

Für mehr Zuverlässigkeit, Schnelligkeit und fairen Wettbewerb im Postsektor

Stellungnahme zum Fragebogen der Monopolkommission zur Vorbereitung des Sektorgutachtens Post | 16. März 2023

Der Bundesverband Druck und Medien e. V. (bvdm) ist der Spitzenverband der deutschen Druckindustrie. Als Arbeitgeberverband, politischer Wirtschaftsverband und technischer Fachverband vertritt er die Positionen und Ziele der Druckindustrie gegenüber Politik, Verwaltung, Gewerkschaften und der Zulieferindustrie. Getragen wird der bvdm von acht regionalen Verbänden. International ist er über seine Mitgliedschaft bei Intergraf und FESPA organisiert. Zur Druckindustrie gehören aktuell rund 6.900 überwiegend kleine und mittelständische Betriebe mit mehr als 110.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

In der nachfolgenden Stellungnahme im Rahmen der schriftlichen Anhörung der Monopolkommission konzentrieren wir uns im Namen des Bundesverbandes Druck und Medien (bvdm) insbesondere auf die geplante Postgesetznovelle (Punkt II. des Fragebogens), ergänzt um einige allgemeine Anmerkungen.

I. Aktuelle Entwicklungen auf dem deutschen Postmarkt

Die Covid-19-Pandemie hatte, wie im Fragebogen der Monopolkommission festgestellt, erhebliche Auswirkungen auf die Sendungsmengen in den Postmärkten. Während sich die Nachfrage nach Briefen und Werbesendungen aufgrund von Einschränkungen im öffentlichen Leben und der Schließung von Geschäften verringerte, stieg die Nachfrage nach Paketsendungen aufgrund von Online-Einkäufen und der vermehrten Nutzung von Home-Office an.

Es bleibt abzuwarten, welche der während der Pandemie beobachteten Trends in den Postmärkten nachhaltig Bestand haben werden. Insbesondere im Rahmen einer wirtschaftlichen Erholung nach der aktuell auch durch den Krieg gegen die Ukraine und die hohen Energiekosten bedingten Krisenphase gehen wir davon aus, dass auch die Menge der versandten Postsendungen wieder ansteigen wird.

Die Postunternehmen müssen flexibel auf Veränderungen reagieren und ihr Angebot entsprechend anpassen, um langfristig wettbewerbsfähig zu bleiben. Dass die Nutzer der Post hier deutlichen Handlungsbedarf sehen, wird an der Anzahl der gegenüber der Bundesnetzagentur vorgebrachten Beschwerden im letzten Jahr besonders deutlich.

II. Postgesetznovelle

Der bvdM begrüßt die Intention des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), die hohe Zahl von Beschwerden bei der Bundesnetzagentur hinsichtlich der Qualität der Postversorgung zum Anlass zu nehmen, die festgestellten Missstände durch eine Modernisierung des Postgesetzes anzugehen. Die Monopolkommission muss im Rahmen ihres Sektorgutachtens zur Wettbewerbsentwicklung auf den Postmärkten überprüfen, ob die geplante Postgesetznovelle zur Stärkung des fairen Wettbewerbs im Postsektor geeignet ist.

Aus Sicht des bvdM kann die Senkung von Standards jedenfalls nicht die richtige Reaktion auf die festgestellten Qualitätsprobleme in der Postzustellung sein. Eine Ausdünnung von Postdienstleistungen hätte gefährliche wirtschaftliche Folgen für die gesamte Druck- und Medienbranche, deren Produkte – Bücher, Kataloge, Flyer, Beilagen, Mailings, Zeitungen, Zeitschriften – an Attraktivität verlieren könnten. Dies hätte verheerende negative Auswirkungen für die gesamte Wirtschaft und unsere Gesellschaft zur Folge.

Zu den gestellten Fragen im Einzelnen:

- 1. (Frage II.4.) Wie würden Sie im Briefbereich die Einführung eines zusätzlichen Produkts im Universaldienstbereich bewerten, an das geringere Laufzeitanforderungen gestellt werden? Wäre es denkbar, bei einzelnen Produkten auch hinsichtlich der Zustellhäufigkeit (z. B. 5- oder 6-Tage-Zustellung) zu differenzieren? Wären weitere Flexibilisierungen (z. B. Zustellung nur an jedem zweiten Tage) denkbar? Welche Auswirkungen hätte die Einführung solcher Produkte auf den Wettbewerb und welche wettbewerbsichernden Maßnahmen müssten ggf. ergriffen werden? Welche Auswirkungen wären für die Privat- und Geschäftskundinnen und -kunden zu erwarten?*

a) Schnelle und zuverlässige Versorgung in den Städten und auf dem Land an 6 Tagen pro Woche

Bei den Laufzeitvorgaben für Briefsendungen für mehr Verbindlichkeit zu sorgen, ist zu unterstützen, darf allerdings nicht zu Lasten der Geschwindigkeit der Zustellungen gehen. Eine Zustellung am nächsten Werktag sollte, wie bisher, der Standard für die Zustellung von Briefsendungen sein. Um dies zu erreichen, muss aus Sicht der Druck- und Medienbranche insbesondere auch an einer Zustellung an allen sechs Werktagen in der Woche festgehalten werden.

Weiterhin ist es nicht hinzunehmen, dass das BMWK in den veröffentlichten Eckpunkten zur Postreform die Nutzer von Postdienstleistungen, die zu Recht eine schnelle Beförderung ihrer Sendung erwarten, auf digitale Kanäle verweist. Personen, die diese nicht nutzen können oder wollen, dürfen nicht bei der Teilnahme am Wirtschafts- und Geschäftsleben behindert werden, indem sich die durchschnittliche Wartezeit auf Briefe noch weiter verlängert.

Anders als durch das BMWK suggeriert, sind digitale Nachrichtenformate keinesfalls vergleichbar mit der analogen Post, insbesondere im Hinblick auf Vertraulichkeit und Verlässlichkeit. Der Schutz des Briefgeheimnisses ist etwa beim Versand von E-Mails nicht gewährleistet. Hinzu kommen Risiken durch Schadsoftware oder Viren, die sich über Webseiten und E-Mails, nicht aber über analoge Post verbreiten können. Ferner bedürfen bestimmte Vertragsformen dem Schriftformerfordernis und damit des analogen Postwegs.

Aus Sicht des bvdM ist die Schnelligkeit der digitalen Kommunikation auch kein Argument für die Verlangsamung der Zustellung analoger Briefe, sondern sollte vielmehr Vorbild für eine leistungsfähige und zuverlässige Post der Zukunft sein. Unternehmen und Verbraucher müssen weiterhin die Möglichkeit haben, analog zu kommunizieren und dürfen nicht durch eine schlechte Qualität der Postzustellung faktisch dazu genötigt werden, auf digitale Kommunikation auszuweichen.

Der bvdM unterstützt daher über seinen europäischen Dachverband Intergraf die europäische „Keep me posted EU“-Kampagne, die sich für das Recht der Bürger einsetzt, selbst zu entscheiden, wie sie wichtige Informationen erhalten, ohne dass ihnen dadurch Nachteile entstehen. Bürger und Unternehmen, die Informationen in Papierform vorziehen, dürfen nicht durch zusätzliche Gebühren oder verschlechterte Zustellbedingungen benachteiligt werden.

b) Zeitungen und Zeitschriften

Eine Veränderung der Laufzeitanforderung im Briefbereich und insbesondere eine damit verbundene Verringerung der Zustellhäufigkeit könnte sich mittelbar auch auf die Zustellqualität anderer Postsendungen auswirken, die ebenfalls zum Universaldienst gehören. Solche Wechselwirkungen müssen unbedingt beachtet werden.

Zeitungen und Zeitschriften sind im Rahmen des Universaldienstes nach § 4 PUDLV bedarfsgerecht zu befördern, nach geltendem Recht erfolgt eine Zustellung an jedem Werktag, in der Regel am Erscheinungstag.

Eine solche Bedarfsgerechtigkeit wäre nicht mehr gegeben, wenn Zeitungen und Zeitschriften nicht mehr am Erscheinungstag die Briefkästen ihrer Abonnenten erreichen. Denn nur aktuelle Informationen sind für die Leser relevant und maßgeblich. Eine Verzögerung ginge zulasten jener Personen, die auf gedruckte Informationen setzen oder darauf angewiesen sind.

Gerade im ländlichen Raum werden auch gedruckte Zeitschriften und Zeitungen vermehrt über die Post zugestellt, da sich auf Grund der deutlich erhöhten Kosten der Zustellung eigene Zustellstrukturen der Verlage häufig nicht mehr lohnen oder Verlage in einigen Regionen Schwierigkeiten haben, genügend Zusteller zu finden.

Eine mangelnde Bedarfsgerechtigkeit würde ebenfalls eine Benachteiligung von Print-Verlagen bedeuten, da zeitlich unzureichende Zustellungen zu geringeren Abonnementzahlen führen könnten.

Bei einer Überarbeitung der Regelungen zum Universaldienst muss daher weiterhin sichergestellt sein, dass Zeitschriften und Zeitungen pünktlich und verlässlich an allen Werktagen zugestellt werden.

Verzögerungen und Ausdünnung der Zustelltage wären ebenso wie etwa höhere Kosten bei Zustellungen im ländlichen Raum vor dem Hintergrund des Rechts auf Zugang zu erschwinglichen Postdienstleistungen ungeachtet der geografischen Lage nach der EU-Post-Richtlinie nicht akzeptabel.

c) Andere Postdienstleistungen, wie Werbe- und Büchersendungen

Die angestrebte Novelle des Postgesetzes könnte sich ferner auch auf andere Postdienstleistungen, die für die Druckindustrie ebenfalls von besonderer Bedeutung sind, wie den Versand von Werbesendungen oder Büchern, auswirken.

Für Werbesendungen in großer Stückzahl (Dialogpost) gelten derzeit keine festen Laufzeitvorgaben, im Gegenzug werden sie von der Post zu einem günstigeren Preis befördert. Derzeit haben solche Werbesendungen eine Laufzeit von etwa 4 Werktagen, gleiches gilt für Bücher- und Warensendungen. Eine mögliche Ausdünnung von Postdienstleistungen im Rahmen der geplanten Reform darf nicht dazu führen, dass sich diese Laufzeiten noch weiter verlängern. Vielmehr wären auch hier mehr Verbindlichkeit und Transparenz hinsichtlich der Laufzeiten für die Unternehmen, die darauf angewiesen sind, wünschenswert. Nur so können Veranstaltungen und Aktionen, die mit Dialogpost beworben werden, effektiv geplant werden.

Auch die Interessen der Nutzer außerhalb der Universaldienstleistungen will das BMWK nach den veröffentlichten Eckpunkten ebenfalls stärker in den Blick nehmen. Hier sind aber nicht nur die Interessen der Verbraucher, sondern auch die Interessen der Unternehmen, die diese Sendungen nutzen, zu beachten.

d) Keine „Zwei-Klassen-Post“ bei schlechterer Qualität zu höheren Preisen

Die diskutierte neue „Zwei-Klassen-Post“ darf nicht so aussehen, dass sich die Qualität der Leistungen verschlechtert, der Preis dafür aber gleich bleibt oder sogar weiter steigt. Wenn die Kosten der Post durch eine neue Option mit langsameren Zustellvorgaben sinken, so muss sich dies auch in günstigeren Zustellkosten niederschlagen. Ob in diesem Zusammenhang etwa der seit Januar 2023 geltende „Laufzeit-Rabatt“ für Großversender, die mit längeren Zustellzeiten einverstanden sind, für alle Nutzer geöffnet werden kann, wäre im Rahmen eines diskriminierungsfreien Zugangs zu Postdienstleistungen zu prüfen.

Wenn dagegen künftig eine schlechtere Leistung zum selben Preis angeboten würde, handelte es sich schlicht um eine Portoerhöhung durch die Hintertür. Preiserhöhungen dürfen im Rahmen der Postnovelle daher nur bei echten Qualitätsverbesserungen erfolgen. Es kann nicht sein, dass die derzeit geltenden Standards, die von einer überwiegenden Zustellung am nächsten Tag ausgehen, künftig als teures „Premium-Angebot“ nur noch wenigen Nutzern

zur Verfügung stehen. Schnellere Lieferungen zu höheren Preisen sind zwar prinzipiell zulässig, allerdings darf die Qualität der Postzustellung hinsichtlich Zuverlässigkeit und Geschwindigkeit für Standard-Produkte nicht darunter leiden. Der Massenmarkt darf sich nicht zu Gunsten von „Premiumkunden“ verschlechtern, indem möglicherweise Zustellzeiten sogar vorsätzlich verlängert werden, sei es um das Premium-Produkt zu priorisieren, sei es, um das Standard-Produkt so unattraktiv wie möglich zu machen.

Wenn die bisher in der Post-Universaldienstleistungsverordnung geregelten Vorgaben durch eine zusätzliche Option mit längeren Laufzeitvorgaben ergänzt werden, muss diese mit einem hohen Maß an Verbindlichkeit und Transparenz versehen werden und mit niedrigeren Zustellkosten einhergehen.

2. (Frage II. 5.) Wer sollte künftig als Adressat der Universaldienstverpflichtung im Gesetz benannt werden? Inwieweit halten Sie es für realistisch, dass Wettbewerber der Deutsche Post AG (ggf. in Kooperation) Universaldienstleistungen ganz oder teilweise (z. B. Paket/Brief, regional/bundesweit, gesamte Beförderungskette/„letzte Meile“) anstelle der Deutsche Post AG erbringen? Wie könnte ggf. eine wettbewerbskonforme Vergabe des Universaldienstes erfolgen?

Wenn sich die Post aus dem Universaldienst zurückziehen sollte, besteht die Gefahr, dass eine flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen in der Fläche, insbesondere in dünner besiedelten Regionen, gefährdet wäre. Sofern sich die Post nur noch auf die Zustellung in für sie lukrativen Zustellbereichen konzentriert, könnte sich die Versorgung mit Briefen, Paketen sowie Zeitungen und Zeitschriften auf dem Land deutlich verschlechtern.

Die Entwicklung der letzten Jahre im Paketbereich zeigt jedoch, dass es möglich ist, online bestellte Waren binnen Stunden zum Kunden zu bringen. Eine solche Beschleunigung sollte im Postbereich durch mehr Wettbewerb und bessere Vernetzung verschiedener Anbieter ebenfalls zu erreichen sein.

Als Adressaten der Universaldienstverpflichtung im Postgesetz könnten daher in Zukunft auch andere Unternehmen neben der Deutschen Post AG benannt werden, sofern sie in der Lage sind, die erforderlichen Dienstleistungen flächendeckend und zuverlässig zu erbringen. Dabei könnten auch Kooperationen zwischen verschiedenen Unternehmen eine Rolle spielen, um die Anforderungen an den Universaldienst zu erfüllen.

Ebenfalls sollte der Bundesnetzagentur die Möglichkeit eingeräumt werden, leistungsfähige Postunternehmen in Eilfällen auch kurzfristig zur Behebung regionaler oder zeitweiliger Störungen des Universaldienstes zu beauftragen, um gegen regionale oder zeitweilige Qualitätsdefizite wirksam vorgehen zu können.

Eine wettbewerbskonforme Vergabe des Universaldienstes sollte durch eine transparente Ausschreibung erfolgen, bei der die Anforderungen an die Dienstleistungen klar definiert werden. Eine solche Ausschreibung könnte sowohl für die gesamte Bundesrepublik als auch für regionale Bereiche durchgeführt werden, um eine flächendeckende Versorgung sicherzustellen.

Entscheidend ist hierbei, dass die Vergabe fair und transparent erfolgt und keine Unternehmen bevorzugt werden.

3. (Frage II. 6) Sollten die zur Durchsetzung der Universaldienstverpflichtung bestehenden Ermittlungs-, Eingriffs- und Sanktionsmöglichkeiten der Bundesnetzagentur erweitert werden? Wenn ja, welche Gesetzesänderungen wären hierfür erforderlich? Halten Sie es für möglich, bei anhaltenden Problemen in bestimmten Regionen als Sanktion die Beauftragung eines anderen Unternehmens vorzusehen („Ersatzvornahme“)?

Aus unserer Sicht muss der Universaldienst im Bereich Post- und Paketdienste auf einem hohen Niveau und zu erschwinglichen Preisen erhalten bleiben. Wenn der Universaldienst nicht in der vorgegebenen Qualität erbracht wird, muss die Bundesnetzagentur durch geeignete Instrumente in die Lage versetzt werden, festgestellte Missstände zu beheben.

Eine Erweiterung der bestehenden Ermittlungs-, Eingriffs- und Sanktionsmöglichkeiten der Bundesnetzagentur zur Durchsetzung der Universaldienstverpflichtung kann sinnvoll sein, um sicherzustellen, dass die Dienstleistungen flächendeckend und zuverlässig erbracht werden.

Eine Ersatzvornahme könnte sinnvoll sein, wenn die Deutsche Post AG die Universaldienstleistungen in einer bestimmten Region nicht erbringen kann oder will. Allerdings müsste hierbei sorgfältig geprüft werden, ob es tatsächlich keine andere Möglichkeit gibt, um sicherzustellen, dass die Dienstleistungen erbracht werden. Zudem müsste klar definiert werden, welche Unternehmen als Ersatz herangezogen werden können und unter welchen Bedingungen sie die Dienstleistungen erbringen müssten. Eine solche Regelung könnte jedoch zu Wettbewerbsverzerrungen führen und müsste daher sorgfältig abgewogen werden.

4. (Frage II. 7.) Die Kosten des Universaldienstes können derzeit bei der Entgeltregulierung berücksichtigt werden (§ 20 Abs. 3 Satz 3 PostG) sowie unter den Voraussetzungen der §§ 15 f. PostG durch ein Umlageverfahren geltend gemacht werden. Zudem besteht im Universaldienstbereich die Besonderheit einer Befreiung von der Umsatzsteuer gemäß § 4 Nr. 11b UStG. Die EU-Postrichtlinie (RL 1997/67/EG) sieht grundsätzlich eine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln oder einen Umlagemechanismus vor (Art. 7 Abs. 3 EU-Postrichtlinie). Wie kann aus Ihrer Sicht eine möglichst wettbewerbskonforme Finanzierung des Universaldienstes erfolgen?

Eine möglichst wettbewerbskonforme Finanzierung des Universaldienstes sollte sicherstellen, dass alle Anbieter von Postdienstleistungen gleiche Wettbewerbsbedingungen haben und dass die Kosten des Universaldienstes auf möglichst faire und transparente Weise verteilt werden.

Eine Möglichkeit hierfür wäre die Einführung einer öffentlichen Finanzierung des Universaldienstes, die aus allgemeinen Steuermitteln finanziert wird. Auf diese Weise könnten die Kosten des Universaldienstes unabhängig vom tatsächlichen Postaufkommen und von den Umsätzen der Postdienstleister verteilt werden. Allerdings müsste dabei sichergestellt werden, dass die

öffentliche Finanzierung nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führt, indem beispielsweise nur bestimmte Unternehmen oder Regionen bevorzugt werden.

Alternativ könnte eine Umlagefinanzierung des Universaldienstes eingeführt werden, bei der alle Postdienstleister einen festen Beitrag zur Finanzierung des Universaldienstes leisten, der sich nach dem tatsächlichen Postaufkommen und der Anzahl der bedienten Kunden richtet. Hierbei wäre allerdings sicherzustellen, dass die Umlage nicht zu einer Benachteiligung kleinerer Postdienstleister führt, die im Vergleich zur Deutschen Post AG nur einen geringeren Marktanteil haben.

In jedem Fall sollte die Finanzierung des Universaldienstes transparent und nachvollziehbar sein, um eine gleichberechtigte Teilhabe aller Postdienstleister am Markt zu gewährleisten.

5. (Frage II. 8.) Insbesondere bei langfristig geschlossenen Verträgen über Postdienstleistungen besteht die Möglichkeit, dass die ursprünglich vereinbarten Preise im Laufe der Zeit in Widerspruch zu postgesetzlichen Normen und/oder der Regulierungspraxis der Bundesnetzagentur geraten können (z.B. Kostenunterdeckung, Preis-Kosten-Schere). Sind die Informations- und Eingriffsrechte der Bundesnetzagentur in diesen Fällen hinreichend und welche Änderungen sind ggf. erforderlich? Wie kann ein Ausgleich der Interessen der Vertragspartner am Bestand des Vertrages einerseits und dem Interesse der Wettbewerber an einer effektiven Durchsetzung ihrer Interessen andererseits erfolgen? Welche Anpassungen sind darüber hinaus im Post- und Vergaberecht erforderlich, um den dargestellten Konflikt zu vermeiden?

Mehr Wettbewerb kann auch im Postbereich helfen, die Qualität zu erhöhen und gleichzeitig die Preise für die Nutzer im Rahmen zu halten.

Im Interesse einer effizienten Bewerksstellung des Universaldienstes und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen müssen die Tarife in Übereinstimmung mit der EU-Post-Richtlinie im Universaldienst objektiv, transparent, nichtdiskriminierend und kostenorientiert sein. Die Preise müssen erschwinglich sein und es ungeachtet der geografischen Lage und unter Berücksichtigung der landesspezifischen Bedingungen ermöglichen, dass alle Nutzer Zugang zu den angebotenen Diensten haben. Die Höhe des Entgelts ist dabei an die Qualität der Dienstleistung zu koppeln.

Eine bundesweit gute Qualität ist über den Universaldienst hinaus bei allen Postdienstleistungen wichtig. Dies muss durch entsprechende Qualitätsvorgaben, Transparenz und wirksame Kundenrechte sichergestellt werden, denen alle Postdienstleister im Sinne eines fairen Wettbewerbs unterliegen sollen. Die Bundesnetzagentur muss im Sinne der Nutzer in der Lage sein, eine effektive Missbrauchsaufsicht und die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen zu gewährleisten. Gegebenenfalls sollten die Informationsrechte der Bundesnetzagentur erweitert werden, um sicherzustellen, dass sie in der Lage ist, die Einhaltung der postgesetzlichen Vorgaben zu überprüfen.

Die Befugnisse der Bundesnetzagentur dürfen jedoch nur soweit reichen, als dass sie grundsätzlich nicht in bestehende Verträge eingreifen. Hier muss der Grundsatz der Rechtssicherheit Vorrang haben, in dem Sinne, dass vertraglich geschlossene Vereinbarungen zwischen zwei Parteien Bestand haben. In extremen Missbrauchsfällen müssen von dieser grundsätzlichen Regelung allerdings Ausnahmen möglich sein.

Das Vergaberecht muss so gestaltet sein, dass es eine effektive Durchsetzung der postgesetzlichen Vorgaben ermöglicht und sicherstellt, dass alle Postdienstleister gleiche Wettbewerbsbedingungen haben.

6. Sonstiges: Klimaschutz nicht als Vorwand für Verschlechterungen nutzen

Ergänzend und bezugnehmend auf das Eckpunktepapier des BMWK ist noch anzubringen, dass Klimaschutz nicht als Vorwand für Verschlechterungen genutzt werden darf.

In den Eckpunkten kündigt das BMWK unter anderem auch an, die Schaffung von Anreizen zu einer nachhaltigeren Erbringung von Postdienstleistungen im Rahmen der geplanten Novelle des Postgesetzes zu prüfen.

Dazu wird angeführt, dass die Post, wenn sie mehr Zeit für die Zustellung bekomme, die Sendungen auf langen Strecken etwa mit dem Zug statt dem Flugzeug befördern und auf der „letzten Meile“ beispielsweise vermehrt Lastenräder statt Zustellfahrzeuge mit Verbrennungsmotor nutzen könne.

Eine solche nachhaltigere Zustellungsform könnte für einige Nutzer ein Argument sein, die damit verbundenen längeren Zustellzeiten in Kauf zu nehmen. Wichtig ist jedoch, dass der Klimaschutz hier nicht nur als Vorwand für eine Leistungsverschlechterung genutzt wird. Vielmehr muss die Nutzung „klimafreundlicher“ Zustellwege für die konkret zu befördernden Sendungen verbindlich und für die Nutzer transparent und nachvollziehbar sein.

Bundesverband Druck und Medien e.V.
16. März 2023