

1. Vorbemerkungen – besser „große“ statt „kleine“ Novelle

Mit dem vorliegenden Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistern (Ausschussdrucksache 19(9)933(neu)) soll die Novelle des Postgesetzes ergänzt werden. Erstens soll das Schlichtungsverfahren, welches bisher in § 10 der Postdienstleistungsverordnung geregelt war, im Postgesetz verankert und insoweit geändert werden, dass die Teilnahme für Postdienstleister verpflichtend ist. Zweitens sollen die Vorgaben zur Entgeltregulierung in drei Punkten geändert werden: Zunächst wird die Definition der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung einschließlich der Vorgaben zur Bestimmung des dem regulierten Unternehmen zustehenden Gewinnsatzes, die bisher in der Post-Entgeltregulierungsverordnung geregelt sind, im Postgesetz verankert. Sodann werden konkretisierende Vorgaben zur Berücksichtigung von besonderen Aufwendungen geschaffen. Schließlich wird die Preis-Kosten-Schere als Vermutungstatbestand für eine missbräuchliche Entgeltgestaltung aufgenommen.

Die Monopolkommission begrüßt im Grundsatz, dass das aus dem Jahr 1997 stammende Postgesetz novelliert werden soll. Sie bedauert allerdings, dass die Novelle hinter den Erwartungen zurückbleibt und eine umfassende Anpassung an die veränderten Bedingungen auf den Postmärkten ausbleiben soll. Der Postsektor befindet sich in einem tiefgreifenden strukturellen Wandel. Die Digitalisierung wird auf absehbare Zeit zu sinkenden Briefmengen führen, während die Sendungsmengen im Paketbereich zunehmen. Beide Entwicklungen bergen neue Chancen für den Wettbewerb im Postsektor. Die Eckpunkte der Bundesregierung für eine umfassende Novellierung des Postgesetzes, die im August 2019 veröffentlicht wurden, enthalten viele positiv zu bewertende Reformvorschläge, die nunmehr nicht umgesetzt werden sollen. Es wäre dringend geboten, das Entstehen eines funktionierenden Wettbewerbs auf den Briefmärkten mit einer an die neuen Gegebenheiten angepassten Regulierung zu fördern. Diese Chance wird mit der vorliegenden „kleinen“ Novelle vertan. Im Änderungsantrag nicht enthalten sind unter anderem die Ausweitung des Teilleistungszugangs für Wettbewerber der Deutschen Post AG, die Abschaffung der Lizenzpflicht auf dem Markt für Briefdienstleistungen oder die Überarbeitung der lückenhaften Bußgeldvorgaben. Diese Änderungen würden alternative Postdienstleister stärken und so den Wettbewerb auf dem Postmarkt beleben.

2. Bei Ermittlung des Gewinnzuschlags zu anerkanntem Verfahren zurückkehren

Ein wesentliches Anliegen der vorliegenden Novelle ist die Anpassung des Postgesetzes an derzeit praktizierte und vom Bundesverwaltungsgericht beanstandete Verfahrensweisen im Rahmen der Entgeltregulierung für Briefdienstleistungen. Dazu sollen bisher in der Post-Entgeltregulierungsverordnung spezifizierte Regelungen in das Postgesetz übernommen werden.

Zentraler Maßstab der Entgeltregulierung im Postgesetz sind die sogenannten Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung. Bestandteil dieser Kosten ist ein Gewinnzuschlag, der

üblicherweise ermittelt wird, indem das eingesetzte Kapital mit einem marktüblichen Kapitalkostensatz verzinst wird. Diese allgemein anerkannte Verfahrensweise, die sich auch in anderen Netzwirtschaften bewährt hat, wurde bereits im Jahr 2015 im Rahmen einer Änderung der PEntgV durch ein Verfahren ersetzt, das nicht auf einer Kapitalverzinsung basiert, sondern auf einer maximal zulässigen Umsatzrendite für regulierte Produkte. Die Höhe der Umsatzrendite wird gemäß dem geänderten Verfahren über eine sogenannte Vergleichsmarktbetrachtung ermittelt und entspricht dem gewichteten Durchschnitt der Umsatzrenditen ausgewählter anderer europäischer Postdienstleister. Dieses Verfahren soll nun in das Postgesetz übernommen werden.

Bereits in den letzten zwei Sektorgutachten zum Postmarkt hat die Monopolkommission festgestellt, dass sie eine Ermittlung der zulässigen Umsatzrendite anhand einer Vergleichsmarktbetrachtung für eine ungeeignete Grundlage zur Berechnung des Gewinnzuschlags hält. 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. Die Folge ist, dass die Briefentgelte der Deutschen Post AG seit 2016 spürbar höher liegen, als dies nach den bis zum Jahr 2015 geltenden Vorgaben zur Ermittlung des Gewinnzuschlags der Fall wäre. Begründet wird diese Anpassung zugunsten der Deutschen Post AG damit, dass das Unternehmen mit hohen Personalkosten konfrontiert ist und es ihm ermöglicht werden müsse, auf die wirtschaftlichen Herausforderungen wachsender digitaler Konkurrenz angemessen zu reagieren. Diese Begründung unterstellt, dass es der Deutsche Post AG an der finanziellen Ausstattung fehlt, diese Herausforderungen angemessen zu meistern. Die Geschäftszahlen des Unternehmens stützen diese Vermutung nicht. Der weltweite Umsatz der Deutschen Post AG betrug 2020 nach vorläufigen Angaben 66,8 Mrd. Euro und der weltweite Gewinn vor Steuern 4,8 Mrd. Euro. Auch in vorangegangenen Jahren ist es der Deutschen Post AG gelungen, Gewinne in Milliardenhöhe zu erzielen. Eine Notwendigkeit, den Konzern durch ein überhöhtes Briefporto zu stützen, lässt sich mit diesen Geschäftszahlen kaum begründen.

Die Monopolkommission empfiehlt, den Gewinnzuschlag wie vor der Änderung im Jahr 2015 auf der Grundlage einer Kapitalverzinsung mit einem marktüblichen Kapitalkostensatz zu ermitteln. Hierfür ist keine Änderung des Postgesetzes notwendig. Vielmehr gilt es die Post-Entgeltregulierungsverordnung an das bestehende Postgesetz anzupassen.

3. Kosten sollten strikt nach Verursachungsprinzip zugeordnet werden.

Kritisch sieht die Monopolkommission außerdem, dass bei der Entgeltregulierung eine Umverteilung von Kosten nach Tragfähigkeit Anwendung finden soll. Dies führt dazu, dass die in § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG geregelten sogenannten neutralen Aufwendungen, auch dann den entgeltregulierten Produkten im Briefmarkt zugewiesen werden können, wenn sie eigentlich in Bereichen angefallen sind, in denen die Deutsche Post AG im Wettbewerb steht. Dies widerspricht dem Grundsatz, dass Kosten, wann immer möglich, verursachungsgerecht zugewiesen werden sollten. Auf diese Weise werden Spielräume bei den Briefent-

gelten geschaffen, die für eine Quersubventionierung von im Wettbewerb stehenden Produkten genutzt werden können. Die Monopolkommission empfiehlt daher eine stets verursachungsgerechte Zuweisung von Kosten. Auch hierfür ist eine Änderung des Postgesetzes nicht notwendig, sondern es sollte die Post-Entgeltregulierungsverordnung an das bestehende Postgesetz angepasst werden.

4. Implementierung der Preis-Kosten-Schere und Verpflichtung zur Teilnahme an Schlichtungsverfahren sind Schritte in die richtige Richtung

Die Monopolkommission begrüßt die gesetzliche Verankerung eines Vermutungstatbestandes für missbräuchliche Entgelte im Sinne einer Preis-Kosten-Schere. Damit kann die Bundesnetzagentur anders als bisher sicherstellen, dass der Preisabstand zwischen Zugangsleistungen und Leistungen für Endkundinnen und Endkunden, die weitere Wertschöpfungsstufen umfassen, ausreichend groß ist, damit Wettbewerbsunternehmen, die auf Grundlage des Teilleistungszugangs eigene Leistungen für Endkundinnen und Endkunden anbieten, eine angemessene Marge auf ihren Eigenanteil an der Wertschöpfung erzielen können. Die Preis-Kosten-Scheren-Prüfung ist aus dem allgemeinen Wettbewerbsrecht und dem Telekommunikationsrecht bekannt und hat sich dort bewährt.

Auch die Neuregelung des Schlichtungsverfahrens im Postgesetz und insbesondere die Verpflichtung von Postdienstleistern zur Teilnahme an Schlichtungsverfahren der Bundesnetzagentur ist positiv zu bewerten. Die Monopolkommission hatte dies u. a. in ihrem letzten Sektorgutachten zum Postmarkt empfohlen. In der Vergangenheit hatten verschiedene Postdienstleister eine Teilnahme an neutralen Schlichtungsverfahren der Bundesnetzagentur mit Verweis auf ihr eigenes Beschwerdemanagement abgelehnt. Die Verpflichtung zu Teilnahme stärkt die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher.