



Anmerkungen zum Themen-Papier des BMWK zur Postgesetz-Novelle für die
United Parcel Service Deutschland S.à r.l. & Co. OHG

Zum Unternehmen:

United Parcel Service (UPS) ist ein weltweit führendes Logistikunternehmen, das umfassende Lösungen für den Paket- und Frachttransport, die Förderung des internationalen Handels und den Einsatz modernster Technologie anbietet, damit die Geschäftswelt effizienter arbeiten kann. UPS ist seit 1976 mit inzwischen rund 20.000 Mitarbeitenden in Deutschland tätig; das Unternehmen ist tarifgebunden und nimmt die Tarifentwicklung bei der eigenen Lohnfindung regelmäßig vorweg. Ab 2008 war UPS der erste Anbieter in Deutschland, der Elektrozustellfahrzeuge im Alltag einsetzte, und nimmt eine führende Rolle bei der Einführung von Lastenradlogistikkonzepten in Deutschland ein. Über die Unternehmens-Governance und Nachhaltigkeitsinitiativen berichtet UPS nach für die Branche wegweisenden Standards (<https://about.ups.com/>).

1. Lizenzpflicht und Marktaufsicht

Wir erachten professionelle unternehmerische Strukturen als eine wesentliche Voraussetzung für die nachhaltige Branchenentwicklung ebenso wie für langfristig erfolgreiche Dienstleistungen. Wettbewerb und Arbeitsbedingungen profitieren von zeitgemäßen und auch einheitlichen Rahmenbedingungen für die Branche.

Bereits heute sind Unternehmen der Postbranche umfangreichen Regelungen unterworfen, die teils spezifisch für Paketdienste, Güterverkehrsunternehmen bzw. die Wirtschaft im Allgemeinen gelten. Arbeitgeber haben bereits heute durch arbeitsorganisatorische Maßnahmen und eine transparente Personalabrechnung diese grundlegenden Standards zu gewährleisten. Vorschriften dürfen nicht jene Unternehmen im Wettbewerb schlechter stellen, die sie verlässlich umsetzen. Ganz wesentlich kommt es daher auf die Durchsetzung bereits bestehender Regelungen an.

Die Durchsetzung jener Regeln obliegt Behörden wie dem Zoll und dem BAG deren Personalausstattung in zahlreichen Beiträgen von Wirtschaftsverbänden sowie auch im aktuellen Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode thematisiert wurde. Welchen Beitrag eine verstärkte Marktaufsicht im Postsektor in dieser Hinsicht leisten könnte, bliebe wohl genauer zu definieren. Redundante oder gar konkurrierende Regime dürften nicht notwendig einen Beitrag zu bisher konstatierten Durchsetzungsdefiziten leisten.

Der einmalige Akt der Lizenzvergabe kann eine Vergewisserung über relevante Qualitätsmaßstäbe zum (bzw. vor dem) Zeitpunkt des Markteintritts eines Anbieters darstellen. Gleichzeitig kann das Erfordernis der Lizenzierung im Einzelfall eine bürokratische Eintrittsbarriere darstellen. Entscheidend für die Frage nach der Sinnhaftigkeit der Lizenzierung ist letztlich wohl, ob hiermit definierte Standards dauerhaft gewährleistet werden können. Ferner bliebe zu diskutieren, welche anderen als die ohnehin bereits für alle Unternehmen geltenden Anforderungen eine Erlaubnispflicht beinhalten sollte.

Womöglich ist es für die weitere Diskussion um eine Erlaubnispflicht für Postdienstleistungen fruchtbar zu betrachten, dass Unternehmen vielfach nicht einzig im Postsektor sondern auch allgemein als Güterverkehrsunternehmen tätig sind. Der gewerbliche Güterkraftverkehr ist gemäß § 3 GüKG (in der



Regel) erlaubnispflichtig. Neben der Zuverlässigkeitsprüfung beinhaltet dies im Wesentlichen den Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit und Fachkunde. Die Erlaubnis wird einem Unternehmer, dessen Unternehmen seinen Sitz im Inland hat, für die Dauer von bis zu zehn Jahren erteilt. Schon heute hat diese Regelung auch dadurch direkte Relevanz für die Erbringung von Postdienstleistungen, dass am Postverkehr beteiligte Unternehmen, die ausschließlich mit dem Transport (jedoch nicht mit Einsammeln, Umschlag oder Zustellung) von Postsendungen befasst sind, nicht unter eine postrechtliche Melde- oder Erlaubnispflicht fallen.

Zwei konkrete in der Diskussion am 14. Juni berührte Punkte, die letztlich Eintrittsschranken durch Anforderungen an Anbieter darstellen (würden), die Frage der Begrenzung von Auftragsvergabe an Nachunternehmer und die Forderung nach einem branchenbezogenen Lohnniveau, erscheinen mit Blick auf zukünftige Regelungen zum Marktzugang und –aufsicht besonders erheblich.

Der Gütertransportsektor in Deutschland ist traditionell mittelständisch geprägt und die Logistik entsprechend im Rahmen von Kooperationen organisiert. Dies ist zunächst wohl ein ganz wesentliches Merkmal, das die Leistungsfähigkeit, Flexibilität und Resilienz dieses Wirtschaftszweiges ausmacht. Die bestehenden Unternehmensstrukturen im Postmarkt gründen auf historischen Gegebenheiten aus der Entwicklung der heutigen Anbieterlandschaft. So hat sich auch ein leistungsstarker Mittelstand im Segment der Post- und Paketdistribution entwickelt. Mit Blick auf die Effizienz der Postmärkte sollte eine staatliche Vorgabe zur Ausgestaltung der individuellen Geschäftsmodelle wohl mit Vorsicht betrachtet werden. Aus Sicht der etablierten Marktanbieter wiederum dürfte gelten, dass sie aus guten Gründen in unterschiedlichen Märkten ihre Geschäftsabläufe ebenso unterschiedlich strukturiert haben. Insofern mag ein integrierter Eigenbetrieb in einem Geschäftsfeld strategisch vorteilhaft erscheinen und in anderen (Konzern-) Bereichen wiederum nicht. Wesentlich für ein nachhaltiges Funktionieren der bestehenden Marktstrukturen im Sinne von Fairness und Verantwortung dürften demnach die Professionalisierung und Gesetzestreue bei den Kooperationen zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern sein. Verträge müssen ein hinreichendes Maß an unternehmerischer Freiheit der Auftragnehmer ebenso wie die Einhaltung von Standards abbilden. Eine nicht originär oder ausschließlich dem Postsektor zuzuordnende Problematik stellen Tatbestände der Scheinselbstständigkeit dar, denen entschieden zu begegnen ist.

Selbstverständlich bestehen Lohndifferenziale im deutschen Postsektor. Diese liegen schon darin begründet, dass einzelne Unternehmen unterschiedliche Größen und Entwicklungsstadien aufweisen, die in einem durch Skalenerträge geprägten Markt zu Unterschieden in der jeweiligen Erlöslage führen. In diesem Zusammenhang ist ein hohes Lohnniveau auch keinesfalls per se ein Wettbewerbsnachteil oder gar eine „Last“ im Sinne der noch zu diskutierenden Leistungspflichten im Rahmen des Universaldienstes. Hohe Löhne sind primär Abbild einer hohen Produktivität, nicht zuletzt aufgrund von Größenvorteilen. Die geringe Tarifbindung im Post- sowie auch im gesamten Logistiksektor hat – ebenso wie der geringe Organisationsgrad unter den Beschäftigten – wohl vielschichtige Gründe. Diese im Rahmen des Postrechts oder im weiteren Zusammenhang zu heilen, bedürfte wohl einer sehr grundlegenden Diskussion. Der Gesetzgeber hat mit der Anhebung des allgemeinen Mindestlohns jüngst eine Festlegung zum notwendigen Niveau in Deutschland getroffen. Abseits der hinreichend geführten Diskussionen zur Tarifautonomie mag der Rückblick auf die Erfahrungen mit dem Postmindestlohn, als einem wohl ordnungspolitisch minder erfolgreichen Unterfangen, hier instruktiv sein.



2. Universaldienst

2.1 Umfang und Abgrenzung

Der Post-Universaldienst in Deutschland wird traditionell auf im europäischen Vergleich eigentümliche Weise gehandhabt. Hierbei ist zunächst augenfällig, dass kein Unternehmen mit der Erbringung förmlich betraut ist, die mit dem Universaldienstregime verbundenen Privilegien jedoch sehr wohl in Anspruch genommen werden. Neben operativen und fiskalischen Ausnahmen werden auch Lasten des Universaldienstes im Rahmen der Portogenehmigung veranschlagt und als Kosten genehmigt.

Welche Leistungen der Universaldienst tatsächlich umfasst, scheint ein nicht abschließend geklärt Aspekt des nationalen, wie auch des europäischen Postrahmens. Der aktuelle §11 PostG bestimmt, der Universaldienst umfasse „nur solche Dienstleistungen, die allgemein als unabdingbar angesehen werden“. Welche diese Leistungen im Einzelnen sind, ist offenbar nicht klar abgegrenzt. Gerade für Paketsendungen wird diese Frage nicht zwangsläufig klarer, wenn das Gesetz (ebd.) den Umfang auf „Postdienstleistungen, die zumindest in Teilen beförderungstechnisch mit lizenzpflichtigen Postdienstleistungen erbracht werden können, beschränkt.“ Rein technologisch dürften für eine gemeinsame Erbringung kaum mehr Grenzen auszumachen sein. Dies führt zu der Frage, welche der vielschichtigen Leistungsmerkmale von Paketdienstleistungen an den bestehenden Präferenzen von Postkunden ansetzen und welche Merkmale tatsächlich den grundlegenden Bedarf, als unabdingbare Voraussetzung der Teilhabe, abbilden.

Anhaltspunkte hierfür ergeben sich höchstens aus gerichtlichen und behördlichen Feststellungen, welche Leistungen jedenfalls nicht hinzuzuzählen sein dürften. In der Praxis hat dies neben der Frage anzurechnender Lasten ebenso eine Bewandnis für die auf der Universaldienstleistung gründenden Privilegien. Hierbei könnte neben dem konkreten Leistungsumfang auch der Adressatenkreis einzelner Produkte bzw. Angebote eine Rolle spielen. Nach Daten der jüngsten Marktstudie im Auftrag des BIEK erhalten Haushalte in Deutschland pro Jahr im Schnitt 65 Paketsendungen (2021). Der wohl größte Teil dieser Sendungen dürften aus dem Versand durch Unternehmen resultieren (B2C), da ein zunehmend kleinerer Anteil der Sendungen im Markt auf den Versand zwischen Privatpersonen (C2C) zurückgeht.

Einen Hinweis, welche Paketdienstleistungen im europäischen Kontext als grundlegende Versorgung angesehen werden sollen, könnte die EU-Verordnung zu grenzüberschreitenden Paketdienstleistungen bergen, nach der Unternehmen jährlich die veröffentlichten Tarife für ihre Basisdienstleistungen melden. Hierbei wird unterschieden zwischen Sendungen ohne Sendungsverfolgung (sog. „Standard“-Sendungen) und solchen mit diesem Leistungsmerkmal. Für den nationalen Versand bestehen bisher (Preisanpassungen zum 1. Juli 2022 nicht berücksichtigt) unterschiedliche veröffentlichte Tarife für online-Angebote und für den Schalterverkauf. Unserer Kenntnis nach sind nur noch für Warensendungen unter zwei kg Versandoptionen ohne Sendungsverfolgung (und Versicherung) erhältlich, in der Versandform als sog. Päckchen. Auch hieraus wird nicht klar, welcher der grundlegende (bzw. im Duktus des PostG unabdingbare) Leistungsumfang nun ist. Möglicherweise erübrigen sich jedoch definitorische Anstrengungen auf Grundlage der folgenden Überlegungen.

2.2 Finanzierung

Bei der Finanzierung des Universaldienstes wurde bisher kein gesondertes Instrumentarium benötigt, um dessen Kosten (bzw. am Markt nicht erlöste Kosten) in Deutschland gesondert zu kompensieren.



Hierfür gibt es eine Reihe europäische Beispiele, in denen EU-Mitgliedstaaten entweder Staatsbeihilfen oder die Einrichtung eines Ausgleichsfonds als Methode gewählt haben. Nach einer Analyse des WIK ("User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework", 2021) scheint die staatliche Finanzierung des Universaldiensts unter den beiden genannten Methoden die weniger wettbewerbsschädliche. Zudem zeigen Studien (zB "Study on the interchangeability of USO and non-USO services", Copenhagen Economics for the EEA, 2015), dass das Konzept der Austauschbarkeit auf dem Post- und Zustellmarkt (gem. EU-PostRL Voraussetzung für Beiträge zu einem Ausgleichsfond) nicht richtig funktioniert.

Deutschland wiederum sieht traditionell die Refinanzierung aus den Preisen für regulierte Briefe vor, wodurch Kosten aus den Porti und somit aus der Geschäftstätigkeit heraus gedeckt werden. Diese grundsätzlich marktorientierte und bewährte Praxis mag nur dahingehend eine Frage aufwerfen, dass wenig nachträgliche Kontrolle über die hieraus resultierenden Erlöse besteht. Für einmal genehmigte Entgelte – und die damit genehmigte Kompensation von Universaldienstkosten – genießt das regulierte Unternehmen Vertrauensschutz und Rückforderungen sind mithin schwer möglich. Im Hinblick auf den Anreiz zur akkuraten Darstellung der Kosten aufgrund einer plausibel in der Regulierung abgebildeten Rückforderung etwaiger Überkompensation könnte das bestehende Regime ein Defizit aufweisen.

Inwiefern und in welchem Ausmaß sinkende Briefmengen zu steigenden Kosten für die Erbringung des Briefuniversaldienstes führen, sollte Gegenstand eingehender und wiederkehrender Prüfungen sein. Abseits der klaren definitorischen und notwendigen buchhalterischen Trennung sowohl der zum Universaldienst zählenden von nicht hinzugehörenden Sendungen als auch zwischen Briefen und Paketen sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Ausgangslage der Finanzierung sowie auch vielfältig vorhandene Synergien aus der Erbringung mit anderen Dienstleistungen zu analysieren. Wie das WIK (2021) erläutert, können wachsende Paketmengen den Rückgang der Briefmengen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht kompensieren, da Briefsendungen immer noch den Großteil aller Postsendungen ausmachen. Da allerdings Online-Verkäufe global weiterhin schnell steigen, könnte das Gesamtmarktszenario bald ganz anders aussehen. Für den nationalen Markt scheinen hierzu eingehendere Untersuchungen angezeigt.

Als ein weiteres finanzielles Instrument zur Sicherung der postalischen Versorgung kann das Mehrwertsteuerprivileg für Universaldienstleistungen gesehen werden. Jedenfalls bemerkenswert im Vergleich zu dem zuvor beschriebenen Versandaufkommen je Haushalt erscheint die Tatsache, dass problemlos auch (mehrere) hundert Versandmarken für Pakete im Rahmen einer Transaktion erworben werden können, auf die (gleichwohl rabattiert) keine Mehrwertsteuer erhoben wird. Adressaten solcher Angebote sind wohl schwerlich Verbraucher, angesichts der Rabattstaffel und der für eine angebotene Ersparnis entstehenden Kosten. Für Briefsendungen ist klar definiert, dass Einlieferungsmengen über 50 Stück nicht mehr unter die MwSt-Befreiung fallen. Diese angesichts der Massenhaftigkeit des Briefversands doch geringe Zahl lässt es logisch erscheinen, dass ein Wert für Paketsendungen weit niedriger anzusiedeln wäre. In seiner UStH 2018/2019 hat das Bundesministerium der Finanzen denn auch zu § 4 Nr. 11b UStG festgestellt, dass „Voraussetzung für das Vorliegen einer der Art nach begünstigten Post-Universaldienstleistung [die nicht der Entgeltsgenehmigungspflicht nach §19 PostG unterliegen] das Entgelt, das der Unternehmer für die jeweilige Einzelleistung an Privathaushalte allgemein festgelegt hat“, ist.

Für die Versorgung mit Paketdienstleistungen muss die Frage gestellt werden, ob eine finanzielle Unterstützung oder sonstige Anreize überhaupt unter den aktuellen Gegebenheiten oder in Zukunft notwendig erscheinen. Sehr wohl könnte es hinreichende unternehmerische Anreize am Markt geben, sodass Postkunden dauerhaft und flächendeckend Zugang zu qualitativ hochwertigen



Paketsdienstleistungen haben. Eine solche durch den Markt, die Gesamtheit der Anbieter, gesicherte Versorgung hat mindestens den Vorteil gegenüber einem Szenario mit einem definierten Universaldienstleister, dass auf diese Weise eine Wahl für Postkunden zwischen mehreren Anbietern besteht. Diese per se deutlich höherwertige Versorgung sollte primäres Ziel des geltenden Rechtsrahmens sein.

2.3 Differenzierte Betrachtung der Postmarktentwicklung

Eine Postgesetznovelle sollte die unterschiedlichen Stadien der Wettbewerbsentwicklung im Brief- und Paketmarkt abbilden, indem beide Segmente definitorisch und regulatorisch klar abgegrenzt werden. Briefsendungen sind adressierte schriftliche Mitteilungen. Hiervon zu differenzieren sind alle anderen Sendungen, wohl auch die Beförderung von adressierten Büchern, Katalogen, Zeitungen und Zeitschriften, insbesondere aber Warensendungen. Letztere stellen Pakete dar, unabhängig von ihrem Gewicht, der Form ihrer Verpackung oder dem konkreten Prozess der Leistungserstellung (Lieferung).

Abgrenzungen nach den Regeln des Weltpostvereins gründen wohl eher auf Konventionen, die sich an den Transport- und Lieferprozessen von Postsendungen orientieren. Im Hinblick auf das Wesen der jeweiligen postalischen Leistung (den Inhalt von Sendungen) sind sie wohl als beliebig einzustufen. Ähnlich erscheint die in Deutschland noch gängige Klassifizierung von kleinen Warensendungen als „briefähnlich“ kaum mehr zeitgemäß, vielmehr könnten Verbraucherinteressen, Wettbewerbsaspekte sowie auch die wünschenswerte Transparenz im Rahmen der zollrechtlichen Behandlung internationaler Sendung für eine klarere Trennung von Warensendungen und Briefpost sprechen.

Die Einführung neuer oder erweiterter Regulierungsziele als Anforderungen an den Universaldienst begegnet grundsätzlichen Bedenken. Soweit solche Anforderungen eine Refinanzierbarkeit über die regulierten Briefporti bedingen, erscheinen Wettbewerbswirkungen auf andere Marktsegmente angesichts der verwobenen Produktionsprozesse unvermeidlich.

- So sollten die als Lasten anerkannten historischen Besitzstände als Teil der Beschäftigungsstrukturen (Beamtenverträge) den Rahmen für die Begrenzung anzurechnender Lasten bilden. Das Argument marktunüblicher Vergütungen trägt indes ansonsten nicht, weil diese eben Ausdruck einer gewachsenen Unternehmensstruktur und Marktstellung sind. Soweit die Vergütungen eines einzelnen Wettbewerbers eine vergleichbare Höhe aufweisen, kann zudem von einer besonderen Stellung (oder gar Kostenbelastung) im Wettbewerb ohnehin nicht gesprochen werden.
- Ähnlich verhält es sich mit Investitionskosten für die nachhaltige Transformation der Postnetzwerke. Alle Marktteilnehmer stehen vor der gleichen Herausforderung, ihre Flotten und Gebäude den Klimaschutzziele entsprechend weiterzuentwickeln. Anlagegüter, die über eine argumentierte Universaldienstpflicht refinanziert werden können, schädigen offensichtlich den Wettbewerb, da diese Anlagen und Fahrzeuge auch für andere als dem Universaldienst zuzuordnende Leistungen genutzt werden. Deutlich wird dies am Beispiel des sogenannten "Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetzes" vom 09.06.2021, nach dem die Vergabe öffentlicher Aufträge an die Maßgabe entsprechender Flottenkriterien seitens der Auftragnehmer geknüpft wird. Staatliche Auftragsvergabe einerseits an ein solches Kriterium zu knüpfen und andererseits einen exklusiven Zugang zur Refinanzierung zu schaffen, erscheint mit einer wettbewerblichen Vergabe schwerlich vereinbar.



2.4 Universaldienst in einem wettbewerblichen Mehrbetreiberumfeld

Für den Paketmarkt erscheint es durchaus denkbar, womöglich geboten, den Umgang mit dem Universaldienst zu überdenken. Der Universaldienst wird am Markt gemeinsam erbracht. Kunden haben an jeder Adresse in Deutschland im gesamten Wochenverlauf einen qualitativ hochwertigen und erschwinglichen Zugang zu Versanddienstleistungen von erheblicher Bandbreite. Die Wahrscheinlichkeit eines Ausfalls der Versorgung mag angesichts zurückliegender Erfahrungen, bspw. im Zuge langwieriger Streikmaßnahmen, insgesamt gering erscheinen. Gerade der intakte Wettbewerb gewährleistet eine resiliente Versorgung mit Postdienstleistungen im Paketmarkt.

Zudem sind Universaldienstleistungen hinsichtlich ihrer Erstellung vollständig in andere, wettbewerbliche Dienstleistungen integriert. Dies gewährleistet einen effizienten und auch kommerziell nachhaltig zu erbringenden Universaldienst im Paketmarkt. Daher sollte die Frage in den Blick genommen werden, ob über die Anforderung einer Marktüberwachung hinaus noch ein Regime zur Sicherung der Versorgung nötig erscheint.

Die Integration bei der Leistungserbringung führt auch dazu, dass operative Privilegien für den Universaldienst schlicht obsolet geworden sind. Nach Feststellung des EuGH ist eine Ausnahme von den allgemein geltenden Regeln für den Güterverkehr an die Ausschließlichkeit der Universaldienstleistung gebunden. Hintergrund der dem EuGH zur Entscheidung vorgelegten Fragen war das Versäumnis des deutschen Universaldienstleisters, die Lenk- und Ruhezeiten des Fahrpersonals ordnungsgemäß zu dokumentieren (unter Berufung auf die Ausnahmeregelung des § 18 Abs. 1 Nr. 4 FPersV). Dieser Fall – die ausschließliche Erbringung von Paketuniversaldienst mit exklusiv dafür genutzten Betriebsmitteln – existiert schlicht nicht mehr. Sofern Ausnahmen nicht sinnvoll für alle Postdienstleistungen angewendet werden können, wären sie konsequenterweise ersatzlos zu streichen.

Eine Regelung, zu der möglicherweise eine Klarstellung angezeigt wäre, ist der aktuelle §35 (7a) StVO. Hier wird für begrenzte Zeit ausschließlich zum Zwecke der Entsorgung stationärer Einrichtungen für die Briefbeförderung (Filialen, Briefkästen) das Befahren von verkehrsbeschränkten Bereichen und das Parken auf der Fahrbahn erlaubt. In der Praxis wird der Hinweis auf §35 (7a) StVO auch bei der Paketauslieferung genutzt, Fahrzeuge mit entsprechenden, auf das vermeintliche Sonderrecht hindeutenden Vermerken ausgestattet. Im Kontext kommunaler Bemühungen um eine nachhaltige Gestaltung des städtischen (Wirtschafts-) Verkehrs dürfte eine Ausweitung des begrenzten Geltungsbereichs durch Zustellunternehmen kaum wünschenswert erscheinen. Ferner mag sich die Frage der Ausschließlichkeit als Voraussetzung für eine Anwendung dieses Sonderrechts auch hier stellen.

Möglichkeiten, durch Kooperationen vorhandene Ressourcen für den Universaldienst zu bündeln bestehen für den Paketmarkt in der Anbieter-übergreifenden Nutzung von alternativen Zustellpunkten auf der letzten Meile. Hier haben sich in den letzten Jahren bereits von einzelnen Betreibern unabhängige („Multi-Label“-) Paketshops in Deutschland entwickelt. In anderen europäischen Märkten ist diese Entwicklung auch im Bereich der automatisierten Zustelleinrichtungen (Paketstationen) weiter fortgeschritten. Es zeigt sich, dass die Markenidentität (das „Branding“) der Abholstellen weniger über die Positionierung im Anbieterwettbewerb entscheidet als die im Hintergrund geleisteten Informations- und Interaktionsdienste. Entscheidender als der Betrieb einer Infrastruktur ist also die verlässliche Information der Empfänger über den Verbleib einer Sendung der prägende Aspekt für die Wahrnehmung der Dienstleistung seitens der Kunden.

Jedenfalls für den Paketmarkt sollte das Mehrwertsteuerprivileg im Rahmen der europarechtlichen Vorgaben soweit reduziert werden, wie möglich. Es besteht weder eine Notwendigkeit für dieses



Privileg aus Unternehmenssicht noch aus Verbrauchersicht zur Wahrung der Erschwinglichkeit. Die in Deutschland im Wettbewerb gebildeten Paketpreise können als effizient gelten. Eine Ausweitung des Privilegs auf alle Postdienstleister wirft Fragen nach der Abgrenzung und Voraussetzungen der Befreiung auf. Insgesamt ist solch eine fiskalische Alimentierung einer prosperierenden Branche aber auch schlicht kaum zu rechtfertigen.

3. Marktregulierung

3.1 Moderne Missbrauchsaufsicht

Das aktuelle Regime der Marktregulierung und Missbrauchsaufsicht bildet die Marktentwicklung ebenso wie auch Fortschritte in der Regulierungspraxis (in verwandten Sektoren und international) nur mehr unzureichend ab. Die Modernisierung des Postgesetzes erscheint angesichts dieses Befunds geboten. Aus Sicht des Paketmarktes gilt es die in diesen Anmerkungen bereits angesprochene Trennung des Brief- und Paketsektors zu verwirklichen. Eine solche Trennung impliziert nicht die betriebliche Separierung sondern eine transparente Abgrenzung der Rechnungslegungskreise für beide Bereiche.

Solange Briefporti der Regulierung unterliegen – wir bevorzugen aus zahlreichen Gründen die ex ante Regulierung, wenngleich für die Abgrenzung gleichgültig ist, ob ex ante oder ex post – besteht die Gefahr von wettbewerbsschädlichen Fehlanreizen und Wechselwirkungen mit dem Paketmarkt. Regeln in diesem Bereich müssen so ausgestaltet sein, dass sie einen klaren Anreiz zu wettbewerbskonformem Verhalten setzen. Dies schließt sowohl effektive Ermittlungsmöglichkeiten wie auch wirksame Sanktionen ein.

Aus den bisherigen Beiträgen zu einer Novelle des PostG dürfte sich als Mindestanforderung die Angleichung des postrechtlichen Instrumentariums an das weiter fortgeschrittene Telekom-Recht ableiten lassen. Sicher impliziert die Anforderung einer effektiven Regulierung und Aufsicht auch eine Evaluation der Befugnisse der BNetzA gegenüber marktbeherrschenden Unternehmen. Jüngere Überlegungen betreffen auch eine stärkere Rolle der Monopolkommission als unabhängige Instanz zur Unterstützung der BNetzA bei der Portoregulierung, indem sie Zugang zu den Verfahrensakten und Gelegenheit zur Kommentierung erhält.

Wesentliche Vorbehalte im Hinblick auf wettbewerbsschädliche Implikationen der Portoregulierung betreffen das den betrieblichen Strukturen (u.a. durch Verbundzustellung) und der aktuellen Regulierungspraxis inhärente Quersubventionierungspotential. Aus der Regulierungspraxis anderer Industriestaaten bieten sich Beispiele an, um diesen Vorbehalten wirksam zu begegnen. So kommen im Vereinigten Königreich detaillierte Rechnungslegungsregeln auf Grundlage sog. Regulatory Accounting Guidelines zum Tragen, die dem regulierten Unternehmen Vorgaben zur Kostendarstellung und –aufteilung machen. Ähnlich strenge Vorgaben bestehen in Australien, wo zusätzlich jährliche Berichte über das bestehende Quersubventionierungspotential durch die Regulierungsbehörde erstellt wurden. Beide Beispiele könnten als Anschauungsmaterial für die nationale Regulierungspraxis dienen.

3.2 Klare Prinzipien in der Portoregulierung

Zu den wiederholt vorgetragenen Forderungen bezüglich einer stärker am Effizienzerfordernis orientierten Regulierung zählt unter anderem ein Effizienztest auf das Ausgangskostenniveau der



Briefzustellung zum Beginn der Regulierungsperiode. Die Forderung muss intuitiv plausibel erscheinen, wenn man bedenkt, dass die Effizienz der Briefbeförderung faktisch nie nachgewiesen wurde, wenn nicht beide Komponenten – Kosten zu Beginn der Regulierungsperiode und deren vorhergesagte Entwicklung über die Regulierungsperiode – eingehend geprüft werden. So kann allein schon nicht beurteilt werden, ob vorhergesagte Entwicklungen tatsächlich eingetreten sind bzw. hätten vermieden werden können. Für das regulierte Unternehmen besteht im Sinne eines großen Preiserhöhungsspielraums ein klarer Anreiz, die Produktivitätsentwicklung nachteilig zu prognostizieren und Ineffizienzen in einer Kostendarstellung auch über Folgeperioden fortzuschreiben.

Ferner sind die Vorbehalte und Argumente gegen die 2015 geänderte Praxis der Gewinnbemessung im Rahmen der Portoregulierung sowie die Einbeziehung von Kosten der Paketbeförderung in die Festsetzung der Briefporti vielfach dargelegt worden. Die Beweggründe für die geänderte Gewinnbemessung aus 2015 mittels einer Vergleichsbetrachtung „aufgrund der geringen Kapitalkostenintensität und der hohen Personalintensität der postalischen Briefbeförderungsprozesse“ (RefE PEntgV 2019, S. 6) vermögen auch nach der Überführung der Regelungen ins PostG nicht zu überzeugen. Es handelt sich hierbei um eine Abkehr von dem für das europäische und nationale Postrecht grundlegenden Effizienzgebot, die wohl politischen eher denn sachlichen Beweggründen folgte. Europarechtliche Bedenken gegen dieses Vorgehen bleiben auch nach der Verabschiedung als Parlamentsgesetz bestehen.

Leitendes Prinzip der Portoregulierung sollte es sein, Rückwirkungen auf Wettbewerbsmärkte auszuschließen. Der Eingriff in die Preisbildung stellt eine Ausnahme dar, die nicht zu Verzerrungen in benachbarten Sektoren führen darf. Bisherige Erfahrungen weisen eher nicht darauf hin, dass hier ein wirksames ordnungspolitisches Instrumentarium besteht. Entsprechend sollte die „kleine Novelle“ des PostG daraufhin überprüft werden, ob sie dem hier genannten übergeordneten Ziel zuwiderläuft.

Effizienzstrategien von Unternehmen sollten nicht Gegenstand regulatorischer Vorgaben sein. Unter Marktwirtschaftlichen Gegebenheiten führen Innovationen und unternehmerischer Antrieb zu optimierten Ergebnissen. Insbesondere sind auch zukünftige (technologische und prozessuale) Innovationssprünge nicht vorhersagbar und somit schwer in einen rechtlichen Rahmen einzubeziehen. Soweit finanzielle Hindernisse oder Asymmetrien sich als Entwicklungshemmnis erweisen können, wären diese getrennt zu adressieren.

3.3 Weitergehende Regulierungsziele

Wie bereits angesprochen, sollte bei der Erarbeitung eines modernen Postgesetzes der Fokus auf branchenspezifischen Regelungsbedarfen liegen und gleichsam anerkannt werden, dass der Postsektor Teil des weiteren Güterverkehrsmarktes ist und dass Unternehmen regelmäßig auch außerhalb des Postmarktes engagiert sind. Gleichzeitig ist auf bereits bestehende und möglicherweise konkurrierende Regelungen zu achten, wenn über eine mögliche Ausweitung postrechtlicher Regeln diskutiert wird.

Das Postrecht sollte in diesem Sinne vorrangig Postrecht bleiben und nicht bspw. zur Nachhaltigkeitsgesetzgebung werden, sowie keine nachhaltigkeitsbezogenen Vorgaben und Zielsetzungen für Postbetreiber enthalten oder ein Mandat für die BNetzA zur Überwachung/Regulierung der Nachhaltigkeitsbemühungen und Berichterstattung von Unternehmen einführen, die Postdienste anbieten.

Anstrengungen der Wirtschaftsakteure, Nachhaltigkeitsbemühungen und -ziele als Unternehmen zu unterstützen, werden höchstwahrscheinlich zu einer Änderung des Geschäftsverhaltens aller Akteure



am Postmarkt führen, die sich aus einer Reihe von gesetzlichen und behördlichen Maßnahmen ergibt. Darunter fallen bspw. Straßenbenutzungsgebühren, erhöhte Kosten für fossile Brennstoffe, der Anstieg der Energiekosten für Gebäude und Ausrüstung und Einschränkungen für die Nutzung von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor in der Stadt, die Verfügbarkeit alternativer Technologien und andere Bereiche sowie Berichtspflichten und die erhöhte Transparenz von Nachhaltigkeitsparametern. Diese Initiativen und Maßnahmen beschränken sich unseres Erachtens nicht auf die Aktivitäten, die wir im Rahmen des „Postsektors“ durchführen. Es erschließt sich nicht intuitiv, wie das Festlegen Sektor-spezifischer Ziele (streng) oder Erwartungen (breit) in der Praxis funktionieren würde. Sektor-spezifische Ziele zu setzen und durchzusetzen, wäre unseres Erachtens komplex. Wo fängt man an zu messen und wo hört man auf?

Wesentlicher Treiber der Entwicklung werden neben technologischen und regulatorischen Voraussetzungen auch Kundenerwartungen sein. Hier wird aus Befragungen von online-Käufern deutlich, dass die Erwartung an das soziale und ökologische Profil der Versanddienstleistungen variiert in Abhängigkeit von der Altersgruppe und ebenso abhängig ist von dem jeweiligen Händler (insbesondere der Größe), bei dem bestellt wird. Grundsätzlich ist ein wachsendes Bewusstsein erkennbar. Vorrangiges Interesse haben Endkunden diesen Daten zufolge an Verpackungslösungen, gefolgt von alternativen Lieferoptionen und der direkten Vermeidung (alternative Fahrzeuge) oder indirekten Kompensation der Umweltwirkungen.

Postdienstleister haben demnach ein großes Interesse, sich mit nachhaltigen Dienstleistungen zu positionieren. Für den absolut überwiegenden Teil der Sendungen (B2X) kann auch angenommen werden, dass Versender bereits heute informierte Entscheidungen bei der Wahl des Transporteurs treffen können. Sehr regelmäßig werden den Paketdiensten von Versendern ergänzend zu den öffentlich zugänglichen Informationen im Rahmen der Unternehmensberichterstattung Lieferantenauskünfte vorgelegt, um eine Bewertung anhand der individuell wesentlichen Aspekte zu ermöglichen. Ferner ist davon auszugehen, dass europäische und nationale Regelungen über Transparenzpflichten zu nichtfinanziellen Unternehmensinformationen – unabhängig von den Tätigkeitsschwerpunkten der Unternehmen – sukzessive weiterentwickelt werden.

4. Weitere Themen

4.1 Haftungsregeln im Paketversand

Nach den §§ 449, 425 HGB kann bei Briefen und briefähnlichen Sendungen die Haftung des Frachtführers für Schäden durch Verlust oder Beschädigung des transportierten Gutes durch Allgemeine Geschäftsbedingungen abbedungen werden. Zu den „briefähnlichen Sendungen“ zählen nach der Begründung des Gesetzesentwurfs ausdrücklich Päckchen (BT-Drs.13/844566, S. 86). Stellt man auf Sinn und Zweck des Haftungsprivilegs ab, ist die Privilegierung von Päckchen zweifelhaft. Der Gesetzgeber hat die haftungsrechtliche Sonderbehandlung von Briefen und briefähnlichen Sendungen zum einen mit der Anonymität und Massenhaftigkeit der Beförderungsvorgänge, zum anderen mit dem vom Beförderer kaum abschätzbaren Haftungsrisiko begründet (BT-Drs. 13/8445, S. 86). Die technologischen Möglichkeiten zur Administration von postalischen Beförderungsvorgängen haben sich derart weiterentwickelt, dass von einer besonderen Erschwernis durch eine verbesserte Transparenz wohl kaum mehr gesprochen werden kann. Konkret befördert UPS jährlich ein Sendungsvolumen von deutlich mehr als sechs Milliarden Paketen und Dokumenten. Diese unterliegen nicht nur sämtlich der Transporteurhaftung, sie werden insbesondere auch transparent in den Versandsystemen des Unternehmens erfasst.



4.2 Internationale Versandbeziehungen

Die Entwicklung des internationalen eCommerce stellt neue und wachsende Anforderungen an die Wirtschaftsbeteiligten und nationalen Zollbehörden gleichermaßen. Für Deutschland als Außenhandelsstandort bedeuten transparente und europäisch harmonisierte Zollverfahren einen wichtigen Wettbewerbsfaktor. Zugleich kommt KEP-Dienstleistern so eine noch stärkere, über den reinen Transportprozess hinaus gehende, zentrale Rolle für eine friktionsfreie Lieferkette, erfolgreichen internationalen Handel und das Einkaufserlebnis zu.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir ausdrücklich die im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung getroffenen Festlegungen zu schnelleren Verfahren und einer besseren Ausstattung des Zolls. Reibungsverluste in den Prozessen und unklare oder nachteilige Verfahrensweisen führen dazu, dass Logistikströme in Nachbarstaaten verlagert werden. In diesen Fällen erfolgen Logistikverkehre weiterhin in und durch Deutschland, die verbundene Wertschöpfung wird jedoch in wesentlichen Teilen ins Ausland verlagert.

Laut jüngerer Daten des WIK ("Development of Cross-border E-commerce through Parcel Delivery", 2019) stammen allein 40 Prozent der grenzüberschreitenden e-Commerce-Lieferungen in Deutschland aus China. Diese Sendungen werden zu mehr als der Hälfte durch Postbetreiber in der EU zugestellt. Aus der Sicht von Kunden und nationalen Händlern ebenso wie aus fiskalischen Gesichtspunkten sowie im Sinne gleicher Wettbewerbsbedingungen muss sichergestellt werden, dass sämtliche Anbieter und Geschäftsmodelle in gleicher Weise Daten bereitstellen und somit eine lückenlose Erfassung gewährleisten.

Kontakt:

Lars Purkarthofer

United Parcel Service Deutschland S.à r.l. & Co. OHG
Public Affairs Germany
Charlottenstraße 42
10117 Berlin

T: +49-30-206298986

F: +49-30-206298910

lpurkarthofer@ups.com