

März 2023



Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz
Frau Dr. Irina Soeffky,
Herrn Daniel Eimer
Herrn Jens Steinmann

Per Mail an PostG-Novelle@bmwk.bund.de

Berlin, 10. März 2023

Anmerkungen zu den Eckpunkten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz für eine Novelle des Postgesetzes für die

United Parcel Service Deutschland S.à r.l. & Co. OHG

Sehr geehrte Frau Dr. Soeffky, sehr geehrte Herren Eimer und Steinmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen von UPS Deutschland danke ich Ihnen für Ihre Nachricht vom 26. Januar 2023, mit der Sie die Eckpunkte zur Novelle des Postgesetzes übermitteln und die Gelegenheit zu schriftlichen Anmerkungen geben.

Wir bitten, die nachfolgenden Ausführungen als Ergänzung unserer bereits am 30. Juni 2022 zum Thema übermittelten Hinweise zu verstehen. Entsprechend kommentieren wir im Folgenden zusammenfassend entlang der Struktur des Eckpunktepapiers mit Ergänzungen, wo uns diese angezeigt erscheinen.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Lars Purkarthofer

Director Public Affairs Deutschland, Österreich & Schweiz (DACH)



I. Nachhaltige Versorgung in den Städten und auf dem Land

Wesentlicher Ausgangspunkt der Betrachtung erscheint uns hier vorab die Feststellung, dass Deutschland über den leistungsfähigsten Paketmarkt in Europa verfügt. Dies gilt es zu erhalten und im Sinne der Nutzer weiterzuentwickeln. Der deutsche Paketmarkt ist geprägt von Dynamik und Innovation, deren Ergebnisse nicht politisch vorweggenommen bzw. gehemmt werden dürfen.

Der Gegensatz zwischen Paket- und Brief erfordert eine grundlegend unterschiedliche Begleitung durch Politik und Regulierung. Grundsätzlich erscheint es daneben geboten, bestehende Regelungen dergestalt zu konkretisieren, dass ohne die Notwendigkeit der förmlichen Verpflichtung zum Universaldienst keine Privilegien abgeleitet bzw. beansprucht werden dürfen. Das PostG müsste also klarstellen, dass (a) Privilegien (und Sanktionen) nur aufgrund des staatlichen Auftrags bestehen und (b) ein solcher nur im Falle tatsächlicher oder zu besorgender Versorgungsdefizite ergehen soll.

Für den Paketmarkt sollte festgestellt werden, dass die hochwertige Versorgung der Privilegien ersichtlich nicht bedarf. Paketkunden in Deutschland sind gemessen am Grundversorgungsgedanken des Universaldienstes in der Tat überversorgt. Dies ist ein wünschenswerter Zustand, der aus dem Wettbewerb zu erklären ist.

Eine gestärkte Rolle der BNetzA ist in diesem Zusammenhang zu begrüßen, um im Rahmen regelmäßiger Qualitätsprüfungen den Grad der Versorgung bewerten zu können. So hat die jüngste Laufzeitmessung für Paketsendungen in Deutschland die Qualität der Versorgung bestätigt. Wie diese Qualität sich weiter entwickelt, sollte Gegenstand regelmäßiger Untersuchungen sein. Auf diese Weise sind etwaige Versorgungsdefizite frühzeitig zu identifizieren und Maßnahmen zielgerichtet zu evaluieren.

Soweit unter Anreizen für eine nachhaltige Postversorgung Laufzeitvorgaben zu verstehen sind, würden wir keinen Anlass zur Kommentierung sehen. Im Paketmarkt bedarf es solcher Vorgaben augenscheinlich nicht, da es ausreichenden Qualitätswettbewerb gibt. (Laufzeitvorgaben mögen als Referenz für die Bewertung der BNetzA weiterhin dienlich sein).

Derlei Anreize müssten ferner einzig an der Prämisse orientiert sein, Wettbewerb unter den Anbietern auch in dieser Dimension des Leistungsspektrums auszulösen. Keinesfalls dürfen aus dem postrechtlichen Rahmen heraus Grundlagen für die finanzielle Kompensation unternehmerischer Initiativen geschaffen werden.

II. Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher effektiv schützen

Effektive und verlässliche Prozesse für das Beschwerdemanagement sind im originären Interesse der Anbieter. Primär anspruchsberechtigt sollte hierbei der Versender bleiben, mit dem ein Vertrag über den Transport geschlossen wurde.

Unabhängig vom Vertragsschluss dürften Verbraucherinnen und Verbraucher auch in den seltensten Fällen direkten Einfluss auf die Auswahl des Beförderers haben. Vielmehr trifft diese Wahl der Versender. Dieser Aspekt sollte auch bei der Frage von Transparenz bezüglich des ökologischen Profils der Dienstleistungen im Blick behalten werden.

Zur Ausgestaltung von Beschwerdeverfahren erschiene ein vertiefter Dialog mit Branchenbeteiligten sinnvoll. Wir würden aus eigener Anschauung konstatieren, dass diese funktional und sachgerecht



sind. Die Anzahl der Beschwerden ist nach unseren Daten im Jahr 2022 sowohl in absoluter Höhe als auch gemessen am beförderten Sendungsvolumen zurückgegangen. Weitere Analysen erschienen zudem angezeigt, welche Rolle die verbreitete Einführung der unterschriftslosen Zustellung während der Pandemie bei der Entwicklung der Beschwerdefälle gespielt hat.

Zum Vorschlag einer CO₂-Kennzeichnung, als Durchschnittswert oder Label, besteht wohl ebenso noch umfangreicher Diskussionsbedarf. Die vorrangigste Frage erscheint hierzu, welchen Nutzen Verbraucher tatsächlich von einem solchen Instrument hätten. Einerseits haben sie kaum Einfluss auf die Beauftragung, andererseits ist die Aussagekraft einer Kennzeichnung in vielfacher Hinsicht begrenzt, da eine Verbindung zum individuellen Versandvorgang nicht besteht.

Eigenen Kundenbefragungen zufolge bestehen bei Endverbrauchern durchaus differenzierte Erwartung an das ökologische Profil der Lieferung. So ist die Erwartung an eine nachhaltige Zustellung bei einer Bestellung bei großen Versandhändlern deutlich höher als beim Kauf von kleineren Händlern. Allen Online-Käufern gemein ist eine hohe Sensibilisierung für das Thema Verpackung. Dies wird gleichwohl anderweitig gesetzlich adressiert und die Inverkehrbringer in die Pflicht genommen.

Insbesondere große Versender (an die Kunden höhere Erwartung bzgl. der nachhaltigen Zustellung haben) dürften kaum Interesse an pauschalen Kennzeichnungen haben. In der Praxis erwarten sie vielmehr Aussagen zu konkreten Transportverbindungen. So werden für ganz bestimmte Liefergebiete der letzten Meile und Langstreckenverbindungen Daten zu den eingesetzten Betriebsmitteln erfragt. Letztere Verkehre auf der Landstrecke waren auch ein wesentlicher Beweggrund, aus dem alle großen Postdienstleister (direkt oder verbandlich vertreten) jüngst einer Wirtschaftsinitiative für die Zulassung von HVO 100 beigetreten sind, um Netzwerkverkehre zukünftig gezielt gestalten zu können. Kleinere Versender werden diesem Beispiel im Zeitablauf folgen und die Angebote der Postdienstleister entsprechend umfassender werden. Eine simple Kennzeichnung hingegen geht womöglich an der Nachfrage vorbei.

Abschließend bliebe zu bewerten, wie eine vergleichbare und international anschlussfähige Kennzeichnung gelingen könnte. In einem Diskussionsbeitrag (Nr. 496) hat das WIK zuletzt „Klimaneutrale Postdienstleistungen“ als Zielsetzung und hinsichtlich des Status quo erörtert. Als Anknüpfungspunkt für die weitere Diskussion erscheint dieser Beitrag sehr geeignet.

III. Einfacher Marktzugang, transparente Marktbeobachtung, effektive Marktkontrolle

Die direkte Kontrolle von Betrieben sollte wohl auf originäre Aufgabenstellungen der BNetzA, wie bspw. die Einhaltung des Postgeheimnisses, beschränkt bleiben. Arbeitgeberprüfungen, wie sie dem Zoll obliegen, könnten im Rahmen des Informationsaustauschs zwischen den Behörden auch für die sektorspezifische Marktaufsicht Erkenntnisse liefern. Da sämtliche Anbieter ihre Auftragnehmer jährlich an die BNetzA melden, sind Schwerpunktkontrollen leicht umsetzbar bzw. eine Zuordnung der Unternehmen zum Postsektor gewährleistet.

Weitere Informationen zu den wesentlichen Arbeitsbedingungen sollte die BNetzA im Rahmen der jährlichen Markterhebungen erlangen. Diese könnten bspw. Angaben zum Verdienst relevanter Beschäftigtengruppen je Bundesland oder zur durchschnittlichen Betriebszugehörigkeit beinhalten.

Die öffentliche Diskussion ist wesentlich von anekdotischen Informationen geprägt, die letztlich wenig Rückschluss auf die tatsächlichen Gegebenheiten zulassen. Daher sollte eine bessere statistische Erfassung der Branche der erste Schritt sein. Die amtliche Beschäftigungsstatistik zeigt durchaus positive



Trends im Hinblick auf die Verstetigung der Beschäftigungsverhältnisse (Rückgang von geringfügigen Tätigkeiten zugunsten von Vollzeitverhältnissen) sowie auch mit Blick auf die Verdienstverhältnisse in der Branche. Letztere Entwicklung wurde im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts durch Änderungen in der Beschäftigungsstrategie des größten Arbeitgebers und ebenso durch eine hohe Zahl an Neueinstellungen gedämpft. Solche Faktoren sollten bei der fachlichen Bewertung (auch retrospektiv) einbezogen werden.

IV. Fairer Wettbewerb bei Brief und Paket

In der Vergangenheit sind klare und grundlegende ordnungspolitische Prinzipien des Postrechts zunehmend aus dem Blick verloren worden. Stattdessen wurde in Regulierungspraxis und Gesetzgebung politisch entgegen ökonomischer Logik adjustiert. Dieser Entwicklung sollte mit der Gesetzesnovelle zwingend im Sinne eindeutiger und ordnungspolitisch begründeter Regeln begegnet werden. Ein modernes Postrecht muss die Lehren aus den vergangenen 25 Jahren ziehen im Sinne der strategischen Implikationen der Marktentwicklung, ebenso wie der Verhaltenslogik betroffener Unternehmen.

Das zentrale Ziel der Postmarktregulierung muss die Wahrung und Förderung des Wettbewerbs bleiben. Förderung von Wettbewerb kann auch nicht zu einer Schwächung der Finanzkraft des regulierten Unternehmens führen, soweit sämtliche Kosten im regulierten Bereich sachgerechte Anerkennung finden. Der regulierte Bereich kann auf Grundlage der genehmigten Preise faktisch nicht defizitär wirtschaften. In der Vergangenheit gab es vielmehr Anlass zur Besorgnis, dass Ergebnisse der Portoregulierung zu ungerechtfertigten Mehrerlösen führten. Seit 2015 wurden wiederholt rechtswidrige Porti genehmigt.

Zudem erschiene es logisch, Regulierung erst dann zu reduzieren, wenn über einen längeren Zeitraum mit definierten Instrumenten der Regulierungsbedarf untersucht wurde und hinreichende Anhaltspunkte für die Tragfähigkeit reduzierter Regulierungsintensität vorliegen. Bspw. wurden Quersubventionstests der australischen Aufsichtsbehörde nicht weiter durchgeführt, nachdem sie langfristig zu keinen Ergebnissen geführt hatten. Im Fall der deutschen Regulierung erscheinen vergleichbare Befunde nicht ersichtlich. Aus Sicht des Paketmarkts ist angesichts der sehr nennenswerten Zugewinne bei Marktanteilen des marktbeherrschenden Unternehmens auf inzwischen über 50 Prozent kaum zu erkennen, dass Bedenken bezüglich unzureichender Regulierung und Missbrauchsaufsicht ausgeräumt wären.

Entsprechend unterstützen wir sehr die zusätzlichen Instrumente, die der BNetzA helfen können, ihrem gesetzlichen Auftrag effektiv nachzukommen.

Kritisch sehen wir hingegen Überlegungen, Investitionen in eine nachhaltige Postlogistik bei der Entgeltregulierung zu berücksichtigen. Zum einen ergäbe sich hier ein Konflikt mit den im Eckpunktepapier selbst skizzierten Gestaltungsansätzen. Wenn zusätzliche Transparenzpflichten im Hinblick auf Nachhaltigkeitsaspekte (CO₂-Kennzeichnung oder andere) eingeführt würden, die unzweifelhaft eine Wettbewerbswirkung entfalten, ist es schwer vorstellbar, einem einzelnen Marktteilnehmer eine privilegierte Refinanzierungsmöglichkeit über vorab gestattete Erlöse zu eröffnen. Eine solche Praxis begäbe sich zudem in Konkurrenz zu den vielfältigen Förderprogrammen verschiedener Ressorts der Bundesregierung. Die Förderung der Elektromobilität ist bspw. mit guten Gründen in den jeweiligen aus Steuermitteln gespeisten Haushaltstiteln verortet und sollte nicht sektorbezogen von einer speziellen Gruppe von Kunden getragen werden. Analog müssten doch in einer Vielzahl von Wirtschaftsbereichen Investitionszuschläge auf die am Markt gebildeten Preise verordnet werden, um hier gleiche



Gegebenheiten zu schaffen. Und letztlich sehen sich alle Marktbeteiligten starken Anreizen aus klimapolitischen Maßnahmen außerhalb des Postrechts gegenüber. So ist es im Lichte der beginnenden Gespräche zur Reform des Bundesfernstraßenmautgesetzes (insb. der Einführung eines CO₂-Zuschlags auf die Maut) durchaus denkbar, dass für konventionelle Lkw im Vergleich zu emissionsfreien Fahrzeugen bis zu 30 Ct höhere Mautkosten pro Kilometer anfallen. Angesichts solch signifikanter Unterschiede in den Betriebskosten hätte das regulierte Unternehmen bei vorteilhafter Entgeltregulierung andere Spielräume bei seiner Angebotsgestaltung gegenüber Verladern als alle anderen Marktteilnehmer. Dies alles ist vor dem Hintergrund zu betrachten, dass Investitionsgüter niemals exklusiv dem Universaldienst zuzuordnen sind, sondern auch zur Erbringung von im Wettbewerb stehenden Dienstleistungen genutzt werden.

Höchste Priorität für die Novelle des Postgesetzes bleibt für uns die wirksame Trennung des Brief- und des Paketmarktes. Dies beziehen wir nicht auf die gemeinsame Nutzung von Betriebsmitteln. Dadurch können die erheblichen Fixkosten, die die Erbringung von Postdienstleistungen prägen, z.B. für Immobilien und Fahrzeuge, aber auch die Wegeleistung auf mehrere Produkte verteilt werden. Diese Fixkosten waren ursprünglich und sachlich richtig auch Grundlage der Gewinnbemessung im Rahmen der Portoregulierung. Weshalb mit Verweis auf die variablen Personalkosten nach 2015 diese Systematik geändert wurde, ist weiterhin nicht nachvollziehbar.

Wesentliche Vorgaben für die wirksame Trennung der Brief- und Paketmärkte betreffen die klare Definition dessen, was ein Brief ist und was eine Paketsendung ist. Hierzu gehört auch, dass warentragende Sendungen nicht mehr unter sogenannte briefähnliche Sendungen fallen dürfen. Ferner ist die transparente Trennung von Rechnungslegungskreisen für beide Bereiche entscheidend, bei ausschließlich verursachungsgemäßer Kostenzuordnung und korrespondierenden Ermittlungsmöglichkeiten der BNetzA.

V. Resiliente Postnetze

Den regelmäßigen Austausch mit der BNetzA schätzen wir sehr. Die – nicht nur den Umständen während der Pandemie geschuldeten – in der jüngeren Vergangenheit häufigeren Angebote zu Rückmeldungen an die Behörde werden wir auch in Zukunft gerne wahrnehmen. Dieser Austausch muss gewiss nicht auf Auskunftersuchen der Behörde beschränkt bleiben, sondern ließe sich auch im Rahmen anderer Formate verstetigen. Ähnlich sollte die Branche in ihrer Breite ein Interesse haben, das WIK bei aktuellen Arbeiten zum Postmarkt zu unterstützen.

Für den Paketmarkt würden wir konstatieren, dass die aktuelle Marktentwicklung mit einer hinreichenden Anzahl leistungsstarker Anbieter eine zentrale Rolle für die Verlässlichkeit der Versorgung spielt. Demnach ist Wettbewerb im Paketmarkt die beste Gewähr für Resilienz. Daher denken wir, dass zunächst einmal die grundlegenden ordnungspolitischen Weichenstellungen der Novelle auf das Ziel gestärkter Resilienz einzahlen (müssen) und die Thematik nicht losgelöst vom allgemeinen Rahmen des Postrechts gesehen werden kann.