für die Gesellschaft leistet.

## **IV. Fairer Wettbewerb bei Brief und Paket**

### **IV.1. Marktregulierung**

Der BIEK hält eine Neujustierung der Marktregulierung anhand eines kontinuierlichen Marktdefinitions- und -analyseverfahrens nicht für erforderlich, wenn die aktuelle Regulierung verbessert wird. Sollte der Gesetzgeber dennoch eine völlig neue Systematik einführen, dann ist es erforderlich, spezifische Absicherungen für die Marktteilnehmer einzuführen, die nicht Marktbeherrscher sind. Eine Marktregulierung anhand eines kontinuierlichen Marktdefinitions- und -analyseverfahrens muss zwingend mit einem hohen Maß der Vorhersehbarkeit und gerichtlicher Kontrollmöglichkeit der Regulierung verbunden sein. Dasselbe erwarten wir auch für die Entscheidungen zur Marktregulierung. Die Leitplanken marktregulierender Entscheidungen (auch der Entgeltgenehmigung) der Bundesnetzagentur müssen erarbeitet werden und transparent sein. Ohne klare materielle Entscheidungskriterien würde die Marktregulierung geschwächt.

Postmärkte sind gekennzeichnet durch erhebliche strukturelle Wettbewerbsdefizite. Im Briefmarkt verfügt allein das marktbeherrschende Unternehmen Deutsche Post AG über ein flächendeckendes Zustellnetz, mit dem es einen Marktanteil von 85 Prozent erreicht. Dort ist das Regulierungsregime gesetzlich festgelegt und eben nicht abhängig von einem kontinuierlichen Marktdefinitions- und -analyseverfahren (Drei-Kriterien-Test).

Auf den Paketmärkten ist dasselbe Unternehmen mit rund 50 Prozent marktbeherrschend. Diese Stellung ist in den letzten Jahren gewachsen, weil die Regulierung nicht an die Marktbedingungen angepasst wurde. Regulierungsentscheidungen müssen daher einschließlich der Kontrolle des „ob“ und des Umfangs der Ermessensentscheidungen besser



überprüfbar sein. Eine wirksame Marktregulierung muss darüber hinaus ermöglichen, dass der Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung wirksam beendet werden kann. Hierzu gehören zumindest Antragsrechte der Marktteilnehmer mit entsprechend drittschützenden Regelungen.

## **IV.2. Informations- und Auskunftsrechte**

Ergänzende Informations- und Auskunftsrechte für die Bundesnetzagentur sind sinnvoll, auch mit Bezug auf angrenzende Märkte. Nach Auffassung des BIEK liegt gerade hier eine wesentliche Schwäche der aktuellen Regulierung: Sie ermöglicht dem marktbeherrschenden Unternehmen, Vorteile aus seiner Stellung in einem Teilmarkt zu nutzen, um im anderen Teilmarkt einen unfairen Wettbewerbsvorteil zu erlangen – etwa durch Preisgestaltung.

## **IV.3. Kosteninformationen und Mehrerlösabschöpfung**

Die Mehrerlösabschöpfung ist überfällig. Die geltende Rechtslage zeigt hier eine klaffende Lücke: Die Deutsche Post AG konnte trotz rechtswidriger Porto-Erhöhung 500 Millionen Euro Mehrerlös in der letzten Regulierungsperiode behalten. Diese Lücke gilt es unbedingt zu schließen.

Wir befürworten es, wenn die Universaldienstregulierung zugunsten der Nutzerinnen und Nutzer im Einklang mit einer wettbewerbsorientierten Regulierung steht. Dafür sind zuverlässige und aktuelle Kosteninformationen eine wesentliche Grundlage.

Die Kosteninformationen sollten konkretisiert werden. Aus Sicht der Paketdienste sind solche Kosteninformationen erforderlich, wenn es um den fairen Zugang zu Teilleistungen zu sog. essential facilities geht.

## **IV.4. und 7. Netzinvestitionen und Nachbarmärkte**

Der Schutz von Netzinvestitionen mit der Zielsetzung einer nachhaltigen Postlogistik ist grundsätzlich zu begrüßen. Bei der Ausgestaltung ist jedoch darauf zu achten, dass die Investitionen nicht durch Verzahnung der Postmärkte (z. B. durch Verbundzustellung) im Interesse der Nachhaltigkeit aus der wettbewerblichen Betrachtung fallen.

Wir befürworten, dass ein Schutz von Netzinvestitionen vor preislichen Maßnahmen marktbeherrschender Anbieter vorgesehen wird, wenngleich eine Konkretisierung bei der Bewertung helfen würde. Es ist aus Sicht der Paketdienste erforderlich, dass sich dieser Schutz nicht nur auf bestehende Investitionen bezieht, sondern auch auf kommende Netzinvestitionen. Mit preislichen Maßnahmen können marktbeherrschende Unternehmen fast alle Netzinvestitionen von Wettbewerbern entwerten. Netzinvestitionen von Wettbewerbern der marktbeherrschenden Unternehmen müssen auch auf benachbarten Märkten Schutz der Wettbewerbsaufsicht erhalten. Die Unterscheidung in Bestands- und Neuinvestitionen ist sachwidrig.

#### **IV.5. Entgeltregulierung**

Kosten, die im Paketmarkt auftreten, können dem Briefmarkt zugeordnet werden und gehen als ausgleichspflichtige Kosten (Universaldienst) in die Berechnung der Briefportohöhe ein. Das beschert der Deutschen Post mehr Einnahmen, als sie für den Universaldienst aufbringen muss. Mit den Mehreinnahmen kann sie im Paketmarkt die Paketprodukte unter den eigentlich entstehenden Kosten anbieten – es entsteht ein beträchtliches Potential, Kosten im Paketmarkt durch den benachbarten Briefmarkt abzudecken.

Nur der Marktbeherrscher erhält durch diese Privilegierung die Möglichkeit, Investitionen etwa in zum Beispiel Elektromobilität zu refinanzieren, ohne diese Investitionen über die Paketpreise verdienen zu müssen. Das ist nicht hinnehmbar.

Jede Entgeltregulierung muss wettbewerbsadäquate Entgelte sicherstellen. Sie muss daher strikt am Maßstab der Kosten effizienter Leistungsbereitstellung (KeL) ausgerichtet sein und darf ausschließlich eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung erlauben. Die bislang mögliche Zuordnung von Kosten, die auf die Tragfähigkeit der betroffenen Unternehmenssparten abgestimmt ist, ist wettbewerbsfremd und muss beendet werden. Universaldienstkosten sind nur insoweit berücksichtigungsfähig, wie sie durch eine effiziente Briefdienstleistung verursacht werden. Paketkosten dürfen also nicht mehr, wie bisher, über die Briefporti finanziert werden.

Ein weiterer Punkt ist die praktizierte Regelung zur Bemessung der Gewinne. Der zugebilligte kalkulatorische Gewinn muss dem unternehmerischen Risiko angepasst sein; höhere Gewinne ermöglichen dem regulierten Unternehmen eine wettbewerbsverzerrende Querfinanzierung seiner Paketprodukte. Die Erbringung des Universaldienstes, zumal in einem beinahe monopolisierten Markt, ist z. B. nur mit einem geringen unternehmerischen Risiko verbunden.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass auf diesem Wege Quersubventionierung zukünftig ausgeschlossen werden soll.

#### **IV.6. Netzzugang**

Mehr Wettbewerb auch bei Warensendungen für Briefdienstleister heißen wir gut. Der Netzzugang erfordert jedoch begleitende Maßnahmen, um eine wettbewerbsverzerrende Sonderlösung ohne Transporteurshaftung zu vermeiden. Erforderlich ist, eine Haftung für Päckchen und warentragende Briefsendungen einzuführen. Auch die Verfolgbarkeit derartiger Sendungen im Verbraucherinteresse muss sichergestellt werden. Das Gesetz sollte am Transportgut, nicht dem Trägermedium ansetzen. Es sollte daher geprüft werden, ob und wie auch Paketdienstleister einen wettbewerbssichernden Zugang zum Netz der Briefzustellung für das Segment von briefkastenfähigen Warensendungen erhalten sollten. Wettbewerbssichernd beinhaltet demnach, dass eine klare Differenzierung zwischen Brief

und Paket erhalten bleibt. Es muss klar definiert werden, was „briefähnliche Sendungen“ sind, nämlich keine warentragende Sendungen. Denn entscheidend ist nicht das Transportmedium, sondern ob der Inhalt eine Ware oder eine „Mitteilung“ ist.

#### **IV.7. Missbrauchsaufsicht**

Der BIEK unterstützt ausdrücklich das Ansinnen, die Missbrauchsaufsicht mit einem Antragsrecht von Wettbewerbern auszustatten. Hier besteht derzeit ein strukturelles Rechtsschutzdefizit. Dieses Instrument ist nach unserer Auffassung auch in der *ex ante*-Regulierung vorzusehen, so dass Kunden und Wettbewerber des/der regulierten Unternehmen die Entscheidungen gerichtlich überprüfen lassen können. Erforderlich ist zudem, dass die Marktregulierung auch klar ein Dumpingverbot enthält, welches durch die Vorgabe einer klaren Kostenzuordnung und Regelungen zur Information über die Rechnungslegung bei der Inanspruchnahme von Leistungen benachbarter Märkte (des Briefmarktes für die Paketzustellung und umgekehrt) sichergestellt werden kann.

#### **V. Resiliente Postnetze**

Die beste Gewähr für Resilienz ist ein wettbewerbliches Mehrbetreiberumfeld, wie auch gerade jüngere Disruptionen – etwa die Pandemie und Lieferkettenstörungen – gezeigt haben. Insofern sollte sich der gesetzgeberische Eifer auf die Fälle beschränken, in denen tatsächlich eine einzige Infrastruktur die Leistungen erbringt.

#### **Über den BIEK**

Der BIEK vertritt als Branchenverband die deutsche Kurier-, Express- und Paketbranche mit etwa 270.000 Beschäftigten, einem Sendungsvolumen von 4,5 Milliarden jährlich in Deutschland zugestellten Sendungen und Umsätzen von ca. 27 Milliarden Euro. Es werden ca. 15 Millionen Sendungen täglich an rund 9 Millionen Empfängeradressen geliefert.

Berlin, im März 2023