

04.01.21

Mitteilung der Monopolkommission

Policy Brief zur Reform des Postgesetzes

Monopolkommission
Vorsitzender

Bonn, 10. Dezember 2020

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Reiner Haseloff

Sehr geehrter Herr Dr. Haseloff,

die Monopolkommission legt heute ihren fünften Policy Brief vor. In diesem befasst sie sich mit der anstehenden Novellierung des Postgesetzes.

Sie empfiehlt darin, das Postgesetz aus dem Jahr 1997 umfassend zu reformieren. Insbesondere sollte der Teilleistungszugang auf Warenpost, Zeitungen und Zeitschriften erweitert werden, um den Briefmarkt für Wettbewerber attraktiver zu machen. Die Monopolkommission bekräftigt zudem ihre Empfehlung, den Gewinnzuschlag als Teil der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung auf Basis einer Kapitalverzinsung zu ermitteln, wie dies bis zum Jahr 2015 der Fall war. Ich würde mich freuen, wenn die Ausführungen der Monopolkommission auf Ihr Interesse stoßen.

Mit freundlichen Grüßen
Prof. Jürgen Kühling

POLICY BRIEF

AUF EINEN BLICK

Das Postgesetz aus dem Jahr 1997 bedarf einer grundlegenden Reform. Die derzeitige Regulierung, die zulasten von Verbrauchern und Wettbewerbern die Deutsche Post AG bevorteilt, sollte nicht fortgeführt werden. Ziel einer Reform sollte es sein, die Entwicklungschancen, die sich derzeit im Briefmarkt bieten, durch eine wettbewerbsorientierte Regulierung zu unterstützen.

- Der Teilleistungszugang sollte auf Warenpost, Zeitungen und Zeitschriften ausgedehnt werden, um den Briefmarkt für Wettbewerber attraktiver zu machen.
- Der Gewinnzuschlag als Teil der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sollte wieder auf Basis einer Kapitalverzinsung ermittelt werden, wie dies auch in anderen Netzwirtschaften üblich ist. Das derzeitige Verfahren bescherte der Deutschen Post AG allein im Jahr 2019 einen zusätzlichen Gewinn von mindestens 150 Mio. EUR zulasten von Kunden und Wettbewerbern.

Drängende Reform des Postgesetzes – Jetzt liefern!

Die Monopolkommission spricht sich für eine Reform des Postgesetzes aus, die es ermöglicht, wettbewerbliche Chancen durch eine wettbewerbsorientierte Regulierung zu nutzen. Der existierende nicht öffentliche Referentenentwurf des

Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie bietet hierfür eine gute Basis.

Der Postsektor befindet sich in einem umfassenden strukturellen Wandel. Die Digitalisierung wird auf absehbare Zeit zu sinkenden Briefmengen führen, während die Sendungsmengen im Paketbereich zunehmen.¹ Beide Entwicklungen bergen neue Chancen für den Wettbewerb im Postsektor, insbesondere auf dem Markt für Briefdienstleistungen. In

diesem Bereich könnte der Wettbewerb in Zukunft davon profitieren, dass sogenannte Warenpost, also Briefe, die kleine Produkte enthalten, für den Onlinehandel als günstige Alternative zum Paket an Bedeutung gewinnt. Damit eröffnet sich für Briefdienstleister ein Weg, über den sie in Zukunft direkt am Wachstum des Onlinehandels partizipieren können. Eine weitere Chance für den Wettbewerb auf dem Markt für Briefdienstleistungen besteht darin, dass Zeitungsverlage bestrebt sind, bei stetig abnehmenden Sendungsmengen die Auslastung ihrer Zustellnetze sicherzustellen. Dieser Konsolidierungsdruck erhöht die Attraktivität von Kooperationen zwischen Briefdienstleistern und Zeitungsverlagen und birgt die Chance, dass aus solchen Kooperationen leistungsfähige Wettbewerber hervorgehen.

Es gilt, diese Chancen für die Entstehung von funktionsfähigem Wettbewerb auf den Briefmärkten mit einer den neuen Gegebenheiten angepassten Regulierung zu fördern. Das geltende Postgesetz aus dem Jahr 1997 ist dafür, wie die bisherige Entwicklung des Wettbewerbs auf den Briefmärkten zeigt, wenig geeignet.²

Eine Reform des Postgesetzes wurde bereits in dem Koalitionsvertrag der aktuellen Legislaturperiode vereinbart.³ Darauf basierend hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im August 2019 ein Eckpunktepapier veröffentlicht, in dem die Ausgestaltung eines neuen Postgesetzes skizziert wurde.⁴ Seit Herbst 2020 berichten mehrere Medien, dass ein weitgehend ausformulierter Referentenentwurf existiert, der viele Mängel des aktuellen Postgesetzes behebt.⁵ Dieser Entwurf ist derzeit im Umlauf und liegt auch der Monopolkommission vor.

Der Entwurf adressiert aus Sicht der Monopolkommission viele wichtige offene Wettbewerbsfragen. Er sollte noch in der aktuellen Legislaturperiode in eine Novellierung des Postgesetzes münden. Dies gilt insbesondere, da sich voraussichtlich die strukturellen Veränderungen, wie das Sendungsmengenwachstum im Bereich Warenpost und der Konsolidierungsdruck in den Zustellnetzen durch die Covid-19-Pandemie weiter beschleunigen werden.

Wettbewerb im Briefbereich durch Erweiterung des Teilleistungszugangs fördern

Eine der zentralen im Referentenentwurf enthaltenen Neuerungen ist die Erweiterung des Teilleistungszugangs. Ein Teilleistungszugang ermöglicht es Wettbewerbern, auf das Zustellnetz der Deutschen Post AG zuzugreifen. Dies ist insofern von großer Bedeutung, als dass die Deutsche Post AG der einzige Briefdienstleister ist, der über ein deutschlandweit flächendeckendes Zustellnetz verfügt.



TEILLEISTUNGSZUGANG

- Ein Teilleistungszugang ermöglicht es Wettbewerbern, auf das Zustellnetz der Deutschen Post AG zuzugreifen.
- Die Unternehmen erhalten z. B. einen Rabatt auf das Standardporto, wenn sie Briefe nach Postleitzahl sortiert in einem Briefzentrum der Deutschen Post AG einliefern. Findet die Einlieferung der Briefe in dem Briefzentrum statt, dass sich in der Nähe der Briefempfänger befindet, wird ein zusätzlicher Rabatt gewährt.
- Derzeit ist die Deutsche Post AG lediglich verpflichtet, einen Teilleistungszugang für Briefsendungen bis 1.000 g anzubieten.
- 2019 wurde bei 65 Prozent aller Briefsendungen bis 1.000 g in Deutschland ein Teilleistungszugang der Deutschen Post AG genutzt.⁶

Eine potenziell wettbewerbsbeschränkende Restriktion des Teilleistungszugangs besteht im derzeit geltenden Postgesetz darin, dass dieser von der Deutschen Post AG nur für Briefsendungen bis 1.000 g angeboten werden muss. Damit sind insbesondere Teilleistungszugänge im Bereich der eingangs erwähnten Warenpost ausgenommen. Dies stellt Wettbewerber vor erhebliche Herausforderungen. Eine deutschlandweite Zustellung können diese in den von ihnen nicht erschlossenen Gebieten derzeit nur gewährleisten, indem sie (1) auf das Angebot von Paketdiensten zurückgreifen oder (2) das Warenpostangebot der Deutschen Post AG nutzen und

hierfür Endkundenpreise zahlen. Durch diesen Wettbewerbsnachteil wird es ohne eine Gesetzesänderung vor allem die Deutsche Post AG sein, die von zunehmenden Sendungsmengen im Bereich der Warenpost profitiert. Eine Erweiterung der Zugangsverpflichtung auf Warenpost bis 2.000 g ist daher zu empfehlen.

Ebenfalls zu begrüßen ist die im Referentenentwurf enthaltene Erweiterung der Zugangsverpflichtung auf die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften. Ein solcher Teilleistungszugang bei der Deutschen Post AG würde es Briefdienstleistern und Verlagen erleichtern, bei Kooperationen die Synergien in ihren Zustellnetzen zu nutzen. Bisher bietet die Deutsche Post AG im Rahmen ihres Pressepost-Angebotes lediglich einen Großkundenzugang an, bei dem die Rabattierung abhängig von der regelmäßig eingelieferten Menge pro Zeitungstitel ist und keine Rabatte für bestimmte Vorleistungen wie z. B. die Anlieferung am Zielverteilzentrum vorgesehen sind.⁷ Ein solches Angebot ist mit einem Teilleistungszugang nicht vergleichbar. **Da Verlage bereits in der Vergangenheit eine bedeutende Rolle auf dem Briefmarkt eingenommen haben⁸ und zu erwarten ist, dass sie auch in Zukunft wichtige Akteure auf dem Markt sein werden, begrüßt die Monopolkommission die im Referentenentwurf enthaltene Erweiterung der Zugangsverpflichtung, die Kooperationen zwischen Briefdienstleistern und Verlagen unterstützten würde.**

Neben der Erweiterung der Zugangsverpflichtungen adressiert der Referentenentwurf auch andere Mängel, die von der Monopolkommission seit Jahren angemahnt werden. Positiv zu nennen ist z. B. die Einführung der Preis-Kosten-Schere als Tatbestand im Rahmen der besonderen Missbrauchsaufsicht.⁹ Das Fehlen dieses Tatbestandes erschwert insbesondere die Beaufsichtigung von Tochterunternehmen der Deutschen Post AG, die ebenfalls den Teilleistungszugang der Deutschen Post AG im Briefbereich nutzen. Dies birgt die Gefahr, dass diese Unternehmen Dienstleistungen zu Preisen anbieten können, die für effiziente Wettbewerber nicht wirtschaftlich sind. Ebenfalls positiv zu bewerten ist die Abschaffung der Lizenzpflicht für Briefdienstleister, die derzeit eine unnötige Markteintrittsschranke darstellt.¹⁰ Zu begrüßen ist auch, dass im Referentenentwurf eine Abschöpfung des wirtschaftlichen Vorteils vorgesehen ist, der durch missbräuchliches Verhalten erlangt wurde.¹¹

Bei der Ermittlung des Gewinnzuschlags zu allgemein anerkanntem Verfahren zurückkehren

Kritisch bewertet die Monopolkommission die Vorgaben zur Ermittlung des Gewinnzuschlags im Rahmen der Entgeltregulierung für Postdienstleistungen, wie sie seit 2015 in der Postentgeltregulierungs-Verordnung (PEntgV) geregelt sind und künftig in das Postgesetz übernommen werden sollen.

Die PEntgV regelt unter anderem, wie die sogenannten Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ermittelt werden. Diese sind der zentrale Maßstab in der gesamten Postentgeltregulierung. Sie bilden die Basis des sogenannten Maßgrößenverfahrens, auf dessen Grundlage die Endverbraucherpreise der Deutschen Post AG für Briefdienstleistungen festgelegt werden und sie bilden die Basis für die Prüfung von Preisen in Postmärkten, die ex post reguliert werden. Hierzu zählen bspw. die Preise für Privatkundenpakete und die Preise für die Inanspruchnahme eines Teilleistungszugangs.

Bestandteil der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ist ein angemessener Gewinnzuschlag. Der Gewinnzuschlag wurde bis zum Jahr 2015 ermittelt, indem das eingesetzte Kapital mit einem marktüblichen Kapitalkostensatz verzinst wurde. Diese allgemein anerkannte Methodik, die sich auch in anderen Netzwirtschaften bewährt hat, wurde im Jahr 2016 aufgegeben und mittels einer Änderung der PEntgV durch ein neues Verfahren ersetzt. Das neue Verfahren basiert nicht mehr auf einer Kapitalverzinsung, sondern auf einer maximal zulässigen Umsatzrendite für regulierte Produkte. Die Höhe der Umsatzrendite wird gemäß PEntgV über eine sogenannte Vergleichsmarktbetrachtung ermittelt. In der Praxis heißt dies, dass der Gewinnzuschlag auf Basis einer Umsatzrendite berechnet wird, die dem gewichteten Durchschnitt der Umsatzrenditen ausgewählter anderer europäischer Postdienstleister entspricht.

Bereits in den vergangenen beiden Sektorgutachten zum Postmarkt hat die Monopolkommission deutlich gemacht, dass sie eine anhand einer Vergleichsmarktbetrachtung ermittelte Umsatzrendite nicht für eine geeignete Grundlage zur Berechnung des Gewinnzuschlags hält.¹² Bei diesem Verfahren werden Renditen von Postunternehmen übernommen, die auf ihrem jeweiligen nationalen Markt über

erhebliche Marktmacht verfügen und die unterschiedlich strengen nationalen Regulierungsregimen unterliegen.¹³

Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Preise der Deutschen Post AG nach den aktuell geltenden Vorgaben zur Ermittlung des Gewinnzuschlags spürbar höher liegen, als dies nach den bis zum Jahr 2015 geltenden Vorgaben zur Ermittlung des Gewinnzuschlags der Fall wäre. **Dieser Preisunterschied führte im Bereich Briefkommunikation allein im Jahr 2019 zu einem zusätzlichen Gewinn von mindestens 150 Mio. EUR für die Deutsche Post AG.**



SCHÄTZUNG: 150 MIO. EUR ZUSÄTZLICHER GEWINN IN 2019 FÜR DEUTSCHE POST AG

- Im Jahr 2019 machte die Deutsche Post AG im Bereich Briefkommunikation einen Umsatz von 5,287 Mrd. EUR.¹⁴ Die zulässige Umsatzrendite betrug 7,61%.¹⁵ Hieraus ergibt sich ein Gewinn vor Steuern in diesem Bereich von 402 Mio. EUR.
- Das Vermögen der Deutschen Post AG im Segment Post & Paket im Jahr 2019 betrug 5,949 Mrd. EUR.¹⁶ Die Monopolkommission schätzt, dass das Vermögen in diesem Segment zu mindestens 50% den Bereichen Paket und Dialogmarketing zugeordnet werden kann, sodass höchstens 50% des Vermögens dem Bereich Briefkommunikation zuzuordnen sind. Unter Zugrundelegung einer Kapitalverzinsung von 8,5% gemäß der bis 2015 gültigen Maßgrößenentscheidung¹⁷ ergibt sich ein hypothetischer Gewinn von 252 Mio. EUR.
- Der Vergleich der beiden Gewinne ergibt, dass die Deutsche Post AG allein im Jahr 2019 einen zusätzlichen Gewinn vor Steuern von mindestens 150 Mio. EUR erzielt hat.

Ziel einer sachgerechten Preisregulierung sollte es sein, dass die Höhe der Preise der Deutschen Post AG einem Niveau entspricht, das sich bei funktionierendem Wettbewerb herausbilden würde. **Ein höheres Preisniveau geht**

nicht nur zulasten der Postkunden, die höhere Preise zahlen als unter Wettbewerbsbedingungen, sondern verstärkt auch die Gefahr, dass der zusätzlich erlangte Gewinn zur Quersubventionierung von Produkten in potenziell wettbewerblichen Märkten genutzt wird.

Die Gestaltung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ist aktuell vor allem deshalb von Brisanz, weil das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in seinem Urteil vom 27. Mai 2020¹⁸ festgestellt hat, dass ein Verfahren, bei dem eine Vergleichsbetrachtung von Umsatzrenditen bei der Ermittlung des Gewinnzuschlags zugrunde gelegt wird, nicht mit dem Postgesetz vereinbar ist.¹⁹ Damit ist ein Widerspruch zwischen geltendem Postgesetz und geltender PEntgV höchstrichterlich festgestellt. Die Bundesregierung plant, diesen Widerspruch durch eine auf diesen Punkt begrenzte Anpassung des Postgesetzes an die geltende PEntgV aufzulösen.²⁰ Die Monopolkommission hält dies nicht für zielführend. Stattdessen sollte der Gewinnzuschlag, wie vor der Änderung 2015, wieder auf der Grundlage einer Kapitalverzinsung mit einem marktüblichen Kapitalkostensatz ermittelt werden und nicht auf Grundlage der Umsatzrenditen anderer marktmächtiger europäischer Postdienstleister.

Aus Sicht der Monopolkommission ist demnach entscheidend, dass eine Reform nicht die Gestaltung der Entgeltregulierung zugunsten der Deutschen Post AG zum Ziel hat, sondern dass diese Reform dem Wettbewerb neue Impulse gibt.

¹ Bitkom, Bitkom Digital Office Index 2020, 14.10.2020, www.bitkom.org/sites/default/files/2020-10/201012_studienbericht_doi-2020_v11_final-1.pdf, abgerufen am 21. Oktober 2020; Welt, Deutschlands Innenstädte sterben – und Peter Altmaier gründet einen Runden Tisch, 21. Oktober 2020, www.welt.de/finanzen/immobilien/article218262412/Fuersterbende-Innenstaedte-hat-Altmaier-Digitalisierungstipps.html, abgerufen am 21. Oktober 2020.

² Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), Die Novelle des Postgesetzes: Neue Chancen für den Wettbewerb, 2020, Tz. 1 ff.

³ CDU, CSU und SPD, Koalitionsvertrag, Ein neuer Aufbruch für Europa - Eine neue Dynamik für Deutschland - Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 12. März 2018, Rz. 2780 ff., www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf, abgerufen am 25. September 2020.

⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes, 1. August 2019, www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-fuer-eine-novelle-des-postgesetzes.pdf, abgerufen am 25. September 2020.

⁵ Frankfurter Allgemeine Zeitung, Harter Kampf um die Briefe, 11. September 2020, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/postgesetz-harter-kampf-um-die-briefe-16948941.html>, abgerufen am 21. Oktober 2020.

⁶ Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, Bonn, November 2019, S. 10, S. 22,

⁷ Deutsche Post AG, Presse Distribution: damit Sie bei Ihren Lesern gut ankommen, https://www.deutschepost.de/content/dam/dpag/images/P_p/Pressedistribution/downloads/dp-prd-produktbroschuere-012020.pdf.

⁸ Pin Mail, Unternehmensentwicklung der PIN AG, www.pin-ag.de/firmengeschichte, abgerufen am 25. September 2020; CITIPOST GmbH, Wir über uns, <https://hannover.citipost.de/unternehmen/wir-ueber-uns/>, abgerufen am 21. Oktober 2020.

⁹ Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), Privilegien abbauen, Regulierung effektiv gestalten! (Sondergutachten 79), 2018, Tz. 232.

¹⁰ Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), Die Novelle des Postgesetzes: Neue Chancen für den Wettbewerb, 2020, Tz. 241

¹¹ Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), Die Novelle des Postgesetzes: Neue Chancen für den Wettbewerb, 2020, Tz. 245.

¹² Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), Die Novelle des Postgesetzes: Neue Chancen für den Wettbewerb, 2020, Tz. 77, ff.; Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), Post 2017: Privilegien abbauen, Regulierung effektiv gestalten! (Sondergutachten 79), 2018, Tz. 115 ff.

¹³ Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), Die Novelle des Postgesetzes: Neue Chancen für den Wettbewerb, 2020, Tz. 77, ff.; Mono-

polkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), Post 2017: Privilegien abbauen, Regulierung effektiv gestalten! (Sondergutachten 79), 2018, Tz. 115 ff.

¹⁴ Deutsche Post DHL Group, IR Statbook Q3 2020, <https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/de/media-center/investors/documents/statbooks/2020/DPDHL-Statbook-Q3-2020.xlsx>, abgerufen am 11. November 2020, S. 7.

¹⁵ Bundesnetzagentur, Beschluss vom 3. Juni 2019, BK5-18/003, S. 89.

¹⁶ Deutsche Post DHL Group, 2019 Geschäftsjahr, <https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/de/media-center/investors/documents/geschaeftsberichte/DPDHL-Geschaeftsbericht-2019.pdf>, abgerufen am 11. November 2020, S. 108.

¹⁷ Bundesnetzagentur, Beschluss vom 14. November 2013, BK5b-13/001, S. 19.

¹⁸ BVerwG, Urteil vom 27. Mai 2020, 6 C 1.19, www.bverwg.de/270520U6C1.19.0, abgerufen am 30. September 2020.

¹⁹ BVerwG, Urteil vom 27. Mai 2020, 6 C 1.19, Rz. 59 f., www.bverwg.de/270520U6C1.19.0, abgerufen am 30. September 2020.

²⁰ Welt, Werden Briefe bald billiger? Porto auf dem Prüfstand, 27.09.2020, <https://www.welt.de/wirtschaft/article216663132/Briefporto-Bundesnetzagentur-prueft-80-Cent-der-Post.html>, abgerufen am 21. Oktober 2020; Frankfurter Allgemeine Zeitung, Gesetzesänderung soll die Preisgestaltung der Deutschen Post stützen, 12. Oktober 2020, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/briefporto-16998563.html>, abgerufen am 21. Oktober 2020.

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. Die Monopolkommission besteht aus fünf Mitgliedern, die auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen werden. Vorsitzender der Monopolkommission ist Prof. Dr. Jürgen Kühling.

KONTAKT

Monopolkommission
Kurt-Schumacher-Str. 8 · 53113 Bonn
vorsitzender@monopolkommission.de
www.monopolkommission.de

➔ Abonnieren Sie den Policy Brief bequem über unseren Mail-Newsletter:
www.monopolkommission.de/newsletter