

Antrag

der Fraktion der CDU/CSU

Deutschlands Postmärkte der Zukunft – Zuverlässig, erschwinglich, digital

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Deutschland braucht ein modernes Postwesen, das offen ist für digitale Innovationen und gleichzeitig den zunehmenden digitalen Kommunikationsmöglichkeiten Rechnung trägt, das im Wettbewerb der Anbieter die besten Lösungen für die Verbraucher erbringt und dabei diesen Wettbewerb nicht mit unfairen Arbeitsbedingungen auf dem Rücken der Angestellten austrägt, das zuverlässig und umweltschonend ist und das im Fall von Verstößen den Behörden ermöglicht, sanktionsbewährte Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

Das derzeitige Postgesetz gilt seit 1997 bis auf wenige Ausnahmen unverändert. Informationen suchte man in der Regel noch in gedruckten Zeitungen – Google war gerade erst gegründet worden. Wenige Jahre zuvor hatte ein Mann namens Jeff Bezos sein erstes Buch über seine neuartige Online-Buchhandlung verkauft. Steve Jobs war gerade Geschäftsführer eines Unternehmens geworden, das noch keine Smartphones entwickelte, sondern sich noch mit Problemen im Betriebssystem der Apple-Computer herumschlug. Kurzum: Das Postgesetz stammt aus einer vergangenen Zeit, in der die Digitalisierung noch in den Kinderschuhen steckte und insbesondere der Briefverkehr noch eine bedeutende Rolle für die Kommunikation in Deutschland spielte. Während das Postgesetz noch aus einer Zeit der analogen Kommunikation stammt, findet ein zunehmender Teil des Informationsaustausches heutzutage digital statt.

Wir leisten uns einen Universaldienst, der darauf ausgelegt ist, dass die Briefkommunikation weiterhin Hauptkommunikationsmittel der Menschen in diesem Lande ist. Während die Briefmenge kontinuierlich abnimmt, sind die Universaldienstvorgaben noch immer auf die Bedürfnisse der deutschen Gesellschaft um die Jahrtausendwende zugeschnitten. Das sorgt auch für steigende Preise beim Briefporto. Dennoch gilt, damals wie heute, dass eine flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen gewährleistet sein muss.

Die jüngste Debatte über die Zustellmängel hat die Schwachstellen der derzeitigen Regelungen im Postgesetz schonungslos offengelegt. So besteht mit Ausnahme des Lizenzzuges kein Sanktionsmittel der Bundesnetzagentur gegen Anbieter von Postdienstleistungen im Falle einer Missachtung der postgesetzlichen Regelungen. Andererseits wurden die Mängel teilweise auch durch einen nicht ausreichenden Personaleinsatz hervorgerufen. In Zeiten eines zunehmenden Arbeitskräftemangels ist die vorgeschriebene Zustellung an sechs Tagen in der Woche sowie die Vorgabe, dass der

Großteil der Briefe innerhalb von einem Tag ihren Bestimmungsort erreicht haben muss, bedenkenswert.

Jahr für Jahr sinkt die Briefmenge um einstellige Prozentanteile. Wurden im Jahr 2007 noch fast 18 Milliarden Briefsendungen in Deutschland befördert, ist die Zahl im Jahr 2022 auf unter zwölf Milliarden gesunken. Der Rückgang bildet die Änderung des Kommunikationsverhaltens im Zuge der Digitalisierung ab. Dennoch ist die Briefmenge im Vergleich zu anderen europäischen Staaten vergleichsweise hoch, da insbesondere die mangelnde Digitalisierung des Staatswesens eine Behördenkommunikation auf Höhe der Zeit verhindert. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Behördenpost in Zukunft größtenteils auch in Deutschland durch digitale Kommunikationskanäle ersetzt wird und somit große Briefmengen wegfallen.

Trotz der stets abnehmenden Briefmenge wird ein zuverlässiger Briefmarkt auf absehbare Zeit unverzichtbar sein, denn es wird auch künftig nicht zuletzt etwa in der Rechtspflege, bei notariellen oder behördlichen Tätigkeiten der sicheren Übermittlung von Originaldokumenten bedürfen. Der Fokus von vielen Briefkunden besteht jedoch schon heute nicht mehr in einer möglichst schnellen, sondern in einer möglichst zuverlässigen Versorgung. Das Postgesetz muss diese geänderten Bedürfnisse abbilden.

Doch nicht nur geänderte Bedürfnisse, sondern auch Innovationen müssen im Markt ermöglicht und vorangetrieben werden. So sollte es künftig zum Universaldienst gehören, dass Briefe zumindest rudimentär digital nachverfolgbar sind. So wird es für den Verbraucher einfacher, belastbare Indizien für Verstöße gegen den Universaldienst zu sammeln. Auch Automatenlösungen können in Einzelfällen zur Universaldienstversorgung beitragen – jedoch sollten diese nur auf Beschluss einer Kommune und somit auf den Wunsch der örtlichen Bevölkerung hin eingerichtet werden können.

Die bisherige Regulierung des Briefmarktes ist an der Aufgabe gescheitert, einen funktionierenden Wettbewerb zu etablieren. Noch immer hat der ehemalige Staatsmonopolist, die DHL AG, einen Marktanteil von deutlich über 80 Prozent. Deutlich anders sieht die Lage in der Paketbranche aus. Dort gibt es mindestens sechs bundesweite Anbieter, die von der Hallig bis zur Alm Sendungen zustellen. In diesem Markt hat der ehemalige Staatsmonopolist mittlerweile nur noch einen Marktanteil von rund 40 Prozent. Die Arbeit der Bundesnetzagentur, deren Kernaufgabe in der Wettbewerbsförderung auf Netzmärkten besteht, hat in diesem Markt zum gewünschten Ergebnis eines funktionierenden Wettbewerbs geführt. Erstmals seit ihrer Gründung könnte die Bundesnetzagentur deshalb eine Branche von der sektorspezifischen Regulierung in den freien Markt entlassen.

Die Novelle des Postgesetzes darf nicht überfrachtet werden. Gute Arbeitsbedingungen und einen Beitrag zum Klimaschutz muss jede Branche leisten. Diesbezügliche Regeln sind deshalb vornehmlich branchenübergreifend zu implementieren. Gleichzeitig müssen die Regeln des Postgesetzes so ausgestaltet sein, dass sie einer möglichst umweltschonenden Erbringung der Universaldienstleistungen nicht im Wege stehen. So dürfen zum Beispiel innerdeutsche Nachtfrachtflüge nicht notwendig sein, um die gesetzlichen Vorgaben zur Brieflaufzeit einzuhalten. Zudem sind Verbesserungen der Arbeitsbedingungen dort sektorspezifisch zu regeln, wo sich die Branche besonders anfällig für Missbrauch gezeigt hat. Dies gilt etwa für Ketten von Subunternehmerverhältnissen und Scheinselbstständigkeiten.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, im Rahmen bestehender Haushaltsmittel ein neues Postgesetz vorzulegen,
 1. das seinen Anteil an der Entbürokratisierung in Deutschland erbringt und durch regelmäßig stattfindende Marktanalyseverfahren (Drei-Kriterien-Test) die Regulierung des Postwesens in Deutschland am tatsächlichen Bedarf ausrichtet. So

- bald ein funktionierender Wettbewerb in einem Postmarkt erreicht ist, muss dieser aus der sektorspezifischen Regulierung entlassen werden;
2. das die Paketbranche aus dem gesondert regulierten Universaldienst grundsätzlich in den freien Markt entlässt, jedoch gleichzeitig die Arbeitsbedingungen in der Branche verbessert. Die Brief- und Paketzustellung wird damit künftig getrennt reguliert. Dabei ist künftig für die Paketbranche gesetzlich zu regeln, dass
 - a. Anbieter weiterhin verpflichtet sind, an dem Schlichtungsverfahren der Bundesnetzagentur teilzunehmen;
 - b. die Vergabe von Aufträgen an Subunternehmer weiterhin gewährleistet sein muss. Eine Kette von Subunternehmerverhältnissen ist im Paketbereich zu Spitzenzeiten möglich;
 - c. die Haustürzustellung von Paketen weiterhin gewährleistet ist. Paketdienste sollten dazu verpflichtet werden, auf Kundenwunsch Sendungen auch in anbieterunabhängigen Paketboxen zuzustellen;
 - d. keine Doppelstrukturen zum Bundeskartellamt aufgebaut werden, die ein mögliches Aufrollen des Paketmarktes durch digitale Plattformanbieter verhindern. Das Wettbewerbsrecht ist in der vergangenen Legislaturperiode ausreichend ertüchtigt worden, um solch aggressiven Marktaktiken Herr zu werden;
 - e. Unternehmen, die nach § 19a GWB eine überragende marktübergreifende Bedeutung im Wirtschaftsgeschehen Deutschlands einnehmen, sich bei der Auslieferung von physischen Waren den oben genannten Regeln zu unterwerfen haben;
 3. das den Briefmarkt in der sektorspezifischen Regulierung belässt und den Fokus für die Qualitätsvorgaben für den Universaldienst von einer möglichst schnellen künftig auf eine möglichst zuverlässige Zustellung von Briefsendungen legt:
 - a. Briefsendungen sollen innerhalb von drei Werktagen nach Einwurf ihren Bestimmungsort erreichen. Presseprodukte sind weiterhin am Erscheinungstag zuzustellen;
 - b. Die Laufzeitvorgabe soll künftig im Schnitt von 99 Prozent der Sendungen nicht überschritten werden dürfen. Künftig soll dieser Wert nicht im gesamten Bundesgebiet und im Jahresdurchschnitt, sondern in einem von der Bundesnetzagentur festgelegten Zustellgebiet im Quartalsdurchschnitt erreicht werden müssen. Andernfalls soll der Postdienstleister sanktioniert werden;
 - c. Zum Universaldienst soll künftig auch das Anbieten einer rudimentären Möglichkeit der digitalen Nachverfolgbarkeit von Briefsendungen gehören. So können Verbraucher leichter einen Verstoß gegen die Universaldienstvorgaben feststellen. Auf Kundenwunsch soll darauf verzichtet werden können (bspw. Großkunden);
 - d. Die Briefzustellung soll künftig an fünf Tagen in der Woche erfolgen und nicht mehr über das europäisch festgelegte Maß hinausgehen;
 - e. Der Katalog der Universaldienstleistungen sollte entschlackt werden, insbesondere sehr selten genutzte Briefsendungsformate müssen nicht mehr reguliert werden. Dies gilt nicht für die Sendungsform des Einschreibens sowie der Wertsendung, die auch künftig Teil des Universaldienstes sind;
 4. das die Briefzustellung insbesondere auch in ländlichen Gebieten sicherstellt:
 - a. Die Zahl der Briefkästen und Postfilialen sollte nicht verringert werden. Auch künftig sollen mindestens 12.000 Postfilialen in Deutschland zur Verfügung stehen sowie mindestens eine in Gemeinden ab 2.000 Einwohnern. Der Weg zum nächsten Briefkasten soll auch künftig in der Regel nicht mehr als einen Kilometer betragen;

- b. Die Vorgaben zum Standort der Postfiliale sowie zu möglichen Automatenlösungen soll künftig flexibler werden und sich der Lebensrealität der Menschen vor Ort anpassen können. Deshalb soll den Kommunen gestattet werden, auf Beschluss der Stadt- bzw. Gemeinderäte von diesbezüglichen Regelungen des Postgesetzes abzuweichen. So kann ermöglicht werden, dass Postfilialen auch außerhalb von Ortszentren z. B. in der Nähe von Supermarktanstaltungen platziert werden können. Auch wird es so möglich, in dünn besiedelten Gebieten gegebenenfalls Automatenlösungen zur Sicherstellung einer angemessenen Versorgung zu nutzen, sofern sich kein Geschäftspartner für Agenturlösungen findet und dies vor Ort gewünscht ist;
 - c. Eine Preisdifferenzierung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten muss klar untersagt werden. Das Briefporto soll auch künftig im ganzen Land einheitlich sein, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu garantieren;
5. das eine Entgeltregulierung enthält, die ein kostendeckendes, stabiles Briefporto ermöglicht und die angepassten Qualitätsvorgaben preislich widerspiegelt:
- a. Zur Ermittlung der angemessenen Portohöhe sollte künftig die Produktivität des Briefsektors anhand der tatsächlichen Produktivitätsentwicklung sowie der in benachbarten Branchen bewertet werden;
 - b. Zur Ermittlung der angemessenen Portohöhe sollte sich der Gewinnzuschlag nicht nach denen anderer europäischer Postdienstleister richten, sondern anhand des tatsächlichen unternehmerischen Risikos ermittelt werden;
6. das die Bundesnetzagentur in die Lage versetzt, auf Verstöße gegen die Universaldienstvorgaben mit effektiven Sanktionsmechanismen zu reagieren und einen umfassenden Verbraucherschutz sicherzustellen:
- a. Es ist ein gestaffeltes Sanktionsregime zu verwirklichen, dass je nach Schwere und Dauer des Verstoßes Sanktionsmöglichkeiten vorsieht. Die Sanktionsmöglichkeiten sollten von dem Verlust der Umsatzsteuerbefreiung bis hin zu Strafzahlungen in Höhe von ein Prozent des weltweiten Jahresumsatzes reichen;
 - b. Es sollte eine Meldestelle errichtet werden, bei der Verbraucher mögliche Verstöße gegen die Universaldienstverordnung mit ihren Daten aus der digitalen Nachverfolgbarkeit von Briefen auf digitalem Wege melden können;
 - c. Die Missachtung der Pflicht zur Teilnahme am Schlichtungsverfahren der Bundesnetzagentur für Postanbieter soll künftig ebenfalls sanktioniert werden können;
7. das den Anbieterwettbewerb im Briefbereich stärkt:
- a. Die Umsatzsteuerbefreiung sollte künftig für alle Anbieter, die sich an der Sicherstellung des Universaldienstes beteiligen, gelten. So wird einer möglichen Wettbewerbsverzerrung auf dem Großkundenmarkt entgegengewirkt;
 - b. Marktbeherrschern sollte künftig der mögliche Missbrauch ihrer Marktmacht deutlich erschwert werden. Insbesondere bei Preisen, die nicht der Ex-ante-Genehmigung unterliegen, kann als Vorbild für die Regulierung der Telekommunikationssektor dienen, in dem der ehemalige Staatsmonopolist einem deutlich effektiveren Wettbewerb ausgesetzt ist;
 - c. Die Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur, insbesondere über die Preissetzung bei Teilleistungszugängen, müssen ausgeweitet werden, um der Behörde einen Überblick über das Marktgeschehen zu geben;
 - d. Auch bei Warensendungen muss künftig ein Teilleistungszugang für Wettbewerber des ehemaligen Staatsmonopolisten gelten;

- e. Die EU-Postdienstrichtlinie muss überarbeitet werden und den sinkenden Sendungsmengen angepasst werden. Insbesondere für den Wettbewerb auf Briefmärkten sind europäisch einheitlichere Regeln zu schaffen;
8. das mit Regelungen von Arbeits- und Klimaschutz nicht überfrachtet wird, sondern grundsätzliche Regelungen den jeweiligen Politikbereichen überlässt. Nur so lässt sich sicherstellen, dass nicht für jede Branche verschiedenen Standards gelten und ein Bürokratiedickicht erwächst. Gesetzliche Regelungen zu Arbeits- und Klimaschutz gehören nur dann in das Postgesetz aufgenommen, wenn für die Brief- und Paketmärkte spezifische Probleme adressiert werden sollen:
 - a. Um den Gesundheitsschutz der Paketboten zu fördern, sollte das Maximalgewicht für Pakete in Einzelzustellung von 31,5 kg auf 23 kg abgesenkt werden;
 - b. Das Anbieten von Briefdienstleistungen soll weiterhin lizenzpflichtig bleiben. Die Lizenz muss regelmäßig überprüft werden. Bei der Lizenzvergabe ist unter anderem zu prüfen, ob das Unternehmen willens und in der Lage ist, insbesondere die Vorschriften des Arbeits- und Klimaschutzes effektiv zu gewährleisten;
 - c. Die Voraussetzungen für eine umweltfreundliche Zustellung von Briefen und Paketen insbesondere in Städten sind zu schaffen, vor allem durch den Abbau regulatorischer Hürden;
9. das die Regulierung der Postmärkte umfassend regelt und auf eine Zersplitterung der Rechtsvorschriften auf mehrere Gesetze und Verordnungen verzichtet;
10. das die Resilienz der Brief- und Paketmärkte stärkt und diese als kritische Infrastruktur entsprechend schützt.

Berlin, den 12. Dezember 2023

Friedrich Merz, Alexander Dobrindt und Fraktion

Begründung

Zu 1.) Bei Gründung der Bundesnetzagentur war vorgesehen, dass diese in den vormaligen staatsmonopolistisch organisierten Netzmärkten einen funktionierenden Wettbewerb etabliert und sich somit selbst überflüssig macht. Einige Jahre nach ihrer Gründung sollte sie sich selbst auflösen. Bis heute ist kein einziger Postmarkt in den freien Wettbewerb entlassen worden, die Bundesnetzagentur hat so viele Mitarbeiter wie nie zuvor. In Zukunft soll immerhin bei den Postmärkten sichergestellt sein, dass die einer sektorspezifischen Regulierung unterworfenen Märkte regelmäßig daraufhin überprüft werden, ob diese Art der Regulierung noch sinnvoll ist. Damit wird eine Entbürokratisierung dieser Branche gefördert.

Zu 2.) Auf dem deutschen Paketmarkt herrscht ein funktionierender Wettbewerb, der den Kunden eine ausreichende Auswahl zwischen den Anbietern ermöglicht. Alle Anbieter übererfüllen bereits jetzt die gesetzlichen Universaldienstvorgaben für den Paketmarkt; weiße Flecken in der Zustellung bestehen in Deutschland nicht.

Der Marktanteil der DHL Group ist zwar mit rund 40 Prozent weiterhin hoch, jedoch ist diese Marktmacht mit den allgemeinen Wettbewerbsregeln und der Aufsicht durch das Bundeskartellamt gut zu beherrschen.

Zu 2a.) Im Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des postgesetzlichen Schlichtungsverfahrens (auf Bundestagsdrucksache 20/7125) wird vermerkt, dass rund 40 Prozent der Schlichtungsfälle im Jahr 2022 in einem Zusammenhang mit einem Online-Geschäft stehen. Da in der Regel diese Geschäfte über die Paketbranche abgewickelt werden, sollte die Pflicht zur Teilnahme an dem Schlichtungsverfahren weiterhin bestehen bleiben.

Zu 2b.) Immer wieder gibt es Berichte über Scheinselbständigkeiten und über Nicht-Einhaltungen von elementaren Arbeitsschutzregeln in der Paketbranche. Deshalb müssen Subunternehmerketten in der Paketbranche künftig auf Engpässe und Spitzen besonders hohen Paketaufkommens beschränkt sein. Ein generelles Verbot des Subunternehmertums bei Postdienstleistungen würde jedoch den bedeutenden Beitrag von mittelständischen Firmen in den unterschiedlichsten Regionen Deutschlands missachten. Auch weiterhin soll es möglich sein, dass kleine Unternehmen im Logistiksektor ihren Beitrag zu einem funktionierenden Postsektor in Deutschland leisten.

Zu 2c.) Auch in Zukunft sollten Pakete an Haustüren zugestellt werden. Dies ist umweltschonender, als wenn alle paketempfangenden Haushalte sich auf den Weg zu einer Packstation machen. Gleichzeitig scheitert die Haustürzustellung im ersten Versuch häufig daran, dass tagsüber in immer mehr Haushalten aufgrund der Berufstätigkeit aller Bewohner niemand mehr anzutreffen ist. Neben den anbieterabhängigen Paketboxen gibt es auch zahlreiche Anbieter postdienstleisterunabhängiger Packstationen. Künftig soll es auf Kundenwunsch möglich sein, dass Paketlieferungen in anbieterunabhängige Paketboxen geliefert werden können. Dabei sind insbesondere solche Paketboxen gemeint, die Immobilieneigentümer auf ihrem Grundstück montieren, um während ihrer Abwesenheit Pakete zu empfangen. Bisher können Postdienstleister eine Zustellung in diese Paketboxen jedoch in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen ausschließen. Dies soll künftig nicht mehr möglich sein, um eine für den Endkunden möglichst komfortable Paketzustellung zu ermöglichen.

Zu 2d.) Insbesondere mit dem § 19a GWB besteht hier ein ausreichender Schutz vor einer Übertragung der Marktmacht z. B. aus Plattformmärkten.

Zu 2e.) Um zu verhindern, dass Regelungen wie etwa das Verbot von Subunternehmerketten unterlaufen werden können und damit Wettbewerbsverzerrung auf dem Paketmarkt herbeigeführt werden, sollen sich auch Unternehmen, deren Kerngeschäft nicht die Erbringung von Postdienstleistungen ist (wie z. B. Betreiber von digitalen Plattformen), diesen Regeln unterwerfen.

Zu 3a.) Die Maximalfristen für die Zustellzeiten sollten ausgeweitet werden, um angesichts von einer abnehmenden Relevanz der Geschwindigkeit der Zustellung sowie eines immer schwieriger werdenden Zugangs zu Arbeitskräften eine zuverlässige Briefzustellung zu gewährleisten. Die aktuellen Vorgaben für Brieflaufzeiten werden derzeit nur noch knapp erfüllt. Eine Einführung von A- und B-Briefen ist zudem problematisch, weil eine strikte Überprüfung der Laufzeit für einen A-Brief eigentlich nur in Form eines Einschreibens möglich ist.

Zu 3b.) Die derzeitige Vorgabe für die Laufzeitvorgabe gilt deutschlandweit im Jahresschnitt. Diese Vorgabe kann regionaler Zustellprobleme nur unzureichend Herr werden. Um eine flächendeckende Mindestqualität der Briefzustellung in allen Regionen Deutschlands dauerhaft und nachhaltig zu sichern, sind die Vorgaben künftig im Monatsdurchschnitt und pro Bundesland einzuhalten.

Zu 3c.) Bereits heute bieten Postdienstleister eine Sendungsverfolgung an, die die Bearbeitung der Briefe in den Start- und Zielbriefzentren dokumentiert und für den Kunden sichtbar macht. Ein solcher Service soll künftig Teil des Universaldienstes sein. Eine exakte Zustellungsverfolgung ist weiterhin mit einem Einschreiben möglich.

Zu 3d.) Eine Reduzierung des Wertes von sechs auf den europäisch vorgeschriebenen Mindeststandard von fünf Tagen ist nicht nur vor dem Hintergrund der abnehmenden Relevanz des Briefes in der alltäglichen Kommunikation notwendig, sondern nutzt den Beschäftigten mit ihrem Arbeitgeber flexiblere Arbeitsbedingungen in Tarif- und Lohnverhandlungen zu vereinbaren. So kann der Beruf des Briefträgers auch in Zukunft attraktiv bleiben.

Zu 3e.) Die Anzahl der Nachnahmesendungen sind seit 2016 bis 2021 um mehr als zwei Drittel auf 0,53 Millionen Stück gesunken. Expresssendungen nehmen leicht ab und wurden im Jahr 2021 noch 2,16 Millionen Mal verschickt. Insbesondere Expresssendungen werden von zahlreichen Anbietern im Markt angeboten, sodass eine Vorgabe im Universaldienst nicht mehr nötig erscheint, um ein entsprechendes Angebot zu gewährleisten. Die weiteren Produktgruppen werden aller Voraussicht nach weiter an Bedeutung abnehmen. Die Zahl der Wertsendungen bewegt sich zwar auch auf geringem Niveau (etwa eine halbe Million Stück pro Jahr), jedoch ist ihre Gewährleistung als Universaldienst durch die EU-Postdiensterrichtlinie vorgeschrieben.

Zu 4a.) Die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen ist insbesondere auf dem Land zu gewährleisten und deshalb qualitativ unverändert aufrechtzuerhalten. Sie ist elementarer Teil zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in unserem Land.

Zu 4b.) Die Vorgaben des Postgesetzes sind derzeit zu starr, um den Strukturwandel insbesondere in ländlichen Regionen abzubilden. Dass seit einiger Zeit nicht alle vorgeschriebenen 12.000 Postfilialen in Deutschland betrieben werden können (es fehlt beständig eine geringe dreistellige Zahl), liegt nicht zuletzt auch in diesem Strukturwandel. Insbesondere in dünn besiedelten Regionen wird es für Postdienstleister zunehmend zur Herausforderung, geeignete Geschäfte und Betriebe zu finden, in denen sich eine Postfiliale als Agenturlösung integrieren ließe. Zudem dürfen Postfilialen oftmals nicht an den Ortsrand in die Nähe von z. B. Supermärkten verlegt werden, da derzeit in Gemeinden ab 4.000 Einwohnern eine Filiale nicht mehr als zwei Kilometer von Wohnbebauung entfernt liegen darf. Ob Automatenlösungen oder etwa der Umzug einer Filiale im Einzelfall sinnvoll sind, sollte am besten vor Ort entschieden werden. Insbesondere Automatenlösungen werden so nicht zu einem großflächigen Ersatz von personenbetriebenen Filialen, sondern ergänzen dort, wo es gewollt und nötig ist.

Zu 4c.) Bisher besteht keine Preisdifferenzierung zwischen dünn und dicht besiedelten Gebieten bei Postdienstleistungen. Theoretisch möglich wäre sie jedoch. Um zu vermeiden, dass die Preise für Postdienstleistungen in Regionen mit intensiverem Wettbewerb günstiger ausfallen als in Regionen mit nur wenigen Anbietern, soll die Preissetzung sowohl bei Briefdienstleistungen immer national erfolgen. So wird insbesondere in ländlichen Gebieten die gleichberechtigte Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben gesichert.

Zu 5.) Für eine Orientierung des Gewinnzuschlags an ausländischen Märkten besteht aufgrund der Heterogenität der Briefmärkte allein in Europa kein Bedarf. Beim künftigen Price-Cap-Verfahren sollten mögliche Produktivitätsspannen nicht mehr an ausländischen Märkten orientiert festgesetzt werden, da insbesondere die Briefmärkte in Europa sehr heterogen sind. Stattdessen sollten die durch die Bundesnetzagentur festzusetzenden Werte sich eher an vergleichbaren Branchen im Inland sowie an den tatsächlichen Produktivitätsgewinnen orientieren.

Zu 6a.) Bisher kann die Bundesnetzagentur bei Qualitätsverstößen gegen den Universaldienst als ultima ratio einem Postdienstleister die Lizenz für den deutschen Markt entziehen. Insbesondere bei punktuellen oder regionalen Qualitätsschwankungen ist dies keine Option. Deshalb sollte ein abgestuftes Sanktionsregime in das Postgesetz aufgenommen werden, das der Bundesnetzagentur deutlich mehr Durchsetzungskraft bei möglichen Verstößen verleiht. Es wird seinen Teil dazu beitragen, dass die Qualität der Postdienstleistungen in Deutschland eingehalten wird.

Zu 6b.) Um Beschwerden bei der Bundesnetzagentur über Mängel in der Briefzustellung zu erleichtern und auf eine breitere Indizienbasis zu stellen, sollte es künftig möglich sein, die Daten aus der digitalen Verfolgbarkeit der Briefe mit der Bundesnetzagentur zu teilen.

Zu 6c.) Im Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des postgesetzlichen Schlichtungsverfahrens (auf Bundestagsdrucksache 20/7125) wird vermerkt, dass die Schlichtungsfälle, in denen der Postdienstleister seine Mitwirkung verweigert hat, auf 146 Fälle im Jahr 2022 beziffert werden. Um auch letzte Zweifel an der Ernsthaftigkeit dieser Pflicht aufkommen zu lassen, sollte eine Missachtung künftig mit einem Bußgeld belegt werden können.

Zu 7.) Im Gegensatz zum Paketmarkt hat die Liberalisierung des Postmarktes im Briefsegment bisher nicht zu einem funktionierenden Wettbewerb gesorgt. Grund dafür ist unter anderen, dass das durch europäische Regulierung ermöglichte Umsatzsteuerprivileg aufgrund einer Verordnung des deutschen Bundesfinanzministeriums bisher nur von der DHL Group beansprucht werden kann, da Grundlage für dieses Privileg nach Auffassung des BMF ein deutschlandweites Zustellnetz im Briefbereich ist. Damit hat die DHL Group insbesondere im Wettbewerb um Großkunden erhebliche Vorteile. Diese Großkunden sind jedoch für Wettbewerber ebenso relevant, da sich durch Abschluss entsprechender Großaufträge das nötige Kapital für einen stückweisen Aufbau von Briefnetzen verdienen lässt. Auch anderen Postdienstleistern, die ihren Beitrag zur Sicherstellung des Universaldienstes im Briefsektor leisten, sollte deshalb das Umsatzsteuerprivileg gewährt werden. Zudem ist insbesondere die Preissetzung von Teilleistungsentgelten durch den Marktbeherrscher durch die Bundesnetzagentur genauer ins Auge zu nehmen. Helfen würde hierbei das Verbot eines Missbrauchs der Marktmacht, ähnlich wie im Telekommunikationssektor. Um dieses exekutieren zu können, benötigt die Bundesnetzagentur erweiterte Auskunftsrechte.

Zu 8.) Der Klima- und Arbeitsschutz muss bei Postdienstleistern wie auch in jeder anderen Branche in Deutschland oberste Priorität haben. Jedoch sollte das Postgesetz nicht mit Regulierungen aus anderen Politikbereichen überfrachtet werden. Am Ende führt dies zu einer Unübersichtlichkeit und Zerfaserung der Klima- und Arbeitsschutzregeln. Es sollte deshalb an der Lizenzierung der Briefdienstleister festgehalten werden, bei der künftig stärker als zuvor das Einhalten von Arbeits- und Umweltschutzgesetzgebung überprüft werden soll. Zudem müssen regulatorische Hindernisse für eine klimaschonende Brief- und Paketzustellung beseitigt werden. Dazu zählt

unter anderem die Möglichkeit, Postprodukte außerhalb der Stoßzeiten künftig auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln transportieren zu dürfen. Das Maximalgewicht von Paketen in der Einzelzustellung sollte sich am weltweit harmonisierten Standard für Fluggepäck orientieren, der dort für den Gesundheitsschutz der Mitarbeiter in der Gepäckabfertigung gefunden wurde.

Zu 9.) Das Postwesen in Deutschland wird regulatorisch derzeit durch das Postgesetz, das Postsicherstellungsgesetz, die Postuniversaldienstleistungsverordnung, die Postdienstleistungsverordnung, die Postentgeltregulierungsverordnung und die Postschlichtungsverordnung geregelt. Es empfiehlt sich, die verschiedenen Gesetze und Verordnungen zu vereinheitlichen, um die Übersichtlichkeit der Vorschriften zu gewähren.

Zu 10.) Spätestens die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, wie elementar wichtig ein funktionierendes Postwesen in Deutschland ist. Nicht zuletzt ein funktionierender Paketmarkt war zeitweise die einzige Möglichkeit, am Wirtschaftsleben teilhaben zu können. Derzeit gilt das Postwesen jedoch nicht als kritische Infrastruktur in Deutschland – das muss sich ändern. Nicht zuletzt Automatenlösungen wie etwa Paketstationen müssen zudem vor Cyberangriffen geschützt werden. Das neue Postgesetz sollte hier Vorkehrungen treffen.