

Formulierungshilfe für die Fraktionen CDU/CSU und SPD für einen aus der Mitte des Deutschen Bundestages einzubringenden

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistern; hier: Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD

A. Problem und Ziel

Mit Urteil vom 27. Mai 2020 (6 C 1.19) hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die Vorgabe des § 3 Absatz 2 Satz 2 Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV) nicht von der Ermächtigungsnorm des § 21 Absatz 4 des Postgesetzes (PostG) gedeckt und damit unwirksam ist. Die Norm enthält Vorgaben zur Bestimmung des dem regulierten Unternehmen im Rahmen der Entgeltgenehmigung zuzubilligenden Gewinnsatzes. Die in dieser Norm im Jahr 2015 durch den Verordnungsgeber verankerte Vergleichsmarktbetrachtung stehe – so das Bundesverwaltungsgericht – im Widerspruch zu dem im Postgesetz verankerten Effizienzkostenbegriff. Zur Regelung einer vom Gesetz abweichenden Bestimmung des Gewinnsatzes sei der Verordnungsgeber nicht berechtigt. Zudem müsse der Bundesgesetzgeber die wesentlichen Faktoren der Gewinnbestimmung selbst vorgeben.

In einem obiter dictum hat das Bundesverwaltungsgericht zudem Zweifel an der Lastenallokationspraxis der Bundesnetzagentur geäußert. Nach § 20 Absatz 2 PostG hat die Bundesnetzagentur bei der Genehmigung von Entgelten für lizenzpflichtige Postdienstleistungen marktbeherrschender Anbieter bestimmte Aufwendungen angemessen zu berücksichtigen, die nach dem Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 20 Absatz 1 PostG außer Betracht bleiben müssten. Dabei handelt es sich um die Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, 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. Die Bundesnetzagentur hat diese sogenannten Lasten in der Vergangenheit auch nach Tragfähigkeitsgesichtspunkten zugeordnet. Das Bundesverwaltungsgericht sieht einen Widerspruch zwischen dieser Art der Lastenallokation und dem im Postgesetz verankerten Effizienzkostenbegriff.

B. Lösung

Die Vorgaben zur Bestimmung des Gewinnsatzes im Rahmen des Entgeltregulierungsverfahrens werden auf gesetzlicher Ebene verankert, um den Widerspruch zwischen Verordnungs- und Gesetzesrecht aufzulösen. Die Praxis der Bundesnetzagentur, Lasten nach dem Tragfähigkeitsprinzip zuzuordnen, wird auf eine gesetzliche Grundlage

gestellt, die den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts Rechnung trägt. Zudem werden weitere Anpassungen des Postgesetzes im Interesse der Nutzerinnen und Nutzer von Postdienstleistungen und der Wettbewerbsförderung vorgenommen.

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 jährlichen 517.621 Euro.

Es entsteht bei der Bundesnetzagentur ein zusätzlicher Stellenbedarf von 4,37 (2,36 hD, 1,67 gD, 0,35 mD) Stellen inklusive Gemeinkostentätigkeiten, davon 3,41 für Fachaufgaben (1,84 hD, 1,3 gD, 0,27 mD).

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

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 eine Änderung des jährlichen Erfüllungsaufwands in Höhe von rund + 90 Tsd. Euro.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht ein zusätzlicher Jährlicher Erfüllungsaufwand von rund + 64,4 Tsd. Euro. Zusätzlich entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 163 Tsd. 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-Scheren-Prüfung und der verbindlichen Teilnahme von Postdienstleistern am Schlichtungsverfahren entstehen keine über den Erfüllungsaufwand hinausgehenden weiteren Kosten.

Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD

zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates

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

– Bundestags-Drs. 19/20347 –

Der Bundestag wolle beschließen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/20347 mit folgenden

Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Die Bezeichnung 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 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Nummer 1 wird durch folgende 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 aufgrund 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 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 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) Nach dem neuen Satz 3 werden folgende Sätze angefügt:

„Aufwendungen nach Satz 2 sind den Dienstleistungen verursachungsgerecht zuzuordnen. Können die Aufwendungen bei einer verursachungsgerechten Zuordnung aufgrund 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 dem neuen 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 Satz 2 wird jeweils die Angabe „§ 20 Abs. 2 Nr. 1“ durch die Angabe „§ 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 Angabe „§ 20 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1“ ersetzt.
 - bb) In Satz 2 wird die Angabe „§ 20 Abs. 2 Nr. 2 oder 3“ durch die Angabe „§ 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 Angabe „§ 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 Angabe „§ 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.“ ‘

b) Die bisherige Nummer 2 wird gestrichen.

3. Nach Artikel 1 werden folgende Artikel 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 Angabe „§ 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) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2.
 - d) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 3 und die Angabe „§ 20 Abs. 2“ 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 Angabe „§ 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.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

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 Verordnungsgeber 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.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

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. 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.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 7 des Grundgesetzes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträge

Das Gesetz betrifft die Regulierung marktbeherrschender Unternehmen auf den Postmärkten. Die Vorgaben der Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität (ABl. L 15 vom 21.1.1998, S. 14) in der durch die Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 (ABl. L 52 vom 27.2.2008, S. 3) geänderten Fassung, die sich im Wesentlichen auf die Bereitstellung eines unionsweiten Universaldienstes beziehen, wurden berücksichtigt. Soweit das Schlichtungsverfahren durch dieses Gesetz angepasst wird, geschieht dies in Übereinstimmung mit Artikel 19 der genannten Richtlinie.

VI. Gesetzesfolgen

Durch die vorgesehenen Gesetzesänderungen werden gesetzliche Grundlagen für wesentliche Teile des postrechtlichen Entgeltregulierungsverfahrens geschaffen. Damit wird vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Mai 2020 sichergestellt, dass die Bundesnetzagentur ihre Regulierungspraxis zukünftig auf eine belastbare Gesetzesgrundlage stützen kann. Diese Gesetzesänderungen tragen zu einer größeren Rechtssicherheit für regulierte Unternehmen, aber auch für deren Kundinnen und Kunden sowie für die auf den Briefmärkten tätigen Wettbewerber bei.

Durch die Übernahme der Vorgaben zur Bestimmung des dem regulierten Unternehmen zuzubilligenden Gewinnsatzes wird zudem dazu beigetragen, dass eine ausreichende Liquidität besteht, um die digitalisierungsbedingten Transformationsprozesse auf den Postmärkten bewältigen und auch in Zukunft eine flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen gewährleisten zu können.

Mit der Einführung der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung wird ein Instrument geschaffen, mit dem missbräuchliche Preisgestaltungen marktbeherrschender Lizenznehmer effektiv verhindert werden können. In-soweit trägt das Gesetz zur Förderung des Wettbewerbs im Briefbereich bei.

Durch die Pflicht für Postdienstleister am Schlichtungsverfahren vor der Bundesnetzagentur teilzunehmen, wenn ein Verbraucher die Schlichtungsstelle anruft, wird der Verbraucherschutz im Postbereich effektiviert. Vor dem Hintergrund meist geringer Schadenshöhen scheuen Verbraucher regelmäßig den Weg zu den Gerichten. Mit der verbindlichen Teilnahme am Schlichtungsverfahren wird eine bereits bestehende, kostengünstige Alternative zum Rechtsweg aufgewertet.

1. 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 BMF 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 Entgeltenehmigungspflicht 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.

2. Erfüllungsaufwand

Durch die Verordnung entsteht den Bürgerinnen und Bürgern kein Erfüllungsaufwand.

Für die Wirtschaft ergibt sich ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 90 Tsd. 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.

Für die Verwaltung entsteht ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 64,4 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.

3. 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-Scheren-Prüfung und der verbindlichen Teilnahme von Postdienstleistern am Schlichtungsverfahren entstehen keine über den Erfüllungsaufwand hinausgehenden weiteren Kosten.

VII. Befristung; Evaluierung

Das Gesetz ist nicht mit einer Befristung versehen. Ein Enddatum für die Regulierung lizenzpflichtiger Briefdienstleistungen ist derzeit nicht absehbar. Eine Überprüfung der vorgesehenen Anpassungen sollte im Zusammenhang mit einer Überprüfung der übrigen Marktregulierungsvorgaben erfolgen.

B. Besonderer Teil

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 Buchstabe a

§ 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 1365 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 Streit-schlichtung 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 niedrighschwelliger 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 Verbraucherstreitschlichtungsgesetzes 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 Vergleichsmarkt Betrachtung 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 Vergleichsmarkt Betrachtung 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 Vergleichsmarkt Betrachtungen 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 Bundestags-Drucksache 19/20347 enthaltene Anpassung des § 39 wird aus rechtsförmlichen Gründen neu gefasst. Zudem wird der vorgesehene Straftatbestand 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.

Zu Nummer 2 Buchstabe b

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

Der eingefügte Artikel 2 und 3 enthält Folgeänderungen in der Post-Entgeltregulierungsverordnung und der Postdienstleistungsverordnung, die durch die Änderungen des Postgesetzes erforderlich werden.

Zu Nummer 4

Es handelt sich um Folgeänderungen.