



Ausschussdrucksache 20(9)354

19. März 2024

**Bundesnetzagentur
53113 Bonn**

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

Gesetzesentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Postrechts
(Postrechtsmodernisierungsgesetz – PostModG)**

BT-Drucksache 20/10283

Antrag der Fraktion der CDU/CSU
**Deutschlands Postmärkte der Zukunft – Zuverlässig, er-
schwinglich, digital**

BT-Drucksache 20/9733

am 20. März 2024



Bonn, den 18. März 2024

Stellungnahme der Bundesnetzagentur zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Postrechts

Die Bundesnetzagentur begrüßt es, dass über 25 Jahre nach Inkrafttreten des Postgesetzes von 1997 ein Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Postrechts vorgelegt wurde.

Im Einzelnen wird zum Entwurf des Postgesetzes in Artikel 1 (PostG-E) – geordnet nach Kapiteln – wie folgt Stellung genommen:

Kapitel 2: Marktzugang, Marktaufsicht

1. Die Schaffung eines einheitlichen digitalen Zugangsverfahrens – anstelle des bestehenden Nebeneinanders von Lizenzverfahren für Briefdienstleistungen einerseits und Anzeigepflicht für sonstige Postdienstleistungen andererseits – wird grundsätzlich begrüßt.

Das vorgesehene Verfahren mit umfangreichen Ex-ante-Prüfungen vor Marktzutritt (§§ 4 ff. PostG-E) erscheint dabei aber insgesamt sehr aufwändig.

Dies gilt umso mehr, als in den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten des Postgesetzes schätzungsweise 15.000 der aktuell tätigen Postdienstleister dieses Verfahren durchlaufen müssen.

Das hierfür benötigte Personal kann ggf. für eine effektive Sanktionierung tatsächlicher Gesetzesverstöße fehlen. Ex-ante-Prüfungen auf der Grundlage einzureichender Dokumente erlauben eine belastbare Prognose über die künftige Einhaltung gesetzlicher Vorgaben nicht mit hinreichender Sicherheit.

2. Wichtig ist, dass die Vorschrift zur Verantwortlichkeit von Auftraggebern (§ 9 PostG-E) in ihrem Anwendungsbereich begrenzt ist. Insbesondere sollte die Beförderung im Briefnetz ausgenommen werden. Denn eine Pflicht zur Überprüfung von Subunternehmern würde die Tätigkeit regionaler Briefdienstleister behindern und so den Wettbewerb schwächen. Bei regionalen Briefdienstleistern handelt es sich insbesondere um Verlagstöchter, die neben Zeitungen und Zeitschriften auch Briefe und ggf. Warensendungen zustellen. Um außerhalb ihrer eigenen Region zuzustellen, müssen sie dabei zwangsläufig andere Unternehmen mit der Zustellung beauftragen – entweder regionale Kooperationspartner oder die Deutsche Post AG im Rahmen des Teilleistungszugangs (§ 54 Absatz 1 und 3). Sie befinden sich damit per se in einem Subunternehmerverhältnis.

3. Ein Verbot von Werkverträgen im Kernbereich der Zustellung für die Kurier- und Paketbranche, wie es der Bundesrat in Ziffer 1 seiner Stellungnahme anregt, würde in gleicher Weise Geschäftsmodelle unter Einbeziehung regionaler Anbieter unwirtschaftlich machen und so den Wettbewerb erheblich verzerren. Regionale Anbieter sind für eine gewisse Flächenabdeckung immer auf Kooperationen und schon damit auf Werkverträge angewiesen.

Kapitel 3: Versorgungsqualität und Universaldienst

Allgemeine Vorgaben zur Versorgungsqualität

4. Der digitale Atlas zur Postversorgung (§ 11 PostG-E) soll die Annahme- und Zustellstrukturen *aller Anbieter* darstellen. Dazu gehören einerseits Briefkästen, Filialen und automatisierte Stationen, andererseits aber auch die Zustellgebiete der unterschiedlichen Postdienstleister. Der digitale Atlas schafft Transparenz für Nutzer und stärkt so auch den Wettbewerb zwischen Anbietern. Seine Einführung wird daher begrüßt. Unterstützt wird auch das Ziel, den Aufwand für die Anbieter so gering wie möglich zu halten.
5. Die Regelungen zur Zustellung von Briefen (§ 12 PostG-E) und Paketen (§ 13 PostG-E) werden den Entwicklungen der letzten 25 Jahre gerecht und stellen die Präferenzen der Empfänger in den Mittelpunkt. Die ausdrücklich geschaffene Möglichkeit, Pakete in eine anbieterneutrale Station liefern zu lassen, liegt im Interesse der Kunden und trägt zu größerem Wettbewerb zwischen Paketdienstleistern bei. Des Weiteren ist zu begrüßen, dass Paketempfänger der Hinterlegung in automatisierte Stationen widersprechen können, wenn die Station nur mit eigenen technischen Geräten (insbesondere Smartphone) genutzt werden kann.
6. Die digitale Plattform zur Meldung von Mängeln (§ 14 PostG-E) stärkt die Transparenz für alle Beteiligten und ermöglicht der Bundesnetzagentur eine schnellere und einfachere Identifizierung lokaler Problemschwerpunkte.

Vorgaben zum Universaldienst

7. Die Vorschrift, wonach auch zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet ist, wer bisher Universaldienstleistungen erbracht oder eine einfache Verpflichtungserklärung abgegeben hat (§ 15 PostG-E), schafft Rechtsklarheit und ist erforderlich für die Durchsetzung von Qualitätsvorgaben.
8. Die Regelung zur Zulassung automatisierter Stationen anstelle von Universaldienstfilialen durch die Bundesnetzagentur im Benehmen mit der jeweiligen Kommune (§ 17 PostG-E) ist sinnvoll und ausgewogen.
9. Die längeren Laufzeiten bei höherer Laufzeitquote (§ 18 PostG-E) bedeuten im Sinne der Kunden eine größere Verbindlichkeit bei der Leistungserbringung. Darüber hinaus

dürften sie künftige Preissteigerungen bei weiter schrumpfenden Sendungsmengen im Briefbereich zumindest teilweise dämpfen.

10. Die Schaffung einer Anordnungsbefugnis zur Gewährleistung des Universaldienstes (§ 22 PostG-E) ist unerlässlich zur Durchsetzung der Qualitätsvorgaben.
11. Die Überprüfung der Laufzeitvorgaben für Briefsendungen einschließlich Teilleistungssendungen (§ 20 PostG-E) durch die Bundesnetzagentur wird mit erheblichem finanziellen, aber auch personellen Aufwand verbunden sein. Gleiches gilt – im Rahmen der Evaluierung des Universaldienstes (§ 24 PostG-E) – für die Durchführung von Untersuchungen zu den Kosten der Universaldienstleistung und zur allgemeinen Nachfrage nach Universaldienstleistungen unter Einschluss einer Analyse der konkreten Bedürfnisse sowie der Zahlungsbereitschaft der Nutzenden.

Kapitel 4: Schutz der Kundinnen und Kunden

12. Die Anpassungen (§§ 31ff. PostG-E) liegen allesamt im Interesse der Kunden oder dienen – im Falle der Vorschrift zur Schlichtung (§ 34 PostG-E) – der Effizienz des Schlichtungsverfahrens und werden daher begrüßt.

Kapitel 5: Marktregulierung

Marktanalyseverfahren

13. Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren (einschließlich des Drei-Kriterien-Tests) haben sich im Telekommunikationsbereich bewährt, um auf Monopolmärkten wettbewerbliche Strukturen einzuführen und dann je nach Wettbewerbsintensität die Regulierung auf die tatsächlichen Marktverhältnisse passgenau ausrichten zu können.

Mit den vorgeschlagenen Neuregelungen (§§ 35 ff. PostG-E) wird die im Telekommunikationsgesetz erprobte Systematik von Marktanalysen und darauf aufbauenden Regulierungsverfügungen nicht übernommen. Es werden lediglich die Marktanalyseverfahren (einschließlich des Drei-Kriterien-Tests) statt der bisherigen verfahrensbezogenen Feststellung von Marktbeherrschung eingeführt. Im Hinblick auf die anschließende Regulierung bleiben – wie auch im bisherigen Postgesetz – die Ex-ante-Entgeltregulierung und Zugangsregulierung allerdings weitestgehend gesetzlich vorstrukturiert.

Im Ergebnis steht den ressourcenintensiven Marktanalysen somit eine schon gesetzlich verankerte Regulierung gegenüber. Aufwändiger Verfahren wie im TK-Bereich bedarf es deshalb hier nicht.

Entgeltregulierung

14. Die Reduktion der Lastentragung im Bereich der Geschäftskunden-Pakete (§ 44 Absatz 7 PostG-E) beeinträchtigt die Wettbewerbssituation und bewirkt eine Erhöhung der Entgelte im Universaldienst.

Durch die Gewährung eines über die regulatorische Gewinnmarge hinausgehenden, zusätzlichen Gewinns in Höhe von 20% der verursachungsgerechten Lasten der Geschäftskunden-Pakete und die zusätzliche Deckelung der Lastentragung auf den Verbundnetzanteil im Geschäftskunden-Paketbereich, kann die Deutsche Post AG die Wettbewerbssituation über die Preisgestaltung beeinflussen. Die Regelung führt zudem zu einer weiteren Belastung der Universaldienstleistungen, da nicht vom Geschäftskunden-Paketbereich gedeckte Lasten zwangsläufig vom schrumpfenden Universaldienstbereich und damit insbesondere auch von Privatkunden getragen werden müssen.

Zugangsregulierung

15. Die Schaffung eines verpflichtenden Teilleistungszugangs für Warensendungen (§ 54 Absatz 3 PostG-E) stärkt den Wettbewerb in diesem Segment und ist daher zu begrüßen.

Es ist jedoch festzustellen, dass die Voraussetzungen hier höher liegen als beim schon derzeit bestehenden Teilleistungszugang für Briefe. So wird verlangt, dass das nachfragende Unternehmen zumindest teilweise über eine eigene Zustellinfrastruktur verfügt. Diese zusätzliche Voraussetzung schwächt den wettbewerbsfördernden Effekt der Regelung.

Kapitel 9: Sektorspezifische Vorgaben zum Schutz der im Postsektor Beschäftigten

16. Die Einrichtung einer Beschwerdestelle (§ 74 PostG-E) bei der Bundesnetzagentur wird mit Personal- und Sachaufwand verbunden sein, der in Ermangelung bisheriger Erfahrungswerte nur sehr schwer abzuschätzen ist.

Kapitel 10: Sektorspezifische Vorgaben für einen ökologisch nachhaltigen Postsektor

Treibhausgasemissionen

17. Die Bundesnetzagentur begrüßt das den konkreten Vorschriften zugrundeliegende Bestreben, für Kundinnen und Kunden sowie Politik mehr Transparenz und Vergleichbarkeit über die Treibhausgasemissionen im Zusammenhang mit den Postlieferverkehren zu schaffen (§ 76 PostG-E). Der Ansatz, hierzu über den Klimadialog in einen engen Austausch mit der Postbranche zu treten (§ 77 PostG-E), wird ebenfalls befürwortet.

Wichtig scheint aus Sicht der Bundesnetzagentur im Hinblick auf die Verwirklichung eines ökologisch nachhaltigen Postsektors auch der Wettbewerbsaspekt zu sein. Dabei gilt es, die Initiativen der Branche zur Treibhausgasreduktion auch im Hinblick auf mögliche veränderte Wettbewerbsbedingungen im Auge zu behalten.

Gleichzeitig kommen mit den neuen Vorschriften zu Nachhaltigkeit neue Aufgaben auf die Bundesnetzagentur zu, welche einen erhöhten Personalaufwand nach sich ziehen. Neben den bereits im Gesetzesentwurf enthaltenen neuen Aufgaben im Bereich ökologischer Nachhaltigkeit ist in § 76 Absatz 4 eine weitere Rechtsverordnung für Paket-Label avisiert, aus welcher sich ggf. weitere Aufgaben und Befugnisse für die Bundesnetzagentur ergeben können.

Kooperationen

18. Die Bundesnetzagentur teilt die Einschätzung, dass Kooperationen (§ 78 PostG-E), insbesondere bei der Zustellung auf der letzten Meile, die Nachhaltigkeit des Postsektors verbessern können. Die umfangreichen Aufgaben zur Beschaffung von relevanten Informationen und zur Vermittlung von Kontakten vor Ort können von der Bundesnetzagentur aber nur mit größerem zusätzlichem Personalaufwand geleistet werden.

Kapitel 11: Bundesnetzagentur

Erweiterte Marktbeobachtungsbefugnisse

19. Die Erweiterung der Markterhebungsbefugnisse der Bundesnetzagentur auf vor- und nachgelagerte sowie benachbarte Märkte wird ausdrücklich begrüßt (§ 90 Absatz 1 Satz 4 in Verbindung mit § 37 Absatz 1 Satz 2 PostG-E).

So kann die BNetzA alle relevanten Informationen aus dem Markt erhalten, die für die Beurteilung der Marktentwicklung und Wettbewerbsverhältnisse in den sich verändernden Märkten notwendig sind. Dies versetzt die BNetzA in die Lage, das bedeutsame Marktgeschehen im Postbereich sachgerecht zu erfassen und zu bewerten. Nur so können Einflüsse aus angrenzenden Märkten und die entsprechenden Wechselbeziehungen bei der Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse ausreichend berücksichtigt werden.

Die umfassenden Analysen zur Marktentwicklung und zu den Wettbewerbsverhältnissen können für Gesetzgeber, Politik, Wissenschaft, Unternehmen und Öffentlichkeit als wichtige Grundlage für Entscheidungen dienen.

Datennutzung

20. Die erweiterten Befugnisse zu einem rechtssicheren Datenaustausch innerhalb der Bundesnetzagentur unabhängig vom Erhebungszweck der Daten werden ebenso begrüßt wie die weitreichenden Veröffentlichungskompetenzen (§ 93 PostG-E).

Der Bundesnetzagentur wird es so ermöglicht, Daten, die auf Grundlage der unterschiedlichen Erhebungskompetenzen erhoben wurden, zentral zu verwalten, zusammenzuführen und unabhängig vom jeweiligen Erhebungszweck für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Bundesnetzagentur zu nutzen. Dies dient der Vermeidung von Doppelerhebungen und minimiert so die bürokratischen Lasten für die betroffenen Unternehmen.

Zudem schafft die Zusammenführung von Daten unterschiedlicher Erhebungen zusätzliche Auswertungs- und Analysemöglichkeiten. Durch entsprechende Veröffentlichung so gewonnener Erkenntnisse kann die BNetzA Gesetzgeber, Politik, Öffentlichkeit, Wissenschaft und Unternehmen zusätzliche Informationen über die Strukturen und die Entwicklungen im Bereich des Postwesens zur Verfügung stellen.

Kapitel 12: Notfallvorsorge

21. Die Sicherstellung einer Mindestversorgung im Krisenfall ist besonders wichtig. Ihr muss künftig wieder eine größere Bedeutung zukommen. Die Anpassungen in Anlehnung an die §§ 184 des Telekommunikationsgesetzes, wie zum Beispiel die explizite Anordnungsbefugnis in § 110 PostG-E, sind in dieser Hinsicht begrüßenswert.

Kapitel 13: Bußgeldvorschriften

22. Die geschaffenen Bußgeldtatbestände in Bezug auf den Universaldienst sind ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung der Qualitätsvorgaben und daher zu begrüßen.

Kapitel 14: Übergangs- und Schlussvorschriften

23. Ziel des § 112 Absatz 6 PostG-E ist laut Begründung, dass die an die marktbeherrschende Stellung anknüpfenden gesetzlichen Vorgaben unmittelbar bei Inkrafttreten des neuen Rechts anwendbar sein sollen. Aus Sicht der Bundesnetzagentur wird diese Vorschrift dem Ziel aber noch nicht vollumfänglich gerecht. Zum einen geht aus dem Wortlaut nicht eindeutig hervor, dass bereits die Verpflichtungen aus dem neuen Recht Anwendung finden und nicht alte Verpflichtungen fortgelten. Zum anderen sollte ergänzt werden, dass die Bundesnetzagentur im Rahmen des ersten Maßgrößenverfahrens auch ohne Marktanalyse eine marktbeherrschende Stellung nach § 18 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen feststellen kann. Damit würde ein nahtloser Übergang vom alten in das neue Regulierungsregime sichergestellt.