

PRESSEMITTEILUNG

**Monopolkommission stellt Sondergutachten
zur Wettbewerbssituation auf den Postmärkten vor**

- Monopolkommission stellt eine stagnierende Wettbewerbssituation auf den Briefmärkten fest
- Monopolkommission gibt detaillierte Handlungsempfehlungen zur Förderung des Wettbewerbs

Die Monopolkommission beurteilt die Wettbewerbsentwicklung auf den Briefmärkten seit der Liberalisierung in ihrem heute vorgestellten Sondergutachten „**Post 2009: Auf Wettbewerbskurs gehen**“ als miserabel. Die am 1. Januar 2008 durch den Wegfall der Exklusivlizenz für Briefe bis 50 g für die Deutsche Post AG formal erfolgte Liberalisierung wurde – wie erwartet – durch den Erhalt der Mehrwertsteuerbefreiung für die Deutsche Post AG und die Einführung des Mindestlohns für Briefzusteller konterkariert. „Die Marktdominanz der Deutschen Post AG im Briefbereich ist nicht nur erhalten geblieben, sondern hat sich im Jahr 2008 sogar noch verstärkt. Damit setzen sich die seit Jahren zu beobachtenden, außerordentlich hohen Umsatzrenditen der Deutschen Post AG im Briefbereich fort“, so der Vorsitzende der Monopolkommission, Prof. Justus Haucap. Insofern begrüßt die Monopolkommission das im Koalitionsvertrag angelegte Vorhaben der neuen Bundesregierung, die Wettbewerbsentwicklung auf den Briefmärkten zu fördern. Positiv wertet die Monopolkommission die wettbewerbliche Entwicklung im Bereich der Kurier-, Express- und Paketsdienste, die sich in den letzten Jahren als Wachstumsträger und Jobmotor im Postmarkt erwiesen haben.

Die stagnierende Wettbewerbsentwicklung bei Briefdienstleistungen ist die Folge zahlreicher institutioneller und regulatorischer Hindernisse und Wettbewerbsbeschränkungen. Nach der Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf Briefdienstleistungen wurde Ende 2007 ein zwischen dem von der Deutschen Post AG dominierten Arbeitgeberverband Postdienste e.V. und der Gewerkschaft ver.di abgeschlossener **Mindestlohntarifvertrag** via Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich erklärt, der sogar die Forderungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes übertraf. Weil die Beschäftigten der Deutschen Post AG überwiegend nach einem Haustarifvertrag bezahlt werden, ist faktisch die Mehrzahl der Beschäftigten, die unter diesen Tarifvertrag fallen, bei den Wettbewerbern beschäftigt. Dem Unternehmen ist es hierdurch gelungen, die Arbeitskosten seiner Wettbewerber zu erhöhen, ohne selbst betroffen zu sein. Die Monopolkommission hatte bereits vor Erlass der Rechtsverordnung auf die ökonomische Wirkung des Postmindestlohns und die juristische Zweifelhaftheit einer branchenweiten Erstreckung hingewiesen. Inzwischen wurde die Rechtsverordnung bereits von zwei Gerichten für rechtswidrig erklärt; die Entscheidung in der Revision vor dem Bundesverwaltungsgericht steht noch aus. Zahlreiche Wettbewerber sind aus dem Markt ausgetreten oder haben ihre Pläne zum großflächigen Markteintritt zurückgestellt. Damit hat der Mindestlohn die Entfaltung von funktionsfähigem Wettbewerb im Briefbereich stark behindert. Die Monopolkommission erneuert ihren Vorschlag, dem Bundeskartellamt künftig bei jeder Form der Allgemeinverbindlicherklärung ein Anhörungsrecht einzuräumen. Damit wird bezweckt, dass die Auswirkungen auf den Produktmarktwettbewerb und die Interessen der Verbraucher bei der Entscheidung des Bundesarbeitsministers hinreichend berücksichtigt werden.

Die **Mehrwertsteuerbefreiung** der Deutschen Post AG verschafft dem Unternehmen einen Kostenvorteil von fast 19 Prozent gegenüber ihren mehrwertsteuerpflichtigen Wettbewerbern. Diese Ungleichbehandlung behindert den Wettbewerb insbesondere um nicht mehrwertsteuerpflichtige (d.h. nicht vorsteuerabzugsberechtigte) Kunden wie Privatkunden, Behörden, Banken und Versicherungen, Wohlfahrtsverbände und Krankenhäuser, die ca. 50 Prozent des Marktes ausmachen. Wegen hoher Synergieeffekte bei der Zustellung wirkt sich diese Wettbewerbsverzerrung auch massiv auf den Wettbewerb um mehrwertsteuerpflichtige (d.h. vorsteuerabzugsberechtigte) Kunden aus. Selbst ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen Deutschland hat die letzte Bundesregierung nicht dazu gebracht, die Privilegierung der Deutschen Post AG abzuschaffen. Dabei macht ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs von April 2009 klare Vorgaben: Die Steuerbefreiung muss für öffentliche oder private Unternehmen gelten, die sich verpflichten, den gesamten Universalpostdienst oder einen Teil davon in einem Mitgliedstaat zu gewährleisten; die Befreiung ist auf die Angebote anzuwenden, die zum Universaldienst (nach nationaler Definition) zählen.

Die Deutsche Post AG hat weiterhin die Möglichkeit, die Mehrkosten für die Erbringung des Universaldienstes und alle Sonderlasten aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost bei der **Entgeltgenehmigung** berücksichtigen zu lassen. Dafür sieht die Monopolkommission keine Rechtfertigung. Das Unternehmen ist nicht mehr zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet, sondern erbringt diesen – aus eigenem Interesse – freiwillig. Eine Entschädigung für Altlasten ist durch die jahrelangen Monopolgewinne aus der Exklusivlizenz für Standardbriefe bis Ende 2007 inzwischen mehr als ausreichend erfolgt. Die Deutsche Post AG konnte im Jahr 2008 eine Umsatzrendite von 15,7 Prozent im Briefbereich erzielen. Der Bereich der Privatkundenpost unterliegt der Price-Cap-Regulierung. Die Monopolkommission erneuert ihre Kritik an der Entscheidung der Bundesnetzagentur über die Maßgrößen der Price-Cap-Regulierung und fordert die Behörde abermals dazu auf, das Ausgangsniveau der Entgelte zu senken und den Faktor für die Berücksichtigung der Produktivität zu erhöhen, damit die Verbraucher an den erreichten und zukünftig zu erwartenden Effizienzgewinnen der Deutschen Post AG adäquat teilhaben. Der Bereich der Geschäftskundenpost unterliegt seit Januar 2008 nur noch der Ex-post-Entgeltkontrolle. Hier müssen die Ermittlungsbefugnisse der Bundesnetzagentur dringend gestärkt werden, um den hohen Anreizen der Deutschen Post AG zu missbräuchlichem Verhalten durch eine schnelle und wirksame Missbrauchsaufsicht zu begegnen.

Beim Zugang der Wettbewerber zu den **Postfachanlagen** der Deutschen Post AG berichten die Wettbewerber von zahlreichen Problemen, sodass es für sie in der Praxis oftmals günstiger sei, Briefe mit Postfachadressen voll frankiert bei der Deutschen Post AG einzuliefern, die Sendungen an die Hausadressen zuzustellen (sofern bekannt) oder Aufträge auszuschlagen, in denen viele postfachadressierte Sendungen enthalten sind. So ist die Nachfrage nach dem Zugang zu Postfachanlagen sehr gering. Ähnliche Beschwerden wurden im Berichtszeitraum gegenüber der Monopolkommission über die Einlieferungsbedingungen beim Zugang der Wettbewerber zum Beförderungsnetz der Deutschen Post AG (**Teilleistungszugang**) vorgebracht; inzwischen hat die Bundesnetzagentur die Deutsche Post AG dazu veranlasst, die Einlieferungsbedingungen wettbewerbsfreundlicher zu gestalten. Nach Ansicht der Monopolkommission stellt eine Beeinträchtigung des Zugangs der Wettbewerber zur Infrastruktur der Deutschen Post AG eine beträchtliche Wettbewerbsbehinderung dar. Die Monopolkommission fordert die Bundesnetzagentur daher auf, die Zugangsprobleme, die der Deutschen Post AG anzulasten sind, zu identifizieren und unverzüglich abzustellen.

Die Monopolkommission hält es für dringend geboten, dass der Bund sich schnellstmöglich von allen Finanzinstrumenten trennt, die dazu führen, dass der Fiskus ein spezielles finanzielles Interesse am Wohlergehen der Deutschen Post AG hat.

Die Monopolkommission ist ein ständiges, unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik und Regulierung sowie der Konzentrationsberichterstattung. Zu ihren gesetzlich festgelegten Aufgaben zählt unter anderem die Erstellung eines Sondergutachtens, das die Wettbewerbsentwicklung auf den Postmärkten untersucht. Die Monopolkommission besteht aus fünf Mitgliedern, die auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen werden. Vorsitzender der Monopolkommission ist der Volkswirt Prof. Dr. Justus Haucap von der Universität Düsseldorf.

Konzept der Monopolkommission zur Förderung des Wettbewerbs im Postsektor

Mindestlöhne im Briefbereich

- Streichung des § 2 Abs. 2 Nr. 5 PostG hinsichtlich der Berücksichtigung sozialer Belange als Regulierungsziel; Streichung des § 6 Abs. 3 Nr. 3 PostG hinsichtlich des Erfordernisses der Einhaltung der im lizenzierten Bereich üblichen Arbeitsbedingungen (sog. Sozialklausel). Alternativ: Veränderung des § 6 Abs. 3 Nr. 3 PostG dahingehend, dass die Löhne, die für vergleichbare Tätigkeiten am gleichen Ort gezahlt werden, als Maßstab genommen werden
- Zurückstellung der Ahndung von Verstößen gegen die Postmindestlohnverordnung bis zur endgültigen Klärung der Rechtslage; Verzicht auf den Erlass einer neuen Postmindestlohnverordnung auf der Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes in der Fassung von 2009 nach Ablauf der bestehenden Rechtsverordnung (befristet bis zum 30. April 2010)
- Anhörungsrecht für das Bundeskartellamt bei jeder Form der Allgemeinverbindlicherklärung durch den Bundesarbeitsminister zu der Frage, welche Auswirkungen auf den Wettbewerb auf den betreffenden Produktmärkten zu erwarten sind

Umsatzbesteuerung von Postdienstleistungen

- Kurzfristig: Anpassung der Steuerbefreiungsvorschrift dahingehend, dass alle Universaldienstleistungen nach nationalem Universaldienstkatalog erfasst sind, die von öffentlichen oder privaten Unternehmen angeboten werden, welche sich verpflichten, den gesamten Universaldienst oder einen Teil dessen flächendeckend zu erbringen
- Mittelfristig: Initiative auf europäischer Ebene für eine baldige Verabschiedung des Richtlinienvorschlages der EU-Kommission vom 5. Mai 2003, welcher eine Mehrwertsteuerpflicht für sämtliche Postdienstleistungen vorsieht (Änderung der Richtlinie 77/388/EWG). Dies beinhaltet eine wettbewerblich neutrale Lösung der Besteuerung von Postdienstleistungen, die sicherstellt, dass alle Anbieter für die gleichen Dienstleistungen steuerlich gleich behandelt werden, auch wenn sie nur lokal oder regional tätig sind.

Ex-ante- und Ex-post-Entgeltregulierung

- Streichung des § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG und des § 3 Abs. 4 Satz 3 PEntgV, damit künftig die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung der einzige relevante Maßstab für die Entgeltregulierung sind. Damit entfällt die Möglichkeit, Mehrkosten für die Erbringung des Universaldienstes, die Einhaltung der im lizenzierten Bereich üblichen Arbeitsbedingungen und Sonderlasten aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost anzuerkennen. Bisher berücksichtigt die Bundesnetzagentur solche Zusatzkosten bei der Entgeltbemessung, macht aber keine Angaben darüber, in welcher Höhe diese Kosten angesetzt werden.

- Veränderung der Maßgrößen der Price-Cap-Regulierung: Absenkung des Ausgangsentgelt-niveaus und Erhöhung des X-Faktors für die laufende Regulierungsperiode; Entwicklung eines nachvollziehbaren Konzepts zur Ermittlung des X-Faktors analog zur Vorgehensweise bei der Vorbereitung der Anreizregulierung in der Energiewirtschaft
- Implementierung einer dem § 38 Abs. 1 TKG entsprechenden Regelung im Postgesetz hinsichtlich der Anzeigepflicht für Entgelte zwei Monate vor Inkrafttreten bzw. sofort nach Vertragsschluss (bei Individualvereinbarungen) zur Stärkung der Ermittlungsbefugnisse der Bundesnetzagentur. Alternativ: Ausdehnung des § 30 PostG auf Verträge über End-to-End-Dienstleistungen, d.h. Vorlagepflicht für Verträge innerhalb eines Monats nach Vertragsschluss
- Implementierung einer dem § 42 Abs. 4 Satz 1 TKG entsprechenden Regelung im Postgesetz, damit Dritte ein Antragsrecht zur Eröffnung von Verfahren zur Untersuchung von etwaigem Marktmissbrauch durch die Bundesnetzagentur erhalten
- Implementierung eines analytischen Kostenmodells zur Begrenzung der Informationsasymmetrien bei der Kontrolle von Entgelten bzw. Rabatten marktbeherrschender Anbieter; Entwicklung von Kriterien zur Beurteilung individueller Rabattvereinbarungen

Vergabe von Postdienstleistungsaufträgen durch öffentliche Stellen

- Erweiterung der Kompetenzen der Bundesnetzagentur auf die Beratung öffentlicher Auftraggeber hinsichtlich der Formulierung wettbewerbsneutraler Ausschreibungsbedingungen
- Beschränkung der Regulierung im Bereich der Postzustellungsaufträge auf eine Ex-post-Entgeltkontrolle für die Angebote marktbeherrschender Unternehmen

Der Bund als Anteilseigner und Wettbewerbshüter

- Schnellstmögliche Trennung von allen Finanzinstrumenten, die dazu führen, dass der Bund ein finanzielles Interesse an der Gewinnsituation der DPAG hat. Alternativ: Verbleib etwaiger Gewinne aus dem Verkauf der Anteile bei der KfW Bankengruppe

Sonstige Empfehlungen

- Explizite Aufnahme der Vorschriften, auf die in § 44 Satz 2 PostG verwiesen wird, ins Postgesetz sowie – damit verbunden – ausdrückliche Einräumung des Rechts der Monopolkommission zur Einsichtnahme in die Akten der Bundesnetzagentur
- Abschaffung der Sonderrolle der DPAG im Weltpostverein zugunsten gleicher Rechte und Pflichten für sämtliche Anbieter grenzüberschreitender Postdienstleistungen. Alternativ: Ausschreibung dieser Rolle unter allen in Deutschland tätigen Postdienstleistern