Monopol kommission

Monopolkommission · Heilsbachstraße 16 · 53123 Bonn

Vorsitzender

Bundesnetzagentur
314-1
Postfach 8001
53105 Bonn
postuniversaldienst@bnetza.de

Prof. Dr. Daniel Zimmer, LL.M.
Tel +49 . 228 . 338882 -0 · Fax -33
vorsitzender@monopolkommission.bund.de
www.monopolkommission.de

Bonn, 19.12.2014

Stellungnahme zu den Herausforderungen des Post-Universaldienstes in Deutschland

Sehr geehrter Herr Meyer-Sebastian,

die Monopolkommission übermittelt Ihnen hiermit die Stellungnahme zu den Entwicklungen und Herausforderungen des Post-Universaldienstes in Deutschland zur Vorbereitung einer Stellungnahme gemäß § 47 Abs. 1 Satz 2 Postgesetz.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Daniel Zimmer

Mitglieder der Monopolkommission: Daniel Zimmer (Vorsitzender), Dagmar Kollmann, Thomas Nöcker, Achim Wambach, Angelika Westerwelle
Leitung der Geschäftsstelle: Klaus Holthoff-Frank (Generalsekretär), Juliane Scholl (Geschäftsführerin)

Monopol kommission

Stellungnahme der Monopolkommission zu den Herausforderungen des Post-Universaldienstes in Deutschland

Die Monopolkommission begrüßt den von der Bundesnetzagentur initiierten und öffentlich mit Marktakteuren und –beobachtern geführten Dialog zum Post-Universaldienst in Deutschland.
Sie hat sich in ihren Sondergutachten Post in den letzten Jahren stets für eine Rückführung der detaillierten Vorgaben zur Erbringung von Universaldienstleistungen ausgesprochen, um deren Auslegung auf neue Marktgegebenheiten möglichst flexibel gestalten zu können.

Die Monopolkommission erkennt weiterhin Potenziale zur Verbesserung des Post-Universaldienstes, welche von Postdienstleistern, der Bundesnetzagentur und dem Gesetzgeber ausgeschöpft werden sollten:

- Zur Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen und Förderung der Chancengleichheit sollte zunächst die Umsatzsteuerbefreiung für Universaldienstleistungen diskriminierungsfrei allen Postdienstleistern – und nicht wie bislang exklusiv für der Deutschen Post AG – gewährt werden. Zuletzt sollte auf ihre Abschaffung auf europäischer Ebene hingewirkt werden.
- Zur Sicherstellung der Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im Postwesen sollten § 20 Abs. 2 Satz 2 Postgesetz sowie § 3 Abs. 4 Satz 3 Post-Entgeltregulierungsverordnung ausnahmslos gestrichen werden.
- Zur Erhöhung der regulatorischen Transparenz sollte die Bundesnetzagentur ihren Entscheidungen alle Informationen zu den Nettomehrkosten des Universaldienstes zugrunde legen.
- Zur Überprüfung der Qualitätsentwicklung der Universaldienste sollte jährlich eine unabhängige Leistungskontrolle gemäß Art. 16 der Richtlinie 97/67/EG[1] durchgeführt werden.
- Zur Steigerung der Angebotseffizienz von Universaldienstleistungen und des Wettbewerbs könnten zukünftig lokale Anbieter, die neben Postdienstleistungen noch andere Dienstleistungen anbieten, verstärkt beitragen.

Gegenwärtig erbringen alle in Deutschland tätigen Postdienstleistungsunternehmen Universaldienstleistungen, im Brief- wie im Paketbereich. Eine rechtliche Verpflichtung besteht hierfür nicht.

[1] Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstequalität, ABl. L 15 vom 21.1.1998, S. 14, L 23 vom 30.1.1998, S. 39, zuletzt geändert durch 2008/6/EG, ABl. L 52 vom 27.2.2008, S. 3.

§ 4 Nr. 11b Umsatzsteuergesetz nimmt Universaldienstleistungen nach Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie 97/67/EG von der Umsatzsteuer aus, soweit sie als Standardprodukte zu allgemein für jedermann zugänglichen bzw. nach § 19 Postgesetz genehmigten Tarifen angeboten werden. Nach einem Urteil des EuGH in 2009 betreffend Art. 132 Abs. 1 lit. a) der Mehrwertsteuersystemrichtlinie ist eine Umsatzsteuerbefreiung für alle öffentlichen und privaten Postdienstleister[2], die sich gegenüber der Finanzverwaltung verpflichten, postalische Universaldienstleistungen zu erbringen, gleichermaßen zu gewähren. Obgleich die Deutsche Post AG wie auch eine Vielzahl ihrer Wettbewerber freiwillige Verpflichtungserklärungen abgaben, ist die Deutsche Post AG bislang der einzige Anbieter, welcher von der Umsatzsteuer befreit wurde.

Eine derartige einseitige Begünstigung widerspricht dem europäischen wie nationalen Recht und verzerrt den Wettbewerb zulasten der Wettbewerber. Zudem ist die Notwendigkeit für eine Umsatzsteuerbefreiung für Universaldienstleistungen nicht ersichtlich. Die Monopolkommission plädiert daher zunächst für eine diskriminierungsfreie Gewährung der Umsatzsteuerbefreiung, darüber hinaus sollte aber auf ihre Abschaffung auf europäischer Ebene hingewirkt werden.

Die Deutsche Post AG erhält als marktbeherrschendes Unternehmen im lizenzpflichtigen Briefbereich zudem exklusiv einen finanziellen Ausgleich für die Erbringung von Universaldienstleistungen und die Übernahme der damit verbundenen Kosten. So kann die Deutsche Post AG gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 Postgesetz (bzw. § 3 Abs. 4 Satz 2 f. Post-Entgeltregulierungsverordnung) die für die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen entstandenen Kosten zusätzlich zu den Kosten der Leistungsbereitstellung auf die zu genehmigenden Entgelte überwälzen. Die Voraussetzungen hierfür sind, dass eine rechtliche Verpflichtung oder eine sonstige Rechtfertigung dafür besteht und die Mindesteinlieferungsmenge gemäß § 19 Postgesetz weniger als 50 Stück beträgt.

Eine rechtliche Verpflichtung für die Erbringung von Universaldienstleistungen besteht nicht. Die Deutsche Post AG erbringt Universaldienstleistungen vielmehr freiwillig und unterhält z. B. erheblich mehr Filialen durch Kooperationen mit im Wettbewerb stehenden Dritten, als in der Post-Universaldienstverordnung vorgesehen sind. Ein solches Vorgehen lässt darauf hindeuten, dass anderweitige Vorteile die Nachteile bzw. Kosten der Erbringung kompensieren. Aus Wettbewerbssicht problematisch ist die Einbeziehung der Kosten des Universaldienstes beim Entgeltgenehmigungsverfahren im lizenzpflichtigen Briefbereich in zweierlei Hinsicht.

Erstens werden keine regulatorischen und wettbewerblichen Vorteile berücksichtigt, welche sich aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost ergeben haben könnten, wie etwa die bis Ende

[2] Vgl. EuGH, Urteil vom 23. April 2009, Rs. C-357/07, TNT Post UK Ltd/The Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, Rn. 36. Das Urteil erging zwar zu Art. 13 Teil A Abs. 1 lit. a) der Sechsten Richtlinie des Rates zum gemeinsamen Mehrwertsteuersystem vom 17. Mai 1977, ABl. EG Nr. L 145 vom 13. Juni 1977, S. 1, dieser hat jedoch im Wesentlichen den gleichen Wortlaut wie Art. 132 Abs. 1 lit. a) Mehrwertsteuersystemrichtlinie.

2007 geltende Exklusivlizenz für Standardbriefe, die flächendeckende Netzinfrastruktur sowie ein großer Kundenstamm.
Zweitens beinhalten die Kosten des Universaldienstes ebenso Kosten, welche sich außerhalb des lizenzpflichtigen Briefbereichs ergeben haben z. B. im Paketbereich. Da postalische Netzmärkte im hohen Maße von Gemeinkosten gekennzeichnet sind, deren angemessene, d. h. verursachungsgerechte Zuschlüsselung oftmals schwierig ist, können Anreize zur Quersubventionierung der eigenen Position in von wettbewerblichen Strukturen gekennzeichneten Postmärkten bestehen.
Ein derartiger finanzieller Ausgleich, welcher insbesondere die Deutsche Post AG als marktführenden Postdienstleister einseitig begünstigt, stellt somit ein erhebliches Wettbewerbshindernis auf den Postmärkten dar. Die Monopolkommission spricht sich für eine ausnahmslose Streichung von § 20 Abs. 2 Satz 2 Postgesetz sowie § 3 Abs. 4 Satz 3 Post-Entgeltregulierungsverordnung aus, um die Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit von Wettbewerb auf den Postmärkten zu sichern.

Die Bundesnetzagentur erkennt bislang die vollen Bruttokosten des Universaldienstes im Entgeltgenehmigungsverfahren an. Sie verzichtet jedoch darauf, ebenso die Vorteile der mit diesen Kosten verbundenen Strukturen zu veröffentlichen. Vorteile könnten etwa die bereits genannten aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost übergegangenen Vermögensgegenstände, die Umsatzsteuerbefreiung der Universaldienstleistungen sowie die Geltendmachung der Kosten einer flächendeckenden Versorgung im Rahmen der Entgeltgenehmigung sein. Inwieweit die Erbringung des Universaldienstes Nettomehrkosten verursacht oder sogar zu einer Überkompensation führt, ist soweit für Dritte nicht ersichtlich. Die Monopolkommission regt daher zur Erhöhung der regulatorischen Transparenz und zur Vermeidung einer ungerechtfertigten Besserstellung der Deutschen Post AG an, dass die Bundesnetzagentur ihren Entscheidungen die Nettomehrkosten zugrunde legt.

Art. 16 der Richtlinie 97/67/EG sieht vor, dass eine unabhängige Leistungskontrolle jährlich die Qualität des Universaldienstes misst. Die zu prüfenden Qualitätsnormen sollen insbesondere die Laufzeiten, die Regelmäßigkeit und die Zuverlässigkeit der Dienste umfassen. Für ausschließlich im Inland erbrachte Universaldienstleistungen gelten die Qualitätsmerkmale der Brief- und Paketbeförderung gemäß §§ 2, 3 Post-Universaldienstleistungsverordnung. Die von der Deutschen Post AG im Rahmen der Nebenbestimmungen zu der Maßgrößenentscheidung im Price-Cap-Verfahren gelieferten Daten erfüllen diese Voraussetzungen bislang nicht. Auch die von der Deutschen Post AG beim TÜV Rheinland beauftragte Bestätigung nach der europäischen Norm EN 13850 betrifft lediglich Brieflaufzeiten und genügt daher diesen Anforderungen nicht. Die weiterhin vorgesehenen Berichtspflichten zum Qualitätsniveau erscheinen der Monopolkommission indes als unzureichend, alle kostenrelevanten Verschlechterungen zu erfassen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Monopolkommission dringend

die Durchführung der in Art. 16 der Richtlinie 97/67/EG vorgesehenen unabhängigen Leistungskontrolle für Universaldienstleistungen.

Im Hinblick auf die Urbanisierung und den Aufbau paralleler Zustellnetze im Brief- wie Paketbereich könnte etwa zukünftig eine flächendeckende Versorgung insbesondere in dünn besiedelten Regionen vermehrt durch lokale Anbieter erfolgen, die neben Postdienstleistungen weitere Dienstleistungen anbieten. Hierdurch könnten im Rahmen des Universaldienstes Effizienzsteigerungen erzielt und Wettbewerbsimpulse induziert werden.

Der lokale Anbieter sollte als neutraler Zustellort oder Zustelldienst für alle Postdienstleister fungieren und wirtschaftlich wie rechtlich unabhängig von den Postdienstleistern sein. Dies hätte im Vergleich zu rechtlich zulässigen kooperativen Lösungen den Vorteil, dass die Möglichkeiten kollusiven Verhaltens stärker begrenzt würden. Es ist jedoch darauf zu achten, dass Postdienstleister ihre Marktmacht nicht missbrauchen.

Zudem würde durch unabhängige lokale Anbieter ein vermehrter Anreiz für Markteintritte bestehen, da nunmehr wesentliche Distributionskosten nicht mehr aufgebracht werden müssten bzw. sich im Zuge des parallelen Angebots an postalischen Konkurrenzprodukten sowie an andersartigen Produkten und Dienstleistungen verringern würden.

Die Monopolkommission sieht in lokalen Anbietern, die neben ihren originären Dienstleistungen auch Postdienstleistungen anbieten, ein Potenzial für Effizienzsteigerungen und vermehrtem Wettbewerb bei der Erbringung von Universaldienstleistungen.