

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Wirtschaft und Energie (9. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates

– Drucksache 19/20347 –

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistern

A. Problem

Anpassung postgesetzlicher Vorschriften vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Mai 2020. Einführung einer Verpflichtung der Beschäftigten von Postdienstleistern zur Vorlage von Postsendungen bei den Strafverfolgungsbehörden, bei welchen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass mit ihnen Straftaten nach dem Betäubungsmittelgesetz, dem Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetz, dem Arzneimittelgesetz, dem Anti-Doping-Gesetz, dem Waffengesetz oder dem Sprengstoffgesetz begangen werden.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Ein Verzicht auf die in diesem Gesetz enthaltenen Gesetzesanpassungen würde zum einen dazu führen, dass dem regulierten Unternehmen nicht mehr die erforderliche Liquidität zur Verfügung stünde, um die digitalisierungsbedingten Transformationsprozesse auf den Postmärkten zu bewältigen. Zum anderen wäre nicht mehr gewährleistet, dass die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost und aus der Erfüllung der normativen Anforderungen des Universaldienstes entstehenden Kosten vollständig am Markt erwirtschaftet werden können. Dies würde eine anderweitige Finanzierung dieser Aufwendungen erforderlich machen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für den Bund entstehen im Einzelplan 09 Haushaltsausgaben in Höhe von jährlich 517.621 Euro.

Aufgrund der Neuregelungen entstehen für die Bundesnetzagentur jährliche Kosten in Höhe von 517.621 Euro. Davon entfallen auf die Personalkosten für die Wahrnehmung der Fachaufgaben insgesamt 319.265 Euro.

In den jährlichen Personal- und Gemeinkosten sind die Kosten für insgesamt 428.000 Arbeitsstunden enthalten, davon 94.000 für die Querschnittsbereiche; dies entspricht rund 4,37 Stellen (2,36 hD, 1,67 gD, 0,35 mD), davon 3,41 Stellen für Fachaufgaben (1,84 hD, 1,3 gD, 0,27 mD), zzgl. 0,96 Stellen für die Querschnittsbereiche.

Die Personal- und Sachkosten können teilweise über Gebührentatbestände im Postbereich refinanziert werden. Dabei fließen die Gebühren haushaltstechnisch unmittelbar in den Bundeshaushalt und stehen der Bundesnetzagentur für die Bewirtschaftung der laufenden sowie der einmaligen Personal- und Sachkosten nicht zur Verfügung. Letztere müssen im Haushalt der Bundesnetzagentur zusätzlich etatisiert werden.

Hinzu kommen nach Maßgabe des Rundschreibens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen des Bundesministeriums der Finanzen vom 18. Juni 2020 (BMF Gz II A 3 – H 1012-10/07/0001 :016) Sacheinzelkosten in Höhe von insgesamt 24.850 Euro, Gemeinkosten in Höhe von 6.983 Euro. Die erforderlichen Sacheinzelkosten für das Personal im Querschnittsbereich ist im Gemeinkostenzuschlag enthalten.

Der Stellenmehrbedarf von 3,41 Dienstposten (ohne Dienstposten für Gemeinkostentätigkeiten) ergibt sich aus den jeweiligen gesetzlichen Regelungen wie folgt:

- Im Bereich des Schlichtungsverfahrens wird die Verpflichtung der Postdienstleister zur Teilnahme am Verfahren zu einem Anstieg der Schlichtungsfälle vor der Bundesnetzagentur führen. Hierdurch entsteht ein Stellenmehrbedarf von jährlich 2,14 Stellen.
- Durch die Prüfung von Preis-Kosten-Scheren entsteht zusätzlicher Prüfaufwand bei der Beschlusskammer 5 der Bundesnetzagentur. Dieser führt zu einem jährlichen Mehrbedarf von 1,86 Stellen.
- Zugleich reduziert sich der Stellenbedarf der Beschlusskammer 5 durch den Wegfall der Entgeltgenehmigungspflicht für nicht marktbeherrschende Anbieter förmlicher Zustellungen um 0,59 Stellen jährlich.

Die zusätzlichen Mehrbedarfe an Sach- und Personalmitteln sollen finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 09 ausgeglichen werden.

Für die Ermittlung der Personal- und Sachkosten wurden die Hinweise des Bundesministeriums der Finanzen für Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung zu Grunde gelegt.

Für Länder und Kommunen entstehen keine Haushaltsausgaben.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Durch die Verordnung entsteht den Bürgerinnen und Bürgern kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft ergibt sich ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 90.000 Euro.

Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands (in Tsd. EUR):	89,82
davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten (in Tsd. EUR):	-0,18
Einmaliger Erfüllungsaufwand (in Tsd. EUR):	-

Der zusätzliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in Höhe von 89.820 Euro ist auf die Verpflichtung für Postdienstleister zurückzuführen, am Schlichtungsverfahren teilzunehmen, wenn Verbraucher die Schlichtungsstelle in den in § 18a Absatz 2 Satz 2 PostG genannten Fällen anrufen. Bei der Berechnung wurde von 630 zusätzlichen Schlichtungsverfahren pro Jahr, einem Zeitaufwand von 135 Minuten pro Fall und einem Lohnsatz von 63,40 Euro pro Fall ausgegangen. Durch den Wegfall der Genehmigungspflicht für die Entgelte nicht marktbeherrschender Anbieter förmlicher Zustellungen reduziert sich der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in genannter Höhe.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 64.400 Tsd. Euro. Zusätzlich entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 163 Tsd. Euro.

Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands (in Tsd. EUR):	64,40
davon auf Bundesebene (in Tsd. EUR):	64,40
davon auf Landesebene (in Tsd. EUR):	-
Einmaliger Erfüllungsaufwand (in Tsd. EUR):	163
davon auf Bundesebene (in Tsd. EUR):	163
davon auf Landesebene (in Tsd. EUR):	-

Der zusätzliche Erfüllungsaufwand für die Verwaltung resultiert im Wesentlichen aus den zusätzlichen Schlichtungsverfahren vor der Bundesnetzagentur, die aufgrund der in § 18a Absatz 2 Satz 2 PostG geregelten Teilnahmepflicht zu erwarten sind. Bei der Berechnung wurde von 630 zusätzlichen Schlichtungsverfahren pro Jahr, einem Zeitaufwand von 135 Minuten pro Fall und einem Lohnsatz von 43,40 Euro pro Fall (insgesamt 61.500 Euro p. a.) ausgegangen. Zudem entsteht Mehraufwand durch die Einführung der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung. Für den erforderlichen Konzeptions- und Abstimmungsaufwand wurde ein einmaliger

Zeitaufwand von 180.000 Minuten bei einem Lohnsatz von 54,40 Euro pro Stunde ermittelt. Hinzu kommt ein jährlicher Erfüllungsaufwand von 2.900 Euro.

F. Weitere Kosten

Durch die vorgesehenen gesetzlichen Anpassungen werden die bereits bisher von der Bundesnetzagentur angewandten Maßstäbe für die Bestimmung genehmigungsbedürftiger Entgelte im Postgesetz fixiert. Dadurch bleiben die etablierten Entgeltstrukturen auf den Postmärkten erhalten. Das Vorhaben dient damit der Stabilisierung der Entgeltvorgaben und damit auch der Stabilisierung der zukünftigen Entgeltentwicklung, die sich weiterhin entlang der bisher geltenden Regulierungspraxis vollzieht. Auch durch die Einführung der Preis-Kosten-Scherenprüfung und der verbindlichen Teilnahme von Postdienstleistern am Schlichtungsverfahren entstehen keine über den Erfüllungsaufwand hinausgehenden weiteren Kosten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/20347 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Die Bezeichnung des Gesetzentwurfs wird wie folgt gefasst:
„Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistern sowie zur Änderung weiterer Vorschriften“.
2. Artikel 1 Nummer 1 und 2 wird durch die folgenden Nummern 1 bis 9 ersetzt:
 1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 18 folgende Angabe eingefügt:
„§ 18a Schlichtung“.
 2. § 18 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Absatzbezeichnung „(1)“ wird gestrichen.
 - b) Absatz 2 wird aufgehoben.
 3. Nach § 18 wird folgender § 18a eingefügt:

„§ 18a

Schlichtung

(1) Kunden können die Regulierungsbehörde als Schlichtungsstelle anrufen zur Beilegung von Streitigkeiten mit dem Anbieter von Postdienstleistungen über

1. Rechte und Pflichten bei Verlust, Entwendung oder Beschädigung von Postsendungen oder
2. die Verletzung eigener Rechte, die ihnen auf Grund einer Rechtsverordnung nach § 18 zustehen.

Kunden im Sinne des Satzes 1 sind

1. Absender, die Postdienstleistungen vertraglich in Anspruch nehmen, ohne dass mit ihnen Sonderbedingungen vereinbart wurden, und
2. Empfänger von Postsendungen, die von Absendern nach Nummer 1 versandt werden.

(2) Voraussetzung für die Anrufung der Schlichtungsstelle ist, dass zuvor eine Streitbeilegung mit dem Anbieter erfolglos nach Maßgabe einer Rechtsverordnung nach Absatz 8 geblieben ist. Sofern ein Verbraucher die Schlichtungsstelle anruft, sind Anbieter verpflichtet, am Schlichtungsverfahren teilzunehmen.

(3) Die Schlichtungsstelle hat sicherzustellen, dass Streitfälle im Rahmen des Schlichtungsverfahrens angemessen und zügig bearbeitet werden. Das Schlichtungsverfahren soll eine Dauer von 90 Tagen ab Eingang der vollständigen Beschwerdeunterlagen bei der Schlichtungsstelle nicht überschreiten.

(4) Die Schlichtungsstelle führt das Schlichtungsverfahren unter Anhörung der Beteiligten mit dem Ziel einer gütlichen Einigung nach Maßgabe einer Rechtsverordnung nach Absatz 8 durch. Das Verfahren endet mit einer Einigung der Parteien oder mit der Feststellung der Schlichtungsstelle, dass eine Einigung der Parteien nicht zustande gekommen ist. Das Ergebnis ist den Parteien schriftlich oder elektronisch mitzuteilen.

(5) Für die Durchführung des Schlichtungsverfahrens werden keine Gebühren und Auslagen erhoben. Jede Partei trägt die ihr durch die Teilnahme am Schlichtungsverfahren entstehenden Kosten selbst.

(6) Die Schlichtungsstelle hat einmal jährlich in geeigneter Form eine Statistik über die durchgeführten Schlichtungsverfahren zu veröffentlichen.

(7) Die außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen einem Verbraucher und einem Anbieter von Postdienstleistungen muss den Anforderungen des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes entsprechen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie übermittelt der Zentralen Anlaufstelle für Verbraucherschlichtung die Mitteilung nach § 32 Absatz 3 und 4 des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes.

(8) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Einzelheiten des außergerichtlichen Streitbeilegungsverfahrens zu regeln. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie kann die Ermächtigung nach Satz 1 durch Rechtsverordnung auf die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen übertragen. Bis zum Erlass einer Rechtsverordnung nach Satz 1 bleiben Schlichtungsordnungen wirksam, die auf Grundlage des § 18 Absatz 2 des Postgesetzes vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294), das zuletzt durch Artikel 318 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, erlassen wurden.

(9) Die Bundesregierung evaluiert die Regelung in Absatz 1 bis zum ... [einsetzen: Angabe des Tages und Monats der Verkündung nach Artikel 4 dieses Gesetzes sowie die Jahreszahl des zweiten auf die Verkündung folgenden Jahres]. Die Evaluierung muss eine Untersuchung einschließen, ob der in Absatz 1 Satz 2 geregelte Kundenbegriff dem Ziel eines effektiven Verbraucherschutzes gerecht wird oder eine Ausweitung des Kundenbegriffs erfolgen sollte, insbesondere, ob der Bezug zu Sonderbedingungen in Absatz 1 Satz 2 aufgegeben werden kann.“

4. § 20 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 wird die Angabe „Absatz 2“ durch die Angabe „Absatz 3“ ersetzt.

- b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ergeben sich aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines angemessenen Gewinnzuschlags, soweit die Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind. Bei der Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags sind insbesondere die Gewinnmargen solcher Unternehmen als Vergleich heranzuziehen, die mit dem beantragenden Unternehmen in struktureller Hinsicht vergleichbar und in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren, dem Wettbewerb geöffneten Märkten tätig sind. Bei der Vergleichsbetrachtung bleiben solche Zeiträume unberücksichtigt, in denen die wirtschaftliche Entwicklung in einer erheblichen Anzahl der Vergleichsländer durch außergewöhnliche Umstände beeinflusst wurde.“

- c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3 und wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter „daß hierfür eine rechtliche Verpflichtung oder ein sonstiger sachlich gerechtfertigter Grund nachgewiesen wird“ durch die Wörter „dass eine sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wird“ ersetzt.

- bb) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Soweit die nachgewiesenen Kosten die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach Absatz 2 übersteigen, werden sie im Rahmen der Entgeltgenehmigung berücksichtigt, wenn hierfür eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wird.“

- cc) Die folgenden Sätze werden angefügt:

„Aufwendungen nach Satz 2 sind den Dienstleistungen verursachungsgerecht zuzuordnen. Können die Aufwendungen bei einer verursachungsgerechten Zuordnung auf Grund der Marktgegebenheiten nicht getragen werden, ohne dass die Wettbewerbsfähigkeit der Dienstleistungen beeinträchtigt wird, können sie abweichend von Satz 4 anderen Dienstleistungen zugeordnet werden. Dienstleistungen, deren Entgelte der Genehmigung nach § 19 bedürfen, können Aufwendungen nach Satz 5 nur zugeordnet werden, soweit zwischen den Dienstleistungen und den Aufwendungen ein konkreter Zurechnungszusammenhang besteht. Ein Zurechnungszusammenhang besteht insbesondere dann, wenn bei der Beförderung der Sendungen Einrichtungen oder Personal gemeinsam genutzt werden.“

- d) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Eine missbräuchliche Beeinträchtigung im Sinne des Absatzes 3 Satz 1 Nummer 2 wird insbesondere dann vermutet, wenn die Spanne zwischen

1. dem Entgelt, das ein marktbeherrschender Lizenznehmer Wettbewerbern für eine Zugangsleistung nach § 28 in Rechnung stellt, und
 2. dem Entgelt, das er für eine Endkundenleistung verlangt, die weitere Wertschöpfungsstufen umfasst,
nicht ausreicht, um einem effizienten Unternehmen die Erzielung einer angemessenen Gewinnmarge auf dessen Eigenanteil an der Wertschöpfung zu ermöglichen (Preis-Kosten-Schere).“
- e) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 5.
5. § 21 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 2 Satz 1 und 2 wird jeweils die Angabe „§ 20 Abs. 2 Nr. 1“ durch die Wörter „§ 20 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1“ ersetzt.
 - b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird die Angabe „§ 20 Abs. 2 Nr. 1“ durch die Wörter „§ 20 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1“ ersetzt.
 - bb) In Satz 2 wird die Angabe „§ 20 Abs. 2 Nr. 2 oder 3“ durch die Wörter „§ 20 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 oder 3“ ersetzt.
6. In § 24 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 3 Satz 1 wird jeweils die Angabe „§ 20 Abs. 2 Nr. 2 oder 3“ durch die Wörter „§ 20 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 oder 3“ ersetzt.
7. In § 25 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 Satz 1 wird jeweils die Angabe „§ 20 Abs. 2“ durch die Angabe „§ 20 Absatz 3“ ersetzt.
8. § 34 wird wie folgt geändert:
- a) In Satz 3 wird die Angabe „§ 20 Abs. 1 und 2“ durch die Wörter „§ 20 Absatz 1 und 3“ ersetzt.
 - b) In Satz 4 werden nach den Wörtern „durch die Regulierungsbehörde“ ein Komma und die Wörter „soweit der Lizenznehmer marktbeherrschend ist“ eingefügt.
9. Nach § 39 Absatz 4 wird folgender Absatz 4a eingefügt:
- „(4a) Ein nach Absatz 2 Verpflichteter hat der zuständigen Strafverfolgungsbehörde eine Postsendung, über deren Inhalt er sich nach Absatz 4 Satz 1 Kenntnis verschafft hat, unverzüglich zur Nachprüfung vorzulegen, wenn zureichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass mit der Postsendung eine strafbare Handlung nach
1. den §§ 29 bis 30b des Betäubungsmittelgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. März 1994 (BGBl. I S. 358), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 30. November 2020 (BGBl. I S. 2600) geändert worden ist,
 2. § 4 des Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetzes vom 21. November 2016 (BGBl. I S. 2615), das zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 3. Juli 2020 (BGBl. I S. 1555) geändert worden ist,
 3. § 19 des Grundstoffüberwachungsgesetzes vom 11. März 2008 (BGBl. I S. 306), das zuletzt durch Artikel 92 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist,

4. den §§ 95 und 96 des Arzneimittelgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3394), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 9. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2870) geändert worden ist,
5. § 4 des Anti-Doping-Gesetzes vom 10. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2210), das zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 3. Juli 2020 (BGBl. I S. 1547) geändert worden ist,
6. den §§ 51 und 52 des Waffengesetzes vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3970, 4592; 2003 I S. 1957), das zuletzt durch Artikel 228 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist,
7. den §§ 40 und 42 des Sprengstoffgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. September 2002 (BGBl. I S. 3518), das zuletzt durch Artikel 232 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist,
8. den §§ 19 bis 21 und 22a des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. November 1990 (BGBl. I S. 2506), das zuletzt durch Artikel 36 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist,
9. § 13 des Ausgangsstoffgesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2678),

in der jeweils geltenden Fassung begangen wird. Das Postgeheimnis nach Artikel 10 des Grundgesetzes wird insoweit eingeschränkt.“

3. Nach Artikel 1 werden die folgenden Artikel 2 und 3 eingefügt:

,Artikel 2

Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung

Die Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 22. November 1999 (BGBl. I S. 2386), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 14. März 2019 (BGBl. I S. 338) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Die Angabe „Absatzes 2“ wird durch die Wörter „§ 20 Absatz 2 des Gesetzes“ ersetzt.
 - bb) Die Angabe „§ 20 Abs. 2“ wird durch die Angabe „§ 20 Absatz 3“ ersetzt.
 - b) Die Absätze 2 und 4 werden aufgehoben.
 - c) Absatz 3 wird Absatz 2.
 - d) Absatz 5 wird Absatz 3 und die Angabe „§ 20 Abs. 2“ wird durch die Angabe „§ 20 Absatz 3“ ersetzt.

2. § 4 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 2 Nummer 3 wird die Angabe „§ 20 Abs. 2“ durch die Angabe „§ 20 Absatz 3“ ersetzt.
 - b) In Absatz 3 wird die Angabe „§ 3 Abs. 2“ durch die Wörter „§ 20 Absatz 2 des Gesetzes“ ersetzt.

Artikel 3

Änderung der Postdienstleistungsverordnung

Die Postdienstleistungsverordnung vom 21. August 2001 (BGBl. I S. 2178), die durch Artikel 170 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 10 wie folgt gefasst:
„§ 10 (weggefallen)“.
2. § 10 wird aufgehoben.
4. Der bisherige Artikel 2 wird Artikel 4.

Berlin, den 10. Februar 2021

Der Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Klaus Ernst
Vorsitzender

Thomas Lutze
Berichtersteller

Bericht des Abgeordneten Thomas Lutze

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf des Bundesrates auf **Drucksache 19/20347** wurde in der 202. Sitzung des Deutschen Bundestages am 17. Dezember 2020 an den Ausschuss für Wirtschaft und Energie zur Federführung sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Bundesrat stellt in der Begründung des Gesetzentwurfs fest: Unanbringliche oder beschädigte Brief- und Paketsendungen würden in zahlreichen Brief-/Paketermittlungszentren von Postdienstleistern durch Beschäftigte nach Maßgabe des Postgesetzes zur Feststellung der Empfängerin oder des Empfängers oder der Absenderin oder des Absenders oder zur Sicherung des Inhalts der Postsendung geöffnet. Dabei würden vielfach Betäubungsmittel oder andere inkriminierte Stoffe gefunden. In den vergangenen Jahren ist eine deutliche Zunahme dieses Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistern zu verzeichnen.

Die Beschäftigten der Postdienstleister sind zur Mitteilung solcher „Zufallsfunde“ an die Strafverfolgungsbehörden nur in engbegrenzten Fällen verpflichtet. Es gilt die „jedermann“ obliegende Verpflichtung zur Anzeige bestimmter, in § 138 StGB enumerierter Straftaten. Neben jener Verpflichtung sieht das Postgesetz eine Befugnis der Beschäftigten vor, die zuständigen Gefahrenabwehrbehörden zur Abwendung körperlicher Gefahren, die von einer Postsendung ausgehen, zu informieren. Diese gefahrenabwehrrechtlich fundierte Befugnis lässt nur eine Übergabe der gefährlichen Güter an die Polizeibehörden zu, nicht hingegen die Aushändigung weiterer Bestandteile der Postsendung. Vor dem Hintergrund des zunehmenden Handels mit inkriminierten Gütern im sogenannten Darknet unter Nutzung von Postdienstleistern räumt das geltende Recht dem Aspekt der Effektivität der Strafrechtspflege nur einen unzureichenden, die Entwicklungen und Auswirkungen der digitalen Kommunikation bei der Verwirklichung deliktischer Projekte nicht hinreichend berücksichtigenden Stellenwert ein.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates sieht daher die Einführung einer Verpflichtung der Beschäftigten von Postdienstleistern zur Vorlage von Postsendungen bei den Strafverfolgungsbehörden vor, bei welchen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass mit ihnen Straftaten nach dem Betäubungsmittelgesetz, dem Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetz, dem Arzneimittelgesetz, dem Anti-Doping-Gesetz, dem Waffengesetz oder dem Sprengstoffgesetz begangen werden.

Diese Verhaltensnorm wird ergänzt durch eine Strafbewehrung. Für die vorsätzliche oder fahrlässige Verletzung jener Pflicht zur Vorlage von Postsendungen sieht der Entwurf die Schaffung eines Ordnungswidrigkeitstatbestands und eine Geldbuße von bis zu 500.000 Euro für das Postdienstleistungen erbringende Unternehmen vor.

Das Gesetz zielt auf eine Anpassung postgesetzlicher Vorschriften vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Mai 2020. Das Gericht hat zwei für dieses Gesetz wesentliche Aussagen getroffen:

Zum einen sei die Regelung zur Bestimmung des Gewinnsatzes im Wege der Vergleichsmarktbetrachtung, die die Bundesregierung im Jahr 2015 in der Post-Entgeltregulierungsverordnung geschaffen hat, rechtswidrig und damit unanwendbar. Diese sei nicht von der postgesetzlichen Verordnungsermächtigung in § 21 Absatz 4 PostG gedeckt. Der Gesetzgeber habe durch die Verankerung des Maßstabes der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung im Postgesetz bereits die Gewinnbemessung in Form einer risikoadäquaten Kapitalverzinsung vorgegeben. Damit sei dem Ordnungsgeber die Schaffung einer abweichenden Regelung zur Bestimmung des Gewinnsatzes im Verordnungsrecht verwehrt gewesen.

Zudem hat das Gericht – in Form eines obiter dictum – deutliche Bedenken gegen die Lastenallokationspraxis der Bundesnetzagentur geäußert. Als Lasten werden die nach § 20 Absatz 2 PostG berücksichtigungsfähigen Kosten bezeichnet, die über die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung hinaus im Entgeltgenehmigungsverfahren anerkannt werden können. Hierbei handelt es sich um die Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, sowie die Kosten einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen und die Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für die Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind. Diese Lasten sind bei der Entgeltgenehmigung angemessen zu berücksichtigen. Die Bundesnetzagentur wendet dabei neben der vorrangigen Anwendung des Verursachungsprinzips subsidiär auch das sog. Tragfähigkeitsprinzip an. Danach können bei der Bestimmung genehmigungsbedürftiger Briefentgelte auch Lasten einbezogen werden, die in anderen Produktbereichen entstehen, dort aber aufgrund der Wettbewerbsintensität nicht erwirtschaftet werden können. Das Bundesverwaltungsgericht sieht in dieser Praxis einen Widerspruch zu der postgesetzlichen Vorgabe einer angemessenen Berücksichtigung von Lasten. Diese werde überschritten, wenn es zwischen Lasten und zu genehmigenden Entgelten keinen Zurechnungszusammenhang gebe.

Um den vom Bundesverwaltungsgericht festgestellten Konflikt zwischen Verordnungs- und Gesetzesrecht im Hinblick auf die Bestimmung des Gewinnsatzes im Rahmen von Entgeltgenehmigungsverfahren aufzulösen, wird die bisher in der Post-Entgeltregulierungsverordnung enthaltene Regelung zukünftig im Postgesetz selbst geregelt. Damit wird zugleich klargestellt, dass eine Vergleichsmarktbetrachtung zur Bestimmung des Gewinnsatzes mit dem postrechtlichen Effizienzkostenbegriff vereinbar ist.

Zudem wird eine konkretisierende Rechtsgrundlage für die Lastenallokationspraxis der Bundesnetzagentur geschaffen. Diese ermöglicht es, auch in Zukunft Lasten nach dem Tragfähigkeitsprinzip zuzuordnen, wenn diese bei einer ausschließlich verursachungsgerechten Zuordnung zu den Produkten nicht erwirtschaftet werden können. Dabei wird der vom Bundesverwaltungsgericht geforderte Zurechnungszusammenhang zwischen Lasten und genehmigungsbedürftigen Entgelten aufgegriffen.

Darüber hinaus werden weitere Anpassungen des Postgesetzes vorgenommen, die dem Schutz der Interessen der Nutzer von Postdienstleistungen und der Wettbewerber dienen: Konkret wird die Teilnahme am bereits existierenden Schlichtungsverfahren vor der Bundesnetzagentur für Postdienstleister verbindlich, wenn Verbraucher die Schlichtungsstelle anrufen. Zudem wird die Preis-Kosten-Scheren-Prüfung als Instrument zum Schutz der Wettbewerber vor missbräuchlichen Preisgestaltungen marktbeherrschender Anbieter im Postbereich eingeführt.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/20347 in seiner 130. Sitzung am 10. Februar 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Annahme in geänderter Fassung.

IV. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Zu der öffentlichen Anhörung, die in der 104. Sitzung am 8. Februar 2021 stattfand, haben die Anhörungsteilnehmer schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Zusammenstellung auf Ausschussdrucksache 19(9)948 enthalten sind.

Folgende Sachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

Dr. Walther Otremba, Bundesverband Briefdienste e. V. (Bundesverband Briefdienste)

Marten Bosselmann, Bundesverband Paket und Expresslogistik e. V. (BIEK e. V.)

Wolfgang Bodenbach, Abteilungsleiter Regulierungsmanagement, Deutsche Post DHL Group (DPDHL)

Peter Franke, Vizepräsident der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur)

Uwe Köpke, ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)

Prof. Dr. Jürgen Kühling, Vorsitzender der Monopolkommission

Dr. Kornelius Kleinlein, Raue Partnerschaft von Rechtsanwälten und Rechtsanwältinnen mbB (Raue PartmbB)

Prof. Dr. Daniel Zimmer, LL.M., Institut für Handels- und Wirtschaftsrecht der Universität Bonn, ehemaliger Vorsitzender der Monopolkommission (Universität Bonn)

Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung ist in die Ausschussberatung eingegangen. Das Protokoll sowie die eingereichten schriftlichen Stellungnahmen wurden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Wirtschaft und Energie hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/20347 in seiner 105. Sitzung am 10. Februar 2021 abschließend beraten.

Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD brachten auf Ausschussdrucksache 19(9)933(neu) einen Änderungsantrag zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 19/20347 ein.

Die **Fraktion der CDU/CSU** führte aus, die ursprünglich vorgesehene große Postreform lasse sich in dieser Wahlperiode vor allem auch coronabedingt nicht mehr realisieren. Über den Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD solle auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts reagiert werden, indem eine gesetzliche Grundlage für die Bestimmung des Gewinnsatzes geschaffen werde. Ferner beinhalte das Vorhaben die Schaffung der Rechtsgrundlage für die Lastenallokationspraxis der Bundesnetzagentur. Gleichzeitig habe man die Chance genutzt, den Verbraucherschutz und den Wettbewerb zu verbessern, so etwa durch die Teilnahme am Schlichtungsverfahren bei der Bundesnetzagentur, die zukünftig für die Postdienstleister verpflichtend sei. Die Preiskostenscherenprüfung als Instrument zum Schutz von Wettbewerb und vor missbräuchlicher Preisgestaltung sei gleichfalls mit aufgenommen worden. Ferner sei ein Element des Bürokratieabbaus bei der förmlichen Zustellung untergebracht worden.

Die **Fraktion der SPD** unterstrich, dass es sich hier um ein grundsätzliches Thema handle. Eine flächendeckende Versorgung mit Post und Paket sei Daseinsvorsorge. Es sei in der Tat nicht möglich gewesen, die Zukunft der Postdienstleistungen im Zusammenhang mit der Daseinsvorsorge und der Fläche jetzt neu zu regeln. Daher sei jetzt nur eine Art minimalinvasive Pluslösung möglich gewesen. Das Bundesverwaltungsgericht habe nicht die Praxis der Entgeltregulierung in der Sache moniert, es habe nur die fehlende gesetzliche Grundlage gerügt. Dem werde durch den jetzt vorgelegten Gesetzentwurf Genüge getan. Die Einführung einer verbindlichen Schlichtung sei für die Verbraucher und Verbraucherinnen von großer Bedeutung.

Die **Fraktion der AfD** hob auf den Charakter der Daseinsvorsorge ab. Dies rechtfertige auch Subventionen. Trotzdem stelle sich die Frage nach Alternativen zu dem jetzigen Status. So laute eine Frage, ob hier eine Subventionierung auf Unternehmensebene erfolgen müsse oder ob es hier nicht auch andere Möglichkeiten gebe.

Die **Fraktion der FDP** wies darauf hin, dass die in dem Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen erhebliche Grundrechtseinschränkungen im Hinblick auf das Brief- und das Postgeheimnis mit sich brächten. Wenn man den Missbrauch bei Postdienstleistungen eindämmen wolle, seien sie allerdings erforderlich. Man könne jedoch durchaus Zweifel hegen, ob die in dem Entwurf enthaltenen Maßnahmen zu einer Eindämmung der Kriminalität in diesem Bereich beitrügen, wenn es ausreiche, Sendungen gut zu verpacken und zu frankieren. Der Entwurf sei insgesamt eine Verbesserung gegenüber dem Status quo. Der Änderungsantrag sei ein Beleg dafür, dass sich die Koalition von der im Koalitionsvertrag festgelegten großen Postreform endgültig verabschiede und bleibe weit hinter den Eckpunkten des Bundeswirtschaftsministeriums zurück. Das Argument, dass die Postreform wegen Corona verschoben werden müsse, sei nicht stichhaltig, da ein Gesetzentwurf bereits vor der Corona-Krise vorgelegen habe. Man müsse wohl davon ausgehen, dass dieser Entwurf auf Druck der Post-AG zurückgestellt worden sei. Die Koalition nutze nun den Entwurf des Bundesrates als eine Art trojanisches Pferd zugunsten des früheren Staatsmonopols der Deutschen Post. Die neue Schlichtungsstelle sein ein reines Placebo, der größte Beitrag zu Qualität sei ein effektiver Wettbewerb. Es fehle die Modernisierung des Universaldienstes, eine Verbesserung für Wettbewerber beim Zugang zu Teilleistungen und die Privatisierung der Staatsbeteiligung an der Deutschen Post AG.

Die **Fraktion DIE LINKE.** legte dar, die aufgrund der Diskussion in den vergangenen Monaten in den Gesetzentwurf eingeflossenen Verbesserungen seien nicht ausreichend. Es sei zu kritisieren, dass der Entwurf bei Missbräuchen vor allem die Postdienstleister und ihre MitarbeiterInnen in Haft nehme. Im Postbereich gebe es im Wesentlichen nur noch zwei Anbieter. Bei der Post AG gebe es Tarifverträge, die deutlich über dem Mindestlohn angesiedelt seien. Insofern bestehe da kein großer Änderungsbedarf. Bei dem einzigen verbliebenen flächendeckenden Konkurrenten PIN AG gebe es mittlerweile auch Tarifverträge. Von einer klassischen Ausbeutung wie vor einigen Jahren könne man auch hier nicht mehr sprechen. Die in diesem Bereich von den Koalitionsfraktionen beabsichtigten Regelungen hätten nichts mit den Beschäftigten und deren Gehälter und Löhnen zu tun. Dort gehe es eher darum, dass der Anbieter selbst eine Gewinnmarge durch den Gesetzgeber erhalte. Eine solche Regelung habe nichts mit Marktwirtschaft zu tun. Der Gesetzgeber könne keine Garantien für Gewinnmargen geben.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** verwies auf die Tatsache, dass der Bund Anteile an der Post besitze und gleichzeitig verpflichtet sei, als Gesetzgeber einen Regulierungsrahmen für das Briefporto zu schaffen, der zu einer Entgeltstruktur führe., die auf der einen Seite die Kostenstruktur der Post berücksichtigen müsse und auf der anderen Seite faire Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen zu garantieren habe, an denen der Bund keine Anteile halte. Die Anhörung habe gezeigt, dass es hier bessere und klarere Möglichkeiten gegeben hätte, eine Entgeltregulierungsverordnung zu schaffen, die sich an der tatsächlichen Kostenstruktur der Post orientiere. Dies hätte nicht notwendigerweise zum Nachteil der Deutschen Post AG sein müssen, wenn diese nachweise, dass ein höheres Briefporto notwendig sei, weil die Kosten – etwa bei den Löhnen – vorhanden seien. Es stelle sich die Frage, ob die jetzige Regelung nicht dazu führe, dass letztendlich die Verbraucher für Monopolgewinne der Post zahlen müssten. Es sei sehr bedauerlich, dass es der Koalition nicht gelungen sei, eine umfassende Postreform rechtzeitig auf den Weg zu bringen.

Der Ausschuss für Wirtschaft und Energie beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 19(9)933(neu).

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/20347 in geänderter Fassung zu empfehlen.

B. Besonderer Teil

Begründung

Zu Nummer 1

Der Titel des Gesetzes wird angepasst, damit gewährleistet ist, dass sich die durch die nachfolgenden Nummern vorgenommenen Ergänzungen in ihm wiederfinden.

Zu Nummer 2

§ 18a regelt das Schlichtungsverfahren. Bei Verlust, Entwendung oder Beschädigung von Postsendungen sowie im Falle der Verletzung von Rechten, die Kunden aufgrund der Rechtsverordnung nach § 18 zustehen, entstehen häufig geringe Schäden, für deren Geltendmachung der Weg zu den Gerichten selten eingeschlagen wird. Das Schlichtungsverfahren vor der Regulierungsbehörde ist vor diesem Hintergrund eine effektive Alternative, um Ansprüche schnell, einfach und risikolos geltend zu machen. Nachdem das Schlichtungsverfahren bisher in § 10 der Postdienstleistungsverordnung geregelt war, wird es nun auf gesetzlicher Ebene verankert und angepasst:

Zur Anrufung der Schlichtungsstelle berechtigt sind nur solche Kunden, die Postdienstleistungen zu allgemein zugänglichen Konditionen in Anspruch nehmen, also ohne, dass Sonderbedingungen vereinbart sind. Dies entspricht dem bereits derzeit nach §§ 1, 10 PDLV geltenden Anwendungsbereich des Schlichtungsverfahrens. Unter den Begriff der Kunden fallen sowohl die Absender als auch die Empfänger der zu den genannten Bedingungen

versandten Postsendungen. Kunden, die Postdienstleistungen auf Grundlage konkret vereinbarter Sonderbedingungen in Anspruch nehmen, sind hingegen nicht zur Anrufung der Schlichtungsstelle berechtigt.

Nach Absatz 2 Satz 1 ist Voraussetzung für eine Schlichtung, dass zuvor ein erfolgloser Streitbeilegungsversuch mit dem Anbieter unternommen worden ist. In welchen Fällen von einem Scheitern des Streitbeilegungsversuchs mit dem Anbieter auszugehen ist, wird in der Schlichtungsordnung nach Absatz 8 geregelt.

Anders als nach der bisher geltenden Rechtslage wird in Absatz 2 Satz 2 eine Pflicht zur Teilnahme am Schlichtungsverfahren für Postdienstleister geregelt, wenn Verbraucher die Schlichtungsstelle anrufen. Zwar sehen außergerichtliche Streitbeilegungsverfahren in den meisten Fällen eine freiwillige Teilnahme der Betroffenen vor, weil eine Einigung in der Regel am wahrscheinlichsten ist, wenn beide Seiten ohne Verpflichtung an dem Schlichtungsverfahren teilnehmen. Allerdings hat sich im Postbereich gezeigt, dass das Schlichtungsverfahren in vielen Fällen deshalb nicht zur Anwendung kommt, weil Postdienstleister pauschal und vorab durch AGB-Klauseln eine Teilnahme am Schlichtungsverfahren ausschließen. Der Ausschluss der Teilnahme erfolgt damit in einer Vielzahl von Fällen ohne Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalles. Im Jahr 2020 (Stand Dezember) war die fehlende Mitwirkung des Postdienstleisters der häufigste Grund für ein Scheitern der Schlichtung. Von 1.365 Anträgen, die in die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur fielen, wurden 600 mangels Teilnahme des Postdienstleisters beendet. In 499 Fällen konnte eine Einigung erreicht werden. 110 Anträge wurden zurückgenommen. In 156 Fällen war das Verfahren noch nicht abgeschlossen.

Verbrauchern wird damit die Möglichkeit der außergerichtlichen Streitschlichtung im Postbereich in vielen Fällen faktisch genommen, obwohl das Schlichtungsverfahren vor dem bereits geschilderten Hintergrund regelmäßig das einzige Verfahren darstellt, in dem Ansprüche ohne erhebliches Kostenrisiko geltend gemacht werden können. Um die Situation für die Verbraucher zu verbessern, wird die Teilnahme am Schlichtungsverfahren für Postdienstleister verbindlich ausgestaltet. Ziel dieser Änderung ist es, das Schlichtungsverfahren in einer größeren Anzahl von Fällen zur Anwendung zu bringen und es als sinnvolles Verfahren für Verbraucher und für Postdienstleister zu etablieren. Durch eine größere Anzahl von Fällen besteht zudem die Möglichkeit, dass die Schlichtungsstelle eine Spruchpraxis entwickelt, die sich auch Postdienstleister zu eigen machen. Perspektivisch können damit Schlichtungsanlässe reduziert werden. Aber auch unabhängig davon ist zu erwarten, dass die verbindliche Teilnahme am Schlichtungsverfahren dazu führt, dass sich die Postdienstleister mit entsprechenden Beschwerden von Verbrauchern in Zukunft intensiver auseinandersetzen werden. In vorbeschriebenem Sinne erfolgt die vorgesehene Gesetzesänderung im Interesse der Verbraucher im Postbereich. Sie sollte zudem bei durch die Bundesregierung zu begleitenden möglichen rechtsetzenden Tätigkeiten auf Ebene der Europäischen Union Berücksichtigung finden.

Der mit der Verpflichtung zur Teilnahme am Schlichtungsverfahren als Berufsausübungsregelung verbundene Eingriff in die Berufsfreiheit der verpflichteten Postdienstleister ist gerechtfertigt. Er verfolgt das Ziel, die Interessen der Verbraucher im Bereich des Postwesens zu schützen. Eine Pflicht zur Teilnahme am Schlichtungsverfahren ist geeignet, das Schlichtungsverfahren in einer größeren Anzahl von Verfahren zur Anwendung und zu einem zufriedenstellenden Ergebnis für die Betroffenen zu bringen. Der Eingriff ist erforderlich, um die genannten Ziele zu erreichen. Denn der häufigste Grund, aus dem eine Schlichtung nicht durchgeführt wird, ist die Weigerung des Postdienstleisters, am Verfahren teilzunehmen. Auch die in den vergangenen Jahren geführten Diskussionen über eine verbindliche Teilnahme am Schlichtungsverfahren hat nicht dazu geführt, dass Postdienstleister in größerem Umfang am Schlichtungsverfahren teilgenommen haben. Gleichzeitig wird mit der Verpflichtung allein zur Teilnahme auf stärker eingreifende Maßnahmen wie etwa weitergehende Mitwirkungspflichten verzichtet. Der Eingriff ist schließlich auch angemessen. Insbesondere müssen die Beteiligten keine Gebühren oder Auslagen für die Inanspruchnahme der Schlichtungsstelle tragen. Der Anwendungsbereich ist zudem auf solche Vertragsverhältnisse beschränkt, die zu den allgemeinen zugänglichen Bedingungen abgeschlossen werden, ohne dass Sondervereinbarungen geschlossen wurden. Durch diese Einschränkung wird insbesondere der Großteil des Fernabsatzhandels aus der Schlichtung herausgenommen. In diesen Fällen sind Verbraucher durch die allgemeinen gesetzlichen Vorgaben zusätzlich geschützt. Insoweit beschränkt sich die Schlichtung daher derzeit auf Fälle, in denen Verbraucher Postdienstleistungen selbst in Anspruch nehmen oder Verbraucher Empfänger von Postsendungen sind, die Dritte zu den allgemein zugänglichen Bedingungen in Anspruch nehmen. Mit Blick auf die Vorteile niedrigschwelliger und breit verfügbarer Schlichtungsangebote für Verbraucherinnen und Verbraucher sieht jedoch Absatz 9 eine Evaluierungspflicht vor, die eine Untersuchung einschließt, ob die beschriebene Beschränkung weiterhin sachgerecht ist.

In den Absätzen 3 und 4 des neuen § 18a wird das Schlichtungsverfahren nur in Grundzügen geregelt. Einzelheiten zum Verfahrensablauf werden in einer Schlichtungsordnung nach Absatz 8 geregelt. Die Schlichtungsordnung ergeht als Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die Ermächtigung zum Erlass der Schlichtungsordnung kann durch Rechtsverordnung auf die Bundesnetzagentur übertragen werden. Die Schlichtungsordnung bestimmt das Konfliktbeilegungsverfahren und regelt die Einzelheiten seiner Durchführung. Das Verfahren muss den Vorgaben des Verbraucherstreit-schlichtungsgesetzes entsprechen, soweit die Schlichtung zwischen einem Verbraucher und einem Postdienstleister durchgeführt wird. Bis zum Erlass einer Rechtsverordnung nach Absatz 8 bleiben Schlichtungsordnungen, die auf Grundlage des § 18 Absatz 2 erlassen wurden, wirksam. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie meldet die Bundesnetzagentur als behördliche Verbraucherschlichtungsstelle nach dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz.

Nach § 18a Absatz 9 wird die Bundesregierung den Anwendungsbereich der Schlichtungsregelung nach Absatz 1 bis zum Ablauf eines Zeitraums von zwei Jahren evaluieren. Da Absatz 1 Satz 2 den Anwendungsbereich des Schlichtungsverfahrens beschränkt, muss die Evaluierung eine Untersuchung einschließen, ob die Begrenzung des Kundenbegriffs auf Absender, die Postdienstleistungen vertraglich in Anspruch nehmen, ohne dass mit ihnen Sonderbedingungen vereinbart wurden, und auf Empfänger von Postsendungen, die von solchen Absendern versandt werden, dem Ziel eines effektiven Verbraucherschutzes gerecht wird oder eine Ausweitung des Kundenbegriffs erfolgen sollte, insbesondere, ob der Bezug zu Sonderbedingungen aufgegeben werden kann. Die Ergebnisse der Evaluierung liefern zugleich eine Tatsachengrundlage zur Berücksichtigung bei einer zukünftigen Novellierung des Postgesetzes.

Für die Tätigkeit der Schlichtungsstelle werden von der Schlichtungsstelle keine Gebühren oder Auslagen erhoben. Damit werden die Hürden für die Inanspruchnahme des Schlichtungsverfahrens möglichst niedrig gehalten. Kosten, die den Parteien durch die Teilnahme am Verfahren entstehen, haben diese selbst zu tragen. Um der Öffentlichkeit einen Einblick in das Schlichtungsverfahren zu ermöglichen, veröffentlicht die Schlichtungsstelle regelmäßig einen Bericht über ihre Tätigkeit.

Die Regelung des § 20 PostG wird in drei wesentlichen Punkten angepasst. Zunächst wird die Definition der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung einschließlich der Vorgaben zur Bestimmung des dem regulierten Unternehmen zustehenden Gewinnsatzes im Postgesetz verankert. Sodann werden konkretisierende Vorgaben zur Berücksichtigung von besonderen Aufwendungen geschaffen. Schließlich wird die Preis-Kosten-Schere als Vermutungstatbestand für eine missbräuchliche Entgeltgestaltung aufgenommen. Im Einzelnen:

Die Regelung im neuen Absatz 2 des § 20 PostG trägt dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Mai 2020 (Az. 6 C 1.19) Rechnung. Das Gericht hat entschieden, dass die durch die Erste Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 29. Mai 2015 (BGBl. I S. 892) in § 3 Absatz 2 Satz 2 der Post-Entgeltregulierungsverordnung verankerte Regelung zur Bestimmung des dem regulierten Unternehmen zuzubilligenden Gewinnsatzes rechtswidrig und damit unanwendbar ist. Die in der Verordnung vorgesehene Vergleichsbetrachtung der Gewinnmargen anderer europäischer Anbieter setze sich in Widerspruch zu dem im höherrangigen Postgesetz vorgegebenen und historisch aufgeladenen Effizienzkostenbegriff. Zu einer solchen vom Postgesetz abweichenden Regelung der Gewinnsatzbemessung sei der Verordnungsgeber nach § 21 Absatz 4 Satz 3 PostG nicht ermächtigt. Zudem bedürfe es im Hinblick auf die wesentlichen Kriterien der Vergleichsmarktbetrachtung konkreter Vorgaben des Bundesgesetzgebers (BVerwG, Urt. v. 27. Mai 2020, 6 C 1.19, insbes. Rn. 53 ff.).

Um den Konflikt zwischen Gesetzes- und Verordnungsrecht aufzulösen und dem Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes zu entsprechen, werden die bislang auf Verordnungsebene verortete Definition der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sowie die Vorgabe zur Ermittlung des im Rahmen der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu gewährenden Gewinnsatzes auf die Ebene des formellen Gesetzes gehoben. Durch die gesetzliche Regelung wird verdeutlicht, dass der postgesetzliche Effizienzkostenbegriff mit einem auf Grundlage eines Vergleichs der Gewinnmargen anderer europäischer Anbieter ermittelten Gewinnsatz vereinbar ist. Die Gewinnbemessung auf Grundlage der beschriebenen Vergleichsmarktbetrachtung ist auf den durch hohe Personalkosten geprägten Postmärkten angemessen. Sie ermöglicht es dem regulierten Unternehmen zudem, auf die wirtschaftlichen Herausforderungen wachsender digitaler Konkurrenz angemessen zu reagieren. Nur wenn den angesichts der sich verändernden Marktgegebenheiten zunehmend erforderlichen Transformationsprozessen bei der Preisgestaltung adäquat Rechnung getragen wird, kann auch weiterhin eine flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen gewährleistet werden.

Die durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 14. März 2019 (BGBl. I S. 338) vorgenommenen weiteren Konkretisierungen der Vergleichsmarktbetrachtung wurden berücksichtigt. Durch die neu geschaffene Regelung des § 20 Absatz 2 Satz 3 wird sichergestellt, dass Zeiträume, in denen außergewöhnliche Umstände die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst haben, bei der Bestimmung des Gewinnsatzes unberücksichtigt bleiben. Damit wird gewährleistet, dass der in der Zukunft liegende Genehmigungszeitraum nicht maßgeblich durch Umstände beeinflusst wird, die sich mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht wiederholen werden. In diesem Sinne handelt es sich um eine im Rahmen von Vergleichsmarktbetrachtungen übliche Nicht-Berücksichtigung von Ausreißern.

§ 20 Absatz 3 PostG enthält weitere Maßstäbe, denen genehmigungsbedürftige Entgelte entsprechen müssen. Der postgesetzliche Effizienzkostenmaßstab wird dabei durch die Berücksichtigungsfähigkeit bestimmter, in Satz 2 und 3 genannter Aufwendungen erweitert. Durch die neu eingefügten Sätze 2 sowie 4 bis 6 wird die gesetzlich bereits bisher angeordnete Berücksichtigung dieser Aufwendungen bei der Bewertung von Entgelten konkretisiert. Der neue Satz 2 trennt zunächst die besondere Berücksichtigung von Aufwendungen nach den Sätzen 3 bis 6 von der in Satz 1 a. E. geregelten allgemeinen Möglichkeit, Entgeltgestaltungen im Kontext der in Satz 1 genannten Maßstäbe zu rechtfertigen. Die Sätze 3 bis 6 enthalten sodann konkretisierte Vorgaben zur Lastenberücksichtigung. Die bisher in Satz 2 enthaltene, nicht abschließende Aufzählung besonderer Aufwendungen bleibt im neuen Satz 3 unverändert erhalten. Satz 4 gibt vor, dass diese Aufwendungen – soweit möglich – nach dem Prinzip der Verursachung zuzuordnen sind. Satz 5 ermöglicht – abweichend von Satz 4 – eine Zuordnung nach dem Tragfähigkeitsprinzip, wenn die Aufwendungen bei einer verursachungsgerechten Zuordnung nicht ohne Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Dienstleistung getragen werden können. In diesen Fällen erlaubt das Tragfähigkeitsprinzip eine Zuordnung der Aufwendungen zu anderen Dienstleistungen, soweit sie durch diese erwirtschaftet werden können. Die Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips ist an dieser Stelle gerechtfertigt, weil es sich bei den Aufwendungen nach § 20 Absatz 3 Satz 2 und 3 um Kosten handelt, die andere Anbieter nicht zu tragen haben und die ein rein wirtschaftlich ausgerichtetes Unternehmen abbauen würde.

Dienstleistungen, deren Entgelte der Genehmigung nach § 19 bedürfen, können Aufwendungen nach dem Tragfähigkeitsprinzip nur zugeordnet werden, soweit zwischen den Aufwendungen und den Dienstleistungen ein Zurechnungszusammenhang besteht. Ein solcher Zusammenhang besteht insbesondere dann, wenn bei der Erbringung von Dienstleistungen Annahme-, Ausgabe- oder Sortiereinrichtungen, der Transport, die Zustellung und die dafür eingesetzten Personalressourcen ganz oder teilweise gemeinsam genutzt werden. Ein Zusammenhang besteht hingegen nicht, wenn die Aufwendungen solchen Produkten verursachungsgerecht zugeordnet werden können, die nicht mit den genehmigungspflichtigen Dienstleistungen gemeinsam befördert werden. Dies ist insbesondere bei Paketdienstleistungen der Fall, die ausschließlich über ein eigenes Netz zugestellt werden. Damit wird gewährleistet, dass Aufwendungen für die Beförderung von Paketen im Paketnetz nicht entgelterhöhend bei der Bestimmung der genehmigungsbedürftigen Briefdienstleistungen berücksichtigt werden.

Mit diesen Vorgaben zur Zuordnung von Aufwendungen nach § 20 Absatz 3 Satz 2 und 3 wird einem obiter dictum des Bundesverwaltungsgerichts Rechnung getragen (Urt. v. 27. Mai 2020, 6 C 1.19, Rn. 61 f.). Das Gericht hat darin die Rechtmäßigkeit der bisherigen Allokationspraxis der Bundesnetzagentur, die subsidiär auf dem Tragfähigkeitsprinzip aufbaute, angezweifelt. Wie vom Gericht gefordert, wird mit § 20 Absatz 3 Satz 4 bis 6 eine gesetzliche Grundlage für die Allokation von Aufwendungen im Sinne des § 20 Absatz 3 Satz 2 und 3 geschaffen, die zugleich die vom Gericht geforderten Grenzen berücksichtigt. Damit wird im Vergleich zur bisherigen Regulierungspraxis ein Mittelweg gesetzlich fixiert. Dieser ermöglicht es zum einen, dass anerkennungsfähige Aufwendungen, die in großen Teilen aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost und im Übrigen aus der Erfüllung der normativen Anforderungen des Universaldienstes resultieren, weiterhin über die regulierten Briefentgelte finanziert werden können. Zum anderen wird gewährleistet, dass der Wettbewerb auf den Paketmärkten nicht beeinträchtigt wird.

In § 20 Absatz 4 wird ein Vermutungstatbestand für missbräuchliche Entgelte im Sinne des § 20 Absatzes 3 Satz 1 Nummer 2 geschaffen. Mit der bereits aus dem allgemeinen Wettbewerbsrecht und dem Telekommunikationsrecht bekannten Preis-Kosten-Scheren-Prüfung wird gewährleistet, dass der Preisabstand zwischen Zugangsleistungen nach § 28 und Endkundeleistungen, die weitere Wertschöpfungsstufen umfassen, ausreichend groß ist, damit Wettbewerber, die auf Grundlage des Teilleistungszugangs nach § 28 eigene Endkundenleistungen anbieten, eine angemessene Marge auf ihren Eigenanteil an der Wertschöpfung erzielen können.

Kein missbräuchliches Verhalten im Sinne des § 20 Abs. 4 ist es hingegen, wenn der marktbeherrschende Lizenznehmer Endkunden und Wettbewerbern Zugangsleistungen nach § 28 zu gleichen Entgelten anbietet, wenn diese Sendungen unter gleichen Bedingungen einliefern. Insoweit fordert die Preis-Kosten-Schere keine pauschalen Wettbewerber- oder Großhandelsrabatt.

§ 34 PostG enthält Vorgaben für Entgelte, die Lizenznehmer für förmliche Zustellungen erheben. Zur förmlichen Zustellung von Schriftstücken nach den Vorschriften der Prozessordnungen und der Gesetze, die die Verwaltungszustellung regeln, sind alle Lizenznehmer nach § 33 Absatz 1 PostG – vorbehaltlich einer Befreiung nach § 33 Absatz 2 – verpflichtet. Die Entgelte für förmliche Zustellungen bedürften nach § 34 Satz 4 PostG der Genehmigung durch die Regulierungsbehörde. Die Genehmigungspflicht gilt dabei – anders als im Kontext der Marktregulierung nach Abschnitt 5 – ohne Rücksicht auf die Marktstellung des Lizenznehmers. Das heißt, auch nicht marktbeherrschende Anbieter müssen ihre Entgelte genehmigen lassen. Diese Genehmigungspflicht führt in der Praxis zu einem hohen bürokratischen Aufwand bei den Lizenznehmern. Demgegenüber ist ein besonderer Nutzen dieser weit gefassten Genehmigungspflicht nicht erkennbar.

Vor diesem Hintergrund unterwirft § 34 Satz 4 in Zukunft nur noch Entgelte für förmliche Zustellungen der Genehmigungspflicht, die von marktbeherrschenden Lizenznehmern erhoben werden. Die Regulierungsbehörde informiert rechtzeitig über den Wegfall der Entgeltgenehmigungspflicht für förmliche Zustellungen nicht marktbeherrschender Lizenznehmer, um Nachteile für diese Lizenznehmer in öffentlichen Ausschreibungsverfahren zu vermeiden.

Zudem werden die durch die beschriebenen Anpassungen erforderlich gewordenen Folgeänderungen im Postgesetz vorgenommen.

Die bereits in der Drucksache 19/20347 enthaltene Anpassung des § 39 wird aus rechtsförmlichen Gründen neu gefasst. Zudem wird der vorgesehene Straftat katalog um das Grundstoffüberwachungsgesetz, das Kriegswaffenkontrollgesetz und das Ausgangsstoffgesetz ergänzt. Die so angepasste Regelung des § 39 Absatz 4a lässt alle übrigen Fälle, in denen Postdienstleister berechtigt oder verpflichtet sind, Postsendungen den Strafverfolgungsbehörden oder anderen Stellen vorzulegen, unberührt.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates sieht vor, dass ein Verstoß gegen die in § 39 Absatz 4a eingeführte Vorlagepflicht mit einem Bußgeld geahndet werden kann. Eine Bußgeldbewehrung birgt allerdings die Gefahr, dass die Dienstleister in Zweifelsfällen mehr Sendungen vorlegen, um nicht Gefahr zu laufen, mit einem Bußgeld belegt zu werden. Um die Postdienstleister zu einer Vorlage nur in solchen Fällen zu veranlassen, in denen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, sollte auf eine Bußgeldandrohung verzichtet werden.

Zu Nummer 3

Die eingefügten Artikel 2 und 3 enthalten Folgeänderungen in der Post-Entgeltregulierungsverordnung und der Postdienstleistungsverordnung, die durch die Änderungen des Postgesetzes erforderlich werden.

Zu Nummer 4

Es handelt sich um eine Folgeänderung.

Berlin, den 10. Februar 2021

Thomas Lutze
Berichterstatler

