

Monopolkommission

Sondergutachten 79

**Post 2017:
Privilegien abbauen,
Regulierung effektiv gestalten!**

Sondergutachten der Monopolkommission
gemäß § 44 PostG in Verbindung mit § 81 Abs. 3 TKG 1996



Nomos

Sondergutachten
der Monopolkommission

Band 79

Monopolkommission

Sondergutachten 79

**Post 2017:
Privilegien abbauen,
Regulierung effektiv gestalten!**

Sondergutachten der Monopolkommission
gemäß § 44 PostG in Verbindung mit § 81 Abs. 3 TKG 1996



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4825-9 (Print)

ISBN 978-3-8452-8965-6 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Kurzfassung	3
Kapitel 1	16
Markt- und Wettbewerbsentwicklung	16
1.1 National	16
1.1.1 Lizenzpflichtige Postdienstleistungen	16
1.1.1.1 Briefdienste werden weiterhin von der Deutschen Post AG dominiert	16
1.1.1.2 Sachliche Marktintegration von Brief- und E-Mail-Diensten verläuft schleppend	25
1.1.2 Nicht lizenzpflichtige Postdienstleistungen	29
1.1.2.1 Kurier-, Express- und Paketdienste sind konzentriert, aber wettbewerbsintensiv	29
1.1.2.2 Sachliche Marktintegration von Online-Handel und Paketdiensten nimmt weiter zu	35
1.2 International	37
1.2.1 Räumliche Marktintegration von Postdiensten verläuft schleppend	37
1.2.2 Preise grenzüberschreitender Postdienstleistungen sind intransparent	43
1.3 Robotik könnte den Wettbewerb beeinflussen	47
Kapitel 2	50
Rechts- und Regulierungsrahmen	50
2.1 National/Supranational	50
2.1.1 Ex ante-Regulierung	50
2.1.1.1 Rückführung der Ex ante-Regulierung ist nicht zu empfehlen	50
2.1.1.2 Genehmigungsverfahren sind unter Vorbehalten zu begrüßen	52
2.1.1.3 Großkunden- und Teilleistungsentgelte sind wirksam zu beaufsichtigen	57
2.1.2 Missbrauchsaufsicht ist zu stärken	58
2.1.3 Öffentliche und private Rechtsdurchsetzung	66
2.1.3.1 Bußgelder haben keine sanktionierende und abschreckende Wirkung	66
2.1.3.2 Schadenersatzpflicht besteht faktisch nicht	67
2.1.4 Kostenmaßstab ist effizienter zu gestalten	69
2.1.5 Universaldienst	73
2.1.5.1 Reform des Universaldienstes ist geboten	73
2.1.5.2 Mehrwertsteuerbefreiung verzerrt den Wettbewerb	79
2.1.6 Behördliche Untersuchungen	84
2.1.6.1 Kostenprüfung und regulatorische Datenerfassung sind auszuweiten	84
2.1.6.2 Marktaufsicht und -beobachtung sind zu intensivieren	86
2.1.7 Anteilseignerschaft des Bundes bevorteilt Deutsche Post AG	90
2.2 International	92
2.2.1 Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste ist ineffektiv	92
2.2.2 Internationale Organisationen	98
2.2.2.1 Weltpostverein beeinflusst insbesondere außereuropäischen Postverkehr	98

2.2.2.2 International Post Corporation beeinflusst vor allem innereuropäischen Postverkehr	101
2.2.2.3 Wettbewerbsverzerrungen: ökonomische Aspekte	104
2.2.2.4 Wettbewerbsverzerrungen: rechtliche Aspekte	111
Kapitel 3	121
Handlungsempfehlungen	121

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Sendungsmengen und Umsätze auf Briefmärkten seit 1998	19
Abbildung 1.2: Teilleistungssendungen und Rabatte auf Standardbriefe seit 2014	24
Abbildung 1.3: Wettbewerbs- und Marktentwicklung bei Paketdiensten seit 2006	34

Vorwort

Der Monopolkommission legt mit diesem Bericht ihr zehntes Sondergutachten zur Wettbewerbsentwicklung auf den deutschen Postmärkten vor und erfüllt damit den gesetzlichen Auftrag nach § 44 Postgesetz (PostG) i. V. m. § 81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz (TKG) 1996.* Die Monopolkommission nimmt Stellung zu der Frage, ob auf den Märkten des Postwesens funktionsfähiger Wettbewerb herrscht, und weist auf notwendige Änderungen im Postgesetz, in der Post-Entgeltregulierungsverordnung sowie in der Post-Universaldienstleistungsverordnung hin.

Zur Vorbereitung ihres Gutachtens zum Postwesen hat die Monopolkommission am 12. Oktober 2017 in einer nicht öffentlichen mündlichen Anhörung mit Marktteilnehmern und Verbänden über die Wettbewerbsentwicklung und die Effektivität des geltenden Rechts- und Regulierungsrahmens im Postwesen diskutiert. In der Anhörung vertreten waren:

- Bundesverband Briefdienste e. V.,
- Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste e. V.,
- Bundesverband Paket und Expresslogistik e. V.,
- Deutsche Post AG,
- Postcon Deutschland B. V. & Co. KG.

Die Teilnehmer der Anhörung haben ihre mündlichen Beiträge z. T. durch schriftliche Stellungnahmen ergänzt. Darüber hinaus haben die folgenden Unternehmen und Verbände jeweils eine schriftliche Stellungnahme abgegeben: Bundesverband Deutscher Postdienstleister e. V., Hermes Germany GmbH, Zalando SE. Ferner haben das Wissenschaftliche Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste eine mündliche sowie Herr Professor Dr. Ludwig Gramlich eine schriftliche Stellungnahme abgegeben.

Die Vizepräsidenten der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Herr Peter Franke und Herr Dr. Wilhelm Eschweiler, sowie Mitarbeiter dieser Behörde haben mit der Monopolkommission am 18. Juli 2017 Fragen zur Wettbewerbsentwicklung auf den Postmärkten und insbesondere Fragen zur Anwendung des Regulierungsrahmens erörtert.

Des Weiteren gab es Kontakte zwischen Mitarbeitern der Monopolkommission und Mitarbeitern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, der Bundesnetzagentur, des Bundeskartellamtes und Vertretern von Unternehmen und Verbänden. Die Monopolkommission dankt allen Beteiligten für ihre Mitwirkung.

* Die Verweisung des § 44 PostG auf das Telekommunikationsgesetz in seiner Fassung vom 25. Juli 1996 hätte aufgrund der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes einer Änderung des Postgesetzes bedurft. Dazu ist es bislang nicht gekommen. Die Monopolkommission geht für die vorliegende Stellungnahme davon aus, dass der gesetzliche Auftrag für das Sondergutachten im Postsektor inhaltlich unverändert fortbesteht.

Die Monopolkommission bedankt sich bei ihrem wissenschaftlichen Mitarbeiter Herrn Dr. Oliver Bischoff, der das Gutachten federführend betreut hat.

Bonn, den 4. Dezember 2017

Achim Wambach

Dagmar Kollmann

Jürgen Kühling

Thomas Nöcker

Angelika Westerwelle

Kurzfassung

Markt- und Wettbewerbsentwicklung

Briefdienstleistungen werden weiterhin von der Deutschen Post AG dominiert

K1. Die Monopolkommission stellt auch in diesem Sondergutachten fest, dass sich auf dem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen kein funktionsfähiger Wettbewerb entwickelt hat. Obwohl die Wettbewerber der Deutschen Post AG (DPAG) ihre Umsätze und die von ihnen beförderten Sendungsmengen in den letzten Jahren kontinuierlich steigern konnten, verfügt die DPAG weiterhin über eine marktbeherrschende Stellung auf den Briefmärkten mit einem umsatzbezogenen Marktanteil im Jahr 2016 von durchschnittlich ca. 85 Prozent. Für 2017 wird ein Rückgang auf ca. 83,5 Prozent erwartet. Im Markt für Privatkunden hat die DPAG eine Quasi-Monopolstellung mit einem Marktanteil von über 90 Prozent inne. Im Markt für Geschäftskunden besitzt sie eine marktbeherrschende Stellung mit einem Marktanteil von schätzungsweise 70 Prozent.

K2. Die Marktdominanz der DPAG auf den Briefmärkten beruht insbesondere darauf, dass sie als Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost als einziger Briefdienstleister über ein flächendeckendes Zustellnetz verfügt, mit dem sie auf den Märkten für Privat- und Geschäftskunden gleichermaßen tätig ist. Aus dem Umstand, dass Wettbewerber für die Sicherstellung einer flächendeckenden Briefzustellung Teilleistungen der DPAG in Anspruch nehmen müssen, ergeben sich Abhängigkeiten und Anreize für die DPAG zum Missbrauch ihrer marktbeherrschenden Stellung.

K3. Damit sich ein funktionsfähiger Wettbewerb auf den Briefmärkten entwickeln kann, bedarf es einer Effektivierung der rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen. Erst die Implementierung eines Regulierungsrahmens, der eine effektive Sanktionierung missbräuchlichen Verhaltens zulässt, legt die Grundlage für wettbewerbliche Strukturen, vornehmlich gekennzeichnet durch eine Vielzahl unterschiedlicher Beförderungsangebote.

K4. Der Umsatz im Briefmarkt betrug 2016 ca. EUR 9,2 Mrd. und lag damit merklich über dem Umsatz des Vorjahres von ca. EUR 8,9 Mrd. Damit trug der Briefmarkt zu ungefähr einem Drittel zum Gesamtumsatz im Postwesen in Höhe von ungefähr 30 Mrd. bei. Für 2017 wird ein Umsatzanstieg auf ca. EUR 9,3 Mrd. prognostiziert. Das Sendungsvolumen von Briefen blieb in den Jahren 2015 und 2016 mit ca. 15,8 Mrd. Stück zwar konstant, soll 2017 jedoch auf ca. 16 Mrd. Stück ansteigen. Ungeachtet dessen wird in den nächsten Jahren gemeinhin von einem Rückgang der Sendungsmengen wegen des sich ändernden Kommunikationsverhaltens im Zuge der Digitalisierung ausgegangen.

Sachliche Marktintegration von Brief- und E-Mail-Diensten verläuft schleppend

K5. Die sachliche Marktintegration von Brief- und E-Mail-Diensten verläuft bislang schleppend. Hierfür ursächlich ist insbesondere der Markt für De-Mail-Dienste, der sich weiterhin in der Entwicklungsphase befindet. Hybridpost wird als Brückentechnologie angesehen. In den nächsten Jahren kann sich der Integrationsprozess allerdings beschleunigen, sofern we-

sentliche Entwicklungen beim Datenschutz und bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung eintreten.

K6. Die Bundesnetzagentur und das Bundeskartellamt sollten die Marktentwicklungen bei elektronischen Postdienstleistungen und Hybridpost weiter intensiv beobachten. Abhängig von den zukünftigen Marktentwicklungen könnte Hybridpost gegebenenfalls als eigener sachlich relevanter Markt erfasst werden. Die Monopolkommission begrüßt die Bestrebungen der Bundesregierung, weitere Anstrengungen im Bereich E-Government zu unternehmen. Die 2018 zur Anwendung kommende Datenschutz-Grundverordnung und der von der Europäischen Kommission veröffentlichte eGovernment-Aktionsplan 2016-2020 bieten Anlass, den Digitalisierungsprozess insbesondere in der öffentlichen Verwaltung voranzutreiben.

Kurier-, Express- und Paketdienste sind konzentriert, aber wettbewerbsintensiv

K7. Bei Kurier-, Express- und Paketdiensten (KEP) herrscht zum Teil eine hohe Marktkonzentration trotz Wettbewerb vor. So besteht im Markt für Geschäftskundenpakete ein Oligopol aus fünf Dienstleistern fort, in dem alleine die DPAG mit einem Marktanteil von ca. 45 Prozent über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Im Vergleich hierzu ist bei Expressdiensten die Konzentration zwar geringer. Es besteht jedoch eine große Diskrepanz zwischen dem führenden Unternehmen mit einem Marktanteil von weniger als 30 Prozent und dessen engsten Wettbewerber mit 10 Prozent. Bei Kurierdiensten liegen dagegen polypolistische Marktstrukturen mit räumlich stark begrenzten Geschäftsgebieten vor.

K8. Die Umsatz- und Sendungsvolumina der KEP-Dienste sind in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Die KEP-Dienste erwirtschafteten 2015 ca. EUR 20 Mrd., wovon über die Hälfte die Paketdienste, gut ein Drittel die Expressdienste und etwa ein Fünftel die Kurierdienste generierten. Die KEP-Dienste beförderten ca. 2,8 Mrd. Sendungen, davon stellten über 80 Prozent Paketsendungen dar. Die Umsatz- und Sendungsvolumina werden auch in den kommenden Jahren insbesondere wegen des Wachstums des Online-Handels weiter steigen. Das Potenzial für grundlegende Änderungen der Markt- und Wettbewerbsstrukturen besitzen die zunehmende sachliche Marktintegration von Online-Handel und Paketdiensten sowie der Einsatz von Robotik.

K9. Die demographische Entwicklung und die Urbanisierung führen seit Jahren zu einem stark ansteigenden Sendungsmengenaufkommen von Paketen in Agglomerationszentren und zu einem stark sinkenden Sendungsmengenaufkommen in den ländlichen Gebieten. Wegen des zunehmenden Verkehrsaufkommens in den Innenstädten und der abnehmenden Beförderungsmengen im ländlichen Raum, steigen die Zustellkosten für die Postdienstleister immer weiter an. Zur Senkung der Kosten auf der letzten Meile könnte eine Kooperation von Postdienstleistern prinzipiell sinnvoll erscheinen, sofern die Voraussetzungen der §§ 2 Abs. 1, 3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) einschlägig sind. Ebenfalls könnten diese eine stärkere Kooperation mit Gewerbetreibenden eingehen, die von den Postdienstleistern wirtschaftlich und rechtlich unabhängig sind und als anbieterneutrale Annahme- und Abholstationen fungieren können, die Angebotseffizienz und die Wettbewerbsintensität erhöhen. Sofern Online-Vermittlungsdienste für Privatfahrer in Deutschland zulässig sind,

könnten diese das Dienstleistungsangebot bei der Paketzustellung in den ländlichen Gebieten verbessern.

Sachliche Marktintegration von Online-Handel und Paketdiensten nimmt weiter zu

K10. Die sachliche Marktintegration von Online-Handel und Paketdiensten schreitet immer weiter voran. Insbesondere Online-Plattformen und Paketdienstleister übernehmen zunehmend sowohl Vertriebs- wie auch Beförderungsleistungen selbst, sodass vertikal integrierte Logistik- und Handelskonzerne entstehen, die in direkten Wettbewerb zueinander treten. Bei Online-Plattformen besteht dabei grundsätzlich vor allem wegen Netzwerkeffekten und Größenvorteilen die Gefahr einer hohen Marktkonzentration. Bei intensivem Wettbewerb dürfte jedoch in absehbarer Zeit die Dienstleistungsqualität und -quantität weiter steigen, was positive Wohlfahrtseffekte zur Folge hat.

K11. Bei einer Marktintegration von Online-Handel und Paketdiensten besteht aufgrund einer unterschiedlichen Regulierung die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zulasten der Paketdienstleister. Soweit Online-Plattformen Beförderungsdienstleistungen in Eigenleistung erbringen, unterliegen sie nicht der Regulierung, sondern ausschließlich der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht durch das Bundeskartellamt. Paketdienstleister hingegen erbringen Beförderungsdienstleistungen – auch wenn sie eine Online-Plattform betreiben – in der Regel geschäftsmäßig und können der sektorspezifischen Regulierung durch die Bundesnetzagentur, sofern sie marktbeherrschend sind, sowie der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht durch das Bundeskartellamt unterliegen. Auch wenn Paketdienstleister einer sektorspezifischen Regulierung de jure nur dann unterliegen, wenn sie marktbeherrschend sind, könnte eine Wettbewerbsverzerrung insoweit bereits bestehen, wenn ihr Anreiz gemindert würde, eine marktbeherrschende Stellung zu erlangen, um einer Regulierung zu entgehen.

Räumliche Marktintegration von Postdiensten verläuft schleppend

K12. Die räumliche Marktintegration von Postdiensten in Europa verläuft nur schleppend. Bislang hat sich kein Binnenmarkt für Postdienste entwickelt. Die Brief- und Paketmärkte sind weiterhin national fragmentiert und von den in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlichen sozioökonomischen und rechtlichen sowie regulatorischen Rahmenbedingungen geprägt. Kennzeichnend für den Wettbewerb bei grenzüberschreitenden Postdienstleistungen soweit ist, dass dieser einerseits auf die bilaterale Relation von Einlieferungs- und Bestimmungsländ begrenzt ist und andererseits durch eine geringe Wettbewerbsintensität auf den nationalen Postmärkten beschränkt wird.

K13. Eine räumliche Marktintegration von Postdiensten wird prinzipiell zu einer Intensivierung des Wettbewerbs führen. Die Monopolkommission begrüßt grundsätzlich die Bestrebungen der Europäischen Kommission, mittels Erhöhung der Markttransparenz und Schaffung einheitlicher Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Paketdienste die Errichtung eines (digitalen) Binnenmarktes zu fördern. Insbesondere begrüßt sie die jüngsten Initiativen der Europäischen Kommission zur Steigerung der Interoperabilität und Erhöhung des Standardisierungsgrades europäischer Postnetze. Einer räumlichen Marktintegration können hingegen die Vereinbarungen der nationalen Postgesellschaften sowie der DPAG in der International Post Corporation entgegenstehen.

Preise grenzüberschreitender Postdienstleistungen sind intransparent

K14. Es besteht Intransparenz bei den Preisen für grenzüberschreitende Postdienstleistungen. Die nationalen Regulierungsbehörden verfügen zum einen über keine Kenntnis bezüglich der Endvergütungen, welche die Universaldienstleister im Bestimmungsland für die Beförderung eingehender grenzüberschreitender Postsendungen erhalten. Zum anderen haben sie keine Kenntnis über die Preise für die grenzüberschreitende Beförderung von Massensendungen, die zwischen den Postdienstleistern und deren Großkunden in bilateralen Verhandlungen vereinbart werden und für den grenzüberschreitenden (Online-)Handel maßgeblich sind. Für das Informationsdefizit der Regulierungsbehörden ursächlich sind vornehmlich fehlende Auskunftsbefugnisse gegenüber ausländischen Postdienstleistern und nicht im Postwesen tätigen Unternehmen.

Robotik könnte den Wettbewerb beeinflussen

K15. In der Postlogistik spielt der Einsatz von Robotik eine immer größere Rolle zur Erreichung eines höheren Automatisierungs- und Standardisierungsgrades. Die Automatisierung ist zugleich Ausdruck eines strukturellen Wandels. Einerseits werden vornehmlich monoton ablaufende Tätigkeiten, die bislang von Arbeitskräften durchgeführt worden sind, zunehmend von Maschinen übernommen. Die Prozesse sollen effizienter ablaufen und die Produktivität erhöht werden. Andererseits werden Tätigkeiten für Arbeitskräfte mit einem höherwertigen Qualifikationsprofil geschaffen.

K16. Die Robotik stellt eine Zukunftstechnologie mit großen Potenzialen zur Verbesserung der Qualität und zur Steigerung der Quantität von Postdienstleistungen dar. Mithilfe der Robotik können sich die Geschäftsmodelle der Postdienstleister grundlegend verändern und neue Märkte entstehen. So könnte z. B. die sachliche Marktintegration von Online-Handel und Paketdiensten durch den vermehrten Einsatz von Robotik vorangetrieben werden. Dadurch könnte wiederum der Wettbewerb auf den Postmärkten stimuliert werden.

Rechts- und Regulierungsrahmen

Rückführung der Ex ante-Regulierung ist nicht zu empfehlen

K17. In jüngster Zeit ist eine Diskussion um eine Rückführung der Ex ante-Regulierung aufgekommen. Begründet wird ein solcher Vorschlag vor allem mit einer Reduzierung des Ressourcenaufwandes für die Bundesnetzagentur und die DPAG und der Förderung des Wettbewerbs auf den Briefmärkten, indem der hierdurch erhöhte Entgeltspielraum für die DPAG auch weniger effizienten Wettbewerbern zugutekäme. Die Monopolkommission spricht sich gegen eine Rückführung der Ex ante-Regulierung bei den gegenwärtigen Markt- und Wettbewerbsverhältnissen aus. Ihrer Auffassung nach würde eine Rückführung zentralen Zielen der Regulierung, namentlich der Wahrung der Interessen der Kunden gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 Postgesetz (PostG), der Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 PostG und der Sicherstellung der Erschwinglichkeit der Preise gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 PostG, entgegenstehen.