

Vorbemerkungen

Die Deutsche Post AG bedankt sich für die Gelegenheit, zu dem am 26. Januar 2023 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) veröffentlichten Eckpunktetapier für eine Novelle des Postgesetzes Stellung nehmen zu dürfen.

Das Postgesetz ist am 01.01.1998 in Kraft getreten und hat seitdem keine wesentlichen inhaltlichen Änderungen erfahren. Dies gilt auch für die auf Grundlage des Gesetzes erlassenen Verordnungen, insbesondere die Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV), die ebenfalls seit Ende 1990er Jahre nahezu unverändert Anwendung findet. Dieser Regulierungsrahmen stammt damit aus einer Zeit, in der der Briefmarkt noch von Wachstum geprägt war, der eCommerce in den Kinderschuhen steckte, E-Mail- und Internetnutzung überschaubar waren und in der Smartphones und damit verbundene digitale Kommunikationskanäle wie Apps oder Messengerdienste noch nicht existierten. Wie im Telekommunikationssektor war es – in Erwartung eines fortwährenden Mengenwachstums im Briefbereich – das Ziel der von der europäischen Ebene ausgehenden Liberalisierungsbemühungen, mit der Schaffung von Wettbewerb in einem durch Staatsmonopole geprägten Markt niedrigere Preise und bessere Leistungen für Verbraucher und Wirtschaft zu erreichen.

Heute haben sich die Postmärkte grundsätzlich verändert. Der Paketmarkt zeichnet sich durch einen intensiven Wettbewerb mehrerer leistungsstarker Anbieter aus, die eigene, weitgehend flächendeckende Paketnetze in Deutschland betreiben. Diese befinden sich entweder im Besitz ausländischer Postgesellschaften (DPD, GLS), großer globaler Konzerne (UPS, Amazon Logistics) oder großer deutscher Versandhändler (Hermes als Teil der Otto Group). Anders sieht es im Briefmarkt aus. Hier besteht Wettbewerbsdruck vor allem durch die Substitution von physischen Briefsendungen durch elektronische Formen der Schriftkommunikation. **Nicht zuletzt die Entwicklung in anderen Ländern zeigt, dass bei weiter stark rückläufigen Sendungsmengen langfristig nur ein großer Anbieter am Markt bestehen wird, und dass selbst dieser langfristig in vielen Fällen den Universaldienst nur unter Rückgriff auf staatliche Subventionen erbringen kann.** Die Verzögerung der Konsolidierung durch „Wettbewerbsförderung mit der Brechstange“ ist volkswirtschaftlich unsinnig und führt zu höheren Preisen oder hohen Belastungen für den Steuerzahler. Dies zeigt auch ein von Copenhagen Economics im Auftrag der Deutschen Post erstelltes Gutachten, das dieser Stellungnahme beigelegt ist. Es kommt zu folgenden wesentlichen Erkenntnissen:

- Die große Abhängigkeit von Skaleneffekten bei der Briefzustellung in Verbindung mit einem strukturellen Rückgang des Briefpostvolumens bedroht die finanzielle Tragfähigkeit von Postunternehmen in ganz Europa. Während mehrere parallele

Netzwerke für die Briefzustellung (wie wir sie heute in Deutschland noch kennen) noch eine Zeit lang bestehen bleiben können (vor allem in Gebieten mit ausreichendem Briefpostaufkommen), wird das sinkende Briefpostaufkommen schließlich zur Marktkonsolidierung führen.

- Der Vorschlag des BMWK zielt zwar auf die Belebung des Wettbewerbs ab, lässt aber eine klare Fokussierung auf die Sicherung effizienter Wettbewerbsmechanismen anstelle der Sicherung ineffizienter Konkurrenz vermissen. Die Einführung von Regulierungsmaßnahmen, die den Schwerpunkt auf die Förderung des Wettbewerbs und nicht auf die Sicherung der Universaldienstverpflichtung in einem schrumpfenden Postmarkt legen, birgt das Risiko, Ineffizienzen zu schaffen. Zudem gefährden die vorgeschlagenen Regulierungsmaßnahmen die finanziell nachhaltige Erbringung der Universaldienstverpflichtung.
- Die Entwicklungen in Ländern wie Italien, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich zeigen, dass die politischen Entscheidungstragenden im Postsektor in ganz Europa den Konflikt zwischen der Aufrechterhaltung des Wettbewerbs und der Universaldienstverpflichtung erkannt haben. In diesen Ländern räumen die Regierungen heute der Bereitstellung des Universaldienstes Vorrang ein und ordnen diesem das Ziel unter, Wettbewerb zu erhalten.

Aus Sicht der Deutschen Post sollte das zukünftige Postgesetz folgende drei Ziele verfolgen:

- Sicherstellung eines flächendeckenden Universaldienstleistungsangebots zu erschwinglichen Preisen, das dem heutigen Bedarf der Nachfrager nach grundlegenden Postdienstleistungen entspricht.
- Schaffung von Anreizen für eine CO₂-neutrale Universaldiensterbringung, um einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele der Bundesregierung zu leisten.
- Wahrung eines fairen Wettbewerbs ohne weitere Ausweitung der asymmetrischen Regulierung zulasten der Deutschen Post AG bei gleichzeitiger Fokussierung der Marktaufsicht auf eine Sicherstellung guter Arbeitsbedingungen im Brief- und Paketmarkt.

Das Eckpunktepapier dagegen hat das Ziel, „Universaldienstregulierung und wettbewerbsorientierte Regulierung in Einklang zu bringen“ (Eckpunkte, Seite 6). Aufgrund der im Gutachten aufgezeigten unausweichlichen Marktentwicklung stellt sich schon die Frage, ob dies überhaupt vom Grundsatz her möglich ist. Keinesfalls zu erreichen ist dieses Ziel jedoch durch eine in weiten Teilen einseitige Setzung des Schwerpunkts auf die Förderung des Briefwettbewerbs, wie dies im Eckpunktepapier geschieht. Eine Intensivierung der Wettbewerbsförderung kann die aufgezeigte Entwicklung nicht verhindern.

Sie kann aber, wie ebenfalls in dem beiliegenden Gutachten aufgezeigt, erheblichen Schaden anrichten, indem sie die finanzielle Leistungsfähigkeit des Universaldienstbringers gefährdet. Wenn dieser durch regulatorische Restriktionen nicht mehr in der Lage wäre, unter Nutzung von Skaleneffekten eine hinreichend effiziente Netzauslastung zu erreichen, würde die Erfüllung des Universaldienstes für ihn wirtschaftlich unattraktiv. Dessen Finanzierung fiel dann auf den Staat zurück, der einen Flickenteppich von regionalen Zustelldiensten koordinieren müsste. Dies ist nicht nur praktisch, sondern auch im Hinblick auf die europarechtlich zwingend gebotene Mehrwertsteuerfreiheit von Universaldienstsendungen herausfordernd. Die Folge wäre eine hohe Belastung für die Staatskasse, ohne dass es mehr Wettbewerb auf dem Briefmarkt gäbe. Volkswirtschaftlich ist dies unsinnig.

Zu den im Eckpunktepapier genannten Vorschlägen nehmen wir im Einzelnen wie folgt Stellung:

I. Nachhaltige Versorgung in den Städten und auf dem Land

Wir teilen die Erkenntnis des BMWK, dass Postdienstleistungen auch in einer zunehmend digitalen Gesellschaft ein wichtiger Bestandteil des gesellschaftlichen wie wirtschaftlichen Lebens sind. Dies wird auch auf absehbare Zeit der Fall sein. Allerdings entsprechen die Anforderungen der Nutzer an die Dienstleistungen heute nicht mehr denen der späten 1990er Jahre, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der PUDLV. Briefe werden heute nicht mehr als schnelles, sondern vor allem als verlässliches und vertrauliches Kommunikationsmittel genutzt. Wer schnell schriftlich kommunizieren möchte, dem stehen neben E-Mail-Diensten zahlreiche andere elektronische Kommunikationswege offen, auch bedingt durch die weite Verbreitung von Smartphones in der Bevölkerung. Die Postdienste-Richtlinie 97/67/EG als auch der Verfassungsauftrag aus Art. 87f. GG machen eine Aufrechterhaltung einer flächendeckenden und bedarfsgerechten postalischen Grundversorgung dennoch unerlässlich. Das BMWK lässt offen, wie der Universaldienst zukünftig finanziert werden soll, obwohl dies in Deutschland zu dem gleichen Problem werden wird, welches bereits in anderen europäischen Ländern aufgetreten ist. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass die Deutsche Post durch die Lasten aus Zeiten der Bundespost (bspw. die Kosten der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation sowie die Beamtenversorgung) zusätzlich belastet wird.

Sanktionsmöglichkeiten

Das BMWK sieht augenscheinlich ein Defizit in einer angeblich fehlenden Befugnis der Bundesnetzagentur, wirksam auf Qualitätsprobleme im Rahmen der Universaldienst-

bringung reagieren zu können. Daher wird vorgeschlagen, gesetzliche Vorgaben für regelmäßige Qualitätsprüfungen, verbunden mit Berichtspflichten und wirksamen Abhilfebefugnissen, auch in Form von Sanktionen bei Verstößen zu schaffen.

Im postalischen Massengeschäft sind Mängel in der Postbearbeitung nie ganz zu vermeiden. Die Deutsche Post AG befördert an jedem Werktag im Durchschnitt rund 40 Millionen Briefsendungen und mehr als 5 Millionen Pakete. Schlechtes Wetter, Personalausfälle, aber auch menschliches Fehlverhalten können zu Mängeln in der Leistungserbringung führen. Die Postversorgung ist hierzulande dennoch von herausragender Qualität. Im weltweiten Vergleich belegt Deutschland Platz 2 hinter der Schweiz [Quelle: Universal Postal Union - UPU]. Zudem ist zu beachten, dass sich die in der PUDLV normierten Vorgaben für die Universaldienstleistung auf alle beförderten Sendungen insgesamt beziehen, aber einem Versender keinen individuellen Anspruch auf eine bestimmte Beförderungsqualität für jede versandte Sendung geben. Dies wäre zu den heutigen im Massengeschäft gezahlten Entgelten auch nicht möglich. Sollen Sanktionen eingeführt werden, wäre zunächst gesetzlich zu normieren, wann ein Leistungsmangel vorliegt. Auch ist zu beachten, dass es für die Festlegung von Sanktionen einer förmlichen Verpflichtung zur Leistungserbringung bedarf. Tatsächlich hat sich die Deutsche Post AG als einziges Unternehmen freiwillig gegenüber dem Bundeszentralamt für Steuern zur Universaldienstleistung für den Bund verpflichtet. Eine gesetzliche Verpflichtung existiert dagegen nicht. Ordnungsmaßnahmen sind aber immer nur dann möglich, wenn eine Rechtspflicht besteht, so dass es vor Schaffung eines Sanktionsmechanismus einer förmlichen Betrauung der Deutschen Post mit Universaldienstleistungen bedürfte, die auch europarechtlichen Vorgaben genügen muss. Vor diesem Hintergrund begegnet die Forderung nach Sanktionsmöglichkeiten erheblichen praktischen Schwierigkeiten. So ist beispielsweise die detaillierte Messung der Laufzeiten für kürzere Zeitabstände und Regionen sehr aufwendig, da Testsendungen in großer Anzahl versendet und ausgewertet werden müssen, um statistisch verlässliche Aussagen zu erhalten. Die heutige Praxis eines regelmäßigen Austauschs zwischen Regulierungsbehörde und Universaldienstleister mit dem Ziel, Qualitätsmängel zu identifizieren und abzustellen, hat sich bewährt und sollte fortgeführt werden. Auf die Einführung von bürokratischen Sanktionsmechanismen sollte aber verzichtet werden. Im Übrigen sieht das Postgesetz in den §§ 11 ff. schon heute Regelungen vor, die es der Bundesnetzagentur ermöglichen, die Erbringung des Universaldienstes zu gewährleisten.

Anerkennung digitaler und automatisierter Lösungen im Universaldienst

Vor dem Hintergrund der veränderten Kommunikationsgewohnheiten ist es richtig, auch im Rahmen des Post-Universaldienstes verstärkt automatisierte und digitale Lösungen zuzulassen. Digitale Angebote, etwa Möglichkeiten zur Sendungsverfolgung

oder zum digitalen Empfang von physischen Briefen (Digitale Kopie) ergänzen bereits seit einiger Zeit das herkömmliche Angebot an Postdienstleistungen. Auch das stationäre Angebot muss sich künftig stärker danach ausrichten, wo sich der Einzelhandel konzentriert. Automaten, die die wesentliche Nachfrage nach Postdienstleistungen abbilden, sollten daher explizit als Einrichtungen des Universaldienstes anerkannt werden, um eine Postversorgung rund um die Uhr an sieben Tagen in der Woche auch in Gebieten sicherzustellen, in denen die Bereitstellung von Filialen mit langen Öffnungszeiten durch personenbediente stationäre Einrichtungen (z.B. in Partnerschaft mit dem lokalen Einzelhandel) nicht mehr möglich ist. Erste Tests mit als mögliches Filialsubstitut entwickelten Automaten (Poststation) zeigen ein ausgesprochen positives Kundenfeedback. Dennoch verweigert sich die Bundesnetzagentur in einer Stellungnahme vom Februar 2023 derartigen Innovationen, obwohl sie bereits heute durch das Postgesetz abgedeckt wären.

Die Vorgaben für die Filialstandorte entsprechen in weiten Teilen nicht mehr den heutigen Bedürfnissen der Verbraucher, besonders auch im ländlichen Raum, wo Einzelhandel häufig außerhalb von Ortszentren „auf der grünen Wiese“ stattfindet. Die Vorgaben der PUDLV sollten an die veränderten Gewohnheiten und Rahmenbedingungen angepasst werden. Dies bedeutet nicht, dass die Postversorgung im ländlichen Raum verschlechtert wird, sie muss allerdings bedarfsgerechter ausgestaltet werden als heute. Auch die Vorgaben für Briefkastenstandorte und Briefkastenleerungen sollten an die gesunkene Nachfrage der Verbraucher nach Briefdienstleistungen angepasst werden. Bedarfsgerechtere Standortvorgaben ermöglichen auch eine nachhaltigere Leistungserbringung. Dabei sollten auch bedarfsgerechte Versorgungsformen, beispielsweise die Mitnahme von Sendungen durch die Zusteller oder die Packstation, als ergänzende Formen der Versorgung anerkannt werden. Die derzeitige Fokussierung der Regulierung auf die tradierten Postfilialen verkennt die Präferenzen der Mehrheit der Verbraucher.

Katalog der Universaldienstprodukte

Es ist auch sachgerecht, den Katalog der im Rahmen des Universaldienstes anzubietenden Pflichtleistungen an die heutige Nachfrage anzupassen. Dienstleistungen wie Eil- oder Nachnahmesendungen werden kaum noch nachgefragt, so dass hier eine Streichung erwogen werden könnte, auch, um den Universaldienst möglichst wirtschaftlich erbringen zu können. Teilleistungssendungen sind dagegen als Universaldienst anzusehen und sollten in den Katalog der Universaldienstleistungen aufgenommen werden.

Laufzeitvorgaben

Die Deutsche Post AG teilt die Einschätzung des BMWK, dass die aktuellen Laufzeitvorgaben nicht mehr zeitgemäß sind. Wie in anderen europäischen Ländern auch sollte die Vorgabe einer längeren Regellaufzeit, die im Bundes- und Jahresdurchschnitt erreicht

werden muss, erwogen werden. Dies würde durch den dann möglichen Verzicht auf die innerdeutsche Beförderung von Briefsendungen per Flugzeug (Nachtluftpost) auch eine nachhaltigere Universaldienstleistung ermöglichen. Verbraucher sind heute nicht nur an einer schnellen, sondern vor allem auch an einer zuverlässigen Postversorgung interessiert. Käme es zu einer Veränderung der Laufzeitvorgaben, wäre es denkbar, im Universaldienst ein langsames Produkt etwa mit einer E+3-Laufzeitvorgabe als preisgünstiges Regelprodukt neben einem schnelleren E+1-Briefdienst anzubieten.

II. Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher effektiv schützen

Postdienstleistungen werden in Deutschland in einer im weltweiten Vergleich hohen Qualität erbracht. Auch Verbraucher werden bereits heute durch eine Vielzahl an Vorgaben geschützt, zuletzt wurde etwa im März 2021 allen Postdienstleistern eine verpflichtende Teilnahme an Schlichtungsverfahren bei der Bundesnetzagentur auferlegt. Diese Änderung hat allerdings in der Praxis nicht zu einer nennenswerten Zunahme an Schlichtungsverfahren geführt, hat allerdings zu der Notwendigkeit von Aufbau zusätzlichen Personals bei der Bundesnetzagentur und damit zu einem Mehr an Bürokratie und Kosten für den Steuerzahler geführt. Im Hinblick auf weitere zusätzliche Vorgaben im Bereich des Verbraucherschutzes muss stets abgewogen werden, ob tatsächlich ein wesentlicher zusätzlicher Nutzen für die Verbraucher erreicht wird, ohne gleichzeitig erhebliche Mehrbelastungen bei Unternehmen und staatlichen Stellen hervorzurufen.

Digitalatlas

Dies gilt vor allem für die beabsichtigte Einführung eines „digitalen Atlas“, der Informationen über die Postversorgung beinhalten soll. Hierzu existiert bereits über die Internetseiten und Apps der Dienstleister ein erhebliches kommerzielles Angebot, das durch Suchmaschinen wie Google komplettiert wird. Vor diesem Hintergrund besteht kein Bedarf für eine staatliche Lösung, die – wie vergleichbare Lösungen anderer Stellen, etwa die „Autobahn App“ der Bundesautobahnverwaltung – aller Voraussicht nach keine ernstzunehmende Nachfrage finden wird, aber Kosten verursacht.

Transparenz für Endkunden

Das Vorhaben einer Einführung eines „digitalen Atlas“ begründet sich augenscheinlich dadurch, dass das Eckpunktepapier eine Verbesserung der Transparenz für Endkunden in Filialen und im Internet über das zur Verfügung stehende Angebot von Postdienstleistungen fordert, auch, um den Vergleich zwischen den Angeboten verschiedener Dienstleister zu erleichtern. Aus Sicht der Deutschen Post besteht solch ein Transparenzdefizit nicht. Sowohl in den Filialen als auch über die Internetseiten bzw. Apps der Deutschen

Post als auch anderer im Privatkundengeschäft tätiger Dienstleister finden sich alle notwendigen Informationen. Preisvergleichstools im Internet sowie regelmäßige Bewertungen der einzelnen Anbieter, etwa durch die Stiftung Warentest, sind bereits heute für jedermann verfügbar.

Beschwerdeverfahren

Absender wie Empfänger haben bereits heute umfangreiche Möglichkeiten, sich im Falle von Reklamationen gegen Dienstleister durchzusetzen. Durch die Einführung einer Pflicht zur verbindlichen Teilnahme an Schlichtungsverfahren bei der Bundesnetzagentur sind bereits mit der Gesetzesnovelle des Jahres 2021 diese Rechte noch einmal zusätzlich gestärkt worden. Die Deutsche Post AG besitzt bereits ein umfangreiches und effizientes Reklamationsmanagementsystem. Die Schaffung einer Befugnis für die Bundesnetzagentur, den Anbietern Vorgaben bestimmter Mindeststandards für Beschwerdeverfahren zu machen, würde somit zwar nicht die Deutsche Post AG betreffen, ist aber aus unserer Sicht entbehrlich. Auch die Schaffung einer Art „Einigungsstelle“ bei der Bundesnetzagentur zur Reduzierung von Schlichtungsverfahren lehnen wir aufgrund der damit verbundenen zusätzlichen Bürokratie ab.

Berichterstattung über den CO₂-Fußabdruck

Die Deutsche Post AG begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, den Nutzern die Vergleichbarkeit der Dienstleister im Hinblick auf den mit einer Sendung verbundenen CO₂-Ausstoß zu erleichtern. Als Teil des Transport- und Logistiksektors hat der Postdienst eine besondere Verantwortung, einen Beitrag zum Erreichen der Klimaziele der Bundesregierung zu leisten. Die Deutsche Post AG plant in den nächsten Jahren Investitionen in Milliardenhöhe, um ihre Brief- und Paketdienstleistungen in Deutschland zunehmend und spätestens ab 2030 vollständig klimaneutral anbieten zu können. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass das Unternehmen unter den entgeltregulatorischen Rahmenbedingungen in der Lage ist, die dafür notwendigen Mittel zu erwirtschaften. Die Vorgabe einheitlicher Standards für eine Berichterstattung über den CO₂-Fußabdruck erleichtert den Verbrauchern die Vergleichbarkeit der Anbieter und versetzt sie in die Lage, besser zwischen einem Paketdienstleister mit deutlich nachhaltigerer Logistik und einem Anbieter, der z.B. kaum Elektrofahrzeuge in seiner Flotte hat, zu unterscheiden. Zudem werden so Anreize für Dienstleister geschaffen, eigene Nachhaltigkeitsbemühungen zu verstärken, um im Wettbewerb nicht zurückzufallen. Ein „Greenwashing“ muss durch gute Buchführung für Emissionen verhindert werden, um Schaden von der gesamten Branche abzuwenden. Eine Veröffentlichung des CO₂-Ausstoßes auf der Internetseite der Bundesnetzagentur reicht allerdings nicht aus. Stattdessen sollte jeder Dienstleister verpflichtet werden, Angaben über die CO₂-Emissionen auf den Sendungen zu deklarieren. In anderen Bereichen gibt es solche Kennzeichnungspflichten bereits,

wie z.B. der Nutriscore bei Lebensmitteln oder die Tierhaltungsklassen bei Fleischprodukten.

Kooperationen zwischen verschiedenen Dienstleistern

Das Ministerium stellt zur Diskussion, ob Anreize für Nutzer geschaffen werden können, effiziente und damit nachhaltige Zustellalternativen in Anspruch zu nehmen, wozu auch Kooperationen der Dienstleister „auf der letzten Meile“, insbesondere in Innenstädten, beitragen könnten. Solche Kooperationen finden de facto schon heute im Briefbereich aufgrund des gesetzlich vorgegebenen Teilleistungszugangs für Wettbewerber ins Netz der Deutschen Post statt. Allerdings zeigt dieses Beispiel, dass verpflichtende Kooperationen auch immer zu einem Weniger an End-to-End-Wettbewerb führen. Auch stehen Kooperationen von Dienstleistern, die für Nutzer zu einer Reduzierung des Angebots führen, kartellrechtliche Hürden entgegen. Kooperationen im Bereich der Zustellung sollten daher allenfalls auf freiwilliger Basis erfolgen.

In Innenstädten sind es in der Regel nicht die Zustellfahrzeuge verschiedener Postdienstleister, die für volle Straßen sorgen, sondern Lieferverkehre der ansässigen Geschäfte und Unternehmen. Emissionseinsparungen durch Kooperation im Bereich der Postzustellung würden sich allenfalls dann ergeben, wenn die heutigen Kapazitäten nicht vollständig ausgelastet wären. Das entspricht aber im Bereich der Paketzustellung in der Regel nicht der Realität. Anders ausgedrückt: Die Fahrzeuge aller Anbieter sind zu Beginn der jeweiligen Fahrten heute im Regelfall voll beladen. Ferner entstehen durch Kooperationen zusätzlich Umlade- und Konsolidierungsprozesse, die zusätzlichen Aufwand, Transporte und auch CO₂-Ausstoß bedingen. Laufzeit und Qualität würden durch diese zusätzlichen Prozesse ebenfalls verschlechtert, auch weil die Transportnetze zu meist unterschiedliche Sortierschluss- und Transportzeiten haben. In Summe ist nicht davon auszugehen, dass eine Konsolidierung von Sendungen aus Transportnetzen unterschiedlicher Anbieter zu signifikanten Effizienzen und weniger CO₂-Ausstoß führen würde.

Die Verwendung von Ressourcen zur Anschaffung nachhaltiger Transport- und Betriebsmittel ist volkswirtschaftlich der sinnvollere Weg, um CO₂-Emissionen zeitnah zu reduzieren. Zur Umsetzung bzw. zum Erhalt nachhaltiger Zustellkonzepte (z.B. mit Lastenrädern) müssen Flächen für entsprechende Nutzung (z.B. für den Betrieb von Zustellstützpunkten) genehmigt werden. Im Interesse aller Verkehrsteilnehmer, insbesondere auch unserer Zustellerinnen und Zusteller, bedarf es einer ausreichenden Anzahl von Halte- bzw. Kurzparkmöglichkeiten.

Erschwinglichkeit

Die Zielsetzung, den Universaldienst weiterhin kostengünstig und damit für Bürgerinnen und Bürger erschwinglich zu halten, wird im Eckpunktepapier nicht durch Maßnahmen hinterlegt. Dabei definiert der Bund sowohl durch die Leistungsvorgaben (Laufzeiten, Zustelltage, Filialdichte und -formate, Produkte) die Kosten der Leistungserbringung als auch durch zusätzliche Abgaben, die der Deutsche Post AG auferlegt werden. Soll der Universaldienst Brief erschwinglich bleiben und weiter flächendeckend durch die DPAG erbracht werden, so sind Entlastungen bei diesen Kosten unausweichlich und dringend erforderlich.

III. Einfacher Marktzugang, transparente Marktbeobachtung, effektive Marktkontrolle

Das BMWK beabsichtigt, das Marktzugangsregime für Brief- und Paketdienstleister zu vereinheitlichen. Die Bundesnetzagentur soll gleiche Eingriffsmöglichkeiten gegen alle Dienstleister am Markt erhalten und Gesetzesverstöße effektiv ahnden. Dies soll verknüpft werden mit einer regelmäßigen Veröffentlichungspflicht gegenüber der Öffentlichkeit.

In Deutschland werden Postdienstleistungen durch eine sechsstellige Zahl von Beschäftigten erbracht. Es handelt sich somit um ein Tätigkeitsfeld von erheblicher Bedeutung, so dass die Arbeitsbedingungen auf dem Postmarkt einer genauen Betrachtung bedürfen. Heute setzen viele Postdienstleister insbesondere im Bereich der Zustellung von Postsendungen vorrangig Subunternehmer ein. Deren Beschäftigte erhalten häufig keinen tarifvertraglich vereinbarten Lohn; Arbeitszeiten werden teilweise nicht erfasst oder es wird de facto per Stücklohn vergütet. Auch die sonstigen Arbeitsbedingungen sind vielfach als prekär zu bezeichnen. Die Regulierungspraxis hat dazu geführt, dass sich die Löhne in den 15 Jahren von 2006 bis 2021 bei den Wettbewerbern der DPAG um in Summe nur ca. 5 Prozent erhöht haben. Die Tariflöhne der DPAG haben sich in diesem Zeitraum um ca. 40 Prozent erhöht.

Durch die daraus entstehenden Kostenunterschiede entsteht eine Wettbewerbsverzerrung auf dem Rücken der Arbeitnehmer gegenüber der DPAG, die nahezu das einzige verbleibende Unternehmen der Branche ist, welches tarifvertraglich vereinbarte Löhne und gute Arbeitsbedingungen gewährleistet. Bei Fortbestehen der vorherrschenden Regulierungspraxis aus Wettbewerbsförderung Brief und Ignoranz gegenüber Sozial-Dumping wird es aber auch Anbietern mit guten Bedingungen nicht erspart bleiben, ihr Betriebsmodell zu überprüfen und die Fremdvergabe von Leistungen (Outsourcing) zu intensivieren. Soll dies vermieden werden, so bedarf es im Postgesetz einer Definition

der mindestens einzuhaltenden Arbeitsbedingungen und klare Regeln für Behörden, wie die Bundesnetzagentur und den Zoll, um die Einhaltung der Mindeststandards auch durchzusetzen. Regeln des Güterkraftverkehrsgesetzes könnten auf die gesamte Paketzustellung ausgeweitet werden. Auch sollte erwogen werden, im Rahmen der verfassungs- und europarechtlich zulässigen Grenzen den Einsatz von Subunternehmern zu limitieren, wie dies in Deutschland durch das Arbeitsschutzkontrollgesetz vom 22.12.2020 (BGBl. I 3334) im Bereich der Fleischindustrie erfolgt ist.

Bereits heute definiert § 6 PostG, dass eine Lizenzerteilung für Briefdienstleistungen bis 1.000 g nur dann erfolgen soll, wenn die wesentlichen, im lizenzierten Bereich üblichen Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Allerdings hat diese Vorgabe bisher leider keine praktische Bedeutung, da die Bundesnetzagentur die bei Briefdienstleistern herrschenden Arbeitsbedingungen bei Lizenzerteilung de facto nicht überprüft. Auch bei nachträglich bekannt gewordenen, offensichtlichen Verstößen gegen Lizenzvorgaben, etwa bei den im Winter 2022/23 bekannt gewordenen Zustellmängeln in Berlin (siehe u.a. Berichte im Tagesspiegel vom 30.01.2023 und 12.02.2023), tut sich die Behörde ausgesprochen schwer, Lizenzüberprüfungsverfahren einzuleiten oder auch nur die verursachenden Unternehmen in der Berichterstattung namentlich zu erwähnen. Neben einer gesetzlichen Definition der einzuhaltenden Mindestarbeitsbedingungen muss daher auch die Bundesnetzagentur stärker in die Pflicht genommen werden, den gesetzlichen Vorgaben auch praktische Relevanz zu verschaffen. Die bisherige Regulierungspraxis der Bundesnetzagentur hat mit dem nahezu ausschließlichen Fokus auf die Wettbewerbsförderung aktiv zum Abbau von Sozialstandards im Brief- und Paketdienst in Deutschland beigetragen.

Einheitliches digitales Marktzugangsverfahren

Die vorgesehene Schaffung eines einheitlichen digitalen Marktzugangsverfahrens für alle Postdienstleister führt de facto zur Abschaffung der Lizenzpflicht im Briefsegment. Die heute im § 36 PostG normierten Anzeigepflicht für sonstige Postdienstleister würde durch das digitale Marktzugangsverfahren ersetzt. Diese Änderung widerspricht aber dem im Eckpunktepapier betonten Grundsatz, der Einhaltung guter Arbeitsbedingungen eine größere Bedeutung zuzumessen. Denn bei einer reinen Meldepflicht kann jeder Dienstleister die Tätigkeit sofort aufnehmen, ohne dass es auch formalrechtlich einer Überprüfung der Arbeitsbedingungen bedarf. **Daher sollte die Lizenzpflicht im Briefbereich nicht abgeschafft, sondern im Gegenteil auf andere Postdienstleistungen, insbesondere die Paketbeförderung, ausgeweitet werden.**

Einheitliche Kontroll- und Sanktionsbefugnisse

Die Deutsche Post AG stimmt der Forderung, einheitliche und damit auch zusätzliche Kontroll- und Sanktionsbefugnisse für die Bundesnetzagentur im Bereich der Marktzugangskontrolle zu schaffen, ausdrücklich zu. Wie bereits dargelegt, bestehen bereits heute Kontrollpflichten der Behörde im Bereich der Lizenzerteilung, die aber in der Praxis nicht wahrgenommen werden. Allerdings ergeben derartige Befugnisse nur Sinn, wenn im Postgesetz detaillierte Vorgaben zu einzuhaltenden Mindestarbeitsbedingungen gemacht werden. Sollte dies nicht geschehen, betreffen die Kontrollbefugnisse bei nicht marktbeherrschenden und damit nicht der Entgeltregulierung unterliegenden Unternehmen im Wesentlichen nur die Einhaltung des Postgeheimnisses, dessen Überwachung allerdings bereits heute Aufgabe der Bundesnetzagentur ist. Somit würde sich im Vergleich zum Status Quo gar nichts ändern.

Gute Arbeitsbedingungen

Wir begrüßen, dass das Eckpunktepapier die Bedeutung guter Arbeitsbedingungen im Postsektor herausstellt. Auch ist es zu begrüßen, dass die Bundesnetzagentur einen Beitrag zur Einhaltung von gesetzlich vorgegebenen Arbeitsbedingungen leisten soll. Ob damit allerdings ein stärkeres Engagement der Behörde als bisher gefordert wird, ist zu bezweifeln, steht doch die Forderung eines behördlichen Tätigwerdens unter dem Vorbehalt „**im Rahmen ihrer rechtlichen und personellen Möglichkeiten**“. Nicht ausreichend ist es zudem, nur auf die Berücksichtigung der Einhaltung gewerbe- oder sozialversicherungsrechtlicher Vorgaben bei Verfahren der Bundesnetzagentur – infrage kommen vor allem Lizenzüberprüfungsverfahren – zu verweisen. Vielmehr bedarf es einer Konkretisierung der im Postsektor einzuhaltenden Mindestarbeitsbedingungen im Postgesetz. So könnte das Postgesetz vorsehen, dass Unternehmen ab einer gewissen Größe Tarifverträge mit den in ihrem Unternehmen präsenten Gewerkschaften aushandeln müssen, soweit eine solche Vorgabe nach den verfassungsrechtlichen Maßstäben möglich ist. Auch wäre es denkbar, in der Branche übliche Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären. Zugleich müsste die Bundesnetzagentur personell und finanziell so ausgestattet werden, dass sie den ihr übertragenen Aufgaben auch wirklich nachkommen kann.

Subunternehmer werden an vielen Stellen der postalischen Wertschöpfungskette eingesetzt. Von Bedeutung ist besonders die Zustellung, da hier die Belastung der Beschäftigten besonders hoch ist und es zahlreiche Indizien für die regelmäßige Verletzung geltenden Rechts durch Subunternehmerstrukturen gibt. Es sollte erwogen werden, soweit dies im Rahmen verfassungs- und europarechtlicher Regelungen zulässig ist, den Einsatz von Subunternehmern zu limitieren. So könnte etwa bei Unternehmen ab einer be-

stimmten Größe ein gewisser Anteil von Festanstellungsverhältnissen bei den in der Zustellung tätigen Beschäftigten verlangt werden. Ferner könnten Unternehmen, die keine mitbestimmten und/oder tarifierten Strukturen aufweisen, besondere Kontrollpflichten auferlegt werden. Dies ließe sich auf Basis der Ergebnisse der Kontrollen des Zolls rechtfertigen. Dies würde auch die Wettbewerbsverzerrung mindern, die heute dadurch entsteht, dass Wettbewerber der Deutschen Post, vor allem auf dem Paketmarkt, zu einem erheblichen Teil Subunternehmer in der Zustellung einsetzen, was ihnen erhebliche Kostenvorteile verschafft.

Regelmäßige Veröffentlichungen zu Erkenntnissen der Marktbeobachtung

Das BMWK möchte prüfen, welche weiteren Erkenntnisse der Marktbeobachtung die Bundesnetzagentur veröffentlichen könnte und wie die Auskunftsrechte entsprechend ausgestaltet werden können. Bereits heute gewährt § 45 PostG der Behörde umfangreiche Auskunftsrechte über die wirtschaftlichen Verhältnisse der im Postwesen tätigen Unternehmen. Daher bedürfte es keiner neuen gesetzlichen Grundlage, um zusätzliche Erkenntnisse zu den Marktentwicklungen zu erheben.

IV. Fairer Wettbewerb bei Brief und Paket

Das Eckpunktepapier hält vor dem Hintergrund der Wettbewerbsentwicklung eine Marktregulierung auf den Postmärkten weiter für erforderlich, allerdings sei der Regulierungsbedarf unterschiedlich ausgeprägt. Während sich im Paketmarkt ein dynamischer Wettbewerb mehrerer großer Anbieter entwickelt habe, benötige der Briefmarkt weiterhin regulatorischer Anreize.

Die Deutsche Post AG teilt die Auffassung, dass der Paketmarkt von selbsttragendem Wettbewerb gekennzeichnet ist, der in diesem wachsenden Marktsegment zu einem intensiven Anbieterwettbewerb geführt hat. Dieser Wettbewerb hat erschwingliche Preise und zahlreiche Innovationen hervorgerufen, etwa die vielfältigen Möglichkeiten für Sendungsempfänger, Pakete nachzuverfolgen und Empfangsorte zu verändern bzw. Sendungen umzuleiten. Eine neue Studie des Bundesverkehrsministeriums [Gleitende Langzeitverkehrsprognose, siehe Pressemitteilung des Bundesverkehrsministeriums vom 03.03.2023] sieht in den nächsten Jahren und Jahrzehnten ein weiteres Wachstum des E-Commerce und damit auch der Paketmengen voraus, so dass auch für die Zukunft ähnlich dynamische Wettbewerbsprozesse zu erwarten sind. **Vor diesem Hintergrund ist eine Einbeziehung des Geschäftskundenpaketmarkts (B2X) in die Entgeltregulierung nicht mehr zu rechtfertigen.** Sektorspezifische Regulierungsvorgaben sind aus ordnungspolitischer Sicht immer nur dann zu rechtfertigen, wenn die allgemeine Wett-

bewerbsaufsicht nach dem GWB nicht ausreicht, um Wettbewerbsverzerrungen wirksam zu begegnen, etwa weil der Markt durch nur einen marktstarken Anbieter gekennzeichnet ist. Die Postregulierung ist Folge der früher vorherrschenden Organisation von Postdienstleistungen als Teil der staatlichen Hoheitsgewalt. Durch eine schrittweise, regulatorisch „begleitete“ Marktöffnung sollten die ehemaligen Postmonopole in den Wettbewerb geführt werden. Für den Paketmarkt, der in Deutschland allerdings nie einem gesetzlichen Monopol unterlag, ist dieses Ziel vollumfänglich erreicht worden, für eine Aufrechterhaltung der Regulierung nach dem Postgesetz gibt es – jedenfalls sofern es sich wie bei Geschäftskundenpaketen nicht um Universaldienstleistungen handelt – keine Rechtfertigung mehr.

Auf dem Briefmarkt wird dagegen auch durch weitere regulatorische Anreize kein mit dem Paketmarkt auch nur annähernd vergleichbarer Wettbewerb mit anderen bundesweit tätigen Anbietern entstehen. Auch durch eine Intensivierung der Wettbewerbsförderung wird sich die Entwicklung hin zu nur einem Dienstleister pro Region nicht aufhalten lassen. Dies bedeutet, wie Copenhagen Economics zu Recht ausführt, allerdings nicht, dass dieser Anbieter sich völlig frei von Wettbewerbszwängen wie ein Monopolist verhalten kann. Dies verhindert vor allem die weiter zunehmende Substitution physischer Briefe durch elektronische Kommunikation. Trotzdem wird auch dieser „letzte Anbieter“ bei weiter rückläufigen Mengen schlussendlich nur mit staatlicher Unterstützung in der Lage sein, weiter Universaldienstleistungen zu erbringen.

Ziel von Wettbewerb müsste es zudem sein, durch Anbietervielfalt bessere Qualität und niedrigere Preise für die Nutzer zu erzielen. **Einige der im Eckpunktepapier vorgeschlagenen Maßnahmen, etwa die Einführung eines sog. „Konsistenzgebots“, würden aber zu einem für alle Nutzer steigenden Preisniveau führen, ohne dass sich etwa die Leistungsqualität verbessern würde.** Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist dies nicht nachvollziehbar. Praktisch würde die Einführung der im Eckpunktepapier skizzierten zusätzlichen Werkzeuge zur „Wettbewerbsförderung mit der Brechstange“ das Ende eines bundeseinheitlichen Universaldienstes Brief bedeuten.

Neujustierung der Marktregulierung

Der konkrete Regulierungsbedarf von Teilmärkten soll künftig durch die Bundesnetzagentur anhand des bereits im Telekommunikationsrecht zur Anwendung kommenden „Drei-Kriterien-Test“ ermittelt werden. Damit soll es der Bundesnetzagentur überlassen bleiben, die Regulierungsbedürftigkeit von Märkten zu bestimmen. Aus Sicht der Deutschen Post sollte diese Frage nicht in das alleinige Ermessen der Bundesnetzagentur gestellt werden. Denn die Behörde wird sich naturgemäß schwertun, eigene Kompetenzen zugunsten einer Aufsicht durch das Bundeskartellamt aufzugeben. Aufgrund der stabi-

len Wettbewerbslage im Paketmarkt für Geschäftskunden sollte der Gesetzgeber vielmehr normieren, dass die Wettbewerbskontrolle über dieses Geschäftsfeld künftig nach den Regelungen des GWB zu erfolgen hat. Sofern andere Aspekte, wie etwa die Überwachung der einzuhaltenden Arbeitsbedingungen oder des Postgesetzes betroffen sind, sollte die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur dagegen bestehen bleiben.

Informations- und Auskunftsrechte

Der Bundesnetzagentur sollen für die Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit von Märkten weitere Informations- und Auskunftsrechte zugestanden werden, die sich auch auf angrenzende Märkte erstrecken sollen, um etwa Substitutionseffekte oder Auswirkungen von Tätigkeiten auf vor- oder nachgelagerten Märkten auf den Postmarkt erkennen zu können. Dies ist im Grundsatz zu begrüßen, würde die Behörde doch dadurch in die Lage versetzt, Einflüsse der elektronischen Substitution auf die Entwicklung des Briefmarktes oder von vertikal integrierten Unternehmen auf den Wettbewerb im Paketmarkt besser zu beurteilen.

Im Hinblick auf die Entgeltregulierung verfügt die Bundesnetzagentur allerdings bereits über alle erforderlichen Instrumente für eine effiziente Regulierungsaufsicht. Weitere Informationspflichten für das regulierte Unternehmen würden nur zu mehr Bürokratie auf Seiten des regulierten Unternehmens und der Bundesnetzagentur führen, ohne die Effektivität der Entgeltkontrolle signifikant zu erhöhen.

Verfahren der Entgeltregulierung/Anzeigepflicht/Mehrerlösabschöpfung

Das BMWK strebt an, die Universaldienstregulierung mit einer wettbewerbsorientierten Regulierung „besser in Einklang“ zu bringen. Dazu sollen der Bundesnetzagentur regelmäßig aktuelle Kostenunterlagen zur Verfügung gestellt werden. Zudem soll im Bereich der nachträglichen Entgeltkontrolle eine vorherige Anzeigepflicht von beabsichtigten Entgeltänderungen durch eine Mehrerlösabschöpfung für den Fall ergänzt werden, dass sich ein bereits erhobenes Entgelt im Nachhinein als rechtswidrig herausstellen sollte.

Die Deutsche Post AG schlägt vor, im Bereich der Privatkundensendungen an dem bisherigen Verfahren der Entgeltgenehmigungspflicht festzuhalten. Dieses Verfahren hat sich zum einen in der Praxis bewährt, schafft zum anderen aber auch Rechtssicherheit für das regulierte Unternehmen, denn einmal genehmigte Entgelte sind weder einer Billigkeitskontrolle nach dem BGB zugänglich und sichern zudem wegen der *inter-partes*-Wirkung verwaltungsrechtlicher Klagen die finanzielle Ertragskraft des Universaldienstes. Zudem bietet das Entgeltgenehmigungsverfahren der Bundesnetzagentur die Möglichkeit zu einer umfassenden, alle regulierten Postdienstleistungen betreffenden Kostenschau, so dass Vorwürfe vermeintlicher fehlerhafter Kostenzurechnungen regelmäßig fundiert entgegengetreten werden kann.

Im Bereich der ex-post-Kontrolle besteht bereits heute die Möglichkeit, Entgelte jederzeit zu kontrollieren. Größere Entgeltänderungen zeigt die Deutsche Post AG in der Praxis der Bundesnetzagentur regelmäßig vorab an, auch, um diese im Falle von Nachfragen seitens der Öffentlichkeit sprachfähig zu machen. Eine Anzeigepflicht für Änderungen von Entgelten, die nach für eine Vielzahl von Nutzern geltenden Bedingungen erhoben werden (AGB-Entgelte), wäre unproblematisch möglich. Eine Anzeigepflicht von im Wettbewerb individuell ausgehandelten Entgelten, die besonders im Bereich des Paketgeschäfts mit größeren Geschäftskunden zur Anwendung kommen, bedarf es dagegen nicht, sie würde die Deutsche Post AG im Wettbewerb mit anderen Anbietern unangemessen benachteiligen. Geschäftskunden müssen nicht gesondert vor möglicherweise missbräuchlichen Preisgestaltungen geschützt werden. Sie sind selbst in der Lage, sich bei Verdacht auf Fehlverhalten an die Bundesnetzagentur zu wenden oder einen anderen Anbieter in Anspruch zu nehmen. Bei einer vorherigen Anzeigepflicht müsste die Deutsche Post AG auch bei Ausschreibungen jeden angebotenen Preis vorab anzeigen und der Behörde ausreichend Zeit geben, eine Offensichtlichkeitsprüfung durchzuführen. Dies würde bei den bei Ausschreibungen üblichen engen Fristen die Deutsche Post AG erheblich benachteiligen.

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben zudem gezeigt, dass die Rechtmäßigkeit von Entgelten durchaus nicht einfach zu beurteilen sein kann. In verschiedenen Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht sind Entgeltregulierungsentscheidungen der Bundesnetzagentur aufgehoben worden aus Gründen, die nicht einmal die jeweiligen Klägervertreter vorhersehen konnten. Im Falle von Klagen gegen bereits erhobene Entgelte bestünde somit ein erhebliches wirtschaftliches Risiko der Deutschen Post, erlangte Mehrerlöse im Nachhinein an die Staatskasse abführen zu müssen. Dies würde das Unternehmen zwingen, bereits bei Klageerhebung gegen erhobene Entgelte (etwa durch Wettbewerbersverbände) erhebliche Rückstellungen zu bilden, die sich unmittelbar ergebniswirksam auswirken würden. **Es ist nicht einzusehen, aus welchem Grund die Wettbewerbsaufsicht über das regulierte Unternehmen derart verschärft werden soll, obwohl es in der Vergangenheit keinen einzigen Fall gab, in dem ein bereits erhobenes Entgelt nachträglich beanstandet wurde.** Auch eine Beschränkung der Mehrerlösabschöpfung auf Fälle eines vorsätzlichen oder fahrlässigen Verhaltens des regulierten Unternehmens würde zu keiner anderen Bewertung führen, ist doch in der komplexen Entgeltmaterie der Vorwurf, etwa bei der Ermittlung der einer Entgelterhöhung zugrundeliegenden Kosten nicht die erforderliche Sorgfalt eingehalten zu haben, schnell erhoben.

Maßstäbe der Entgeltregulierung/Entgeltkonsistenzgebot

Zu der künftigen Ausgestaltung der Maßstäbe der Entgeltregulierung findet sich in dem Eckpunktepapier nur wenig, so dass unklar bleibt, ob und wenn ja welche Veränderungen hier beabsichtigt sind. Aus Sicht der Deutschen Post müssen Lösungen gefunden werden, die es dem regulierten Unternehmen ermöglichen, auch künftig die wettbewerbsunüblichen Mehrkosten aus der Erbringung des Universaldienstes sowie der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost über die Entgelte am Markt zu verdienen, um nicht auf staatliche Ausgleichszahlungen angewiesen zu sein, wie sie in anderen großen europäischen Staaten üblich sind. Zudem sollte dem Unternehmen ein Gewinn im regulierten Bereich zugestanden werden, der es ihm ermöglicht, die umfangreichen Investitionen in eine klimaneutrale Leistungserbringung (Anschaffung E-Fahrzeuge, Sanierung Gebäude etc.) zu finanzieren und der auch den Erwartungen des Kapitalmarktes an ein börsennotiertes Unternehmen dieser Größenordnung entspricht. Ohne eine solche Möglichkeit Investitionen zu erwirtschaften, werden weitere Klimaschutzmaßnahmen, aber auch die Ausweitung der langfristig kostendämpfenden Verbundzustellung von Brief und Paket, nicht zu finanzieren sein.

Nicht verständlich ist in diesem Zusammenhang, welchen Beitrag hierzu die Einführung eines „Entgeltkonsistenzgebots“ leisten soll. Ein solches ist auf den ersten Blick so zu verstehen, dass die Deutsche Post AG gezwungen werden soll, Preissteigerungen nicht nur bei einzelnen Produkten (etwa Privatkundensendungen) vorzunehmen, sondern gleichzeitig auch andere Entgelte (Bsp. für Geschäftskundensendungen) zu erhöhen, ohne dass dieses nach den sonst geltenden regulatorischen Maßstäben (Verbot von Preisdumping, Diskriminierungsverbot) erforderlich wäre. Letztlich scheint das Ziel einer solchen Vorschrift zu sein, Wettbewerbern im End-to-End-Geschäft ebenfalls zusätzliche Preissteigerungen und damit Margenverbesserungen zu ermöglichen. Dies konterkariert aber – wie bereits erwähnt – die grundsätzlich mit Wettbewerb verbundenen ordnungspolitischen Ziele, nämlich insbesondere dem Ziel niedrigerer Nutzerentgelte. Vielmehr käme es, wie im Gutachten von Copenhagen Economics dargelegt, zu einer Förderung von ineffizientem Wettbewerb. In der in den Eckpunkten gewählten Form wird Wettbewerb als reiner Selbstzweck verstanden, volkswirtschaftliche Vorteile entstehen nicht.

Netzzugang für Warenpostsendungen

Als weiteres wettbewerbsförderndes Instrument neben Entgeltanzeigepflicht, Mehrerlösabschöpfung und Entgeltkonsistenzgebot findet sich im Eckpunktepapier eine Erweiterung des Zugangsanspruchs für Wettbewerber ins Netz der Deutschen Post auf kleinere warentragende Sendungen (Warenpost). Das Ministerium greift damit eine bereits seit langem von Wettbewerbern und Monopolkommission erhobene Forderung auf,

ohne sich allerdings näher mit der tatsächlichen Notwendigkeit eines solchen Zugangsanspruches zu befassen. Zum einen kann eine Netzzugangspflicht nur gerechtfertigt sein, wenn das Netz der Deutschen Post eine Engpassressource (Bottleneck) für kleine warentragende Sendungen darstellen würde. Dies ist nicht der Fall, da auch Paketwettbewerber in der Lage sind, dem Format Warenpost entsprechende Sendungen zu befördern und dies offenbar auch zu im Vergleich zur Deutschen Post AG konkurrenzfähigen Preisen. Ein Beispiel ist Amazon Logistics, das an Nutzer der DHL Packstation gerichtete Warenpostsendungen als Kunde ins Netz der Deutschen Post AG einspeist, diese Sendungen aber, sofern innerhalb des eigenen Zustellnetzes eine Haustürzustellung gewünscht ist, regelmäßig selbst zustellt, anstatt diese Sendungen auch hier der Deutschen Post zu übergeben. Dies ist ein Beleg dafür, dass für jeden Paketdienstleister der Transport von Warensendungen wirtschaftlich möglich ist. Auch Briefwettbewerber ohne eigenes Netz haben somit eine Auswahl zwischen mehreren Dienstleistern und sind nicht zwingend auf das Netz der Deutschen Post angewiesen, was aber rechtlich Voraussetzung für die Zugangspflicht wäre.

Zum anderen würde eine Erweiterung der Netzzugangspflicht die von der Deutschen Post zu befördernden Warenpostmengen reduzieren und damit die Netzauslastung des Unternehmens verringern. Denn es wäre damit zu rechnen, dass Wettbewerber mit eigenen regionalen Briefbeförderungsnetzen heute von der Deutschen Post beförderte Mengen akquirieren und dann in Ballungsräumen, wo eine Zustellung über eigene Netze kostengünstig möglich ist, selbst zustellen würden. **Die teurere Zustellung im ländlichen Raum verbliebe dann bei der Post, die somit für eine auskömmliche Universaldienstleistung notwendige Skaleneffekte verlieren würde.**

Insgesamt dienen die im Eckpunktepapier vorgeschlagenen Maßnahmen zur Wettbewerbsförderung augenscheinlich vor allem auch dazu, den Marktanteil der Deutschen Post auf dem Briefmarkt zu verringern, der scheinbar immer noch als zu hoch empfunden wird. Dies mag aus wettbewerbspolitischer Sicht auf den ersten Blick wünschenswert sein, verkennt aber, dass im Briefmarkt langfristig nur ein Anbieter in der Lage sein wird, effizient zu arbeiten. **Das in den Eckpunkten vorzufindende Ungleichgewicht zugunsten der Wettbewerbsförderung gefährdet im Gegenzug die Wirtschaftlichkeit des Universaldienstes und wird am Ende bedeuten, dass dessen Kosten beim Staat verbleiben.** Dies muss im weiteren Verfahren beachtet werden.

Regulierungsbedarf bei Übertragung von Marktmacht aus benachbarten Märkten auf den Postmarkt

Das Eckpunktepapier sieht einen möglichen Ansatz für Regulierung auch dann, wenn ein Unternehmen, das einen zum Postmarkt benachbarten Markt beherrscht, seine Markt-

macht wettbewerbsverzerrend auf den Postmarkt überträgt. Damit sollen vor allem vertikal integrierte Plattformanbieter erfasst werden, die eigene Zustelldienste anbieten. In der Tat kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese Unternehmen aufgrund ihrer Finanzkraft in der Lage sein könnten, etwa durch Preiskampfstrategien, gezielt Kunden von Paketwettbewerbern abzuwerben und so gerade kleinere Anbieter zu verdrängen. Eine Möglichkeit, derartige Unternehmen, die heute noch keine marktbeherrschende Stellung auf dem Paketmarkt besitzen, von den Missbrauchsregeln des Postgesetzes zu erfassen, wäre, die Missbrauchsaufsicht nicht nur an eine Marktbeherrschung, sondern alternativ an die Feststellung einer herausragenden marktübergreifenden Bedeutung nach § 19a Abs. 1 GWB durch das Bundeskartellamt zu knüpfen. Rechtsfolge der Feststellung nach § 19a Abs. 1 GWB für die Tätigkeit auf dem Postmarkt wäre dann neben den in der Kompetenz des Bundeskartellamtes liegenden Möglichkeiten, kartellrechtliche Verhaltensauflagen zu erlassen, auch die Anwendbarkeit der Vorschriften der besonderen Missbrauchsaufsicht nach § 32 PostG.

Allerdings fragt es sich, ob die oben aufgezeigte Problematik der Marktmachtübertragung überhaupt eine weitere sektorspezifische Regulierung des Paketmarkts für gewerbliche Versender nach dem Postgesetz rechtfertigt. Alle Paketdienstleister haben derzeit das Problem, ausreichend Personal zur Erweiterung ihrer Kapazitäten in diesem wachsenden Markt zu finden. Es ist nicht absehbar, dass sich dieser Zustand ändert. Allein aus diesem Grund ist es zumindest in den nächsten Jahren unwahrscheinlich, dass der auf dem Geschäftskundenpaketmarkt vorherrschende intensive Wettbewerb durch Expansion bestehender oder neu hinzutretender Anbieter in größerem Maße verzerrt wird. Da das GWB sowohl marktbeherrschende Unternehmen als auch solche mit übertragender Marktbedeutung erfasst, spricht vielmehr vieles dafür, den Paketmarkt für gewerbliche Versender explizit aus der Wettbewerbskontrolle des Postgesetzes herauszunehmen.

Stärkung der Missbrauchsaufsicht/Antragsrecht auf Einleitung von Missbrauchsverfahren

Nach Ansicht des BMWK ist die Missbrauchsaufsicht die dritte Säule der Marktregulierung. Das Ministerium schlägt vor, die Auskunftsbefugnisse der Bundesnetzagentur auch gegenüber der Marktgegenseite (Nachfrager) zu stärken und ein Antragsrecht für von Missbrauch betroffene Wettbewerber einzuführen. Es ist zu bezweifeln, dass die Bundesnetzagentur durch die Einführung solcher Regelungen effektiver Marktmissbrauch bekämpfen kann, als dies heute der Fall ist. In Bezug auf die Deutsche Post AG stehen der Behörde bereits heute vollumfängliche Auskunfts- und Informationsrechte zu, dies schließt auch die Vorlage von Kundenverträgen ein. Zudem werden in der

Praxis sämtliche fundiert vorgetragene Beschwerden seitens der Wettbewerber bereits aufgegriffen, so dass sich der Mehrwert eines förmlichen Antragsrechts nicht erschließt.

Einsichtsrechte für die Monopolkommission

Die Monopolkommission fordert schon seit langem, Einsicht in die bei der Bundesnetzagentur geführten Verfahrensakten zu bekommen. Dies soll ihr nach Auffassung des BMWK eine genauere Analyse der wesentlichen Regulierungsentscheidungen ermöglichen. Da die Kommission keine zur Geheimhaltung verpflichtete staatliche Behörde ist, könnten Verfahrensakten stets nur bereinigt um Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht werden. Da der wesentliche Vortrag aus den Verfahrensschriftsätzen von reguliertem Unternehmen sowie der Drittbetroffenen regelmäßig Einfluss in die Entscheidungen findet, stellt sich die Frage nach dem zusätzlichen Erkenntnisgewinn aus solch einem Einsichtsrecht. Zudem hat die Monopolkommission die Aufgabe, die Wettbewerbsentwicklung auf den Postmärkten zu begutachten, nicht aber, Entscheidungen der Bundesnetzagentur „nachzukontrollieren“. Dies wäre – wenn überhaupt – Aufgabe der Fach- und Rechtsaufsicht über die Bundesnetzagentur durch das BMWK. Außerdem unterliegen die Entscheidungen der Bundesnetzagentur einer gerichtlichen Kontrolle.

V. Resiliente Postnetze

Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass die Deutsche Post AG auch in Krisenzeiten in der Lage ist, den Universaldienst zuverlässig zu erbringen. Im Gegensatz zu anderen Ländern gab es auch in Zeiten des Lockdowns keine Engpässe oder nennenswerte Qualitätseinbußen in der Postversorgung. Auch im Falle der Flutkatastrophe in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen im Sommer 2021 ist es dem Unternehmen innerhalb kürzester Zeit gelungen, in den betroffenen Gebieten ein Angebot von grundlegenden Postdienstleistungen sicherzustellen. Der Postdienst in Deutschland ist daher bereits in einem hohen Maße resilient. Wenn es in diesem Bereich einer Überarbeitung von Regelungen bedarf, betreffen diese vor allem staatliche Stellen und dort besonders Zuständigkeitsfragen. Daher ist es zu begrüßen, wenn etwa im Rahmen einer Überarbeitung des Postsicherstellungsgesetzes klar geregelt würde, dass zentraler Ansprechpartner im Krisenfall auf staatlicher Seite die Bundesnetzagentur ist.