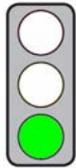


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Der Binnenmarkt für Postdienste soll vollendet und die Grundversorgung in allen Mitgliedstaaten gewährleistet werden.

Betroffene: Öffentliche und private Postdienstanbieter; alle Konsumenten und Unternehmen.



Pro: Der Wettbewerb auf den europäischen Postmärkten wird ermöglicht. Die Grundversorgung mit Postdiensten bleibt gewährleistet.

Contra: —

Änderungsbedarf: Kein Änderungsbedarf. Die Verordnung sollte verabschiedet werden.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2006)594 endgültig vom 18. Oktober 2006 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG über die **Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste**

Kurzdarstellung

Die Kommission empfiehlt die **vollständige Öffnung der europäischen Postmärkte zum 1. Januar 2009**. Dieser Richtlinienvorschlag sieht dazu die folgenden Änderungen der Richtlinie 97/67/EG (in der Fassung der Richtlinie 2002/39/EG) vor:

Aufhebung der Postmonopole

- ▶ Ab dem 1. Januar 2009 wird das **Postmonopol aufgehoben**. Postdienste dürfen nicht länger einem Anbieter exklusiv vorbehalten („reserviert“) werden (neuer Art. 7 Abs. 1).

Grundversorgung (Universaldienst)

- ▶ Die **Mitgliedstaaten können** ein oder mehrere Unternehmen als **Universaldienstleister** benennen und **mit der Bereitstellung des Universaldienstes** im gesamten Hoheitsgebiet oder in Teilen davon sowie auch mit verschiedenen Bestandteilen des Universaldienstes **beauftragen**. Jeder Mitgliedstaat muss die Rechte und Pflichten des Universaldienstleisters festlegen und veröffentlichen. Die Auftragserteilung muss objektiv, transparent, nicht-diskriminierend und verhältnismäßig sein. Sie soll den Markt möglichst wenig verzerren und zeitlich begrenzt sein (neuer Art. 4 Abs. 2).
- ▶ Die Maßnahmen, die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung des Universaldienstes treffen, werden von einem von der Kommission eingesetzten Ausschuss überwacht (neuer Art. 4 Abs. 1 und neuer Art. 21).

Finanzierung des Universaldienstes nach dem Auslaufen des Postmonopols

- ▶ Folgende **Mechanismen** werden **für die Finanzierung der Grundversorgung** vorgeschlagen:
 - die Bereitstellung der Grundversorgung durch **öffentliche Ausschreibung** (neuer Art. 7 Abs. 2);
 - die Entschädigung für den Fall, dass auferlegte Universaldienstverpflichtungen zu unverhältnismäßig hohen Nettokosten beim Universaldienstleister führen:
 - durch **Zuwendung öffentlicher Mittel** (neuer Art. 7 Abs. 3 lit a) und/oder
 - aus einem **Ausgleichsfonds, finanziert** durch Beiträge **von Universaldiensteanbietern und/oder Nutzern** der Postdienste (neuer Art. 7 Abs. 3 lit. b i.V.m. neuem Art. 7 Abs. 4).

Bedingungen für die Erbringung von Postdiensten

- ▶ Die Mitgliedstaaten dürfen Unternehmen, die Dienstleistungen anbieten möchten, die zu den Universaldienstleistungen gehören (in Deutschland sind das u.a. Briefsendungen bis 2 kg und Pakete bis 20 kg), einer Genehmigungspflicht unterwerfen. Diese **Lizenzgenehmigung** darf **verknüpft** werden mit
 - **Qualitätsanforderungen** und der Pflicht, zur Grundversorgung mit Postdiensten beizutragen, **oder**
 - der Pflicht, finanzielle **Beiträge an den Ausgleichsfonds** zu leisten (neuer Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1, 2).
- ▶ Die Zahl der Genehmigungen für solche Anbieter darf nicht begrenzt werden. **Es dürfen** diesen Unternehmen **nicht gleichzeitig Universaldienst- oder Qualitätsverpflichtungen** einerseits **und eine Beitragspflicht** in den Ausgleichsfonds andererseits **aufgelegt werden**. Diese Regelungen gelten nicht für Unternehmen, die als Universaldienstleister benannt wurden (neuer Art. 9 Abs. 2 UAbs. 3).
- ▶ Die Mitgliedstaaten sollen Teile der postalischen Infrastruktur für alle Betreiber zugänglich machen, falls es für den Schutz der Nutzerinteressen oder zur Förderung des Wettbewerbs erforderlich ist. Hierzu zählen u.a. das Postleitzahlensystem, Adressdatenbanken, Briefkästen, Hausbrieffachanlagen und Postfächer (neuer Art. 11a).

Preise für Universaldienstleistungen

- ▶ Die Preise für die Grundversorgung müssen erschwinglich, kostenorientiert und effizienzfördernd sein. **Die Mitgliedstaaten können**, abweichend vom Grundsatz der Kostenorientierung und soweit dies für das öffentliche Interesse notwendig ist, **einen Einheitstarif** für Einzelsendungen einführen. Das sind Universaldienstleistungen, die zu einem festen Preis einzeln befördert werden (z.B. mit Briefmarken gezahlte Sendungen). Wenn legitime öffentliche Interessen vorliegen, können die Mitgliedstaaten auch für andere Dienste Einheitstarife vorschreiben (neuer Art. 12 b).

Sonstige Bestimmungen

- ▶ Anbieter von Universaldiensten müssen **nicht länger getrennte Konten** für den Universaldienst und die übrigen Dienste führen, **wenn Universaldienste nicht mehr** mit öffentlichen Mitteln oder mit privaten Mitteln anderer Anbieter **subventioniert** werden **und effektiver Wettbewerb** im Markt herrscht (neuer Art. 14).
- ▶ **Alle Postanbieter müssen** transparente und kostengünstige **Beschwerdeverfahren** für ihre Kunden **einrichten**, um Streitfälle bei Verlust oder Beschädigung von Sendungen rasch behandeln zu können. Der Kunde erhält Anspruch auf eine Rückerstattung und/oder eine Ausgleichszahlung (neuer Art. 19).
- ▶ Mitgliedstaaten, die Beteiligungen an Postdienstunternehmen halten, müssen zwischen ihren Tätigkeiten als Regulierer und als Betreiber trennen. (neuer Art. 22)
- ▶ **Einspruch gegen Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörde** ist zulässig, **hat** aber **keine aufschiebende Wirkung** (neuer Art. 22).
- ▶ Im Falle einer begründeten Anfrage der Postregulierungsbehörde oder für festgelegte statistische Zwecke müssen die Postdienstunternehmen alle erforderlichen Informationen, auch in Finanzfragen, zur Verfügung stellen (neuer Art. 22a).

Änderung zum Status quo

- ▶ Die derzeit bestehende Möglichkeit, bestimmte Bereiche des Postmarktes für Universaldienstleister zu reservieren, wird abgeschafft.
- ▶ Die Finanzierung der Grundversorgung wird um die Möglichkeit der Vergabe durch öffentliche Ausschreibungen ergänzt. Bei unverhältnismäßig hohen Nettokosten der Grundversorgung lässt der Richtlinienvorschlag öffentliche Ausgleichszahlungen durch staatliche Beihilfen zu.
- ▶ Die Regeln zum Ausgleichsfonds werden präzisiert. Wer Universaldienste erbringt, aber nicht zum Universaldienstleister ernannt wurde, darf nicht mehr dazu verpflichtet werden, sowohl in den Ausgleichsfonds einzuzahlen als auch bestimmte Universaldienste zu erbringen.
- ▶ Mitgliedstaaten können nur dann noch einen Einheitstarif für Einzelsendungen einführen, wenn es für das öffentliche Interesse notwendig ist.
- ▶ Die Verpflichtung der Universaldienstleister zur getrennten Kontenführung entfällt, wenn die Erbringung der Universaldienstleistungen nicht mehr aus öffentlichen Mitteln oder privaten Mitteln anderer Anbieter subventioniert wird.
- ▶ Alle Postdienstleister müssen Beschwerdeverfahren für Nutzer einrichten.
- ▶ Mitgliedstaaten, die Beteiligungen an Postdienstleistern halten, müssen die Trennung zwischen ihren Tätigkeiten als Regulierer und als Betreiber sicherstellen.
- ▶ Postdienstleister werden verschiedenen Auskunftspflichten, auch über ihre Finanzen, unterworfen.

Subsidiaritätsbegründung

Laut Kommission kann das Ziel des Richtlinienvorschlages – die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste – nicht ausreichend von den Mitgliedstaaten erreicht werden. Als Beleg dafür gibt die Kommission den unterschiedlichen Grad der Öffnung der nationalen Postmärkte an: In einigen Mitgliedstaaten bestehen nach wie vor ausgeprägte Monopole, andere haben diese schon abgeschafft. Daher lassen sich Umfang und Wirkungen des Vorschlages besser auf der Gemeinschaftsebene erreichen.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Die Kommission möchte die Liberalisierung des Postmarktes bis 2009 abschließen. Im Mittelpunkt stehen die Abschaffung der Briefmonopole und die EU-weite Sicherstellung des Universaldienstes.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat – „Verkehr, Telekommunikation und Energie“

Der Rat führte am 11. Dezember 2006 einen Gedankenaustausch ohne Ergebnis durch.

Stand der Gesetzgebung

18.10.2006	Annahme durch Kommission
11.12.2006	Diskussion im Rat
Offen	Annahme, Veröffentlichung im Amtsblatt und Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Binnenmarkt und Dienstleistungen
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr (federführend), Berichterstatte Markus Ferber (EVP-ED-Fraktion, D); Wirtschaft und Währung; Beschäftigung und soziale Angelegenheiten; Industrie, Forschung und Energie; Binnenmarkt und Verbraucherschutz; Regionale Entwicklung.
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Ausschuss für Wirtschaft und Technologie (federführend); Innenausschuss; Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; Angelegenheiten der Europäischen Union
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Artikel 47 Abs. 2 EGV (Niederlassungsfreiheit), Artikel 55 EGV (Dienstleistungen), Art. 95 EGV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart:	Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die **Richtlinie stärkt** durch die Abschaffung eines der letzten staatlich gesicherten Monopole **die wirtschaftliche Freiheit und ermöglicht** erstmals **vollen Wettbewerb** auf dem Postmarkt. Die ordnungspolitische Einsicht, dass die Frage der **Organisation des Postmarktes von** der politisch vorgegebenen **Grundversorgung** mit Postdiensten **zu trennen** ist, ist zu begrüßen. Das Ziel einer flächendeckenden **Grundversorgung** mit Postdiensten ist **durch die Öffnung des Postmarktes nicht gefährdet**.

Das Briefmonopol kann somit nicht gerechtfertigt werden. In den EU-Ländern, deren Postmärkte bereits grundsätzlich für den Wettbewerb geöffnet wurden, wie Schweden, Finnland oder Großbritannien, besteht die Grundversorgung nach wie vor und haben sich Qualität und Zuverlässigkeit der Postdienste erhöht.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die **Öffnung der Postmärkte** für den europaweiten Wettbewerb ist alternativlos. Sie steigert die Wahlmöglichkeiten der Kunden und führt zu Innovationen und damit zu einer effizienteren Erbringung von Postdiensten. Damit **schafft** sie gerade die Möglichkeit, eine umfassende **Grundversorgung** dauerhaft **zu erschwinglichen Preisen** anbieten zu können. Der Entwurf lässt den Mitgliedstaaten ausreichend Spielraum für Maßnahmen zur Finanzierung der Grundversorgung. **Verpflichtende Einheitstarife sind** dabei **als Mittel der Quersubventionierung der Grundversorgung ungeeignet**, da sie den Preiswettbewerb zwischen den Anbietern und die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher zu sehr einschränken.

Wird ein Teil der Grundversorgung vom Markt nicht angeboten, muss ihre Finanzierung trotzdem auf der Basis einer effizienten Bereitstellung erfolgen. Das vorgesehene Instrument der **Ausschreibung ist** dazu **besser geeignet als** die Auferlegung einer **Universaldienstpflicht**, finanziert durch staatliche Beihilfen oder Beiträge der Wettbewerber. Die Ausschreibung führt zum Wettbewerb um den Universaldienst und macht eine aufwendige Ermittlung der Kosten der Grundversorgung mittels getrennter Konten überflüssig. Von der Aufhebung des Briefmonopols ist **keine Absenkung des Versorgungsniveaus** z.B. in ländlichen Gebieten **zu erwarten**. Die Mindestanforderungen an die Grundversorgung sind politisch vorgegeben, in Deutschland in der Post-Universaldienstverordnung. Die geltenden **Vorschriften lassen eine Verschlech-**

terung des Angebots an Postdienste auch in Deutschland **nicht zu**: Die Deutsche Post AG hat ihre Dienstleistungen bereits weitgehend bis zum gesetzlich vorgeschriebenen Minimum abgebaut. Seit Beginn der schrittweisen Liberalisierung in Deutschland 1997 hat sie die Zahl der Postfilialen bereits um 18% gesenkt und damit die gesetzlich vorgeschriebene Mindestzahl von 12.000 Filialen nahezu erreicht.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Der Postsektor ist von großer Bedeutung für die Wirtschaft der EU. Mit einem EU-weiten Umsatz von 90 Mrd. € bietet er 1,7 Millionen Menschen Arbeit, inklusive der nachgelagerten Sektoren sogar 3,5 Millionen. Die **Öffnung der europäischen Postmärkte** führt zu mehr Wachstum in der Branche und **ist damit die beste Garantie für eine Steigerung der Beschäftigung** im Postsektor. Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Ex-Monopolisten Arbeitsplätze abbauen werden. Viele dieser Ex-Monopolisten haben ihre Vorbereitungen auf die Marktöffnung in den letzten Jahren aber bereits abgeschlossen. Darüber hinaus ist mit einer erheblichen Anzahl neuer Arbeitsplätze bei den privaten Postanbietern zu rechnen.

Ein [CEP-Gutachten](#) (pdf-Datei, 140kb) kommt zu dem Schluss, dass die Liberalisierung der Postmärkte **in Deutschland netto mindestens 31.000 neue Arbeitsplätze** schaffen kann. Die **Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen ist Voraussetzung** für eine marktgerechte Entlohnung der Arbeitnehmer im Postmarkt sowie für einen **Wettbewerb um die besten Arbeitnehmer, der tendenziell zu Lohnanstiegen führt**.

Die Aufhebung des Briefmonopols wird es den privaten Postdienstleistern ermöglichen, sowohl einen festen Kundenstamm aufzubauen als auch das gesamte Leistungsspektrum anzubieten, so dass diese Unternehmen effizienter agieren können. Auch andere Privilegien, wie z.B. die Mehrwertsteuerbefreiung der Deutsche Post AG, die die privaten Postanbieter benachteiligen, sollten aufgehoben werden. Die **Öffnung des Postsektors wird** zu einem Innovationsschub, Preissenkungen und Effizienzgewinne führen, die das **Potenzialwachstum** in den vorgelagerten und den die Postleistungen nutzenden Branchen **erhöhen** wird.

Folgen für die Standortqualität Europas

Innerhalb der EU werden 87,5% der Briefsendungen von Unternehmen versandt. Die **Richtlinie** senkt die Kosten der unternehmerischen Tätigkeit, vor allem für Wirtschaftszweige mit einem hohen Sendungsaufkommen, wie z.B. die Werbebranche. Die Richtlinie stärkt den Anreiz für diese Unternehmen, auch in der EU tätig zu werden. Damit **stärkt** sie die **Attraktivität des Standortes Europa**.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Berechtigung hoheitlichen Handelns

Das Briefmonopol, das in Deutschland im Postgesetz festgeschrieben ist, kann nur vom Staat aufgehoben werden.

Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Die EU-weite Öffnung der Briefmärkte kann nur durch EU-Handeln erfolgen. Nur so können Dienstleistungsfreiheit und Niederlassungsfreiheit gewährleistet werden.

Verhältnismäßigkeit

Um das Ziel der Öffnung der Postmärkte bei gleichzeitiger Sicherung des Universaldienstes zu erreichen, ist die Richtlinie das geeignete Mittel. Die zu diesem Zweck eingeführten **Beitragspflichten** und **Berichtspflichten** für die Unternehmen sind erforderlich, gleichzeitig aber so eingriffsschwach wie möglich gehalten und deshalb **verhältnismäßig**. **Sachgerecht** ist auch die Regelung, **dass der Einspruch** gegen eine Entscheidung der Regulierungsbehörde **keine aufschiebende Wirkung hat**. Denn sie nimmt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, mit konträren Bestimmungen den freien Wettbewerb zu hemmen.

Juristische Bewertung

Rechtmäßigkeit der Richtlinie, Kompatibilität mit EU-Recht

Unproblematisch. Mit der Richtlinie vollzieht die Kommission den letzten Schritt im Rahmen der angestrebten Vollendung des Binnenmarkts für Postdienste.

Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Unproblematisch. Nahezu alle Bestimmungen der Richtlinie finden sich bereits im deutschen Postgesetz, so dass nur minimale Anpassungen vorzunehmen sind.

Alternatives Vorgehen

—

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

—

Zusammenfassung der Bewertung

Die Richtlinie ermöglicht erstmals einen vollen Wettbewerb auf den europäischen Postmärkten. Sie bietet Vorteile für die Nachfrager von Postdiensten und hat positive Auswirkungen auf die Beschäftigung. Die Grundversorgung mit Postdiensten wird sichergestellt. Die Richtlinie sollte verabschiedet werden.