

**Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR)  
bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**

**Eckpunkte zur Änderung des Postgesetzes (PostG 2012) –**

**Anmerkungen zum Konsultationspapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und  
Technologie vom März 2012**

*Juni 2012*

*Die Bundesnetzagentur erhält bei der Erfüllung ihrer Aufgaben fortlaufend wissenschaftliche Unterstützung durch den Wissenschaftlichen Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR). Der WAR berät die Bundesnetzagentur in voller Unabhängigkeit in allen Fragen der Regulierung. Im Folgenden nimmt der WAR zu den "Eckpunkten" für eine Novellierung des Postrechts Stellung.*

**A. Anlass**

Das Postgesetz vom Dezember 1997 ist in den vergangenen fast 15 Jahren kaum geändert worden; lediglich die (zunächst um fünf Jahre verlängerte) Exklusivlizenz der Deutschen Post AG lief Ende 2007 aus, und damit auch auf sie bezogene Regelungen zur Universaldienst- und zur Entgeltgenehmigungspflicht (insbesondere bei Massensendungen). Die (bereits verstrichene) Umsetzungsfrist für die EU-Änderungsrichtlinie (2008/6/EG) sowie die inzwischen bereits zweimal erfolgte, grundlegende Überarbeitung des TKG machen auch eine Reform des nationalen Postrechts überfällig. Die im März 2012 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie zur Konsultation gestellten „Eckpunkte“ sind ein erster Schritt auf dem Wege einer EU-rechtskonformen, den Besonderheiten des Sektors angemessen Rechnung tragenden Liberalisierung der Postmärkte. Der WAR begrüßt Zielsetzung und wesentliche Einzelheiten dieser „Eckpunkte“ und befürwortet eine alsbaldige Gesetzesnovellierung vor allem im Hinblick auf die nachfolgend genannten Themenbereiche.

**B. Vordringlicher Änderungsbedarf**

**I. Anpassung von Organisations- und Verfahrensregeln an die Änderung des TKG 2004 und 2012 sowie an das GWB**

Das PostG verweist bis heute an zahlreichen Stellen auf das TKG 1996 sowie (in § 4) auf überholte Fassungen des GWB und in § 37 auf eine überholte Version des EG-Vertrags. Zudem sind die §§ 51 – 55 zwar außer Kraft getreten, aber nicht förmlich gestrichen worden, und andere Vorschriften des PostG nehmen noch immer auf diesen Gesetzesabschnitt Bezug. Insoweit ist aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit geboten: 1. die inhaltlich unverändert weiter geltenden Verweisungen ausdrücklich auf das TKG 2012 umzustellen und wie im TKG die Bezeichnung „Regulierungsbehörde“ durch „Bundesnetzagentur“ zu ersetzen, 2. dabei in der Sache auch die Ergänzungen und Änderungen in Teil 8 des TKG in das

PostG zu übernehmen, 3. die Regelungen über das Verhältnis von sektorspezifischem und allgemeinem Wettbewerbsrecht im Sinne eines bestmöglichen Zusammenwirkens zu präzisieren, 4. die Auskunftsbefugnis nach § 45 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 PostG in Anlehnung an § 59 GWB auf weitere Personengruppen („Kunden“ i. S. v. § 2 Abs. 2 Nr. 1 PostG) zu erweitern.

## **II. Besondere Missbrauchsaufsicht**

Eine die Entgelt- und Zugangsregulierung ergänzende „besondere“ Missbrauchsvorschrift hat sich in anderen Netzwirtschaften, vor allem im TKG (§ 42) und im EnWG (§§ 30, 31) bewährt, um der Vielfalt möglicher Wettbewerbsbeschränkungen entgegenzuwirken und spezifische Diskriminierungen oder Wettbewerbsbehinderungen seitens monopolistischer oder marktbeherrschender Unternehmen rasch und wirksam abzustellen. Die bisher in § 32 PostG normierte Vorschrift ist ausschließlich als Amtsverfahren konzipiert. Nötig ist daher daneben eine Antragsbefugnis von Personen oder Gruppen, deren Interessen durch das Verhalten marktbeherrschender Unternehmen erheblich berührt werden. Über substantiierte Anträge muss dann (wie im TKG und EnWG) die Bundesnetzagentur binnen angemessener kurzer Frist entscheiden.

## **III. Notwendigkeit einer Entgelt- und Netzzugangsregulierung**

Im Briefsektor sind, wie bereits die Monopolkommission zutreffend konstatiert hat, nach wie vor wettbewerbliche Strukturen kaum ausgeprägt. Daher ist nicht nur weiterhin eine Entgeltregulierung gerechtfertigt (und eine Annäherung an die Maßstäbe im TKG angezeigt), sondern muss dieses Instrument auch gezielter als bisher für den Bereich von Massensendungen und den Teilleistungszugang eingesetzt werden. Hier bietet sich die Übernahme der im Vergleich zur Genehmigungspflicht „milderen“ Variante einer Vorlegung neuer Entgelte vor deren Einführung (wie nach § 38 Abs. 1 TKG) als geeignete und angemessene Lösung an. Zudem sollte auch von der Option des Art. 11a der Postrichtlinie Gebrauch gemacht werden, der Bundesnetzagentur Befugnisse einzuräumen, um über die Verbesserung des Teilleistungszugangs (§ 28 PostG) hinaus einen ausreichenden Zugang zu postalischer Infrastruktur, vor allem korrekte und aktuelle Informationen über Postfächer und Adressen (§ 29 PostG), sicherzustellen. Damit würde zugleich die (an sich bereits erfreulich hohe) Wettbewerbsintensität auf dem Markt der Kurier-, Express- und insbesondere Paketdienstleistungen weiter gefördert. Schließlich bleibt die „Entbündelungsvorschrift“ des § 10 PostG bisher weit hinter den vergleichbaren Vorgaben von TKG und EnWG zurück. Auch wenn insoweit nicht ähnlich strikte EU-rechtliche Vorschriften gelten, sollte zur Schaffung und Konsolidierung des Wettbewerbs auf Postmärkten hier ebenfalls eine stärker differenzierende Regelung zur Eindämmung von Marktmachtmissbrauch erwogen werden.

## **C. Fazit**

Das Projekt der Postgesetznovelle ist uneingeschränkt zu begrüßen. Die Verwirklichung der zuvor bezeichneten wichtigsten, vordringlichen Postulate sollte nachdrücklich vorangetrieben werden und nicht an dem Einwand scheitern, dass im Bereich des Postwesens noch andere aktuelle Probleme einer gesetzgeberischen Lösung harren. Auch für diese (wie die Ausgestaltung eines Universaldienstes oder die Funktion von Postwertzeichen) muss jedoch gelten: aufgeschoben ist nicht aufgehoben.

*Arnold Picot (Vorsitzender), Wolfgang Ballwieser, Torsten J. Gerpott, Ludwig Gramlich, Bernd Holznagel, Herbert Kubicek, Jürgen Kühling, Albert Moser, Karl-Heinz Neumann, Franz Jürgen Säcker, Wolfgang Ströbele, Peter Vary*