



verbraucherzentrale

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Forderungspapier

der Verbraucherzentralen Nordrhein- Westfalen und Thüringen

zum Markt der Paketdienstleistungen

Stand: März 2019

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e.V.

Projekt Post-Ärger
Mintropstr. 27, 40215 Düsseldorf
Telefon: 0211/ 3809-170
E-Mail: recht@verbraucherzentrale.nrw

Verbraucherzentrale Thüringen e.V.

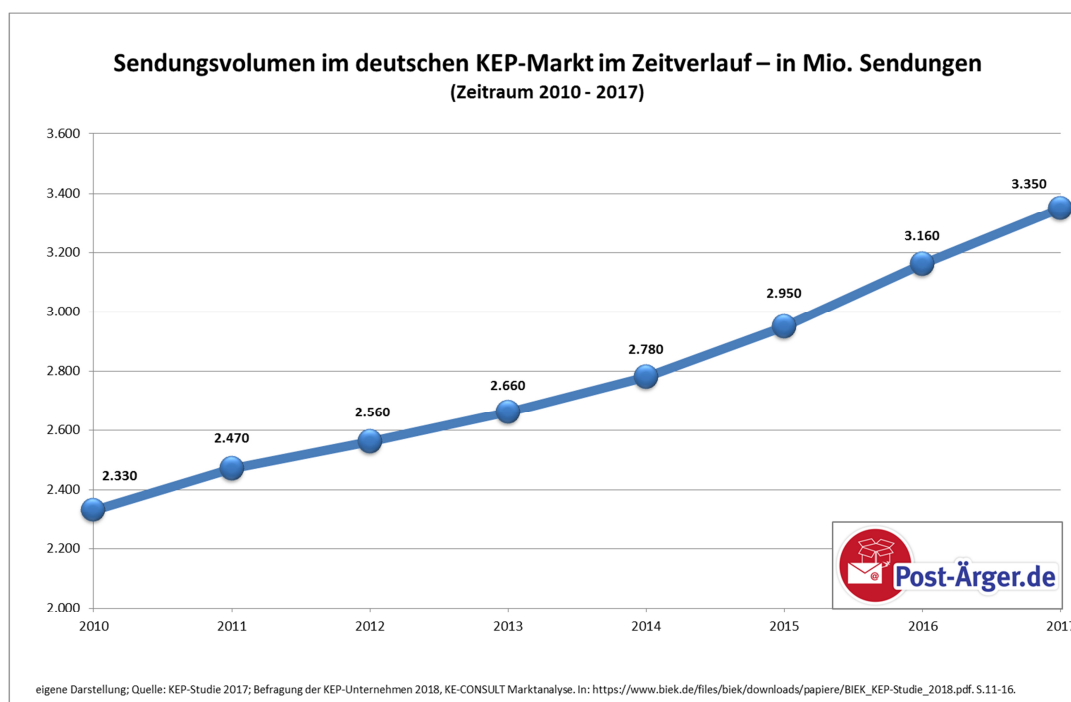
Projekt Post-Ärger
Eugen-Richter-Str. 45, 99085 Erfurt
Telefon (0361) 555 14-0

Inhalt

I. Hintergrund	3
II. Problemschwerpunkte für Verbraucher als Empfänger von Paketen	4
III. Unsere Forderungen und Positionen im Überblick	7
IV. Zu den Forderungen im Einzelnen.....	8
1. Sanktionsmöglichkeiten bei unterbliebenem Zustellversuch, § 407 HGB ..	8
2. Stärkung von Empfängerrechten, § 421 HGB	10
3. Haftungsausschluss für briefähnliche Sendungen, § 449 Abs. 3 HGB	11
4. Vereinheitlichung des Ablageortes.....	13
5. Stärkung der Bundesnetzagentur	14
a) Schaffung geeigneter Sanktionsmaßnahmen.....	14
b) Verbindliche Schlichtung	14

I. Hintergrund

Der Versand von Paketen und Päckchen ist einer der am schnellsten wachsenden Dienstleistungszweige im Binnenmarkt der Europäischen Union. Unternehmen, die in der Kurier-, Express- und Paketdienste-Branche (KEP) tätig sind, verzeichneten in den letzten Jahren enorme Zuwächse. Allein im Jahr 2017 stieg das Gesamtvolumen der Branche gegenüber dem Vorjahr um 6,1 Prozent auf 3,35 Milliarden Sendungen. Betrachtet man nur den nationalen Paketmarkt im B2C-Bereich, liegt das Wachstum im gleichen Zeitraum gar bei 9,7 Prozent.¹ Tendenz weiterhin steigend: Für 2018 wird beispielsweise erneut ein Anstieg des Gesamtsendungsvolumens um bis zu 5,5 Prozent prognostiziert.²



Getrieben wird diese Entwicklung insbesondere durch den zunehmenden Trend zum interaktiven Handel, d.h. dem Multichannel Online- und Versandhandel, bei dem die Käufer ihre Waren nahezu ausschließlich auf dem Lieferweg über Paketdienstleister erhalten. Der Bruttoumsatz der Waren im Online-Handel stieg in 2017 gegenüber dem Vorjahr um 10,9 Prozent auf 58,47 Milliarden Euro. Jeder achte Euro im Einzelhandel wurde damit im Wege des Online-Handels generiert.³

Dass immer mehr Güter ihren Empfänger auf dem Postweg erreichen, geht einher mit der steigenden Erwartung der Verbraucher⁴ an funktionierende Trans-

¹ Studie „KEP-Studie 2018 - Analyse des Marktes in Deutschland“ (BIEK = Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste e.V.), Köln Juli 2018, https://www.biek.de/files/biek/downloads/papiere/BIEK_KEP-Studie_2018.pdf, S. 6-11.

² ebenda, S. 20.

³ Pressemeldung des Bundesverbandes E-Commerce und Versandhandel Deutschland e.V. (bevh) vom 22.01.2018 zum Wachstum und den Chancen im E-Commerce, abrufbar unter: <https://www.bevh.org/presse/pressemitteilungen/details/datum/2018/januar/artikel/zweistelliges-wachstum-in-2017-und-weiterhin-gute-perspektiven-im-e-commerce/>.

⁴ Wir bitten um Verständnis, dass wir aus Gründen der besseren Lesbarkeit im Text nur die männliche Form gewählt haben. Sie bezieht sich stets zugleich auf Personen männlichen, weiblichen und diversen Geschlechts.

port- 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. Sei es, dass vertragliche Pflichten nicht hinreichend erfüllt werden oder Verbraucher durch kundenunfreundliche Abläufe benachteiligt werden. Insbesondere in Zeiten erhöhten Sendungsaufkommens - wie der Vorweihnachtszeit⁵ - scheinen die Unternehmen ihre Leistungsgrenzen zu erreichen.

Die Kehrseite des schnellen Wachstums bekommen somit insbesondere die Verbraucher als Kunden der Paketdienstleister zu spüren. Verbraucher müssen daher in diesem florierenden Markt vor Übervorteilung und kundenunfreundlichem Verhalten der Anbieter bei der Vertragsdurchführung geschützt werden.

Im Rahmen des von der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen in Kooperation mit der Verbraucherzentrale Thüringen durchgeführten und mit Mitteln des Ministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz geförderten Projekts „Paket-Ärger“ wurde vor diesem Hintergrund ein interaktives Portal aufgebaut und etabliert, bei dem Verbraucher über ein Online-Beschwerdeformular Probleme und Missstände im Bereich des Paketdienstleistungssektors melden können. Über die Projektlaufzeit von Oktober 2015 bis September 2017 wurden auf diesem Weg insgesamt 20.897 Verbraucherbeschwerden zu Paketdienstleistungen systematisch erfasst.⁶ Darüber hinaus konnten im Anschlussprojekt „Post-Ärger“ bisher von Oktober 2017 bis November 2018 weitere 17.552 Beschwerden gesammelt werden, sodass bis zu letztgenanntem Zeitpunkt insgesamt **38.449 Verbraucherbeschwerden zu Paketdienstleistungen** eingingen.

Die systematische Auswertung der eingegangenen Verbraucherbeschwerden bildet die Grundlage für die in diesem Papier aufgezeigten Missstände auf dem Paketmarkt sowie der zu deren Beseitigung aufgestellten Positionen und Forderungen.

II. Problemschwerpunkte für Verbraucher als Empfänger von Paketen

Folgende Problemschwerpunkte für Verbraucher lassen sich aus den über das Online-Portal eingegangenen Verbraucherbeschwerden ableiten:

Das Hauptärgernis für Verbraucher lag mit einem Anteil von **41,9 Prozent**⁷ darin, dass **trotz Ankündigung** durch den Paketdienst und **Anwesenheit** des Verbrauchers **kein Zustellversuch** am Wohnort des Empfängers stattfand. Verbraucher beschwerten sich dabei typischerweise darüber, dass ein Zustelltermin avisiert wurde, der auch über die webbasierte Sendungsverfolgung oder den Live-Tracker sichtbar war, tatsächlich jedoch nicht versucht wurde, das Paket dem

⁵ Vgl. „Paketzusteller zur Weihnachtszeit - Ausgeliefert“, Artikel vom 17.12.2018 in <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/pakete-in-der-weihnachtszeit-wie-sich-der-kollaps-noch-aufhalten-laesst-a-1243714.html>.

⁶ Startschuss des Beschwerdeportals war der 07.12.2015.

⁷ Aufgrund methodischer Anpassungen bei den Beschwerdegründen wurde hierbei der Zeitraum ab 01.04.2016 bis 30.11.2018 betrachtet (N=34.867).

Verbraucher persönlich zuzustellen. Häufig hatten Verbraucher sich extra freigezogen und waren zuhause anwesend, um das Paket in Empfang zu nehmen. Verbraucher ärgerte es in diesem Zusammenhang insbesondere, wenn das Paket trotz fehlenden Zustellungsversuchs direkt zur Abholung in eine Filiale oder einen Shop geliefert wurde. Eine weitere, wiederholt geschilderte, Fallkonstellation bestand darin, dass Verbraucher vergeblich zuhause auf die Sendung gewartet hatten und erst später eine Benachrichtigung über einen aufgrund behaupteter Abwesenheit des Verbrauchers oder unbekannter Adresse gescheiterten Zustellversuchs erhielten.

In **8,6 Prozent** der Beschwerden ärgerten sich Verbraucher über die **nicht ordnungsgemäße Zustellung**. Verbraucher bemängelten häufig, dass nicht der normale Weg der Zustellung an der Haustür gegen Unterschrift des Empfängers eingehalten wurde. Dabei berichteten Verbraucher über zum Teil kreative Zustelloptionen seitens der Paketdienstleister. So wurden Pakete ohne Einverständnis der Betroffenen vor der Haustür, im Garten, auf der Terrasse oder im Carport abgelegt. Pakete wurden aber auch über den Zaun geworfen oder in die Mülltonne gelegt. Dabei kritisierten Verbraucher, dass die Pakete im Freien der Witterung ausgesetzt waren und das Auffinden der Pakete häufig schwierig war.

Weitere **7,3 Prozent** der Beschwerden betrafen Fälle, in denen Verbraucher **keinerlei Benachrichtigung** über einen erfolglosen Zustellversuch erhielten. Der Schwerpunkt lag dabei auf der daraus resultierenden Schwierigkeit, den Verbleib des Pakets ausfindig zu machen und zu klären, ob dieses in der Nachbarschaft oder einer Filiale zur Abholung abgegeben wurde.

Über Umstände einer **ersatzweisen Zustellung beim Nachbarn** oder einem anderen Ersatzempfänger beschwerten sich Verbraucher in **3,3 Prozent** der eingegangenen Fälle. Hierbei ging es typischerweise um die Zustellung der Sendung bei einem dem Empfänger unbekanntem oder auch nicht existierenden Nachbarn sowie bei „Nachbarn“, die mehrere Häuser weiter entfernt wohnten oder sogar in einer anderen Straße. Aber auch die ersatzweise Zustellung in benachbarten Geschäften wie Kiosken, Schneidereien oder Schreibwarenläden führte zu Frust, wenn z. B. das Geschäft bereits geschlossen hatte, als der Empfänger von der Arbeit nach Hause kam. Außerdem kritisierten Verbraucher immer wieder, dass Pakete, ohne dass zuvor die Anwesenheit des Empfängers überprüft wurde, direkt in der Nachbarschaft abgegeben wurden.

Zusammengefasst entfielen damit insgesamt **61,1 Prozent** der Beschwerden auf **Probleme im Zusammenhang mit der Ablieferung beim Empfänger**.

Die weiteren Beschwerdegegenstände stellten sich wie folgt dar:

In **10,1 Prozent** der Fälle beschwerten sich Verbraucher über **lange Lieferzeiten**. Sendungen lagen über mehrere Tage oder Wochen in einem Verteil- oder Paketzentrum, ohne dass sich deren Status änderte. Pakete wurden zwischen verschiedenen Zustellzentren hin und her transportiert, ohne dass ein Zustellversuch beim Empfänger stattfand. Häufig waren diese Beschwerden auch mit dem Verlust oder der Beschädigung der Sendung verbunden. Außerdem konnten Verbraucher den Sendungsdaten entnehmen, dass Pakete aus unerklärlichen Gründen lange Lieferzeiten bis hin zu mehreren Wochen hatten oder eingelagert wurden.

Der **Verlust der Sendung** war in **9,3 Prozent** der Fälle ein Ärgernis für Verbraucher. Hier beschwerten sich Verbraucher über auf dem Versandweg verloren gegangene Pakete sowie über Pakete, die ohne eine zuvor durch den Empfänger erteilte Einwilligung vor der Haustür abgelegt wurden und dort bei Eintreffen des Verbrauchers nicht mehr aufzufinden waren. Verbraucher meldeten auch Fälle, in denen Pakete in eine Filiale oder einen Shop abgeliefert wurden und dort später bei der Abholung nicht mehr auffindbar waren. Häufig waren die Beschwerden damit verbunden, dass die Paketdienstleister den durch den Verlust eingetretenen Schaden nicht regulieren wollten.

Über Probleme mit der **Packstation**, dem **Abholshop**, der **Filiale** oder dem **Kundenservice** ärgerten sich Verbraucher in **6 Prozent** der Fälle. Verbraucher bemängelten defekte Packstationen und dadurch verursachte lange Lieferzeiten, vor allem für berufstätige Verbraucher schwer wahrzunehmende Öffnungszeiten der Shops und Filialen sowie die Abgabe von Paketen in sehr weit von der Empfängeradresse entfernten Filialen. Daneben monierten Verbraucher die schlechte telefonische Erreichbarkeit der Hotlines, den Ton und Umgang der Servicemitarbeiter sowie fehlende Hilfestellung und fehlenden Mehrwert der Hotline. Auch bei Kontakt mit dem Kundenservice per E-Mail bemängelten Verbraucher, dass lediglich vorgefertigte und wenig aussagekräftige Antworten gegeben wurden.

In **3,6 Prozent** der Beschwerden meldeten Verbraucher über das Portal Paket-Ärger **beschädigte Sendungen**. Pakete waren oft zerquetscht, auf- und eingerissen oder demoliert, so dass die Inhalte beschädigt oder sogar vollständig zerstört wurden. In der Regel ging dies einher mit anschließendem Ärger mit der Abwicklung des Schadenersatzes. Hierbei wiesen die Paketdienste in den gemeldeten Fällen überwiegend eine Regulierung ab.

III. Unsere Forderungen und Positionen im Überblick

Die aufgezeigten Missstände auf dem Markt für Paketdienstleistungen führen zu einer erheblichen Beeinträchtigung von Verbraucherinteressen. Zur Abstellung dieser Missstände und zur Erreichung eines ausreichenden Schutzniveaus sind aus Sicht der Verbraucherzentralen Nordrhein-Westfalen und Thüringen folgende Anpassungen des bestehenden Rechtsrahmens notwendig:

- Bleibt eine angekündigte Lieferung von Paketen aus oder wird ohne Zustellversuch sofort ersatzweise zugestellt, müssen die tatsächlich gezahlten Frachtkosten an den Versender oder Empfänger erstattet werden.
- § 421 HGB, wonach der Empfänger Ansprüche aus dem Frachtvertrag in eigenem Namen geltend machen kann, wenn die Ware beschädigt wurde, verspätet abgeliefert wurde oder verloren gegangen ist, sollte in Fällen, in denen Verbraucher Empfänger sind, zu zwingendem Recht erklärt werden.
- Nach § 449 Abs. 3 HGB kann die Haftung für briefähnliche Sendungen gänzlich ausgeschlossen werden. Diese Regelung sollte dahingehend konkretisiert werden, dass das Gut insoweit briefähnlich sein muss, dass ein Einlegen in einen der DIN EN 13724 entsprechenden Briefkasten möglich ist. Paketdienstleister, die den Versand von Päckchen anbieten, sollten zudem dazu verpflichtet werden, vor Vertragsschluss deutlich auf einen bestehenden Haftungsausschluss bzw. eine bestehende Haftungsbegrenzung hinzuweisen.
- Bei ersatzweiser Zustellung an eine Filiale, einen Shop oder eine Packstation sollten Ablageorte für Verbraucher klar definiert sein. Sie sollten wohnortnah einem Zustellort zugeordnet werden, um unnötig weite Anfahrten für Empfänger zu vermeiden.
- Die Bundesnetzagentur sollte zur Wahrung des grundgesetzlich verankerten Auftrags weitere Sanktionsmöglichkeiten erhalten, um einen ausreichenden Verbraucherschutz zu gewährleisten.
- Das Schlichtungsverfahren vor der Bundesnetzagentur im Bereich Post- und Paketdienstleistungen muss als ein für beide Seiten verpflichtendes und bindendes Schlichtungsverfahren ausgestaltet werden.

IV. Zu den Forderungen im Einzelnen

1. Sanktionsmöglichkeiten bei unterbliebenem Zustellversuch, § 407 HGB

Insgesamt 61,1 Prozent der unter paket-ärger.de eingegangenen Verbraucherbeschwerden betreffen Probleme bei der Zustellung am Wohnort des Empfängers (siehe unter Punkt II.). Der Schwerpunkt liegt hierbei auf der Problematik, dass trotz entsprechender Ankündigung der Lieferung und Anwesenheit des Empfängers kein Zustellversuch unternommen wurde, sondern gleich eine Ersatzzustellung bzw. Ablieferung in einem Paketshop erfolgte. Dies führt für betroffene Verbraucher häufig zu organisatorischen Unannehmlichkeiten bis hin zu finanziellen Belastungen, wenn sie beispielsweise aufgrund der Ankündigung bei ihrem Arbeitgeber Urlaub genommen hatten oder den Abholort nur mit dem Auto oder öffentlichen Verkehrsmitteln erreichen können.

Dass Unzulänglichkeiten bei der Vertragserfüllung durch Paketdienstleister zu Lasten der Kunden gehen, ist dabei aus Verbrauchersicht nicht hinnehmbar. Weder Empfänger noch Versender haben indes nach derzeitiger Rechtslage ausreichende Möglichkeiten, ihre Interessen gegenüber dem Paketdienstleister durchzusetzen.

Bei der Vereinbarung über den Versand eines Pakets handelt es sich um einen Frachtvertrag im Sinne des § 407 HGB.⁸ Da als Erfolg die Ablieferung des Gutes versprochen wird, ist der Frachtvertrag eine Form des Werkvertrags (§ 631 BGB).⁹ Schon anhand der Tatsache, dass hier überwiegend handelsrechtliche Normen einschlägig sind, zeigt sich, dass der Verbraucherschutz nur eine untergeordnete Rolle spielt.

§ 407 HGB sieht vor, dass der Frachtführer verpflichtet ist, das Gut zum Bestimmungsort zu befördern und dort an den Empfänger abzuliefern. Hierunter wird der Vorgang verstanden, dass der Frachtführer dem Empfänger mit dessen Willen die tatsächliche Verfügungsgewalt über die Sendung verschafft.¹⁰

§ 3 Nr. 3 Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) konkretisiert diesen Vorgang dahingehend, dass die Zustellung an der Wohnadresse durch persönliche Übergabe zu erfolgen hat.

Zwar sind auch Empfänger im Rahmen des § 421 HGB als Ausprägung des Vertrags zu Gunsten Dritter in den Frachtvertrag zwischen Versender und Paketdienstleister eingebunden und könnten hieraus auch die Ablieferung des Pakets verlangen und Schadensersatz geltend machen. Regelmäßig wird ein (zunächst) unterbliebener Zustellversuch jedoch keine sanktionsfähige Pflichtverletzung des Frachtvertrags darstellen. Grundsätzlich schulden Paketdienstleister bei der regulären Paketlieferung keinen konkreten Zustelltermin. Die in § 3 Nr. 2 PUDLV genannten Regellaufzeiten als Qualitätsmerkmale der Paketdienstleistung sind nicht mit einer zivilrechtlichen Leistungs- bzw. Terminvereinbarung verbunden. Aus dem Ausbleiben einer angekündigten Zustellung folgt daher zunächst keine vertragliche Pflichtverletzung oder gar der Eintritt des Verzugs (§ 286 BGB) für den jeweiligen Paketdienstleister.

⁸ Paschke, in: Oetker, HGB, 4. Aufl. 2015, § 407 Rn. 7.

⁹ Paschke, in: Oetker, HGB, 4. Aufl. 2015, § 407 Rn. 15.

¹⁰ Paschke, in: Oetker, HGB, 4. Aufl. 2015, § 407 Rn. 53.

Auch eine unmittelbare Ersatzzustellung ohne eigentlichen Zustellversuch bleibt in der Regel für das Transportunternehmen folgenlos, wenn der Empfänger die Sendung letztlich erhält.

Da Verbrauchern meist kein materieller Schaden entsteht, wenn sie sich beispielsweise Urlaub genommen haben, um ein Paket entgegen zu nehmen, ist es für die Paketdienstleister vor diesem Hintergrund regelmäßig unter rechtlichen Gesichtspunkten unerheblich, dass sie angekündigten Liefertermin nicht einhalten. Entsprechend kommt auch ein Schadensersatzanspruch gemäß § 38 Postgesetz (PostG) mangels Schaden regelmäßig nicht in Betracht. Selbst wenn dem Empfänger aufgrund des unzuverlässigen Handelns eines Paketdienstleisters ein Schaden durch den für den Erhalt der Lieferung zusätzlich entstehenden Aufwand entsteht, ist dieser regelmäßig so gering, dass eine gerichtliche Durchsetzung durch den betroffenen Verbraucher nicht zweckmäßig erscheint. Im Ergebnis erhalten die Verbraucher somit keine Kompensation für Umstände und Kosten, die ihnen aufgrund der nicht entsprechend der Ankündigung durch den Paketdienstleister erfolgten Zustellung von Paketen entstehen. Für die Unternehmen entsteht zugleich kein hinreichender rechtlicher Anreiz, sich an ihre Ankündigungen zu halten.

Dies liegt insbesondere darin begründet, dass es sich bei der Ankündigung des Liefertermins regelmäßig lediglich um ein freiwilliges Zusatzangebot des Paketdienstleisters handelt, das über die vertraglich geschuldete Leistung (Ablieferung der Sendung beim Empfänger) hinausgeht. Nichtsdestotrotz wird durch die Ankündigung häufig eine erhebliche Erwartungshaltung beim Empfänger geschürt, welche diesen dazu veranlassen kann, auf sie ausgerichtete Dispositionen über seinen Tagesablauf zu treffen, wie beispielsweise Urlaub zu nehmen. Aus diesem Grund sollten die Paketdienstleister nachdrücklich dazu angehalten werden, getätigte Ankündigungen einzuhalten.

Aus diesem Grund ist es aus unserer Sicht dringend geboten, die Rechtslage zukünftig dahingehend zu modifizieren, dass die Ankündigung eines konkreten Zustelltermins eine Konkretisierung der vertraglichen Ablieferungspflicht darstellt, mit der Folge, dass ein unterbliebener oder nicht ankündigungsgemäßer Zustellversuch eine Pflichtverletzung darstellt. Dies sollte auch für den Fall gelten, dass ein Zustellversuch einer durch den Empfänger wirksam getroffenen Vorausverfügung zuwiderläuft. Eine entsprechende Regelung für Verspätungsschäden gibt es bereits in §§ 425 Abs. 1, 431 Abs. 3 HGB, begrenzt auf die dreifache Fracht. Diese Regelung ist für den hier betroffenen Bereich der Paketdienstleistungen jedoch nicht anwendbar, da hier lediglich Regellaufzeiten gelten, jedoch gerade kein fixer Liefertermin vereinbart wird. Mit Überschreiten der Regellaufzeit dürfte daher noch keine Überschreitung der Lieferfrist anzunehmen sein. Wird die Lieferzeit durch Ankündigung des Paketdienstleisters dergestalt konkretisiert, dass der Verbraucher davon ausgehen kann, dass Paket wird zu diesem Zeitpunkt auch geliefert, besteht jedoch eine vergleichbare Interessenlage für den Verbraucher. Der Versender oder Empfänger sollte daher ebenfalls Schadensersatz - zumindest auf das Einfache der Fracht begrenzt - verlangen können, wenn den Paketdienstleister ein Verschulden trifft und die Frachtkosten auch tatsächlich durch ihn gezahlt wurden. Der Eintritt eines entsprechenden Schadens sowie das Verschulden sollten insoweit gesetzlich vermutet werden. Die Geltendmachung eines darüber hinausgehenden höheren Schadensersatzanspruchs bliebe möglich. In Betracht kommen hier beispielsweise Parkgebühren

oder Kosten für den öffentlichen Personennahverkehr, wenn Verbraucher ihre Sendung selbst in einer Filiale oder einem Shop abholen müssen, wenn z.B. trotz nachweisbarer Anwesenheit am Zustellort kein Zustellversuch erfolgte.

Der Verlust des Entgeltanspruchs eines Unternehmers für eine erbrachte Leistung ist der Rechtsordnung dabei nicht fremd. Eine vergleichbare Regelung findet sich im Bereich der Telekommunikation in § 66h TKG: Bei Verstoß gegen eigene Obliegenheiten (wie z. B. Information über den Preis) entfällt der Anspruch des Anbieters auf das Entgelt.

Nach Ansicht der Verbraucherzentralen NRW und Thüringen ist es zudem geboten, der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen ausreichende Sanktionsmechanismen gegenüber Unternehmen im Falle eines unterbliebenen Zustellversuchs zur Verfügung zu stellen. Die der Bundesnetzagentur im Rahmen ihrer Befugnisse zur Sicherstellung des Universaldienstes derzeit zur Verfügung stehenden Mittel stellen diesbezüglich aus unserer Sicht keine wirksamen Sanktionsmöglichkeiten dar. Die bestehende rechtliche Handhabe der Bundesnetzagentur, den Universaldienst im Sinne der §§ 13 ff. PostG erneut auszuschreiben, hat sich auf Grund der tatsächlichen Marktverhältnisse als ungeeignet und praxisfern erwiesen. Daher sollten der Bundesnetzagentur gesetzlich Ordnungsmaßnahmen in Form der Verhängung von Bußgeldern zur ordnungsgemäßen Durchsetzung des Universaldienstes zur Verfügung gestellt werden. Auch dies ist im Bereich Telekommunikation bereits möglich: Bei unerlaubten Werbeanrufen (cold calling) kann die Bundesnetzagentur beispielsweise Bußgelder bis zu 300.000 € verhängen, § 20 UWG. Hinzu kommen zahlreiche weitere bußgeldbewehrte Tatbestände nach § 149 TKG.

2. Stärkung von Empfängerrechten, § 421 HGB

Bei Problemen mit der Abwicklung eines Frachtvertrags treten als zusätzliches Ärgernis für betroffene Verbraucher häufig Schwierigkeiten mit dem Kundenservice bei der Reklamationsbearbeitung hinzu. Probleme mit dem **Kundenservice**, der Packstation, dem Abholshop, oder der Filiale gaben Verbraucher in **6 Prozent** der Fälle gar als Hauptärgernis an. In den eingehenden Beschwerden zeigte sich beispielsweise immer wieder, dass Briefe oder E-Mails zu Reklamationen gar nicht oder nur mit unbefriedigenden Textbausteinen beantwortet werden, dass Empfänger bei Nachforschungsaufträgen in der Regel darauf verwiesen wurden, dass der Versender als Vertragspartner sich an den Paketdienstleister wenden müsse, oder es wurden Abtretungsurkunden gefordert.

Der Weltpostvertrag regelt in Art. 30 Abs. 2 ausdrücklich, dass Nachforschungsaufträge „vom Absender oder vom Empfänger“ gemeldet werden können. Diese Regelung greift § 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. § 8 PDLV spricht im Hinblick auf die Nachforschung eingelieferter Briefsendungen lediglich vom „Absender“, bezieht sich inhaltlich jedoch ausschließlich auf lizenzpflichtige Postdienstleistungen, worunter Paketdienstleistungen gerade nicht fallen. Daher findet § 8 PDLV in den vorliegenden Fallkonstellationen

tionen keine Anwendung. Die Anbieter versuchen dennoch regelmäßig, die Vorschrift des § 421 Abs. 1 S. 2 HGB zu umgehen:

Hermes regelt beispielsweise in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (Stand 01.06.2018) unter Haftung: „6.6. Ansprüche aus dem Vertrag kann im Übrigen nur der Auftraggeber als Vertragspartner von Hermes unter Vorlage der Einlieferungsquittung geltend machen.“¹¹

Zudem schreibt der Marktführer DHL in seinen FAQ zum Thema Nachforschung: „[...] Wenn sich der Status einer nationalen Sendung seit mehr als 6 Arbeitstagen nicht mehr verändert hat, kann eine Nachforschung beauftragt werden. Sollten Sie der Empfänger der Sendung sein, empfehlen wir Ihnen zunächst Rücksprache mit dem Absender der Sendung zu halten. Der Absender schließt durch den Versand einer Sendung einen Beförderungsvertrag mit DHL ab. Er ist also unser Vertragspartner, nicht der Empfänger, auch wenn dieser möglicherweise den Inhalt und den Versand der Sendung bezahlt hat.

Wenn Sie der Empfänger sind, wenden Sie sich bitte an den Absender, damit dieser eine Nachforschung beauftragen kann.“¹²

Auch andere Paketdienstleister versuchen gemäß eingegangener Beschwerden bei telefonischer Kontaktaufnahme durch den Empfänger, die Verantwortlichkeit dem Versender als Vertragspartner aufzuerlegen. Damit stellen sich die Unternehmen gegen den in der Praxis bestehenden Anspruch von Empfängern, einen eigenen Nachforschungsauftrag zu stellen.

Besteht die Möglichkeit, dass die versendete Ware mithilfe einer Nachforschung ausfindig gemacht und dem Empfänger zugestellt werden kann, muss unserer Ansicht nach sichergestellt sein, dass der Empfänger die ihm gemäß § 421 Abs. 1 S. 2 HGB eingeräumten Rechte auch ausüben kann.

Um das Ausschließen bzw. Umgehen der Regelung durch die Anbieter zu unterbinden sollte daher § 421 HGB bei Vorliegen eines Verbrauchervertrags (§ 310 Abs. 3 BGB) ausdrücklich zu zwingendem Recht erklärt werden. Eine entsprechende Regelung könnte in den §§ 421 oder 449 HGB oder alternativ in den §§ 308, 309 BGB aufgenommen werden.

3. Haftungsausschluss für briefähnliche Sendungen, § 449 Abs. 3 HGB

Für briefähnliche Sendungen wie Infopost, Postwurfsendungen, Zeitungen, Zeitschriften und Päckchen kann gemäß § 449 Abs. 3 HGB die Haftung des Paketdienstleisters auch bei Verträgen mit Verbrauchern vollständig ausgeschlossen werden. Die Einführung der Möglichkeit zur Haftungsmodifizierung wurde damit

¹¹ https://www.myhermes.de/content/pdf/agb_verpackungsrichtlinien.pdf. Dies ist zum 01.02.2019 geändert worden, so dass die Nachforschung nunmehr auch durch den Empfänger möglich ist. Nichtsdestotrotz kann diese Regelung nach derzeitigem Stand jederzeit zu Lasten der Verbraucher erneut angepasst werden.

¹² <https://www.dhl.de/de/privatkunden/hilfe-kundenservice/sendungsverfolgung/probleme-loesungen.html>. Der Marktführer DHL hat seine Regelung wieder zu Lasten des Empfängers verschärft. Nachdem zwischenzeitlich die Nachforschung auch durch den Empfänger geltend gemacht werden konnte, ist dies nunmehr wieder ausgeschlossen.

begründet¹³, dass die Mehrzahl der zu befördernden Briefsendungen und ein Teil der briefähnlichen Sendungen (etwa Päckchen) ohne direkten Kundenkontakt über Briefkästen eingeliefert werden könne. Der Absender sei oft nicht bekannt. Güterwert und Haftungsrisiko seien bei diesen Produkten vom Beförderer kaum abschätzbar. Hier müsse es dem Beförderer möglich bleiben, die Haftung – und nicht bloß die Haftungshöhe – durch Allgemeine Geschäftsbedingungen zu modifizieren.

Ein Päckchen wird in Deutschland derzeit von DHL sowie Hermes von angeboten. Der wesentliche Unterschied zum Brief ist die Beförderung mit der Paketpost statt Briefpost. Ein DHL-Päckchen ist im Gegensatz zum Paket in Deutschland nicht versichert oder sendungsverfolgt. Hermes bietet beim Päckchenversand hingegen Versicherung bis 50 Euro sowie Sendungsverfolgung ohne Aufpreis an.

Die Verbraucherzentralen NRW und Thüringen halten die Möglichkeit des umfangreichen Haftungsausschlusses nach § 449 Abs. 3 HGB im Zusammenhang mit Beschädigung, Verlust oder Verzug bei briefähnlichen Sendungen - insbesondere den Versand von Päckchen betreffend - für nicht mehr gerechtfertigt.

Dem liegt zugrunde, dass die Maße eines Päckchens beim Marktführer DHL eher den Ausmaßen eines Pakets als einer Briefsendung entsprechen. So sind Güter bis zu Abmaßen von 30x30x15 cm und einem Gewicht von bis zu 1 kg oder Abmaßen von 60x30x15 cm und einem Gewicht von bis zu 2 kg für den Versand per Päckchen zugelassen.

Demgegenüber muss ein Briefkasten nach DIN EN 13724 zwei verschiedene Einwurfgrößen von 325 - 400 mm (Quereinwurf) und 230 - 280 mm (Längseinwurf) sowie eine Einwurfhöhe 30 - 35 mm aufweisen und die Möglichkeit bieten, einen Prüfumschlag im Format C4 (229x324 mm), ohne ihn zu falten oder zu beschädigen, zustellen zu können. In Zentimetern entspricht das maximalen Maßen von 40x28x3,5. Es ist davon auszugehen, dass der Einwurf eines Päckchens in Briefkästen in einer Vielzahl von Fällen nicht beschädigungsfrei möglich ist. Zudem ist auch beim Versand von Paketen dem Beförderer in der Regel weder der Absender noch der Wert des Inhalts und somit das Haftungsrisiko bekannt, so dass die Erwägungen, die zur Gesetzesbegründung herangezogen wurden, heute keine hinreichende Gültigkeit mehr haben.

Nach Ansicht der Verbraucherzentralen NRW und Thüringen ist der Rechtfertigungsgrund für den Haftungsausschluss für Päckchen daher nicht länger hinnehmbar. Die Regelung in § 449 Abs. 3 HGB sollte daher dahingehend konkretisiert werden, dass das Gut insoweit briefähnlich sein muss, dass ein Einlegen in den Briefkasten möglich ist. Ein Haftungsausschluss wäre dann nur noch möglich, wenn die zu transportierende Ware tatsächlich in einen der DIN EN 13724 entsprechenden Briefkasten eingelegt werden kann. Paketdienstleister, die den Versand von Päckchen anbieten, sollten zudem dazu verpflichtet werden, auf den Haftungsausschluss bzw. die Haftungsbegrenzung vor Vertragsschluss deutlich hinzuweisen. Nur auf diese Weise ist hinreichend sichergestellt, dass Verbraucher die Produktauswahl in Kenntnis möglicher diesbezüglicher Risiken treffen können. Die Verpflichtung sollte in der Form ausgestaltet werden, dass der der Paketdienstleister für den ordnungsgemäßen Hinweis beweispflichtig ist. Als Folge eines fehlenden Hinweises würde der Haftungsausschluss bei Päck-

¹³ Siehe BT-DRS 13/8445, S. 86f.

chen nicht durchgreifen. Eine vergleichbare Regelung ist im Frachtrecht bereits verankert. So sieht § 451g HGB vor, dass der Frachtführer sich gegenüber Verbrauchern nur auf Haftungsbefreiungen oder -begrenzungen berufen kann, wenn der Verbraucher ordnungsgemäß unterrichtet wurde. Der Frachtführer trägt dabei die Beweislast für die ordnungsgemäße Unterrichtung¹⁴.

4. Vereinheitlichung des Ablageortes

Gerade in Zeiten mit hoher Auslastung seitens der Paketdienste, wie z.B. der Vorweihnachtszeit, beschwerten sich Verbraucher zunehmend darüber, dass mehrere Pakete eines Beförderers bei Nichtantreffen des Empfängers nicht zu einer, sondern zu verschiedenen Abholstationen gebracht werden. Dies hat für Verbraucher den Nachteil, dass sie ihre Pakete mit hohem Aufwand in Shops oder Filialen - teils kilometerweit auseinanderliegend - in unterschiedlichen Stadtteilen abholen müssen. Dies ist weder aus ökologischen noch aus ökonomischen Aspekten hinnehmbar.

Aus Sicht der Verbraucherzentralen NRW und Thüringen scheint es daher zweckmäßig, die Wahlfreiheit der Anbieter hinsichtlich des Ablageorts einzuschränken und diese enger an die Adresse des Empfängers zu binden. Verbraucherschonend wäre eine wohnortbasierte Zuordnung von Straßen oder Hausnummern zu bestimmten ortsnahen Ablageorten (Filialen, Shops oder Packstationen), an die Pakete bei Nichtantreffen des Verbrauchers grundsätzlich zu liefern sind. Denkbar wäre insoweit z. B. eine Regelung vergleichbar den Anforderungen des § 2 Nr. 2 PUDVL an die Entfernung von Briefkästen bei Briefsendungen, die 1000 Meter vom Wohnort des Kunden nicht überschreiten darf. Hier von unberührt bleibt die Möglichkeit des Verbrauchers, einen Ablagevertrag abzuschließen oder von Vorausverfügungsmöglichkeiten (Wunschnachbar/Wunschort) Gebrauch zu machen.

Im Regelfall sollte eine Ersatzzustellung zum dem Wohnort des Empfängers nächstgelegenen Ablageort (Filiale/Shop/Packstation) erfolgen müssen. Nur in Ausnahmefällen, z.B. wegen Kapazitätsproblemen am betroffenen Ablageort, darf eine Sendung ersatzweise zu dem diesem nächstgelegenen Ablageort verbracht werden. Ist auch dies nicht möglich, so dass ein vom Wohnort des Empfängers weiter als 1.000 Meter entfernter Ablageort Filiale angesteuert werden müsste, sollte ein zweiter Zustellversuch am Folgetag unternommen werden, sofern seitens des Anbieters nicht sowieso mehrere Zustellversuche vorgesehen sind.

¹⁴ Paschke, in: Oetker, HGB, 4. Aufl. 2015, § 451g Rn. 2.

5. Stärkung der Bundesnetzagentur

a) Schaffung geeigneter Sanktionsmaßnahmen

Das Grundgesetz regelt in Art. 87 f., dass der Bund im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten hat. Die weitere Ausgestaltung erfährt dies in §§ 11 f. Postgesetz (PostG) mit Regelungen zum Universaldienst.

Aus den Verbraucherbeschwerden in den Projekten „Paket-Ärger“ und „Post-Ärger“ ergibt sich als größtes Problem für Verbraucher, dass trotz Anwesenheit kein Zustellversuch unternommen wird (41,9 Prozent), oder dass keine Benachrichtigung über eine ersatzweise Zustellung erfolgt (7,3 Prozent).

Sollte die Bundesnetzagentur feststellen, dass die lizenzierten Unternehmen nicht die notwendigen Erfordernisse zur Erbringung des Universaldienstes einhalten, bleibt nur, den Universaldienst neu auszuschreiben. Zwar sind die Befugnisse bei der Erbringung des Universaldienstes im Post- und Telekommunikationsbereich weitgehend gleich ausgestattet (vgl. §§ 78 f. Telekommunikationsgesetz [TKG] und §§ 11 f. PostG), Sanktionsmechanismen gibt es jedoch nur für den Telekommunikationsbereich. Befugnisse – vergleichbar mit § 126 TKG – sind zur Durchsetzung der Verpflichtungen aus dem Postgesetz hingegen gesetzlich nicht vorgesehen. So können nach dem Postgesetz keine Zwangsgelder verhängt werden, wie dies z. B. nach 126 Abs. 5 TKG möglich ist. Auch fehlt die Regelung, ein Ermittlungsverfahren oder eine Beschlagnahme, wie beispielsweise in §§ 128, 129 TKG vorgesehen, im Postsektor durchzuführen.

Im Vergleich zum Bereich Telekommunikation ist die Bundesnetzagentur daher im Bereich der Postdienstleistungen nur unzureichend mit Handlungsmöglichkeiten zur Durchsetzung des grundrechtlich verankerten Dienstleistungsniveaus ausgestattet.

Daher fordert die Verbraucherzentrale NRW ausdrücklich eine Stärkung der Sanktionsmöglichkeiten der Bundesnetzagentur im Bereich des Postwesens.

b) Verbindliche Schlichtung

Darüber hinaus ist das gesetzlich verankerte Schlichtungsverfahren freiwillig. Seit Inkrafttreten des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (VSBG) am 01.04.2016 und der Anpassung des § 18 PostG haben nahezu alle Unternehmen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, schon durch Allgemeine Geschäftsbedingungen die Teilnahme an einem Schlichtungsverfahren auszuschließen.

Eine hierzu in 2017 im Projekt „Paket-Ärger“ durchgeführte Umfrage bei Paketdienstleistern hat ergeben, dass lediglich Hermes und Amazon Logistics weiterhin bereit sind, ein Schlichtungsverfahren vor der Bundesnetzagentur durchzuführen. Dies führt nach Ansicht der Verbraucherzentralen NRW und Thüringen zu einer Schlechterstellung von Verbrauchern im Vergleich zur Rechtslage vor Inkrafttreten des VSBG. Haben zuvor die Post- und Paketdienstleister auf freiwilliger Basis regelmäßig am Verfahren nach § 18 PostG in Verbindung mit der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) teilgenommen, sind die Zahlen der Bundesnetzagentur nun stark rückläufig. Auch der Austausch der Verbraucherzentrale NRW mit den Anbietern auf dem Paketmarkt zeigt, dass diese wenig Interesse zeigen, sich mit den Verbraucherschutz betreffenden Themen auseinander

zu setzen. So waren einige Unternehmen nicht bereit, mit der Verbraucherzentrale NRW in einen Dialog über die eingegangenen Beschwerden einzutreten. Angesichts dessen, dass sich die Unternehmen aus der Schlichtung verabschieden, während die Beschwerdezahlen über Paketdienste im Projekt „Paket-Ärger“ konstant blieben bzw. stiegen, wurde mit der derzeit geltenden Umsetzung der Schlichtung im Postbereich kein erleichterter Zugang zum Recht bei geringen Streitwerten geschaffen. Dies ist umso bedauerlicher, da die Verbraucher den Hinweis des Projekts auf die Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur bei geeigneten Fällen gerne angenommen haben.

Für Verbraucher ist die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens vor einer unabhängigen Stelle wie der Bundesnetzagentur eine kostengünstige Alternative zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung mit ungewissem Ausgang. Das Schlichtungsverfahren vor der Bundesnetzagentur im Bereich Post- und Paketdienstleistungen muss daher als ein für beide Seiten verpflichtendes und bindendes Schlichtungsverfahren ausgestaltet werden.

Zwar beruht das VSBG auf der Umsetzung der Richtlinie 2013/11/EU. Es gibt hier jedoch keine Vollharmonisierung, so dass von den Mindeststandards abgewichen werden kann. So ist in Erwägungsgrund 38 der Richtlinie 2013/11/EU ausdrücklich erwähnt, dass die Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht daran hindern sollte, Vorschriften zu erlassen oder beizubehalten, die über die Regelungen in dieser Richtlinie hinausgehen.¹⁵

Angesichts der geringen Streitwerte – in der Regel sind Pakete zwischen 500,00 € und 750,00 € versichert – und der für Verbraucher oftmals schwer nachvollziehbaren Beweis- und Darlegungsregeln im Handelsgesetzbuch (§§ 438, 439 HGB), ist im Verhältnis zwischen Unternehmer und Verbraucher ein für beide Seiten verpflichtendes und bindendes Schlichtungsverfahren aus Sicht der Verbraucherzentralen NRW und Thüringen dringend notwendig.

Die bisherige freiwillige Praxis kann vor dem Hintergrund der mangelnden Teilnahme der Paketdienstleister entgegen der Gesetzesintention als gescheitert angesehen werden. Im Energiesektor hingegen, ebenfalls einem grundlegenden Bereich der Daseinsvorsorge, hat sich bereits ein verpflichtendes Verfahren bewährt, das insofern als Vorlage dienen kann.

¹⁵ Amtsblatt der Europäischen Union vom 18.06.2013, L165/67, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0011&from=DE>.