

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Reinhard Houben, Michael Theurer, Dr. Marcel Klinge, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/21194 –**

Novellierung des Postgesetzes

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Bundesminister für Wirtschaft und Energie, Peter Altmaier, hat am 1. August 2019 Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes vorgelegt. Sein Ziel war es, das Postrecht zu modernisieren und die Verbraucherrechte stärken. Ursprünglich war geplant, bis Ende 2019 einen Referentenentwurf vorzulegen (<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2019/20190801-atmaier-wir-wollen-die-verbraucherrechte-staerken.html>). Zwischenzeitig wurde das Vorhaben auf die erste Jahreshälfte 2020 verschoben (<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/novelle-des-postgesetzes.html>). Bis heute liegt jedoch noch immer kein Entwurf vor.

Auch wenn die vorgelegten Eckpunkte aus Sicht der Fragesteller bedauerlicherweise hinter den Forderungen der Monopolkommission zurückbleiben (vgl. Sondergutachten der Monopolkommission 79 „Post 2017: Privilegien abbauen, Regulierung effektiv gestalten!“), teilen sie die von Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier formulierten Ziele hinsichtlich der Novellierung des Postgesetzes (vgl. Bundestagsdrucksache 19/14727) und bedauern, dass das Vorhaben noch immer nicht entscheidend vorangebracht wurde. Aufgrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Mai 2020 (BVerwG, 6 C 1.19) ist eine Novellierung des Postrechts aus Sicht der Fragesteller dringender denn je.

Das Gericht entschied, dass die Portoerhöhung für die Jahre 2016 bis 2018 rechtswidrig war. „Die Rechtswidrigkeit folgt daraus, dass die im Jahr 2015 erlassenen Bestimmungen der Postentgeltregulierungsverordnung über die Ermittlung des unternehmerischen Gewinns durch eine Vergleichsmarktbetrachtung unwirksam sind. Sie sind nicht durch eine Verordnungsermächtigung des Postgesetzes gedeckt. Denn der seit 1998 unverändert geltende postgesetzliche Entgeltmaßstab der Effizienzkosten für den Gewinnzuschlag stellt auf die angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals des regulierten Unternehmens ab. Dieser Kostenbegriff erfasst keinen Gewinnzuschlag, der sich an Gewinnmargen vergleichbarer Unternehmen auf vergleichbaren anderen Märkten orientiert.“ (<https://www.bverwg.de/pm/2020/26>). Die detaillierte Urteilsbegründung des Bundesverwaltungsgerichts liegt noch nicht vor.

Dieses Urteil ist insbesondere auch dadurch von Bedeutung, als dass die fragliche Verordnungsermächtigung nach § 21 des Postgesetzes (PostG) bis heute Bestand hat und auch die am 14. März 2019 geänderte Postentgeltverordnung (PEntgV) entgegen § 21 Absatz 1 PostG Gewinnmargen vergleichbarer Unternehmen auf vergleichbaren anderen Märkten als Maßstab berücksichtigt (vgl. § 3 Absatz 2 Satz 2 PEntgV). Damals wurde als zusätzlicher Maßstab eingeführt, dass die Vergleichsunternehmen mit dem beantragenden Unternehmen auch in struktureller Hinsicht vergleichbar sein müssen. Diese Änderung führte dazu, dass die Portoerhöhung 2019 höher ausfiel als zunächst von der Bundesnetzagentur als zuständiger Regulierungsbehörde festgelegt. Nach Ansicht der Fragesteller ist auch diese Ergänzung nicht durch die Verordnungsermächtigung nach § 21 PostG gedeckt. Auch gegen die Genehmigung der Portoerhöhung 2019 wurden bereits Klagen eingereicht (vgl. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/post-porto-1.4920723>).

1. Warum hat die Bundesregierung bislang noch keinen Entwurf für die ursprünglich für Ende 2019 angekündigte umfassende Modernisierung des Postrechts vorgelegt?

Das federführend für das Postgesetz zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat vor dem Hintergrund der fortdauernden Corona-Krise im Mai 2020 entschieden, die Postgesetz-Novelle zugunsten prioritärer Vorhaben, die der Bewältigung der aktuellen Krise für die Menschen und die Unternehmen in Deutschland dienen, auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben.

2. Trifft es zu, dass ein fertiger Arbeitsentwurf für einen Referentenentwurf bereits seit Monaten fertiggestellt ist?

Nein.

3. Trifft es zu, dass ein solcher Arbeitsentwurf der Deutschen Post AG (DPAG) bereits zur Kenntnis gegeben wurde?

Nein.

4. Wann hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in den vergangenen sechs Monaten Gespräche auf fachlicher oder Leitungsebene mit der Deutschen Post AG über einen Arbeitsentwurf zum Postgesetz geführt?

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat auf verschiedenen Ebenen Gespräche mit Postdienstleistern geführt und damit die Gelegenheit gegeben, Positionen im Hinblick auf eine Postgesetz-Novelle zu formulieren. Ein konkreter Arbeitsentwurf des Ministeriums war in keinem Fall Grundlage des Gesprächs.

5. Gibt es in der Koalition der Fraktionen CDU/CSU und SPD und der Bundesregierungen Verabredungen, die Überarbeitung des Postrechts als Teil des Koalitionsvertrags nicht umzusetzen?

Innerhalb der Bundesregierung gibt es keine solche Vereinbarung.

6. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Mai 2020 hinsichtlich der Rechtswidrigkeit des Briefportos 2016 bis 2018?
7. Inwiefern ist das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus Sicht der Bundesregierung übertragbar auf die Postentgeltverordnung in ihrer aktuell geltenden Fassung?
8. Inwiefern plant die Bundesregierung, das Postgesetz derart zu ändern, dass die aktuellen Maßstäbe zur Ermittlung genehmigungsfähiger Entgelte nach § 3 PEntgV zukünftig durch die Verordnungsermächtigung im Rahmen von § 21 PostG abgedeckt sind?
9. Plant die Bundesregierung separate Postgesetznovellen, einen Entwurf als Reaktion auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts und einen umfassenderen zur Modernisierung des Postrechts im Allgemeinen?
10. Wann wird die Bundesregierung den oder die Entwürfe vorlegen?
11. Inwiefern plant die Bundesregierung eine Änderung von § 3 PEntgV, um diesen wieder in Einklang mit der geltenden Verordnungsermächtigung nach § 21 PostG zu bringen?

Die Fragen 6 bis 11 werden gemeinsam beantwortet.

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 27. Mai 2020 die Entgeltgenehmigung der Bundesnetzagentur für den Zeitraum 2016 bis 2018 im Verhältnis zwischen den am Verfahren Beteiligten aufgehoben. Die Gründe für die Entscheidung liegen erst seit wenigen Tagen vor. Erst nach deren vollständiger Auswertung kann die Bundesregierung beurteilen, inwieweit aus dem Urteil Konsequenzen für das Postrecht folgen und wie diese umgesetzt werden können.

12. Inwiefern ist aus Sicht der Bundesregierung eine Anpassung des Universaldienstes notwendig, insbesondere hinsichtlich der Filial- und Briefkastendichte sowie der Zustelltage?

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat in den Eckpunkten für eine Novellierung des Postgesetzes vom 1. August 2019 erste Vorschläge zur zukünftigen Ausgestaltung des Universaldienstes gemacht. Eine Entscheidung im Hinblick auf einen konkreten Regelungsvorschlag wurde innerhalb der Bundesregierung bislang nicht getroffen.

13. Welche postrechtlichen Defizite bestehen aus Sicht der Bundesregierung insbesondere hinsichtlich des Kunden- und Verbraucherschutzes im Bereich Post- und Paketdienstleistungen?

Obwohl das Postgesetz bereits in seiner geltenden Fassung auch dem Schutz der Kundeninteressen dient, enthält es bisher keine eigenständige Kapitel, das in besonderem Maße auf konkrete Interessen von Kundinnen und Kunden und Verbraucherinnen und Verbrauchern gegenüber allen Postdienstleistern abzielt. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat in den Eckpunkten für eine Novelle des Postgesetzes vom 1. August 2019 vorgeschlagen, den Kundenschutz – im Rahmen des im postalischen Massengeschäft Möglichen – zu stärken. Eine Entscheidung im Hinblick auf konkrete Regelungsvorschläge wurde innerhalb der Bundesregierung bislang nicht getroffen.

14. Sieht die Bundesregierung den Bedarf, Postdienstleistungsunternehmen zur Teilnahme am Schlichtungsverfahren der Bundesnetzagentur zu verpflichten?

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat in den Eckpunkten für eine Novelle des Postgesetzes vom 1. August 2019 vorgeschlagen, eine verbindliche Teilnahme für Postdienstleister am Schlichtungsverfahren zu prüfen. Vor dem Hintergrund steigender Verbraucherbeschwerden hält das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eine solche Regelung für sinnvoll. Eine Entscheidung im Hinblick auf konkrete Regelungsvorschläge wurde innerhalb der Bundesregierung bislang nicht getroffen.

15. Sieht die Bundesregierung den Bedarf, die Kostentransparenz im Rahmen der Entgeltgenehmigung zu verbessern, um so eine Quersubventionierung anderer Geschäftsbereiche zu erschweren?

Soweit die Bundesnetzagentur im Rahmen der Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Anbieter auf den Postmärkten einen transparenten Zugang zu den Kostendaten regulierter Unternehmen haben muss, hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in den Eckpunkten für eine Novelle des Postgesetzes vom 1. August 2019 vorgeschlagen, erforderliche Verbesserungen vorzunehmen. Eine Entscheidung im Hinblick auf konkrete Regelungsvorschläge wurde innerhalb der Bundesregierung bislang nicht getroffen.

16. Welche postrechtlichen Defizite bestehen aus Sicht der Bundesregierung insbesondere hinsichtlich des Wettbewerbs und der Marktregulierung bei Post- und Paketdienstleistungen?

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat in den Eckpunkten für eine Novelle des Postgesetzes vom 1. August 2019 festgestellt, dass der bislang erreichte Stand des Wettbewerbs insbesondere auf den Briefmärkten hinter den Erwartungen zurückbleibt. Darüber hinaus hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie an gleicher Stelle konkrete Vorschläge gemacht, um die Regulierung dieser Märkte, aber auch der wettbewerbsintensiveren Paketmärkte stärker auf die für die Entwicklung bzw. für die Erhaltung des Wettbewerbs wesentlichen Bereich auszurichten.

17. Sieht die Bundesregierung den Bedarf, Wettbewerbern der DPAG den Zugang zu Teilleistungen zu erleichtern?

Der Zugang zu Teilleistungen des marktbeherrschenden Anbieters ist eine wesentliche Stütze des Wettbewerbs auf den deutschen Briefmärkten. Nach Informationen der Bundesregierung wird der Teilleistungszugang bereits derzeit zur Zufriedenheit der Nutzer erbracht. Ob darüber hinaus Erleichterungen bei der Zugangsgewährung möglich und sinnvoll sind, wird innerhalb der Bundesregierung noch abgestimmt.

18. Inwiefern hat sich die Ex-ante-Regulierung für Briefsendungen im Einzelsendungstarif aus Sicht der Bundesregierung bewährt?

Die Ex-ante-Regulierung der Briefentgelte im Einzelsendungstarif hat in der Vergangenheit gewährleistet, dass sich die Entgelte des marktbeherrschenden Anbieters am Maßstab der erweiterten Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (so BVerwG, Urt. v. 5.8.2015, 6 C 8.14) des regulierten Unternehmens

im Sinne des § 20 des Postgesetzes orientiert haben und die Erwirtschaftung von darüber hinausgehenden Monopolrenditen ausgeschlossen wurde. In der Praxis hat diese Regulierung dazu geführt, dass die Standardbriefentgelte in Deutschland in allen regulierten Formaten im oder deutlich unter dem europäischen Durchschnitt liegen (siehe Bundesnetzagentur, Vergleich internationaler Briefpreise in Europa, Stand April 2020).

In den letzten Jahren hat sich allerdings auch gezeigt, dass die digitalisierungsbedingten Sendungsmengentrübkänge inzwischen auch in Deutschland in immer stärkerem Maße auswirken. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung und der damit verbundenen Notwendigkeit, zugleich eine flächendeckende Versorgung zu gewährleisten und die digitale Transformation zu ermöglichen, ergeben sich neue Anforderungen an die gesetzlichen Vorgaben für die Genehmigung von Briefentgelten.

19. Inwiefern sieht die Bundesregierung Anpassungsbedarf hinsichtlich der Umsatzsteuerprivilegierung für Post-Universaldienstleistungen, von der bislang ausschließlich die Deutsche Post AG profitiert?

Die Bundesregierung sieht keinen Anpassungsbedarf. Die Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nummer 11 Buchstabe b des Umsatzsteuergesetzes ist – im Einklang mit den verbindlichen unionsrechtlichen Vorgaben – für alle Unternehmer diskriminierungsfrei ausgestaltet. Nach Artikel 132 Absatz 1 Buchstabe a der Mehrwertsteuersystem-Richtlinie und dem EuGH-Urteil vom 23. April 2009 – Rs. C-357/07 (TNT Post UK) – sind von den EU-Mitgliedstaaten Post-Universaldienstleistungen von Unternehmern zu befreien, die verpflichtet sind oder sich verpflichtet haben, in einem Mitgliedstaat die Gesamtheit der Post-Universaldienstleistungen oder einen Teil dessen zu gewährleisten. Danach müssen sich die leistenden Unternehmer zum ständigen und flächendeckenden Anbieten der Gesamtheit oder einzelnen Teilbereichen der Post-Universaldienstleistungen verpflichten. Darüber hinaus müssen die Universaldienstleistungen bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllen und den tragbaren Preisen für alle Nutzer entsprechen. Die Befreiung der Post-Universaldienstleistungen stellt dabei nicht eine pauschale Besserstellung der Deutsche Post AG bzw. Benachteiligung weiterer Anbieter dar, sondern beruht auf der Erfüllung dieser Voraussetzungen und der Verpflichtung zum Universaldienst im Postbereich.

20. Inwiefern ist aus Sicht der Bundesregierung die Beteiligung der Kreditanstalt für Wiederaufbau an der Deutschen Post AG notwendig?

Die KfW hält über Platzhalterverträge mit der Bundesrepublik Deutschland den Aktienanteil des Bundes an der Deutsche Post AG. Der Bund hält bereits seit 2005 keine eigenen Anteile mehr.

21. Wann und mit wem hat die Bundesregierung in den vergangenen zehn Jahren Gespräche geführt mit dem Ziel, Anteile an der DPAG zu veräußern?

Pläne zu Veräußerungen von Anteilen an börsennotierten Unternehmen werden generell im Interesse der Sicherung der Werthaltigkeit der Beteiligung nicht vorab bekannt gegeben. Derlei Information könnten negative Auswirkungen auf den Börsenkurs haben.

