

## Antrag

**der Abgeordneten Reinhard Houben, Michael Theurer, Thomas L. Kemmerich, Dr. Marcel Klinge, Dr. Martin Neumann, Manfred Todtenhausen, Sandra Weeser, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg (Südpfalz), Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Dr. Marcus Faber, Otto Fricke, Thomas Hacker, Katrin Helling-Plahr, Torsten Herbst, Katja Hessel, Manuel Höferlin, Dr. Christoph Hoffmann, Ulla Ihnen, Gyde Jensen, Daniela Kluckert, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Alexander Graf Lambsdorff, Christoph Meyer, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Frank Schäffler, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Linda Teuteberg, Dr. Florian Toncar, Dr. Andrew Ullmann, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP**

### **Postreform vollenden – Für mehr Qualität und fairen Wettbewerb**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Vor 25 Jahren, am 14. September 1994, hat der Deutsche Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates das Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation beschlossen. Die Postreform II war ein Meilenstein der deutschen Wirtschaftsgeschichte. Die drei Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost wurden in börsennotierte Aktiengesellschaften umgewandelt. Dies hat entscheidend zur Modernisierung der drei Unternehmen beigetragen.

Schon damals war aber klar, dass der Weg zu einem freien und fairen Qualitäts- und Preiswettbewerb auf den jeweiligen Märkten lang sein würde. Die Schaffung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, der heutigen Bundesnetzagentur, 1998 war ein wichtiger Schritt. Insgesamt war aber das Vorgehen in den Folgejahren zu zaghaft, so dass sich im Bereich der Postdienstleistungen kein ausreichender Wettbewerb entwickeln konnte. Dies gilt insbesondere für Briefdienstleistungen, wo der Anteil der Wettbewerber unter 20 Prozent liegt, während Wettbewerber beim Paketversand zumindest 50 Prozent der Marktanteile halten.

Der Bundesminister für Wirtschaft und Energie, Peter Altmaier, hat am 1. August 2019 Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes vorgelegt. Sein Ziel ist es, Postdienstleistungen von guter Qualität sicherzustellen, eine positive Wettbewerbsentwicklung zu gewährleisten und unnötige Regulierungen abzubauen. Der Deutsche Bundestag teilt diese Ziele. Die Eckpunkte sind grundsätzlich zu begrüßen. Sie reichen jedoch noch

nicht aus, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Sie bleiben an entscheidenden Stellen, insbesondere der Bundesbeteiligung und der Entgeltregulierung, hinter den Forderungen der Monopolkommission zurück (vgl. Sondergutachten der Monopolkommission 79 „Post 2017: Privilegien abbauen, Regulierung effektiv gestalten!“). Bei wichtigen Fragen wie der Etablierung einer wirksamen Ex-post-Regulierung ähnlich der im Telekommunikationsrecht oder der Umsatzsteuerprivilegierung belässt es das Eckpunkt Papier bei einer Prüfung, obwohl der Bedarf offensichtlich ist.

Gerade für das Ziel, den Wettbewerb zu beleben, sind die Eckpunkte daher noch nicht ausreichend. Der Wettbewerb im Briefbereich leidet insbesondere an der politischen Bevorzugung der Deutschen Post AG. Jüngstes Beispiel hierfür ist die eilige Überarbeitung der Post-Entgeltverordnung vom 14. März 2019. Diese diente dem Zweck, den Preiserhöhungsrahmen für Porti der Deutschen Post AG auszuweiten, nachdem die Bundesnetzagentur zunächst nur eine geringe Erhöhung in Aussicht gestellt hatte. Das Umsatzsteuerprivileg ist ein weiteres Beispiel für die Bevorzugung der Deutschen Post AG durch den Bund. Auch wenn dieses Privileg seit dem Jahr 2010 pro forma allen Briefdienstleistern zusteht, kann es in der Praxis nur die DPAG in Anspruch nehmen.

Der Umsatzsteueranwendungserlass regelt unter anderem die Umsatzsteuerbefreiung für Post-Universaldienstleistungen. Hier ist festgeschrieben, dass ein Unternehmen alle Bedingungen der Post-Universaldienstverordnung (inkl. den Regeln zu Briefkästen und stationären Einrichtungen) erfüllen und die Universaldienstleistungen selbst oder durch Unternehmenszusammenschlüsse selbst erbringen muss, um in den Genuss der Privilegierung zu kommen. Diese Einschränkung von § 4 des Umsatzsteuergesetzes ist in der Sache nicht zu rechtfertigen, da ökonomisch und ökologisch sinnvolle Kooperationen von Zustelldiensten benachteiligt werden. Die Umsatzsteuerprivilegierung für Briefdienstleistungen ist jedoch auch grundsätzlich problematisch. Leider hat eine Initiative der Europäischen Kommission zu Ihrer Abschaffung bislang keine Mehrheit gefunden. Die vom Wirtschaftsminister in seinen Eckpunkten vorgesehene Prüfung umsatzsteuerrechtlicher Vorschriften reicht in jedem Fall nicht aus, um den Wettbewerb zu beleben.

Die Bevorzugung der Deutschen Post durch den Bund lässt sich insbesondere auf die signifikante Beteiligung der bundeseigenen Kreditanstalt für Wiederaufbau an der Deutschen Post AG zurückführen. Aktuell hält die KfW einen Anteil an der DPAG von 20,5 Prozent. Da es sich bei Postdienstleistungen nicht um kritische Infrastruktur handelt und keine signifikanten Sicherheitsinteressen des Bundes betroffen sind, ist die indirekte Beteiligung des Bundes an der Deutschen Post AG überholt. Aufgrund ihrer wettbewerbsverzerrenden Wirkung muss sie daher veräußert werden.

Die marktbeherrschende Stellung der Deutschen Post AG resultiert auch aus fehlenden Möglichkeiten, gegen missbräuchliche Preisgestaltung vorzugehen. Anders als im Telekommunikationsrecht fehlen im Postgesetz beispielsweise ein Entgeltkonsistenzgebot und ein Verbot von „Preis-Kosten-Scheren“, bei denen Wettbewerber mehr für Teilleistungen zahlen müssen als eigene Großkunden. Die angekündigte Prüfung entsprechender Regelungen reicht nicht aus. Zu begrüßen hingegen ist die Flexibilisierung der Postmarktregulierung durch regelmäßige Marktdefinitions- und Analyseverfahren und die Einführung eines Drei-Kriterien-Tests für Postmärkte ähnlich § 10 Abs. 2 TKG. Postmärkte wären demnach regulierungsbedürftig, wenn sie durch beträchtliche und anhaltende strukturell oder rechtlich bedingte Marktzutrittschranken gekennzeichnet sind, sie längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren und auf denen die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein nicht ausreicht, um Marktversagen entgegenzuwirken.

Positiver zu bewerten sind die Eckpunkte hingegen bezüglich der Maßnahmen für eine bedarfsgerechte Anpassung des Universaldienstes und für Verbesserungen bei Qualität und Kundenschutz. Damit wird auf die steigende Unzufriedenheit der Kunden insbesondere hinsichtlich der zeitnahen Zustellung von Brief- und Paketsendungen reagiert (vgl. Deutscher Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation

(Pressemitteilung der Bundesnetzagentur vom 21. Dezember 2018 „Beschwerden über Postdienstleistungen erreichen neuen Höchststand“).

Es hat sich gezeigt, dass Postdienstleister durch Einschalten der behördlichen Schlichtungsstelle bei der Bundesnetzagentur eher bereit waren, die Probleme der Kundinnen und Kunden zeitnah zu bearbeiten (vgl. Tätigkeitsbericht Schlichtungsstelle Post 2018, S. 12). Im Jahr 2018 sind 1.092 Schlichtungsanträge bei der Schlichtungsstelle Post eingegangen. Eine verpflichtende Teilnahme der Postdienstleister am Schlichtungsverfahren der Bundesnetzagentur ist daher gerechtfertigt.

Das Wirtschaftsministerium überprüft außerdem, ob eine Zustellung an allen sechs Werktagen noch erforderlich ist. Aufgrund des geringen Sendungsaufkommens am Wochenende ist der Deutsche Bundestag der Überzeugung, dass eine Reduzierung auf fünf Zustelltage einen Effizienzgewinn bei der Zustellung mit sich bringt, der zu mehr Verlässlichkeit in der Zustellung führen wird.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. endlich für einen fairen Wettbewerb zwischen der Deutschen Post AG und ihren Konkurrenten einzutreten;
2. noch in diesem Jahr einen Gesetzentwurf zur Novellierung des Postgesetzes vorzulegen mit dem Ziel, Qualität, Wettbewerb und Deregulierung voranzubringen, indem insbesondere
  - a. der Universaldienst bedarfsgerecht beibehalten wird, um insbesondere in der Fläche eine Grundversorgung zu ermöglichen;
  - b. die Bundesnetzagentur durch regelmäßige Meldepflichten der Dienstleister, Anordnungsbefugnisse und wirksame Sanktionsmöglichkeiten in die Lage versetzt wird, den Universaldienst in der vorgeschriebenen Qualität sicherzustellen;
  - c. die Rolle der Bundesnetzagentur bei Verbraucherschutzfragen im Postbereich gestärkt wird;
  - d. die Postdienstleistungsunternehmen zur Teilnahme am Schlichtungsverfahren der Bundesnetzagentur verpflichtet werden;
  - e. die Prüfung der Postmärkte auf Regulierungsbedürftigkeit flexibilisiert und ein Drei-Kriterien-Test vergleichbar zu § 10 Abs. 2 TKG aufgebaut wird;
  - f. an der bewährten Ex-ante-Regulierung von Briefsendungen im Einzelsendungstarif festgehalten wird;
  - g. darüber hinaus eine effektive Ex-post-Entgeltkontrolle gegen missbräuchlich niedrige Entgelte analog der Regelungen im Telekommunikationsrecht (§ 27 Abs. 2, § 28 Abs. 2 und § 38 TKG) eingeführt wird;
  - h. die Kosten einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen („Universaldienstlasten“) und die Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für die Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind („Soziallasten“), nicht mehr bei der Entgeltgenehmigung berücksichtigt wird;
  - i. nicht regulierte Entgelte, Vertragsbedingungen und technisch-organisatorische Regelungen, etwa für den Zugang zu Teilleistungen rechtzeitig vor ihrer Implementierung der Bundesnetzagentur mitgeteilt werden müssen, um mögliche Entgeltdiskriminierungen zu unterbinden; dabei ist die Einrichtung einer von Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt gemeinsam betriebenen „Markttransparenzstelle Brief- und Paketdienstleistungen“ zu prüfen;

- j. Wettbewerbern ein Antragsrecht bei der Bundesnetzagentur zugestanden wird, damit die Bundesnetzagentur effektiver gegen Wettbewerbsverstöße vorgehen kann;
  - k. der Zugang von Wettbewerbern zu Teilleistungen weiter erleichtert wird, um durch Kooperation die Zustellung ökonomischer und ökologischer zu gestalten;
  - l. die Lizenzierungspflicht für Briefdienstleistungen bis 1000 Gramm abgeschafft wird;
  - m. die Zustimmung von Bundesrat und Bundestag zur Post-Entgeltverordnung (§ 21 Abs. 4 PostG) analog den Bestimmungen zur Post-Universaldienstleistungsverordnung (§ 11 Abs. 2 PostG) vorgesehen wird;
3. einen Entwurf zur Änderung der Post-Entgeltverordnung vorzulegen, der
    - a. bei der Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags nicht mehr die Gewinnmargen von Postdienstleistern anderer europäischer Länder als Maßstab nimmt;
    - b. stattdessen den Gewinnzuschlag am unternehmerischen Risiko ausrichtet;
    - c. Universaldienstlasten und besondere Soziallasten nicht mehr bei der Entgeltgenehmigung berücksichtigt und
    - d. durch erhöhte Kostentransparenz eine Quersubventionierung verschiedener Geschäftsbereiche verhindert;
  4. einen Entwurf zur Änderung der Post-Universaldienstleistungsverordnung vorzulegen, der Briefzustellungen an Montagen entgegen der Laufzeitbestimmungen in § 2 Abs. 3 nicht mehr verpflichtend vorschreibt, wenn der Dienstleister gewährleistet, dass im Jahresdurchschnitt 95 vom Hundert der freitags eingelieferten Sendungen am nächsten Werktag zugestellt werden;
  5. auf europäischer Ebene dafür zu werben, dass die Umsatzsteuerprivilegierung von Briefdienstleistungen nach Art. 132 der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie abgeschafft wird;
  6. bis zu dieser Abschaffung des Umsatzsteuerprivilegs das Umsatzsteuerrecht so zu überarbeiten, dass auch die übrigen Briefdienstleister unter fairen Bedingungen von der Umsatzsteuerprivilegierung nach § 4 Abs. 11b UStG profitieren können;
  7. die Veräußerung der indirekten Postbeteiligung voranzutreiben und dem Deutschen Bundestag darüber zu berichten.

Berlin, den 4. November 2019

**Christian Lindner und Fraktion**