

LIEBER ERSTKLASSIGE VERSORGUNG ALS ZWEI-KLASSEN BRIEF

Stellungnahme zum Eckpunktepapier (Stand: 26.01.2023) des
Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz für eine Novelle des
Postgesetzes

10. März 2023

Impressum

Verbraucherzentrale
Nordrhein-Westfalen e.V.

Bereich Markt und Recht
Gruppe Verbraucherrecht

Mintropstraße 27 - 40215 Düsseldorf
verbraucherrecht@verbraucherzentrale.nrw

Verbraucherzentrale
Thüringen e.V.

Eugen-Richter-Straße 45 - 99085 Erfurt
info@vzth.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. EINLEITUNG	4
III. UNSERE POSITIONEN IM EINZELNEN	6
1. Universaldienst	6
2. Stärkung der Bundesnetzagentur	8
3. Interessen der Verbraucher:innen effektiv schützen	9
4. Nachhaltige Erbringung von Postdienstleistungen	11

I. ZUSAMMENFASSUNG

Die Stellungnahme kommentiert das Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz für eine Novelle des Postgesetzes vom 26.01.2023. Zusammenfassend sind aus Sicht der Verbraucherzentralen NRW e.V. und Thüringen e.V. insbesondere die folgenden Aspekte zu berücksichtigen:

- Eine **Anpassung der Regellaufzeiten** für Postsendungen auf zwei bis drei Tage ist unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten akzeptabel und ausreichend.
- Die Einführung eines **Zwei-Klassenbriefs**, durch den der einfache Brief zur Schneckenpost degradiert würde, um daneben gegen Aufpreis einen schnellen Brief einzuführen, ist abzulehnen.
- Der zu begrüßende **Ausbau digitaler Angebote** ist für den ländlichen Raum und vulnerable Gruppen verträglich zu gestalten. Postdienstleistungen müssen daneben weiterhin für Verbraucher:innen stationär zugänglich sein.
- Die **Bundesnetzagentur** ist mit wirksamen Befugnissen auszustatten, um gegenüber Anbietern innerhalb und außerhalb des Universaldienstes die Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen durchzusetzen.
- Das **Schlichtungsverfahren** vor der Bundesnetzagentur im Bereich Post- und Paketdienstleistungen muss als Schlichtungsverfahren für sämtliche Postsendungen ausgestaltet werden.
- Zur Stärkung der **Rechte von Empfänger:innen** sollte sichergestellt werden, dass diese - neben den Absender:innen - bei beschädigten, verspäteten oder verloren gegangenen Waren Ansprüche aus dem Frachtvertrag in eigenem Namen geltend machen können.
- Um die **nachhaltige Erbringung von Postdienstleistungen** zu fördern, sollten die Transportunternehmen zur gemeinsamen Abwicklung der „letzten Meile“ sowie zur gemeinsamen Nutzung bereits vorhandener Infrastrukturen, wie Paketboxen, verpflichtet werden. Die Einführung von Transparenzmaßnahmen zur Nachhaltigkeit ist so auszugestalten, dass Greenwashing wirksam verhindert wird.

II. EINLEITUNG

Der Versand von Paketen und Päckchen ist einer der am schnellsten wachsenden Dienstleistungszweige im Binnenmarkt der Europäischen Union. Begründet liegt dies insbesondere in den Entwicklungen des Onlinehandels, der sowohl durch die fortschreitende Digitalisierung als auch zuletzt durch die COVID19-Pandemie binnen kürzester Zeit noch einmal erheblich an Bedeutung gewonnen hat. Wenig überraschend verzeichneten Unternehmen, die in der Kurier-, Express- und Paketdienste-Branche (KEP) tätig sind, in den letzten Jahren enorme Zuwächse. Im Jahr 2021 wuchs das Volumen um 11,2 Prozent auf 4,15 Milliarden Sendungen.¹ Die Tendenz ist weiterhin steigend: Bis 2026 wird das Sendungsvolumen voraussichtlich auf rund 5,7 Milliarden Sendungen ansteigen.²

Spätestens durch die Einschränkungen zur Bekämpfung der COVID19-Pandemie, wie Lockdowns, Zugangs- und Kontaktbeschränkungen, ist es für viele Verbraucher:innen zur Normalität geworden, auch Waren des täglichen Bedarfs im Wege des Versandhandels zu erwerben. Dass immer mehr Güter ihren Empfänger auf dem Postweg erreichen, geht einher mit der steigenden Erwartung der Verbraucher:innen an funktionierende Transport- und Liefersysteme. Wer beispielsweise dringend benötigte Ware (wie Medikamente) bestellt, muss sich auf die angegebenen Lieferzeiten verlassen können, damit sie ihn rechtzeitig erreicht. Die Qualität und Quantität von Verbraucherbeschwerden über Paketdienstleistungsunternehmen, die die Verbraucherzentralen erreichen, lässt indes zahlreiche Missstände auf dem Paketmarkt erkennen.³ Sei es, dass gesetzliche Pflichten wie der Universaldienst nicht erfüllt werden, es bei der Vertragserfüllung hapert oder Verbraucher:innen durch kundenunfreundliche Abläufe bei der Beschwerdebearbeitung benachteiligt werden. Insbesondere in Zeiten erhöhten Sendungsaufkommens – wie der Vorweihnachtszeit – scheinen die Unternehmen Jahr für Jahr an ihre Leistungsgrenzen zu kommen. Die Kehrseite des schnellen Wachstums des Paketsektors bekommen insbesondere die Verbraucher:innen als Kund:innen der Paketdienstleister zu spüren.⁴ Verbraucher:innen müssen daher in diesem florierenden Markt vor Übervorteilung und kundenunfreundlichem Verhalten der Anbieter bei der Vertragsdurchführung geschützt werden.

Dem gegenüber sinken die Sendungsvolumina auf dem Briefmarkt beständig. Die Deutsche Post AG (DPAG) befördert immer weniger Briefe; im Jahr 2021 ca. 14,2 Milliarden. 2019 lag die Zahl mit ca. 15,9 Milliarden beförderten Briefen noch deutlich höher.⁵ Tendenz: Weiter sinkend.

¹ Studie „KEP-Studie 2022 - Analyse des Marktes in Deutschland“ (BIEK = Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste e.V.), Köln Juli 2022, <https://www.biek.de/download.html?getFile=3041>, S. 11.

² ebenda, S. 13

³ Von Oktober 2015 bis September 2019 haben die Verbraucherzentralen NRW und Thüringen über die Beschwerdeplattformen Paket-Ärger.de und Post-Ärger.de über 51.000 Verbraucherbeschwerden zu Paketdienstleistungen erreicht.

⁴ Von Oktober 2017 bis August 2019 haben die Verbraucherzentralen NRW und Thüringen über die Beschwerdeplattform Post-Ärger.de über 10.000 Beschwerden zu Briefdienstleistungen verzeichnet. Zudem liegen die Beschwerdezahlen bei der Bundesnetzagentur auf konstant hohem Niveau: In 2021 gingen über 15.000 Beschwerden ein, 35% davon bezogen sich auf Briefe (Jahresbericht 2021 der BNetzA, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Jahresberichte/JB2021.pdf?__blob=publicationFile&v=5)

⁵ Anzahl der beförderten Briefe durch die Deutsche Post von 2016 bis 2021 (in Millionen Stück), Quelle: Statista <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/38996/umfrage/anzahl-der-befoerderten-briefe-durch-die-deutsche-post/>

Ein Grund hierfür ist die Verschiebung der Kommunikationsgewohnheiten auf digitale Kanäle wie E-Mail und Messenger-Dienste. Zudem wird die verbindliche Kommunikation mit Anbietern für Verbraucher:innen über Online-Kundenportale oder die Nutzung des im Juli 2022 für Dauerschuldverhältnisse eingeführten Kündigungsbuttons leichter, weshalb sie für derartige Anliegen seltener zum Brief greifen müssen. Dennoch bleibt der Brief für verbindliche Erklärungen von Verbraucher:innen grundsätzlich ein wichtiges Instrument. Dem entsprechend ist mit Blick auf beide Sektoren (Paket und Brief) aus Verbrauchersicht unverzichtbar, dass ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Angebot zur Inanspruchnahme von Postdienstleistungen besteht. Trotz voranschreitender Digitalisierung gilt es, dies auch für Angebote stationär aufrecht zu erhalten, insbesondere im ländlichen Raum sowie zum Schutz vulnerabler Verbrauchergruppen.

Bei alledem ist es angesichts der zu erreichenden Ziele zur Verringerung des CO₂-Ausstoßes und Abschwächung des drohenden Klimawandels unausweichlich, erhebliche Anstrengungen zu unternehmen und sämtliche Prozesse des Postversandes auf Potentiale zur Einsparung von Emissionen abzuklopfen.

Seit Inkrafttreten am 1. Januar 1998 legt das Postgesetz den rechtlichen Rahmen für die Erbringung von Postdienstleistungen fest. Durch Regulierung im Bereich des Postwesens sollten der Wettbewerb gefördert und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen gewährleistet werden.⁶ In den vergangenen 25 Jahren haben sich, insbesondere beeinflusst durch den digitalen Fortschritt, die Kommunikations- und Konsumgewohnheiten verändert. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklungen des Paket- und Briefmarktes sowie die von Verbraucher:innen an die entsprechenden Dienstleistungen geknüpften Erwartungen. Eine Novellierung des Postgesetzes ist daher notwendig und überfällig, um mit den Veränderungen Schritt zu halten. Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung für die 20. Legislaturperiode ist vereinbart, das Postgesetz zu novellieren und dabei sozial-ökologische Standards weiterzuentwickeln sowie den fairen Wettbewerb zu stärken.⁷

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat am 26.01.2023 Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes veröffentlicht, die im weiteren Prozess als Grundlage für die Diskussion und die Erarbeitung eines Entwurfs für ein neues Postgesetz bilden sollen.⁸ Die wesentlichen Ziele der Novellierung des Postgesetzes sind, den Universaldienst zu modernisieren, den digitalen Fortschritt im Postwesen weiter voranzubringen und den Wettbewerb zu stärken. Dabei soll der Postsektor sozial-ökologisch und digital modernisiert und transformiert werden, z.B. mittels Anreizen für eine nachhaltigere Brief- und Paketlogistik. Auch der Ausbau digitaler Lösungen soll dies unterstützen.

Diese Ziele befürworten die Verbraucherzentralen NRW und Thüringen grundsätzlich. Denn ein fairer, funktionsfähiger Wettbewerb liegt auch im Interesse der Verbraucher:innen. Zu einzelnen im Eckpunktepapier geäußerten Regelungsvorhaben nehmen wir im Folgenden Stellung, um die aus Verbrauchersicht wichtigsten Aspekte für eine Novellierung des Postgesetzes zu adressieren.

⁶ Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Postgesetzes (PostG) BT-Drs. 13/7774 vom 30.05.1997, S. 2.

⁷ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, „Mehr Fortschritt wagen“, Seite 32, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800> .

⁸ BMWK, Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes, 26.01.2023, abrufbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/novelle-des-postgesetzes-20230126.pdf?__blob=publicationFile&v=4 .

III. UNSERE POSITIONEN IM EINZELNEN

1. UNIVERSALDIENST

Laut Eckpunktepapier beabsichtigt das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz derzeit „starre Universaldienstvorgaben“ durch flexiblere Vorgaben zu ersetzen, um den Bedürfnissen einer dynamischen und mobilen Gesellschaft gerecht zu werden.⁹

Konkret sollen beispielsweise die aktuellen Laufzeitvorgaben für Postdienstleistungen angepasst werden. Derzeit müssen im Jahresdurchschnitt 80 Prozent der Briefsendungen am auf die Einlieferung folgenden Werktag zugestellt werden, 95 Prozent bis zum darauf folgenden Tag (§ 2 Nr. 3 Post-Universaldienstleistungsverordnung). Diese Regelung sei kaum aussagekräftig und hilfreich, da sie keine verbindliche Zustellung beinhaltet. Zudem könnten längere Laufzeiten eine nachhaltigere Erbringung des Universaldienstes ermöglichen.

Verlängerung der Regellaufzeiten für Briefsendungen um einen Tag ist ausreichend

Die Regellaufzeiten sämtlicher unter den Universaldienst fallender Briefsendungen unter Berücksichtigung einer umweltschonenden und nachhaltigen Erbringung von Postdienstleistungen zu überdenken, findet die grundsätzliche Unterstützung der Verbraucherzentralen Nordrhein-Westfalen und Thüringen. Angesichts der im Zuge der Digitalisierung abnehmenden Bedeutung von Briefsendungen und der zugleich dringenden Notwendigkeit, Nachhaltigkeitspotentiale bei deren Beförderung zu nutzen, ist es nicht zwingend erforderlich an den derzeitigen Fristen festzuhalten.

Aus Sicht der Verbraucherzentralen erscheint eine Verlängerung der Regellaufzeit von einem bis zwei Tag(en) auf zwei bis drei Tage ab Einlieferung sinnvoll und ausreichend, um auf Anbieterseite hinreichend Raum für nachhaltigere Prozesse zu schaffen. Mit diesem zusätzlichen Tag für die Erbringung der Postsendungen im Universaldienst sollte es möglich sein, die Beförderung auf nachhaltigere Optionen zu verlagern, beispielsweise vom Flugzeug auf die Schiene.

Allerdings würde das im Eckpunktepapier avisierte Ziel, eine aussagekräftige und hilfreiche Regelung zu schaffen und die bei der Briefsendung bestehende Verbrauchererwartung nach Verlässlichkeit und Verbindlichkeit der Zustellung, durch eine reine Verlängerung der Regellaufzeiten nicht erreicht. Denn die Regellaufzeit bedeutet im Umkehrschluss, dass bis zu fünf Prozent der Sendungen im Universaldienst erst am vierten Tag oder noch später ankommen dürfen. Handelt es sich hierbei um rechtserhebliche Erklärungen, wie Kündigungen, kann dies für Verbraucher:innen durchaus erhebliche Auswirkungen haben. Die moderate Verlängerung der Regellaufzeit um einen Tag sollte daher mit einer Verpflichtung der Anbieter auf eine höhere Verbindlichkeit einhergehen, dass sämtliche Briefe am dritten Werktag auch tatsächlich zugestellt werden. Durch diese kombinierte Verpflichtung bliebe der Brief ein alltagstaugliches Vehikel, um fristgebundene Schreiben wie zum Beispiel die Kündigung von Dauerschuldverhältnissen zu versenden.

⁹ Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes, 26.01.2023, BMWK, S. 3.

In jedem Fall erfordert eine Verlängerung der Regellaufzeiten die Anpassung gesetzlicher Zustellfiktionen, weil entsprechend der bisherigen Erfahrungen davon ausgegangen werden darf, dass es immer wieder Ausrutscher geben wird, die zu einer Überschreitung der Regellaufzeit führen. Beispielsweise im Verwaltungsverfahrensgesetz, der Abgabenordnung oder dem Sozialgesetzbuch X ist geregelt, dass ein Verwaltungsakt am dritten Tage nach der Aufgabe zur Post als bekanntgegeben gilt. Dies ließe sich mit einer Verlängerung der bisherigen Regellaufzeit von ein bis zwei Tagen nicht vereinbaren und würde zu einer erheblichen rechtlichen Benachteiligung von Verbraucher:innen sowie einer Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten führen. Eine Erweiterung der oben genannten Fristen ist daher von Anfang an mitzudenken und in den betroffenen Gesetzen umzusetzen.

Keine Einführung eines Zwei-Klassenbriefs

Über die moderate Verlängerung der Regellaufzeit auf zwei bis drei Tage hinaus, bedarf es aus Verbrauchersicht keiner weiteren neuen Produkte, um Postsendungen im Wege des Universaldienstes aufgeben zu können. Insbesondere lehnen die Verbraucherzentralen die Einführung eines „Zwei-Klassenbriefes“ ab. Ein solcher wurde zuletzt von Anbietern und der Bundesregierung ins Gespräch gebracht und sieht vor, dass es zukünftig einen langsamen Standardbrief und – gegen Aufpreis – einen schnellen Brief geben könnte.¹⁰ Für ein solches Angebot bliebe nur dann Raum, wenn die Laufzeiten des Standardbriefs erheblich erhöht würden, was, wie soeben beschrieben, nicht im Interesse der Verbraucher:innen läge. Eine nicht bedarfsgerechte Verlängerung der Regellaufzeiten des Standardbriefs, um daneben einen Markt für einen schnelleren Brief zu schaffen, würde letztlich nichts anderes darstellen als eine Preiserhöhung durch die Hintertür. Zugleich würde der Standardbrief, ein wesentlicher Teil des postalischen Universaldienstes, zur Schneckenpost degradiert.

Digitalisierung für ländlichen Raum und vulnerable Gruppen verträglich gestalten

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz stellt im Eckpunktepapier fest, dass die fortschreitende Digitalisierung es erforderlich mache, den postalischen Universaldienst an die heutigen Bedürfnisse der Nutzer:innen anzupassen. Dabei seien die besonderen Bedürfnisse des ländlichen Raums und der demographische Wandel zu berücksichtigen.¹¹

Die Verbraucherzentralen NRW und Thüringen sprechen sich für eine Weiterentwicklung digitaler Angebote mit Augenmaß aus. Zwar könnte der gesamte Prozess des Postversands von der Frankierung über die Einlieferung bis zur Zustellung über automatisierte Stationen digital und ohne Personenkontakt abgewickelt werden. Dass man dabei nicht an Öffnungszeiten gebunden ist, ist für viele Verbraucher:innen zweifelsfrei ein positiver Aspekt. Dazu kommt die Möglichkeit, den Status auf dem Weg befindlicher Sendungen jederzeit digital tracken und den Ort der Zustellung bei Bedarf auf die aktuellen Bedürfnisse anpassen zu können.

Es gilt jedoch zu beachten, dass aus verschiedensten Gründen nicht alle Verbraucher:innen ausschließlich digitale Optionen nutzen oder nutzen können. Die Ausweitung der Digitalisierung darf insbesondere nicht dazu führen, dass einzelne Bevölkerungsgruppen von Angeboten ausgeschlossen werden, weil beispielsweise in ländlichen Regionen die technischen Voraussetzungen für eine mögliche Teilnahme nicht in

¹⁰ <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/post-zwei-klassen-zustellung-briefe-101.html>.

¹¹ Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes, 26.01.2023, BMWK, S. 2.

ausreichendem Maße gegeben sind, oder sie mit dem Fortschritt der digitalen Welt nicht Schritt halten können bzw. wollen. Gerade weniger digital affine oder nicht mit der nötigen Hardware ausgestattete Verbraucher:innen sind mit technischen Lösungen schnell überfordert.

Ein Beispiel: War die Packstation der DHL stets mit einem QR-Code-Scanner und Eingabefeld ausgestattet, haben neuere Modellreihen diese Ausstattung nicht mehr. Für die Abholung einer Sendung ist in diesen Fällen neben einem Bluetooth-fähigen Handy zudem die App des Anbieters notwendig. Nur mit dieser und dem Benachrichtigungscode kann eine Sendung entnommen werden. Dies führt bei Sendungen, die persönlich zugestellt werden sollten, aber zu einer Packstation umgeleitet wurden, zu erheblichen Schwierigkeiten sowohl bei Personen, die schlicht nicht über die nötige Hardware oder das technische Verständnis verfügen als auch bei denjenigen, die die Dienste zum Beispiel wegen Datenschutz- oder Sicherheitsbedenken bewusst nicht nutzen möchten. Postdienstleistungen müssen deshalb weiterhin für Verbraucher:innen stationär und ohne eigene digitale Komponente zugänglich sein und dürfen nicht ersatzlos zugunsten digitaler Alternativen ersetzt werden. Ein zunehmend ausgedünntes Filialnetz gerade im ländlichen Raum führt bereits heute zu Problemen vor Ort.¹²

Ein besonderes Problem für die Postdienstleister dürften besonders abgelegene Ortschaften und einzelne Höfe fernab der größeren Städte darstellen. Für diese ist eine regelmäßige Belieferung eine besondere Herausforderung und für die Unternehmen wohl nur in den seltensten Fällen rentabel. Dennoch haben auch diese Verbraucher:innen ein Recht auf Belieferung und Zustellung. Dass viele Angebote im ländlichen Raum unrentabel und defizitär sein mögen, darf für den Universaldienst nicht zur Folge haben, dass gewisse Bevölkerungsgruppen faktisch von diesem ausgeschlossen werden oder dessen Nutzung für sie mit unzumutbarem Mehraufwand verbunden ist.

2. STÄRKUNG DER BUNDESNETZAGENTUR

Im Eckpunktepapier schlägt das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz vor, die Bundesnetzagentur mit stärkeren Befugnissen auszustatten.¹³ So sollen beispielsweise einheitliche Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten für die Behörde geschaffen werden, um bei Gesetzverstößen gegenüber allen Dienstleistern eingreifen zu können. Daneben soll sie stärkere Befugnisse zur Durchsetzung der Universaldienstvorgaben erhalten. Regelmäßige Qualitätsprüfungen und wirksame Abhilfebefugnisse im Falle von – auch temporären oder lokalen – Unterversorgungen sollen mit regelmäßigen Berichtspflichten von Universaldienst Anbietern kombiniert werden. Werden die gesetzlichen Vorgaben schwerwiegend, wiederholt oder anhaltend unterschritten, müsse die Bundesnetzagentur wirksame Sanktionen verhängen können.

Das Vorhaben, die Bundesnetzagentur mit wirksamen Sanktionsbefugnissen auszustatten, um gegenüber Anbietern innerhalb und außerhalb des Universaldienstes die Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen durchzusetzen, unterstützen die Verbraucherzentralen NRW und Thüringen ausdrücklich.

In Beschwerden gegenüber den Verbraucherzentralen bemängeln Verbraucher:innen beispielsweise seit Jahren Probleme bei der Zustellung von Paketen und Briefen. Wird

¹² <https://www.zdf.de/nachrichten/wirtschaft/post-filliale-land-bundesnetzagentur-100.html>

¹³ Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes, 26.01.2023, BMWK, S. 2.

ein Paket einfach im Hausflur oder an einem anderen Ort abgelegt, ohne dass die Empfänger:innen dem zugestimmt haben, so liegt keine ordnungsgemäße Zustellung vor. Unmittelbar an die Anbieter gerichtete Beschwerden führen häufig zu keiner Verbesserung. Die Anzahl der Beschwerden, die bei den Verbraucherzentralen und der Bundesnetzagentur eingehen, lässt den Schluss zu, dass es sich hier um strukturelle Mängel handelt. Hier sollte die Bundesnetzagentur gestärkt werden, um mittels Kontroll- und Sanktionsbefugnissen nachsteuern zu können.

Der Bundesnetzagentur stehen aus unserer Sicht bisher keine ausreichend wirksamen Mechanismen zur Verfügung, um Verstöße gegen die Universaldienstverpflichtungen und das Postgesetz hinreichend zu sanktionieren. § 49 PostG sieht nur die Verhängung von Bußgeldern in bestimmten Fällen vor. Die Verbraucherzentralen NRW und Thüringen halten zur Sicherstellung der Universaldienstverpflichtung eine entsprechende Übertragung der im Telekommunikationsmarkt geregelten Befugnisse der Bundesnetzagentur auch auf den Postmarkt für denkbar. Insbesondere fehlt derzeit die Befugnis gegenüber Anbietern anzuordnen, möglichen Verstößen abzuwehren und diese Anordnung gegebenenfalls durch die Festsetzung von Zwangsgeldern durchzusetzen, wie dies zum Beispiel in § 202 Telekommunikationsgesetz (TKG) vorgesehen ist. Auch fehlt die Möglichkeit, ein Ermittlungsverfahren oder eine Beschlagnahme wie beispielsweise in §§ 205, 206 TKG vorgesehen, im Postsektor durchzuführen.

Im Vergleich zum Bereich Telekommunikation ist die Bundesnetzagentur im Bereich der Postdienstleistungen daher nach Ansicht der Verbraucherzentralen NRW und Thüringen nur unzureichend mit Handlungsmöglichkeiten zur Durchsetzung des grundrechtlich (vgl. Art. 87f. GG) verankerten Dienstleistungsniveaus ausgestattet. Dies sollte im Rahmen einer Novellierung des Postgesetzes geändert werden.

3. INTERESSEN DER VERBRAUCHER:INNEN EFFEKTIV SCHÜTZEN

Dem Eckpunktepapier ist weiter zu entnehmen, dass die Interessen der Nutzer:innen auch außerhalb der Universaldienstleistungen stärker in den Blick genommen werden sollen. Dabei gelte es, postalisches Massengeschäft, berechnete Kundeninteressen und eine nachhaltige Leistungserbringung miteinander in Einklang zu bringen.¹⁴

Schlichtung

Mit Blick auf das postalische Schlichtungsverfahren werden im Eckpunktepapier die Entwicklungen der Schlichtungszahlen nach Einführung der Teilnahmeverpflichtung bei Antragsstellung durch Verbraucher:innen für Postdienstleister im Jahr 2021 beschrieben. Dies habe zu einer Verdopplung der Schlichtungsverfahren im Jahr 2021 (3.752 Anträge) gegenüber 2020 (1.861 Anträge) geführt. Da dies zeige, dass Verbraucher:innen ihre berechtigten Interessen wahrnehmen, wenn ihnen entsprechende Möglichkeiten eröffnet werden, soll der „eingeschlagene Kurs“ fortgesetzt werden.¹⁵ Dieses Vorhaben unterstützen wir.

¹⁴ Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes, 26.01.2023, BMWK, S. 3.

¹⁵ Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes, 26.01.2023, BMWK, S. 3.

Mit dem vorgelegten Bericht der Schlichtungsstelle Post für das Jahr 2022¹⁶ wird erneut deutlich, dass dieses Angebot ein für Verbraucher:innen als Nutzer:innen von Postdienstleistungen notwendiges und sinnvolles Instrument ist, das aber weiter gestärkt werden muss. Auch wenn in 2022 mit 3.180 die Zahl der Schlichtungsanträge gegenüber dem Vorjahr (3.752) gesunken ist, zeigt sich aus unserer Sicht, dass die Einführung der Teilnahmeverpflichtung (§ 18a Abs. 2 Satz 2 PostG) ein richtiger Schritt war, um Verbraucher:innen zur Einleitung eines Verfahrens zu ermutigen. Für Verbraucher:innen ist die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens vor einer unabhängigen Stelle wie der Bundesnetzagentur eine kostengünstige Alternative zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung mit ungewissem Ausgang. Dies gilt insbesondere angesichts der geringen Streitwerte – in der Regel sind Pakete zwischen 500 und 750 Euro abgesichert – und der für Verbraucher:innen oftmals schwer nachvollziehbaren Beweis- und Darlegungsregeln im Handelsgesetzbuch (§§ 438, 439 HGB).

Zugleich ist zu konstatieren, dass die Zahl der Schlichtungsanträge eher niedrig ausfällt.¹⁷ Dies lässt, ebenso wie die Ablehnung von 39 Prozent (1.247) der eingegangenen Anträge, erkennen, dass einerseits die Schlichtung bei Verbraucher:innen weitestgehend unbekannt ist und andererseits die Verbraucher:innen nicht hinreichend über die schlichtungsfähigen Sachverhalte informiert sind. Daher sollte die Schlichtung durch Öffentlichkeitsarbeit der Bundesnetzagentur präsenter dargestellt werden und darüber hinaus der sachliche Anwendungsbereich der Schlichtung erweitert werden. Es ist beispielsweise nicht nachvollziehbar, warum ein Schlichtungsantrag nur dann zulässig ist, wenn zwischen Absender und Postdienstleister keine „Sonderbedingungen“ vereinbart wurden (§ 18a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PostG). Für Verbraucher:innen ist es häufig nicht ersichtlich, ob der Brief- oder Paketbeförderung Sonderkonditionen zugrunde liegen. Im Übrigen macht es im Hinblick auf etwaige Leistungsstörungen für Verbraucher:innen keinen Unterschied, ob der Mangel bei einem Standardprodukt auftritt oder ob Sonderbedingungen vereinbart wurden.

Stärkung von Empfängerrechten

Laut dem Eckpunktepapier sollen den Nutzer:innen zukünftig einfache und transparente Verfahren offenstehen, um Beschwerden und Streitfälle angemessen und zügig zu regeln. Dabei gelte es sowohl die Absender:innen als auch die Empfänger:innen von Postdienstleistungen in den Blick zu nehmen.¹⁸

Wir unterstützen dieses Vorhaben ausdrücklich und regen an, über Änderungen im Postgesetz hinaus die Stärkung von Empfängerrechten im Handelsgesetzbuch zu berücksichtigen. Bei Problemen mit der Abwicklung eines Frachtvertrags treten als zusätzliches Ärgernis für betroffene Verbraucher:innen häufig Schwierigkeiten mit dem Kundenservice bei der Reklamationsbearbeitung hinzu. In den bei den Verbraucherzentralen NRW und Thüringen eingehenden Beschwerden zeigt sich immer wieder, dass Briefe oder E-Mails zu Reklamationen gar nicht oder nur mit unbefriedigenden Textbausteinen beantwortet werden. Empfänger:innen werden bei Nachforschungsaufträgen in der Regel darauf verwiesen, dass der Versender als Vertragspartner sich an

¹⁶ Tätigkeitsbericht Schlichtungsstelle Post 2022, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Taetigkeitsberichte/2023/SchlichtungPost2022.pdf?__blob=publicationFile&v=4

¹⁷ BNetzA, Pressemitteilung vom 10.02.2023, abrufbar unter https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Presse/Pressemitteilungen/2023/20230210_BeschwerdezahlenPost.pdf;jsessionid=817C7289D746D44D8F6AF5D6F3E22457?__blob=publicationFile&v=3

¹⁸ Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes, 26.01.2023, BMWK, S. 4.

den Paketdienstleister wenden müsse. In Einzelfällen wird laut Verbraucherbeschwerden gar die Vorlage von Abtretungsurkunden gefordert.

Der Weltpostvertrag regelt in Art. 30 Abs. 2 ausdrücklich, dass Nachforschungsaufträge „vom Absender oder vom Empfänger“ gemeldet werden können. Diese Regelung greift im deutschen Recht § 421 Abs. 1 S. 2 HGB auf, wonach der Empfänger grundsätzlich Ansprüche aus dem Frachtvertrag in eigenem Namen geltend machen kann, wenn die Ware beschädigt wurde, verspätet abgeliefert wurde oder verloren gegangen ist. Nach unseren Erfahrungen versuchen Anbieter dennoch regelmäßig, die Vorschrift des § 421 Abs. 1 S. 2 HGB zu umgehen.

Der Marktführer DHL schreibt in seinen FAQ zum Thema Nachforschung unter „Wie lange dauert der Versand meines Pakets?“: „[...] Wenn sich der Status Ihrer Sendung seit mehr als 5 Werktagen nicht mehr geändert hat, kann der Absender eine Nachforschung beauftragen.“¹⁹ Auch andere Paketdienstleister versuchen - dies zeigen Beschwerden bei den Verbraucherzentralen - bei telefonischer Kontaktaufnahme der Empfänger:innen die Nachforschung abzulehnen, falls nicht der Versender den Antrag stellt.

Besteht die Möglichkeit, dass die versendete Ware mithilfe einer Nachforschung ausfindig gemacht und zugestellt werden kann, muss nach Ansicht der Verbraucherzentralen sichergestellt sein, dass Empfänger:innen die ihnen gemäß § 421 Abs. 1 S. 2 HGB eingeräumten Rechte auch ausüben können. Um auszuschließen, dass die Regelung von Anbietern umgangen wird, sollte § 421 HGB bei Vorliegen eines Verbrauchervertrags (§ 310 Abs. 3 BGB) ausdrücklich zu zwingendem Recht erklärt werden.

4. NACHHALTIGE ERBRINGUNG VON POSTDIENSTLEISTUNGEN

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz will prüfen, ob Anreize für Nutzer:innen geschaffen werden können, nachhaltigere Zustellalternativen in Anspruch zu nehmen. In diesem Zusammenhang könnten auch kooperative Lösungen auf der „letzten Meile“ zur Entlastung der Innenstädte und damit zu einem nachhaltigeren Postsektor beitragen.²⁰

Gemeinsame Abwicklung der letzten Meile

Aus Sicht der Verbraucherzentralen NRW und Thüringen ist dieser Ansatz begrüßenswert. Die letzte Meile bietet unseres Erachtens erhebliche Potentiale, um eine nachhaltigere Erbringung von Postdienstleistungen zu erreichen.

Bei der Beförderung von Päckchen und Paketen könnte die „letzte Meile“ von einem Dienstleister für alle Transportunternehmen abgewickelt werden. Hierdurch könnten Lieferrouen optimiert und Synergieeffekte geschaffen und auch die Zustellung in wenig bevölkerten ländlichen Gebieten organisiert werden. Damit ergeben sich nicht nur finanzielle Einsparoptionen. Durch die gemeinsame Ablieferung aller Paketsendungen durch einen Anbieter könnte auch der CO₂-Ausstoß verringert werden. Die Vorteile, die für Empfänger:innen, Anbieter, Umwelt und Straßenverkehr entstehen, wenn nicht mehr jedes Unternehmen die Zustellung seiner Sendungen gesondert durchführen würde, sondern dies aus einer Hand erfolgte, liegen auf der Hand.

¹⁹ <https://www.dhl.de/de/privatkunden/hilfe-kundenservice/sendungsverfolgung/probleme-loesungen.html>

²⁰ Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes, 26.01.2023, BMWK, S. 4.

Die Verbraucherzentralen NRW und Thüringen sind der Ansicht, dass eine gemeinsame Zustellungsabwicklung auf der „letzten Meile“ in das Postgesetz aufgenommen werden muss, um Anbieter zur Entwicklung von nachhaltigen Lösungen anzuhalten. Denn aufgrund des Wettbewerbs auf dem Paketmarkt besteht derzeit kein hinreichender Anreiz für die Unternehmen, eine gemeinsame Lösung für die nachhaltige Ausgestaltung der letzten Meile zu finden.²¹ Um entsprechende Anreize zu schaffen, könnte eine Regulierung von Zugangsverpflichtungen gegen Entgelt in Anlehnung an die Regelungen im Telekommunikationsgesetz eingeführt werden.

Öffnung von Abliefersystemen für alle Anbieter

Können Päckchen oder Pakete nicht unmittelbar an Verbraucher:innen zugestellt werden, müssen diese Sendungen im nächsten Schritt abgeholt werden. Dies ist derzeit entweder in Filialen der Anbieter, selbständigen Shops oder Abholstationen möglich. In der Regel sind diese Abholstellen jedoch einem einzigen Anbieter vorbehalten. So bietet die DHL neben dem Filialnetz der DPAG auch die Packstation²² als Abholoption an. Diese kann jedoch nicht von anderen Paketdiensten genutzt werden. Gleiches gilt für die Amazon-Locker²³, über die ausschließlich Amazon-Pakete abgeholt und zurückgegeben werden können.

Dass andere Optionen denkbar sind, zeigt das Projekt „Hamburg-Box“. In 2020 wurde ein Pilotprojekt gestartet, um die Akzeptanz einer lieferdienstübergreifenden Paketstation zu testen. Diese Paketstationen an verschiedenen Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in Hamburg sollen eine effiziente und umweltschonende Bündelung von Paketzustellungen ermöglichen und so zu einer Einsparung des CO₂-Ausstoßes führen. Durch die Platzierung an Bahnhaltstellen sollen unter anderem zusätzliche private Fahrten zu einer Abholstation für Nutzer:innen des ÖPNV überflüssig werden.²⁴ Die Hamburg Boxen stehen derzeit an rund 20 Bahnhöfen.

Nach Ansicht der Verbraucherzentralen NRW und Thüringen sollte es Abholstationen oder Abholshops geben, an den Kund:innen anbieterübergreifend ihre Pakete, Päckchen und Warensendungen abholen können. Eine entsprechende Regelung ist gesetzlich zu fixieren, da nicht alle Wettbewerber bestehende Infrastrukturen freiwillig öffnen werden. So beteiligten sich an dem Projekt der Hamburg-Box insgesamt 14 Logistikdienstleister, unter anderem sind DPD, Hermes und GLS. Die DHL, als größter Dienstleister im Paketsegment, fehlte.

²¹ So auch die Kernaussage der DPAG in der Stellungnahme der Deutsche Post AG zum Themenpapier des BMWK zur Novelle des Postgesetzes vom 14.07.2022, S. 12, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-Novelle-PostG/dpag_2022.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

²² <https://www.dhl.de/de/privatkunden/pakete-empfangen/an-einem-abholort-empfangen/packstation/empfangen-packstation.html>

²³ <https://www.amazon.de/gp/help/customer/display.html?nodeId=GXCWH4CXLKJD8Z52>

²⁴ Insgesamt 14 Lieferpartner beteiligen sich an der Hamburger Box., <https://www.hamburg.de/bus-bahn/13676748/hamburger-box/>.

CO₂-Kennzeichnungspflicht für Pakete

Im Eckpunktepapier führt das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz aus, dass hinsichtlich des CO₂-Fußabdrucks "Transparenz und Vergleichbarkeit für die Nutzer:innen und Nutzer" geschaffen werden solle.²⁵ Von Seiten der DPAG wird die Forderung nach einer CO₂-Kennzeichnungspflicht für Pakete aufgeworfen.²⁶ Danach sollen Anbieter - ähnlich wie beim Nährwert Nutri-Score, bei dem Angaben zu Zucker, Fett und Salz ausgewertet und in einer Skala von A bis E eingestuft werden - Angaben zum CO₂-Ausstoß bei Paketen machen.

Dem stehen die Verbraucherzentralen NRW und Thüringen kritisch gegenüber. Denn hierbei kommt es maßgeblich auf die tatsächliche Ausgestaltung an. Wird ein guter CO₂-Score lediglich durch den Kauf von Minderungszertifikate erreicht, setzt dies falsche Anreize. Zwar ist der Zertifikatekauf für Unternehmen leicht umsetzbar und die Aussage "klimaneutral" eignet sich gut, um die eigenen Produkte als nachhaltig darzustellen. Viel wichtiger für den globalen Klimaschutz ist jedoch, dass Unternehmen den CO₂-Ausstoß in den eigenen Betriebsabläufen und beim Bezug von Rohstoffen vermeiden und reduzieren. Das ist aber meist sehr viel mühsamer, kostspieliger und im Marketing schlechter darstellbar. Somit gibt der CO₂-Zertifikatehandel den Unternehmen Anreize, ganz oder größtenteils auf CO₂-Ausgleich zu setzen und die mühsame, aber deutlich wichtigere Reduktion von eigenem CO₂-Ausstoß zu vernachlässigen. Auf Seiten der Verbraucher:innen kann ein "klimaneutral"-Versprechen oder ein guter CO₂-Score dazu führen, dass der Konsum klimaschädlicher Produkte fortgesetzt wird – in vollem Vertrauen darauf, dass die Produkte keinen Schaden anrichten. Denn Verbraucher:innen wissen häufig nicht, wie der Begriff „klimaneutral“ tatsächlich einzuordnen ist.²⁷

Es ist daher äußerst fragwürdig, ob ein CO₂-Ausgleich überhaupt einen Beitrag zum Klimaschutz leistet. Vielmehr besteht die Gefahr, dass die Möglichkeit zur Kompensation ablenkt von der konsequenten und dringend nötigen Vermeidung und Reduktion von Treibhausgasen in den Industrieländern. Sollten Regelungen zur Schaffung von Transparenz hinsichtlich des CO₂-Fußabdrucks eingeführt werden, ist sicherzustellen, dass diese kein Greenwashing begünstigen und regelmäßige Prüfungen durchzuführen sind, ob diese eingehalten werden.

²⁵ Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes, 26.01.2023, BMWK, S. 2.

²⁶ <https://www.stern.de/wirtschaft/news/nachhaltigkeit--co2-label-fuer-pakete--post-fordert-kennzeichnungspflicht-33257802.html>

²⁷ <https://www.verbraucherzentrale.nrw/pressemitteilungen/presse-nrw/klimaneutrale-produkte-89-prozent-fuer-klare-regeln-und-geprueftes-siegel-77472>.