

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Reinhard Houben, Michael Theurer, Dr. Marcel Klinge, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/17443 –**

Kosten von Massenbriefsendungen für gemeinnützige Organisationen, Vereine, Parteien und Kommunen

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Deutsche Post AG (DPAG) hat mit Wirkung ab dem 1. Januar 2020 ihre Versandbedingungen für Print-Mailings unter dem Produktnamen „Dialogpost“ geändert. Hintergrund ist eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln vom 26. März 2019 (Az. 25 K 3396/12). Darin bestätigte das Gericht den Beschluss der Bundesnetzagentur vom 30. April 2012 „Gewährung diskriminierungsfreier Zugangsbedingungen zu der Postdienstleistung ‚Adressierte Werbesendungen INFOPOST und INFOBRIEF National‘, (Az. BK5a-11/024). Nachdem die Deutsche Post AG Ende Juli ihre Beschwerde gegen die Entscheidung zurückgezogen hatte (vgl. FAZ vom 20. September 2019, S. 19, „Post muss viele Geschäftsbriefe verteuern“), hatte die Bundesnetzagentur die Deutsche Post AG „aufgefordert, die von ihr festgestellte Ungleichbehandlung von Versendern inhaltsgleicher und nicht inhaltsgleicher Transaktionspost bis zum Jahreswechsel 2019/2020 abzustellen“ (vgl. Tätigkeitsbericht Post 2018/2019 der Bundesnetzagentur, S. 83). Dieser Aufforderung kam die Deutsche Post am 30. Oktober 2019 schließlich nach (<https://www.dpdl.com/de/presse/pressemitteilungen/2019/neue-bedingungen-fuer-dialogpost-ab-2020-nur-noch-versand-von-werbebriefen-zulaessig.html>).

Die Bundesnetzagentur vertritt die Position, dass die bisherige Bevorzugung inhaltsgleicher Sendungen gegenüber nicht inhaltsgleichen Sendungen gegen § 20 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 des Postgesetzes (PostG) verstoße. Ein vergünstigter Versand sei nur bei Sendungen mit werbendem Inhalt zulässig, da die DPAG hier einem verstärkten Substitutionsdruck durch digitale Angebote ausgesetzt sei. Zu den Sendungen, die zukünftig nicht mehr vergünstigt als Dialogpost versandt werden dürfen, zählen beispielsweise Bestellbestätigungen, AGB-Änderungen, Wahlbenachrichtigungen, Jahres- und Geschäftsberichte sowie Einladungen etwa zu Jahreshaupt- oder Mitgliederversammlungen (vgl. Tätigkeitsbericht Post 2018/2019 der Bundesnetzagentur, S. 84). Geschäftspost „mit allgemeinen oder persönlichen Informationen“, die keine Werbung sind, müssen nun regulär als Brief oder Postkarte versendet werden. Dies gilt beispielsweise auch für den Versand von Wahlbenachrichtigungen (vgl. Postforum. Informationen für politische Entscheider 01+02 / 2020, S. 3).

Die Anpassung im Bereich Dialogpost hat nach Ansicht der Fragesteller signifikante Auswirkungen auf den Briefmarkt. Für die Wettbewerber der marktbeherrschenden DPAG spielen adressierte Massensendungen eine besonders große Rolle. Durch die Begrenzung des vergünstigten Versandes auf Werbepost eröffnen sich neue Möglichkeiten beim Versand nicht werbender Massenbriefsendungen. Branchenvertreter begrüßten daher die Neuregelung (vgl. <https://www.onetooone.de/artikel/db/830961frs.html>). Die Kehrseite dieser Entwicklung sind freilich steigende Versandkosten für die Nachfrager solcher Massensendungen. Hierzu gehören neben Unternehmen und Behörden auch Vereine und politische Parteien. Besonders gravierend sind die Auswirkungen auf gemeinnützige Spendenorganisationen.

„Die Anpassung der Dialogpostbedingungen wirkt sich leider nicht nur auf die Mitglieder des Deutschen Spendenrates sehr negativ aus, sondern auf sämtliche spendensammelnde Organisationen in Deutschland“, so das Fazit des Deutschen Spendenrates (vgl. <https://www.spendenrat.de/2020/01/07/stellungnahme-deutscher-spendenrat-dialog-post/>). Aus Sicht des Spendenrates ist insbesondere der Versand von Geschäfts- und Jahresberichten sowie von Zuwendungsbescheinigungen (zumindest für Spenden von mindestens 200 Euro) künftig mit deutlich höheren Portokosten verbunden. Der Malteser Hilfsdienst e. V. beispielsweise beziffert die Mehrkosten bei der Versendung von Zuwendungsbescheinigungen auf bis zu 60 000 Euro pro Jahr. Diese Kosten fehlen für wichtige Förderprojekte. Zugleich steigt die Verwaltungskostenquote, die ein Kriterium der Effizienz gemeinnütziger Organisationen ist.

1. Plant die Bundesregierung, einen Entwurf zur Änderung des Postgesetzes vorzulegen, und wenn ja, wann?

Die Bundesregierung wird kurzfristig einen Vorschlag für ein neues Postgesetz vorlegen.

2. Inwieweit ist Inhaltsgleichheit aus Sicht der Bundesregierung ein relevantes Kriterium bei der Frage, ob vergünstigte Versandtarife bei Briefsendungen zulässig sind?

Die Inhaltsgleichheit ist kein geeignetes Kriterium für die Gewährung vergünstigter Tarife. Denn die Inhaltsgleichheit führt nicht dazu, dass sich die für die Entgeltbestimmung relevanten Kosten der Beförderung ändern. Der Sendungsinhalt ist grundsätzlich für die Kosten des Beförderungsvorgangs irrelevant.

Aus diesem Grund hatte die Bundesnetzagentur im Jahr 2012 entschieden, dass die Inhaltsgleichheit beim Rechnungsversand kein Kriterium für eine entgeltliche Bevorzugung einer Versendergruppe sein dürfe. Auch das Verwaltungsgericht Köln hat im Jahr 2019 unter Bestätigung des Beschlusses der Bundesnetzagentur rechtskräftig entschieden, dass eine Bevorzugung inhaltsgleicher Geschäftspost gegenüber nicht-inhaltsgleicher Geschäftspost diskriminierend und damit postrechtswidrig ist. Das Verbot der Bevorzugung inhaltsgleicher Sendungen gilt nicht für Wettbewerber, da von dem postrechtlichen Diskriminierungsverbot lediglich das marktbeherrschende Unternehmen betroffen ist.

3. Wie bewertet die Bundesregierung den Beschluss der Bundesnetzagentur „Gewährung diskriminierungsfreier Zugangsbedingungen zu der Postdienstleistung ‚Adressierte Werbesendungen INFOPOST und INFOBRIEF National‘“?

Die Bundesregierung bewertet grundsätzlich keine Regulierungsentscheidungen der Bundesnetzagentur, die im Übrigen der gerichtlichen Überprüfung un-

terliegen. Im konkreten Fall wurde die Entscheidung vom Verwaltungsgericht Köln rechtskräftig bestätigt.

4. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Forderung des Deutschen Spendenrates, für Zuwendungsbescheinigungen – unabhängig von der Spendenhöhe – und Geschäfts- und Jahresberichte grundsätzlich einen Versand per „Dialogpost“ zuzulassen?

Der Versand von Zuwendungsbescheinigungen stellt einen geschäftlich veranlassten Versand von Transaktionspost dar. Nach der bestehenden Rechtslage ist eine Entgeltprivilegierung dieser Sendungen durch die marktbeherrschende Deutsche Post AG nicht zulässig. Die Beförderung und Zustellung von Spendenaufrufen verursacht die gleichen Kosten wie die Beförderung anderer Inhalte. Auch hier gilt, dass das Verbot der Bevorzugung inhaltsgleicher Sendungen nicht für Wettbewerber gilt, da diese hier nicht marktbeherrschend sind.

5. Plant die Bundesregierung, im Falle einer anstehenden Überarbeitung des Postgesetzes eine Regelung, die vergünstigte Versandbedingungen auch für nicht werbende Massenbriefsendungen gemeinnütziger Organisationen, Vereine, politischer Parteien oder Kommunen zulässt?

Ob politischer Handlungsbedarf besteht, wird im Rahmen des laufenden Novelierungsverfahrens zur Änderung des Postgesetzes geprüft.

6. Wie viele Wahlbenachrichtigungen werden nach Kenntnis der Bundesregierung von deutschen Kommunen pro Jahr per Dialogpost versandt?

Nach einer Auswertung der Deutschen Post AG wurden über die letzten 10 Jahre (2010 bis 2019) im Durchschnitt 35 Millionen Wahlbenachrichtigungen pro Jahr als Dialogpost (ehemals „Infopost“) versandt.

7. Welche Kostensteigerung erwartet die Bundesregierung für deutsche Kommunen durch die Verteuerung des Versands von Wahlbenachrichtigungen?

Diese Frage kann nicht beantwortet werden. Die Antwort hängt von diversen Parametern ab (u. a. Art und Umfang der Nutzung alternativer Produkte der Deutschen Post AG und anderer Anbieter, einschließlich elektronischer Kommunikation).

8. Welche Mehrkosten werden jeweils gemeinnützigen Organisationen, Vereinen und politischen Parteien in Deutschland durch die geänderten Bedingungen für die „Dialogpost“ nach Kenntnis der Bundesregierung entstehen?

Auf die Antwort zu Frage 7 wird verwiesen.

9. Wie groß ist jeweils der Anteil gemeinnütziger Organisationen, Vereine und politischer Parteien am Gesamtaufkommen von Print-Mailings in Deutschland nach Kenntnis der Bundesregierung?

Der Anteil gemeinnütziger Organisationen, Vereine und politischer Parteien am Gesamtaufkommen für das Produkt Dialogpost (ehemals: Infopost) lag nach Angaben der Deutschen Post AG über die letzten 10 Jahre (2010-2019) bei insgesamt 12,2 Prozent. Im Einzelnen: Öffentlicher Sektor 2,1 Prozent; Gemeinnütziger Sektor (hierunter fallen u. a. politische Parteien) 7,3 Prozent; Spendenorganisationen 2,8 Prozent.

10. Wie groß ist der Anteil inhaltsgleicher Print-Mailings, die seit Januar 2020 nicht mehr als „Dialogpost“ versandt werden dürfen, am Gesamtaufkommen nach Kenntnis der Bundesregierung?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

11. Wie bewertet die Bundesregierung das Produkt „Sponsoring.Post“ der Österreichischen Post Aktiengesellschaft, welches gemeinnützigen Organisationen, Vereinen, Wahlwerbenden und politischen Parteien ermäßigte Versandtarife ermöglicht?

Unabhängig von einer Bewertung des Produktes der Österreichischen Post AG dürfte das in Deutschland geltende Postgesetz einer etwaigen Einführung eines Produktes mit einseitiger Entgeltprivilegierung durch die Deutsche Post AG als marktbeherrschendem Unternehmen weiterhin entgegen stehen, da dieses eine Diskriminierung anderer Sendungsinhalte darstellen würde. Es wäre dann zu prüfen, ob die Ungleichbehandlung bei gleichen Beförderungskosten sachlich gerechtfertigt werden könnte. Ausnahmen zur Privilegierung einzelner Versendergruppen sind im Postgesetz bislang nicht angelegt. Bei der Abwägung, ob eine solche Privilegierung zu rechtfertigen wäre, müsste nach dem Zielkatalog des Postgesetzes auch berücksichtigt werden, dass durch eine Bevorzugung bestimmter Versender die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Marktteilnehmer beeinträchtigt würden.

12. Hat die Bundesregierung die Einführung eines solchen „Gemeinnützigkeitsportos“ im Rahmen der Novellierung des Postgesetzes geprüft?

Wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Wenn nein, warum nicht?

Auf die Antwort zu Frage 5 wird verwiesen.