



Eckpunkte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz für eine No- velle des Postgesetzes

(Stand 26.01.2023)

Postdienstleistungen sind aus dem Alltag der Menschen nicht wegzudenken: die Postkarte aus dem Urlaub, das Schreiben der Versicherung, die Werbung des bevorzugten Geschäfts – und natürlich das Paket mit der Onlinebestellung. **Die Erwartungen der Nutzerinnen und Nutzer an die verschiedenen Postdienstleistungen haben sich im Laufe der Zeit verändert.** Beim Brief stehen heute Verlässlichkeit und Verbindlichkeit im Vordergrund, beim Paket Geschwindigkeit und Planbarkeit.

Längst haben **digitale Lösungen** Einzug in den vermeintlich analogen Postsektor gehalten: Sendungen per App in Echtzeit verfolgen und umleiten, Paketlabel und Briefmarken überall auf dem mobilen Endgerät dabei, Pakete 24/7 aus der automatisierten Station abholen. **Transparenz und Flexibilität** sind für die Nutzerinnen und Nutzer in einer **mobilen und digitalen Gesellschaft** wichtig.

Stetig **wachsende Erwartungen** der Empfängerinnen und Empfänger, aber auch der Absenderinnen und Absender werden in Deutschland durch eine Vielzahl von **leistungsfähigen Postdienstleistern** erfüllt. Hohe Qualität und vielfältige Innovationen werden dabei insbesondere durch den **Wettbewerb der Anbieter** um Kundinnen und Kunden gefördert.

Um der Bedeutung von Postdienstleistungen für die Menschen gerecht zu werden, um die digitalen Fortschritte im Postwesen weiter voranzubringen und um den Wettbewerb als Treiber zu stärken, bedarf es einer **grundlegenden Modernisierung des postrechtlichen Rahmens.**

Mit der Modernisierung des Postgesetzes soll zugleich **zur sozial-ökologischen und digitalen Transformation des Postsektors beigetragen** werden, indem Anreize für eine **nachhaltigere Brief- und Paketlogistik** gesetzt und **digitale Lösungen unterstützt** werden. Dabei bildet ein **wettbewerbslich geprägtes Umfeld** den geeigneten Rahmen für eine erfolgreiche Transformation der Postmärkte. Ein fairer, funktionsfähiger Wettbewerb ist nicht nur im Interesse der Nutzerinnen und Nutzer, sondern auch im **Interesse der Beschäftigten** im Postsektor, weil sich Wettbewerbsverzerrungen in der personalintensiven Branche häufig zu Lasten der Arbeitsbedingungen auswirken.

I. Nachhaltige Versorgung in den Städten und auf dem Land

Auch in einer zunehmend digitalen Gesellschaft sind **Postdienstleistungen ein wichtiger Bestandteil des täglichen Lebens**. Gleichzeitig hat die Digitalisierung die Bedeutung der verschiedenen Postdienstleistungen in den vergangenen Jahren verändert. Deshalb ist es erforderlich, die verfassungs- und europarechtlich festgeschriebene flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen – den sog. postalischen Universaldienst – **an die heutigen Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer in einer zunehmend digitalen Gesellschaft anzupassen**. Dabei sind die besonderen Bedürfnisse des ländlichen Raums und der demografische Wandel zu berücksichtigen.

Das **Paket** ist im Kontext des E-Commerce **fester Bestandteil der Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs** geworden. Steigende Sendungsmengen haben die Entwicklung eines flächendeckenden Wettbewerbs auf Grundlage paralleler Infrastrukturen begünstigt, sodass sowohl im urbanen als auch im ländlichen Raum eine gute Versorgung mit Paketdienstleistungen erfolgt.

Der **Brief** hat sich – trotz fortschreitender digitaler Substitution durch elektronische Mitteilungsformen (E-Mail, Messenger, Online-Benutzerkonten u.a.) – in Deutschland eine im europäischen Vergleich **bemerkenswerte Bedeutung bewahrt**. Dies gilt nicht nur für die Kommunikation von und mit Unternehmen und Behörden, sondern auch für den privaten Bereich. In den kommenden Jahren ist jedoch weiter mit einem **Rückgang der Briefsendungen** zu rechnen. Mit zunehmender digitaler Kommunikation verändern sich die Anforderungen an die Zustellung eines Briefes. Wichtig bleibt jedoch die **Verlässlichkeit der Postzustellung**.

Aktuell auftretende **Qualitätsprobleme** schlagen sich in stark steigenden Beschwerdezahlen bei der Bundesnetzagentur nieder. Sie zeigen einerseits, dass die Menschen auch heute noch großen Wert auf eine angemessene Postversorgung legen, und andererseits, dass es der Bundesnetzagentur an einem ausreichenden Instrumentarium fehlt, auf Qualitätsdefizite effektiv zu reagieren. Voraussetzung für **wirksame Anordnungs- und Sanktionsbefugnisse** ist eine klare Definition, welche Leistungen zum Universaldienst gehören und wer diese Leistungen zu erbringen hat.

Bei der Festlegung gesetzlicher Versorgungsvorgaben muss in stärkerem Maße berücksichtigt werden, dass **Postdienstleister durch ihre Lieferverkehre zum CO₂-Fußabdruck beitragen**. Die umfangreichen Bemühungen der im Postsektor tätigen Unternehmen, ihren CO₂-Ausstoß zu reduzieren, dürfen durch gesetzliche Versorgungsvorgaben nicht beeinträchtigt werden. Für eine **nachhaltige Erbringung von Postdienstleistungen** müssen stattdessen – soweit möglich – **Anreize gesetzt und gesetzliche Vorgaben geschaffen werden**.

- Wir wollen die Bundesnetzagentur mit **stärkeren Befugnissen zur Einhaltung der Universaldienstvorgaben** ausstatten. Regelmäßige Qualitätsprüfungen und **wirksame Abhilfebefugnisse** im Falle von – auch temporären oder lokalen – Unterversorgungen sollten mit regelmäßigen Berichtspflichten von Universaldiensteanbietern kombiniert werden. Werden die gesetzlichen Vorgaben schwerwiegend, wiederholt oder anhaltend unterschritten, muss die Bundesnetzagentur **wirksame Sanktionen** verhängen können.

- **Digitale und automatisierte Lösungen** müssen im Rahmen des Universaldienstes **angemessen berücksichtigt** werden. So könnten beispielsweise auch jederzeit verfügbare automatisierte Einrichtungen den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer entsprechen. Zugleich muss die flächendeckende Versorgung auch für solche Produkte gewährleistet sein, die nicht automatisiert angeboten werden.
- Starre Universaldienstvorgaben werden den Bedürfnissen einer dynamischen und mobilen Gesellschaft nicht gerecht. Deshalb wollen wir sie durch flexiblere Vorgaben ersetzen, die einerseits den **Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer** entsprechen und andererseits eine möglichst **nachhaltige Erbringung des Universaldienstes** fördern.
- Den **Katalog der Universaldienstprodukte** wollen wir an die heutigen Bedarfe anpassen. So fordert der Katalog heute beispielsweise eine Nachnahmesendung im Briefbereich, während entsprechende Produkte eher im Paketbereich üblich sind und dort im Wettbewerb angeboten werden.
- Die **aktuellen Laufzeitvorgaben** sind wenig aussagekräftig und **sollen angepasst werden**: Beispielsweise ist die Vorgabe, dass 80% der Briefsendungen im Jahresdurchschnitt am nächsten Werktag zugestellt werden müssen, kaum hilfreich. Denn der Absendende weiß nicht, ob sein Brief zu den 80% gehört oder nicht. Stattdessen könnten Vorgaben mit längeren Laufzeiten und höherer Verbindlichkeit den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer in höherem Maße entsprechen und gleichzeitig eine nachhaltigere Erbringung des Universaldienstes ermöglichen. Eine **effektive Sendungsverfolgung** kann die Transparenz für die Nutzerinnen und Nutzer erhöhen und die Bundesnetzagentur bei der Überwachung von Laufzeitvorgaben unterstützen.

II. Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher effektiv schützen

Während der Universaldienst primär auf die Gewährleistung einer angemessenen Grundversorgung zielt, wollen wir die **Interessen der Nutzerinnen und Nutzer auch außerhalb der Universaldienstleistungen stärker in den Blick nehmen**. Dabei gilt es, postalisches Massengeschäft, berechnete Kundeninteressen und eine nachhaltige Leistungserbringung miteinander in Einklang zu bringen.

Bereits im Jahr 2021 wurde das **postalische Schlichtungsverfahren im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher gestärkt**. Seitdem sind Postdienstleister verpflichtet, am Verfahren teilzunehmen, wenn Verbraucherinnen und Verbraucher die Schlichtungsstelle anrufen. Dies hat zu einem deutlichen Anstieg der Schlichtungsverfahren vor der Bundesnetzagentur geführt. Wurden im Jahr 2020 noch 1.861 Anträge auf Schlichtung gestellt, waren es im Jahr 2021 bereits 3.752. Die Entwicklung zeigt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher ihre berechtigten Interessen wahrnehmen, wenn ihnen entsprechende Möglichkeiten eröffnet werden. Im Rahmen der Novelle des Postgesetzes wollen wir den eingeschlagenen Kurs fortsetzen.

- Um die postalische Versorgung für die Menschen sichtbar und leichter verfügbar zu machen, wollen wir einen **digitalen Atlas einrichten**. In dessen Rahmen wird die Bundesnetzagentur auf einfache Weise **Informationen über die Postversorgung** zur Verfügung stellen. Nutzerinnen und Nutzer sollen jederzeit erkennen können, wo (Standorte) und wann (Öffnungszeiten) sie welche Postdienstleistungen in Anspruch nehmen können.
- Die **Transparenz für Endkundinnen und Endkunden** soll weiter gesteigert werden, indem bestimmte Mindestinformationen beim Angebot von Postdienstleistungen in Filialen und im Internet zur Verfügung gestellt werden. Diese Informationen sollen Nutzerinnen und Nutzern den Vergleich zwischen verschiedenen Produkten und Anbietern erleichtern.
- Wir wollen dazu beitragen, dass den Nutzerinnen und Nutzern einfache und transparente Verfahren offenstehen, um Beschwerden und Streitfälle angemessen und zügig zu regeln. Dabei gilt es, **sowohl die Absenderinnen und Absender als auch die Empfängerinnen und Empfänger** von Postdienstleistungen in den Blick zu nehmen. Wir wollen erreichen, dass es in einer größeren Anzahl von Fällen bereits vor dem Schlichtungsverfahren zu einer Einigung zwischen Anbietern und Nutzerinnen und Nutzern kommt. Dies soll durch die Vorgabe bestimmter **Mindeststandards für die Beschwerdeverfahren** der Anbieter erreicht werden.
- Durch eine **regelmäßige Berichterstattung über den CO₂-Fußabdruck** von Postdienstleistungen und die Nachhaltigkeitsprogramme der Postdienstleister wollen wir einerseits **Transparenz und Vergleichbarkeit** für die Nutzerinnen und Nutzer schaffen und andererseits Anreize zu mehr **Nachhaltigkeit** für die Anbieter setzen. Wichtig ist dabei, dass die Bundesnetzagentur auf einheitliche Standards zurückgreifen kann, mit deren Entwicklung auf europäischer und internationaler Ebene bereits begonnen wurde. Damit kann der Beitrag der Branche zur Erreichung der Klimaschutzziele dokumentiert werden.
- Wir werden prüfen, ob Anreize für Nutzerinnen und Nutzer geschaffen werden können, in größerem Maße effiziente und damit **nachhaltigere Zustellalternativen** in Anspruch zu nehmen. In diesem Zusammenhang können auch kooperative Lösungen auf der „letzten Meile“ zur Entlastung der Innenstädte und damit zu einem nachhaltigeren Postsektor beitragen.

III. Einfacher Marktzugang, transparente Marktbeobachtung, effektive Marktkontrolle

In Deutschland werden Brief- und Paketdienstleistungen von einer **Vielzahl von Dienstleistern** erbracht. Die Bandbreite reicht von großen Logistikunternehmen über mittelständische Transportdienstleister bis hin zu Filial- und Agenturbetreibern. Nur durch das Zusammenspiel vieler Akteure funktionieren Brief- und Paketmarkt.

In einem dynamischen Marktumfeld kommt der Bundesnetzagentur die Aufgabe zu, den Zugang zu den Postmärkten zu kontrollieren und die Einhaltung postgesetzlicher Vorgaben

sicherzustellen. Das Nebeneinander **verschiedener Marktzutrittsregime** – Lizenzpflicht im Briefbereich und Anzeigepflicht im Paketbereich – verkompliziert die Kontrolle durch die Bundesnetzagentur und erschwert den Marktzugang für Briefdienstleister. Damit einher gehen **unterschiedliche Sanktionsmöglichkeiten** der Bundesnetzagentur gegenüber Brief- und Paketdienstleistern. Für diese Unterscheidung sehen wir keine Rechtfertigung mehr.

Für uns ist wichtig, dass **alle Dienstleister** – unabhängig davon, ob sie Brief- oder Paketdienstleistungen erbringen – gleichen Standards entsprechen und die Bundesnetzagentur gegenüber allen Dienstleistern die **gleichen Möglichkeiten hat, Gesetzesverstöße effektiv zu ahnden**. Darüber hinaus halten wir es für sinnvoll, dass die Bundesnetzagentur die Öffentlichkeit regelmäßig über relevante Erkenntnisse auf den Postmärkten informiert, die sie im Rahmen der Marktbeobachtung gewinnt.

- Wir wollen den **Marktzugang** durch ein **einheitliches digitales Verfahren für alle Postdienstleister** ermöglichen und dabei unnötige Marktzutrittsbarrieren abbauen. Die Einbeziehung aller Unternehmen, die auf den Postmärkten tätig sind, muss für eine umfassende Marktbeobachtung und eine effektive Regulierung gewährleistet sein.
- Zugleich müssen **einheitliche Kontroll- und Sanktionsbefugnisse** für die Bundesnetzagentur geschaffen werden. Sie muss gegenüber allen Dienstleistern die Möglichkeit haben, im Falle von Gesetzesverstößen einzugreifen und – als ultima ratio – Anbieter von der weiteren Marktteilnahme auszuschließen. Dabei steht die Einhaltung postgesetzlicher Vorgaben im Fokus der Marktaufsicht.
- **Gute Arbeitsbedingungen** im Postbereich sind uns wichtig. Die Bundesnetzagentur soll auch in Zukunft – im Rahmen ihrer rechtlichen und personellen Möglichkeiten – dazu beitragen, dass gesetzlich vorgegebene Arbeitsbedingungen auf den Postmärkten eingehalten werden. Deshalb soll überprüft werden, inwieweit das aktuelle System zur Durchsetzung der Regeln geändert werden muss. Zum Beispiel soll die Bundesnetzagentur im Rahmen der Marktüberwachung verstärkt auf das Gewerbezentralregister zurückgreifen. Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben können so auch in Verfahren der Bundesnetzagentur berücksichtigt werden. Ein besonderes Augenmerk ist auf **intransparente Subunternehmerverhältnisse** zu legen, die Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben begünstigen.
- **Regelmäßige Veröffentlichungen** erhöhen die Transparenz für die Öffentlichkeit. Deshalb wollen wir prüfen, welche weiteren **Erkenntnisse der Marktbeobachtung** die Bundesnetzagentur im Rahmen ihrer etablierten Publikationen (z.B. Tätigkeitsbericht, Marktdaten, nationale und internationale Preisvergleiche) regelmäßig veröffentlichen kann, und die Auskunftsrechte entsprechend ausgestalten. Dabei prüfen wir, wie Daten effizient erhoben und genutzt werden können, um den Aufwand für die Unternehmen so gering wie möglich zu halten und der Bundesnetzagentur zugleich eine **sinnvolle Verarbeitung der Daten zu ermöglichen**.

IV. Fairer Wettbewerb bei Brief und Paket

Auf den Postmärkten wird auch in Zukunft eine **Marktregulierung** erforderlich sein. Der Regulierungsbedarf ist allerdings auf den verschiedenen Märkten unterschiedlich ausgeprägt.

Im **Paketbereich** hat sich insbesondere im Geschäftskundensegment in den vergangenen Jahren ein dynamischer Wettbewerb entwickelt. Dazu hat der E-Commerce einen erheblichen Beitrag geleistet. Mehrere große Anbieter sind mit eigenen flächendeckenden Infrastrukturen am Markt vertreten. Im Privatkundensegment ist der Wettbewerb weniger stark ausgeprägt.

Der Wettbewerb auf den **Briefmärkten** benötigt insgesamt weiterhin regulatorische Anreize. Bei sinkenden Sendungsmengen sind die Marktanteile der Wettbewerber in allen Segmenten zuletzt konstant geblieben. Unternehmenskonsolidierungen im Briefbereich haben den Wettbewerb eher geschwächt. Mit Einführung der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung im Jahr 2021 ist ein erster Schritt in Richtung einer stärker wettbewerbsorientierten Regulierung im Briefbereich erfolgt. Darüber hinaus sind weitere Schritte erforderlich:

- Die **Marktregulierung muss neu justiert werden**. Der konkrete Regulierungsbedarf auf den verschiedenen Postmärkten soll zukünftig kontinuierlich in einem Marktdefinitions- und -analyseverfahren untersucht werden. Dadurch kann die Marktregulierung auf Basis von Feststellungen zu den aktuellen Wettbewerbsverhältnissen dort zum Einsatz gebracht werden, wo dies erforderlich ist, und dort zurückgefahren werden, wo sie nicht mehr gerechtfertigt ist (Drei-Kriterien-Test).
- Der Bundesnetzagentur werden **Informations- und Auskunftsrechte** eingeräumt, um eine marktgerechte Untersuchung der Postmärkte zu gewährleisten. Soweit für die Beurteilung der Postmärkte erforderlich, können sich diese Rechte auch auf angrenzende Märkte erstrecken. Damit wird gewährleistet, dass beispielsweise Substitutionseffekte, aber auch Einflüsse vor- oder nachgelagerter Wertschöpfungsstufen in die Marktbeurteilung einbezogen werden können.
- Wir wollen dabei prüfen, wie sowohl eine **Universaldienstregulierung** zugunsten der Nutzerinnen und Nutzer als auch eine **wettbewerbsorientierte Regulierung** besser in Einklang gebracht werden können. Wichtig ist in jedem Fall, dass die Bundesnetzagentur über regelmäßig vorzulegende, detaillierte Kosteninformationen verfügt. Je besser die Datengrundlage der Bundesnetzagentur ist, desto effektiver kann die Entgeltregulierung erfolgen. Im Bereich der nachträglichen Entgeltkontrolle kann eine **vorherige Anzeigepflicht** hinsichtlich beabsichtigter Entgeltänderungen das Risiko des marktbeherrschenden Anbieters reduzieren, Entgelte zu verlangen, die von der Bundesnetzagentur beanstandet werden könnten. Eine **Mehrerlösabschöpfung** sollte die Entgeltregulierungsvorgaben ergänzen und absichern.

- Im Rahmen der Entgeltregulierung wollen wir **Netzinvestitionen** – insbesondere **Investitionen in eine nachhaltige Postlogistik** und einen nachhaltigen Universaldienst – stärker in den Blick nehmen. Ziel ist es, Investitionen in postalische Netze anzureizen und nicht durch regulatorische Vorgaben zu behindern. Im Rahmen einer konsistenten Regulierung muss gewährleistet werden, dass bereits getätigte Netzinvestitionen von Wettbewerbern nicht durch preisliche Maßnahmen marktbeherrschender Anbieter entwertet werden.
- Anpassungen bei den **Entgeltmaßstäben** sollten insbesondere mit dem Ziel erfolgen, eine **konsistente Entgeltgestaltung** zu gewährleisten (Konsistenzgebot). In diesem Zusammenhang müssen Entgelte zum einen in einem angemessenen Verhältnis zu den Regulierungszielen des Postgesetzes stehen. Zum anderen müssen Kostenentwicklungen bei verschiedenen Entgelten in einem angemessenen Verhältnis nachvollzogen werden. Unzulässige Quersubventionierungen sollen effektiv ausgeschlossen werden.
- Der **Zugang zum Netz** des marktbeherrschenden Anbieters hat für den Briefbereich weiterhin eine erhebliche Bedeutung. Deshalb ist es wichtig, dass Zugangsbedingungen transparent und Zugangsentgelte wettbewerbskonform sowie konsistent sind. Wie von der Monopolkommission wiederholt gefordert, schaffen wir die Möglichkeiten eines **Netzzugangs bei Warensendungen für Briefdienstleister**, um auch in diesem Bereich den Wettbewerb zu stärken.
- **Regulierungsbedarf** kann auf einem Postmarkt auch dann bestehen, wenn ein Unternehmen auf einem benachbarten Markt eine beherrschende Stellung einnimmt und die **Gefahr** besteht, dass es seine **Marktmacht wettbewerbsverzerrend auf einen Postmarkt überträgt**. Auch in solchen Fällen sollte die Bundesnetzagentur, wenn das allgemeine Wettbewerbsrecht im Sinne des Drei-Kriterien-Tests nicht ausreicht, um das Problem zu lösen, die Möglichkeit haben, den Wettbewerb auf den Postmärkten vor den nachteiligen Auswirkungen missbräuchlichen Verhaltens zu schützen.
- Neben Entgelt- und Zugangsregulierung bildet die **Missbrauchsaufsicht** die dritte Säule der Marktregulierung. In diesem wichtigen Bereich müssen die Befugnisse der Bundesnetzagentur ausgeweitet werden, um missbräuchlichen Verhaltensweisen effektiv zu begegnen. Dies setzt voraus, dass die Bundesnetzagentur die **erforderlichen Informationen** – auch auf der Marktgegenseite – **effektiv ermitteln** kann. Ein **Antragsrecht** auf Seiten betroffener Wettbewerber kann die Missbrauchsaufsicht zusätzlich unterstützen.
- Die **Monopolkommission** soll zudem in Zukunft die Möglichkeit erhalten, unter Wahrung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen **Einsicht in die Verfahrensakten der Bundesnetzagentur** zu nehmen. Dadurch kann sie die wesentlichen Regulierungsentscheidungen für ihre regelmäßigen Sektorgutachten genauer analysieren und damit für mehr Transparenz sorgen.

V. Resiliente Postnetze

Die Bedeutung einer funktionsfähigen, flächendeckenden Postversorgung hat sich in den vergangenen Jahren auch in **Krisenzeiten** gezeigt.

Postdienstleistungen haben in den herausfordernden Zeiten der Corona-Pandemie eine **wichtige Rolle für die Menschen und die Unternehmen in Deutschland** gespielt. Auf der einen Seite haben sie zur Versorgung der Menschen in Zeiten des Lockdowns beigetragen, indem Güter und Waren nach Hause geliefert wurden. Gleichzeitig haben sie es Unternehmen – insbesondere dem Einzelhandel – ermöglicht, trotz temporärer Geschäftsschließungen weiter wirtschaften zu können, indem sie Produkte an ihre Kunden versenden konnten.

Andere Krisensituationen – insbesondere die Starkregenkatastrophe in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz im Jahr 2021 – haben gezeigt, wie anfällig **wesentliche Infrastrukturen** sein können.

Um zukünftig besser und schneller auf Krisensituationen reagieren zu können, muss die **Resilienz der Postnetze** gestärkt werden.

- Wir wollen das **Postsicherstellungsgesetz** überarbeiten, um für zukünftige Krisenlagen gerüstet zu sein. Ziel ist es, klare Verfahren und Abläufe zu schaffen, die im Krisenfall ohne großen Vorlauf funktionieren.
- Dabei verstehen wir die Sicherstellung resilienter Postnetze als Daueraufgabe. Wir werden prüfen, ob ein **regelmäßiger Austausch zwischen Bundesnetzagentur und Postdienstleistern** etabliert werden kann, um das Vorgehen in Krisensituationen vorzubereiten.
- Die Bundesnetzagentur soll bei der Vorbereitung von Maßnahmen zur Sicherstellung der Resilienz, aber auch im **Krisenfall zentraler Ansprechpartner** für den Postbereich sein.