



BvDP-Stellungnahme

zum

**Entwurf einer
2. Verordnung zur Änderung der
Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV)**

Stand: 22. Februar 2019

Kontakt:

Eugen Pink

Telefon: 0228 / 91436- 30

Telefax: 0228 / 91436- 60

E-Mail: e.pink@bvdp.de

Sehr geehrte Frau Husch,

der Bundesverband Deutscher Postdienstleister e.V. dankt dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie für die Übersendung des Entwurfs einer 2. Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV) und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Dem kommen wir gerne wie folgt nach:

Die vorgeschlagene Änderung des § 3 Abs. 2 PEntgV sieht vor, dass bei der Bestimmung des dem regulierten Unternehmen zuzugestehenden angemessenen Gewinnzuschlags künftig nur Gewinnmargen solcher europäischen Postdienstleister bei der vorgesehenen Vergleichsbetrachtung zu berücksichtigen sind, die mit dem regulierten deutschen Unternehmen, also dem marktbeherrschenden Briefdienstleister, strukturell vergleichbar sind. Dabei sollen insbesondere solche Unternehmen Berücksichtigung finden, die aufgrund ihrer Netz- und Unternehmensgröße sowie ihrer Kapitalstruktur einem ähnlichen Effizienzdruck und einer ähnlichen Gewinnerwartung ausgesetzt sind, wie das regulierte Unternehmen in Deutschland.

Der BvDP begrüßt diesen Vorschlag zur Änderung der PEntgV und hält ihn für sachgerecht. Der BvDP teilt die Auffassung, dass das mit der ersten Änderungsverordnung zur PEntgV im Jahr 2015 verfolgte Ziel, dem regulierten Unternehmen eine höhere Umsatzrendite zuzugestehen, um trotz wachsender digitaler Konkurrenz und damit einhergehenden Auslastungsrisiken eine flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen zu gewährleisten, in der praktischen Anwendung durch die Bundesnetzagentur nur teilweise erreicht wurde. Es trifft zu, dass die zur Bemessung des Gewinnzuschlags vorgeschriebene Vergleichsmarktbetrachtung bislang nicht in hinreichendem Maße solche Unternehmen berücksichtigt, deren Risiken mit denen des regulierten Unternehmens vergleichbar sind. Aufgrund der jetzt beabsichtigten Änderung ist zu erwarten, dass in den Benchmark künftig vor allem die Renditen der großen börsennotierten Postdienstleister (UK, Niederlande, Österreich, Belgien, Portugal) einfließen werden. Aus Sicht des BvDP kann mit dem Vorhaben das bereits mit der Ordnungsänderung 2015 eigentlich bezweckte Ziel einer Ausrichtung des Gewinnzuschlags des marktbeherrschenden deutschen Briefdienstleisters an den Renditen von mit ihm in struktureller Hinsicht tatsächlich vergleichbarer Postdienstleister, die auf europäischen Briefmärkten tätig sind, nun endlich erreicht werden.

Die bereits mit Änderung der PEntgV im Jahr 2015 getroffene Abkehr von einer Kapitalverzinsung hin zu einer Umsatzrendite war geboten, da das Geschäft mit Postdienstleistungen bekanntermaßen wenig kapital-, sondern vor allem personalintensiv ist. Denn im Gegensatz zu anderen regulierten Branchen kommt es ohne eine feste, leitungsgebundene Netzinfrastruktur aus. Vielmehr werden postalische Netze an jedem Tag durch das bei den Dienstleistern beschäftigte Personal neu aufgebaut, das etwa Transporte zu und von den Brief- und Paketzentren und Zustellbasen sowie Abhol- und Zustelltouren durchführt.

Die frühere Regulierungspraxis, die einen Gewinnzuschlag nur in Form einer Kapitalverzinsung zuließ, führte daher in Anbetracht des geringen Einsatzes von betriebsnotwendigem Kapital im Postgeschäft in absoluter Höhe zu einer die Markt- und Geschäftsrisiken des marktbeherrschenden deutschen Briefdienstleisters nicht ausreichend abdeckenden Gewinnmarge. Dieses Missverhältnis sollte – entsprechend der auch in anderen europäischen Staaten existierenden regulatorischen Praxis – bereits durch die PEntgV-Änderung im Jahr 2015 beseitigt werden.

In dem Maßgrößenbeschluss vom 23.11.2015 hat die Bundesnetzagentur erstmals eine Berechnung der auf Basis der neuen Rechtslage zu ermittelnden Umsatzrendite vorgenommen. Dabei waren nach ihrer Ansicht für die Bestimmung des Benchmarks die Gewinnmargen sämtlicher Postdienstleister der EU sowie von Norwegen und der Schweiz heranzuziehen. Dies führte aber dazu, dass in den Vergleich auch die Gewinnmargen von Postdienstleistern einbezogen wurden, die sich vollständig in Staatsbesitz befinden und die teilweise sogar in die staatlichen Verwaltungsstrukturen eingegliedert sind. Diese Postdienstleister sind aber nicht in gleichem Maße gezwungen, unternehmerisch und gewinnmaximierend zu arbeiten wie ein privatisiertes, börsennotiertes Unternehmen. Bei diesen Postdienstleistern steht die Gewinnerwartung in vielen Fällen hinter Gesichtspunkten des Allgemeinwohls zurück. Auch wurden Postdienstleister in den Vergleich einbezogen, die auf Märkten tätig sind, in denen das Briefaufkommen pro Kopf deutlich niedriger ist als in Deutschland. Dort ist der Postdienstleister allerdings regelmäßig nicht in der Lage, in vergleichbarem Maße Skaleneffekte zu heben wie Unternehmen, die jeden Tag sehr große Sendungsvolumina bewältigen müssen. Dies folgt daraus, dass kleinere Sendungsmengen auch ohne eine weitgehende Automatisierung der Beförderungskette zu bewältigen sind, was zu ungünstigeren Kostenstrukturen und damit einer niedrigeren Rendite führen kann. Schließlich beruht der im Jahr 2015 angewandte Benchmark teilweise auf Gewinnmargen von Postdienstleistern, die keine separaten Ergebnisse für das Geschäft mit Postdienstleistungen veröffentlichen.

In diesen Fällen hat die Bundesnetzagentur die Gesamttrendite des jeweiligen Anbieters herangezogen, die allerdings oftmals von Ergebnissen postfremder Tätigkeiten (Finanzdienstleistungen, Retailleistungen etc.) beeinflusst ist. Es ist indes offensichtlich sachwidrig, den Gewinnzuschlag des regulierten Brief- und Paketgeschäfts des marktbeherrschenden deutschen Briefdienstleisters zu einem Teil von den Erfolgen anderer Postdienstleister beim Verkauf von Finanzdienstleistungsprodukten, wie z.B. Versicherungen, abhängig zu machen. Durch die beabsichtigte erneute Änderung der Verordnung werden diese in der Entscheidungspraxis zu Tage getretenen „Systemfehler“ in Bestätigung des bereits im Jahr 2015 geäußerten Willens des Verordnungsgebers beseitigt.

Aus Sicht des BvDP würde die durch die beabsichtigte Änderung der PEntgV zu erwartende Erhöhung der Briefentgelte des marktbeherrschenden deutschen Briefdienstleisters auch künftig die Erschwinglichkeit von Postdienstleistungen in Deutschland nicht in Frage stellen.

Die durchschnittlichen Aufwendungen pro Haushalt für postalische Dienstleistungen belaufen sich nach Angaben des statistischen Bundesamtes derzeit auf unter 3 € pro Monat. Ein infolge der Portoerhöhung mögliches Ansteigen dieses Wertes um durchschnittlich wenige Cent pro Monat wäre fraglos auch zukünftig mit den Erschwinglichkeitsvorgaben des Postrechts vereinbar.

Durch die Genehmigung höherer Entgelte für die vom marktbeherrschenden deutschen Briefdienstleister beförderten Sendungen wird es sich möglicherweise auch für die anderen im Briefmarkt tätigen Dienstleistern anbieten, ihre Tarife für Einzelsendungen anzuheben. Auch wenn die auf dem End-to-End-Markt tätigen Wettbewerber des Marktbeherrschers in den letzten Jahren Marktanteile gewinnen konnten, so stehen sie doch in den nächsten Jahren in gleicher Weise wie der Marktführer vor strukturellen Herausforderungen. Durch eigene Preiserhöhungen können sie sich ihrerseits den notwendigen Spielraum schaffen, um sowohl auf steigende Lohnkosten – auch aufgrund der diskutierten deutlichen Anhebung des Mindestlohnes – als auch auf den Sendungsmengentrückgang, etwa durch Investitionen in neue Geschäftsfelder der elektronischen Kommunikation, reagieren zu können.

Auch wenn die Briefsendungsmenge in Deutschland in den letzten Jahren im europäischen Vergleich noch relativ moderat gesunken ist, wird sich der auch in der Begründung der Änderungsverordnung aufgezeichnete Trend zu einem zunehmenden Schwinden des physischen Briefes auch hierzulande nicht aufhalten lassen. Andere europäische Staaten (Niederlande, Italien, skandinavische Länder) sind von dieser Entwicklung bereits heute deutlich stärker betroffen.

So hat die Norwegische Post vor wenigen Tagen einen Rückgang des Aufkommens an adressierte Briefsendungen in 2018 um 12,9 % im Vergleich zum Vorjahr gemeldet. Folgerichtig liegt – wie in anderen Ländern – das in Norwegen erhobene Briefporto bereits heute deutlich über dem in Deutschland zu zahlenden Entgelt.

Zu der beabsichtigten Änderung des § 8 PEntgV (Veröffentlichungspflicht) haben wir keine Anmerkungen.

Mit freundlichen Grüßen



Eugen Pink,
Geschäftsführer BvDP e.V.