

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

**Die Zukunft des Post-Universaldienstes –
Kontinuität in Zeiten des Umbruchs der Postmärkte**

(23. Dezember 2014)

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 der Frage eines etwaigen Anpassungsbedarfs der Universaldienstregulierung im Postsektor Stellung.

I. Anlass

Die Bundesnetzagentur muss gemäß § 47 Abs. 1 S. 2 Postgesetz in ihrem alle zwei Jahre zu erstellenden Tätigkeitsbericht zugleich eine Empfehlung abgeben, ob eine Anpassung der festgelegten Universaldienstleistungen nach § 11 Postgesetz indiziert ist. Die Bundesnetzagentur hat zur Vorbereitung ihrer Empfehlung einen Dialog mit den Marktteilnehmern initiiert. Sie hat dazu am 12. November 2014 in ihrem Amtsblatt und auf ihrer Internetseite ein Impulspapier veröffentlicht, das den rechtlichen Rahmen, die Situation auf dem Brief- und Postmarkt sowie relevante Dokumente zur Weiterentwicklung des Universaldienstes im Postmarkt skizziert und sodann die Herausforderungen und mögliche Reaktionen umreißt. Dies geschieht vor dem Hintergrund der parallelen Diskussion auf europäischer Ebene, ob es einer Anpassung des Universaldienstmechanismus in der Postdienste-Richtlinie 97/67/EG bedarf.

Der WAR nimmt dies als Anlass, um seinerseits knapp darzulegen, warum gegenwärtig keine Änderungen des Universaldienstmechanismus in Deutschland erforderlich sind.

II. Rechtliche Rahmenbedingungen

Der aus Art. 87 f Abs. 1 Grundgesetz folgende Gewährleistungsauftrag des Bundes, für „flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen“ im Postsektor zu sorgen, wurde im Postgesetz (PostG) und in der Postuniversaldienstleistungsverordnung (PUDLV) näher konkretisiert. § 11 Abs. 1 S. 1 PostG definiert Universaldienstleistungen entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorgaben als „ein Mindestangebot an Postdienstleistungen (...), die flächendeckend in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis erbracht werden.“ § 11 Abs. 1 S. 3 PostG hebt hervor, dass nur solche Angebote erfasst werden, „die allgemein als unabdingbar angesehen werden.“ § 11 Abs. 2 PostG normiert sodann die Ermächtigungsgrundlage für die PUDLV und betont: „Die Festlegung der Universaldienstleistungen ist der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht anzupassen.“ Entsprechend moderat ist die Definition der Universaldienstleistungen und der Qualitätsmerkmale in der PUDLV. Eine Universaldienstfinanzierung kommt gemäß den §§ 13 ff. PostG nur in Betracht, wenn einem bestimmten Unternehmen eine Universaldienstverpflichtung nach Feststellung eines entsprechenden Defizits auferlegt wurde. Diese wird im Rahmen einer Universaldienstabgabe von den größeren Marktteilnehmern und damit letztlich von den Endkunden finanziert.

Diese Vorgaben entsprechen den in der Postdienste-Richtlinie 97/67/EG definierten Mindestpflichten im Universaldienstbereich. Aufgrund der Bestimmungen des Art. 3 Abs. 3 der Postdienste-Richtlinie 97/67/EG wäre in Bezug auf die Zustellung von Briefen sogar eine Reduktion auf fünf Werktage pro Woche zulässig.

III. Erfolg der Reserve Regulierung im Postsektor

Der Ansatz im deutschen Recht einer moderaten Universaldienstdefinition, die nicht wesentlich über die europäischen Mindestvorgaben hinausgeht, gepaart mit einer vorrangigen Erbringung im Wettbewerb und einer bloß subsidiären hoheitlichen Intervention hat sich bewährt. Die als Universaldienst definierten Leistungen werden im Wettbewerb erbracht und die normativen Anforderungen werden überboten. Die Universaldienstvorschriften sind daher eine bloße Reserve regulierung geblieben. Der deutsche Ansatz kann deshalb als Erfolg angesehen werden, weil einerseits keine Versorgungsdefizite aufgetreten sind und ein zufriedenstellendes Dienstangebot im Markt flächendeckend gewährleistet wird. Andererseits ist es nicht

durch eine (nicht erforderlich gewordene) Universaldienstkompensation zu Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten von Marktneulingen und zugunsten des Altsassen gekommen wie in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union etwa mit weit reichenden Mehrwertsteuerbefreiungen im Vereinigten Königreich. Insgesamt ist hervorzuheben, dass Deutschland in der EU das einzige Land ist, in dem gegenwärtig keine Universaldienstverpflichtung auferlegt wurde.

IV. Handlungsoptionen

Die bereits im Impulspapier der Bundesnetzagentur zitierten Studien und Stellungnahmen umfassen im Kern drei wesentliche Handlungsalternativen: Erstens ist eine Wahrung des Status quo denkbar, zweitens ein Ausbau bzw. eine Aktualisierung und Erweiterung der Universaldienstpflichten und drittens ihre Reduktion.

In Bezug auf den Ausbau wurden bereits verschiedene konzeptionelle Überlegungen unterbreitet. Am weitesten reichen insoweit die Optionen, die im Endbericht des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) erwogen werden. So werden eine Ausdehnung des Postuniversaldienstes um einen E-Brief und – noch weiter reichend – eine Verschmelzung des Universaldienstes im Post- und Telekommunikationsbereich in Erwägung gezogen (siehe *Riehm/Böhle*, Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien, TAB-Arbeitsbericht Nr. 156, 2013, S. 18 ff.).

V. Handlungsempfehlungen

Eine derartige Erweiterung der Universaldienstpflichten auf nationaler Ebene ist abzulehnen. Dabei ist zu beachten, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben in Art. 87f GG nicht nur im ersten Absatz eine Gewährleistungsverantwortung vorgeben, sondern im zweiten Absatz zugleich eine möglichst weit reichende Erfüllung der Verpflichtung durch ein wettbewerbsorientiertes Modell verlangen. Solange also keine Defizite im Bereich der Grundversorgung zu erkennen sind, scheiden hoheitliche Interventionen aus. Daher ist grundsätzlich Skepsis angezeigt, wenn die Universaldienstpflichten oberhalb einer Grundversorgung angesetzt werden, da dies nahezu automatisch zu Versorgungsdefiziten und anschließenden hoheitlichen Eingrif-

fen in den Markt führt. Es ist auch kein Bedürfnis nach einer breiteren Absicherung zu erkennen.

Die Idee einer Verknüpfung der Universaldienstverpflichtungen im Post- und Telekommunikationsbereich aufgrund denkbarer Annäherungen der Märkte im Rahmen der Digitalisierung und neuer Produkte wie dem eBrief ist nachdrücklich zurückzuweisen. Zunächst wäre insoweit ohnehin eine Änderung des Richtlinienrechts erforderlich. Entscheidend ist jedoch, dass kein dahin gehendes Bedürfnis besteht, da die Telekommunikationsversorgung flächendeckend den Empfang elektronischer Post ermöglicht und diesbezügliche Versorgungsdefizite fernliegend sind. Versorgungslücken entstehen hier vielmehr in der Gruppe der sogenannten „Offliner“ oder „Nonliner“, die das Internet gar nicht nutzen. Das liegt jedoch nicht an einer mangelnden Verfügbarkeit entsprechender Telekommunikationsdienste, sondern an sonstigen Defiziten (z.B. geringe Bildung; Berührungsängste; Ängste vor Datenverlusten; keine Zahlungsbereitschaft bzw. keine hinreichenden Mittel für eine notwendige hardwareseitige Ausstattung). Damit sind insoweit ganz offensichtlich Lösungsansätze jenseits der Telekommunikations- und Postordnung erforderlich. Auch auf europäischer Ebene wird eine derartige Änderung der Richtlinien nicht ernsthaft in Betracht gezogen.

Es stellt sich daher die Frage, inwiefern eine Absenkung der bisherigen Universaldienstdefinition sinnvoll ist. Hier wäre allenfalls zu erwägen, die werktägliche Zustellung insbesondere für die Briefbeförderung in § 2 Nr. 5 PUDLV auf fünf Werktage abzusenken. Das entspricht auch Anpassungen, die in anderen Mitgliedstaaten der EU wie den Niederlanden und Italien in jüngerer Zeit vorgenommen wurden. Eine etwaig gewünschte Zustellung an einem sechsten Tag (Samstag) könnte dann freiwillig im Markt erbracht werden, aber gegebenenfalls auch gegen ein zusätzliches Entgelt. Überzeugende Gründe für eine derartige Verschlechterung des Zustellungsstandards bei der Briefbeförderung sind in der öffentlichen Diskussion bislang allerdings nicht vorgetragen worden. Eine Absenkung der Vorgaben für stationäre Einrichtungen oder die Verteilung der Briefkästen ist in jedem Fall nicht angezeigt. Zum einen ist das Versorgungsnetz im Augenblick ohnehin enger vermascht als es die gesetzlichen Universaldienstverpflichtungen vorsehen. Zum anderen sind derartige Pflichten zur Wahrung der Ubiquität als Kernelement der Universaldienstverpflichtung wichtig. Gleichwohl wird künftig zu beobachten sein, welche Konsequenzen aus dem weiteren Absenken der Briefvolumina zu ziehen sind.

Auf nationaler Ebene kann aber jederzeit flexibel reagiert werden, da eine sinnvolle allgemeine Vorgabe im Gesetz und eine einfache Anpassungs- und Konkretisierungsmöglichkeit im

Wege der Verordnung bestehen. Dieser Grundansatz sollte jedenfalls in absehbarer Zeit beibehalten werden.

Auf europäischer Ebene ist ein Zurückfahren der bislang eher statischen Definition auf eine allgemeine Universaldienstverpflichtung sinnvoll, die eine dynamische Interpretation eröffnet. Insoweit ist eine Orientierung an Art. 3 der Telekommunikations-Universaldienstrichtlinie 2002/22/EG zu erwägen, der auch den bereits eingangs zitierten Vorgaben in Art. 87 f Abs. 1 GG und der Regelung im PostG entspricht, die recht abstrakt eine ubiquitäre Versorgung mit angemessenen Dienstleistungen zu erschwinglichen Preisen verlangen. Eine Konkretisierung könnte auf nationaler Ebene erfolgen. Aus dem Blickwinkel der ökonomischen Theorie des Föderalismus (siehe dazu die Stellungnahme des WAR vom 28. Februar 2013) besteht auch keine Notwendigkeit einer weiter reichenden Harmonisierung. Vielmehr genügen Regeln, um sicherzustellen, dass die Universaldienstfinanzierung nicht für Wettbewerbsverzerrungen missbraucht wird.

VI. Fazit

1. Der Grundmechanismus im deutschen Postrecht einer Reserve Regulierung des Universaldienstes mit einer moderaten Universaldienstdefinition in PostG und PUDLV hat sich bewährt. Eine Änderung dieses Mechanismus ist nicht indiziert.
2. Insbesondere ist eine Ausweitung des Universaldienstes nicht erforderlich.
3. Aber auch für eine Reduktion sind bislang keine überzeugenden Gründe erkennbar.
4. Auf europäischer Ebene ist eine Anpassung des Universaldienstmechanismus in der Postdienste-Richtlinie 97/67/EG dahingehend sinnvoll, dass dieser auf eine der Regelung reduziert wird, welche der im deutschen PostG gewählten abstrakten Definition eines Mindeststandards entspricht. So würde eine Regelung geschaffen, die es erlaubt, auf nationaler Ebene aufgrund von Marktveränderungen die Abgrenzung von Universaldiensten zu verändern, ohne zuvor einen schwerfälligen Richtlinien-Anpassungsprozess auf europäischer Ebene durchlaufen zu müssen. Weiter reichende Harmonisierungsbedürfnisse bestehen nicht.

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