



Bundesnetzagentur • Postfach 80 01 • 53105 Bonn

An den
Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen

per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/814**

A18, A17

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
Bundesnetzagentur-A18-
26.9.2018

Mein Zeichen, meine Nachricht vom
318

(02 28)
14-3180
oder 14-0

Bonn
19.09.2018

Stellungnahme zur Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie und Landesplanung am 26. September 2018

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihre Einladung zur Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie und Landesplanung als Sachverständiger am 26. September 2018.

Gerne nehme ich vorab wie folgt zum Antrag der Fraktion der SPD „Mehr Biss für den zahnlosen Tiger“ Stellung:

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt nach Einschätzung der Bundesnetzagentur über dynamische Postmärkte mit leistungsfähigen Anbietern. Im Jahr 2017 wurden in Deutschland weit über 15 Mrd. Brief- und über 2,5 Mrd. Paketsendungen befördert. Die Postmärkte befinden sich in einer Phase des Umbruchs und unterliegen einer stetigen Veränderung. Insbesondere die zunehmende Digitalisierung bietet einerseits Möglichkeiten und Raum für Innovationen, setzt aber andererseits traditionelle Geschäftsmodelle unter Druck.

Nicht zuletzt durch den boomenden E-Commerce rücken dabei – insbesondere im Paketbereich – auch die Bedürfnisse der Privatkundinnen und -kunden vermehrt in den Fokus der Unternehmen. Freiwillig bieten sie zusätzliche Serviceleistungen an, wie z. B. die Umleitung von Sendungen an alternative Lieferadressen oder aktuelle Statusabfragen über Sendungsverfolgungssysteme.

Verschiedene Qualitätsparameter, wie z. B. die Ergebnisse der von der Deutschen Post AG in Auftrag gegebenen Brieflaufzeitmessung, bestätigen die Einhaltung der gesetzlichen Qualitätsvorgaben und deuten nicht auf eine flächendeckende Qualitätsverschlechterung hin. Dennoch scheinen auch nach Wahrnehmung der Bundesnetzagentur die Belange der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht immer hinreichend gewahrt. Dieser Entwicklung kann auf der Grundlage des geltenden Rechts jedoch nur begrenzt begegnet werden. Hier sind vor allem Bundesgesetz- und Verordnungsgeber gefordert, etwaige Gesetzesänderungen zur Stärkung der Verbraucherrechte im Postbereich zu prüfen.

1. Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung

Nach Artikel 87f Grundgesetz gewährleistet der Bund im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen. Eine Konkretisierung erfährt diese Vorschrift durch die Regelungen zum Post-Universaldienst im Postgesetz (PostG) und der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV).

Post-Universaldienstleistungen sind nach dem PostG ein Mindestangebot an Postdienstleistungen, die flächendeckend in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis erbracht werden. In der PUDLV ist im Einzelnen festgelegt, welche Leistungen als Post-Universaldienstleistungen festgelegt sind und in welcher Qualität diese erbracht werden müssen. Zu den geregelten Qualitäten gehören u. a. die Filial- und Briefkastendichte sowie Zustellhäufigkeit und die durchschnittliche Laufzeit von Postsendungen. Weitere verbraucherrelevante Regelungen finden sich zudem in der Postdienstleistungsverordnung (PDLV).

Die Bundesnetzagentur überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben. Verbraucherbeschwerden liefern dabei wichtige Hinweise auf Unregelmäßigkeiten bei der Erbringung des Post-Universaldienstes.

Die Bundesnetzagentur verzeichnete in den letzten Jahren einen signifikanten Anstieg der Beschwerden im Postbereich. Diese Tendenz hält weiter an. Nach insgesamt 6.100 schriftlichen Beschwerden im Jahr 2017 gingen im laufenden Jahr bisher bereits 7.750 schriftliche Beschwerden (Stand 3. September 2018) bei der Bundesnetzagentur ein. Da die Beschwerden teilweise mehrere Beschwerdegründe beinhalten, ergaben sich bis zum 3. September 2018 ca. 10.350 Beschwerdegründe. Von diesen Beschwerdegründen entfielen im laufenden Jahr rund 51,3 Prozent auf den Bereich „Brief“, rund 33,8 Prozent auf den Bereich "Paket" und rund 4,1 Prozent auf den Bereich „Zeitungen und Zeitschriften“. Dabei gaben jeweils vor allem Zustellprobleme (Brief ca. 60,7 Prozent, Paket ca. 63,6 Prozent, Zeitungen und Zeitschriften ca. 98,8 Prozent) Anlass für eine Beschwerde.

Der Anstieg der Beschwerden dürfte auf verschiedene Gründe zurückzuführen sein. Einerseits zeigt er, dass es regional immer wieder zu spürbaren Problemen kommt und

die Postdienstleister nicht immer in der Lage sind, die versprochene Leistung tatsächlich zu erbringen. Aber auch andere Gründe dürften eine Rolle spielen, wie z. B. die erhöhte Medienberichterstattung in den letzten Monaten und eine zunehmende Bekanntheit der Bundesnetzagentur als Anlaufstelle bei Problemen mit der Postbeförderung.

Es ist ein zentrales Anliegen der Bundesnetzagentur, dass die gesetzlichen Qualitätsvorgaben der Post-Universaldienstleistungsverordnung eingehalten werden. Die Bundesnetzagentur nimmt Beschwerden und andere Hinweise auf etwaige Mängel daher sehr ernst und geht diesen nach. Erhält die Bundesnetzagentur Hinweise auf Unregelmäßigkeiten bei der Briefzustellung leitet sie diese in der Regel an die Deutsche Post AG oder einen anderen betroffenen Postdienstleister weiter, fordert ggf. eine Stellungnahme an und fordert das Unternehmen zu einer zügigen Abhilfe auf. Zudem prüft sie anhand der Stellungnahme, ob Anhaltspunkte für anhaltende und strukturelle Mängel vorliegen.

Förmliche Sanktionsmöglichkeiten für temporäre bzw. regional auftretende Qualitätsmängel sieht das Postrecht jedoch nicht vor. Bei einem anhaltenden Universaldienstdefizit steht der Bundesnetzagentur lediglich das in den §§ 12 ff. PostG festgelegte Verfahren zur Verfügung. In diesem Verfahren können einem oder mehreren Postdienstleistern unter den dort näher geregelten Voraussetzungen Universaldienstleistungspflichten förmlich auferlegt oder Dienstleistungen ausgeschrieben werden. Dieses komplexe und zeitintensive Verfahren ist aber nicht geeignet, temporäre Unregelmäßigkeiten schnell und wirksam abzustellen. Außerdem machen sich örtliche oder regionale Qualitätsprobleme, die in der Regel zeitlich begrenzt auftreten, bei den bundesweit geltenden Qualitätsanforderungen statistisch kaum bemerkbar.

Daher erscheint es sinnvoll, eine Stärkung der Verbraucherschützenden Normen und eine Flankierung mit wirksamen Durchsetzungs- bzw. Sanktionsmechanismen in Betracht zu ziehen.

Zur Gewährleistung eines effizienten Verbraucherschutzes könnten z. B. bestimmte Qualitätsanforderungen aus dem Universaldienstkontext gelöst und als verbindliche Vorgaben für alle Marktteilnehmer festgelegt werden. Dazu gehören u. a. die Festlegung verbindlicher und durchsetzbarer Zustellqualitäten (z. B. Haustürzustellung, Briefkasten-zustellung, Ersatzzustellung) für alle Postdienstleister sowie die Verankerung einer Pflicht zur Benachrichtigung der Empfängerinnen und Empfänger über erfolglose Zustellversuche. Zudem sollte eine Erweiterung der in der PDLV geregelten Rechte und Pflichten geprüft werden. So ist nicht mehr ohne weiteres verständlich, warum in einem wettbewerblichen Umfeld mit einem boomenden Paketsegment die Pflichten der PDLV ausschließlich den marktbeherrschenden Briefdienstleister treffen. Gleichzeitig sollten die Interessen der Sendungsempfängerinnen und -empfänger vermehrt in den Blick genommen werden und z. B. auch ihnen das Recht auf Nachforschung eingeräumt werden. Gerade die Empfängerinnen und Empfänger sind mangels unmittelbarer Vertragsbeziehung zum Postdienstleister vielfach in einer schwachen Position, obwohl sie häufig

diejenigen sind, die mit einer Bestellung den Versandvorgang in Gang setzen und dafür bezahlen. Solche verbindlichen Vorgaben für die Akteure könnten dann auch durch entsprechende Durchsetzungs- bzw. Sanktionsmechanismen flankiert werden.

Andere Anknüpfungspunkte sollten ebenfalls in Betracht gezogen werden. Dazu gehört z. B. eine bessere Transparenz durch Informationspflichten der Postdienstleister über Beschwerdezahlen und die Erreichbarkeit von Beschwerdestellen.

Zu berücksichtigen ist, dass sich bei einer Diskussion um die Stärkung des Verbraucherschutzes im Postbereich immer auch Fragen zur Ausgestaltung des Post-Universaldienstes stellen dürften. Der Universaldienst ist laut PostG der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht anzupassen. Im Lichte der fortschreitenden Digitalisierung und ihrer Wirkungen stellt sich auch zunehmend die Frage nach dem adäquaten Umfang der postalischen Grundversorgung. Korrespondenz und Kommunikation laufen in Zeiten des Internets vielfach über Computer und Smartphone. Die PUDLV entstammt jedoch den 1990er Jahren, also einer Zeit, in der die elektronische Kommunikation noch nicht die Massen erreicht hatte. Die Postmärkte haben sich seitdem erheblich verändert. Änderungen zu den Universaldienstvorgaben hat es aber nicht gegeben. Umso drängender stellt sich die Frage, ob der aktuelle bzw. zukünftige Bedarf noch identisch ist mit dem vor rund 20 Jahren festgestellten Grundbedarf und wie eine zeitgemäße Infrastruktursicherung aussehen sollte.

2. Schlichtung

Eine Stärkung der Verbraucherrechte im Postbereich sollte auch die Schlichtung im Postbereich einbeziehen. Viele Postdienstleister haben die Teilnahme an Verfahren vor der Schlichtungsstelle Post bereits durch eine entsprechende Klausel in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) ausgeschlossen. Dazu gehören – mit Ausnahme von Hermes – auch alle großen Paketdienstleister. 2017 sind rund 1.001 Anträge zur Eröffnung eines Schlichtungsverfahrens bei der Bundesnetzagentur eingegangen. Davon scheiterte fast die Hälfte der Schlichtungsanträge an der mangelnden Teilnahmebereitschaft der Postdienstleister. Im laufenden Jahr gingen bereits 762 Anträge (Stand 1. September 2018) bei der Bundesnetzagentur ein. Bisher lag die Quote zur Teilnahme-Verweigerung der Postdienstleister bei den bereits 609 bearbeiteten Schlichtungsvorgängen bei 63 Prozent (Stand 1. September 2018). 2016 lag die Weigerungsquote der Postdienstleister noch bei knapp 14 Prozent.

Dieses Verhalten der Unternehmen ist aus Sicht der Bundesnetzagentur ein herber Rückschlag für die Postkundinnen und -kunden. Diese sind häufig auf sich allein gestellt, wenn die Postdienstleister Haftungsübernahme und Schadensersatzforderung ablehnen. Angesichts der meist geringen Streitwerte scheidet der ordentliche Rechtsweg in der Regel aus. Die Schlichtungsstelle bei der Bundesnetzagentur ist die einzige Anlaufstelle, durch die zumindest noch eine gütliche Einigung herbeigeführt werden

kann. Ausschlüsse durch die jeweiligen AGB – unabhängig vom Einzelfall – erscheinen daher nicht sachgerecht.

Hier könnte über Regelungen nachgedacht werden, die den betroffenen Dienstleister dazu veranlassen, sich zumindest in der Sache mit dem Schlichtungsantrag zu befassen und auseinanderzusetzen. Das könnte z. B. eine Verpflichtung der Postdienstleister zu einer ersten Teilnahme im Sinne einer (substantiierten) Einlassung in der Sache sein, möglicherweise verbunden mit einer Begrenzung auf gewisse, niedrige Streitwerte.

Zu beachten ist aber auch, dass eine Verpflichtung zur Teilnahme an Schlichtungsverfahren zu einer weiter stark steigenden Zahl an Anträgen und einem steigenden Arbeitsaufwand führen kann. Daher sollten ggf. flankierende Maßnahmen erwogen werden, so dass möglichst viele Streitfälle schon vorher beigelegt werden, wie z. B. durch konkrete Vorgaben an die Dienstleister zur Einrichtung unternehmensinterner Beschwerdestellen oder durch Schaffung pauschaler Erstattungsansprüche für (private) Absenderinnen/Absender bzw. Empfängerinnen/Empfänger bei schlechter Leistungserbringung.

Darüber hinaus sollten die gesetzlichen Regelungen zur Schlichtung auf erforderliche Klarstellungen und Anpassungen an die Entwicklungen der Postmärkte überprüft werden. Aus Sicht der Bundesnetzagentur erscheint es insbesondere sinnvoll, für die Schlichtung eindeutige Regelungen zu zulässigen Antragsgründen, zulässigen Antragstellern (Absenderinnen/Absender und Empfängerinnen/Empfänger) und möglichen Ausschlussgründen zu normieren. Hier stellt sich u. a. die Frage, wann Sonderkonditionen anzunehmen sind, deren Vereinbarung die Schlichtung nach derzeitiger Rechtslage ausschließt. In diesem Zusammenhang spielt auch die oben angeregte Erweiterung der in der PDLV geregelten Rechte und Pflichten eine Rolle, da die Zulässigkeit der Schlichtung derzeit an eine Verletzung von Rechten der PDLV anknüpft.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



André Meyer-Sebastian