

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Tätigkeitsbericht Post 2020/2021 der Bundesnetzagentur

und

12. Sektorgutachten „Post 2021: Wettbewerb mit neuem Schwung!“ der Monopolkommission

– Drucksache 20/1622 –

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Vorbemerkung	3
2 Stellungnahme	4
2.1 Markt- und Wettbewerbsentwicklung	4
2.1.1 Postmärkte insgesamt	4
2.1.2 Briefmarkt	5
2.1.3 Kurier-, Express- und Paketmärkte (KEP)	5
2.1.4 „Kleine Postgesetz-Novelle“	6
2.2 Vorschläge der Monopolkommission für eine PostG-Novelle.....	7
2.3 Übertragung von Marktmacht aus vorgelagerten oder benachbarten Märkten auf den Paketmarkt	9
2.4 Universaldienst und Verbraucherschutz.....	10

Abkürzungen

BKartA	Bundeskartellamt
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BnetzA	Bundesnetzagentur
DPAG	Deutsche Post AG
EUR	Euro
GG	Grundgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
KEP	Kurier-, Express- und Paketdienste
KoaV	Koalitionsvertrag
PentgV	Post-Entgeltregulierungsverordnung
PostG	Postgesetz
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung
TKG	Telekommunikationsgesetz

1 Vorbemerkung

1. Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat im Dezember 2021 gemäß § 47 Absatz 1 Postgesetz (PostG) ihren Tätigkeitsbericht zu dem Aufgabengebiet Post¹ veröffentlicht. Gleichzeitig ist gemäß § 44 PostG in Verbindung mit § 195 Absatz 2, 3 Telekommunikationsgesetz (TKG) das Sektorgutachten der Monopolkommission zur Wettbewerbsentwicklung im Postsektor² vorgelegt worden.
2. Die BNetzA berichtet dem Bundestag und dem Bundesrat alle zwei Jahre über ihre Tätigkeit sowie über die Lage und Entwicklung auf dem Gebiet des Postwesens. Dabei nimmt sie auch zu der Frage Stellung, ob sich eine Änderung der Festlegung, welche Postdienstleistungen als Universaldienstleistungen gelten, empfiehlt.
3. In dem Sektorgutachten beurteilt die Monopolkommission den Stand und die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs und nimmt zu der Frage Stellung, ob nachhaltig wettbewerbsorientierte Postmärkte in Deutschland bestehen. Sie würdigt die Anwendung der Vorschriften des PostG über die Regulierung und die Wettbewerbsaufsicht im Bereich Post, macht Vorschläge zur Postgesetznovelle und nimmt zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen Stellung.
4. Die Bundesregierung nimmt gemäß § 47 Absatz 1 Satz 3 PostG zu dem Tätigkeitsbericht der BNetzA sowie gemäß § 44 PostG in Verbindung mit § 195 Absatz 3 Satz 4 TKG zu dem Sektorgutachten der Monopolkommission gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes Stellung.

¹ https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Taetigkeitsberichte/2021/Post2020.pdf?__blob=publicationFile&v=5

² https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/12sg_post_volltext.pdf

2 Stellungnahme

5. Deutschland verfügt nach Auffassung der Bundesregierung über einen sehr leistungsstarken und international wettbewerbsfähigen Postmarkt. Die Postdienstleister haben erheblich dazu beigetragen, dass Deutschland ohne Versorgungsengpässe die Corona-Pandemie bewältigt hat. Der Brief- und vor allem der Paketsektor haben sich als hochleistungsfähige Infrastruktur für verlässliche Kommunikation und rasche Versorgung mit Produkten erwiesen – für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie für Unternehmen.
6. Zwei Entwicklungen haben derzeit transformative Wirkung auf das Postwesen: Digitalisierung und Nachhaltigkeit. Die Digitalisierung führt tendenziell zu absinkenden Briefmengen, während der Online-Handel Wachstumsperspektiven für Postdienstleister eröffnet. Aufgabe der Bundesregierung ist es, den auf Digitalisierung und Streben nach Klimaneutralität basierenden Transformationsprozess zu gestalten und zu moderieren. Richtschnur ist der Infrastrukturgewährleistungsauftrag aus Artikel 87f Absatz 1 Grundgesetz (GG): Der Bund gewährleistet im Bereich des Postwesens flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen.
7. Was angemessen und ausreichend ist, unterliegt einem stetigen Wandel. Die Bundesregierung stellt fest, dass sich die postalischen Bedürfnisse seit der Liberalisierung der Postmärkte erheblich geändert haben. Die postalische Grundversorgung – der sog. Universaldienst – soll sich deshalb stärker an den Bedürfnissen einer zunehmend digitalen Gesellschaft orientieren.
8. Im internationalen Vergleich halten sich die Briefmengen in Deutschland auf einem hohen Niveau und es gibt Raum für Wettbewerb – insbesondere im Geschäftskundenbereich. Der Paketmarkt ist dynamisch, die Anbieter erweisen sich als sehr wettbewerbsfähig. Die Bundesregierung hält an der Auffassung fest, dass fairer Wettbewerb zu innovativen Produkten und angemessenen Preisen auf den Postmärkten führt.
9. In der Postbranche waren laut BNetzA im Jahr 2020 insgesamt 402.510 Beschäftigte tätig (221.388 Beschäftigte bei der Deutsche Post Gruppe, 181.122 Beschäftigte bei den Wettbewerbern). Die Branche bietet Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit unterschiedlichen Qualifikationen. Der Bundesregierung ist es wichtig, dass auch in der Postbranche gute und faire Arbeitsbedingungen sichergestellt werden.
10. Im Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode (KoaV) ist vereinbart, das PostG zu novellieren und dabei sozial-ökologische Standards weiterzuentwickeln und den fairen Wettbewerb zu stärken. Die Bundesregierung beabsichtigt, im Jahr 2023 einen Gesetzentwurf zur Novelle des PostG in den Bundestag einzubringen.

2.1 Markt- und Wettbewerbsentwicklung

11. Der Tätigkeitsbericht Post 2020/2021 der BNetzA (Tätigkeitsbericht) und das Sektorgutachten „Post 2021: Wettbewerb mit neuem Schwung!“ der Monopolkommission (Sektorgutachten) geben einen guten Überblick zu den Entwicklungen auf den Postmärkten (2.1.1) insgesamt sowie auf den Brief- (2.1.2) und Kurier-, Express- und Paket (KEP)-Märkten (2.1.3). Des Weiteren enthält das Sektorgutachten eine Bewertung der Änderung des PostG aus dem Jahr 2021 und ihrer Auswirkungen auf die Postmärkte (2.1.4).

2.1.1 Postmärkte insgesamt

12. Die Bundesregierung teilt die Einschätzungen der BNetzA und der Monopolkommission, dass die Digitalisierung zu für das Postwesen gegenläufigen Entwicklungen führt. Die Bedürfnisse einer zunehmend digitalen Gesellschaft führen zu einer ansteigenden Bedeutung digitaler Nachrichtenformate, die eine Kommunikation in Echtzeit ermöglichen. Briefe werden für zeitkritische Kommunikation tendenziell nicht mehr gewählt und durch elektronische Kommunikationsformen ersetzt. Die Monopolkommission geht davon aus, dass die Fortentwicklung der digitalen Verwaltung Sendungsmengengerückgänge im Briefbereich weiter beschleunigen wird.

13. Gleichzeitig, auch hier stimmt die Bundesregierung der Analyse von BNetzA und Monopolkommission zu, steigert der anwachsende Online-Handel die Bedeutung der postalischen Beförderung bestellter Produkte zum Empfänger. Auch die Unternehmen sehen hier Wachstumspotenziale.

14. Insgesamt entwickeln sich die Märkte des Postwesens im Berichtszeitraum weiterhin positiv. In 2020 wurde auf den Postmärkten ein Gesamtumsatz i.H.v. 30,5 Mrd. EUR erzielt (2019: 27,6 Mrd. EUR).

2.1.2 Briefmarkt

15. Nach Einschätzung der BNetzA hatte sich insbesondere die allgemeine wirtschaftliche Lage im ersten Jahr der Pandemie spürbar auf den Briefbereich ausgewirkt.

16. Aufgrund des pandemiebedingten wirtschaftlichen Abschwungs haben Briefdienstleister im Jahr 2020 mit 12,4 Mrd. Sendungen insgesamt 8,9 Prozent weniger Briefe befördert als im Vorjahr (2019: ca. 13,6 Mrd. Stück). Ausschlaggebend seien vor allem Rückgänge im Segment der Werbesendungen gewesen.

17. Die Umsätze im Briefbereich seien im Jahr 2020 dagegen nur leicht zurückgegangen (8,08 Mrd. EUR, minus 0,8 Prozent gegenüber 2019), da der Mengenrückgang zum Teil durch die Portoerhöhung der Deutschen Post AG (DPAG) zum 1. Juli 2019 ausgeglichen wurde.

18. Die Wettbewerbsverhältnisse im Briefbereich blieben nach Feststellung der BNetzA von den Mengen- und Umsatzrückgängen nahezu unberührt. Die DPAG blieb im Berichtszeitraum marktbeherrschender Anbieter im allgemeinen Briefmarkt. Ihr Marktanteil betrug im Jahr 2020 umsatzbezogen gut 85 Prozent.

19. Auch die Monopolkommission weist in ihrem Sektorgutachten auf die marktbeherrschende Stellung der DPAG im Briefbereich hin. Dies betrifft sowohl das Geschäftskunden- als auch das Privatkundensegment. Im wirtschaftlich besonders relevanten Geschäftskundensegment habe die DPAG zusammen mit ihren Tochterunternehmen 83,2 Prozent aller Umsätze auf sich vereinen können. Diese Sendungen werden – anders als Sendungen für Privat- und Kleinversender – zu einem durch insbesondere Teilleistungs- und Mengenrabatte reduzierten Porto befördert.

20. Maßgeblich für die starke Stellung der DPAG sei das deutschlandweite Zustellnetz für Briefe. Trotz Kooperationen konnten die Wettbewerber bisher kein flächendeckendes Zustellnetz aufbauen. Die Wettbewerber hätten im Jahr 2020 rund 1,8 Mrd. Briefsendungen selbst oder über Kooperationspartner zugestellt. Rund 1,2 Mrd. Briefsendungen seien unter Nutzung des Teilleistungszugangs der DPAG befördert worden. Dies zeige deutlich die hohe Bedeutung des Zugangs zu diesem Zustellnetz.

21. Insgesamt sei nicht erkennbar, dass der Wettbewerb im Briefbereich funktionsfähig sei oder sich positiv entwickeln würde. Entwicklungschancen im Briefmarkt müssten daher durch eine wettbewerbsorientierte Regulierung unterstützt werden.

22. Die Monopolkommission weist auf die steigende Bedeutung von Sendungen hin, die kleine, günstige Artikel enthalten, sog. Warensendungen. Diese würden national, aber auch grenzüberschreitend versandt. Auch in diesem Bereich sei die DPAG aufgrund des deutschlandweiten Briefnetzes derzeit der wichtigste Anbieter. Als Paketdienstleister sei in diesem Segment nur Amazon aktiv. Andere Paketdienstleister hätten kein gesondertes Angebot für Warensendungen. Daneben seien in diesem Bereich weitere Unternehmen insbesondere aus dem Briefbereich tätig. Diese seien jedoch aufgrund des fehlenden deutschlandweiten Zustellnetzes nur eingeschränkt konkurrenzfähig. Aufgrund dieser Ausgangslage geht die Monopolkommission davon aus, dass die DPAG in dem neuen wachsenden Segment der Warensendungen ihre starke Position behalten wird.

23. Der Teilleistungszugang für Briefe sollte nach Auffassung der Monopolkommission daher auf Warensendungen bis 2.000 Gramm und auf Pressepost erweitert werden, um im derzeit im Entstehen befindlichen Markt für Warensendungen Chancen für den Wettbewerb zu erhalten und den Wettbewerb auf dem Markt für Pressepost zu beleben.

24. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass der Wettbewerb auf den Briefmärkten insgesamt weiterhin einer sektorspezifischen Regulierung bedarf. Im Zuge der Postgesetz-Novelle wird die Bundesregierung u.a. prüfen, wie Wachstumschancen und Wettbewerbspotenziale im Segment der Warensendungen durch flankierende gesetzliche Maßnahmen gehoben werden können.

2.1.3 Kurier-, Express- und Paketmärkte (KEP)

25. Im Bereich der KEP-Dienste bestand im Berichtszeitraum nach Auffassung der Monopolkommission eine weiterhin dynamische Marktentwicklung. Das Paketsegment habe dabei die größte wirtschaftliche Bedeutung. Die pandemiebedingten Einschränkungen führten insbesondere zu einem deutlich höheren Paketaufkommen (3,5 Mrd. Stück im Jahr 2020, plus 14 Prozent; Umsätze von 12,2 Mrd. EUR auf 14,7 Mrd. EUR, plus 20,5 Prozent).

26. Der Mengenanteil der DPAG (Marke DHL) lag laut der Monopolkommission auf den gesamten Paketbereich bezogen bei über 40 Prozent, bei den anderen Marktteilnehmern jeweils zwischen 5 und 15 Prozent. Amazon habe – wie von BNetzA festgestellt – 2020 erstmals den Korridor von 5 bis 15 Prozent erreicht.

27. Bei den KEP-Dienstleistungen bewertet die Monopolkommission den Wettbewerb als überwiegend funktionsfähig. Neben der DPAG sind fünf weitere große Unternehmen (Amazon, DPD, GLS, Hermes, UPS) auf den KEP-Märkten aktiv.

28. Nach Angaben der Monopolkommission entfallen 93 Prozent der inländischen Sendungsmenge auf den Bereich der Geschäftskunden, d.h. auf die Zustellung von gewerblich veranlassten Paketen an gewerbliche (Business-to-Business) und private (Business-to-Consumer) Empfängerinnen und Empfänger. Der Anteil an von Privatkundinnen und Privatkunden verschickter Pakete liege lediglich bei sieben Prozent der Gesamtsendungsmenge. Auf dem Privatkundenmarkt sei der Wettbewerb nur eingeschränkt funktionsfähig. Laut BNetzA hatte die DPAG in 2019 hier einen Marktanteil von über 70 Prozent und verfügt über eine marktbeherrschende Stellung. Die Monopolkommission vermutet, dass diese marktmächtige Position im Privatkundenmarkt auf die Befreiung von der Umsatzsteuer und damit der Möglichkeit der Dienstleistungsbereitstellung zu niedrigeren Preisen zurückzuführen sei.

29. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass sich der Wettbewerb im Business-to-Consumer-Bereich in den vergangenen Jahren dynamisch entwickelt hat. Die Bundesregierung wird im Rahmen der Novelle des PostG prüfen, wie fairer Wettbewerb im Bereich des Privatkundenmarkts gestärkt werden kann.

2.1.4 „Kleine Postgesetz-Novelle“

30. Hinsichtlich gesetzlicher Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs auf den Postmärkten erachtet die Monopolkommission die in 2021 in Kraft getretene „kleine Novelle des Postgesetzes“³ als unzureichend und die DPAG bevorteilend.

31. Die Neuregelung der Entgeltmaßstäbe in § 20 PostG führe zu überhöhten Entgelten für Postdienstleistungen. Deshalb sieht die Monopolkommission das Erfordernis einer grundlegenden Überarbeitung der Entgeltmaßstäbe, insbesondere einer Korrektur der Vorgaben zur Ermittlung des Gewinnzuschlags im Rahmen der Entgeltregulierung sowie der Vorgaben zur Berücksichtigung von Altlasten nach dem sog. Tragfähigkeitsprinzip. Das Tragfähigkeitsprinzip führe zu wettbewerbschädlichen Quersubventionen.

32. Die erfolgte Aufnahme der sogenannten Preis-Kosten-Scheren-Prüfung in das PostG wird von der Monopolkommission begrüßt. Mit dem Instrument soll gewährleistet werden, dass der Preisabstand zwischen Zugangsleistungen und auf späteren Wertschöpfungsstufen angebotenen Endkundenleistungen ausreichend groß ist, damit Wettbewerber, die auf Grundlage des Teilleistungszugangs nach § 28 PostG eigene Endkundenleistungen anbieten, eine angemessene Marge erzielen können. Können Wettbewerber keine angemessenen Gewinnmargen erzielen, bestehe die Gefahr, dass sie aus dem Markt gedrängt werden.

33. Die Auffassung der Monopolkommission, die zurückliegende „kleine PostG-Novelle“ aus dem Jahr 2021 würde einseitig die DPAG bevorteilen, wird von der Bundesregierung nicht geteilt. Die Bundesregierung nimmt die Kritik aber zum Anlass, die Entgeltvorgaben im Rahmen der anstehenden Novelle des PostG sorgfältig zu prüfen.

34. Neben der Einführung der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung wurden im Rahmen der „kleinen Postgesetz-Novelle“ für Verbraucherinnen und Verbraucher das Schlichtungsverfahren effektiviert und im Interesse des Bürokratieabbaus Genehmigungspflichten für nicht marktbeherrschende Anbieter beseitigt. Zum postgesetzlichen Schlichtungsverfahren hat die Bundesregierung am 31. Mai 2023 einen Evaluierungsbericht vorgelegt. Eine daraus resultierende Bewertung und mögliche Anpassung von schlichtungsbezogenen Regelungen wie insbesondere dem Anwendungsbereich wird im Rahmen der von der Bundesregierung für die 20. Wahlperiode geplanten Novelle des PostG erfolgen.

³ Gesetz vom 9. März 2021 (BGBl. I S. 324).

2.2 Vorschläge der Monopolkommission für eine PostG-Novelle

35. Die Monopolkommission empfiehlt, die Regulierungsbedürftigkeit eines Postmarktes zukünftig anhand des sogenannten Drei-Kriterien-Tests festzustellen. So könnten nicht mehr regulierungsbedürftige Bereiche aus der sektorspezifischen Postregulierung entlassen werden. Dieser Prüfungsmechanismus habe sich im Telekommunikationsbereich bewährt.
36. Die Monopolkommission macht zudem darauf aufmerksam, dass die BNetzA im Rahmen der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung im Briefbereich umfangreiche Preis- und Kosteninformationen benötige. Derzeit würde nur eine obligatorische Offenlegungspflicht für die Entgelte von Teilleistungen gelten, die die DPAG gegenüber ihren Kunden erbringe, nicht aber für Verträge, die die komplette Beförderungsleistung im Briefbereich umfassten. Die Monopolkommission empfiehlt in diesem Zusammenhang eine Vorlagepflicht für individuelle Großkundenverträge marktbeherrschender Unternehmen.
37. Im Rahmen einer postrechtlichen Anpassung sollten analog zu § 203 Absatz 1 Satz 5 TKG die Auskunftsrechte der BNetzA gegenüber Unternehmen aus eng mit dem Postwesen verbundenen Sektoren verankert werden, wenn von den Postdienstunternehmen übermittelten Informationen nicht ausreichten, die Regulierungsaufgaben wahrzunehmen.
38. Zudem ordnet die Monopolkommission die postrechtliche Lizenzpflicht für Transporteure von Briefsendungen bis 1.000 Gramm als unnötige Marktzutrittschranke ein. Die Regelung sollte nach Auffassung der Monopolkommission durch eine Anzeigepflicht ersetzt werden.
39. Die im PostG vorgesehenen Bußgelder sind nach Ansicht der Monopolkommission zu gering und sollten künftig in Relation zum Gesamtumsatz des betroffenen Unternehmens festgesetzt werden, um eine abschreckende Wirkung erzielen zu können.
40. Die Monopolkommission macht auf den formalen Korrekturbedarf bei veralteten Verweisungen auf das TKG aufmerksam. In diesem Zusammenhang schlägt sie eine eigenständige postgesetzliche Definition des Auftrags und des Akteneinsichtsrechtes der Monopolkommission vor.
41. Auch die Bundesregierung sieht ein Bedürfnis für eine umfassende Novelle des PostG. Im KoaV für die 20. Wahlperiode ist vereinbart, das PostG zu novellieren und dabei sozial-ökologische Standards weiterzuentwickeln und den fairen Wettbewerb zu stärken. Der geltende Postrechtsrahmen stammt weit überwiegend noch aus den 1990er Jahren und wird aus Sicht der Bundesregierung den veränderten Rahmenbedingungen und Bedürfnissen von heute in vielen Teilen nicht mehr gerecht.
42. Neben den wesentlichen Zielen des PostG, eine flächendeckende Grundversorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen zu gewährleisten und chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb sicherzustellen, sind aus Sicht der Bundesregierung für einen zukunftsfesten Postrechtsrahmen Themenfelder wie Digitalisierung, Nachhaltigkeit, Verbraucherschutz und gute Arbeitsbedingungen in der Postbranche zwingend mitzudenken.
43. So gilt es vor dem Hintergrund perspektivisch zurückgehender Sendungsmengen im Briefbereich zu beachten, wie die Finanzierung des Universaldienstes im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher sinnvoll mit einer wettbewerbsorientierten Marktregulierung in Einklang gebracht werden kann. In einer modernen Gesellschaft sind digitale Lösungen auch bei Postdienstleistungen mit einzubinden, während gleichzeitig die Bedürfnisse aller Bevölkerungsgruppen in der Stadt und auf dem Land Berücksichtigung finden müssen. Auch ist zu berücksichtigen, wie der Rechtsrahmen verstärkt Anreize für eine nachhaltige Erbringung und Nutzung von Postdienstleistungen setzen kann. Die zunehmende Bedeutung des personalintensiven Paketsektors macht im besonderen Maße auf die Notwendigkeit von guten Arbeitsbedingungen in der Postbranche aufmerksam.
44. Die Bundesregierung prüft aktuell im Rahmen der Erarbeitung eines Entwurfs für ein neues PostG, ob bzw. welche Anpassungen der sektorspezifischen Regulierung notwendig sind.
45. Nach Auffassung der Bundesregierung sollte der konkrete Regulierungsbedarf auf den verschiedenen Postmärkten zukünftig in einem Marktdefinitions- und -analyseverfahren untersucht werden. Dadurch könnte die Marktregulierung auf Basis von Feststellungen zu den aktuellen Wettbewerbsverhältnissen dort angewandt werden, wo diese erforderlich ist, und dort zurückgeführt werden, wo sie nicht mehr gerechtfertigt ist (Drei-Kriterien-Test). Dieser Prüfmechanismus wird auch von der Monopolkommission für erforderlich gehalten.

46. Anpassungen bei den von der Monopolkommission kritisierten Entgeltmaßstäben sollten insbesondere das Ziel verfolgen, eine angemessene und konsistente Entgeltregulierung zu gewährleisten. Die in dem Sektorgutachten geäußerte Auffassung der Monopolkommission, die Anwendung der postrechtlichen Vorgaben zur Berücksichtigung von sog. Altlasten nach dem Tragfähigkeitsprinzip würde zu wettbewerbsschädlichen Quersubventionen führen, wird von der Bundesregierung nicht geteilt. Die Bundesnetzagentur hat im Rahmen der Entgeltregulierung bisher keine unzulässigen Quersubventionen feststellen können. Die Bundesregierung ist jedoch offen für eine ausdrückliche Regelung im PostG, wonach unzulässige Quersubventionierungen effektiv ausgeschlossen werden sollen.
47. Im Rahmen einer effektiven Entgeltregulierung erachtet es die Bundesregierung als wichtig, dass die BNetzA aufgabenadäquat über detaillierte Kosteninformationen verfügt. Im Bereich der nachträglichen Entgeltregulierung wird eine vorherige Anzeigepflicht hinsichtlich beabsichtigter Entgeltänderungen für angezeigt erachtet. Dieses würde dem marktbeherrschenden Anbieter eine größere Flexibilität und Planungssicherheit bei der Entgeltgestaltung ermöglichen.
48. Für einen chancengleichen Wettbewerb hält es auch die Bundesregierung für sinnvoll, einen gesetzlichen Anspruch auf Netzzugang für Briefdienstleister bei Warensendungen zu ermöglichen.
49. Die Bundesregierung hält es wie auch die Monopolkommission für notwendig, der BNetzA mehr Informations- und Auskunftsrechte einzuräumen, um eine effektive Untersuchung der Postmärkte zu gewährleisten. Diese Rechte sollten sich auch auf unmittelbar angrenzende Märkte erstrecken, soweit dies für die Beurteilung der Postmärkte erforderlich erscheint. Substitutionseffekte sowie Einflüsse vor- oder nachgelagerter Wertschöpfungsstufen könnten so in die Marktbeurteilung mit einbezogen werden.
50. Die von der Monopolkommission angeregte Verpflichtung des regulierten Unternehmens zur Vorlage von Großkundenverträgen sowie der Erweiterung der Auskunftsbefugnisse der BNetzA, insbesondere auch gegenüber Kunden des regulierten Unternehmens, werden von der Bundesregierung ebenfalls befürwortet. Dieses würde die Möglichkeiten der BNetzA im Rahmen der Missbrauchskontrolle stärken.
51. Für den Marktzutritt zu den Brief- und Paketmärkten gelten aktuell unterschiedliche Bedingungen. Ein Tätigwerden auf den Briefmärkten bedarf einer vorherigen Genehmigung (Lizenz), während für ein Tätigwerden auf den Paketmärkten nur eine Anzeigepflicht besteht. Die unterschiedlichen Regime sind mit unterschiedlichen Anforderungen an die Postdienstleister sowie mit unterschiedlichen Sanktionsmöglichkeiten für die BNetzA verbunden. Nach Auffassung der Bundesregierung sollten für alle Postdienstleister gleiche Standards und für die BNetzA effektive Handlungsmöglichkeiten bei Gesetzesverstößen im Brief- und Paketmarkt geschaffen werden. Mögliche Sanktionen müssen verhältnismäßig sein und als *ultima ratio* bis zu einem Verbot reichen, Postdienstleistungen anzubieten. Unnötige Marktzutrittsbarrieren könnten im Wege eines einheitlichen digitalen Verfahrens für alle Postdienstleister abgebaut werden.
52. Der Bundesregierung sind gute Arbeitsbedingungen im Postbereich wichtig. Die BNetzA sollte daher auch in Zukunft dazu beitragen, dass arbeits- und sozialrechtliche Verpflichtungen auf den Postmärkten eingehalten werden. Im Rahmen der Novellierung des PostG sollen dabei die Handlungsmöglichkeiten der BNetzA gestärkt werden. So wäre es zum Beispiel hilfreich, wenn die Bundesnetzagentur im Rahmen der Marktüberwachung verstärkt auf das Gewerbezentralregister zurückgreifen könnte. Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben könnten dementsprechend auch in Verfahren der Bundesnetzagentur berücksichtigt werden. Ein besonderes Augenmerk sollte auf intransparente Subunternehmerverhältnisse gelegt werden, die Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben begünstigen können.
53. Die Bundesregierung hält es für sinnvoll, der Monopolkommission, wie von ihr angeregt, ein Einsichtsrecht in die Verfahrensakten der BNetzA unter Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu gewähren, damit die wesentlichen Regulierungsentscheidungen im Rahmen der turnusmäßigen Sektorgutachten analysiert und transparent dargestellt werden können.
54. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Monopolkommission, dass die Bußgeldvorgaben des PostG grundlegend überarbeitungsbedürftig sind. Viele Gesetzesverstöße sind bisher nicht oder unzureichend bußgeldbewehrt. Auch ist beabsichtigt, das PostG hinsichtlich formalrechtlich nicht mehr stimmiger Verweisungen auf das TKG entsprechend anzupassen.

2.3 Übertragung von Marktmacht aus vorgelagerten oder benachbarten Märkten auf den Paketmarkt

55. Die BNetzA und die Monopolkommission sehen die Notwendigkeit für eine verstärkte Marktbeobachtung im Postbereich aufgrund der Möglichkeit des Plattformbetreibers Amazon, Marktmacht auf den Paketmarkt zu übertragen.

56. Das Unternehmen Amazon als größter Onlinehändler in Deutschland sei bedeutender Nachfrager nach Paketdienstleistungen, gehöre nach Erhebungen der BNetzA seit dem Jahr 2020 mit seinem eigenen Paketzustellnetz inzwischen auch zu den sechs größten Paketdienstleistern in Deutschland und nehme eine weiter wachsende Rolle auf dem Paketmarkt ein. Dieses könnte nach Auffassung der BNetzA die Marktstruktur im Paketmarkt in den nächsten Jahren nachhaltig verändern.

57. Nach Auffassung der Monopolkommission könne sich eine gewisse Bündelung von Nachfragemacht durchaus förderlich auf den Wettbewerb im Paketmarkt auswirken. Die Anforderungen des Unternehmens Amazon als Nachfrager von Paketdienstleistungen und als Paketdienstleister mit eigenem Zustellnetz an Qualität von Paketzustellungen würden Innovationen fördern und den Wettbewerb beleben.

58. Im Hinblick auf die Möglichkeit, als Plattformbetreiber Marktmacht auf den Paketmarkt zu übertragen, sollte Amazon jedoch beobachtet werden. Hier sieht die Monopolkommission in § 19a des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) einen Ansatzpunkt, verweist auf das vom Bundeskartellamt (BKartA) geführte Verfahren zur Feststellung der überragenden marktübergreifenden Bedeutung von Amazon für den Wettbewerb nach § 19a Absatz 1 GWB und darauf aufbauende Untersagungsmöglichkeiten nach § 19a Absatz 2 GWB.

59. Die Monopolkommission weist darauf hin, dass Amazon als größter Onlinehändler große Sendungsmengen selbst generiere bzw. über den Amazon-Marketplace steuern könne. Dies eröffne eine erhebliche Verhandlungsmacht gegenüber den etablierten Anbietern. Im Rahmen eines etwaigen weiteren Ausbaus seines Netzes habe Amazon zudem die Möglichkeit, immer größere Mengen in das eigene Netz zu geben und damit größere Skalenvorteile zu realisieren.

60. Die Monopolkommission macht darauf aufmerksam, dass mittelfristig die Bedeutung von Amazon als integriertes Unternehmen zunehmen könne. Bereits jetzt verknüpfe Amazon die Nutzung von Versandleistungen von oder über Amazon mit Vorteilen bei der Nutzung des Amazon-Marketplace (z. B. könnten negative Kundenbewertungen im Zusammenhang mit der Paketdienstleistung Amazon zugerechnet werden und nicht dem Verkäufer, die Sichtbarkeit der Produkte könne herausgehoben werden). Daher bestehe die Gefahr einer Hebelung von Marktmacht aus dem Bereich des Online-Handels in den Paketbereich. Dies biete Missbrauchspotenzial und sollte beobachtet werden.

61. Im internationalen Vergleich sei laut Monopolkommission festzustellen, dass im begutachteten Zeitraum die Marktanteile Amazons in Deutschland nicht so hoch seien wie in anderen Ländern. Zudem habe Amazon mit der DPAG einen Konkurrenten, der erhebliche Vorteile aus der Verbundproduktion von Brief- und Paketsendungen erzielen könne und über diverse regulatorische Vorteile verfüge.

62. Die Monopolkommission erkennt in ihrem Sektorgutachten keinen Handlungsbedarf, empfiehlt aber eine Beobachtung der Marktsituation und weist dabei auf die neu geschaffenen Befugnisse des BKartA nach § 19a GWB hin.

63. Das BKartA hat auf Grundlage des § 19a GWB inzwischen mehrere Verfahren gegen Amazon eingeleitet und auch die EU-Kommission hat kartellrechtliche Verfahren gegen Amazon aufgrund von Verpflichtungszusagen durch das Unternehmen abgeschlossen, die bereits konkret die Gefahr der Übertragung von Marktmacht auf dem Markt für Plattformdienstleistungen für Dritthändler auf den Logistik- und Versandbereich zum Gegenstand hatten.

64. Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass Regulierungsbedarf auf einem Postmarkt auch dann bestehen kann, wenn ein Unternehmen auf einem benachbarten Markt eine beherrschende Stellung einnimmt und die Gefahr besteht, dass es seine Marktmacht wettbewerbsverzerrend auf einen Postmarkt überträgt. Auch in solchen Fällen, wenn das allgemeine Wettbewerbsrecht im Sinne des Drei-Kriterien-Tests zur Problemlösung nicht ausreicht, sollte die BNetzA die Möglichkeit haben, den Wettbewerb auf den Postmärkten vor nachteiligen Auswirkungen missbräuchlichen Verhaltens zu schützen.

2.4 Universaldienst und Verbraucherschutz

65. Nach dem PostG sind Universaldienstleistungen ein Mindestangebot an Postdienstleistungen, die flächendeckend in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis zu erbringen sind. Der Universaldienst umfasst nur solche Dienstleistungen, die allgemein als unabdingbar angesehen werden. Die Konkretisierung erfolgt in der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) und enthält u.a. Regelungen zur Bereitstellung von bestimmten Brief- und Paketprodukten wie Einschreibe- und Wertsendungen, einwohneranzahl-, entfernungs- und flächenbezogene Regelungen zum Filial- und Briefkastennetz sowie Regelungen zur Zustellfrequenz und Laufzeitvorgaben.

66. Die Vorgaben der PUDLV wurden nach Feststellung der BNetzA im Berichtszeitraum insgesamt erfüllt.

67. Das Aufkommen an Nutzerbeschwerden sei im Jahr 2021 mit 15.118 Beschwerden rückläufig zum hohen Beschwerdeniveau von 2019 und 2020 gewesen (2018: 12.615 Beschwerden, 2019: 18.209 Beschwerden, 2020: 18.867 Beschwerden). Im Paketbereich waren im Jahr 2020 mit 72 Prozent und mit 74 Prozent im Jahr 2021 Qualitätsmängel bei der Paketzustellung, vornehmlich fehlende oder mangelhafte Zustellung, am häufigsten Grund für eine Beschwerde. Auch im Briefbereich standen Zustellmängel im Fokus der Beschwerdegründe. Im Jahr 2020 traf dies auf 59 Prozent der Beschwerdegründe zur Briefbeförderung zu, im Jahr 2021 auf 64 Prozent. Regelmäßig wiederkehrende verzögerte Briefzustellungen, zum Teil nach tagelangen Zustellausfällen, gaben am häufigsten Grund zu einer Beschwerde bzgl. der Zustellqualität. Die Zahlen beziehen sich auf alle im Markt tätigen Dienstleister.

68. Die 2021 eingeführten gesetzlichen Vorgaben zur verpflichtenden Teilnahme von Postunternehmen an Schlichtungsverfahren (z. B. bei Verlust, Beschädigung von Sendungen) und wachsender Onlinehandel haben nach Einschätzung der BNetzA zu steigenden Antragszahlen bei der Schlichtungsstelle geführt. Im Berichtsjahr 2020 gingen 1.861 Schlichtungsanträge ein, im Berichtsjahr 2021 waren es 3.752 Schlichtungsanträge.

69. Die Bundesregierung steht zu dem Ziel und dem Auftrag aus Artikel 87f Absatz 1 GG, flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen im Bereich des Postwesens zu gewährleisten. Auch wenn die Vorgaben der PUDLV insgesamt eingehalten wurden, ist der Bundesregierung bewusst, dass jede Störung in der Bereitstellung des Universaldienstes für die Verbraucherinnen und Verbraucher mit Nachteilen verbunden ist. Leistungsstörungen und Fehler werden sich wie auch in anderen Dienstleistungsbereichen und insbesondere in einem postalischen Massengeschäft nicht völlig ausschließen lassen. Dennoch muss es das Ziel sein, einen qualitativ hochwertigen sowie verbrauchergerechten Universaldienst zu erschwinglichen Preisen zu gewährleisten und Störungen schnell und zuverlässig abzustellen.

70. Auch in einer zunehmend digitalen Gesellschaft sind Postdienstleistungen ein wichtiger Bestandteil des täglichen Lebens. Die Erwartungen der Verbraucherinnen und Verbraucher an die verschiedenen Postdienstleistungen haben sich im Laufe der Zeit verändert. So stehen beim Brief heute Verlässlichkeit und Verbindlichkeit im Vordergrund, beim Paket Geschwindigkeit und Planbarkeit. Längst sind digitale Lösungen ein fester Bestandteil im Postsektor geworden, wie etwa die Sendungsverfolgung per App in Echtzeit, digitale Briefmarken und Label oder automatisierte Paketstationen.

71. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die rechtlichen Vorgaben für den postalischen Universaldienst an die heutigen Bedürfnisse der Verbraucherinnen und Verbraucher angepasst werden sollten. Bereits das aktuelle PostG gibt vor, dass die Festlegung der Universaldienstleistungen der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht anzupassen ist.

72. Eine gesetzliche Anpassung sollte aber nur unter der Maßgabe erfolgen, dass die Interessen aller Bevölkerungsgruppen - in der Stadt und auf dem Land – flächendeckend berücksichtigt werden. Dieses schließt die Berücksichtigung der Bedarfe von älteren Menschen und Menschen mit Behinderung mit ein.

73. Die Bundesregierung plant, die BNetzA mit stärkeren Befugnissen zur Einhaltung der Universaldienstvorgaben auszustatten. Regelmäßige Qualitätsprüfungen und wirksame Abhilfebefugnisse im Falle von – auch temporären oder lokalen – Unterversorgungen sollten mit regelmäßigen Berichtspflichten von Universaldiensteanbietern kombiniert werden. Eine derartige Regelung würde den in der Vergangenheit regelmäßig geäußerten Forderungen von Verbraucherinnen und Verbrauchern, aus dem politischen Raum, der Monopolkommission und auch der BNetzA Rechnung tragen.

74. Nach Auffassung der Bundesregierung sollten digitale und automatisierte Lösungen im Rahmen des Universaldienstes ergänzend mitberücksichtigt werden. Beim Zugang zu Postdienstleistungen ist die Barrierefreiheit

zwingend mit zu beachten. Zu prüfen ist auch, welche Produkte im Briefbereich als Universaldienstleistung bereitgestellt werden müssen bzw. kompensierend bereits im wettbewerbsgeprägten Paketbereich angeboten werden.

75. Die Bundesregierung wird im Rahmen der Novelle des PostG auch prüfen, ob die aktuellen Laufzeitvorgaben für die Briefbeförderung noch den Bedürfnissen der Verbraucherinnen und Verbraucher entsprechen. Die Geschwindigkeit des Briefes hat zwar aufgrund digitaler Nachrichtenformate an Bedeutung verloren, dem physischen Brief kommt allerdings entsprechend dem Tätigkeitsbericht Post 2020/2021 der BNetzA trotz rückläufiger Mengen weiterhin eine hohe Bedeutung als Garant für vertrauliche Kommunikation zu.

76. Eine flexiblere Regelung könnte mit Blick auf zurückgehende Sendungsmengen eine kostensenkende und auch nachhaltigere Erbringung des Universaldienstes fördern. Gleichzeitig muss eine pünktliche und zuverlässige Zustellung bundesweit sichergestellt werden.

77. Für Verbraucherinnen und Verbraucher sollten nach Ansicht der Bundesregierung zudem transparente Informationen zur Verfügbarkeit und Inanspruchnahme von Postdienstleistungen zur Verfügung gestellt werden, z. B. hinsichtlich des Produktangebotes, den Standorten und den Öffnungszeiten von postalischen Einrichtungen. In diesem Zusammenhang sollten in Filialen und im Internetauftritt der Postdienstunternehmen bestimmte Mindestinformationen barrierefrei zur Verfügung stehen, damit Verbraucherinnen und Verbrauchern ein Vergleich zwischen verschiedenen Produkten und Anbietern erleichtert wird.

78. Die Bundesregierung hält die Vorgabe von Mindeststandards für Beschwerdeverfahren für sinnvoll, so dass Beschwerden und Streitfälle angemessen und zügig geregelt werden können. Dies bezieht sich sowohl auf Absenderinnen und Absender als auch auf Empfängerinnen und Empfänger von Postsendungen.

79. Die Bundesregierung plant eine regelmäßige Berichterstattung über den CO₂-Fußabdruck von Postdienstleistungen und die Nachhaltigkeitsprogramme der Postdienstunternehmen. Unter Einhaltung einheitlicher Standards sollten Transparenz und Vergleichbarkeit für die Verbraucherinnen und Verbraucher geschaffen und den Anbietern zusätzliche Anreize zu mehr Nachhaltigkeit gesetzt werden. Damit einhergehend würde der Beitrag der Branche zur Erreichung der Klimaschutzziele dokumentiert werden.

80. Im Rahmen der Novelle des PostG sollten nach Auffassung der Bundesregierung auch Möglichkeiten für die Inanspruchnahme nachhaltiger Zustellalternativen geprüft werden. Kooperative Lösungen mit kartellrechtskonformer Ausgestaltung bei der Erbringung von Postdienstleistungen bergen ebenfalls Potenziale für die Einsparung von CO₂-Emissionen.

