

Stellungnahme

Dezember 2023

Zur Modernisierung des Postrechts

Allgemeine Vorbemerkung

Der Einzelhandel befindet sich im Wandel - und die Digitalisierung treibt diesen Prozess immer weiter voran. Online-Shopping ist dabei aus dem Leben der Deutschen kaum noch wegzudenken. Laut einer [Bitkom-Studie](#) haben 94 Prozent der Internetnutzerinnen und -nutzer in den letzten 12 Monaten etwas im Internet gekauft. Knapp ein Drittel (35 Prozent) bestellt dabei sogar mindestens einmal pro Woche online, 5 Prozent tun dies sogar täglich. Die Zahlen zeigen, dass sich der Onlinehandel mittlerweile stark etabliert hat und fest zur Einkaufserfahrung gehört. Der Post- und Paketversand bildet hierfür die Grundlage.

Das Postgesetz vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294) hatte zur Zielsetzung die Briefmärkte in Deutschland für den Wettbewerb zu öffnen und die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen sicherzustellen. Seitdem ist das Gesetz unverändert geblieben und bedarf dementsprechend einer Anpassung. Die Novellierung steht schon lange auf der Agenda der Bundesregierung und wurde zuletzt im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung von 2021 angekündigt. Darauf folgte ein Stakeholder-Dialog in 2022 aus dem im Januar 2023 ein Eckpunktepapier entstand.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zum Referentenentwurf Stellung nehmen zu können und gehen nachfolgend auf die einzelnen Aspekte im Detail ein.

94%

der Internetnutzerinnen und -nutzer haben in den letzten 12 Monaten etwas im Internet gekauft.

Bitkom 2023

Detailkommentierung

Marktzugang (§§ 5 ff. PostG-E)

Fairer Wettbewerb im Postbereich erfordert ein regulatorisches Level-Playing-Field für alle Postdienstleister. Änderungen an den Marktzugangsregelungen des Postgesetzes dürfen daher keine neuen künstlichen Zutrittsschranken schaffen. Gerade für kleinere und innovative Postdienstleister ist ein niedrigschwelliger Marktzutritt wichtig. Etwaige Änderungen erfordern deshalb eine sorgfältige Abwägung zwischen den Vorteilen, die eine solche Regelungen für die Sicherstellung rechtskonformer Postdienstleistungen bietet, und den drohenden Nachteilen, die solche Regelungen für die wettbewerbliche Entwicklung des Postsektors haben können.

Die Vorschläge des Referentenentwurfs spiegeln diese Abwägung nicht hinreichend wider. Das BMWK schlägt eine verpflichtende Eintragung in ein Anbieterverzeichnis für den gesamten Postsektor vor. Schon von der Eintragung in das Anbieterverzeichnis allein, vor allem aber von den unverhältnismäßigen Voraussetzungen, dürften wesentliche Gefahren für den Wettbewerb auf dem Postsektor ausgehen. Damit werden sowohl die Anforderungen an die bislang lizenzpflichtigen Postdienstleister verschärft und zusätzlich für die bislang nicht lizenzpflichtigen Postdienstleister neue Zugangshürden geschaffen. Das gilt insbesondere für die Anforderungen, die der Referentenentwurf an die „Zuverlässigkeit“ eines Postdienstleisters stellt:

- Schon kleinste Vergehen sollen dazu führen, dass ein Anbieter in der Regel nicht als zuverlässig eingeordnet werden kann. Das gilt insbesondere für die Schwelle von EUR 500 für Ordnungswidrigkeiten nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 PostG-E. Als relevante Ordnungswidrigkeit soll z.B. unerlaubte Sonntagsarbeit gelten, was nach dem Arbeitszeitgesetz mit einem Bußgeld von bis zu EUR 50.000 bedroht ist, oder eine Unterschreitung des Mindestlohns, wofür das Mindestlohngesetz eine Geldbuße von bis zu EUR 500.000 vorsieht. Würde in solchen Fällen ein Bußgeld von nur EUR 500 verhängt, müsste das zwingend auf einen denkbar geringfügigen Verstoß hindeuten. Er müsste trotzdem im Regelfall zur Begründung der Unzuverlässigkeit des Postdienstleisters herangezogen werden.
- Mit dem vorgeschlagenen Betrachtungszeitraum von fünf Jahren bewirkt der Referentenentwurf eine unverhältnismäßige Rückwirkung. Dies ist insbesondere dort problematisch, wo Anbieter in der Vergangenheit aus ihrer Sicht unberechtigte aber gleichzeitig kleine Bußgelder akzeptiert haben, um einen teuren Rechtsstreit zu vermeiden. Eine solche Entscheidung könnte sich nach den Bestimmungen des Referentenentwurfs nun nachträglich als fatal erweisen, ohne dass der Postdienstleister darauf heute noch einen Einfluss hätte.
- Der Katalog relevanter Vergehen ist wesentlich breiter als für vergleichbare Zuverlässigkeitsregelungen in anderen Gesetzen – selbst wenn man besonders gefahrgeneigte Geschäftsfelder betrachtet. Das gilt insbesondere für die Einbeziehung jeglicher Verbrechen (inklusive Straftatbestände, die für die Erbringung von Postdienstleistungen völlig irrelevant sind) sowie fast aller Verstöße gegen arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Vorgaben.

Der Referentenentwurf schafft damit unweigerlich erhebliche Marktzutrittsschranken und bedroht zudem den Verbleib etablierter Anbieter am Markt. Das gilt insbesondere – aber ausdrücklich nicht nur – für kleine und mittlere Unternehmen. Hier führt der Referentenentwurf nicht zu mehr, sondern zu weniger Wettbewerb. Das BMWK sollte daher vielmehr davon absehen, die geltenden Zugangsregeln für lizenzpflichtige Postdienstleistungen auszuweiten und auf den nicht-lizenzpflichtigen Bereich zu übertragen, um damit eine „Lizenzpflicht“ für alle Postdienstleistungen vorzusehen.

Verantwortlichkeit von Auftraggebern (§ 10 PostG-E)

Der Referentenentwurf sieht in § 10 PostG-E umfassende Vorgaben zur Überwachung von Subunternehmern vor. Zwar soll die konkrete Ausgestaltung der Rechtsverordnung nach § 10 Abs. 4 PostG-E vorbehalten bleiben. Trotzdem ist das PostG von vornherein der falsche Ort, um Maßnahmen zur Einhaltung arbeits- und sozialversicherungsrechtlicher Vorgaben zu schaffen. Dafür gibt es eigenständige Gesetzgebung und spezialisierte Aufsichtsbehörden. Das gilt gleichermaßen für den Marktzugang wie für die Überwachung für Subunternehmer. Der vorgeschlagene Mechanismus sollte daher auf die Einhaltung der originär postrechtlichen Anforderungen beschränkt bleiben. Zudem sollte der Wortlaut des PostG-E ausdrücklich sicherstellen, dass jegliche Detailvorgaben zur Überwachung von Subunternehmern im Einklang mit relevanten parallel geltenden Vorgaben stehen muss – das gilt insbesondere für die Regelungen zum Paketbotenschutzgesetz sowie für das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz.

Universaldienst (§§ 16 ff. PostG-E)

Der Referentenentwurf will die Anforderungen an den Universaldienst lockern. Die allgemeinen Mindestanforderungen z.B. hinsichtlich des Produktumfangs und der Häufigkeit der Zustellung sollten jedoch beibehalten werden. Auch in einem für viele Postdienstleister schwierigen Marktumfeld müssen sich die Gesellschaft und der Markt auf einen effizienten Universaldienst verlassen können.

Eine Diskussion über eine flexiblere Ausgestaltung der Anforderungen an den Universaldienst sollte zudem einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen. So ist über den Referentenentwurf hinaus insbesondere zu hinterfragen, ob geltende Privilegien für Universaldienstleister (z.B. Ausnahmen nach § 18 Abs. 1 Nr. 4 FPersV) in einem wettbewerbsorientierten Paketsektor noch gerechtfertigt sind. Der PostG-E sollte solche Privilegien mit Blick auf gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Anbieter umfassend neu bewerten. Das muss erst recht gelten, wenn die materiellen Anforderungen an den Universaldienst künftig geringer ausfallen sollten.

Zu begrüßen ist hingegen, dass die Bundesnetzagentur schon dann wirksam gegen eine Unterversorgung mit Universaldienstleistungen vorgehen können soll, wenn es sich (noch) nicht um einen kompletten Ausfall handelt. Jede Einschränkung beim Universaldienstangebot hätte signifikante Auswirkungen auf die betroffenen Unternehmen und Kundinnen und Kunden, selbst wenn sie nur zeitlich oder geografisch begrenzt ist. Eine Stärkung der Durchsetzungs- und Sanktionsbefugnisse der Bundesnetzagentur ist für solche Fälle daher gerechtfertigt.

Versorgungsqualität & Automatisierte Stationen (§14 PostG-E & § 18 Abs. 2 PostG-E)

Die geplante Anpassung der Regelungen zur Paketzustellung an die technische Entwicklung ist ein begrüßenswerter Schritt. Sie erweitert die Möglichkeiten für eine erfolgreiche Zustellung beim ersten Zustellversuch und ist damit auch im Sinne der Empfänger.

In § 14 Abs. 1 Satz 3 PostG-E sollte klargestellt werden, dass die Sendung anstatt der Aushändigung an einen Ersatzempfänger auch an einem sicheren Ablageort hinterlegt werden kann, soweit keine gegenteilige Weisung vorliegt. Dies würde Zustellern auch ohne eine ausdrückliche Weisung oder Vereinbarung mit dem Empfänger ermöglichen, Sendungen beim ersten Zustellversuch erfolgreich zuzustellen. Diese Alternative ist insbesondere in ländlichen Bereichen sinnvoll, in denen Zusteller es mitunter schwer haben, einen Ersatzempfänger zu finden.

In § 14 Abs. 2 PostG-E sollte klarstellend ergänzt werden, dass § 14 Abs. 1 Satz 3 PostG-E entsprechend gilt, wenn eine Zustellung gemäß der jeweiligen Weisung oder Vereinbarung im Einzelfall nicht möglich ist. Denn auf Grundlage des Referentenentwurfs ist unklar, ob der Zusteller die Sendung in diesen Fällen dennoch einem Ersatzempfänger aushändigen darf. Zur Vermeidung fehlgeschlagener Zustellversuche wäre das wünschenswert.

Wir begrüßen die zusätzliche Vielfalt an Zustellmöglichkeiten durch die Aufnahme von automatisierten Stationen und die Möglichkeit diese anstelle von Universaldienstfilialen zuzulassen. Auch die anbieterneutrale Nutzung von automatisierten Stationen begrüßen wir grundsätzlich. Allerdings braucht es klarere Angaben zur Umsetzung, da Anbieter eine Vielzahl unterschiedlicher Lösungen in ihre betrieblichen Abläufe integrieren müssen – z.B., wenn ganz unterschiedliche anbieterneutrale Lösungen auf lokaler Ebene errichtet werden oder sich Startups mit innovativen neuen Packstationen im Markt etablieren. Nach dem Referentenentwurf wären die Anbieter dazu verpflichtet an all diese Lösungen zuzustellen, wenn der Empfänger das verlangt. Um das zu ermöglichen, fehlt es aber an einheitlichen Standards, sowohl zur technischen als auch zur vertraglichen Integration. Der Referentenentwurf sollte hierfür einen Mechanismus vorsehen, z.B. durch eine Rechtsverordnung oder durch eine Allgemeinverfügung der BNetzA. Bis solche Standards zur Verfügung stehen, sollte es ausreichen, wenn der Kunde auch proprietäre automatisierte Stationen zur Zustellung wählen kann.

Erprobung neuer Modelle der Postversorgung (§ 24 PostG-E)

Wir begrüßen die Möglichkeit der Erprobung neuer insbesondere digitaler, automatisierter oder mobiler Modelle der Postversorgung. Diese Regelung gibt Universaldienstleistern Spielraum, um in Zukunft neue Technologien zu erproben, um so nachhaltig und kosteneffizient Dienstleistungen anzubieten.

System der Marktregulierung (§§ 36 ff. PostG-E)

Ebenfalls zu begrüßen sind die Regelungen zu Marktdefinition und Marktanalyse. Die Vorschläge des Referentenentwurfs erlauben es der Bundesnetzagentur, gezielt nur dort marktregulatorisch einzugreifen, wo sich konkreter Handlungsbedarf belegen lässt. So könnte die Regulierung des Postsektors zu einer schlagkräftigen, evidenzbasierten und einzelfallabhängigen Regulierung weiterentwickelt werden, anstatt an den bestehenden regulatorischen Automatismen festzuhalten, die unabhängig von den tatsächlichen Wettbewerbsverhältnissen im Einzelfall greifen.

Hervorzuheben ist insofern, dass sich der Entwurf an den lang etablierten Vorschriften im Telekommunikationsrecht orientiert. Die dortigen Regelungen sind bereits lange etabliert. Zu ihrer Auslegung besteht dank vielfältiger Rechtsprechung hinreichende Rechtssicherheit. Insbesondere die Übernahme des Drei-Stufen-Tests im Postsektor dürfte einen Regulierungsrahmen befördern, der einerseits angemessen auf die Dynamik des Marktgeschehens reagieren kann, andererseits aber gezielte regulatorische Eingriffe ermöglicht, um ein Level-Playing-Field zwischen den verschiedenen Akteuren des Sektors sicherzustellen.

Marktmachtübertragung von Drittmärkten (§ 42 PostG-E)

Es besteht kein Regelungsbedarf für die Einführung einer neuen sektorspezifischen Vorschrift gegen eine wettbewerbsverzerrende Marktmachtübertragung von Drittmärkten. Für solche Konstellationen stehen im Kartellrecht hinreichende Eingriffsmöglichkeiten zur Verfügung. Eine besondere Regelungslücke, die nun im Postgesetz geschlossen werden müsste und die den Eingriff in die Grundrechtspositionen der betroffenen Unternehmen verfassungsrechtlich rechtfertigen könnte, ist in der Begründung zum Referentenentwurf nicht dargetan und auch ansonsten nicht ersichtlich.

Die vorgeschlagene Regelung würde im Gegenteil zu Zuständigkeitskonflikten zwischen der Bundesnetzagentur und dem Bundeskartellamt führen. Zentrales Tatbestandsmerkmal ist die Stellung des Unternehmens auf einem Markt, der gerade kein Postmarkt ist. Formal soll hier zwar die Feststellung der Marktbeherrschung den Kartellbehörden vorbehalten bleiben (§ 42 Abs. 2 PostG-E). Darauf aufbauend soll dann aber wiederum die Bundesnetzagentur beurteilen, ob die Gefahr einer wettbewerbsverzerrenden Übertragung eben dieser Marktmacht auf einen Postmarkt besteht. Damit wäre es letztlich doch die Bundesnetzagentur, nicht das Bundeskartellamt, die die wettbewerblichen Auswirkungen der Marktstellung des Unternehmens auf einem – aus ihrer Sicht – branchenfremden Markt beurteilt. Es wären damit Wertungswidersprüche vorprogrammiert, die angesichts der unterschiedlichen Rechtswege (VG Köln für Klagen gegen Maßnahmen der Bundesnetzagentur, OLG Düsseldorf für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen des Bundeskartellamts) auch nicht im Wege der gerichtlichen Kontrolle vereinheitlicht werden könnten.

Aber auch in der Sache fehlt jeder Anhaltspunkt, warum eine postspezifische Regelung gegen eine wettbewerbsverzerrende Marktmachtübertragung erforderlich und gerechtfertigt sein könnte. Das allgemeine Kartellrecht sieht dafür bereits eine

ausdrückliche Handhabe vor. Das gilt auf europäischer Ebene (Art. 102 AEUV) und umso mehr für das deutsche Kartellrecht. Hier verbietet nicht nur des allgemeine Missbrauchsverbot (§§ 19, 20 GWB) ein wettbewerbswidriges „Hebeln“ von Marktmacht in einen benachbarten Markt. Mit § 19a GWB hat der deutsche Gesetzgeber vielmehr erst vor zwei Jahren eine weitere Eingriffsmöglichkeit geschaffen, um es Unternehmen mit „überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb“ zu untersagen, Wettbewerber auf Märkten zu behindern, auf denen das Unternehmen seine Stellung „schnell ausbauen“ kann (§ 19a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GWB). Nach Auffassung der Monopolkommission soll dies auch den Fall erfassen, dass eine solche hypothetische Expansion ein Postsegment betrifft (Sektorgutachten Post 2021, S. 43 f.). Einmal mehr besteht deshalb kein Bedarf für den nun vorgeschlagenen § 42 PostG-E. Der Gesetzgeber wäre vielmehr gut beraten, zumindest den ersten Evaluationsbericht nach § 19a Abs. 4 GWB abzuwarten, anstatt ohne nachvollziehbaren Grund weitere sektorspezifische Maßnahmen zu erlassen.

Vorgaben für Pakete mit erhöhtem Gewicht (§ 74 PostG-E)

Für den Umgang mit Paketen mit erhöhtem Gewicht sieht der Referentenentwurf zum einen Vorgaben zur Beschriftung, zum anderen Einschränkungen bei der Zustellung durch nur eine Person vor.

Vorab stellt sich die Frage, ob das Postgesetz, das den Wettbewerb im Postmarkt regelt, der richtige Ort für eine Anpassung von Arbeitsschutzvorschriften ist. Die einschlägigen Gesetze und Verordnung (bspw. Arbeitsschutzgesetz, Lastentrage-Verordnung) erscheinen hier der geeigneteren Rechtsrahmen.

Dies vorangestellt begrüßen wir, dass der Referentenentwurf die Möglichkeit der Nutzung von technischen Hilfsmitteln ermöglicht. In der Praxis überschreitet ohnehin nur ein Bruchteil der Paketsendungen in Deutschland den nach dem Referentenentwurf maßgeblichen Schwellenwert von 20kg. Ein Verbot der Zustellung durch nur eine Person hätte auf den Alltag der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter daher nur sehr begrenzten Einfluss, würde die betroffenen Postdienstleister aber dennoch vor große operative Herausforderungen stellen. Daher halten wir die in § 74 Abs. 2 PostG-E vorgeschlagene Alternative der Bereitstellung technischer Hilfsmittel für Pakete mit erhöhtem Gewicht für sachgerecht.

Ähnliches gilt für zusätzliche Etikettierungsvorgaben. Auch der Referentenentwurf fordert Gewichtsangaben auf dem Paket allein aus Sicht der Zustellerinnen und Zusteller, damit diese nicht von besonders schweren Paketen „überrascht“ werden. Es sollte daher genügen, in § 74 Abs. 1 PostG-E eine leicht erkennbare Gewichtsangabe in kg zu verlangen und diese Vorgabe – wie geplant – mit der Schulungspflicht in § 74 Abs. 3 PostG-E zu flankieren. Darüberhinausgehende zusätzliche Beschriftungen oder Etikettierungen sind überflüssig und mithin operativ hinderlich.

Etwaige Systemanpassungen, sowohl auf Seiten der Absender und Anbieter, wären mit hohen Kosten verbunden und würden vsl. zu weiteren Preissteigerungen führen. Es sollte auf keinen Fall auf Absender ausgewichen werden, da so der Anreiz zum Aufteilen von schwereren Sendungen in zwei oder mehr leichtere Sendungen

entstehen könnte. Das erhöhte Sendungsaufkommen wäre ökologisch und operativ problematisch.

Transparenz über die ökologische Nachhaltigkeit des Postsektors (§ 77 PostG-E)

Zu den geplanten Berichtspflichten zu Treibhausimmissionen ist positiv hervorzuheben, dass der Referentenentwurf hier auf die relevanten europäischen und internationalen Industriestandards setzt. Nationale Alleingänge sollten vermieden werden. Allerdings sollte die Bundesregierung sich in Zukunft auf internationaler und europäischer Ebene für die Weiterentwicklung der Standards einsetzen, um die Ökobilanzierung für Post und Paket differenzierter und präziser zu gestalten.

Aufsichtsbefugnisse der Bundesnetzagentur (§§ 80 ff. PostG-E)

Mit der Bundesnetzagentur hat der Postsektor aktuell eine unabhängige und fachkundige Regulierungsbehörde. Wir sehen insoweit keine Notwendigkeit für die vorgeschlagenen Veränderungen des bestehenden Aufsichtsregimes für den Paketbereich durch den Referentenentwurf. Der bestehende Wettbewerb im Postsektor lässt sich zu einem erheblichen Teil auf den asymmetrischen Regulierungsansatz des Postgesetzes zurückführen. Sollten die Befugnisse der Bundesnetzagentur wie in §§ 80 ff. PostG-E vorgeschlagen um Regelungen zur aktiven Regulierung des Segments, zur Einleitung aufsichtsbehördlicher Verfahren und zur Verhinderung Marktzutritten erweitert werden, würde das die weitere Wettbewerbsentwicklung gefährden. Hier sollte es daher bei dem bestehenden asymmetrischen Regulierungsansatz bleiben.

Bitkom vertritt mehr als 2.200 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie generieren in Deutschland gut 200 Milliarden Euro Umsatz mit digitalen Technologien und Lösungen und beschäftigen mehr als 2 Millionen Menschen. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig, kreieren Content, bieten Plattformen an oder sind in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 82 Prozent der im Bitkom engagierten Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, weitere 8 Prozent kommen aus dem restlichen Europa und 7 Prozent aus den USA. 3 Prozent stammen aus anderen Regionen der Welt. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem leistungsfähigen und souveränen Digitalstandort zu machen.

Herausgeber

Bitkom e.V.
Albrechtstr. 10 | 10117 Berlin

Ansprechpartner

Paul Hannappel | Referent Mobility & Logistics
T 030 27576-130 | p.hannappel@bitkom.org

Verantwortliches Bitkom-Gremium

AK E-Logistics & Digital Supply Chain
AK Retail

Copyright

Bitkom 2023

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung im Bitkom zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität, insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt daher in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom oder den jeweiligen Rechteinhabern.