

Pressemitteilung

Monopolkommission stellt Sondergutachten zur Wettbewerbssituation auf den Postmärkten vor:

„Post 2015: Postwendende Reform – Jetzt!“

- Die Monopolkommission stellt einen Stillstand in der Wettbewerbsentwicklung auf den Postmärkten fest – die Vormachtstellung der Deutsche Post AG besteht unverändert fort.
- Die Monopolkommission empfiehlt eine Reform des Regulierungsrahmens und das Ausschöpfen bestehender Potenziale der geltenden Regulierung.

Die Monopolkommission hat heute ihr neuntes Sondergutachten nach § 44 Postgesetz mit dem Titel **„Post 2015: Postwendende Reform – Jetzt!“** vorgestellt. In dem Gutachten werden Entwicklungen auf den deutschen Brief- und Paketmärkten untersucht, markt- sowie regulierungsbedingte Defizite aufgedeckt und Empfehlungen zur Intensivierung des Wettbewerbs vorgelegt.

„Politik und Regulierer müssen einen entschiedenen Impuls für mehr Wettbewerb auf den Postmärkten geben“, sagt Professor Daniel Zimmer, Vorsitzender der Monopolkommission. Dies könne am besten dadurch geschehen, dass der Regulierungsrahmen reformiert und zudem die aufgrund der geltenden Regulierung bestehenden Potenziale ausgeschöpft würden.

Auf dem Briefmarkt hat sich bislang immer noch kein funktionsfähiger Wettbewerb entwickelt. Die Deutsche Post AG hat im Privatkundenbereich eine Quasi-Monopolstellung und im Geschäftskundenbereich eine marktbeherrschende Stellung inne, insbesondere weil sie als einziger Briefdienstleister ein flächendeckendes Zustellnetz besitzt. Auf den Paketmärkten konkurrieren wenige Paketdienstleister über eigene Zustellnetze um Privat- und Geschäftskunden, wenngleich die Deutsche Post AG auch hier über eine einflussreiche Marktposition verfügt. Die zunehmende Digitalisierung bietet Chancen auf mehr Wettbewerb und die Erschließung von neuen Märkten.

„Mit einer vollständigen Veräußerung seiner Anteile an der Deutsche Post AG sollte der Bund den Interessenkonflikt beenden, der aufgrund seiner Doppelrolle als Regulierer und Anteilseigner besteht“, so der Vorsitzende der Monopolkommission. Auch die im Regulierungsrahmen verankerten Privilegien der Deutsche Post AG wie z. B. die Gewährung einer Umsatzsteuerbefreiung für Universaldienstleistungen und eines Spielraumes für Portoerhöhungen unabhängig von der Kostenentwicklung sollten zeitnah abgebaut werden. Die Bundesnetzagentur sollte weitere durchgreifende Befugnisse zugesprochen bekommen.

Der geltende Regulierungsrahmen bietet der Monopolkommission zufolge allerdings auch noch Potenziale für einen verbesserten Verbraucher- und Wettbewerbsschutz. So könnten

Monopolkommission

Heilsbachstraße 16 · 53123 Bonn · Tel +49 . 228 . 338882 -30 · vorsitzender@monopolkommission.bund.de
www.monopolkommission.de

Portoerhöhungen des Marktbeherrschers im Briefbereich niedriger ausfallen, wenn die Bundesnetzagentur den angemessenen Gewinnzuschlag wie in früheren Jahren am unternehmerischen Risiko und nicht – wie in der Maßgrößenentscheidung vom November 2015 – an den Renditen ausländischer Postdienstleister bemessen würde.

Des Weiteren empfiehlt die Monopolkommission der Bundesnetzagentur, auf eine eigene regulatorische Datenerfassung zu setzen. Ferner rät sie der Bundesnetzagentur, Teilleistungsentgelte ex ante zu regulieren, die Marktberichterstattung umfassender zu gestalten und die Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt zu intensivieren.

Die Monopolkommission ist ein ständiges, unabhängiges Expertengremium, das die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik, des Wettbewerbsrechts und der Regulierung berät. 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 Prof. Dr. Daniel Zimmer von der Universität Bonn.

Empfehlungen zur Förderung des Wettbewerbs auf den Postmärkten

für die **Bundesregierung** und die **gesetzgebenden Körperschaften** speziell zur **Ex ante-Regulierung**:

- Die erste Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung sollte zur alten Fassung zurückgeführt werden.
- Neutrale Aufwendungen sollten nicht mehr im Entgeltgenehmigungsverfahren geltend gemacht werden können.
- Verträge über Teilleistungsentgelte, die Mitbenutzung von Postfachanlagen und den Zugang zu Adressänderungen sollten der Bundesnetzagentur analog zum Telekommunikationsgesetz (TKG) spätestens zwei Monate vor der geplanten Einführung vorgelegt werden müssen. Zudem sollte die Bundesnetzagentur binnen zwei Wochen nach Zugang der Anzeige der Entgeltmaßnahme die Einführung des Entgelts bis zum Abschluss ihrer Prüfung bei Verdacht auf Unvereinbarkeit mit den gesetzlichen Vorgaben untersagen können.
- Individuell ausgehandelte Verträge zwischen dem Marktbeherrscher und Großkunden sollten analog zum TKG einer Pflicht zur Vorlage bei der Bundesnetzagentur unterliegen.
- Die Bundesnetzagentur sollte wesentliche Verfahrensregeln für die Bereitstellung von Informationen über Adressänderungen und Postfachanlagen vorgeben können.
- Die Ex ante-Genehmigungspflicht von Entgelten für die förmliche Zustellung von Schriftstücken sollte auf den Marktbeherrscher, d. h. die Deutsche Post AG, beschränkt werden.

für die **Bundesregierung** und die **gesetzgebenden Körperschaften** speziell zur **Missbrauchsaufsicht**:

- Die Auskunftsbefugnisse der Bundesnetzagentur sollten auf Versender von Briefen und Paketen sowie auf nicht im Postwesen tätige Unternehmen und Vereinigungen von Unternehmen ohne weitere Einschränkungen ausgeweitet werden.
- Dritten sollte ein Antragsrecht auf Eröffnung eines Missbrauchsverfahrens im Postgesetz (PostG) wie im TKG eingeräumt werden.
- Ein Preis-Kosten-Schere-Test sowie ein Konsistenzgebot sollte ins PostG wie im TKG aufgenommen werden.
- Ordnungswidrigkeiten sollten bei Verstößen gegen postrechtliche Vorschriften analog zu § 81 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und Art. 23 VO 1/2003 mit einer empfindlichen Geldbuße sanktioniert werden können. Unzulängliche Auskünfte gegenüber der Bundesnetzagentur sollten analog zum GWB und TKG sanktioniert werden.

- Für eine Schadensersatzpflicht sollte es wie nach dem GWB und TKG nicht mehr auf den drittschützenden Charakter der verletzten Norm ankommen. Ferner sollte der Zugang zu Beweismitteln für Geschädigte erleichtert werden, indem ihnen Beweismittel auf Antrag beim zuständigen Gericht offengelegt werden müssen. Die Verjährungsfrist der Ansprüche nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz sollte entsprechend den Vorgaben der Richtlinie 2014/104/EU auf fünf Jahre erhöht werden.

für die **Bundesregierung** und die **gesetzgebenden Körperschaften**:

- Die von der KfW gehaltenen Anteile des Bundes an der Deutsche Post AG in Höhe von 21 Prozent sollten vollständig veräußert werden.
- Die Umsatzsteuerbefreiung für Universaldienstleistungen sollte zunächst allen Postdienstleistern diskriminierungsfrei gewährt werden. Auf europäischer Ebene sollte durch den Bund auf eine Abschaffung der Umsatzsteuerbefreiung hingewirkt werden. Die Kompetenzen für die Feststellung der Erfüllung der Voraussetzungen einer Umsatzsteuerbefreiung sollten vom Bundeszentralamt für Steuern auf die Bundesnetzagentur übergehen.
- Alle Postdienstleister, die sich auf Antrag zum Angebot grenzüberschreitender Postdienstleistungen bereit erklären, sollten als „designated operators“ gegenüber dem Weltpostverein benannt werden. Die erforderlichen Einzelheiten einer Zulassung sollten per Erlass einer Rechtsverordnung bestimmt werden. Alternativ sollte die Interessenvertretung und Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland im Weltpostverein unter allen in Deutschland tätigen Postdienstleistern ausgeschrieben werden.
- Im Rahmen der Modernisierung des Vergaberechts sollte von einer Gleichstellung nicht offener Verfahren mit offenen Verfahren abgesehen werden. Eine Höchstgrenze für den Mindestumsatz zum Nachweis der Eignungsfähigkeit der Bietenden sollte analog zu Richtlinie 2014/24/EU ins GWB aufgenommen werden. Zudem sollten öffentliche Auftraggeber zur Konzipierung wettbewerbsneutraler Vergabeverfahren Sachverständige i. S. d. Richtlinien 2014/24/EU und 2014/25/EU konsultieren können. Flankierend hierzu sollte ein Leitfaden zu Vergabeverfahren von Postdienstleistungen erstellt werden.
- Vorgaben für den Universaldienst sollten zurückgeführt werden. Der Rückführungsbedarf könnte auf Grundlage von Befragungen von Verbrauchern und Postdienstleistern der Bundesnetzagentur ermittelt werden.
- Relevante Verweisungen des PostG auf das TKG sollten aktualisiert werden. Ein Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission sollte analog zum TKG im PostG aufgenommen werden.
- Die im Mindestlohngesetz (MiLoG) implementierten Aufzeichnungs- und Haftungs-pflichten sollten zurückgeführt werden. Ferner sollten soziale Belange der Beschäftigten im Postwesen mit Blick auf die Einführung des MiLoG nicht weiter unverhältnismäßig stark geschützt werden.

- Unabhängige IT-Experten sollten in den Dialog mit Vertretern der Wirtschaft in der „Arbeitsgemeinschaft De-Mail“ eingebunden werden.
- Gemäß einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes besteht die Notwendigkeit für eine Durchführung einer Marktuntersuchung im Paketmarkt. In Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission sollten die für die Deutsche Post AG im Zuge der Übernahme der Pensionslasten durch den Bund entstandenen Vor- und Nachteile geprüft und gegebenenfalls eine steuerliche Überkompensation der Deutsche Post AG quantifiziert werden. Eine Überkompensation müsste zurückgefordert werden.

für die **Bundesnetzagentur** und das **Bundeskartellamt**:

- Die Zusammenarbeit zwischen beiden Behörden sollte unter Ausfüllung der gesetzlichen Regeln intensiviert werden. Dies beinhaltet unabhängig von der jeweils gewählten Verfahrensart einen Austausch und eine Verwertung von Informationen einschließlich personenbezogener Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, soweit dies zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erforderlich ist.
- Die Bundesnetzagentur sollte dem Marktbeherrscher, d. h. der Deutsche Post AG, Vorgaben über die Ausgestaltung der internen Rechnungslegung machen, um unmittelbar und permanent die internen, unbearbeiteten Daten des Marktbeherrschers zum Zwecke der Ex ante-Regulierung und der Missbrauchsaufsicht einsehen zu können. Hierfür bedarf es einer Einrichtung eines IT-Netzwerkes, mit dem eine datenschutzrechtskonforme Datenübertragung sichergestellt wird.
- Die Marktentwicklung bei elektronischen Postdienstleistungen und Hybridpost sollte weiter intensiv beobachtet werden. Abhängig von den Marktentwicklungen sollte gegebenenfalls Hybridpost als eigener sachlich relevanter Markt erfasst werden.

für die **Bundesnetzagentur** speziell zur **Ex ante-Regulierung**:

- Der lizenzierte Briefbereich in Deutschland ist nach Auffassung der Monopolkommission mit anderen europäischen Briefmärkten nicht vergleichbar. Anstelle daher den angemessenen Gewinnaufschlag auf Grundlage einer internationalen Vergleichsmarktbetrachtung zu ermitteln, sollte dieser wie in den Jahren vor der Novellierung der PEntgV am unternehmerischen Risiko ausgerichtet werden. Als Bestimmungsgröße für den Gewinnaufschlag ist das von den Kapitalgebern eingesetzte Kapital heranzuziehen. Die marktübliche Kapitalverzinsung könnte beispielsweise von der Bundesnetzagentur auf Basis von Kapitalmarktmodellen bestimmt werden.
- Entgelte der in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Deutsche Post AG aufgenommenen Teilleistungen sollten ex ante reguliert werden.
- Von der Erwägung, dass die Universaldienstlasten zukünftig nicht mehr als Bestandteil der neutralen Aufwendungen, sondern als Bestandteil der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung bewertet werden können, sollte Abstand genommen werden.
- Die Kostenprüfungen sollten auf Grundlage eines analytischen Kostenmodells ermit-

telt werden. Die konkrete Spezifikation des Kostenmodells sollte in Abstimmung mit Marktteilnehmern und Experten eruiert werden.

für die **Bundesnetzagentur** speziell zur **Marktaufsicht**:

- Bei Erlass der Price-Cap-Entscheidungen sollten die Nettokosten des Universaldienstes veröffentlicht werden.
- Entsprechend den Vorgaben der EU-Postdiensterrichtlinie sollten die Berichtspflicht um ausgewählte Merkmale erweitert und eine jährliche Qualitätsmessung von grenzüberschreitenden Universaldienstleistungen durch unabhängige Prüfer durchgeführt werden.
- Zur Feststellung des Reformbedarfes hinsichtlich des Universaldienstes sollte eine repräsentative Verbraucherbefragung durchgeführt werden. Befragungen von Postdienstleistern, Experten und Verbrauchern zur Angemessenheit geltender Universaldienstvorgaben sollten alle zwei Jahre durchgeführt werden.
- Die Marktuntersuchungen zum Briefbereich sollten um Erhebungen z. B. zu den einzelnen Briefdienstleistungen sowie zur regionalen Wettbewerbsentwicklung erweitert werden. An den in Auftrag gegebenen Marktuntersuchungen zu nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen und postnahen Beförderungsleistungen sollte sich die Bundesnetzagentur mittels ihrer Auskunftsbefugnisse bei der Datenerhebung beteiligen. Marktdaten zu inländischen und grenzüberschreitenden Paketsendungen sollten veröffentlicht werden. Ein Leitfaden zur Datenerhebung und -modellierung in Kooperation mit Postdienstleistern und Experten sollte erstellt werden.

für das **Bundeskartellamt** speziell zur **Marktaufsicht**:

- Eine Sektoruntersuchung zum Postsektor sollte eingeleitet werden.