

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Post und Telekommunikation (18. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksachen 12/3317 Nr. 2.6, 12/3328 —

Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste
— KOM(92) 476 endg. —
»Rats-Dok. Nr. 7390/92«

A. Problem

Die EG-Kommission hat in ihrem Grünbuch Situation und Probleme des Europäischen Binnenmarktes dargelegt und daraus Alternativen für die zukünftige europaweite Postpolitik entwickelt. Das Grünbuch stellt die Grundlage für die künftige Orientierung der europäischen Postpolitik und die daraus abgeleiteten ordnungspolitischen Regelungen im postalischen Dienstleistungsbereich dar.

B. Lösung

Darlegung der deutschen Haltung zu den Vorschlägen des Grünbuchs in einer Stellungnahme der Bundesregierung unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Deutschen Bundestages.

Damit:

- Zustimmung zur generellen Zielsetzung der im Grünbuch vorgeschlagenen gemeinschaftlichen Postpolitik;
- Unterstützung der konsensfähigen Positionen einer Liberalisierung unter Wahrung des allgemeinen Interesses an Infrastrukturleistungen in Form eines Universaldienstes;

— Mitarbeit bei der Konkretisierung von Dienstleistungen und Regelungen.

Einstimmigkeit im Ausschuß bei Abwesenheit der parlamentarischen Gruppen der PDS/Linke Liste und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Unmittelbare Kosten entstehen durch das Grünbuch nicht.

Mittelbare Kosten sind nicht auszuschließen, wenn die Vorschläge der EG in Richtlinien umgesetzt werden. Solche möglichen Kosten, die aus dem EG-Haushalt und/oder aus dem Haushalt des Bundes bzw. der Unternehmen der Deutschen Bundespost zu tragen wären, lassen sich derzeit nicht abschätzen.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird ersucht, zum Grünbuch der EG-Kommission über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste folgende Haltung zu vertreten:

1. Grundsätze

Der einheitliche Europäische Binnenmarkt verlangt einen modernen und leistungsfähigen Postmarkt als Teil der Infrastruktur. Insofern ist der Postmarkt, obwohl er derzeit mit ca. 1,7 Mio. Beschäftigten erst etwa 1,5 % des Bruttosozialprodukts der Europäischen Gemeinschaft erwirtschaftet, für die weitere Entwicklung der Infrastruktur von grundlegender Bedeutung. Der nach Angaben der EG-Kommission zu über einem Drittel bislang dem Wettbewerb geöffnete Postmarkt ist wachstumsstark. Im Interesse der Kunden ist eine deutliche Verbesserung der Qualität der Dienste anzustreben.

Anzustreben ist darüber hinaus eine schrittweise Verwirklichung sowohl der Marktöffnung als auch der Harmonisierung. Neben dem Wettbewerbsbereich soll es einen reservierten Bereich sowie einen Universaldienst geben. Dabei ist von einer Trennung der hoheitlichen Aufgaben und der Betriebsfunktionen auszugehen.

Hoheitlich soll die Einhaltung der Regeln eines fairen Wettbewerbs zwischen den Diensteanbietern gewährleistet und die Erfüllung der mit der Wahrnehmung des Universaldienstes verbundenen Rechte und Pflichten durch den beauftragten Anbieter kontrolliert werden.

Die gemeinschaftliche Politik auf EG-Ebene braucht die Beibehaltung bzw. Entwicklung eines Universaldienstes (im Sinne von Pflichtdiensten), der ein flächendeckendes Angebot an postalischen Grundleistungen zu allgemein tragbaren Preisen und zufriedenstellender Qualität garantieren soll.

2. Universaldienst

Ein Universaldienst muß ein ausreichendes flächendeckendes Netz von Annahmestellen, Transportkapazitäten und Zustelleinrichtungen umfassen und zumindest diejenigen Dienstleistungen anbieten, die die postalischen Grundbedürfnisse der Kunden absichert.

Die Universaldienstverpflichtung sollte bei möglichst hoher Qualität zwar möglichst europaweit angeglichen werden, aber für nationale Differenzierungen Spielräume lassen. Man sollte sich darauf beschränken, Anforderungen zu definieren, deren Erfüllung in den jeweiligen Mitgliedstaaten volkswirtschaftlich sinnvoll ist.

Der Universaldienst sollte infrastrukturelle Grundleistungen wie Briefe, Postkarten, Drucksachen und Teile des Paketdienstes umfassen.

Begünstigte Tarife zur Förderung der Pressefreiheit und Informationsvielfalt und zur Verbreitung von Literatur und Information sollten möglich bleiben.

3. Reservierter Bereich

Der reservierte Bereich muß so abgegrenzt sein, daß die dauerhafte Finanzierung des Universaldienstes gesichert ist (Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit des Postdienstes). Ausgangspunkt der Definition müssen die Kosten für die Vorhaltung des Universalnetzes sein; d. h. es ist erforderlich, sich vor der Definition des reservierten Bereichs Klarheit über den Umfang der Universaldienste zu verschaffen.

Für die Sicherung eines ausreichend ertragsstarken reservierten Bereichs spricht in Deutschland speziell die Notwendigkeit, die postalische Infrastruktur in den ostdeutschen Bundesländern innerhalb einer begrenzten Zeitspanne zu verbessern und auf das Niveau der alten Bundesländer anzuheben.

Bei der Definition des reservierten Bereichs sollte die Verantwortung für die Wertschöpfungskette nicht aufgeteilt werden (d. h. Nicht-Freigabe einzelner Bearbeitungsstufen wie Annahme, Transport oder Auslieferung).

Kriterien für eine Zuordnung zum reservierten Bereich sollten generell geeignet sein, eine klare, für alle Beteiligten (öffentliche und private Anbieter, Kunden) nachvollziehbare Abgrenzung zu gewährleisten. Für die Festlegung von Höchstgrenzen des reservierten Bereichs kommen die Kriterien Preis, Gewicht und auch Format der (standardisierten) Sendungen in Betracht. Hingegen sollte der Inhalt der Sendungen nicht als Abgrenzungskriterium benutzt werden, da der Anspruch der Kunden auf Respektierung ihrer Privatsphäre Vorrang hat vor einer Inhaltskontrolle aus Gründen der sicheren Abgrenzung.

Da der Umfang des reservierten Bereichs direkt abhängig ist vom Umfang des Universaldienstes, ist eine konkrete Aussage dazu nicht angebracht.

Es wäre wünschenswert, den reservierten Bereich nicht in einem Schritt, sondern stufenweise an das nach Artikel 90 Abs. 2 EWG-Vertrag erlaubte Limit anzupassen.

Eine Freigabe der grenzüberschreitenden Postdienste vor Implementierung eines kostengerechten Endvergütungssystems durch die EG kommt nicht in Betracht. Beides muß gleichzeitig gelöst werden.

Da nach den bisherigen Erfahrungen ein reservierter Bereich von den Wettbewerbern nicht ohne weiteres respektiert wird, ist eine Definition von Schutzrechten erforderlich, um z. B. bereits bei der Werbung für unzulässige Dienstleistungen einschreiten zu können.

Bis zur Einführung kostengerechter Endvergütungen ist zum Schutz des reservierten Bereichs das Verbot des sog. A-B-A-Remailing und die Durchsetzung dieses Verbots notwendig.

4. Zugangsbedingungen

Das Zugangsrecht Dritter im Bereich des universellen Dienstes, die im Wettbewerb angeboten werden müssen, soll grundsätzlich gewährleistet werden.

Da es unrealistisch ist, finanzielle Belastungen infolge von „postalischen Infrastrukturaufgaben“ durch Zuwendungen aus öffentlichen Kassen auszugleichen, muß ein entsprechender Finanzausgleich aus Gewinnen der reservierten Dienste für Universaldienste außerhalb des reservierten Bereichs möglich sein.

Derzeit werden Dienste des reservierten Bereichs ausschließlich durch den öffentlichen Postbetreiber angeboten. Dies schließt die zukünftige Erteilung von Lizenzen mit Infrastrukturaufgaben nicht aus. Im nicht-reservierten Universaldienst sollten auch den Wettbewerbern zur Wahrung eines symmetrischen Wettbewerbs gewisse Pflichten auferlegt werden. Dazu gehört die gleichwertige Wahrung des Post- und Datengeheimnisses.

5. Neue Dienste, Anpassungsmechanismen

Die Definition des universellen Dienstes — und analog dazu: die des reservierten Bereichs — sollte zukunfts offen gestaltet werden; so kann es z. B. in den nächsten Jahren durchaus einen Bedarf geben für einen universellen elektronischen Briefdienst.

Eine grundsätzliche Freigabe sogenannter „neuer Dienste“ erscheint angemessen, sofern dadurch das Prinzip der Universaldienste und — soweit zulässig — der reservierten Dienste nicht ausgetrocknet wird; es bedarf also in jedem Einzelfall der Entscheidung, ob es sich um einen neuen Dienst handelt und welchem Bereich er zuzuordnen ist.

6. Soziale Aspekte

Es ist Vorsorge zu treffen, daß keine Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der öffentlichen Unternehmen eintreten. Eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, des Lohnniveaus und des Qualifikationsniveaus durch verstärkte Konkurrenz über ein Sozialdumping wäre ein Rückschritt.

7. Beteiligung des Parlaments

Mit Blick auf die Beteiligung des Parlaments wird die Bundesregierung aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, daß der Deutsche Bundestag erneut konsultiert wird, sobald präzise Vorschläge für den Umfang des Universaldienstes, die inhaltliche Definition des reservierten Bereichs und für eine befriedigende Endvergütung bei eingehender Auslandspost erarbeitet worden sind.

Der Deutsche Bundestag ist darüber hinaus der Auffassung, daß die für die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste notwendi-

gen Regulierungsentscheidungen (einschließlich der Entscheidung über den Umfang des reservierten Bereichs) gemäß Artikel 100a EWG-Vertrag getroffen werden müssen.

Bonn, den 17. Mai 1993

Der Ausschuß für Post und Telekommunikation

Peter Paterna
Vorsitzender

Dr. Bernd Protzner
Berichtersteller

Peter Paterna

Jürgen Timm

Bericht der Abgeordneten Dr. Bernd Protzner, Peter Paterna und Jürgen Timm

I.

Die Unterrichtung durch die Bundesregierung betreffend das Grünbuch der EG-Kommission über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste (Drucksache 12/3328) wurde auf Drucksache 12/3317 Nr. 2.6 vom 28. September 1992 federführend an den Ausschuß für Post und Telekommunikation und mitberatend an den Ausschuß für Wirtschaft sowie an den EG-Ausschuß überwiesen.

Der EG-Ausschuß hat in seiner 27. Sitzung am 20. Januar 1993 die EG-Vorlage betreffend das Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste beraten und zur Kenntnis genommen.

Der Ausschuß für Wirtschaft hat in seiner 48. Sitzung am 3. Februar 1993 die Unterrichtung durch die Bundesregierung betreffend das Grünbuch der EG-Kommission „Die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste“ beraten und zur Kenntnis genommen.

II.

Mit dem Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste — im folgenden abgekürzt als Grünbuch Post bezeichnet — hat die EG-Kommission eine Diskussionsgrundlage für die künftige Orientierung der europäischen Postpolitik vorgelegt.

Das Grünbuch geht von einer Bestandsaufnahme der Postmärkte in Europa aus und gibt einen Überblick über Situationen und Probleme der Postdienste.

Die Bedeutung des europäischen Postmarktes verdeutlichen folgende Eckdaten:

- Im Postsektor der Gemeinschaft werden von privaten und öffentlichen Betreibern mit 59 Mrd. ECU ca. 1,3 v. H. des gesamten Brutto-Inlands-Produkts erwirtschaftet;
- der Postsektor beschäftigt rd. 1,7 Mio. Arbeitskräfte;
- die Jahreszuwachsraten für Briefe, Pakete und Expressdienste liegen zwischen 3 und 10 v. H.

Die Analyse der gegenwärtigen Situation läßt folgende wesentliche Probleme erkennen:

1. Das Niveau der von den einzelnen Postverwaltungen erbrachten Leistungen weist wesentliche Qualitätsunterschiede auf; die Harmonisierung der technischen und betrieblichen Anforderungen ist unzureichend.
2. Insbesondere die Qualität der grenzüberschreitenden Dienste entspricht nicht den Bedürfnissen der Benutzer. So beträgt die Laufzeit von der Einlieferung bis zur Zustellung im Durchschnitt 1,5 Werktage für Inlandssendungen, dagegen vier Werk-

tage für grenzüberschreitende Sendungen in der Gemeinschaft. Eine leistungsfähige grenzüberschreitende Kommunikation ist aber für das wirtschaftliche und soziale Leben der Gemeinschaft von elementarer Bedeutung.

3. Die Stärkung ihres Zusammenhalts ist eines der Ziele der Gemeinschaft. Unterschiedliche postalische Versorgungsstandards können zu regionalen Disparitäten führen. Leistungsunterschiede im Universaldienstbereich können sich unter anderem negativ auf den innergemeinschaftlichen Waren- und Dienstleistungsverkehr auswirken. Wettbewerbsverzerrungen entstehen auch dann, wenn in einigen Ländern der Gemeinschaft der Umfang der ausschließlichen Rechte (Monopolrechte) größer ist als im Interesse des Universaldienstes erforderlich.

Neben der Bestandsaufnahme zeigt das Grünbuch in seinem politisch wichtigsten Teil Lösungs- und Handlungsalternativen für die Bewältigung der dargestellten Probleme auf.

Diese sog. Politikvorschläge der EG-Kommission gehen von der Notwendigkeit eines universellen Postdienstes in Erfüllung eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages (Angebotspflicht von Grunddienstleistungen) aus. Der finanziellen Absicherung dieser Infrastrukturaufgabe dienen ausschließliche Rechte in einem reservierten Bereich. Dessen Umfang hat sich jedoch nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz an dem für die Finanzierung des Universaldienstes Notwendigen auszurichten.

Nach Auffassung der Kommission sollte das Ziel eines leistungsfähigen sachgerechten Angebots an Postdienstleistungen auch durch eine schrittweise Öffnung des Marktes in Verbindung mit einer gezielten Harmonisierung in Bereichen, die im Gemeinschaftsinteresse liegen, wie z. B. Zugangsbedingungen und Grundsätze für die kostenbezogene Tarifbildung, erreicht werden. Eine übermäßige Harmonisierung der Postdienste in der Gemeinschaft mit einem einheitlichen Dienstleistungsangebot und gleichen Tarifen sowie starren Organisationsstrukturen mit erheblichen Kostenausgleichen (Quersubventionen) ist nicht sachgerecht.

Bei diesem Lösungsvorschlag geht die EG-Kommission davon aus, daß es im Interesse der Aufrechterhaltung des Universaldienstes notwendig ist, den Markt gewissen Beschränkungen zu unterwerfen. Dazu sollte ein reservierter Dienst in der Regel für einen öffentlichen Anbieter (weitere Betreiber sind nicht ausgeschlossen) vorgesehen werden, der für die Universaldiensteanbieter einige besondere und/oder ausschließliche Rechte einräumt. Der Umfang des reservierten Bereichs muß jedoch in einem angemessenen Verhältnis zum Ziel des Universaldienstes stehen. Mit einer solchen Regelung würden einerseits

den Universaldiensteanbietern sichere Einnahmen garantiert, aus denen sie die Lasten für die Vorhaltung des Infrastrukturnetzes finanzieren können, andererseits würde aber den Gesetzen des freien Marktes mehr Geltung verschafft.

Da die Ausschließlichkeitsrechte auf ein Mindestmaß zu beschränken sind, sind nach den Überlegungen der Kommission einige Dienste — soweit noch nicht geschehen — in den Wettbewerb zu entlassen, so z. B. der gesamte Frachtdienst (Paketdienst), die Kurier- und Expreßdienste. Für den Auslandspostverkehr und die Beförderung von Massensendungen (direct mail) besteht eine Option für die Liberalisierung. Bei Liberalisierung der beiden letztgenannten Bereiche soll nach Auffassung der Kommission durch geeignete politische Kontrollmechanismen sichergestellt werden, daß verbleibende Ausschließlichkeitsrechte der Anbieter von reservierten Diensten durch solche Liberalisierungsmaßnahmen nicht umgangen werden. Bei der Direktwerbung sind zusätzlich die wirtschaftlichen Auswirkungen einer solchen Liberalisierungsmaßnahme für den Universaldienst genau zu untersuchen.

Neue Dienste sollen nach den Vorstellungen der EG-Kommission grundsätzlich dem nicht-reservierten Bereich zugeordnet werden.

Das Grünbuch Post enthält ferner grundlegende Orientierungen zur ordnungspolitischen Ausgestaltung des Postwesens in Europa. Dabei steckt die EG-Kommission einen generellen Rahmen ab, in dem die Entwicklung der nationalen Postdienste in den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der jeweiligen nationalen Gegebenheiten eingebettet werden sollen.

Im Detail unterbreitet die Kommission eine Reihe von Politikvorschlägen zu folgenden Themenkomplexen, die den Übergang zu einem wettbewerbsorientierten Umfeld auf Gemeinschaftsebene begünstigen sollen:

1. Festlegung der Rahmenbedingungen für einen gemeinschaftsweiten Universaldienst, der in allen Mitgliedstaaten angeboten werden muß,
2. Definition der reservierten Dienste,
3. Gewährleistung der Vereinbarkeit der internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten mit den allgemeinen Rechtsvorschriften und Politiken der Gemeinschaft,
4. Trennung von Aufsichts- und Betriebsfunktionen, d. h. Schaffung einer von den Anbietern unabhängigen Regulierungsinstanz,
5. einheitliche Bedingungen für den Zugang zum Universaldienst,
6. Ausrichtung der Gebühren an den Durchschnittskosten,
7. Orientierung der Endvergütungen an den Zustellkosten als ein wesentliches Element zur Liberalisierung des Auslandsverkehrs,
8. Festlegung von Qualitätsnormen für den Universaldienst und Überwachung ihrer Einhaltung,

9. kundenorientierte Harmonisierung der Dienstleistungen,

10. Förderung des gemeinschaftlichen Zusammenhalts durch einen Kohäsionsfonds.

Das Grünbuch Post zielt darauf ab, eine Diskussion in Gang zu setzen und Gelegenheit zu geben, Meinungen aus einem breiten Spektrum einzuholen.

Von seiten der Bundesregierung wurde erklärt, daß sie die intensive Befassung des Deutschen Bundestages mit dem Grünbuch der EG-Kommission über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste begrüße. Eine Stellungnahme der verfassunggebenden Mehrheit im Deutschen Bundestag sei auch im Hinblick auf den neugefaßten Artikel 23 des Grundgesetzes, der die Berücksichtigung der Position des Deutschen Bundestages bei der europäischen Gesetzgebung vorsieht, von höchster Bedeutung.

Das Grünbuch der EG-Kommission über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste selbst stelle noch keine Normierung dar, sondern drücke den politischen Willen in Form von Vorschlägen zur künftigen europäischen Postpolitik aus, der weiter auszugestalten und dann in bindende Normen, d. h. in Richtlinien, umzusetzen sei.

Die bereits vorliegende Stellungnahme des Bundesrates sowie der Entwurf einer Beschlußempfehlung des Ausschusses für Post und Telekommunikation des Deutschen Bundestages ließen eine weitestgehende Übereinstimmung mit der Auffassung der Bundesregierung erkennen. Dies stärke die Bundesregierung bei den weiteren Verhandlungen mit der EG-Kommission in dieser Angelegenheit. Wenn es Veränderungen im großen Bereich des Postwesens geben werde und sich Tendenzen europaweit hin zu einer Liberalisierung durchsetzen würden, sei es positiv zu werten, wenn die Bundesregierung frühzeitig Positionen einbringen und in diesem Zusammenhang auch das Unternehmen Deutsche Bundespost POSTDIENST plazieren könne, um auf diese Weise gute Zukunftsperspektiven anzustreben.

Weiter machte die Bundesregierung darauf aufmerksam, sie werde unter Einbeziehung der Stellungnahmen von Deutschem Bundestag und Bundesrat sowie der Ergebnisse der Anhörung der Verbände die deutsche Position zum Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaft übermitteln. Die Kommission werde sodann eine Vorlage für die nächste Sitzung des Rates erarbeiten, die eine

— Zusammenfassung der der Kommission zugegangenen Meinungsäußerungen zum Grünbuch Post,

— Bewertung dieser Kommentare aus der Sicht der Kommission sowie

— Planung der weiteren zeitlichen Schritte bis zur Umsetzung der Politikvorschläge, ggf. in Form eines Richtlinienentwurfs,

enthalte.

Parallel dazu werde die EG-Kommission unter Beteiligung der Mitgliedstaaten ihre Arbeit an konkretisierenden Vorschlägen zur Definition des Universaldien-

stes, des reservierten Bereichs, zur Harmonisierung, zur Dienstleistungsqualität sowie zu den Endvergütungen fortsetzen.

III.

Der Ausschuß für Post und Telekommunikation hat die Unterrichtung durch die Bundesregierung betreffend das Grünbuch der EG-Kommission über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste in seiner 35. Sitzung am 10. Februar 1993 beraten und, unter Einbeziehung der Voten der mitberatenden Ausschüsse, mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Fraktion der SPD, bei Abwesenheit der Gruppen der PDS/Linke Liste und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, beschlossen, die Bundesregierung zu ersuchen, bei den Beratungen zum Grünbuch der EG-Kommission über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste auf die Beachtung der aus der Beschlußempfehlung ersichtlichen Punkte hinzuwirken.

In seiner 22. Sitzung am 3. Juni 1992 hatte sich der Ausschuß für Post und Telekommunikation erstmals im Rahmen seines Selbstbefassungsrechts informativ mit dem EG-Grünbuch Post beschäftigt, da die offizielle Fassung des Grünbuches von Seiten der EG-Kommission noch nicht vorlag und noch keine formelle Überweisung der Vorlage an den Ausschuß erfolgt war. Der Bundesminister für Post und Telekommunikation berichtete über den Stand des EG-Grünbuches Post. In Übereinstimmung mit der Bundesregierung war der Ausschuß der Auffassung, daß, um die Beteiligungsmöglichkeiten des Parlaments zu nutzen, die geplante Konsultationsphase bei der EG-Kommission in Brüssel verlängert werden müsse. Da das Grünbuch Post in deutscher Übersetzung erst im Juli 1992, während der parlamentarischen Sommerpause, vorgelegt wurde und dem Ausschuß im September zur federführenden Behandlung überwiesen wurde, konnte sich der Ausschuß erst ab September 1992 mit dem Grünbuch befassen. Aus dieser Sachlage heraus ergab sich für den Ausschuß ein großer zeitlicher Druck, der trotz entsprechender Vorkehrungen nicht vermieden werden konnte.

Der ursprünglich ins Auge gefaßte Termin für die öffentliche Informationssitzung am Mittwoch, 25. November 1992, mußte wegen der Haushaltsberatungen für den Bundesetat 1993 verschoben werden. Die öffentliche Anhörung zum EG-Grünbuch Post fand dann im Rahmen der 31. Sitzung des Ausschusses am 7. Dezember 1992 statt. Aufgrund der vorgelegten schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen und Verbände sowie im Rahmen der öffentlichen Informationssitzung des Ausschusses wurden nahezu alle Aspekte des Grünbuches Post der EG-Kommission einer vertieften Betrachtung unterzogen. Von besonderer Bedeutung waren dabei die Ausführungen der Vertreter der EG-Kommission, Herrn Dr. Ehlermann und Herrn Toledano.

In der 35. Sitzung am 10. Februar 1993 wurde vom Berichterstatter der Fraktion der CDU/CSU ausgeführt, beim Grünbuch der EG-Kommission ginge es um die Märkte der gelben Post im EG-weiten Rahmen.

Im Grünbuch der EG als Vorstufe zu einer Richtlinie sei festgehalten, daß ein Teil der Postmärkte dem Wettbewerb geöffnet sei. Die Märkte seien darüber hinaus in keinem Fall harmonisiert. Die EG formuliere deshalb, daß Marktöffnung und Harmonisierung benötigt würden. Nach Meinung der EG komme es insofern darauf an, daß es neben dem Wettbewerbsbereich auch in Zukunft einen reservierten Bereich sowie einen Universaldienst geben werde. Dabei komme es darauf an, den Universaldienst zu beschreiben. Dies hätten die Berichterstatter unter dem Stichwort Universaldienst in der Beschlußempfehlung dargelegt, wo auch die Universaldienstverpflichtung mit hoher Qualität und infrastrukturellen Grundleistungen festgeschrieben sei. In Akzentuierung zum EG-Grünbuch seien begünstigte Tarife zur Förderung der Pressefreiheit sowie der Informationsvielfalt entsprechend dem grundgesetzlichen Auftrag festgelegt worden. Im reservierten Bereich spiele, wie auch in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses dargelegt worden sei, das A-B-A-Remailing, d. h. die Frage der kostengerechten Endvergütung innerhalb der EG, eine große Rolle. Dabei gehe es um die Frage, inwieweit in einem wachsenden EG-Markt das Abkommen des Weltpostvereins und die darin vorgesehenen Bestimmungen beim grenzüberschreitenden Verkehr noch angemessen seien.

In der Beschlußempfehlung werde weiterhin zum Ausdruck gebracht, daß bei der EG „etwas mehr Druck gemacht werden müsse“, auch gegenüber der entsprechenden Wettbewerbs-Direktion, für gleiche Chancen der Postdienste zu sorgen, d. h. sowohl der deutschen als auch der anderen. Für die Abgrenzung des reservierten Bereichs würden neben Preis und Gewicht auch das Format herangezogen. Dies werde bereits vom Unternehmen POSTDIENST in der Bundesrepublik Deutschland im Betrieb angestrebt. Hinsichtlich der Zugangsbedingungen sei klar, daß die universellen Dienste allgemein zugänglich seien, wobei dies in der Beschlußempfehlung grundsätzlich formuliert worden sei, um in diesem Bereich Entwicklungen offenzuhalten. Bei neuen Diensten sei die grundsätzliche Freigabe vorgesehen, verbunden mit der Möglichkeit, den Universaldienst noch eine Zeitlang fortzuentwickeln. Auch die sozialen Aspekte seien erwähnt worden, die mit zur Wettbewerbsgleichheit zählten.

Zudem sei von den Berichterstattern auf die Beteiligung des Parlaments abgehoben worden. Demnach werde die Bundesregierung aufgefordert, daß der Deutsche Bundestag und der Fachausschuß erneut und rasch konsultiert werden, sobald genauere und neuere Ausarbeitungen oder Papiere der EG vorlägen. Dabei gelte es, den Ausschuß auch dann zu informieren, wenn eine amtliche deutsche Übersetzung noch nicht vorliege, sondern lediglich eine inoffizielle deutsche Übersetzung. Dies sei notwendig, um das Thema im Ausschuß weiter bearbeiten zu können.

Von Seiten des Berichtstatters der Fraktion der SPD wurde erklärt, da es sich um eine gemeinsame Beschlußempfehlung handele, die von den Berichtstattern der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P.

ausgearbeitet worden sei, handele es sich um einen Kompromiß. Von seiten der Fraktion der SPD hätte man sich demnach an mancher Stelle der Beschlußempfehlung präzisere Aussagen gewünscht. Dem Ergebnis könnten jedoch die drei Bundestagsfraktionen zustimmen. Für die Fraktion der SPD wäre es hilfreich gewesen, wenn der Universaldienst noch detaillierter beschrieben worden wäre. Es stelle nämlich einen der Mängel der jetzigen Fassung des EG-Grünbuches dar, daß zum Universaldienst keine Aussage getroffen würde. Bei der Lektüre der schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen, die im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum EG-Grünbuch Post vom Ausschuß eingeladen worden seien, würden sich Kataloge finden, die folgendes umfaßten: Briefe, Postkarten, Drucksachen, Paketdienste, Zeitungsdienste und Mehrwertdienste wie Einschreiben, Sendungen mit Wertangaben, Sendungen mit Zustellnachweis etc. Man könne sich auch am Katalog des Weltpostvereins orientieren, der zwischen obligatorischen und fakultativen Diensten unterscheide. Die Berichterstatter hätten diesen Sachverhalt „etwas grob abgetastet“, womit die Fraktion der SPD im Ergebnis aber einverstanden sei.

Zudem sei darauf hinzuweisen, daß sich in den Empfehlungen der Sachverständigen im Rahmen der öffentlichen Anhörung an mehreren Stellen ein Passus finde, der aussage, daß es zum Charakter des Universaldienstes gehöre, daß dieser organisatorisch ein ausreichendes flächendeckendes Netz von Annahmestellen, Transportkapazitäten und Zustelleinrichtungen umfassen solle. Auch diese Passage sei in die Beschlußempfehlung nicht ausdrücklich aufgenommen worden. Von seiten der Fraktion der SPD hätte man dies für wünschenswert gehalten, wisse jedoch, daß dies natürlich „ein etwas heikler Punkt“ sei. Zwischen den Bundestagsfraktionen bestehe „eine wohl schon inhaltliche Verschiedenheit“ hinsichtlich der Auffassung über die Rolle des reservierten Dienstes. Daß man überhaupt noch einen reservierten Dienst in absehbarer Zeit für notwendig halte, werde — auch im EG-Grünbuch — mit der Sicherung von Einnahmequellen einschließlich gesicherter Gewinne begründet, um nicht kostendeckende, aber postalisch gewollte infrastrukturelle, gemeinwohlorientierte oder wie auch immer allgemein zu beschreibende, aber nicht kostendeckende Dienste im Bereich des Universaldienstes mitzufinanzieren. Der Text der Beschlußempfehlung laute „etwas anders“ und lasse auch ausdrücklich offen, ob nicht ein anderes außer dem etablierten öffentlichen oder vormals öffentlichen Unternehmen per Lizenz mit einem solchen reservierten Dienst oder Diensteteil betraut werden könne.

Auch zu dem Stichwort Zulassungspflicht seien in der Beschlußempfehlung Aussagen gemacht worden. Was die Zulassungspflicht für Dritte betreffe, die als Konkurrenten des Universaldiensteanbieters auftreten würden, seien von den Sachverständigen im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses ebenfalls präzisere Aussagen getroffen worden als diejenigen, die von den Berichtstattern für die Beschlußempfehlung vorgeschlagen worden seien. Es frage sich, ob man hier nicht stärkere Einschränkungen über die Zugangsrechte hätte machen sollen,

etwa dergestalt, daß diese nicht zur Optimierung der Dienste auf Kosten der Allgemeinheit durch die Wettbewerber mißbraucht werden dürften. Mit Bezug auf die Aussagen der Sachverständigen sei zu unterstreichen, daß die Berichterstatter in der Beschlußempfehlung diesen Sachverhalt „etwas unbestimmt beschrieben“ hätten. Diese ergänzenden Bemerkungen hinderten jedoch nicht daran, der gemeinsamen Beschlußempfehlung zuzustimmen und die Bundesregierung zu bitten, alles ihr Mögliche zu tun, um die Inhalte des EG-Grünbuches Post über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste in der genannten Richtung weiter zu entwickeln.

Mit Bezug auf die gemeinsame Beschlußempfehlung haben die Koalitionsfraktionen und die Fraktion der SPD im Ausschuß übereinstimmend erklärt, daß der einheitliche Europäische Binnenmarkt einen modernen und leistungsfähigen Postmarkt als Teil der Infrastruktur verlange. Der Postmarkt sei insofern, obwohl er derzeit mit ca. 1,7 Mio. Beschäftigten erst etwa 1,5 v. H. des Bruttosozialprodukts in der Europäischen Gemeinschaft erwirtschaftete, für die weitere Entwicklung der Infrastruktur von grundlegender Bedeutung. Der nach Angaben der EG-Kommission zu über einem Drittel bislang dem Wettbewerb geöffnete Postmarkt sei wachstumsstark. Im Interesse der Kunden sei eine deutliche Verbesserung der Qualität der Dienste anzustreben. Darüber hinaus sei auch eine schrittweise Verwirklichung sowohl der Marktoffnung als auch der Harmonisierung anzustreben. Neben dem Wettbewerbsbereich solle es einen reservierten Bereich sowie einen Universaldienst geben. Dabei sei von einer Trennung der hoheitlichen Aufgaben und der Betriebsfunktionen auszugehen. Die Einhaltung der Regeln eines fairen Wettbewerbs zwischen den Diensteanbietern würde hoheitlich gewährleistet und die Erfüllung der mit der Wahrnehmung des Universaldienstes verbundenen Rechte und Pflichten durch den beauftragten Anbieter kontrolliert werden. Die gemeinschaftliche Politik auf EG-Ebene benötige die Beibehaltung bzw. Entwicklung eines Universaldienstes im Sinne von Pflichtdiensten, der ein flächendeckendes Angebot an postalischen Grundleistungen zu allgemein tragbaren Preisen und zufriedenstellender Qualität garantieren solle.

Ein Universaldienst müsse ein ausreichendes flächendeckendes Netz von Annahmestellen, Transportkapazitäten und Zustelleinrichtungen umfassen und zumindest diejenigen Dienstleistungen anbieten, die die postalischen Grundbedürfnisse der Kunden absicherten. Die Universaldienstverpflichtung solle bei möglichst hoher Qualität zwar möglichst europaweit angeglichen werden, aber für nationale Differenzierungen Spielräume lassen. Man sollte sich darauf beschränken, Anforderungen zu definieren, deren Erfüllung in den jeweiligen Mitgliedstaaten volkswirtschaftlich sinnvoll sei. Der Universaldienst sollte infrastrukturelle Grundleistungen wie Briefe, Postkarten, Drucksachen und Teile des Paketdienstes umfassen. Begünstigte Tarife zur Förderung der Pressefreiheit und Informationsvielfalt und zur Verbreitung von Literatur und Information sollten möglich bleiben.

Der reservierte Bereich müsse so abgegrenzt sein, daß die dauerhafte Finanzierung des Universaldienstes im

Sinne des Prinzips der Eigenwirtschaftlichkeit des Postdienstes gesichert sei. Ausgangspunkt der Definition müßten die Kosten für die Vorhaltung des Universaldienstes sein. Das heiße, daß es erforderlich sei, sich vor der Definition des reservierten Bereichs Klarheit über den Umfang der Universaldienste zu verschaffen. Für die Sicherung eines ausreichend ertragsstarken reservierten Bereichs spreche in Deutschland speziell die Notwendigkeit, die postalische Infrastruktur in den ostdeutschen Bundesländern innerhalb einer begrenzten Zeitspanne zu verbessern und auf das Niveau der alten Bundesländer anzuheben. Bei der Definition des reservierten Bereichs sollte die Verantwortung für die Wertschöpfungskette nicht aufgeteilt werden. Das heiße, die einzelnen Bearbeitungsstufen wie Annahme, Transport oder Auslieferung sollten nicht freigegeben werden. Kriterien für eine Zuordnung zum reservierten Bereich sollten generell geeignet sein, eine klare, für alle Beteiligten, d. h. öffentliche und private Anbieter ebenso wie Kunden, nachvollziehbare Abgrenzung zu gewährleisten. Für die Festlegung von Höchstgrenzen des reservierten Bereichs kämen die Kriterien Preis, Gewicht und auch Format der (standardisierten) Sendungen in Betracht. Hingegen sollte der Inhalt der Sendungen nicht als Abgrenzungskriterium benutzt werden, da der Anspruch der Kunden auf Respektierung ihrer Privatsphäre Vorrang habe vor einer Inhaltskontrolle aus Gründen der sicheren Abgrenzung. Da der Umfang des reservierten Bereichs direkt abhängig sei vom Umfang des Universaldienstes, sei eine konkrete Aussage dazu nicht angebracht. Es wurde darauf hingewiesen, daß es wünschenswert wäre, den reservierten Bereich nicht in einem Schritt, sondern stufenweise an das nach Artikel 90 Abs. 2 EWG-Vertrag erlaubte Limit anzupassen. Eine Freigabe der grenzüberschreitenden Postdienste vor Implementierung eines kostengerechten Endvergütungssystems durch die EG komme nicht in Betracht. Beides, so wurde festgestellt, müßte gleichzeitig gelöst werden. Da nach den bisherigen Erfahrungen ein reservierter Bereich von den Wettbewerbern nicht ohne weiteres respektiert werde, sei eine Definition von Schutzrechten erforderlich, um z. B. bereits bei der Werbung für unzulässige Dienstleistungen einschreiten zu können. Bis zur Einführung kostengerechter Endvergütungen sei zum Schutz des reservierten Bereichs das Verbot des sogenannten A-B-A-Remailing und die Durchsetzung dieses Verbots notwendig.

Hinsichtlich der Zugangsbedingungen wurde darauf hingewiesen, daß das Zugangsrecht Dritter im Bereich des universellen Dienstes, die im Wettbewerb

angeboten werden müßten, gesetzlich gewährleistet werden solle. Da es unrealistisch sei, finanzielle Belastungen infolge von „postalischen Infrastrukturaufgaben“ durch Zuwendungen aus öffentlichen Kassen auszugleichen, müsse ein entsprechender Finanzausgleich aus Gewinnen der reservierten Dienste für Universaldienste außerhalb des reservierten Bereichs möglich sein. Zudem wurde darauf hingewiesen, daß derzeit Dienste des reservierten Bereichs ausschließlich durch den öffentlichen Postbetreiber angeboten würden. Dies schließe die zukünftige Erteilung von Lizenzen mit Infrastrukturauflagen nicht aus. Im nicht-reservierten Universaldienst sollten auch den Wettbewerbern zur Wahrung eines symmetrischen Wettbewerbs gewisse Pflichten auferlegt werden. Dazu gehöre die gleichwertige Wahrung des Post- und Datengeheimnisses.

Die Definition des universellen Dienstes — und analog dazu die des reservierten Bereichs — solle zukunfts offen gestaltet werden. So könne es z. B. in den nächsten Jahren durchaus einen Bedarf für einen universellen elektronischen Briefdienst geben. Eine grundsätzliche Freigabe sogenannter „neuer Dienste“ erscheine angemessen, sofern dadurch das Prinzip der Universaldienste und — soweit zulässig — der reservierten Dienste nicht ausgetrocknet werde. Es bedürfe also in jedem Einzelfall der Entscheidung, ob es sich um einen neuen Dienst handle und welchem Bereich er zuzuordnen sei.

Unter dem Stichwort „soziale Aspekte“ wurde gefordert, daß Vorsorge zu treffen sei, daß keine Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der öffentlichen Unternehmen eintreten. Eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, des Lohnniveaus und des Qualifikationsniveaus durch verstärkte Konkurrenz über ein Sozialdumping wäre ein Rückschritt.

Die Bundesregierung wurde aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, daß der Deutsche Bundestag erneut konsultiert werde und das Parlament damit beteiligt werde, sobald präzise Vorschläge für den Umfang des Universaldienstes, für die inhaltliche Definition des reservierten Bereichs und für eine befriedigende Endvergütung bei eingehender Auslandspost erarbeitet worden seien. Zudem wurde die Bundesregierung darauf hingewiesen, daß der Deutsche Bundestag die Auffassung vertrete, daß die für die Entwicklung des Binnenmarktes notwendigen Regulierungsentscheidungen (einschließlich der Entscheidung über den Umfang des reservierten Bereichs) gemäß Artikel 100a EWG-Vertrag getroffen werden müßten.

Bonn, den 17. Mai 1993

Dr. Bernd Protzner

Peter Paterna

Jürgen Timm

Berichterstatter

