

ANSCHRIFT

Charlottenstr. 44
10117 Berlin

EMAIL
INTERNET

info@briefdienste-online.de
www.briefdienste-online.de

TELEFON
FAX

+49 30 / 3032 9996
+49 30 / 3032 9998

DATUM

13. April 2012



Bundesverband Briefdienste e. V. | Charlottenstr. 44 | 10117 Berlin

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
Herrn MinR Dr. Peter Knauth

11019 Berlin

vorab per Email: postg-eckpunkte@bmwi.bund.de

Eckpunkte zur Änderung des Postgesetzes (PostG 2012) Entwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie

Stellungnahme des Bundesverband Briefdienste e.V. (BBD)

Im Bundesverband Briefdienste e.V. (BBD) haben sich die maßgeblichen privaten Anbieter von Briefdiensten in Deutschland zusammengeschlossen. Unsere Mitgliedsunternehmen bieten bundesweit qualitativ hochwertige, wirtschaftliche Briefdienstleistungen an.

Dennoch stagniert der Wettbewerb auch vier Jahre nach der vollständigen Marktöffnung. Rund 650 Wettbewerber der Deutsche Post AG teilen sich ca. 10 % Marktanteil. Die ehemalige Monopolistin wirft aufkeimenden Wettbewerb wieder und wieder zurück. Zunächst stellte sie einen Antrag auf einen überhöhten Branchenmindestlohn, dann senkte sie die Rabatte für Selbsteinlieferer auf bis zu 38 % vom Vollpreis ab, während sie parallel die eigene Billig-Marke „First Mail“ aufbaute, die mit rechtswidrigen Dumping-Preisen in den Wettbewerbsgebieten um Aufträge warb. Ferner weitet sie schrittweise die Gewährung der Infopost-Konditionen für Großkunden aus. All dies zeigt, dass die Deutsche Post AG einen Preiskampf führt, den die privaten Wettbewerber gegen die marktdominierende, vertikal vollständig integrierte ehemalige Monopolistin ohne effektive Regulierung nicht gewinnen können.

An der marktbeherrschenden Stellung der Deutsche Post AG kann angesichts ihres umsatzbezogenen Marktanteils von rund 90% kein Zweifel bestehen; legt man die zugestellten Sendungsmengen zugrunde, liegt der Marktanteil der Deutsche Post AG geringfügig höher als bei der Umsatzbetrachtung (vgl. Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2010/2011, Seite 34). Dies zeigt, dass der Markt für Vorleistungen nur einen sehr geringen Anteil am Markt für Briefdienstleistungen ausmacht. Für nachhaltigen Wettbewerb auf dem Briefdienstleistungsmarkt reicht es nicht, die Wettbewerber auf Vorleistungen zu verweisen, wie die Deutsche Post AG es tut.

Der BBD begrüßt daher die vorgeschlagenen Eckpunkte für ein reformiertes Postgesetz. Zeitgemäße gesetzliche Rahmenbedingungen, verbunden mit einer effektiveren Regulierung der Marktbeherrscherin, werden den Wettbewerb in allen Marktsegmenten fördern.

Zu den Eckpunkten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie im Einzelnen:

- Regulierung von Massensendungen / Teilleistungen (§§ 19, 28 PostG)
Mit Wegfall der Exklusivlizenz unterliegen die für den Wettbewerb (Großkundensegment) besonders relevanten Massensendungen (ab 50 Stück) nicht mehr der Ex-ante-Preisgenehmigung. Davon betroffen ist insbesondere auch der Teilleistungszugang, dem eine sehr wichtige Bedeutung für die Entstehung wettbewerblicher Strukturen auf dem Briefmarkt zukommt.
Um ein frühzeitiges Aufgreifen bei vermutetem Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung (z.B. Marktverdrängung durch Rabattpolitik) zu ermöglichen, soll analog einer Bestimmung im TKG eine Regelung in das PostG aufgenommen werden, wonach marktbeherrschende Unternehmen Entgelte für Massensendungen der Bundesnetzagentur vor der geplanten Einführung vorlegen müssen. Die Bundesnetzagentur soll damit in die Lage versetzt werden, rechtzeitig geeignete Maßnahmen zu treffen, um Nachteile für die Wettbewerber zu verhindern. Die Optimierung dieser Regelung wird insbesondere von den Wettbewerbern der DPAG als prioritär angeführt, um einen chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb im Sinne des PostG herbeizuführen.

Stellungnahme des BBD:

Die Vorlagepflicht für Entgelte von Massensendungen wird begrüßt. Die heutige ex-post-Kontrolle stößt in der täglichen Praxis auf das Problem, dass weder das regulierte Unternehmen noch bestimmte Kunden ein Interesse daran haben, Vertragsinhalte offenzulegen. Eine Regelung, wonach alle nicht genehmigungsbedürftigen Entgelte vor Inkrafttreten zur Prüfung vorzulegen sind, wird Abhilfe schaffen.

Der BBD sieht für Teilleistungsentgelte die Notwendigkeit, über eine bloße Vorlagepflicht hinaus ein ex-ante-Genehmigungserfordernis ausdrücklich auf den Fall zu erstrecken, dass mehr als 50 Briefe im Wege des Teilleistungsverfahrens bei dem Marktbeherrscher eingeliefert werden. Dies sollte in § 28 Abs. 2 PostG klargestellt werden. Nur durch die gesicherte vorherige vollständige Überprüfung unter Beteiligung der interessierten Kreise können wettbewerbsbeschränkende Folgen der Bepreisung vollumfänglich gewürdigt werden.

Flankierend dazu ist die Entgelttransparenz im Sinne von Art. 12 letzter und vorletzter Spiegelstrich der Postdienste-Richtlinie (RL 2008/6/EG) sicherzustellen. Im Postgesetz ist eine Regelung aufzunehmen, dass sämtliche Postdienstleistungen und zugehörigen Entgelte des Marktbeherrschers einschließlich etwaiger Rabattierungsmöglichkeiten und möglicher Rückvergütungen zu veröffentlichen sind. Dies muss auch für Werbekostenzuschüsse gelten, die im Zusammenhang mit Postdienstleistungen rückvergütet werden

- Zugang zur postalischen Infrastruktur
Mit Blick auf die in der Europäischen Richtlinie enthaltene Option (Art. 11a), den Zugang zu postalischen Infrastruktureinrichtungen zu erweitern, soll das in § 29 PostG vorgegebene Zugangskonzept überprüft werden.

Insbesondere im Bereich des Zugangs zu Adressen und Postfächern sollen die Befugnisse der Bundesnetzagentur mit dem Ziel erweitert werden, den

Informationsaustausch zwischen den Unternehmen zu optimieren und damit bestehende Defizite zu beseitigen. Hierzu soll die Bundesnetzagentur die Befugnis erhalten, grundsätzliche Verfahrensregeln für alle beteiligten Unternehmen verpflichtend vorzugeben, damit die Bereitstellung aktueller Informationen über Adressen und Postfächer letztlich auch im Interesse der Verbraucher gewährleistet ist.

Um ein frühzeitiges Aufgreifen bei vermutetem Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung zu ermöglichen, soll die Regelung über die Regulierung von Entgelten bei Massensendungen (Vorlagepflicht, s. oben) auch für die Regulierung der Entgelte für die Bereitstellung der o.g. Teilleistungen Anwendung finden.

Stellungnahme des BBD:

Der BBD begrüßt die vorgesehene Neuregelung. Im Interesse der Gerichte und Behörden sollte ferner klargestellt werden, dass § 40 Satz 2 PostG auch dann gilt, wenn ein Briefdienstleister bei einem anderen Briefdienstleister Informationen für seinen öffentlichen Auftraggeber einholt.

- Stärkung der Drittrechte
Mit dem Ziel, die Rechte der Wettbewerber zu stärken, soll analog einer Regelung im TKG im Rahmen der Besonderen Missbrauchsaufsicht nach § 32 PostG Dritten das Recht eingeräumt werden, bei der Bundesnetzagentur einen Antrag auf Eröffnung eines Mißbrauchsverfahrens zu stellen.

Stellungnahme des BBD:

Der BBD begrüßt das vorgesehene Antragsrecht. Analog der Regelungen in § 54 Abs. 1 Satz 2 GWB sollte das Postgesetz die Möglichkeit vorsehen, dass die Regulierungsbehörde auf entsprechendes Ersuchen zum Schutz eines Beschwerdeführers ein Verfahren von Amts wegen einleiten kann.

Ferner muss gesetzlich klargestellt werden, dass Nutzer und Anbieter von Postdienstleistungen ihre eigenen Antragsrechte auch im Wege eines Rechtsbehelfs selbständig verfolgen können. Dies ist im Übrigen zur Umsetzung von Art. 22 Abs. 3 der Postdienste-Richtlinie geboten.

Flankierend ist es erforderlich, der Bundesnetzagentur Ermittlungsrechte bei Verdacht eines Missbrauchs einzuräumen. § 32 PostG sollte dazu um eine Regelung ergänzt werden, dass die Bundesnetzagentur bei Verdacht auf Verstoß gegen das Missbrauchsverbot von den Beteiligten die Offenlegung der Unterlagen verlangen kann.

- Förmliche Zustellungen (§ 34 PostG)
Im Bereich der förmlichen Zustellung (Postzustellungsurkunden) wird ein Abbau der strikten, für alle Unternehmen geltenden Ex-ante-Genehmigungspflichten für vertretbar gehalten. Aufgrund der erfreulichen wettbewerblichen Entwicklung soll die Genehmigungspflicht von Entgelten auf die Unternehmen beschränkt werden, die in diesem Marktsegment marktbeherrschend sind. Da diese Dienstleistungen in der Regel öffentlich ausgeschrieben werden, soll von einer Veröffentlichung der genehmigten

Entgelte abgesehen werden, um Wettbewerbsnachteile für marktbeherrschende Unternehmen zu verhindern.

Stellungnahme des BBD:

Die vorgesehene Befreiung der Leistungen über die förmliche Zustellung von der allgemeinen ex-ante-Genehmigungspflicht wird begrüßt. Zum Schutz der öffentlichen Auftraggeber vor überhöhten Preisen sowie zum Schutz der Wettbewerber vor Unterpreisangeboten und Quersubventionierungen muss die ex-ante-Genehmigungspflicht für die Marktbeherrscherin weiterbestehen bleiben.

Der BBD fordert dazu auf, die Umsatzsteuerpflicht für Postzustellungsaufträge gesetzlich klarzustellen. Die Deutsche Post AG stellt sich auf den Standpunkt, dass förmliche Postzustellungsaufträge nicht der Umsatzsteuer unterfallen. Diese Anwendung bedeutet derzeit einen Preisvorteil in Höhe von 19 % für die Deutsche Post AG, ohne dass dies gesetzlich vorgesehen wäre (vgl. Bundessteuerblatt 2010, Teil I, Seiten 1192, 1196).

- Lizenzierungsverfahren
Auch das Genehmigungserfordernis für lizenzierte Briefsendungen soll unverändert bestehen bleiben. Ein Abbau der Regulierungsintensität für lizenzierte Briefsendungen – Überführung der Ex-ante-Regulierung in eine Missbrauchsaufsicht – soll nicht erfolgen. Die Streichung der Entgeltgenehmigungspflicht (bei einer Briefsendungsmenge bis 50 Stück) liefe sowohl der Zielsetzung einer Wettbewerbsförderung als auch den Interessen kleinerer und mittlerer Unternehmen sowie der Verbraucher entgegen. Aufgrund der unterschiedlichen Kalkulationsmöglichkeiten und der Unternehmensstruktur (vertikale Integration) besteht bei einer freien Preisbildung die Gefahr der Quersubventionierung in wettbewerbsrelevante Geschäftsbereiche. Auch aus verbraucherpolitischen Erwägungen ist eine Beibehaltung der Genehmigungspflichten geboten. Preiserhöhungen gingen zu Lasten von Klein- und Privatkunden, weil diese weniger leicht auf alternative Anbieter ausweichen können als Großeinlieferer.

Stellungnahme des BBD:

Die vorgesehene Beibehaltung der ex-ante-Genehmigung für Einzelbriefe wird begrüßt. Die Genehmigungspflicht für das marktbeherrschende Unternehmen ist zum Schutze kleinerer und mittlerer Unternehmen sowie insbesondere der Verbraucher erforderlich. Ferner muss sie auch deshalb beibehalten werden, um Quersubventionierungen in wettbewerbsintensivere Bereiche zu verhindern. Beim Genehmigungsmaßstab ist eine konsequente Kostenorientierung erforderlich. § 20 Abs. 2 Satz 2 ist ersatzlos zu streichen.

Der BBD regt ergänzend an, bei dieser Gelegenheit das Sanktionsregime bei Verstößen zu überprüfen. Bisher sind rechtswidrige Unterpreisangebote für das marktbeherrschende Unternehmen ohne Risiko. Wird ein solcher Verstoß festgestellt, kann das Unternehmen vom Kunden anschließend sogar höhere Entgelte verlangen (§ 24 Abs. 2 PostG). § 38 PostG ist dahingehend zu erweitern, dass Kunden und Wettbewerber bei Verstößen gegen die Missbrauchsverbote in § 20 und § 32 unmittelbar Schadenersatzansprüche herleiten können. Ferner bedarf es einer Regelung, nach der Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften aus Abschnitt 5 des PostG bußgeldbewehrt sind.

- Formale Anpassungen
Die gesetzlichen Bestimmungen verweisen in vielen Regelungsbereichen auf vergleichbare Tatbestände des TKG. Dieses wurde zwischenzeitlich mehrfach geändert, ohne dass eine Anpassung des Postgesetzes erfolgte. Im Bereich der Verfahrensregelungen sollen insbesondere die Bestimmungen über den Umgang mit Geschäftsgeheimnissen mit der Einführung eines so genannten „In Camera Verfahrens“ den TKG-Bestimmungen angepasst werden. Im Übrigen sollen im Rahmen der formalen Anpassung der Verweise keine wesentlichen materiellen Änderungen erfolgen.
- Postwertzeichen (§ 43 PostG)
Die Gesamtkonzeption über die Herausgabe und die Nutzung der vom Bund herausgegebenen staatlichen Postwertzeichen soll grundsätzlich überprüft werden. Bei der Frage, ob die Regelungen mit Blick auf den zwischenzeitlich vollständig liberalisierten Markt anzupassen sind, werden auch die berechtigten Interessen der Sammler von Postwertzeichen zu berücksichtigen sein.

Stellungnahme des BBD:

Die grundsätzliche Überprüfung der Postwertzeichen-Regelungen wird begrüßt. Der BBD ist der Überzeugung, dass eine gesetzliche Regelung nach der Marktliberalisierung nicht mehr erforderlich ist.

- Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) /
Postdienstleistungsverordnung (PDLV)
Die gesetzlichen Rahmenbedingungen des PostG und der PUDLV zur postalischen Grundversorgung haben sich bewährt. Dies gilt auch für die Verbraucherschutzvorschriften der PDLV. Die europäischen Vorgaben sind erfüllt, eine grundlegende Überarbeitung ist deshalb nicht erforderlich. Nach Novellierung des PostG soll jedoch geprüft werden, inwieweit insbesondere mit Blick auf rechtsförmliche Aspekte eine Anpassung der PUDLV, in der die Mindestanforderungen für eine postalische Grundversorgung im Einzelnen definiert sind, erforderlich sein wird. Gleiches gilt für die Verbraucherschutzvorschriften der PDLV.

Stellungnahme des BBD:

Der BBD stimmt der Einschätzung zu. Die Reform des Postgesetzes sollte klarstellen, dass auf solchen Märkten, die von einem Unternehmen dominiert werden, die verbliebenen Wettbewerber nicht zur Finanzierung des Universaldienstes heranzuziehen sind. Eine Zwangsabgabe ist auf funktionierende Märkte zu beschränken. Für solche Märkte ist gesetzlich klarzustellen, dass auch das zum Universaldienst verpflichtete Unternehmen seinen Beitrag zum Ausgleichsfonds leisten muss.

- Terminplanung
Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie wird nach Auswertung der Kommentierungen zeitnah einen Referentenwurf vorlegen. Die Beschlussfassung des Bundeskabinetts ist für Herbst 2012 vorgesehen, so dass der Gesetzentwurf noch im Laufe dieser Legislaturperiode abgeschlossen werden kann.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Florian Gerster'.

Florian Gerster

Vorsitzender des Bundesverbandes Briefdienste e.V.