

Vorbemerkungen

Die Deutsche Post AG (DPAG) bedankt sich für die Gelegenheit, zu dem vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz veröffentlichten Themenpapier zu einer Novelle des Postgesetzes Stellung nehmen zu dürfen.

Die mit Augenmaß erfolgte Regulierung der Postmärkte in Deutschland in den vergangenen 25 Jahren ist eine Erfolgsgeschichte. Die Privatisierung der Bundespost und die Liberalisierung des Briefmarktes haben zu einer qualitativ hochwertigen Postversorgung zu angemessenen und außerordentlich erschwinglichen Preisen geführt. So liegen die Briefpreise der Deutschen Post AG mittlerweile deutlich unter dem europäischen Durchschnitt. Gleichzeitig erbringt die Deutsche Post AG in Erfüllung der dem Bund durch das Grundgesetz auferlegten Pflicht einen vollumfänglichen und flächendeckenden Universaldienst, ohne dass hierfür – wie in vielen anderen EU-Ländern – Ausgleichszahlungen aus dem Staatshaushalt aufgewendet werden.

Auf dem Paketmarkt hat sich, beflügelt durch den e-Commerce-Boom, ein intensiver Wettbewerb entwickelt. Hier sind neben der Deutschen Post DHL mit Hermes, GLS, DPD, UPS und Amazon Logistics vor allem Töchter finanzstarker (häufig ausländischer) Konzerne tätig, so dass unabhängig von dem konkreten Anteil am Markt kein Anbieter in der Lage ist, ein marktdominantes Verhalten auszuüben. Auf dem Briefmarkt hat sich neben dem Netzzugangswettbewerb auch ein Wettbewerb von auf regionaler Ebene vernetzten End-to-End-Anbietern etabliert. Viele Ausschreibungen der öffentlichen Hand werden inzwischen von Wettbewerbern der Deutschen Post AG gewonnen, die ihre Sendungen nur zu einem Teil in das Netz des Universaldienstleisters einspeisen. Der Marktanteil der Deutschen Post in Geschäftskundensegment Brief liegt nur noch bei rund 60 %.

Die Postmärkte haben sich seit Inkrafttreten des Postgesetzes im Jahr 1998 stark verändert. Der technologische Fortschritt und die damit einhergehende Digitalisierung der Kommunikation hat die Briefmengen kontinuierlich schrumpfen lassen. Allerdings hat Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern noch deutliches Nachholpotential bei der Digitalisierung von administrativen Prozessen. Es ist daher zu erwarten, dass sich der Rückgang der Briefmengen in den nächsten Jahren fortsetzen und sogar beschleunigen wird. Dadurch sowie durch die Inflation und zunehmende Lohn-, Energie- und Transportaufwendungen wird es zu deutlichen Stückkostensteigerungen im Briefbereich kommen. Der Blick auf andere europäische und außereuropäische Märkte mit fortgeschrittener Digitalisierung und stärkeren Rückgängen der Briefmenge zeigt eindrücklich, dass es im schrumpfenden Briefmarkt wieder zu Konsolidierungstendenzen kommen wird. Eingriffe zur Wettbewerbsförderung um ihrer selbst willen können in dieser Kontraktionsphase des Briefmarktes zu höheren Preisen, schlechteren Arbeitsbedingungen und letztlich zu einer Gefährdung des Universaldienstes führen.

Internet und Smartphone haben für ein starkes Wachstum des Onlinehandels gesorgt. Es ist davon auszugehen, dass die Paketmengen auch in den nächsten Jahren weiter wachsen, wenn auch nicht mehr so deutlich wie in den Jahren der Pandemie, die mit Kontaktbeschränkungen und Geschäftsschließungen verbunden waren. Der Wettbewerb auf dem Paketmarkt wird sich insbesondere durch den Einfluss großer Online-Plattformen stark verändern. Diese Plattformen können ihre Marktmacht nutzen, um in ihrem Zustellnetz auch zunehmend Sendungen von Dritten zu befördern. Amazon ist beispielsweise auf dem Markt für Onlinehandel nach jüngster Feststellung des Bundeskartellamtes ein marktbeherrschender und zweifelsohne sehr finanzstarker Konzern, der – nach Feststellung der italienischen Kartellbehörde – in Italien durch mit dem Wettbewerbsrecht nicht vereinbare Praktiken den Wettbewerb auf dem Paketmarkt verzerrt hat. Daher ist sicherzustellen, dass solche Praktiken von Online-Plattformen, wie sie z.B. von Amazon in Italien verzerrend gewirkt haben, nicht in Deutschland angewendet werden.

Das Postgesetz sollte unter Berücksichtigung der veränderten Marktgegebenheiten und Verbrauchergewohnheiten novelliert werden. Der bisherige Regulierungsrahmen bildet noch die Bedeutung der Postdienste für Staat und Gesellschaft in den 1990er Jahren ab. Die durch den technologischen Fortschritt ermöglichte Digitalisierung der Kommunikation, das Wachstum des e-Commerce sowie die inzwischen gewonnenen Erkenntnisse zur Bedrohung durch den Klimawandel setzen heute vollständig veränderte Rahmenbedingungen, die den aktuellen Rechtsrahmen in wesentlichen Teilen nicht mehr zeitgemäß erscheinen lassen.

Auch in Zukunft wird der postalische Universaldienst eine wichtige Rolle im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben spielen. Durch die veränderten technischen Möglichkeiten hat seine Bedeutung für den Verbraucher allerdings abgenommen. Postdienstleistungen sind besonders dort gefragt, wo technische Kommunikationsmittel nicht ausreichen, etwa weil wichtige Dokumente im Original übersandt werden müssen oder weil eine besondere Vertraulichkeit gewahrt werden soll. Erforderlich ist daher besonders eine zuverlässige Postversorgung, während viele Menschen bereit sein werden, aufgrund der vorhandenen Alternativen Abstriche bei der Schnelligkeit zu akzeptieren.

Postdienstleistungen sind als Teil des größeren Transport- und Logistikmarktes für erhebliche CO₂-Emissionen verantwortlich. Die Dienstleister am Markt sind daher in der Pflicht, ihre Leistungserbringung möglichst nachhaltig auszugestalten, damit die national und international vereinbarten Klimaziele erreicht werden können. Hierzu müssen erhebliche Investitionen getätigt werden, was nur möglich ist, wenn die hierfür notwendigen Mittel erwirtschaftet werden können.

Das zukünftige Postgesetz sollte im Wesentlichen drei Ziele verfolgen:

- Sicherstellung eines flächendeckenden Universaldienstleistungsangebots zu angemessenen Preisen, das den heutigen Bedürfnissen der Nachfrager gerecht wird.
- Schaffung von Anreizen für eine CO₂-neutrale Leistungserbringung, um einen 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 Einbeziehung der Paketdienste von marktbeherrschenden Online-Konzernen in die sektorspezifische Missbrauchsaufsicht.

Im Hinblick auf die Universaldienstvorgaben muss geprüft werden, wie die Vorgaben zu Laufzeit, Zustelltagen sowie zur Filial- und Briefkasteninfrastruktur so ausgestaltet werden können, dass einerseits den grundlegenden Bedürfnissen der Verbraucher Rechnung getragen und andererseits der Universaldienstleister in die Lage versetzt wird, seine Netze effizient und damit auch ressourcenschonend zu gestalten. Nur so können deutliche Preissprünge begrenzt und CO₂-Emissionen reduziert werden.

Weiter muss geprüft werden, welche Postdienstleistungsmärkte in Anbetracht der Markt- und Wettbewerbsverhältnisse in Zukunft noch einer sektorspezifischen Regulierung nach dem Postgesetz unterliegen sollen. Dort, wo weiter eine Entgeltregulierung in Betracht kommt, muss sichergestellt werden, dass die zugrundeliegenden Maßstäbe so ausgestaltet werden, dass eine größtmögliche Planungssicherheit besteht. Dies gilt für die Bestimmung des Gewinnzuschlags und auch für die Anerkennung und Zuordnung von nicht wettbewerbsüblichen Kosten (sog. Lasten). Dem regulierten Unternehmen muss auch zukünftig die Erwirtschaftung eines ausreichenden Gewinns ermöglicht werden, um Investitionen in eine nachhaltige Leistungserbringung tätigen zu können. Bei der heute gültigen Renditebegrenzung und Unsicherheit der Entgeltregulierung sind weitere Investitionen in den strukturellen Umbau hin zu einer integrierten Brief- und Paketzustellung sowie einem klimafreundlichen postalischen Universaldienst gegenüber alternativen Investitionsmöglichkeiten in globalen Logistikmärkten unattraktiv.

In einem personalintensiven Sektor wie dem Postgeschäft muss der Gewinn weiter anhand einer Umsatzrendite bemessen werden. Zudem muss gewährleistet sein, dass das Unternehmen die mit der Universaldienstleistungserbringung sowie der staatlichen Herkunft verbundenen nicht wettbewerbsüblichen Belastungen am Markt erwirtschaften kann, um weiterhin, im Gegensatz zu vielen anderen Ländern, auf Ausgleichszahlungen aus dem staatlichen Haushalt verzichten zu können. Wettbewerbsverzerrungen können durch die Zuordnung der Lasten auf Produkte nie entstehen, denn Wettbewerbern entstehen diese zusätzlichen Kosten nicht.

Die Kompetenz der Bundesnetzagentur zur Wahrung eines fairen Wettbewerbs muss dahingehend gestärkt werden, dass wettbewerbsverzerrende Einflüsse von benachbarten Märkten auf die Postmärkte, etwa durch die Übertragung von Marktmacht aus vorgelagerten Handelsmärkten, wirksam verhindert werden können. Weitere, asymmetrische Maßnahmen zur Förderung von Wettbewerb, die aber im Kern lediglich eine Schwächung der Finanzkraft des regulierten Unternehmens bezwecken, gefährden einen qualitativ hochwertigen Universaldienst. Dies gilt insbesondere auch für weitere Netzzugangsverpflichtungen oder verbindliche Vorgaben zu Kooperationen an verschiedenen Stellen der Leistungskette. Sowohl im Brief- als auch im Paketbereich existieren ausreichende alternative Möglichkeiten zur Annahme, Beförderung und Zustellung von Postsendungen außerhalb der Netze der Deutschen Post AG.

Vorwürfe seitens einiger Wettbewerber, die Deutsche Post würde im Paketbereich die Preise künstlich niedrig halten können, da sie dem Paket zuzuordnende Kosten auf Briefdienstleistungen verrechnen könne, sind falsch. Dies beweist nicht zuletzt die positive Geschäftsentwicklung des Unternehmensbereichs Post & Paket Deutschland während der Pandemie – es wurden mit deutlich weniger Briefen aber mehr Paketen höhere Gewinne erzielt. Tatsächlich werden sämtliche Kosten nach Verursachung auf die Brief- und Paketdienste verteilt. Die Nutzung von durch die gemeinsame Zustellung von Brief- und Paketsendungen entstehende Synergien ist im Sinne einer effizienten Leistungserbringung geboten. Im Übrigen steht es jedem Dienstleister am Markt frei, etwa durch freiwillige Kooperationen Paketsendungen gemeinsam mit Briefen zu befördern und zuzustellen.

Zu den im Themenpapier aufgeworfenen Fragen nehmen wir im Einzelnen wie folgt Stellung:

I. Lizenzpflicht und Marktüberwachung

- *Bedarf es weiterhin verschiedener Marktzutrittsregime für Brief- und Paketdienstleistungen? Welche Elemente der Lizenzpflicht und der Anzeigepflicht müssen auch in einem zukünftigen Rechtsrahmen enthalten sein?*

Es bedarf weiterhin eines Marktzutrittsregimes, das für den Brief- und Paketbereich identisch sein sollte und mit dem die Zuverlässigkeit der Dienstleister sowie die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsbedingungen gewährleistet wird.

In ihrem Koalitionsvertrag aus Herbst 2021 hat die Regierungskoalition aus SPD, Grünen und FDP vereinbart, das Postgesetz zu novellieren und dabei "sozial-ökologische Standards weiterzuentwickeln und den fairen Wettbewerb zu stärken". Auch nach bisheriger Rechtslage war die Erteilung einer Lizenz für Briefdienstleistungen bis 1.000 g an die Einhaltung der „wesentlichen Arbeitsbedingungen“ auf dem Markt geknüpft. Dies ist von der BNetzA seit Inkrafttreten des Postgesetzes 1998 allerdings praktisch nie überwacht worden.

Da im Brief- als auch im Paketmarkt seit Jahren Wettbewerb vor allem über niedrige Lohnkosten geführt wird, sollten die Marktzutrittsregime für eine Betätigung auf diesen Märkten einheitlich gestaltet werden. Es sollte sichergestellt werden, dass die Anbieter von Brief- und Paketdienstleistungen über die notwendige Fachkunde und Zuverlässigkeit verfügen. Auch die Einhaltung bestimmter – im Postgesetz zu bezeichnender – Arbeitsbedingungen sollte durch die BNetzA sichergestellt werden. Zudem sollte überlegt werden, den Marktzutritt zusätzlich an bestimmte, ebenfalls gesetzlich definierte Nachhaltigkeitskriterien zu knüpfen.

- *Inwieweit lassen sich für den Postbereich neben den allgemeinen arbeitsrechtlichen Vorgaben (z.B. Mindestlohngesetz) besondere Anforderungen an die Arbeitsbedingungen begründen?*

Viele Postdienstleister setzen insbesondere im Bereich der Zustellung von Postsendungen vorrangig Subunternehmer ein, deren Beschäftigte häufig keinen tarifvertraglich vereinbarten Lohn erhalten und deren sonstige Arbeitsbedingungen teilweise prekär sind. Hierdurch entsteht eine Wettbewerbsverzerrung auf dem Rücken der Arbeitnehmer gegenüber Anbietern, die tarifvertraglich vereinbarte Löhne und Arbeitsbedingungen gewährleisten. Etablierte Unternehmen haben so mittelfristig keine andere Möglichkeit, als die Fremdvergabe der Zustellung zu intensivieren. Um dies zu

vermeiden, sollten im Postgesetz entsprechende Regelungen zu den mindestens einzuhaltenden Arbeitsbedingungen aufgenommen und deren Einhaltung durch die BNetzA tatsächlich geprüft werden. Denkbar wäre auch, eine Quote für die Fremdvergabe im Bereich der Zustellung gesetzlich festzulegen, wie dies in anderen EU-Ländern bereits der Fall ist.

Die Zustellung von Briefen und Paketen ist eine sehr verantwortungsvolle und gleichzeitig auch körperlich herausfordernde Tätigkeit. Dieses muss sich in der Entlohnung und den Arbeitsbedingungen der Branche widerspiegeln. Geschäftsmodelle, die allein auf Lohndumping oder Ausbeutung beruhen, müssen verhindert werden. Überlegenswert wäre es daher, eine Tätigkeit auf dem Postmarkt etwa nur auf Basis eines Branchen-Durchschnittslohns zuzulassen. Die BNetzA müsste zu regelmäßigen stichprobenhaften Nachprüfungen der Einhaltung der Mindest-Arbeitsbedingungen verpflichtet werden.

- *Wie lassen sich postrechtliche Sanktionen bei Verstößen gegen gesetzlich fixierte Arbeitsbedingungen, wie z.B. eine Untersagung der Tätigkeit, rechtfertigen?*

Im Postgesetz sollten aufgrund der besonderen Bedeutung des Postsektors Arbeitsbedingungen fixiert werden, die über die allgemeinen sozialrechtlichen Vorgaben hinausgehen. Deren Einhaltung kann nur dann wirksam sichergestellt werden, wenn gleichzeitig im Gesetz auch ein Sanktionsregime etabliert wird. Ohne entsprechende Nachweise über die anzuwendenden Arbeitsbedingungen sollte die Betätigung auf dem Postmarkt erst gar nicht erlaubt werden. Bei bereits am Markt tätigen Unternehmen ist eine Untersagung einer Tätigkeit schon aus verfassungsrechtlichen Gründen erst das allerletzte Mittel. Bei Verstößen gegen gesetzlich fixierte Arbeitsbedingungen sollte daher zunächst unter Androhung und dann Festsetzung von Bußgeldern Abhilfe angemahnt werden. Die Ultima Ratio wäre dann der Lizenzentzug.

- *Welche Befugnisse sollte die BNetzA gegenüber Anbietern von Postdienstleistungen haben und in welcher Weise kann sie die Einhaltung postgesetzlicher Vorgaben auch proaktiv überwachen?*

Der BNetzA sollten umfassende Auskunftsbefugnisse über Arbeitsbedingungen gewährt und Verpflichtungen zu regelmäßigen – auch unangekündigten – Kontrollen auferlegt werden. Ggfs. kann eine Amtshilfe über die Zollbehörden vorgesehen werden.

II. **Universaldienst**

- *Inwieweit wirkt sich der Bedeutungswandel von Brief und Paket auf das Universaldienstregime aus?*

Die Digitalisierung der Schriftkommunikation führt zu stetig sinkenden Sendungsmengen. Deutschland liegt bei dieser Entwicklung im Vergleich zu vielen europäischen Nachbarländern, bei denen die Kommunikation zwischen Bürgern und Behörden und Unternehmen inzwischen weitgehend elektronisch erfolgt, zurück, doch ist ein weiterer und in der Tendenz zunehmender Briefmengenrückgang auch hierzulande unvermeidbar. Es ist daher absehbar, dass in einigen Jahren der Markt nur noch ein Bruchteil der heutigen Sendungsmenge umfassen wird. Dennoch wird die Briefkommunikation weiter für wesentliche Teile der Gesellschaft von Bedeutung bleiben. Gleichzeitig wird der e-Commerce und damit die Paketmenge weiter wachsen.

Da der Mengenrückgang im Briefbereich nur teilweise durch den Mengenanstieg bei Paketen kompensiert werden kann, wird es zu deutlich steigenden Stückkosten – insbesondere im Bereich der Universaldienstleistung – und damit zur Notwendigkeit von Preisanhebungen kommen. Aufgrund der sehr hohen Skaleneffekte in der Briefzustellung ist davon auszugehen, dass Briefzustellunternehmen, die keinen hohen Marktanteil oder Synergien mit anderen Zustelltätigkeiten haben, aus dem Markt ausscheiden. Diese Re-Konsolidierung des Marktes ist in fast allen europäischen Ländern bereits fast vollständig erfolgt und kann Preisanstiege dämpfen. Auch bei der Betrachtung und Regulierung des deutschen Marktes kann diese Entwicklung nicht außer Acht gelassen werden.

- *Welche Anpassungen der Universaldienstvorgaben (Produkte, Infrastruktur und Qualität) sind aus Verbrauchersicht möglich, ohne dass die Veränderungen als Leistungsabbau wahrgenommen werden oder die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beeinträchtigt wird?*

Der Universaldienstproduktumfang sollte an die gesellschaftliche Entwicklung der Kommunikationsgewohnheiten und die heutigen Bedürfnisse der Verbraucher angepasst werden. Kaum noch genutzte Sendungsformen wie „Nachnahme“ oder „Eilsendung“ sollten aus dem Katalog der Pflichtleistungen gestrichen werden. Stattdessen sollte in der PUDLV klargestellt werden, dass Teilleistungssendungen zum Universaldienst gehören. Es erscheint z.B. grob inkonsistent, wenn Sendungen wie Wahlbenachrichtigungskarten und Wahlunterlagen, die mit den Kern der staatlich relevanten Grundversorgung darstellen, nicht als Teil des Universaldienstes gesehen werden.

Verbraucher sind heute nicht nur an einer schnellen, sondern vor allem auch an einer zuverlässigen Postversorgung interessiert. Für viele Menschen wären auch längere Brieflaufzeiten akzeptabel, solange sie sicher davon ausgehen können, dass das gegebene Laufzeitversprechen eingehalten wird. Eine Veränderung der Laufzeitvorgaben würde neben einer effizienten Netzauslastung auch bedeuten, auf den nächtlichen Lufttransport von Briefsendungen verzichten zu können. Denkbar wäre es, durch die Änderung der Laufzeitvorgaben im Universaldienst von E+1 auf E+2 oder E+3 neben einem E+1-Briefprodukt auch ein Produkt mit einer verlängerten Laufzeit vorzusehen.

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 ausgestattet werden als heute. So sollten auch neuartige Automaten als Filialsubstitut weiterhin möglich sein und explizit 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. Es ist festzustellen, dass Automaten wie Post- und Packstationen eine sehr positive Bewertung von Kunden erhalten, die personenbediente Formate zu meist übersteigt. Die Poststationen der neusten Generation ermöglichen neben den etablierten Funktionalitäten zum Versand und Empfang von Paketen nicht nur den Erwerb von Frankatur, sondern auch die Erbringung qualitativ hochwertiger Beratungsleistungen über eine Video-Verbindung mit einem Kundenservicemitarbeiter.

Auch die Vorgaben für Briefkastenstandorte und Briefkastenleerung sollten an die gesunkene Nachfrage der Verbraucher nach Briefdienstleistungen angepasst werden. Bedarfsgerechtere Standortvorgaben ermöglichen auch eine nachhaltigere Leistungserbringung.

- *Entsprechen die geltenden Laufzeit- und Zustellvorgaben den Bedürfnissen der Versenderinnen und Versender bzw. der Empfängerinnen und Empfänger?*

Die Laufzeitvorgaben für Briefsendungen sollten angepasst werden, um eine klimafreundlichere und wirtschaftlichere Universaldienstleistung zu ermöglichen (siehe oben). Neue Formen der Zustellung, etwa an Packstationen, sollten in die PUDLV aufgenommen und der Zustellung an der Wohn- und Geschäftsadresse gleichgestellt werden.

- *In welchem Maße können und sollen digitale und automatisierte Lösungen zur Gewährleistung des Universaldienstes beitragen?*

Digitale Angebote in Zusammenhang mit Postdienstleistungen, etwa die Möglichkeit zur Online-Freimachung oder zur Sendungsverfolgung, werden von den Verbrauchern heute vorausgesetzt. Sie sollten daher Aufnahme in die PUDLV finden. Dies gilt auch für automatisierte Lösungen zum Abschluss und zur Abwicklung von Verträgen über Postdienstleistungen (siehe oben).

Rein digitale Kommunikationsverfahren sollten weiterhin als Teil des Bereichs Telekommunikation betrachtet und dort reguliert werden.

- *Wie und durch wen wird der Universaldienst in einem wettbewerblichen Mehrbetreiberumfeld gewährleistet? Bestehen Möglichkeiten, durch Kooperationen vorhandene Ressourcen für den Universaldienst zu bündeln?*

Im Brief- als auch im Paketbereich besteht seit Jahren ein wettbewerbliches Mehrbetreiberumfeld. Jedoch ist die Deutsche Post AG der einzige Anbieter eines vollumfänglichen, flächendeckenden Universaldienstes. Die Aussagen der Wettbewerber der Deutschen Post AG, sie würden auch Universaldienstleistungen erbringen, sind nur insoweit zutreffend, dass einige Anbieter nur Teile des Universaldienstes erbringen. Keiner der Wettbewerber der Deutschen Post AG erfüllt die Vorgaben zum Post-Universaldienst vollumfänglich.

Ob durch angeordnete Kooperationen die vollumfängliche Erbringung des Post-Universaldienstes erreicht werden kann, ist fraglich. Es gibt weltweit keine erfolgreichen Beispiele für die Umsetzung eines solchen Konzeptes. Kooperationen sollten immer auf freiwilliger Basis erfolgen. Die Vorgabe zum Teilleistungszugang im Briefbereich hat gezeigt, dass gesetzlich angeordnete Zugangs- und Kooperationsverpflichtungen einem Infrastruktur- und Innovationswettbewerb im Wege stehen. Durch Kooperationen sind zudem keine Effizienzsteigerungen gegenüber der Erbringung des Universaldienstes durch die Deutsche Post AG zu erwarten. Letztlich würde sich die Deutsche Post AG aus der Briefzustellung in den Gebieten zurückziehen, die durch Kooperationspartner abgedeckt werden. In einem weiter schrumpfenden Briefmarkt wird sich ein Mehrbetreibermodell in der Zustellung von Briefen in einer Region nur durch regulatorische Interventionen aufrechterhalten lassen, weil es betriebs- und volkswirtschaftlich kaum mehr sinnvoll sein kann. Dies zeigt der Blick in die ausländischen Märkte.

Ob ein Netz aus regionalen Briefzustellorganisationen effizienter, klimafreundlicher und sozial nachhaltiger arbeiten würde als ein durch die Deutsche Post AG mit eigenen Mitarbeitern betriebenes Netz, erscheint mehr als fraglich.

- *Inwieweit kann und soll der Aspekt der Nachhaltigkeit den Universaldienst prägen?*

Der Postmarkt ist als Teil des Transport- und Logistikmarktes gehalten, einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der EU-Nachhaltigkeitsziele zu leisten. Eine nachhaltige Universaldienstleistung sollte als Ziel in PostG und PUDLV verankert werden. Universaldienstvorgaben müssen so verändert werden, dass eine bedarfsgerechte und gleichzeitig möglichst nachhaltige Leistungserbringung sichergestellt werden kann. Dies gilt etwa für eine Reduzierung der Laufzeitvorgaben für Briefsendungen, um den Verzicht auf den Lufttransport von Briefen zu ermöglichen. Auch Briefkasten- und Filialstandorte wie auch die Leerungszeiten von Briefkästen sollten unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit überprüft werden.

Um dem Wunsch vieler Kunden und Verbraucher nach Informationen über den eigenen „ökologischen Fußabdruck“ nachzukommen, könnte überlegt werden, Anbieter von Brief- und Paketdienstleistungen zu verpflichten, den mit der jeweiligen Sendung verbundenen CO₂-Ausstoß auszuweisen. Hierbei wäre es wichtig, klare Standards zu definieren und deren Einhaltung zu überwachen, damit Anbieter nicht Teile der durch den Pakettransport verursachten Emissionen (beispielsweise die Emissionen der eingesetzten Sub-Unternehmer) auslassen und die Emissionen damit niedriger dargestellt werden, als sie faktisch sind.

- *Wie kann steigenden Universaldienstkosten bei sinkenden Briefsendungsmengen entgegengewirkt werden, um den Universaldienst weiterhin erschwinglich zu halten?*

Sinkende Briefmengen führen zu steigenden Stückkosten. Größere Portosteigerungen innerhalb eines kurzen Zeitraumes führen zu einem weiteren zusätzlichen Mengenrückgang. Daher muss es dem Universaldienstleister durch Anpassung der Universaldienstvorgaben ermöglicht werden, auch auf der Kostenseite auf Mengenrückgänge zu reagieren, z. B. durch Realisierung wirtschaftlicherer Produktionskonzepte, was z. B. eine Anpassung der Laufzeitvorgaben voraussetzen würde.

Zudem sollte die Regulierung eine gemeinsame Zustellung von Briefen und Pakete weiterhin ermöglichen. Dadurch können die erheblichen Fixkosten, z.B. für Immobilien und Fahrzeuge, aber auch die Wegeleistung auf mehrere Produkte verteilt werden. Auch der Vergleich mit ausländischen Märkten zeigt eindrücklich, dass die gemeinsame Zustellung von Briefen und Paketen massiv kosten- und preisdämpfend wirkt und den Universaldienst damit erschwinglich halten kann.

- *Welche Universaldienst-Finanzierung beeinträchtigt den Wettbewerb am wenigsten?*

Die Erbringung des Universaldienstes führt zu deutlich höheren Kosten (Lasten), die bei Unternehmen, die sich gegen eine Universaldiensterbringung entscheiden, nicht anfallen, wie z. B. Filialkosten und Kosten für die flächendeckende Zustellung an sechs Tagen pro Woche. Diese Mehrkosten werden auch nicht mehr durch die Umsatzsteuerbefreiung vollständig kompensiert, auch weil mit dieser der Verlust des Vorsteuerabzugs einhergeht. Durch die Finanzierung dieser Mehrkosten über die Produktpreise am Markt entstehen dem Universaldienstleister deutliche Wettbewerbsnachteile. Die wettbewerbsunschädlichste Form der Finanzierung wäre somit eine Lasten- und Universaldienstfinanzierung aus dem Staatshaushalt.

- *Wie kann die flächendeckende Postversorgung resilient ausgestaltet werden, so dass Störungen in Krisensituationen abgefedert werden?*

In den vergangenen Jahren konnte die Postversorgung in Deutschland auch während der Covid-19-Pandemie vollumfänglich aufrechterhalten werden; Laufzeitverzögerungen waren auch im Vergleich zu anderen Märkten gering. Anders als andere Anbieter

hatte die Deutsche Post AG Notfallpläne und eingelagerte Schutzausrüstung für eine Pandemie-Lage. Auch nach der Flutkatastrophe des Jahres 2021 im Westen Deutschlands wurde die postalische Versorgung in den betroffenen Gebieten aufrechterhalten oder innerhalb von Tagen wieder hergestellt. Hierzu wurde Personal und Material aus den umliegenden Regionen zusammengezogen. Gerade bei regionalen Katastrophen ist die operative und finanzielle Schlagkraft eines großen Konzerns ein erheblicher Vorteil und entlastet die Ressourcen des Staates bei der Aufrechterhaltung und Wiederherstellung der Grundversorgung. Dies zeigt, dass die Postversorgung bereits resilient ausgestaltet ist. Jedoch sollte sichergestellt werden, dass in allen relevanten Gesetzen und Verordnungen klargestellt wird, dass die Erbringung von Postdienstleistungen auch bei Krisen zu gewährleisten ist und die Postdienste als kritische Infrastruktur einzuordnen sind.

III. Marktregulierung

- *Welche Regulierung ist auf den Postmärkten von heute erforderlich und sinnvoll?*

Vor dem Hintergrund der strukturellen Umbrüche auf dem Postmarkt – Rückgang der Briefmengen aufgrund der e-Substitution, Wettbewerbsintensivierung auf dem wachsenden Paketmarkt unter Beteiligung marktmächtiger Online-Plattformen – stellt sich die Frage, welche Teile des Marktes noch der Regulierung bedürfen. Der Paketmarkt ist von einem intensiven Wettbewerb mehrerer großer und finanzstarker Anbieter geprägt, eine sektorspezifische Regulierung ist hier nicht mehr zu rechtfertigen. Die Regulierung auf dem Briefmarkt sollte nicht mehr die Wettbewerbsförderung, sondern die Sicherstellung eines flächendeckenden Universaldienstes, von guten Arbeitsbedingungen und die Transformation zu einer nachhaltigen Leistungserbringung im Fokus haben. Bei der Ausgestaltung dieser Regulierung ist die Rechtssicherheit der Entgelte im postalischen Massengeschäft und die Zukunftsfähigkeit essenziell. Die Anzahl der Briefsendungen wird weiter rückläufig sein und der Briefmarkt in der Dekade 2030 – 2040 zwar noch ein wichtiges Element der Grundversorgung sein, aber nur noch einen Bruchteil des Umsatzes des Paketmarktes aufweisen. Die extreme Verschiebung der Verhältnisse zwischen Brief und Paket (im Falle Deutsche Post in 2010: 20 Briefe pro Paket; in 2030: ca. 3 Briefe pro Paket) muss auch bei der Entgeltregulierung berücksichtigt werden.

- *Welche Anpassungen der bisherigen Regelungen zur ex-ante- und ex-post-Regulierung sind in Anbetracht der beschriebenen Veränderungen der Marktverhältnisse im Brief- und Paketmarkt angezeigt?*

Die ex-ante-Regulierung sollte in der bisherigen Form bestehen bleiben, da sie in einem anonymen Massengeschäft weitestgehend Rechtssicherheit für alle beteiligten

- Parteien gewährleistet. Eine Ausweitung der Genehmigungspflicht auf Netzzugangsentgelte ist nicht zu rechtfertigen, da es bislang nie Beanstandungen dieser Entgelte gab und eine wirksame ex-post Kontrolle dieser Entgelte möglich ist.
- *Sollte ein flexibleres Regulierungssystem etabliert werden, das Art und Umfang der Regulierung von den konkreten Marktverhältnissen abhängig macht? Welche Vor- und/oder Nachteile bringt ein solches System mit sich?*

Es sollte grundsätzlich überlegt werden, welche Teile des Postmarktes noch der sektorspezifischen Regulierung unterworfen werden müssen. Märkte, auf denen intensiver Wettbewerb besteht, sollten nicht mehr reguliert werden. Zur Ermittlung dieser Märkte könnte ein gesondertes Marktanalyse- und Marktabgrenzungsverfahren hilfreich sein. Ziel muss es sein, die asymmetrische Regulierung auf ein absolut notwendiges Mindestmaß zurückzuführen.
 - *Können Transparenzverpflichtungen und Diskriminierungsverbote den Katalog möglicher Regulierungsmaßnahmen ergänzen?*

Bereits heute sind der BNetzA alle für die Regulierung erforderlichen Daten bekannt. Auch ist ein Diskriminierungsverbot im Postgesetz normiert. Weiterer Transparenz- oder Nichtdiskriminierungsvorgaben bedarf es nicht. Vielmehr erzeugen (weitere) Instrumente zum künstlichen Erhalt des Wettbewerbs in der Briefzustellung das Risiko, dass jegliche Investitionen in die Erbringung des Universaldienstes unattraktiv werden. Dies gefährdet die Qualität und letztlich die Beständigkeit des postalischen Universaldienstes.
 - *Inwieweit kann der Aspekt der Nachhaltigkeit in der Entgelt- und Zugangsregulierung Berücksichtigung finden?*

Die mit einer nachhaltigen Leistungserbringung verbundenen Kosten müssen im Rahmen der Entgeltregulierung anerkannt werden. Die Bemessung des Gewinnzuschlags des regulierten Unternehmens muss so erfolgen, dass es diesem ermöglicht wird, erforderliche Investitionen in eine nachhaltige Leistungserbringung zu tätigen. Um eine weitestgehend nachhaltige bzw. CO₂-neutrale Produktion über einen Zeitraum von etwa 10 Jahren zu realisieren, sind hohe Investitionen in die Klimaneutralität von Fahrzeugen und Gebäuden notwendig. Dies wiederum ist nur darstellbar, wenn hinsichtlich der regulatorischen Rahmenbedingungen weitestgehend Planungssicherheit besteht.
 - *Können durch die Konsolidierung von Leistungen (z.B. durch Kooperation) zusätzliche Effizienzen gehoben und der CO₂-Ausstoß verringert werden?*

Emissionseinsparungen durch Kooperation würden sich dann ergeben, wenn die heutigen Kapazitäten unterausgelastet wären. Das entspricht aber im Bereich der Paket-

zustellung in der Regel nicht der Realität. 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 zumeist unterschiedliche Sortierschluss- und Transportzeiten haben. In Summe ist nicht davon auszugehen, dass eine Konsolidierung von Sendungen aus Transportnetzen unterschiedlicher Anbieter zu signifikanten Effizienten 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. dem 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

- *Kann eine Ausweitung des Teilleistungszugangs Impulse für mehr Wettbewerb geben?*

Im Briefbereich besteht bereits eine umfassende Pflicht zum Netzzugang. Zugangsverpflichtungen an anderer Stelle der Beförderungskette würden aufgrund des Aufbaus des Netzes der DPAG zu Ineffizienzen führen. Ein Netzzugang für warentragende Sendungen bedarf es nicht, da die flächendeckende Beförderung dieser Sendungen keine „Bottleneck Resource“ darstellt. Es gibt eine Vielzahl von Anbietern, die diese Leistung anbieten.

Ferner zeigen beispielsweise die Verluste in Milliardenhöhe des U.S. Postal Service eindrücklich, welcher wirtschaftliche Schaden dem Erbringer des Universaldienstes und dem Steuerzahler entstehen kann, wenn den Forderungen von Paketdienstleistern nachgegeben und eine selektive Nutzung eines Teilleistungszugangs auch für warentragende Sendungen ermöglicht wird.

- *Wie müssen die Befugnisse der BNetzA ausgestaltet werden, um missbräuchliche Verhaltensweisen erkennen und Informationsasymmetrien abbauen zu können?*

Die BNetzA verfügt bereits über alle erforderlichen Instrumente für eine effiziente Regulierungsaufsicht. Weitere Informationspflichten für das regulierte Unternehmen führen nur zu mehr Bürokratie auf Seiten des regulierten Unternehmens und der BNetzA, ohne deren Effektivität signifikant zu erhöhen.

Ferner ist zu konstatieren, dass die BNetzA ihre Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Branche in der Vergangenheit immer dem Ziel der Wett-

bewerbsförderung untergeordnet hat. Auch dies hat dem erheblichen Anstieg prekärer und in Teilen unwürdiger Beschäftigungspraktiken in der Branche Vorschub geleistet.

IV. Weitere Themen

- *Der geltende Postrechtsrahmen enthält neben den Vorgaben zur postgesetzlichen Schlichtung kaum Vorgaben, die dem Schutz der Nutzerinnen und Nutzern von Postdienstleistungen dienen. Inwieweit lassen sich entsprechende Regelungen im Spannungsfeld zwischen postalischem Massengeschäft und berechtigten Interessen der Nutzerinnen und Nutzern im Postgesetz verankern?*

Die gerade erst eingeführten Regelungen zu Schlichtungsverfahren haben sich bislang bewährt und sollten erst über einen längeren Zeitraum Anwendung finden, bevor eine Evaluation erfolgt. Es bedarf auch keiner Ermächtigung der BNetzA, Vorgaben zur Ausgestaltung der Beschwerdebearbeitung gegenüber den Postdienstleistern erlassen zu können. Alle Postdienstleister verfügen über ein sehr gutes Reklamationsmanagement, das den Bedürfnissen der Kunden gerecht wird. Auch von einer Sanktionierung von Qualitätsmängeln sollte Abstand genommen werden, weil dies nicht in Relation zu den geringen Preisen für die Dienstleistungen steht.

Letztlich zeigt auch die Produktauswahl (z.B. Wahl des Versandes als kostengünstiges Päckchen vs. versichertes Paket), dass für viele Versender die Erschwinglichkeit ein sehr wichtiges Kriterium ist und hohe Markttransparenz bzgl. der Qualität unterschiedlicher Anbieter besteht. Dementsprechend würden kostensteigernde Auflagen zur Verbesserung des Verbraucherschutzes in weiten Teilen nicht der Präferenz der Konsumenten entsprechen.

- *Inwieweit sollten die Empfängerinnen und Empfänger die Möglichkeit haben, Einfluss auf die Auswahl eines Postdienstleisters zu nehmen, der ihren Präferenzen entspricht? Sind Vorgaben für Nutzerinnen und Nutzer denkbar, die auf eine effiziente und nachhaltige Inanspruchnahme von Postdienstleistungen zielen (Retouren/Verpackungen)?*

Auch wenn eine solche Auswahlmöglichkeit für Deutsche Post DHL mutmaßlich einen Wettbewerbsvorteil darstellen würde: In einem freien Wettbewerbsumfeld und bei Wahrung der Grundsätze der Vertragsfreiheit ist es nicht geboten, Empfängern gesetzliche Rechte für die Wahl des Dienstleisters einzuräumen, auch weil der Empfänger den Paket- oder Briefdienstleister nicht beauftragt und bezahlt. Hierbei ist auch zu beachten, dass regelmäßig der Versender das wirtschaftliche Risiko der Sendung bis zur Übergabe an den Empfänger trägt. Dieser Risikoübergang müsste bei einer Auswahlmöglichkeit durch den Empfänger neu geregelt werden und würde mutmaßlich neue Konfliktpunkte erzeugen.

Im Falle von (marktbeherrschenden) Online-Marktplätzen muss jedoch sichergestellt werden, dass der Verkäufer der Ware Wahlfreiheit in Bezug auf den Paketdienstleister genießt. So kann ein Online-Marktplatz seine Marktmacht nicht auf den Paketmarkt übertragen, z.B. durch den Aufbau eines eigenen Paketdienstes.

- *Teilweise enthalten gesetzliche Vorgaben besondere Regelungen für Erbringer von Universaldienstleistungen. Hierzu zählen beispielsweise Regelungen im Verkehrsrecht, aber auch die Umsatzsteuerbefreiung für Universaldienstleistungen. Bezüglich dieser Vorschriften stellt sich die Frage, ob eine einheitliche Anwendung auf alle Postdienstleister in Betracht kommt oder ob weiterhin nur bestimmte Anbieter in den Anwendungsbereich der Regelungen fallen sollten.*

Die Deutsche Post erfüllt mit der Universaldiensterbringung den im Grundgesetz normierten Infrastrukturauftrag des Bundes. Daher ist es gerechtfertigt, dass es für die Universaldiensterbringung bestimmte, in der Praxis kaum relevante Regelungen im Straßenverkehrsrecht gibt. Die Mehrwertsteuerbefreiung von Universaldienstleistungen ist nach der Rechtsprechung des EuGH an eine vollumfängliche Erfüllung der Universaldienstvorgaben im Brief- oder Paketbereich gebunden. Der Handlungsspielraum des nationalen Gesetzgebers erscheint hier begrenzt. Bereits heute kommt die Anwendung der Umsatzsteuerbefreiung für alle Anbieter in Betracht, soweit diese den Universaldienst erbringen. Gegen eine einheitliche Anwendung der besonderen Regelungen gegenüber allen Unternehmen, die den Universaldienst vollumfänglich erbringen, bestehen keine Einwände, jedoch gegen eine Anwendung bei nur teilweiser Erbringung des Universaldienstes („cherry picking“). Wird die vollständige Erbringung des Universaldienstes zu unattraktiv, werden Investitionen in die flächendeckende Infrastruktur und damit die Qualität und letztlich die Verfügbarkeit des Universaldienstes gefährdet.

- *Postrechtliche Vorgaben sind bisher auf verschiedene Gesetze und Verordnungen verteilt. Neben dem Postgesetz enthalten insbesondere die Post-Universaldienstleistungsverordnung, die Postdienstleistungsverordnung, die Post-Entgeltregulierungsverordnung sowie das Postsicherstellungsgesetz postrechtliche Vorgaben. Inwieweit ergibt diese Aufteilung postrechtlicher Vorgaben noch Sinn?*

Es hat sich bewährt, dass Detailvorgaben für Regulierungsverfahren in Rechtsverordnungen geregelt werden, da diese aufgrund praktischer Notwendigkeiten leichter angepasst werden können als gesetzliche Vorgaben, für die jeweils ein Gesetzgebungsverfahren durchlaufen werden muss. Daher sollten die Verordnungen neben dem PostG bestehen bleiben. Außerdem sollte die Bundesregierung ermächtigt werden, die Verordnungen ohne Zustimmung der gesetzgebenden Instanzen anzupassen, um auf Veränderungen kurzfristig reagieren zu können. Die gesunkene Bedeutung des Postwesens im Lebensalltag der Bürgerinnen und Bürger rechtfertigt nicht mehr die Beschäftigung von Bundestag und Bundestag mit Details des Postwesens.

-
- *In diesem Zusammenhang sind auch die umfangreichen Verweise des Postgesetzes auf das Telekommunikationsgesetz zu betrachten. Nachdem die entsprechenden telekommunikationsrechtlichen Regelungen bereits vor Jahren außer Kraft getreten sind, stellt sich bei einer Novelle des Postgesetzes die Frage, welche zwischenzeitlich erfolgten Neuerungen im Telekommunikationsrecht auch in das thematisch verwandte Postrecht übernommen werden sollten (z.B. ausdifferenzierte Eingriffsbefugnisse der BNetzA, Ausschluss der Berufungsinstanz bei Beschlusskammerentscheidungen, Vorteilsabschöpfung, umfassende Auskunftsrechte, Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission).*

Die Rechtsverweise im PostG sollten an das geänderte TKG angepasst werden. Insbesondere sollte auch klargestellt werden, ab wann eine Entscheidung der BNetzA als bekannt gegeben gilt, so dass Klagefristen ausgelöst werden.