

Eckpunkte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz für eine Novelle des Postgesetzes

– Stand 26.01.2023

Postdienstleistungen sind aus dem Alltag der Menschen nicht wegzudenken: die Postkarte aus dem Urlaub, das Schreiben der Versicherung, die Werbung des bevorzugten Geschäfts – und natürlich das Paket mit der Onlinebestellung. **Die Erwartungen der Nutzerinnen und Nutzer an die verschiedenen Postdienstleistungen haben sich im Laufe der Zeit verändert.** Beim Brief stehen heute Verlässlichkeit und Verbindlichkeit im Vordergrund, beim Paket Geschwindigkeit und Planbarkeit.

DVPT: Diese Aussage ist richtig, beim Brief steht die Qualität an erster Stelle, was sich an Verbindlichkeit und Verlässlichkeit zu messen ist. Hierzu gehört, dass Sendungen im zugesagte Zeitfenster sicher zugestellt werden

Stetig **wachsende Erwartungen** der Empfängerinnen und Empfänger, aber auch der Absenderinnen und Absender werden in Deutschland durch eine Vielzahl von **leistungsfähigen Postdienstleistern** erfüllt. Hohe Qualität und vielfältige Innovationen werden dabei insbesondere durch den **Wettbewerb der Anbieter** um Kundinnen und Kunden gefördert.

Um der Bedeutung von Postdienstleistungen für die Menschen gerecht zu werden, um die digitalen Fortschritte im Postwesen weiter voranzubringen und um den Wettbewerb als Treiber zu stärken, bedarf es einer **grundlegenden Modernisierung des postrechtlichen Rahmens**.

Mit der Modernisierung des Postgesetzes soll zugleich **zur sozial-ökologischen und digitalen Transformation des Postsektors beigetragen** werden, indem Anreize für eine **nachhaltigere Brief- und Paketlogistik** gesetzt und **digitale Lösungen unterstützt** werden. Dabei bildet ein **wettbewerblich geprägtes Umfeld** den geeigneten Rahmen für eine erfolgreiche Transformation der Postmärkte. Ein fairer, funktionsfähiger Wettbewerb ist nicht nur im Interesse der Nutzerinnen und Nutzer, sondern auch im **Interesse der Beschäftigten** im Postsektor, weil sich Wettbewerbsverzerrungen in der personalintensiven Branche häufig zu Lasten der Arbeitsbedingungen auswirken.

DVPT: Wettbewerb ist für die Unternehmen als Postnutzer von großer Bedeutung, denn mit 15% Marktanteil gegenüber der DPAG als marktbeherrschendem Unternehmen liegt dringender Regelungsbedarf durch ein neues Postgesetz vor.

I. Nachhaltige Versorgung in den Städten und auf dem Land

Das **Paket** ist im Kontext des E-Commerce **fester Bestandteil der Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs** geworden. Steigende Sendungsmengen haben die Entwicklung eines flächendeckenden Wettbewerbs auf Grundlage paralleler Infrastrukturen begünstigt, sodass sowohl im urbanen als auch im ländlichen Raum eine gute Versorgung mit Paketdienstleistungen erfolgt.

DVPT: Paketmarkt und Briefmarkt sind getrennt voneinander zu betrachten, weil sich die Marktverhältnisse grundlegend unterschiedlich entwickelt haben. Im Paketmarkt herrscht ausreichend Wettbewerb und eine Grundversorgung ist dadurch per se sichergestellt. Lediglich die Quasi-Monopolstellung der DPAG durch ihre beherrschende Stellung auf beiden zusammen genommenen Märkte ist zu beleuchten und Quersubventionen sind zu verhindern.

Der **Brief** hat sich – trotz fortschreitender digitaler Substitution durch elektronische Mitteilungsformen (E-Mail, Messenger, Online-Benutzerkonten u.a.) – in Deutschland eine im europäischen Vergleich **bemerkenswerte Bedeutung bewahrt**. Dies gilt nicht nur für die Kommunikation von und mit Unternehmen und Behörden, sondern auch für den privaten Bereich. In den kommenden Jahren ist jedoch weiter mit einem **Rückgang der Briefsendungen** zu rechnen. Mit zunehmender digitaler Kommunikation verändern sich die Anforderungen an die Zustellung eines Briefes. Wichtig bleibt jedoch die **Verlässlichkeit der Postzustellung**.

DVPT: Nein, für den privaten Bereich hat der Brief erheblich an Bedeutung abgenommen, er hat aber eine wichtige Rolle als Basisinfrastrukturversorgung und ist nicht wegzudenken.

Aktuell auftretende **Qualitätsprobleme** schlagen sich in stark steigenden Beschwerdezahlen bei der Bundesnetzagentur nieder. Sie zeigen einerseits, dass die Menschen auch heute noch großen Wert auf eine angemessene Postversorgung legen, und andererseits, dass es der Bundesnetzagentur an einem ausreichenden Instrumentarium fehlt, auf Qualitätsdefizite effektiv zu reagieren. Voraussetzung für **wirksame Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse** ist eine klare Definition, welche Leistungen zum Universaldienst gehören und wer diese Leistungen zu erbringen hat.

DVPT: Die BNetzA muss gestärkt werden, das unterstützen wir uneingeschränkt!

Bei der Festlegung gesetzlicher Versorgungsvorgaben muss in stärkerem Maße berücksichtigt werden, dass **Postdienstleister durch ihre Lieferverkehre zum CO₂-Fußabdruck beitragen**. Die umfangreichen Bemühungen der im Postsektor tätigen Unternehmen, ihren CO₂-Ausstoß zu reduzieren, dürfen durch gesetzliche Versorgungsvorgaben nicht beeinträchtigt werden. Für eine **nachhaltige Erbringung von Postdienstleistungen** müssen stattdessen

- soweit möglich – **Anreize gesetzt und gesetzliche Vorgaben geschaffen werden**.

DVPT: Da die DPAG im Briefbereich unverhältnismäßige Vorteile durch ihre Größe und marktbeherrschende Stellung hat, darf es nicht zu Nachteilen für den Wettbewerb kommen.

Wir wollen die Bundesnetzagentur mit **stärkeren Befugnissen zur Einhaltung der Universaldienstvorgaben** ausstatten. Regelmäßige Qualitätsprüfungen und **wirksame Abhilfebefugnisse** im Falle von – auch temporären oder lokalen – Unterversorgungen sollten mit regelmäßigen Berichtspflichten von Universaldiensteanbietern kombiniert werden. Werden die gesetzlichen Vorgaben schwerwiegend, wiederholt oder anhaltend unterschritten, muss die Bundesnetzagentur **wirksame Sanktionen** verhängen können.

DVPT: Da 85 % des Marktes keine Qualitätszusagen bei gleichzeitiger marktbeherrschender Stellung der DPAG hat, ist auch der Bereich der Geschäftspost mit Überprüfungs- und Sanktionsmöglichkeiten durch die BNetzA in Abstimmung mit dem Kartellamt zu regulieren.

Digitale und automatisierte Lösungen müssen im Rahmen des Universaldienstes **angemessen berücksichtigt** werden. So könnten beispielsweise auch jederzeit verfügbare automatisierte Einrichtungen den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer entsprechen. Zugleich muss die flächendeckende Versorgung auch für solche Produkte gewährleistet sein, die nicht automatisiert angeboten werden.

DVPT: Hier ist das Thema Hybridpost zu beachten, bei dem Datenströme für Briefe entgegengenommen werden und diese dann dezentral, ortsnahe gedruckt und zugestellt werden. Hier darf die marktbeherrschende Stellung der DPAG bei der Briefzustellung mit Ihrer Infrastruktur der Druckzentren keinen Wettbewerbsvorteil ermöglicht werden.

Die **aktuellen Laufzeitvorgaben** sind wenig aussagekräftig und **sollen angepasst werden**: Beispielsweise ist die Vorgabe, dass 80% der Briefsendungen im Jahresdurchschnitt am nächsten Werktag zugestellt werden müssen, kaum hilfreich. Denn der Absendende weiß nicht, ob sein Brief zu den 80% gehört oder nicht. Stattdessen könnten Vorgaben mit längeren Laufzeiten und höherer Verbindlichkeit den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer in höherem Maße entsprechen und gleichzeitig eine nachhaltigere Erbringung des Universaldienstes ermöglichen. Eine **effektive Sendungsverfolgung** kann die Transparenz für die Nutzerinnen und Nutzer erhöhen und die Bundesnetzagentur bei der Überwachung von Laufzeitvorgaben unterstützen.

DVPT: Die Überprüfung der Laufzeit ist aus unserer Sicht das wichtigste Thema, weil damit Qualität gemessen werden kann. Eine Sendungsverfolgung bis zum Zielbriefzentrum hat jedoch keine Aussagekraft, weil die heutigen Probleme bei der Zustellung fast ausschließlich auf der letzten Meile, also bei der Zustellung vom Zielbriefzentrum zum Empfänger liegen.

Außerdem müssen die Qualitätsüberprüfungen von unabhängiger Seite und auch für den Geschäftsbrief außerhalb der heutigen PULDV erfolgen.

II. Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher effektiv schützen

Um die postalische Versorgung für die Menschen sichtbar und leichter verfügbar zu machen, wollen wir einen **digitalen Atlas einrichten**. In dessen Rahmen wird die Bundesnetzagentur auf einfache Weise **Informationen über die Postversorgung** zur Verfügung stellen. Nutzerinnen und Nutzer sollen jederzeit erkennen können, wo (Standorte) und wann (Öffnungszeiten) sie welche Postdienstleistungen in Anspruch nehmen können.

DVPT: Dies ist ein sinnvoller Vorschlag. Wir schlagen darüber hinaus vor, dass es die Verpflichtung des Universaldienstleisters, der eine marktbeherrschende Stellung hat, ist, Laufzeitprobleme und Qualitätseinschränkungen aktiv für alle Marktteilnehmer öffentlich bereitzustellen.

Durch eine **regelmäßige Berichterstattung über den CO₂-Fußabdruck** von Postdienstleistungen und die Nachhaltigkeitsprogramme der Postdienstleister wollen wir einerseits **Transparenz und Vergleichbarkeit** für die Nutzerinnen und Nutzer schaffen und andererseits Anreize zu mehr **Nachhaltigkeit** für die Anbieter setzen. Wichtig ist dabei, dass die Bundesnetzagentur auf einheitliche Standards zurückgreifen kann, mit deren Entwicklung auf europäischer und internationaler Ebene bereits begonnen wurde. Damit kann der Beitrag der Branche zur Erreichung der Klimaschutzziele dokumentiert werden.

DVPT: Es müssen internationale Standards sein, die keine Vorteile für einzelne schaffen.

III. Einfacher Marktzugang, transparente Marktbeobachtung, effektive Marktkontrolle

In einem dynamischen Marktumfeld kommt der Bundesnetzagentur die Aufgabe zu, den Zugang zu den Postmärkten zu kontrollieren und die Einhaltung postgesetzlicher Vorgaben sicherzustellen. Das Nebeneinander **verschiedener Markttrittsregime** – Lizenzpflicht im Briefbereich und Anzeigepflicht im Paketbereich – verkompliziert die Kontrolle durch die Bundesnetzagentur und erschwert den Marktzugang für Briefdienstleister.

Zugleich müssen einheitliche Kontroll- und Sanktionsbefugnisse für die Bundesnetzagentur geschaffen werden. Sie muss gegenüber allen Dienstleistern die Möglichkeit haben, im Falle von Gesetzesverstößen einzugreifen und – als ultima ratio – Anbieter von der weiteren Marktteilnahme auszuschließen. Dabei steht die Einhaltung postgesetzlicher Vorgaben im Fokus der Marktaufsicht.

DVPT: Um Qualität sicherzustellen sollte der Marktzugang nicht erschwert werden. Es darf aber auch nicht passieren, dass durch zu einfache Vergabe oder durch mangelnde Überprüfung die Qualität insbesondere bei den privaten Zustellern absinkt.

Nicht nur die Möglichkeiten der Sanktionierung der BNetzA sind zu schaffen, die Überprüfungen müssen auch effektiv erfolgen! Hier sei die Frage gestellt, wer eigentlich die BNetzA wirksam bei der Einhaltung ihrer Aufgaben kontrolliert.

IV. Fairer Wettbewerb bei Brief und Paket

Der Wettbewerb auf den **Briefmärkten** benötigt insgesamt weiterhin regulatorische Anreize. Bei sinkenden Sendungsmengen sind die Marktanteile der Wettbewerber in allen Segmenten zuletzt konstant geblieben. Unternehmenskonsolidierungen im Briefbereich haben den Wettbewerb eher geschwächt. Mit Einführung der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung im Jahr 2021 ist ein erster Schritt in Richtung einer stärker wettbewerbsorientierten Regulierung im Briefbereich erfolgt. Darüber hinaus sind weitere Schritte erforderlich:

DVPT: Der Wettbewerb der DPAG befindet sich derzeit in einer kritischen Lage. Die Abdeckung sinkt, weil immer mehr Unternehmen ihr Geschäft aufgeben müssen. Die Preis-Kostenschere ist prinzipiell richtig, sie muss aber auch aktiver und umfangreicher überprüft werden.

Der Bundesnetzagentur werden **Informations- und Auskunftsrechte** eingeräumt, um eine marktgerechte Untersuchung der Postmärkte zu gewährleisten. Soweit für die Beurteilung der Postmärkte erforderlich, können sich diese Rechte auch auf angrenzende Märkte erstrecken. Damit wird gewährleistet, dass beispielsweise Substitutionseffekte, aber auch Einflüsse vor- oder nachgelagerter Wertschöpfungsstufen in die Marktbeurteilung einbezogen werden können.

DVPT: Insbesondere im Geschäftsbereich ist Einsicht in die Verträge zu ermöglichen.

Wir wollen dabei prüfen, wie sowohl eine **Universaldienstregulierung** zugunsten der Nutzerinnen und Nutzer als auch eine **wettbewerbsorientierte Regulierung** besser in Einklang gebracht werden können. Wichtig ist in jedem Fall, dass die Bundesnetzagentur über regelmäßig vorzulegende, detaillierte Kosteninformationen verfügt. Je besser die Datengrundlage der Bundesnetzagentur ist, desto effektiver kann die Entgeltregulierung erfolgen. Im Bereich der nachträglichen Entgeltkontrolle kann eine vorherige Anzeigepflicht hinsichtlich beabsichtigter Entgeltänderungen das Risiko des marktbeherrschenden Anbieters reduzieren, Entgelte zu verlangen, die von der Bundesnetzagentur beanstandet werden könnten. Eine **Mehrerlösabschöpfung** sollte die Entgeltregulierungsvorgaben ergänzen und absichern.

DVPT: Insbesondere für Rabatte wie Teilleistungsrabatte, Laufzeit und ID-Rabatte ist eine ex-ante Prüfung erforderlich. Hier herrscht seitens der DPAG „Willkür“. So wird erwartet, dass nach den Tarifierhöhungen „reflexartig“ Rabatte im Geschäftsbereich ohne ex-ante Überprüfungen zurückgenommen werden.

Anpassungen bei den **Entgeltmaßstäben** sollten insbesondere mit dem Ziel erfolgen, eine **konsistente Entgeltgestaltung** zu gewährleisten (Konsistenzgebot). In diesem Zusammenhang müssen Entgelte zum einen in einem angemessenen Verhältnis zu den Regulierungszielen des Postgesetzes stehen. Zum anderen müssen Kostenentwicklungen bei verschiedenen Entgelten in einem angemessenen Verhältnis nachvollzogen werden. Unzulässige Quersubventionierungen sollen effektiv ausgeschlossen werden.

DVPT: Das Konsistenzgebot sehen wir kritisch. Wir verstehen die Absicht dabei nicht. Preise sind im Zusammenhang mit Kosten zu sehen. Das gilt für alle Bereiche der Tarifgestaltung. Abhängigkeiten untereinander mit einem Zwang zur Anpassung würden wir nicht verstehen.

Der **Zugang zum Netz** des marktbeherrschenden Anbieters hat für den Briefbereich weiterhin eine erhebliche Bedeutung. Deshalb ist es wichtig, dass Zugangsbedingungen transparent und Zugangsentgelte wettbewerbskonform sowie konsistent sind. Wie von der Monopolkommission wiederholt gefordert, schaffen wir die Möglichkeiten eines **Netzzugangs bei Warensendungen für Briefdienstleister**, um auch in diesem Bereich den Wettbewerb zu stärken.

DVPT: Den Netzzugangs bei Warensendungen für Briefdienstleister unterstützen wir. Im Paketbereich sollten die Packstationen der DPAG auch über einen Netzzugang von Dritten möglich sein.

Die **Monopolkommission** soll zudem in Zukunft die Möglichkeit erhalten, unter Wahrung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen **Einsicht in die Verfahrensakten der Bundesnetzagentur** zu nehmen. Dadurch kann sie die wesentlichen Regulierungsentscheidungen für ihre regelmäßigen Sektorgutachten genauer analysieren und damit für mehr Transparenz sorgen.

DVPT: Die Monopolkommission stärker in die Zielsetzungen eines fairen und transparenten Post marktes einzubinden begrüßen wir. Auch das Kartellamt sollte einbezogen werden.

V. Resiliente Postnetze

Die Bedeutung einer funktionsfähigen, flächendeckenden Postversorgung hat sich in den vergangenen Jahren auch in **Krisenzeiten** gezeigt.

Postdienstleistungen haben in den herausfordernden Zeiten der Corona-Pandemie eine **wichtige Rolle für die Menschen und die Unternehmen in Deutschland** gespielt. Auf der einen Seite haben sie zur Versorgung der Menschen in Zeiten des Lockdowns beigetragen, indem Güter und Waren nach Hause geliefert wurden. Gleichzeitig haben sie es Unternehmen - insbesondere dem Einzelhandel - ermöglicht, trotz temporärer Geschäftsschließungen weiter wirtschaften zu können, indem sie Produkte an ihre Kunden versenden konnten.

Die **Bundesnetzagentur** soll bei der Vorbereitung von Maßnahmen zur Sicherstellung der Resilienz, aber auch im **Krisenfall zentraler Ansprechpartner** für den Postbereich sein.

DVPT: Die Überlegungen zu diesem Thema begrüßen wir, weil Postdienstleistungen dauerhaft eine wichtige Infrastruktur einer Volkswirtschaft darstellen.

Der DVPT mit seinen Unternehmen - stellvertretend für alle Postnutzer im deutschen Markt – bedankt sich für die Möglichkeit, am neuen Postgesetz mitzuwirken. Integrativ sind außerdem unsere Kommentare, die wir der BNetzA abgegeben haben und Ihnen auch mitgesendet wurden, als Gesamtheit unserer Positionen zu betrachten. **Als einzige im Gesetzgebungsverfahren beteiligte Post-Nutzerorganisation der Unternehmen**, möchten wir darum bitten, unseren Ausführungen besonderes Gewicht zu geben.

Man könnte daraus ableiten, dass es uns ausschließlich um **niedrige Preise** im Sinne von Kosteneinsparungen für Unternehmen geht. Kosten sind für Unternehmen ein entscheidender Wirtschaftsfaktor, ohne Zweifel. Uns geht es aber um **einen fairen Wettbewerb**, über den sich die Preise in einem freien Markt entwickeln und um ein **angemessenes Preis-Leistungsverhältnis**, in dessen Nenner mathematisch gesehen die Qualität steht. **Je höher die Qualität, desto besser das Preis-Leistungsverhältnis.**

Gerne können Sie bei Fragen auf mich zukommen unter meiner Mobilnummer: 0170 91 24 199

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Dipl.-Wi.-Ing.

Klaus Gettwart

Vorstand



Deutscher Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V. (DVPT)

Telefon: +49 69 829722-0 | Fax: -26 | E-Mail: gettwart@dvpt.de

Ludwigstraße 65 | 63067 Offenbach

www.dvpt.de

Vertretungsberechtigter Vorstand: Klaus Gettwart | Registergericht: Amtsgericht Offenbach Registernummer: VR 787

USt-IdNr.: DE113527449

Der [DVPT e. V.](http://www.dvpt.de) vertritt die Interessen seiner Mitglieder im Sinne eines Anwenderfachverbandes und einer Verbraucherschutzorganisation. Er sieht es als seine ureigenste Aufgabe an, eine neutrale und unabhängige Moderation zwischen den Anwendern und den Anbietern des Marktes im Sinne der Nutzer durchzuführen, um Innovationen und Marktentwicklungen zu fördern. Er wurde 1968 gegründet und ist politisch und wirtschaftlich unabhängig. Die [DVPT-Akademie](http://www.dvpt.de) bietet Aus- und Weiterbildungsprogramme wie Seminare und zertifizierte Qualifizierungskurse an, um dem steigenden Informations- und Qualifizierungsbedarf gerecht zu werden. Darüber hinaus veranstaltet er verschiedene Zukunftsinitiativen, die das Sichtbarmachen von neuen Konzepten, Ideen, Visionen und möglichen innovativen Geschäftsmodellen ermöglichen.

Die Informationen der DVPT-Laufzeitmessungen von Geschäftsbriefen in Deutschland finden Sie unter:

www.laufzeitmessung.org