

Gesetzentwurf des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes

A. Problem und Ziel

Die Marktverhältnisse im lizenzpflichtigen Bereich werden von der dominierenden Marktstellung der Deutschen Post AG geprägt. Der Anteil der Wettbewerber am Gesamtmarkt liegt derzeit bei rund 4 Prozent. Selbst auf den für den Wettbewerb geöffneten Teilmärkten beträgt der Anteil der Wettbewerber nur rund 13 Prozent. Die Monopolkommission kommt in ihrem Sondergutachten 2003 zu dem Schluss, dass

- das Ziel des Postgesetzes nicht erreicht wurde,
- kein chancengleicher und funktionsfähiger Wettbewerb besteht,
- durch die Exklusivlizenz Wettbewerbsbeschränkungen bestehen
- und damit das Postmonopol zementiert wird.

Auch die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP) stellt in ihrem Tätigkeitsbericht 2002/2003 fest, dass kein Grund ersichtlich ist, das Monopol als Ganzes über das Jahr 2007 hinaus fortzuführen. Sie empfiehlt sogar, dass der Gesetzgeber prüfen könnte, inwieweit schon heute der Umfang des Monopols reduziert werden kann.

Für eine positive Entwicklung der in diesem Markt überwiegend mittelständisch geprägten Wirtschaft und die damit verbundene Schaffung neuer Arbeitsplätze ist der Postmarkt als Wachstumsmarkt von großer Bedeutung. Voraussetzung dafür ist allerdings ein chancengleicher und funktionsfähiger Wettbewerb.

Mit dem ... Gesetz zur Änderung des Postgesetzes soll durch die weitere Öffnung von Teilmärkten die Liberalisierung nachhaltig vorangetrieben und mehr Wettbewerb auf dem Postmarkt geschaffen werden. Damit wird auch die in Artikel 87f des Grundgesetzes normierte Vorgabe erfüllt, dass Dienstleistungen auf dem Postmarkt im Wettbewerb erbracht werden.

B. Lösung

Änderung des Postgesetzes.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

Keine

E. Sonstige Kosten

Durch die Erhöhung der Wettbewerbsintensität in einem weitergehend liberalisierten Postmarkt ist insgesamt eine zunehmende Orientierung des Angebots an den Verbraucherbedürfnissen zu erwarten. Dadurch können sich kurzfristig auch positive Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau ergeben.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 6. April 2005

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Wolfgang Thierse
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 808. Sitzung am 18. Februar 2005 beschlossenen

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen



Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Postgesetzes

Das Postgesetz vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. In § 19 wird Satz 2 aufgehoben.
2. § 51 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 werden die Wörter „und adressierte Kataloge“ gestrichen.
 - b) Satz 2 Nr. 5 wird wie folgt gefasst:

„5. für denjenigen, der Briefsendungen einsammelt und diese befördert, um sie bei einer Annahmestelle der Deutschen Post AG zur weiteren Beförderung einzuliefern,“.
3. § 53 wird aufgehoben.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Das Postgesetz setzt die Rahmenbedingungen für die Postmärkte. Diese betreffen die Marktzutrittsbedingungen, die Gewährleistung eines Universaldienstangebots, die Entgelt- und Teilleistungsregulierung marktbeherrschender Unternehmen sowie die befristete Einräumung eines Monopolbereichs zu Gunsten der Deutschen Post AG (Exklusivlizenz). Nach § 2 PostG sind die Ziele der Regulierung die Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Märkten des Postwesens und die Gewährleistung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen (Universaldienst).

In den Märkten des Postwesens gibt es keinen chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb. Der Anteil der Wettbewerber am Gesamtmarkt liegt derzeit bei rund 4 Prozent. Selbst auf den für den Wettbewerb geöffneten Teilmärkten beträgt der Anteil der Wettbewerber nur rund 13 Prozent. Das eigentliche Ziel des Postgesetzes, das sich auch in Artikel 87f des Grundgesetzes dokumentiert, wurde somit bis heute nicht erreicht.

Bislang ist der Markt für so genannte postvorbereitende Tätigkeiten im Sinne der Postkonsolidierung (Einsammeln von Briefsendungen mehrerer Absender, Vorsortierung und Übergabe an die Deutsche Post AG mit dem Ziel der dortigen Weiterbeförderung) vom Wettbewerb ausgeschlossen. Gerade hier zeigen sich aber – wie auch der Tätigkeitsbericht 2002/2003 der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post ausweist – Chancen für weiteren Wettbewerb. Im Übrigen würde mit einer sofortigen Freigabe der Postkonsolidierung auch der Entscheidung der Europäischen Kommission Rechnung getragen, die aus wettbewerblichen Gründen das nationale Gesetz nicht im Einklang mit der EU-Richtlinie sieht und daher ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat. Gleiches gilt für die Beanstandung des Bundeskartellamtes, die damit hinfällig würde.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Postgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 19 Satz 2 PostG)

Der bisherige Ausnahmetatbestand, dass bei Beförderungsleistungen ab einer Mindesteinlieferungsmenge von 50

Stück keine Ex-ante-Preisregulierung stattfindet, soll entfallen, um damit die Gefahr des Verdrängungswettbewerbs in Form von gezielten Preismaßnahmen durch den Marktführer zu reduzieren. Das Prinzip der Preisregulierung für marktbeherrschende Unternehmen soll ohne Ausnahme gelten.

Zu Nummer 2 (§ 51 Abs. 1 Satz 1, 2 Nr. 5 PostG)

Zu Buchstabe a

Gemäß 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 Dienstqualität gelten Kataloge nicht als Briefsendungen, die unter den reservierbaren Dienst fallen.

Zu Buchstabe b

Mit dieser Änderung soll die so genannte Postkonsolidierung, d. h. das Einsammeln und Vorsortieren von Briefsendungen mit Übergabe an die Deutsche Post AG zum Zwecke der Weiterbeförderung zugelassen werden. Damit wird auch der EU-Entscheidung in dieser Frage Rechnung getragen. Diese beanstandet, dass die derzeitige Regelung des § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 PostG insoweit gegen Artikel 86 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 82 EG-Vertrag verstößt, wie diese Bestimmung gewerbsmäßige Postvorbereiter, unabhängig davon, ob sie als Eigenbeförderungsmittler für einen einzigen Absender oder als Konsolidierer für mehrere Kunden auftreten, daran hindert, mengenmäßige Entgeltermäßigungen für die Einlieferung von Postsendungen bei Briefzentren der Deutschen Post AG zu erhalten.

Zu Nummer 3 (§ 53 PostG)

Folgeänderung zu Nummer 1 (Aufhebung von § 19 Satz 2 PostG).

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Im Sinne des gewollten chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs auf dem Postmarkt ist das sofortige Inkrafttreten des Gesetzes geboten.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes des Bundesrates wie folgt Stellung:

Zu Artikel 1 Nr. 1

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Ziel dieses Änderungsvorschlages ist die Streichung des bisherigen Ausnahmetatbestandes des § 19 Satz 2 PostG, wonach bei Beförderungsleistungen ab einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück keine Ex-ante-Preisregulierung stattfindet. Der Bundesrat ist der Ansicht, das Prinzip der Ex-ante-Preisregulierung für marktbeherrschende Unternehmen solle ohne Ausnahme gelten, um damit die Gefahr des Verdrängungswettbewerbs in Form von gezielten Preismaßnahmen durch den Marktführer zu reduzieren.

Die Sorge des Bundesrates, es könnte ein Verdrängungswettbewerb stattfinden, ist unbegründet, da die Entgelte für Massensendungen, wie alle im Wettbewerb stehenden Postdienstleistungen eines marktbeherrschenden Unternehmens der nachträglichen Mißbrauchsaufsicht unterliegen. Sofern der Regulierungsbehörde Tatsachen bekannt werden, die die Annahme rechtfertigen, dass die erhobenen Entgelte nicht den Maßstäben des § 20 Abs. 2 PostG entsprechen, leitet die Behörde ein entsprechendes Verfahren ein. Hierbei sind die Maßstäbe der Entgeltregulierung für Ex-ante- und Ex-post-Regulierung identisch.

Sinn und Zweck der Regelung des § 19 Satz 2 PostG ist es, dem marktbeherrschenden Unternehmen in dem wettbewerbsintensiven Bereich der Beförderung von Briefsendungen, ab einer Menge von mindestens 50 Stück, ein flexibles, kurzfristiges Reagieren auf Wettbewerbspreise zu ermöglichen, um auf diese Weise gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer in diesem Segment zu sichern.

Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe a

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass „adressierte Kataloge“ aus der Deutschen Post AG gewährten Exklusivlizenz herauszunehmen sind, da Kataloge nicht als Briefsendungen gelten, die gemäß der 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 Dienstqualität unter den reservierbaren Dienst fallen.

Die Bundesregierung vertritt unwidersprochen, von der Europäischen Kommission, die Auffassung, dass die Beförderung adressierter Kataloge als Direktwerbung einzustufen ist und daher gemäß Artikel 7 Abs. 2 der Richtlinie 97/67/EG reserviert werden kann.

Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe b

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Ziel dieser Änderung ist die sofortige Freigabe so genannter Postkonsolidierung für den Wettbewerb. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die derzeitige Regelung des § 51 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 gegen Artikel 86 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 82 EG-Vertrag verstößt.

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass das Deutsche Postgesetz im Einklang mit der Postdiensterichtlinie steht und auch den Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages nicht widerspricht.

Ein Teilleistungszugang für so genannte Konsolidierer ist europarechtlich in der Postdiensterichtlinie nicht gefordert.

Ein mittelbarer Diskriminierungsvorwurf gegen die Deutsche Post AG wäre nur gerechtfertigt, wenn für eine Ungleichbehandlung der Großkunden und Wettbewerber keine sachliche Rechtfertigung bestünde. Die sachliche Rechtfertigung ergibt sich jedoch unmittelbar aus Artikel 7 der Postdiensterichtlinie, die es den Mitgliedstaaten erlaubt, für das zum Universaldienst verpflichtete Unternehmen bestimmte ausschließliche Rechte zu reservieren, um das Gleichgewicht der Finanzen der Anbieter von Universaldienstleistungen nicht zu gefährden. Zu diesen möglichen reservierbaren Leistungen zählt der gesamte Vorgang der Beförderung, mit Ausnahme der Eigenbeförderung. Wie die meisten Mitgliedstaaten hat auch die Bundesrepublik Deutschland von dieser Möglichkeit nach Artikel 7 der Richtlinie in zulässigem Umfang im Rahmen der Deutschen Post AG zugestandenen Exklusivlizenz Gebrauch gemacht.

Unter Berücksichtigung des Anspruchs der Deutschen Post AG auf Vertrauensschutz ihrer getätigten Investitionen aufgrund des Umfangs und der Dauer der Exklusivlizenz ist der vom Bundesrat geforderte Eingriff auf gesetzlicher Ebene ohne europarechtliche Notwendigkeit nicht zu rechtfertigen.

Zu Artikel 1 Nr. 3

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Bei dieser Änderung handelt es sich um eine zwingende Folgeänderung aus der zu Artikel 1 Nr. 1 vorgeschlagenen Änderung. Da diese bereits von der Bundesregierung abgelehnt wird, besteht kein Bedarf für diese Folgeänderung.

Zu Artikel 2

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Da die Bundesregierung den Gesetzentwurf insgesamt ablehnt, bedarf es keiner Inkrafttretensregelung.

