



Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes

1. August 2019

Seit Erlass des Postgesetzes im Jahr 1997 haben sich die Postmärkte deutlich verändert. Durch die fortschreitende Digitalisierung werden sowohl Angebot und Nachfrage nach Postdienstleistungen als auch Wertschöpfungsstrukturen beeinflusst: Die Märkte für Briefkommunikation sind durch die zunehmende elektronische Kommunikation stark unter Druck geraten. Während es in anderen europäischen Ländern bereits zu drastischen Einbrüchen der Sendungsmengen gekommen ist, verläuft der Rückgang in Deutschland noch moderat. Demgegenüber verzeichnen die Paketmärkte seit Jahren hohe Wachstumsraten. Insbesondere der E-Commerce erweist sich hier als Treiber.

Hinzu kommt, dass die postgesetzlichen Ziele bisher in unterschiedlichem Maße erreicht worden sind: Während die flächendeckende Versorgung mit angemessenen und ausreichenden Postdienstleistungen in den vergangenen Jahren nicht gefährdet war, hat sich die Entwicklung chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Postmärkten nicht zufriedenstellend entwickelt. Zwar haben die Wettbewerber auf den Paketmärkten bei deutlich wachsenden Mengen Marktanteile von zusammen über 50% halten können. Auf den Briefmärkten liegt der Wettbewerberanteil allerdings noch immer deutlich unter 20% und bleibt damit hinter den Erwartungen zurück. Zugleich steht die Dienstleistungsqualität zunehmend in der Kritik, wie die deutlich gestiegene Anzahl an Verbraucherbeschwerden zeigt, die jährlich beim Verbraucherservice Post der Bundesnetzagentur (BNetzA) eingehen. Die veränderten Marktbedingungen, die nach wie vor unbefriedigende Wettbewerbssituation und die nicht immer zufriedenstellende Qualität der Dienstleistungen erfordern eine Neuausrichtung der postrechtlichen Vorgaben.

Ziel muss es sein, Postdienstleistungen von guter Qualität sicherzustellen, eine positive Wettbewerbsentwicklung zu gewährleisten und unnötige Regulierungen abzubauen. Um eine breite Diskussion anzustoßen, wie diese Ziele am besten erreicht werden können, hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die nachfolgenden Eckpunkte zur Novelle des Postrechtsrahmens erarbeitet. Diese umfassen die wesentlichen Punkte, die im Zuge einer Novelle in Angriff genommen werden sollen. Die nun beginnende Eckpunkte-Diskussion wird unmittelbar in die Erstellung eines Referentenentwurfs für ein neues Postgesetz münden.

I. Lizenzpflicht

Die Beförderung von Briefsendungen bis zu einem Gewicht von 1.000 Gramm ist bis heute nur nach vorheriger Lizenzerteilung zulässig. Im Rahmen des Lizenzierungsverfahrens werden Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde der Unternehmen in einem weitgehend standardisierten Verfahren überprüft. Paketdienstleister müssen ihre Tätigkeit demgegenüber nur gegenüber der BNetzA anzeigen. Ein Bedürfnis für diese Zweiteilung ist heute nicht mehr zu erkennen. Zudem ist die hoheitliche Lizenzerteilung im Postbereich überholt.

Es sprechen vielmehr Gründe der Verwaltungsvereinfachung dafür, ein einheitliches Meldeverfahren einzuführen, das für Brief- und Paketdienstleister gleichermaßen gilt.

- Wir wollen Lizenz- und Anzeigepflicht zu einer einheitlichen Meldepflicht vereinigen. Brief- und Paketdienstleister haben zukünftig bei der BNetzA eine Meldung über die beabsichtigte Aufnahme, Änderung oder Beendigung einer Tätigkeit abzugeben. In diesem Zuge muss der Postdienstleister eine gültige Gewerbeanmeldung vorlegen. Damit ist gewährleistet, dass die Unternehmen den relevanten Behörden bereits bekannt sind.
- Die bisher im Postgesetz vorgesehene Möglichkeit, Anbietern bei Verstößen gegen postrechtliche Vorgaben die Lizenz zu entziehen, wollen wir durch eine wirksame Sanktionsnorm gegenüber allen Postdienstleistern ersetzen. Mögliche Sanktionen müssen verhältnismäßig sein, können aber bis zu einem Verbot reichen, Postdienstleistungen anzubieten.
- Soweit für spezielle Leistungen (etwa für die förmliche Zustellung) weiterhin subjektive Voraussetzungen überprüft werden sollen, kann dies im Zusammenhang mit der konkreten Leistung geregelt werden.
- Eine Vielzahl von Regelungen knüpft im geltenden Postgesetz an die Lizenznehmereigenschaft oder an die Einordnung einer Leistung als lizenzpflichtige Postdienstleistung an. Nach Wegfall der Lizenzpflicht steht dieser Anknüpfungspunkt nicht mehr für gesetzliche Differenzierungen zur Verfügung. Wir werden daher prüfen, ob eine Abgrenzung zwischen den vormals lizenzpflichtigen Briefdienstleistungen bis 1.000 Gramm und anderen Postdienstleistungen weiterhin erforderlich ist oder ob gegebenenfalls andere Abgrenzungen – etwa zwischen Brief- und Paketdienstleistungen – als möglicher Anknüpfungspunkt für postrechtliche Verpflichtungen sinnvoll und ausreichend sind.

II. Universaldienst

Deutschland braucht auch in Zukunft einen qualitativ hochwertigen Universaldienst. Postdienstleistungen müssen für alle Menschen gut erreichbar sein, unabhängig davon, ob sie in der Stadt leben oder auf dem Land. Deshalb gilt es, ein flächendeckendes Filial- und Briefkastennetz aufrechtzuerhalten, das an den Bedürfnissen der Kunden ausgerichtet ist. Während Paketdienstleistungen heute auch in der Fläche durch verschiedene Anbieter mit eigenen Infrastrukturen erbracht werden, verfügt im Briefbereich weiterhin nur die Deutsche Post AG über ein eigenes flächendeckendes Dienstleistungs- und Infrastrukturangebot.

- Wir wollen den Universaldienst auf einem hohen Niveau erhalten - nicht nur in den Städten, sondern besonders in der Fläche. Zu diesem Zweck werden wir in Zukunft intensiver prüfen, wie die Grundversorgung vor Ort gewährleistet wird.
- Stellt die BNetzA auf Grundlage eigener Überprüfungen fest, dass der Universaldienst nicht oder nicht in der vorgegebenen Qualität erbracht wird, müssen ihr effektive Instrumente zur Verfügung stehen, um die festgestellten Missstände schnell zu beheben. Dies wird sichergestellt, indem wir regelmäßige Meldepflichten sowie durchsetzbare behördliche Anordnungsbefugnisse und Bußgeldtatbestände schaffen.
- Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des Universaldienstes sollen die geltenden Qualitätsstandards mindestens beibehalten werden. Dies gilt insbesondere für die Filial- und Briefkastendichte sowie die Laufzeitvorgaben. Dabei sind gegebenenfalls auch Effizienzgewinne durch den Einsatz moderner Technik, etwa bei der Briefkastenleerung, zu berücksichtigen.
- Überprüfen wollen wir die Zustellhäufigkeit. Während das europäische Recht im Rahmen des Universaldienstes eine Zustellung an fünf Tagen pro Woche verlangt, geht das nationale Recht mit sechs Zustelltagen darüber hinaus. Unter Berücksichtigung verwaltungs- und gerichtsprozessualer Anforderungen werden wir untersuchen, ob die Zustellung an sechs Tagen weiterhin erforderlich ist.
- Eine gute Qualität ist uns nicht nur beim Universaldienst wichtig, sondern bei allen Postdienstleistungen, die in Deutschland erbracht werden. Deshalb werden wir Qualitätsvorgaben und Kundenrechte im Postgesetz verankern, die sich an alle Anbieter richten (hierzu unter III).

III. Qualität und Kundenschutz

Der Verbraucherservice Post der BNetzA verzeichnet in den letzten Jahren einen deutlichen Anstieg der Beschwerden über Mängel bei Postdienstleistungen. Auch wenn nur ein kleiner Teil der in Deutschland jedes Jahr beförderten Sendungen betroffen ist, wollen wir die Interessen der Nutzer zukünftig stärker in den Fokus rücken. Deshalb ist es wichtig, dass den Nutzern wirksame Kundenrechte gegenüber allen Postdienstleistern zur Verfügung stehen. Wir wollen in diesem Zusammenhang auch prüfen, inwieweit Empfänger von Postsendungen ein verbesserter Kundenschutz einzuräumen ist. So ist etwa im Versandhandel regelmäßig nur der Versender Vertragspartner des Paketdienstleisters, während in den meisten Fällen der Empfänger von Mängeln in der Zustellung betroffen ist.

- Wir werden die BNetzA als Verbraucherschutzbehörde im Postbereich stärken.
- Um effektive Kundenrechte zu gewährleisten, wollen wir in Zukunft mehr Transparenz schaffen, damit für Versender und Empfänger klar erkennbar ist, welchen Leistungsumfang und welche Leistungsqualität sie bei der Inanspruchnahme bestimmter Produkte erwarten können. Werden Qualitätsvorgaben nicht eingehalten, müssen die Nutzer diese Mängel wirksam geltend machen können. Dies setzt neben materiellen Kundenrechten auch effektive Verfahren voraus.
- Bei Beschwerden über Postdienstleistungen sehen wir zunächst die Postdienstleister selbst in der Pflicht, ein effektives Beschwerdeverfahren bereitzustellen. Denn auftretende Probleme können in der Regel am schnellsten und einfachsten zwischen Kunde und Anbieter geregelt werden. Soweit erforderlich, wollen wir diese Verfahren in Grundzügen gesetzlich vorstrukturieren.
- Scheitert die Einigung mit dem Postdienstleister, besteht bereits heute die Möglichkeit, ein Schlichtungsverfahren vor der BNetzA durchzuführen. Eine Reihe von Postdienstleistern verschließt sich jedoch der Teilnahme an diesen grundsätzlich freiwilligen Verfahren. Da sich für den Kunden meist aufgrund geringer Schadenshöhen der Weg zu den Gerichten nicht lohnt, ist ein effektives Schlichtungsverfahren in der Regel die einzige Möglichkeit, einen Schaden ohne erhebliches Kostenrisiko geltend zu machen. Deshalb prüfen wir, eine Pflicht zur Teilnahme am Schlichtungsverfahren für Postdienstleister einzuführen.
- Wir werden die Sanktionsmaßnahmen nach der Verordnung (EU) 2018/644 über grenzüberschreitende Paketzustelldienste in nationales Recht umsetzen.

IV. Marktregulierung

Mehr als zehn Jahre nach der vollständigen Liberalisierung hat sich der Wettbewerb auf den Postmärkten in Deutschland besser entwickelt als in vielen anderen europäischen Ländern. Im Vergleich zur nach wie vor in vielen Bereichen marktbeherrschenden Deutschen Post AG sind die Marktanteile der Wettbewerber jedoch noch gering. Die Notwendigkeit einer sektorspezifischen Marktregulierung kann deshalb nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Damit sich funktionsfähiger Wettbewerb auf den Postmärkten entwickeln kann, bedarf sie jedoch einer Überprüfung und entsprechender Anpassung.

1. Regulierungsbedürftige Postmärkte

Derzeit wird die Regulierungsbedürftigkeit von Postmärkten anlassbezogen geprüft. Erst im Zuge eines – teilweise fristgebundenen – Entgeltgenehmigungs- oder Missbrauchsverfahrens untersucht die BNetzA, ob ein Unternehmen auf einem relevanten Produktmarkt marktbeherrschend ist. Statt einer nur anlassbezogenen Marktbetrachtung wollen wir auch eine kontinuierliche, begleitende Analyse der Postmärkte, die Entwicklungen und Verschiebungen auf den Märkten besser erkennbar macht:

- Die BNetzA sollte die Regulierungsbedürftigkeit der Märkte regelmäßig und ohne Fristvorgabe in einem Marktdefinitions- und -analyseverfahren untersuchen.
- Die Beurteilung der Produktmärkte erfolgt anhand des Drei-Kriterien-Tests und im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt. Postmärkte sind potenziell regulierungsbedürftig, wenn sie durch beträchtliche und anhaltende strukturell oder rechtlich bedingte Marktzutrittsschranken

gekennzeichnet sind, längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren und auf denen die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein nicht ausreicht, um dem betreffenden Marktversagen entgegenzuwirken.

- Stellt die BNetzA – wie bisher gemeinsam mit dem Bundeskartellamt – fest, dass auf einem potenziell regulierungsbedürftigen Markt kein wirksamer Wettbewerb besteht, weil ein oder mehrere Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügen, kann sie diesen Unternehmen Regulierungsmaßnahmen auferlegen.
- Der BNetzA werden Informations- und Auskunftsrechte eingeräumt, um eine marktgerechte Untersuchung der Postmärkte zu gewährleisten. Soweit für die Beurteilung der Postmärkte erforderlich, können sich diese auch auf angrenzende Märkte erstrecken.

2. Entgeltregulierung/Missbrauchskontrolle

Wir werden prüfen, wie die postrechtliche Entgeltregulierung an die heutigen Marktverhältnisse angepasst werden muss. Der Fokus soll auf eine wirksame Förderung des Wettbewerbs gerichtet werden. Wir wollen insbesondere prüfen, wie die Kontrolle von Entgelten effektiver ausgestaltet werden kann.

- Wir werden prüfen, ob die ex-ante-Regulierung für Briefsendungen im Einzelsendungstarif noch erforderlich ist oder ob diese Form der Regulierung auf die für den Wettbewerb besonders relevanten Zugangsleistungen beschränkt werden kann. In diesem Zusammenhang überprüfen wir auch den Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung.
- Gleichzeitig prüfen wir, wie die ex-post-Kontrolle effektiviert werden kann. Für die Wettbewerbsentwicklung ist dabei insbesondere eine funktionierende Preisuntergrenzenkontrolle zu gewährleisten.
- Voraussetzung einer wirksamen ex post-Kontrolle ist ausreichende Transparenz. Das regulierte Unternehmen muss deshalb zum einen regelmäßig eine Gesamt- und segmentbezogene Kostenschau vorlegen, um die BNetzA in die Lage zu versetzen, Produktentgelte auch unter Einbeziehung der Wechselbeziehungen zwischen verschiedenen Produkten zu betrachten; auf diese Weise soll eine konsistente Regulierung gewährleistet werden. Zum anderen müssen Preismaßnahmen mit ausreichendem zeitlichen Vorlauf bei der BNetzA angezeigt werden. Sichergestellt werden soll, dass bei offensichtlich postrechtswidrigen Entgelten rechtzeitig vor deren Anwendung eingegriffen werden kann.
- Um eine effektivere Entgeltkontrolle zu ermöglichen, prüfen wir die Einführung von Vermutungstatbeständen für missbräuchlich niedrige Entgelte, wie sie im Telekommunikationsrecht geregelt sind. So könnte ggf. mit einer Preis-Kosten-Scheren-Prüfung und einem Entgeltkonsistenzgebot gewährleistet werden, dass die für den Wettbewerb wichtigen Vorleistungsentgelte in das richtige Verhältnis zu den Endkundenentgelten gesetzt werden. Die vorzuschlagenden Maßnahmen könnten mit der Gewährung größerer Flexibilität durch Anpassung des Kostenmaßstabes einhergehen.
- Um Wettbewerbsverstöße im Rahmen ihrer Zuständigkeit in Zukunft effektiver verfolgen zu können, sollten für die BNetzA weitere Ermittlungsbefugnisse auch gegenüber Postkunden verankert werden; es ist zu prüfen, ob – wie im Telekommunikationsrecht – Wettbewerbern ein Antragsrecht zustehen sollte.

3. Zugangsregulierung

Die Zugangsregulierung hat wesentliche Bedeutung für den Wettbewerb auf den Postmärkten. Insbesondere der Zugang zu Teilleistungen des marktbeherrschenden Anbieters ist von herausragender Bedeutung. Zwar haben Briefdienstleister zwischenzeitlich durch Kooperationen eigene Zustellnetze aufgebaut. Zur vollständigen Abdeckung des Bundesgebietes sind sie aber ergänzend auf die Zustelleistungen des marktbeherrschenden Anbieters angewiesen. Zudem basiert der vorgelagerte Konsolidierer-Wettbewerb auf dem Teilleistungszugang. Im Paketbereich bieten sich insbesondere vor dem Hintergrund zunehmenden Innenstadtverkehrs kooperative Lösungen an.

- Die Zugangsansprüche nach dem Postgesetz haben sich im Grundsatz bewährt. Insbesondere der Zugangsanspruch zu Teilleistungen des marktbeherrschenden Anbieters ist eine wichtige Stütze für den Wettbewerb. Wir wollen prüfen, ob der Teilleistungszugang ausgeweitet oder modifiziert werden sollte.
- Der Zugang zu Informationen über Adressänderungen und Postfachanlagen ist weiterhin erforderlich, um eine flächendeckende Zustellung durch Wettbewerber zu gewährleisten.
- In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass die nach europäischem Recht verlangte und für eine wirksame Missbrauchsaufsicht erforderliche Transparenz im Bereich von Zugangsprodukten nicht in vollem Umfang gewährleistet war. Deshalb wollen wir die gesetzlichen Vorgaben zur Vorlage und zur Veröffentlichung von Zugangsverträgen überarbeiten.
- Obwohl europarechtlich möglich, verzichtet das nationale Recht auf Zugangsansprüche zu Paketinfrastrukturen oder -dienstleistungen. In Anbetracht der Wettbewerbssituation im Paketbereich halten wir an dieser Entscheidung fest.
- Angesichts stetig steigender Paketmengen wird sich in Zukunft in zunehmendem Maße die Frage nach Kooperationen zwischen Paketdienstleistern stellen. Bereits heute werden etwa Stellflächen für Mikrodepots oder alternative Zustelleinrichtungen von verschiedenen Dienstleistern gemeinsam angeboten und/oder genutzt. Solche Kooperationen können zur Entlastung des Innenstadtverkehrs, zur Verringerung der Kosten der Zustellung im ländlichen Raum und zum Schutz der Umwelt beitragen. Wir werden prüfen, inwieweit solche Modelle von behördlicher Seite unterstützt werden können - immer vorausgesetzt, sie stehen mit den geltenden gesetzlichen Vorgaben in Einklang und bewegen sich insbesondere in den wettbewerbsrechtlich zulässigen Grenzen.

V. Weiterer Anpassungsbedarf

Das Postgesetz bedarf noch an weiteren Stellen der Anpassung. In vielen Fällen müssen Regelungen aktualisiert werden. In anderen Fällen werden Regelungen heute nicht mehr benötigt:

- Die Bußgeldvorgaben des Postgesetzes wollen wir grundlegend überarbeiten. Viele Gesetzesverstöße sind bisher nicht oder unzureichend bußgeldbewehrt. Der Bußgeldrahmen ist teilweise deutlich zu gering. Die Anpassung werden wir auf die neuen materiellen Vorgaben, insbesondere im Kundenschutzbereich, abstimmen.
- Im Bereich der förmlichen Zustellung von Schriftstücken wollen wir die Vorgaben lockern. Unabhängig davon, ob in diesem Bereich weiterhin eine Überprüfung subjektiver Voraussetzungen (Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit, Fachkunde) erhalten bleiben soll, wollen wir die Regulierung der Entgelte für entsprechende Leistungen überprüfen einschließlich der Genehmigungspflicht der Zustellungsentgelte auch nicht marktbeherrschender Anbieter.
- Die Verweise des Postgesetzes auf das Telekommunikationsgesetz vom 25. Juli 1996 gehen bereits seit 2004 ins Leere. Die bisher durch Verweis für anwendbar erklärten Regelungen des Telekommunikationsgesetzes wollen wir in das Postgesetz übernehmen und an den aktuellen Rechtsstand anpassen.
- Postgesetzliche Regelungen, die sich noch auf die gesetzliche Exklusivlizenz beziehen, wollen wir aufheben.
- Wir werden zudem prüfen, ob postspezifische Regelungen weiterhin in verschiedenen Verordnungen geregelt oder in das Postgesetz verlagert werden sollen.
- Wir wollen auch Regelungen betrachten, die nicht im Postgesetz oder in den aufgrund des Postgesetzes erlassenen Verordnungen enthalten sind. Regelungen beispielsweise im Umsatzsteuerrecht oder im Straßenverkehrsrecht überprüfen wir insbesondere mit Blick auf das Ziel, einen chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb auf den Postmärkten zu fördern.