

# DIE NOVELLIERUNG DES POSTGESETZES ANGEHEN – PAKET- BRANCHE FORDERT GLEICHBEHANDLUNG

## Bessere Marktregulierung durch die Postgesetz-Novelle

Die Novelle des Postgesetzes durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) ist im Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode vereinbart und seit einem Jahr (August 2019) angekündigt worden. Qualität und Kundenschutz sollen gesichert und der Markt neu reguliert werden. Die Neuregulierung ist nicht zuletzt deshalb notwendig, weil die bisherige Regulierungspraxis rechtswidrig ist: Das Bundesverwaltungsgericht hat am 27. Mai 2020 geurteilt<sup>1</sup>, dass die Erhöhung der Briefporti der Deutschen Post AG (DP AG) unwirksam ist.

Der Bundesverband Paket und Expresslogistik (BIEK) begrüßt die Reformabsicht und fordert mehr Wettbewerb durch faire Rahmenbedingungen.

## Die KEP-Branche

2019 wurden 3,65 Mrd. Kurier-, Express- und Paket-Sendungen (KEP-Sendungen) befördert und Umsätze von über 21 Mrd. Euro generiert.<sup>2</sup> Mittlerweile beschäftigt die KEP-Branche 244.600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und schafft jährlich rund 10.000 neue Jobs. Vor allem der boomende Online-Handel lässt weiter steigende Paketmengen erwarten. Damit ist – auch im Interesse einer nachhaltigen und zukunftsfesten Ausrichtung der Branche – der Umgang mit sich stetig weiterentwickelnden Anforderungen wie individuellen Kundenwünschen, emissionsreduzierenden Antriebstechnologien, nachhaltigen Zustellkonzepten und dem Fachkräftemangel verbunden. Um sicherzustellen, dass Dienstleister, die im Auftrag großer KEP-Unternehmen tätig sind, Sozial- und Arbeitsschutzstandards einhalten, haben der BIEK und seine Mitgliedsunternehmen im Jahr 2020 ein Gütesiegel (PQ KEP) für faire Arbeitsbedingungen eingeführt.

## Investitionen erfordern fairen Wettbewerb

Investitionen in Fahrzeuge, Anlagen, Innovationen und Personal müssen durch Einnahmen refinanzierbar sein.

Überhöhte Einnahmen durch Briefporti erlauben es der DP AG, ohne Rücksicht auf die Marktverhältnisse auch im Paketmarkt zu investieren.

Im Briefmarkt nimmt sie mit 85 % Marktanteil eine marktbeherrschende Stellung ein und genießt zudem diverse Privilegien.

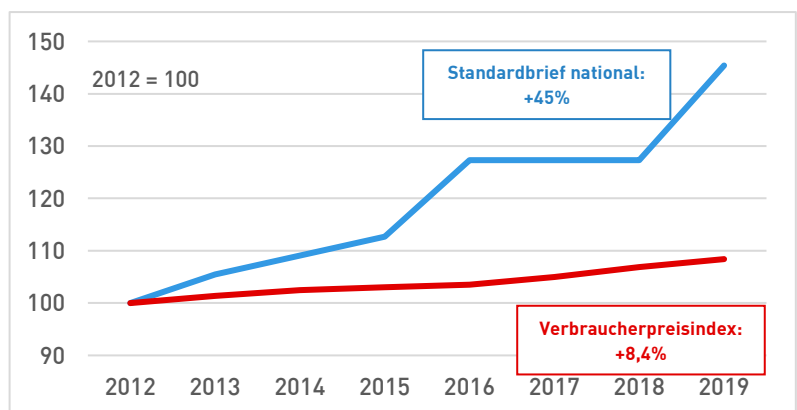


Abbildung 1: Entwicklung Porto Standardbrief national und Verbraucherpreisindex 2012 bis 2019 (in Prozent)

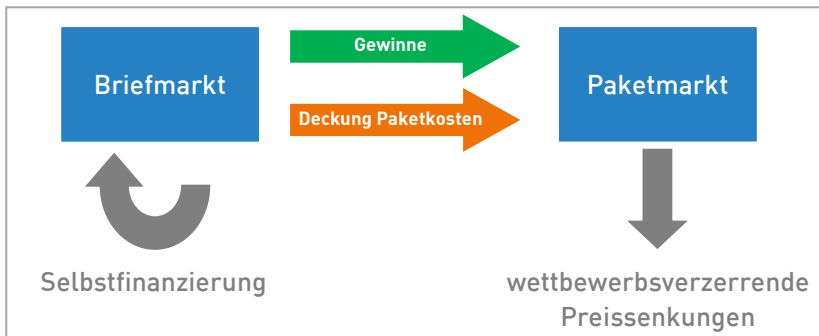
Quellen: destatis, Konjunkturindikatoren, Bundesnetzagentur

<sup>1</sup> BVerwG 6 C 1.19

<sup>2</sup> KE-CONSULT, KEP-Studie 2020

## Bundesverwaltungsgericht: Überhöhtes Briefporto verzerrt den Wettbewerb

Die Preise im Briefmarkt wurden in den letzten Jahren deutlich erhöht, während die allgemeinen Verbraucherpreise nur leicht stiegen (vgl. Abbildung 1). Zugleich war ein Wachstum des Sendungsvolumens im Paketmarkt zu verzeichnen, während die dortigen Erlöse je Sendung sanken. Hintergrund ist die Praxis der BNetzA, der DP AG bei der Festlegung der Briefporti hohe Gewinne zuzubilligen und ihr zudem zu erlauben, Kosten ihrer Paketprodukte im Universaldienst teilweise über die Briefporti zu finanzieren.



Das bedeutet für den Paketmarkt, auf dem die DP AG einen Marktanteil von ca. 45 % hat: Derzeit findet aufgrund der ungeeigneten Regulierung kein fairer Wettbewerb statt. Die DP AG kann den Wettbewerb auf dem Paketmarkt verzerren, indem sie die Paketpreise aus den Einnahmen des Briefportos quersubventioniert (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Quersubventionierung vom Brief- in den Paketmarkt

Quelle: eigene Darstellung

## Doppelte Belastung für Privatkunden und Kleinunternehmer

Vor allem Privatkunden und Kleinunternehmen tragen die Last der enormen Briefportoerhöhungen der DP AG. Denn sie sind gleich doppelt betroffen: Erstens zahlen sie den vollen Tarif für die von ihnen eingelieferten Briefsendungen, da sie aufgrund geringer Briefmengen keine Sonderkonditionen mit der DP AG aushandeln können. Zweitens werden sie dadurch belastet, dass Großkunden die Kostensteigerungen über erhöhte Produkt- und Dienstleistungspreise an den Verbraucher weitergeben.

8 % der Briefsendungen (rund 1 Mrd. Sendungen) werden von Privatkunden und Kleinunternehmen eingeliefert. Gleichzeitig ist diese Kundengruppe für 17 % der Umsätze im lizenzpflichtigen Bereich der DP AG verantwortlich. Daraus wird ersichtlich, wie viel höher die Belastung der Privatkunden und Kleinunternehmen tatsächlich ist.

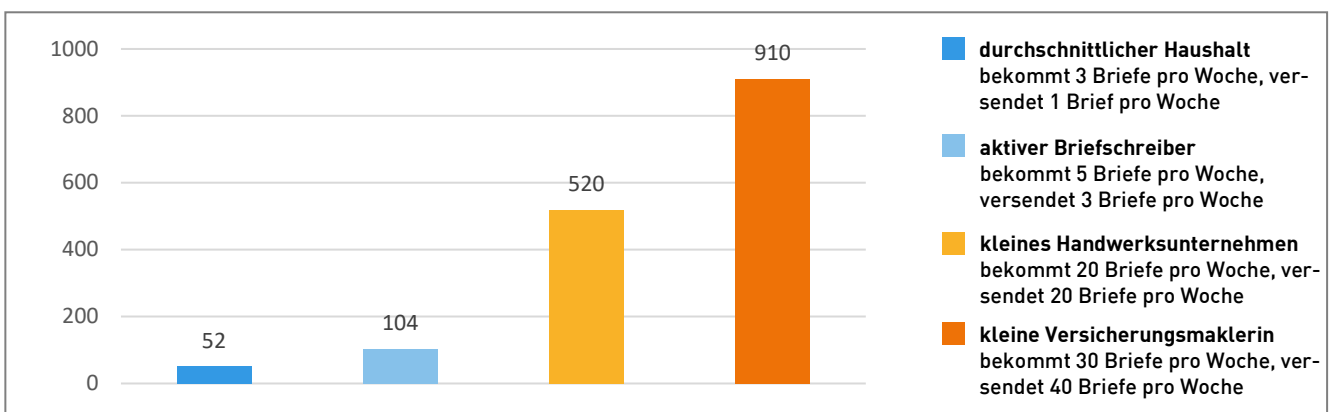


Abbildung 3: Jährliche Briefporto-Mehrkosten in Euro im Jahr 2019 (im Vergleich zu 2012)

Quelle: KE-CONSULT, Juli 2020

Der BIEK hat im Klageweg die Rechtmäßigkeit der Briefportoerhöhung überprüfen lassen. Das Bundesverwaltungsgericht war in seinem Urteil eindeutig:

1. Die Regelungen über die Gewinnzurechnung der DP AG, nach denen sich die BNetzA richten musste (Post-Entgeltregulierungsverordnung), sind unzulässig. Sie sind nicht vom Gesetzestext des Postgesetzes und der Reichweite der Verordnungsermächtigung gedeckt.
2. Die Gewinnzurechnung auf Basis der hohen Umsatzrenditen europäischer Ex-Monopolisten ist rechtswidrig.
3. Die Finanzierung von Paketkosten über das Briefporto verletzt die gesetzlichen Vorgaben der verursachungsgerechten Kostenzuordnung.

## Briefporti in Europa / EU-Recht

Die DP AG argumentiert, im Vergleich mit anderen europäischen Briefmärkten stelle das von ihr erhobene Porto für den Standardbrief ein „sehr günstiges Angebot“ dar. Sie bezieht dabei Inflation, Arbeitskosten und Kaufkraftunterschiede in die Betrachtung ein. Das greift allerdings viel zu kurz, weil weitere wichtige Unterschiede vernachlässigt werden. Mit steigenden Sendungsmengen entstehen für Briefdienste Größenvorteile in Bezug auf die Kosten der Zustellung. Hier liegt die DP AG klar im Vorteil: Durch die Beförderung von rund 40 Mio. Briefsendungen täglich hat sie im Vergleich stärker sinkende Durchschnittskosten.

Weitere kostensenkende Faktoren sind die vergleichsweise dichte Besiedlung und das engmaschige Straßennetz in Deutschland. Zustellgebiete können optimiert und eng zugeschnitten und Sendungen entsprechend zeit- und kosteneffizient zugestellt werden. Im Vergleich zu anderen, weniger dicht besiedelten Flächenländern schneidet Deutschland hier sehr gut ab.

Es wird deutlich: Der Vergleich mit anderen europäischen Briefpostunternehmen hinkt, denn die grundlegenden Bedingungen unterscheiden sich. Die Argumentation der DP AG ist nicht nur nach dem geltenden Gesetz fragwürdig, sondern auch für die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht relevant. Schließlich kann sich der Anspruch an die nationale Postversorgung in Deutschland nicht an der Situation in anderen Staaten orientieren, sondern sinnvollerweise an den hier herrschenden Gegebenheiten und Notwendigkeiten.

Das derzeitige deutsche Regulierungspraxis geltende Postgesetz verletzt zudem den geltenden EU-Rechtsrahmen („Postrichtlinie“).

## Briefporto jetzt senken

Die Last unzulässig erhöhter Briefporti tragen die Endverbraucher – die kleinen Unternehmen und Privatkunden. Das ist ungerecht und aus Wettbewerbsgründen nicht tragbar. Das Briefporto muss daher umgehend angepasst werden, wie vom BIEK im August 2020 bei der BNetzA beantragt. Denn es ist nicht zu rechtfertigen, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher ein nachweislich überhöhtes rechtswidriges Porto zahlen.

## Umfassende Postgesetz-Novelle unbedingt erforderlich – „Kleine Lösung“ ist keine Lösung!

Die wachsenden Monopolgewinne des marktbeherrschenden Unternehmens DP AG (20,5 % KfW/Bundesrepublik Deutschland / 79,5 % internationaler Streubesitz<sup>3</sup>) machen die dringend notwendige Anpassung des Regulierungsrahmens einmal mehr deutlich. **Eine umfassende Postgesetz-Novelle muss, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, noch in dieser Legislaturperiode kommen. Eine so genannte „kleine Lösung“ – also die nur punktuelle Anpassung des Postgesetzes – wäre keineswegs ausreichend und zielführend.**

<sup>3</sup> <https://www.dpdhl.com/de/investoren/aktie/aktionaersstruktur.html>

Der deutsche Paketmarkt wird von allen Wettbewerbern gemeinschaftlich, flächendeckend und qualitativ hochwertig realisiert. Gemeinsam garantieren sie verlässlich die Grundversorgung (Universaldienst) der Bevölkerung, von der Alm bis zur Hallig, in der Stadt und auf dem Land.

Die KEP-Branche legt selbstverständlich hohen Wert auf Kundenzufriedenheit. Zu deren Sicherstellung haben die Unternehmen bereits heute eigene Beschwerdemanagements. Die Fallzahlen sind ausgesprochen gering: Von 3,65 Mrd. Sendungen sind im Jahr 2019 weniger als 0,0002% (rund 7.150 Sendungen) bei der (BNetzA)<sup>4</sup> beanstandet worden. Dennoch begrüßen wir eine Teilnahme am Schlichtungsverfahren der BNetzA.

Nur wenn der Ex-Monopolist wirksam kontrolliert wird, ist ein fairer und intensiver Wettbewerb auf den Märkten möglich. Ein funktionierender Wettbewerb wiederum liegt eindeutig im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher: Wo Wettbewerb stattfindet, sind verbraucherfreundliche Dienstleistungen garantiert.

Die Paketbranche kam bislang vergleichsweise gut durch die Krise. Starke Zuwächse im Bereich des Onlinehandels (B2C) stehen Verlusten im B2B-Markt gegenüber (Automobil, Maschinenbau, Eventbranche). Die Halbjahreszahlen 2020 der DP AG<sup>5</sup> belegen, dass diese mit einem im zweiten Quartal gegenüber den Vorjahreszahlen um 7 % erhöhten Umsatz sogar gestärkt aus der Krise hervorgegangen ist.<sup>6</sup> Daher ist eine so genannte „coronabedingte Verschiebung“ des Gesetzgebungsverfahrens nicht zu rechtfertigen.

### Deshalb fordern wir

- dass die DP AG als marktbeherrschendes Unternehmen einer **strikten Trennung der Kosten und Gewinne zwischen dem Brief- und dem Paketmarkt** verpflichtet wird,
- dass dringend ein **klares Dumpingverbot** für Paketsendungen eingeführt wird, damit alle Paketdienstleister auf Basis der tatsächlichen Kosten im Rahmen eines echten Wettbewerbs arbeiten,
- dass der Briefmarkt strikt an **Porti mit wettbewerbsanalogem Preis** ausgerichtet wird,
- dass die **DP AG-Gewinnbemessung nach dem unternehmerischen Risiko** erfolgt,
- dass **keine Finanzierung von Paketkosten** über Briefporto nach Tragfähigkeit realisiert wird,
- dass es zudem für den Paketmarkt eine **wirkungsvolle Missbrauchsaufsicht durch die Bundesnetzagentur** geben soll.

<sup>4</sup> Jahresbericht der Bundesnetzagentur 2019, [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Jahresberichte/JB2019.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Jahresberichte/JB2019.pdf?__blob=publicationFile&v=6)

<sup>5</sup> Deutsche Post DHL Group – Halbjahresbericht 2020

<sup>6</sup> So teilte die Deutsche Post DHL Group am 07.08.2020 mit: „Deutsche Post DHL Group kommt bislang erfolgreich durch die Krise: Umsatz und operatives Ergebnis im zweiten Quartal deutlich gesteigert“, <https://www.dpdhl.com/de/presse/pressemitteilungen/2020/deutsche-post-dhl-group-konzernergebnisse-h1-2020.html>