

**Anmerkungen des Bundesverbandes Paket & Expresslogistik e.V. (BIEK)  
zum  
Impulspapier der Bundesnetzagentur  
„Herausforderungen des Post-Universaldienstes“**

**Vorbemerkung**

Der BIEK begrüßt die Initiative der Bundesnetzagentur zur Modernisierung des Post-Universaldienstes in Deutschland. Der Verband und seine Mitgliedsunternehmen werden sich konstruktiv an dem Prozess beteiligen.

Aus der Sicht des BIEK hat sich der Postmarkt seit dem Beginn der Liberalisierung im Jahre 1998 äußerst positiv entwickelt – im Briefmarkt und besonders im Paketmarkt. Verbraucher und Geschäftskunden haben heute eine Vielzahl von Auswahlmöglichkeiten unter verschiedenen Dienstleistern und Dienstleistungen. Der Wettbewerb im Paketmarkt hat eine Vielzahl von Innovationen hervorgebracht, die die erfreuliche Entwicklung im E-Commerce ermöglicht haben und zu einem erheblichen höheren Servicenniveau und Komfort der Verbraucher beitragen. Durch den Wettbewerbsdruck sind dabei die Preise erschwinglich geblieben und zum Teil gegenüber den früheren Monopolentgelten deutlich zurückgegangen. Dies gilt zum Beispiel für Geschäftskundenbriefe, aber auch für Privat- und Geschäftskundenpakete.

Die Versorgung mit Paketdienstleistungen ist flächendeckend durch einen Vielzahl von Anbietern sichergestellt. Darüber hinaus haben die privaten Paketdienste deutschlandweit flächendeckende Niederlassungsnetze und Shopsysteme eingerichtet, wo Verbraucher Pakete abholen und einliefern können. Die Qualität der Paketdienstleistungen geht heute schon weit über den Maßstab der PUDLV hinaus. Mehr als 80% der Pakete werden am nächsten Tag zugestellt, der Rest am folgenden Werktag. Sendungsverfolgung, Empfängerbenachrichtigung und Haftung für Verlust und Beschädigung sind heute Standardelemente der Paketdienste. Die vielfältigen, flexiblen und innovativen Angebote der Paketdienstleister tragen entscheidend zur positiven Entwicklung des E-Commerce in Deutschland bei.

Die Frage nach der Sicherstellung des Universaldienstes durch einen bestimmten Anbieter stellt sich daher nicht. Insbesondere bei den Paketdiensten gibt es eine ausreichende Zahl von Anbietern und Angeboten für Verbraucher und Geschäftskunden. Die Sicherstellung des Universaldienstes erfolgt dabei nicht durch Verordnungen, sondern

ist das Resultat gelebten Wettbewerbs. Eine Verordnung zur Sicherstellung des Universaldienstes ist daher im Paketbereich nicht mehr erforderlich. § 3 PUDLV kann dementsprechend ersatzlos gestrichen werden, ohne dass Nachteile für Verbraucher entstehen.

Im Einzelnen weisen wir auf die folgenden Punkte hin:

### **1. Der Universaldienst ist nicht in Gefahr**

Für die Sicherstellung des Universaldienstes im Paketmarkt ist die Entwicklung des Briefmarktes nicht relevant. Paketdienstleistungen werden von einer Vielzahl unabhängiger Anbieter erbracht, die als Paketdienstleister flächendeckende Dienstleistungen in ganz Deutschland erbringen. Der Wettbewerb auf dem Paketmarkt wird auch in Zukunft dafür sorgen, dass Verbrauchern und Geschäftskunden in ganz Deutschland stets vielfältige Paketdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen und zu bestmöglicher Qualität zur Verfügung stehen. Jedes Unternehmen hat dabei schon aus Wettbewerbsgründen einen Anreiz, Verbrauchern flächendeckend in Deutschland innovative und hochwertige Services zum erschwinglichen Preis anzubieten.

Im Übrigen ist die Briefmenge in Deutschland stabil. Die veröffentlichten Zahlen der Monopolkommission, der DP/DHL und die der Wettbewerber zeigen insgesamt konstante Briefvolumina über die letzten 15 Jahre. Anzumerken ist dabei, dass die Briefmengen nicht nur aus privaten Briefsendungen bestehen, sondern zu einem erheblichen Teil aus geschäftlich veranlassten Briefsendungen, ein Segment, das im Rahmen des E-Commerce Wachstums u.a. durch Rechnungen und adressierte Werbung momentan eine erhebliche Belegung erfährt. Wie sich die Zukunft in Hinblick auf die weitere Digitalisierung entwickelt, bleibt abzuwarten. Wichtig ist, dass sich die Überarbeitung des Postuniversaldienstes in Deutschland nach aktuell messbaren Zahlen und Fakten richtet. In diesem Zusammenhang möchten wir auf die Aussagen des Diskussionspapiers der ERGP hinweisen, in dem für Deutschland eindeutig eine Kostendeckung aller Universaldienstleistungen festgestellt wurde (ERGP, 2014, S.10).

### **2. Klare begriffliche Abgrenzung zwischen Brief und Paket notwendig**

Auch kleinvolumige und geringwertige Waren sind „Güter“ im Rechtssinne und ihre Beförderung unterliegt der zwingenden Haftung nach § 425 HGB. Soweit ein haftungsbefreites Päckchen oder sog. Warensendungen von DP/DHL als Briefprodukt ohne Haftung und ohne Sendungsverfolgung angeboten werden, handelt es sich um die Fortschreibung eines historischen Privilegs, das noch aus der Zeit der Bundespost



stammt (vgl. Altmannspurger, Stand Dezember 1989, § 12, Rn. 15). Das damalige Haftungsprivileg geht zurück auf die allgemeinen Vorschriften zur Staatshaftung, die spätestens seit 1991 nicht mehr anwendbar sind. Für die Paketdienstleister ist die Beförderung kleinvolumiger geringwertiger Waren als „preiswerte Briefsendung“ mit „eingeschränkter Sendungsverfolgung und Haftungsausschluss“ daher keine Option. Ihre Sendungen unterliegen der zwingenden Haftung nach § 425 HGB. Dieselbe gesetzliche Haftungsregelung sollte seit der Privatisierung der ehemaligen Bundespost für alle Anbieter gelten.

Mit „briefähnlichen“ Sendungen, für die eine Haftungsbefreiung in Anspruch genommen werden kann, sind nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs solche Sendungen gemeint, bei deren Verlust im Allgemeinen kein materieller Schaden entsteht (BGH Ur. v. 26.04.2007, Az. I ZR 70/04). Zudem werden briefähnliche Sendungen wie sonstige Briefsendungen ohne direkten Kundenkontakt über Briefkästen eingeliefert (BGH Ur. v. 01.12.2005, Az. I ZR 103/04).

Soweit Warensendungen oder Päckchen heute noch historisch bedingt von Nachfolgeunternehmen der ehemaligen Bundespost ohne Haftungsübernahme und ohne Nachweis befördert und zugestellt werden, führt diese Praxis dazu, dass einfach vor der Haustür abgelegte Sendungen verloren gehen, dadurch die Diebstahlshäufigkeit erhöht wird und Verbraucher das Vertrauen in die Dienstleistung verlieren. Auch aus diesem Grunde ist die Angleichung der Haftungs- und Dokumentationspflichten für Warensendungen und Päckchen dringend erforderlich. Einen Sonderstatus für Gütersendungen des ehemaligen Monopolunternehmens kann es im Wettbewerbsumfeld nicht mehr geben (BGH Ur. v. 15.11.2001, Az. I ZR 158/99).

Die Fortführung des historischen Haftungsprivilegs der alten Bundespost widerspricht den zwingenden Haftungsregeln des HGB sowie – auf internationaler Ebene – den CMR. Die Gleichbehandlung der Beförderung kleiner Warensendungen unabhängig von der Person des Dienstleisters entspricht im Übrigen den Vorgaben des ERGP-Papiers, das wettbewerbsneutrale Lösungen für alle Bereiche des Universaldienstes fordert.

### **3. Mehrwertsteuerbefreiung**

Die Befreiung der Paketdienstleistungen von DP/DHL von der Erhebung der Mehrwertsteuer (für Pakete bis 10 kg) stellt ein erhebliches Wettbewerbshindernis dar. Die derzeitige Regelung (§ 4 Nr. 11 b UStG) wird extensiv dahingehend ausgelegt, dass auch sogenannte Power-Seller, die Paketmarken im Hunderterpack zum Discountpreis

kaufen, von der Mehrwertsteuerbefreiung Gebrauch machen können. Diese extensive Praxis ist mit Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung, die ausschließlich auf Universaldienstleistungen, d. h. Grundbedürfnisse der Bevölkerung, abstellt, nicht vereinbar. Die Duldung dieser Praxis stellt eine unzulässige Beihilfe zu Gunsten DP/DHL dar.

Es wird vorgeschlagen, die Mehrwertsteuerbefreiung nach § 4 Nr. 11 b UStG – entsprechend den Vorgaben des EuGH (Rs. C 357/07 vom 23.04.2009 - *“Royal Mail”*) – auf einzelne postalische Dienstleistungen, die den Grundbedürfnissen der Bevölkerung entsprechen, zu beschränken, um die wettbewerbsverzerrende Wirkung der Befreiung möglichst gering zu halten. Langfristig sollte die Bundesregierung auf europäischer Ebene auf eine vollständige Abschaffung des Mehrwertsteuerprivilegs für Dienstleistungen im Paketmarkt hinwirken, da aufgrund des verbraucherfreundlichen, vielfältigen Angebots von Paketdienstleistungen eine Befreiung nicht mehr notwendig und zeitgemäß ist.

#### **4. Entlastung der Innenstädte**

Lebendige Innenstädte setzen ein umfassendes und attraktives Warenangebot voraus, das ständig aktualisiert wird. Dies ist notwendigerweise mit entsprechenden Belieferungsmöglichkeiten verbunden. Die Paketdienste haben schon aus Effizienzgesichtspunkten die Innenstadtbelieferung so rationalisiert, dass die Fahrzeuge maximal ausgelastet sind und keine unnötigen Strecken fahren müssen. Darüber hinaus kommen gerade in hochverdichteten City-Lagen alternative Antriebe, Fahrradboten und fußläufige Zusteller zum Einsatz. Zur Entlastung der Innenstädte könnte die Einrichtung von Halteflächen dienen, auf denen Paketfahrzeuge und Container abgestellt und der Inhalt auf Fahrräder oder ähnliche Transportmittel umgeladen werden kann. Zusätzlich könnten schnellere Zugänge (bevorzugte Straßenspuren und ähnliches) eine weitere Option darstellen. Wegen der unterschiedlichen Voraussetzungen in den Städten und Kommunen wäre ein standardisiertes und als Rahmenvorgabe für die Städte und Kommunen zu verstehendes „Tool-Set“ (mit verschiedenen Lösungsoptionen) eine deutliche Verbesserung zur heutigen Situation.

Eine Zusammenlegung der Zustellungen verschiedener Paketdienste auf gemeinsame Fahrzeuge würde demgegenüber keine Rationalisierungseffekte bringen, sondern Verzögerungen und Mehrkosten verursachen, weil die Zusammenlegung von Paketen mehrerer Dienstleister komplexe Abrechnungsvorgänge und weitere Umschlagsvorgänge beinhalten würde. Diesen Nachteilen stehen nach Erkenntnissen des BIEK keine nennenswerten Verkehrsentlastungseffekte gegenüber. Des Weiteren würde die Innovationskraft der gesamten Branche zum Erliegen kommen, wenn Kunden und



Verbraucher die unterschiedlichen Paketdienste und deren Zustelleistungen nicht mehr wahrnehmen können.

## **5. Zustellung in Paketkästen / Packstationen**

Als Alternative zur persönlichen Übergabe bzw. der Ersatzzustellung kommt die Zustellung über Paketkästen und Packstationen in Betracht. Dabei sind Systeme vorzuziehen, die eine anbieterneutrale Zustellung ermöglichen, damit Kunden und Verbraucher in der Wahl der Dienstleister nicht beschränkt werden. Die Vielfalt der Dienstleister darf nicht durch die Einführung technischer Systeme eingeschränkt werden, weil ansonsten der Preis- und Leistungswettbewerb auf dem Paketmarkt zu Lasten des Verbrauchers beschränkt würde. Ähnlich wie beim Briefkasten haben Verbraucher ein Interesse daran, dass im Paketkasten die Sendungen aller Dienstleister zugestellt werden. Systeme, die exklusiv nur durch einen Dienstleister bedient werden können, gefährden daher den Wettbewerb und kollidieren mit dem verfassungsrechtlich festgeschriebenen Grundsatz, dass Dienstleistungen des Postwesens durch die Vielzahl der Anbieter erbracht werden sollen (Art. 87 f GG).

## **6. Einfluss des Grünbuchs Paket auf die Entwicklung des Universaldienstes**

In den Stellungnahmen im Rahmen der Anhörung zum Grünbuch der Europäischen Kommission wurde seitens aller Paketdienste hervorgehoben, dass die Belieferung mit Paketen innerhalb Europas durch die Vielzahl der Anbieter sichergestellt ist. Die Entwicklung innereuropäischer und globaler e-Commerce-Dienste wird durch die europäischen Paketdienste nicht behindert, sondern, im Gegenteil, befördert. Durch den Wettbewerb der Paketdienste in Europa ist sichergestellt, dass stets und überall effektive Dienstleistungen verfügbar sind.

Dies gilt in Besondere für die immer stärkere Nutzung der Bestellungen über das Internet. Hier erwartet der Verbraucher maximale Flexibilität bei der Belieferung (Wahlmöglichkeiten). Aktuelle innovative Entwicklungen und Kombinationsmöglichkeiten angebotener Lösungen bieten dem Endverbraucher ein größtmögliches Portfolio aus dem er gemäß seinem individuellen Bedarf auswählen kann. Die Branche ist stets darauf ausgerichtet, für Endverbraucher, SME und Großkonzerne maßgeschneiderte Lösungen anzubieten, die eine individuelle Ausrichtung des jeweiligen Unternehmens berücksichtigen und damit letztendlich stärken. Derzeit ist ein verstärkter Fokus der Branche auf länderübergreifende Lösungen zu verzeichnen, die qualitativ hochwertige Dienstleistungen ermöglichen. Länderübergreifend organisierte Paketdienste und funktionierender Wettbewerb bieten die besten Voraussetzungen dafür.

Die im Grünbuch festgestellten Preisunterschiede für Paketdienstleistungen sind in hohem Maße vom Volumen der jeweiligen Auftraggeber und der jeweiligen Sendungsstruktur abhängig. Auch hier sorgt der Wettbewerb für kostenorientierte und erschwingliche Preise.

Im nächsten Schritt werden die Erfahrungen auf europäischer Ebene im Rahmen der „Roadmap“ abzuwarten sein. Vor dem Hintergrund der in Deutschland gesammelten positiven Erfahrungen mit den Marktkräften im Wettbewerb lehnt der BIEK die im Grünbuch diskutierte Ausweitung des Universaldienstes ab.

Hamburg, 19.12.2014

Bundesverband Paket & Expresslogistik e.V.



Dr. Ralf Wojtek