



Ausschussdrucksache 20(9)353

19. März 2024

Prof. Dr. Justus Haucap
Direktor Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE)
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
40225 Düsseldorf

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Postrechts
(Postrechtsmodernisierungsgesetz – PostModG)

BT-Drucksache 20/10283

Antrag der Fraktion der CDU/CSU
Deutschlands Postmärkte der Zukunft – Zuverlässig, er-
schwinglich, digital

BT-Drucksache 20/9733

am 20. März 2024

DICE Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ☒ 40204 Düsseldorf

An den Vorsitzenden des Wirtschaftsausschusses
des Deutschen Bundestages
Herrn Michael Grosse-Brömer
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Professor Dr. Justus Haucap
Direktor

Telefon +49 211 81-15494
Telefax +49 211 81-15499
haucap@dice.hhu.de

Düsseldorf, 19.03.2024

Stellungnahme für die Anhörung im Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages zur Modernisierung des Postrechts

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

Sehr geehrter Herr Grosse-Brömer,

ich freue mich sehr über die Einladung zur o.g. Themenkomplex. Anbei finden Sie, wie erbeten, allgemeine schriftliche Ausführungen zum Thema.

**Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf**

DICE
Universitätsstraße 1
D-40225 Düsseldorf
Germany

www.dice.hhu.de
www.hhu.de

Allgemeine Vorbemerkungen

1. Der Postmarkt hat sich seit der Liberalisierung vor mehr als 25 Jahren erheblich weiterentwickelt. Vor allem durch die Digitalisierung hat sich das Nutzungsverhalten der Menschen stark gewandelt. Während Briefmengen seit Jahren kontinuierlich sinken, wächst der Paketbereich nach wie vor. Eine echte Modernisierung des Postgesetzes nach mehr als 25 Jahren ist daher überfällig.

2. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung enthält eine Reihe von Vorschriften, die geeignet sind, den Wettbewerb im Postsektor zu stärken. Dazu zählen etwa die gestärkten Befugnisse der Bundesnetzagentur, den Postsektor effektiv zu beaufsichtigen und zu regulieren. Die Kompetenzstärkung der Bundesnetzagentur ist aus Wettbewerbsperspektive zu begrüßen.

Ausdehnung der Umsatzsteuerbefreiung auf Teilleistungen im Postbereich

3. Die geplante Ausdehnung der Umsatzsteuerbefreiung aus Teilleistungen im Postbereich hat das Potenzial, den Wettbewerb im Briefbereich erheblich zu schädigen und massiv zu gefährden. Die Monopolkommission hat in ihrem Sektorgutachten aus dem Jahr 2009 (dort insbes. Tz. 74-78) sehr deutlich ausgeführt, dass eine einseitige Umsatzsteuerbefreiung für die Deutsche Post AG (DPAG) gravierende wettbewerbsverzerrende Effekte auslöst.

4. Heute hätte die ungleiche mehrwertsteuerliche Behandlung der DPAG und ihrer Wettbewerber heute noch stärker wettbewerbsverzerrende Effekte als 2009, da die heutigen Rabatte deutlich höher sind als 2009 und

auch der mehrwertsteuerpflichtige Wertschöpfungsanteil der Wettbewerber deutlich höher ist, somit ein deutlich höherer Anteil der Wertschöpfung der Wettbewerber unter die Mehrwertsteuerpflicht fällt.

5. Auch als Reaktion auf die wiederholt vorgetragene Kritik der Monopolkommission wurde die Mehrwertsteuerbefreiung der DPAG im Jahr 2010 schließlich deutlich eingeschränkt, und zwar im Wesentlichen auf den Kern des Post-Universaldienstes für Privatpersonen. Diese sinnvolle Einschränkung droht nun zu Lasten des Wettbewerbs wieder rückgängig gemacht zu werden.

6. Eine zweitbeste Lösung des Problems kann darin bestehen, dass auch Wettbewerber der DPAG einen Zugang zur Steuerbefreiung für Universaldienstleistungen erhalten, sodass durch die Umsatzbesteuerung keine Wettbewerbsverzerrung ausgelöst wird.

7. Perspektivisch sollte sich die Bundesregierung für die Änderung der europarechtlichen Vorschriften einsetzen, die eine Umsatzsteuerbefreiung für Universaldienstleistungen vorschreiben. Auch in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge (Energie, Bahn, ÖPNV, Telekommunikation, etc.) sind Universaldienstleistungen nicht von der Umsatzsteuer befreit.

Umfang des Universaldienstes

8. Die Anpassung der Laufzeitvorgaben im Universaldienst ist aus ökonomischer Sicht zu begrüßen. Wirklich dringende Inhalte von Briefsendungen können heute in aller Regel digital (Email etc) oder per Kurier zugestellt werden, sodass eine sehr kurze Laufzeit für Brief in aller Regel nicht erforderlich ist. Die reduzierten Laufzeitvorgaben sollten dazu beitragen, weitere Kostensteigerungen für Verbraucherinnen und Verbraucher zu dämpfen.

9. Zu begrüßen ist auch die geplante regelmäßige Evaluation der Universaldienstvorgaben, da sich die Nachfrage nach Postdienstleistungen auch weiter ändern dürfte.

10. Kritisch erscheint vor diesem Hintergrund die Absicht, die Universaldienstleistungen (inklusive der Infrastrukturvorgaben) detailliert im Gesetz selbst zu regeln und nicht wie bisher in einer Verordnung. Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass Änderungen des Postgesetzes äußerst langwierig sind. Verordnungen hingegen können tendenziell schneller geändert werden. Angesichts der sich wandelnden Nachfrage der Menschen nach Postdienstleistungen birgt eine detaillierte Verankerung der Vorgaben im Gesetz selbst die Gefahr zu unflexibel zu werden.

11. Richtig ist aus ökonomischer Perspektive der Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion, den Paketbereich vollständig aus dem gesondert regulierten Universaldienst zu entlassen, da in diesem Bereich intensiver Wettbewerb herrscht und eine flächendeckende Versorgung durch den Wettbewerb sichergestellt wird.

Teilleistungszugang für Zeitschriften und Zeitungen

12. Der Bundesrat hatte gebeten zu prüfen, ob auch für die Beförderung von Zeitschriften und Zeitungen in § 54 ein Teilleistungszugang zu ermöglichen ist. Die Bundesregierung lehnt dies mit dem Verweis ab, dass es sich um einen schrumpfenden Markt handle. Diese Beobachtung ist zwar zweifelsohne richtig, könnte aber einen solchen Teilleistungszugang eher noch

sinnvoller machen, da es auf schrumpfenden Märkten für Wettbewerber zunehmend schwierig wird, sich zu behaupten, sodass Maßnahmen zum Erhalt des Wettbewerbs auf solchen Märkten tendenziell noch eher geboten sind als auf Wachstumsmärkten, die hinreichend Raum für mehrere unabhängige Wettbewerber bieten.

Subunternehmerketten und Informationspflichten

13. Postdienstleister, die Subunternehmen beauftragen, sollen verpflichtet werden, die Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften durch diese Subunternehmen zu überprüfen oder überprüfen zu lassen. Wie hoch der damit verbundene Aufwand ist, lässt sich leider der Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates, zumindest für mich, nicht entnehmen. Die allgemeine Tendenz, die Durchsetzung von Gesetzen – eine eigentlich primär staatliche Aufgabe – zunehmend zu privatisieren und zur Aufgabe von Unternehmen zu machen, verursacht nicht nur erhebliche Kosten für Unternehmen. Sie wirkt auch einer Arbeitsteilung in der Wirtschaft entgegen und fördert Konzentrationsprozesse, indem Konzerne begünstigt werden zu Lasten von Mittelstand und Kleinunternehmen.

14. Dasselbe gilt auch für andere Informations- und Nachweispflichten. Großunternehmen können diese regelmäßig einfacher umsetzen als mittelständische und kleine Unternehmen. Damit befördert der Gesetzgeber, vermutlich ungewollt, die weitere Konzentration in der Wirtschaft.

Interessenverknüpfung

15. Ich bin Mitglied im wissenschaftlichen Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR) der Bundesnetzagentur sowie im Beirat des Bundesverbandes Briefdienste (BBD). Für beide Tätigkeiten wird eine sitzungsabhängige Aufwandsentschädigung gezahlt.