

STELLUNGNAHME

ZUM ENTWURF EINES GESETZES ZUR MODERNISIERUNG DES POSTRECHTS

6. Dezember 2023

Impressum

*Verbraucherzentrale
Nordrhein-Westfalen e.V*

*Bereich Markt und Recht
Gruppe Verbraucherrecht*

*Mintropstraße 27 - 40215 Düsseldorf
verbraucherrecht@verbraucherzentrale.nrw*

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. UNSERE POSITIONEN IM EINZELNEN	4
1. Verlängerung der Regellaufzeiten für Briefsendungen auf einen Tag beschränken ..	4
2. Schlichtung durch die Bundesnetzagentur	4
3. Zustellung von Briefsendungen, § 13.....	5
4. Universaldienst	6
5. Unbestimmte Rechtsbegriffe oder Normen	6
6. Stärkung von Empfängerrechten	8

I. ZUSAMMENFASSUNG

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Postrechts Stellung nehmen zu können. Zusammenfassend sind aus Sicht der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen in Ergänzung der Stellungnahme¹ zum Eckpunktetpapier vom 10.03.2023 insbesondere folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Die **Anpassung der Regellaufzeiten** für Postsendungen im Rahmen des Universaldienstes sollte auf zwei bis drei Tage beschränkt werden.
- Das **Schlichtungsverfahren** vor der Bundesnetzagentur im Bereich Post- und Paketdienstleistungen sollte als Schlichtungsverfahren für sämtliche Postsendungen ausgestaltet werden.
- **Keine Ersatzzustellung** von Briefsendungen ohne entsprechende Zustimmung durch Empfänger:innen.
- Es ist notwendig, **Bücher und Warensendungen** als paketähnliche Sendungen zu qualifizieren, da dies der tatsächlichen und überwiegenden Nutzung entspricht.
- Um die **nachhaltige Erbringung von Postdienstleistungen** zu fördern, sollten die Transportunternehmen zur gemeinsamen Abwicklung der letzten Meile sowie zur gemeinsamen Nutzung bereits vorhandener Infrastruktur, wie Paketboxen, verpflichtet werden.
- Unbestimmte Rechtsbegriffe sollten soweit wie möglich konkretisiert und präzisiert werden, um drohende Benachteiligung von Verbraucher:innen von vornherein zu vermeiden, z.B. **Einschreibsendungen**.
- 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.

¹ Stellungnahme zum Eckpunktetpapier (Stand: 26.01.2023) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz für eine Novelle des Postgesetzes vom 10.03.2023, abrufbar unter: <https://www.verbraucherzentrale.nrw/node/82279>

II. UNSERE POSITIONEN IM EINZELNEN

1. VERLÄNGERUNG DER REGELLAUFZEITEN FÜR BRIEFSENDUNGEN AUF EINEN TAG BESCHRÄNKEN

Der vorliegende Entwurf sieht vor, die Regellaufzeit für alle Briefsendungen des Universaldienstes dahingehend zu verlängern, dass mindestens 95 Prozent am dritten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag und 99 Prozent am vierten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag zugestellt werden müssen.

Bisher müssen im Jahresdurchschnitt 80 Prozent der Briefsendungen am auf die Einlieferung folgenden Werktag zugestellt werden, 95 Prozent bis zum darauf folgenden Tag.

Aus Sicht der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen ist die geplante Verlängerung angesichts der unbestrittenen Bedeutung für nahezu die gesamte private, behördliche und geschäftliche Kommunikation unangemessen lang.

Eine Verlängerung der Regellaufzeit von ein bis zwei Tagen auf maximal zwei bis drei Tage ab Einlieferung erscheint sinnvoll und ausreichend, um auf Anbieterseite ausreichend 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. Im Übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen in der Stellungnahme zum Eckpunktepapier².

Wir weisen an dieser Stelle nochmals darauf hin, dass eine Verlängerung der Regellaufzeiten ebenfalls die **Anpassung gesetzlicher Zustellfiktionen** erfordert, da nach den bisherigen Erfahrungen davon auszugehen ist, dass es immer wieder zu Ausreißern kommen wird, die zu einer Überschreitung der Regelfrist führen. So sehen beispielsweise das Verwaltungsverfahrensgesetz, die Abgabenordnung oder das Sozialgesetzbuch X vor, dass ein Verwaltungsakt am dritten Tage nach der Aufgabe zur Post als bekanntgegeben gilt. Dies lässt sich mit der Neuregelung jedoch nicht mehr 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.

2. SCHLICHTUNG DURCH DIE BUNDESNETZAGENTUR

Ein Schlichtungsantrag soll weiterhin nur zulässig sein, wenn keine Sonderbedingungen vereinbart wurden, so dass wir an unserer Forderung festhalten, das Schlichtungsverfahren für alle Postsendungen auszugestalten.

² Seite 6 der Stellungnahme zum Eckpunktepapier (Stand: 26.01.2023) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz für eine Novelle des Postgesetzes vom 10.03.2023, abrufbar unter: <https://www.verbraucherzentrale.nrw/node/82279>

Bereits in der Stellungnahme der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen zum Eckpunktepapier³ haben wir darauf hingewiesen, dass es beispielsweise nicht nachvollziehbar ist, warum ein Schlichtungsantrag nur dann zulässig sein soll, wenn zwischen Absender und Postdienstleister keine „Sonderbedingungen“ vereinbart wurden. Dennoch findet sich diese Regelung erneut in § 35 wieder. Für Verbraucher:innen ist es häufig nicht ersichtlich, ob der Brief- oder Paketbeförderung Sonderkonditionen zugrunde liegen oder nicht. Im Übrigen macht dies im Hinblick auf etwaige Leistungsstörungen für Verbraucher:innen keinen Unterschied, ob der Mangel bei einem Standardprodukt auftritt oder ob Sonderbedingungen vereinbart wurden.

Die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen begrüßt ausdrücklich, dass die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) weitere Kompetenzen zur Regulierung des Postmarktes erhält. Dies gilt insbesondere für die Beauftragung der BNetzA damit, eine **neutrale, anbieterunabhängige und transparente Übersicht über Filialen und automatisierte Stationen** anzufertigen und zu veröffentlichen, sowie die in § 21 geregelten Berichtspflichten und Befugnisse für die BNetzA. Die deutliche Ausweitung der Kompetenzen, zu deren Durchsetzung auch **spürbare Sanktionsmechanismen durch die BNetzA** vorgesehen sind, befürworten wir. Wir regen daher an, die zusätzlichen Befugnisse im Rahmen der vorgesehenen **Evaluierung** nach drei Jahren aufzugreifen und neu zu bewerten.

3. ZUSTELLUNG VON BRIEFSENDUNGEN, § 13

Ersatzempfängerzustellung bei Briefsendungen

§ 13 Abs. 1 S. 2 sieht vor, dass die [Brief]Sendung nach Möglichkeit einem Ersatzempfänger auszuhändigen ist, soweit keine gegenteilige Weisung des Absenders oder des Empfängers vorliegt, wenn eine Zustellung nach Satz 1 nicht möglich ist. Wir lehnen die Formulierung des Entwurfs ab, da hierdurch eine Ersatzzustellung von sensibler Briefpost (von Krankenkassen, Behörden, Gerichten, Agentur für Arbeit, etc.) an unter Umständen unbekannte Personen möglich ist, wenn vorab keine Maßnahmen getroffen wurden.

Wir fordern eine Lösung, bei der die Empfänger für eine Ersatzzustellung von Briefpost im Vorfeld ausdrücklich zugestimmt haben müssen. Zudem ist nach unserer Ansicht die in § 13 Abs. 2 vorgesehene Möglichkeit der Abholung der Briefsendung am nächstgelegenen Hinterlegungsort eine effektive Methode, um Briefsendungen sicher und vertraulich zuzustellen. Für eine Ersatzzustellung von Briefsendungen ohne entsprechende Zustimmung durch den Empfänger ist aus unserer Sicht kein Raum.

Bücher- und Warnsendungen als Briefsendungen

§ 13 Abs. 5 regelt, dass für Warensendungen und Bücher die Zustellregelungen für Briefsendungen entsprechend gelten sollen. Dies ist aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar.

³ Seite 9 der Stellungnahme zum Eckpunktepapier (Stand: 26.01.2023) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz für eine Novelle des Postgesetzes vom 10.03.2023, abrufbar unter: <https://www.verbraucherzentrale.nrw/node/82279>

Die Erfahrungen zeigen, dass hierbei in der Regel Waren transportiert werden und eben keine Briefe. Hierfür spricht schon, dass der Warensendung zwar eine Rechnung oder ein Lieferschein beiliegen darf, jedoch gerade keine handschriftliche Notiz. Mit dieser Einordnung versäumt es der Gesetzgeber, die lange notwendige Anpassung vorzunehmen und Bücher und Warensendungen den näherliegenden Regelungen des § 14 zu unterwerfen.

4. UNIVERSALDIENST

Nachsendung und Lagerung, § 17 Abs. 3 Nr. 1 und 2

§ 17 Abs. 3 Nr. 1 und 2 regelt, dass Universaldiensteanbieter Briefsendungen auf Antrag des Empfängers für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten nachzusenden bzw. für einen Zeitraum von bis zu vier Wochen zu lagern haben.

Die hier benannten Fristen sind aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar. Sie scheinen vielmehr willkürlich und zu kurz bemessen zu sein. Insbesondere ist nicht ersichtlich, ob bei der Festlegung Verjährungsregeln oder Erfahrungswerte zugrunde gelegt wurden.

Wünschenswert wäre vielmehr ein längerer Zeitraum von bis zu zwei Jahren, der variabel durch die Kund:innen festgelegt werden kann, wie z.B. in Dreimonatsschritten bei einer entsprechenden Preisstaffelung. Derzeit ist es problemlos möglich, einen Nachsendeauftrag bei der Deutschen Post AG (DPAG) für ein Jahr online einzurichten.⁴ Es ist daher aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar, warum diese Frist verkürzt werden soll. Hierbei ist insbesondere zu bedenken, dass wiederkehrende Rechnungen wie Versicherungen oder Abonnements unter Umständen nur einmal jährlich versendet werden. In besonderen Nachsendesituationen, wie z.B. Todesfällen, ist es häufig nicht möglich, proaktiv zu erkennen, welche wichtigen Mitteilungen noch zu erwarten sind und somit können schnell rechtliche und ggf. unumkehrbare Nachteile entstehen.

5. UNBESTIMMTE RECHTSBEGRIFFE ODER NORMEN

Problematisch aus Sicht der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen ist, dass für das Gesetz sehr wichtige Definitionen aufgrund des Rückgriffes auf unbestimmte Rechtsbegriffe große Unsicherheiten darstellen-. Es wäre wünschenswert, diese Unklarheiten bereits im Gesetzgebungsverfahren auszuräumen.

§ 4 Begriffsbestimmungen, § 4 Nr. 8

Nach § 4 Nr. 8 handelt es sich bei einer „Einschreibsendung“ um eine Postsendung, die pauschal gegen Verlust, Entwendung oder Beschädigung versichert ist und gegen Empfangsbestätigung ausgehändigt wird.

Unklar ist hier, in wie weit das bisher zur Verfügung stehende Einwurfeinschreiben auch von der Definition der „Einschreibsendung“ umfasst werden wird. Die Definition

⁴ <https://www.deutschepost.de/de/n/nachsendeservice.html>

spricht dem Wortlaut nach deutlich von einer Übergabe gegen eine Empfangsbestätigung, die es jedoch bei der Variante des Einwurfeinschreibens nicht gibt. Die Sendung wird vielmehr in den Briefkasten des Empfängers eingelegt. Dies wird durch den Postboten dokumentiert. Nach unserer Ansicht sollte hier nicht allein die Formulierung der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) übernommen werden, sondern an die heutige Praxis angepasst werden, um Unklarheiten zu vermeiden und auch das Einwurfeinschreiben als „Einschreibsendung“ zu qualifizieren.

§ 13 Zustellung von Briefsendungen, § 13 Abs. 4

§ 13 Abs. 4 sieht vor, dass der Empfänger von der Zustellung ausgeschlossen werden kann, wenn die Adresse des Empfängers nur unter *unverhältnismäßigen Schwierigkeiten* zu erreichen ist oder eine geeignete und zugängliche Vorrichtung für den Empfang von Briefsendungen fehlt. Wir lehnen auch diese Regelung in der jetzigen Form ausdrücklich ab. Die verwendeten Begriffe und beschriebene Situation sind in der vorliegenden Fassung zu unbestimmt, als dass sie in letzter Konsequenz mit dem kompletten Ausschluss der Empfänger von Briefsendungen bestraft werden dürfte.

Unklar ist zum einen, was unter *unverhältnismäßigen Schwierigkeiten* zu verstehen ist. Zum anderen fehlt die Klarstellung, dass die unverhältnismäßigen Schwierigkeiten dauerhafter Natur sein müssten und nicht nur temporär, zum Beispiel aufgrund von eingetragenen Baustellen, die jedoch nach einer gewissen Zeit wieder wegfallen.

Fraglich ist darüber hinaus, wer die Feststellung trifft, wann die genannten Sachverhalte (nur unter *unverhältnismäßigen Schwierigkeiten* zu erreichen oder *Fehlen einer geeigneten und zugänglichen Vorrichtung für den Empfang von Briefsendungen*) vorliegen sollen. Soll dies durch den Zusteller oder Anbieter geschehen, so ist dies aus unserer Sicht abzulehnen, da hierdurch einseitig Tatsachen geschaffen werden können, ohne dass sich der Empfänger dagegen wehren kann. Problematisch könnten hierbei bereits einzelne sich im ländlichen Raum befindende Höfe, fern ab von größeren Siedlungen, sowie schwer erreichbare Inseln sein. Zudem ist klarzustellen, dass die Gründe für die unverhältnismäßigen Schwierigkeiten in der Sphäre des Empfängers liegen müssen. Eine Öffnung für Anbieter würde zu rechtswidrigen Zustellungsverweigerungen führen, wenn sich diese in betriebliche Gründe flüchten könnten.

Vorstellbar aus Sicht der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen ist es hier, dass die Bundesnetzagentur ein entsprechendes Verfahren führt und den Ausschluss der Versorgung mit Postdienstleistungen als ultima ratio zwingend genehmigen muss. Zudem ist aus unserer Sicht eine Anhörung des betroffenen Empfängers vor der Entscheidung zwingend notwendig.

§ 14 Zustellung von Paketen, § 14 Abs. 2 Nr. 2

Wir begrüßen es grundsätzlich, dass das Gesetz vorsieht, dass es anbieterneutrale Systeme gibt, in die Pakete im Rahmen der Ersatzzustellung eingeliefert werden können. Aus der Formulierung ist jedoch nicht ersichtlich, ob unter Absatz 2 auch die bereits bestehenden Systeme von beispielsweise Amazon oder DHL fallen und diese dadurch verpflichtet werden, auch andere Anbieter die Nutzung zu ermöglichen. Aus der Begründung ergibt sich, dass dies wohl nicht der Fall sein soll.

Die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen fordert, dass bereits bestehende Packstationen – wie z.B. von DHL und Amazon anbieter-neutral gestaltet werden müssen,

so dass auch anderen Anbietern Zugriff auf diese Systeme gegen eine Nutzungsgebühr gewährt werden muss. Dies würde nicht nur im Sinne des Verbraucherschutzes sondern auch der Nachhaltigkeit einen großen Schritt nach vorne bedeuten.

§ 18 Infrastrukturvorgaben von Paketen, § 18 Abs. 1 S. 1

Grundsätzlich halten wir die in § 18 angegebenen Infrastrukturvorgaben für angemessen und ausreichend. Aus Sicht der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen ist hier aber die unbestimmte Formulierung „nachfragegerecht“ problematisch, da hierdurch ein weiter Interpretationsspielraum zugelassen wird.

Die Möglichkeit der Bundesnetzagentur nach Abs. 4 Nr. 1 diesen Rechtsbegriff zu konkretisieren, sollte entgegen der bisherigen Formulierung, in eine zwingende „soll-Vorschrift“ geändert werden

6. STÄRKUNG VON EMPFÄNGERRECHTEN

Nachforschung durch Empfänger:innen

In § 33 wird klargestellt, dass sowohl Absender als auch Empfänger berechtigt sind, eine Nachforschung zu beauftragen. Diese Klarstellung begrüßen wir ausdrücklich.

Wir regen erneut an, über die Änderungen im Postgesetz hinaus die Stärkung von Empfängerrechten im Handelsgesetzbuch zu berücksichtigen und verweisen insoweit auf unsere Ausführungen in unserer Stellungnahme zum Eckpunktepapier⁵.

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.

Hinterlegung von Sendungen am nächst gelegenen Ort

Wir begrüßen die Formulierung in § 14 Abs. 2 Nr. 3, dass eine Zustellung an den „nächstgelegenen“ Ort erfolgen muss. Dies hatte die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen bereits seit 2019 gefordert. Dadurch sollten sich unnötig weite Wege für Verbraucher:innen vermeiden lassen.

⁵ Seite 10 der Stellungnahme zum Eckpunktepapier (Stand: 26.01.2023) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz für eine Novelle des Postgesetzes vom 10.03.2023, abrufbar unter: <https://www.verbraucherzentrale.nrw/node/82279>