

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Reinhard Houben, Michael Theurer, Thomas L. Kemmerich, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/3805 –

Wettbewerb auf dem deutschen Postmarkt

Vorbemerkung der Fragesteller

Zum 1. Juli 2018 hat die Deutsche Post AG (DPAG) das Porto für Bücher- und Warensendungen erhöht. Die letzte Portoerhöhung für Briefsendungen erfolgte 2016. Damals stieg der Preis für einen Standardbrief von 0,62 Euro auf 0,70 Euro. Für das Jahr 2019 strebt die DPAG laut zahlreichen Presseberichten eine erneute Erhöhung des Portos für Standardbriefe von 0,70 Euro auf 0,80 Euro an. Seit 2012 wäre der Portopreis damit dann um ca. 45 Prozent gestiegen. Diese Steigerung übertrifft die gesamtwirtschaftliche Inflationsrate um ein Vielfaches.

Die DPAG argumentiert, dass bei Sendungsgrößen bis 1 000 Gramm seit Jahren ein signifikanter Rückgang der Sendungen zu verzeichnen sei. Zahlen der Bundesnetzagentur weisen jedoch vielmehr auf eine Stabilisierung der Sendungsmengen hin. Personalkostensteigerungen sind als Argument für Preiserhöhungen angesichts der massiven Einsparungen der DPAG in den vergangenen Jahren etwa durch Leistungseinschränkungen (Reduzierung von Briefkästen, Reduzierung von Briefkastenleerungen, Schließung von Filialen) wenig plausibel.

Die DPAG verweist regelmäßig darauf, dass das Standardbriefporto von 0,70 Euro noch unter dem europäischen Durchschnitt von 1,02 Euro liege. Bei diesem errechneten Durchschnittspreis wurden allerdings immer die Briefe von den Ländern mit einberechnet die, wie der deutsche Standardbrief, lediglich einen Tag Zustellungsdauer beanspruchen. Dies ist in manchen Ländern ausschließlich durch teure Express-Sendungen möglich. Die Vergleichbarkeit mit dem deutschen Postmarkt ist daher nicht gegeben, zumal die DPAG keine langsameren Briefe zu niedrigeren Preisen anbietet.

Die Bundesnetzagentur hat in ihrer „Bestandsaufnahme der Markt-, Wettbewerbs- und Universaldienstentwicklung“ vom April 2018 konstatiert: „Von einem funktionsfähigen und chancengleichen Wettbewerb, der sich selbst trägt, ist der Briefmarkt weiterhin entfernt“. Auch die Monopolkommission kommt in ihrem Sondergutachten „Post 2017: Privilegien abbauen, Regulierung effektiv gestalten!“ zu dem Ergebnis, „dass sich auf den nationalen Briefmärkten weiterhin kein funktionsfähiger Wettbewerb entwickelt hat“. Zu den umfangreichen Handlungsempfehlungen der Monopolkommission gehören eine Rücknahme der Post-Entgeltregulierungsverordnung von 2015 und die Ausweitung

der Mehrwertsteuerbefreiung für Universaldienstleistungen für alle Postdienstleister. Um einen Interessenkonflikt bei der Regulierung des Postmarktes künftig auszuschließen, empfiehlt die Kommission außerdem die Veräußerung der Anteile an der DPAG, die durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau gehalten werden.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung den Wettbewerb auf dem Briefmarkt in Deutschland?
Teilt die Bundesregierung die Stellungnahmen der Bundesnetzagentur und der Monopolkommission bezüglich der fehlenden Funktionsfähigkeit des deutschen Briefmarktes?
2. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um den Wettbewerb auf dem Briefmarkt in Deutschland zu stärken?
3. Welche Pläne der Bundesregierung gibt es, die Missbrauchsaufsicht der Bundesnetzagentur im Postbereich zu stärken?
4. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass Verstöße gegen das Postgesetz mit Bußgeldern geahndet werden sollten?

Die Fragen 1 bis 4 werden zusammengefasst beantwortet.

Aus Sicht der Bundesregierung verfügt Deutschland über einen gut funktionierenden und leistungsstarken Postmarkt.

Die in der Anfrage aufgeworfenen Fragen werden Bestandteil der Überprüfung des postrechtlichen Rahmens sein. So verweist auch der Koalitionsvertrag auf eine Prüfung der bestehenden Regulierungen und Anpassungen an aktuelle Marktentwicklungen. Die Bundesregierung wird sich im Rahmen der Stellungnahme zu dem Sondergutachten der Monopolkommission und dem Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur (§ 121 Absatz 2 des Telekommunikationsgesetzes, § 44 des Postgesetzes) zur Wettbewerbsentwicklung und Lage auf dem Postmarkt äußern.

5. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass es aufgrund der Beteiligung der Kreditanstalt für Wiederaufbau an der DPAG, zu Interessenkonflikten bei der Regulierung auf dem Postmarkt kommen kann?

Die Wahrnehmung der Eigentümerfunktion des Bundes (über die KfW; Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Finanzen) ist von der Regulierungstätigkeit (unmittelbar durch die Bundesnetzagentur; Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie) klar getrennt. Die Aufgaben und Zuständigkeiten sind transparent formuliert und werden von den Ressorts eigenverantwortlich wahrgenommen.

6. Beabsichtigt die Bundesregierung, wie von der Monopolkommission empfohlen, eine Veräußerung der Anteile an der DPAG, die von der Kreditanstalt für Wiederaufbau gehalten werden?

Der Bund hält an seinem Privatisierungsziel für die Deutsche Post AG fest. Über weitere Verkäufe wird durch Bund und Kreditanstalt für Wiederaufbau im Einvernehmen entschieden. Aufgrund der Kapitalmarktrelevanz können Überlegungen zu Transaktionen nicht im Vorfeld angekündigt werden.

7. Beabsichtigt die Bundesregierung, wie von der Monopolkommission empfohlen, die Post-Entgeltregulierungsverordnung zur alten Fassung zurückzuführen?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 4 verwiesen.

8. Beabsichtigt die Bundesregierung, wie von der Monopolkommission empfohlen, kurzfristig die Mehrwertsteuerbefreiung für Universaldienstleistungen allen Postdienstleistern diskriminierungsfrei zu gewähren?

Die Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nummer 11 Buchstabe b des Umsatzsteuergesetzes ist – im Einklang mit den verbindlichen unionsrechtlichen Vorgaben – für alle Unternehmer diskriminierungsfrei ausgestaltet.

9. Hält die Bundesregierung eine erneute Erhöhung des Briefentgelts für Standardbriefe aktuell für angemessen?

Die Bundesnetzagentur genehmigt gemäß § 21 der Postentgeltregulierungsverordnung Entgelte als Regelverfahren auf der Grundlage der von ihr vorgegebenen Maßgrößen für die durchschnittlichen Änderungsraten der Entgelte für einen Korb zusammengefasster Dienstleistungen (sog. Price-Cap-Verfahren). Die Genehmigungsvorgaben laufen 2018 aus, die Behörde muss dieses Jahr neue Rahmenbedingungen festlegen („Maßgrößenverfahren“). Ende Juni 2018 erfolgte zum neuen Genehmigungsverfahren eine öffentliche Anhörung. Nach Veröffentlichung der beabsichtigten Maßgrößenentscheidung im Herbst 2018 besteht die Möglichkeit der Kommentierung durch Wettbewerber, Verbände und Bürger. Nach der Maßgrößenentscheidung der Bundesnetzagentur im November 2018 könnte die Deutsche Post AG konkrete Preisänderungsanträge für den Zeitraum ab 2019 stellen. Die Bundesnetzagentur prüft und entscheidet dann unabhängig über den Antrag im Rahmen der postrechtlichen Vorgaben. Entscheidungen unterliegen der gerichtlichen Überprüfung.

10. Welche Kalkulationen über die Preisgestaltung der DPAG im Bereich der Briefsendungen liegen der Bundesregierung vor?

Hält die Bundesregierung die Kalkulationen der DPAG für nachvollziehbar?

Die Deutsche Post AG legt der Bundesnetzagentur regelmäßig im Rahmen von Entgeltregulierungsverfahren umfangreiche Kostenunterlagen vor. Aufgrund der Bestimmungen der Postentgeltregulierungsverordnung und der entsprechenden Vorgaben der Bundesnetzagentur ist die Deutsche Post AG gehalten, eine Gesamtschau vorzulegen, aus der Kosten, Erlöse und Mengen für die verschiedenen Briefsegmente sowie für die Paket- und sonstigen Postdienstleistungen hervorgehen.

Die vorzulegenden Daten sind hierbei derart transparent aufzubereiten, dass nicht nur die Kostendeckung der einzelnen Bereiche der Deutschen Post AG, sondern auch etwaige Quellen potentieller Quersubventionierungen aufgedeckt werden können.

Die Bundesnetzagentur überprüft die vorgelegten Daten stets auf Nachvollziehbarkeit und Plausibilität. Hierzu wird in mehrfacher Hinsicht auch auf Daten des externen Rechnungswesens zurückgegriffen. Im Wege einer Überleitungsrechnung werden ausgehend von den Daten der Gewinn- und Verlustrechnung die relevanten Kostenpositionen der regulatorischen Rechnung hergeleitet. Die Prü-

fung umfasst auch einen Abgleich mit den Daten, die das Unternehmen in vorausgegangenem Verfahren eingereicht hat. Darüber hinaus vergewissert sich die Bundesnetzagentur, dass die Deutsche Post AG bei Kostenansatz und -verrechnung stets dieselben Methoden und Verfahren anwendet (Konsistenzprüfung).

11. Welche Möglichkeiten hat die Bundesregierung, um eine eventuelle Quersubventionierung des Paketgeschäfts durch das Briefgeschäft regulatorisch zu unterbinden?

Ist die Transparenz über die Gewinne der einzelnen Geschäftsbereiche der Deutschen Post aus Sicht der Bundesregierung hierfür ausreichend?

Durch die rechtlichen Vorgaben des Postgesetzes hinsichtlich der Zurechnung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) werden nach Mitteilung der Bundesnetzagentur die Preiserhöhungsspielräume im Briefbereich ebenso begrenzt wie mögliche Quersubventionierungspotenziale im Paketbereich.

Wesentlicher Entgeltmaßstab sind die KeL. Die Zuordnung der KeL hat nach allgemein anerkannten betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu erfolgen. Ausgehend davon sind Kosten verursachungsgerecht auf die betreffenden Leistungen zu verrechnen. Der Grundsatz einer verursachungsgerechten Kostenzuordnung ist insbesondere auch auf die indirekten Kosten (z. B. Verwaltung, Vertrieb, etc.) sowie den kalkulatorischen Gewinn als Bestandteil der KeL anzuwenden.

Das vorrangig geltende Kostenverursachungsprinzip verlangt dabei, dass die Kosten bei gemeinsamer Nutzung von Netzressourcen nutzungsabhängig verrechnet werden. Daher sind die Kosten nach Maßgabe der tatsächlichen Inanspruchnahme auf die einzelnen Dienstleistungen (z. B. Brief und Paket) umzulegen.

Durch die in der Antwort zu Frage 10 beschriebenen Nachweispflichten wird die Transparenz über die Gewinnsituation der einzelnen Geschäftsbereiche der Deutschen Post AG für die Zwecke der Entgeltregulierung gewahrt.

12. Wie haben sich nach Kenntnis der Bundesregierung die Briefmengen bis 1 000 Gramm der DPAG in Deutschland in den vergangenen zehn Jahren entwickelt, getrennt nach Privat- und Geschäftspost?

Laut Bundesnetzagentur wurden die Sendungsmengen der Deutschen Post AG und ihrer Tochtergesellschaften für den Zeitraum von 2008 bis 2017 (Prognose) wie folgt gemeldet (in Mrd. Stück):

Jahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017p
Sendungsmenge	16,0	14,8	14,7	14,9	14,4	14,1	13,9	13,3	12,9	12,7
Geschäftskunden	-	-	-	-	-	-	92 %	92 %	92 %	92 %
Privat-kunden	-	-	-	-	-	-	8 %	8 %	8 %	8 %

Die Frage nach den Auftraggebern der Briefmengen wird seit dem Jahr 2014 gestellt. Es wird davon ausgegangen, dass das Verhältnis zwischen geschäftlicher und privater Briefpost in den Jahren vor 2014 ähnlich aufzuteilen war.

Die Zuordnung zu Auftraggebern ist laut Bundesnetzagentur mit einer gewissen Unschärfe verbunden. Geschäftskunden, die gewisse Mindestvolumina erreichen, verfügen oft über eigene Verträge, so dass diese Menge gut zu erfassen ist. Die Briefmengen, die in Briefkästen oder anderen Annahmestellen aufgenommen

werden, können sowohl von Privat- als auch von Geschäftskunden aufgegeben werden. Die Deutsche Post AG kann bei der Zuordnung dieser Mengen daher nur Schätzungen vornehmen.

Die Abgrenzung zwischen Geschäfts- und Privatkundensegment im Entgeltgenehmigungsverfahren (Price-Cap-Verfahren) erfolgt nach anderen Kriterien als im Bereich der Marktbeobachtung. So werden anders als zu Zwecken der Marktbeobachtung im Privatkundenbereich dem Price-Cap-Segment auch Einlieferungen von Klein- und Kleinstgewerbetreibenden zugeordnet.

13. Falls der Bundesregierung eine Differenzierung zwischen Privat- und Geschäftspost nicht vorliegt, welche Möglichkeiten hat die Bundesregierung, um diese Informationen zu erhalten?

Es wird auf die Antwort zu Frage 12 verwiesen.

14. Erwartet die Bundesregierung eine weitere Absenkung der Briefmengen in Deutschland in den nächsten Jahren?

Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur werden die Sendungsmengen in der Zukunft erwartungsgemäß weiterhin als Folge der E-Substitution zurückgehen. Dies deckt sich mit den Erkenntnissen des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB). Das TAB hat sich in seiner Studie für den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (Bundestagsdrucksache 18/582) mit den Auswirkungen moderner Informations- und Kommunikationstechnologien auf dem Briefmarkt auseinandergesetzt.

Im Rahmen ihrer Analyse der Mengeneffekte wurden in der TAB-Studie die verschiedenen Ursachenfaktoren für die Rückgänge in den einzelnen Segmenten der Deutschen Post AG (Privatkundenbriefe, Transaktions- und Werbepost) differenziert betrachtet. Dabei zeigte sich, dass sämtliche Segmente von Sendungsmengentrückgängen betroffen sind und künftig betroffen sein werden.

Dieser Trend wird laut Bundesnetzagentur sowohl fortlaufend durch internationale Studien (Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH und Copenhagen Economics) als auch durch die Briefmengenentwicklung in anderen europäischen Ländern, die zum Teil digital weiter fortgeschritten sind, belegt.

15. Welche Prognosen liegen der Bundesregierung bezüglich der Personalkosten und deren Entwicklung der letzten fünf Jahre bei der DPAG vor?

Falls keine Zahlen vorliegen, welche Möglichkeiten hat die Bundesregierung, um Informationen zu diesen Zahlen zu bekommen?

Der Bundesnetzagentur liegen Kostendaten vor, welche die Deutsche Post AG regelmäßig im Rahmen von Entgeltregulierungsverfahren vorlegt. Diese betreffen auch die Personalkosten und sind gemäß der Postentgeltregulierungsverordnung sowohl für die vergangenen fünf Jahre als auch für die fünf künftigen Jahre anzugeben.

16. In welchem Umfang nutzt die DPAG nach Kenntnis der Bundesregierung Subunternehmen für ihren Personalaufwand?

Werden Mitarbeiter dieser Subunternehmen nach Kenntnis der Bundesregierung zu den gleichen Tarifen bezahlt wie die DPAG-Mitarbeiter?

Die Deutsche Post AG arbeitet nach Kenntnis der Bundesnetzagentur mit derzeit mehr als 20 000 Subunternehmen zusammen. Davon entfällt rund die Hälfte auf Filialpartner (Shops), deren Leistungen von der Deutschen Post AG auch transaktionsabhängig im Rahmen von Agenturnehmerverträgen vergütet werden. Bei den übrigen Subunternehmen handelt es sich überwiegend um Transport- und Speditionsunternehmen im Fernbereich. Im Übrigen setzt die Deutsche Post AG Taxiunternehmen und Kuriere im Nahbereich ein. Wie die Subunternehmer ihre Mitarbeiter derzeit bezahlen, ist der Bundesnetzagentur nicht bekannt.

17. Gibt es Überlegungen der Kreditanstalt für Wiederaufbau, die Beteiligungen an der DPAG weiter zu reduzieren?

Es wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

18. Erfüllt die Post bundesweit und in allen Bundesländern nach wie vor ihren Universaldienstauftrag, eine Zustellung an allen sechs Werktagen zu gewährleisten?

Falls nein, müsste das Umsatzsteuerprivileg der DPAG bei Sendungen dann nicht beendet werden?

Ausgehend von Artikel 87f des Grundgesetzes wird der postalische Universaldienst durch die Gesamtheit der am Markt tätigen Unternehmen erbracht (Deutsche Post AG und andere Anbieter). Die Bundesnetzagentur hat den Universaldienst über die postrechtlichen Regelungen sicherzustellen. Nach den Vorgaben der Post-Universaldienstleistungsverordnung hat die Zustellung von Briefsendungen und Paketen mindestens einmal werktäglich, d. h. montags bis samstags, zu erfolgen. Nach den derzeitigen Erkenntnissen der Bundesnetzagentur wird der postalische Universaldienst flächendeckend erbracht. Konkrete Anhaltspunkte für ein anhaltendes Universaldienstdefizit gibt es zur Zeit nicht.

Die Bundesnetzagentur hat aber einen erheblichen Anstieg der Beschwerden über Mängel bei der Versorgung mit Postdienstleistungen verzeichnet. Ein Großteil dieser Beschwerden betrifft dabei Probleme bei der Briefzustellung im Bereich der Deutschen Post AG. Die Bundesnetzagentur ist hierzu mit dem Unternehmen in Kontakt getreten. Das Unternehmen hat mit personellen und organisatorischen Maßnahmen auf die Problematik reagiert. Die Bundesregierung wird die Gewährleistung des Universaldienstes aufmerksam im Blick behalten.

19. Ist aus Sicht der Bundesregierung eine Zustellung an allen sechs Werktagen im Rahmen des Universaldienstauftrages zwingend notwendig?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 4 verwiesen.

