verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen

14.09.2018

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/812

A18, A17

Stellungnahme

zur

Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie und Landesplanung am 26.09.2018 „Mehr Biss für den zahnlosen Tiger: Bundesnetzagentur braucht Sanktionsmöglichkeiten“ Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 17/2559

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e.V.
Bereich Markt und Recht
Mintropstraße 27
40215 Düsseldorf
recht@verbraucherzentrale.nrw
www.verbraucherzentrale.nrw

I. Ausgangslage

Verbraucher müssen in dem wachsenden Brief- und Paketmarkt vor Übervorteilung und vor schlechtem Service geschützt werden. Ansprechpartner für Verbraucherbeschwerden neben der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, die eine kostenfreie Schlichtungsstelle für den Bereich der Post- und Paketdienstleistungen anbietet, auch unabhängige Verbraucherschutzorganisationen wie die Verbraucherzentralen. Seit 2015 betreiben die Verbraucherzentralen Nordrhein-Westfalen und Thüringen die Portale Paket- und Post-Ärger, um die Verbraucherprobleme systematisch aufzuarbeiten.

Seit Dezember 2015 sind in den Portalen Paket-Ärger und Post-Ärger knapp 27.000 Beschwerden zu Paketdienstleistern eingegangen. Hauptbeschwerdegrund hier sind Probleme bei der Zustellung, also auf der „letzten Meile“ zum Endverbraucher mit über 60% aller Beschwerden.

Zu Briefen sind seit Dezember 2017 bereits über 600 Beschwerden eingegangen. Auch hier macht der Nicht-Erhalt mit über 55% den Hauptbeschwerdegrund aus.

Auf EU-Ebene wurden die Probleme ebenfalls erkannt. Die Kommission hat einen Fahrplan für die Vollendung des Binnenmarktes für die Paketzustellung entwickelt. Der Fahrplan baut auf den Ergebnissen der Konsultation zu dem im Jahr 2012 veröffentlichten Grünbuch über einen integrierten Paketzustellungsmarkt auf. Es sollen drei Hauptziele mit dem Fahrplan erreicht werden. So soll erstens mehr Transparenz hergestellt und mehr Informationen zur Verfügung gestellt werden. Zweitens sollen Lösungen für Zustellungsprobleme gefunden werden. Und drittens soll es besseres Beschwerde- und Streitbeilegungsverfahren für Verbraucher geben.[1]

II. Stärkung der Bundesnetzagentur

1. Schaffung geeigneter Sanktionsmaßnahmen

Das Grundgesetz regelt in Art. 87 f, dass der Bund im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende

[1] Mitteilung der Kommission „Fahrplan für die Vollendung des Binnenmarktes für die Paketzustellung – Stärkung des Vertrauens in die Zustelldienste und Förderung des Online-Handels“ vom 16.12.2013 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0886&from=DE.

Dienstleistungen zu gewährleisten hat. Die weitere Ausgestaltung erfährt dies in §§ 11 f. Postgesetz (PostG) mit Regelungen zum Universaldienst.

Aus den Beschwerden im Projekt Post-Ärger ergibt sich, dass Verbraucher häufig bemängeln, dass keine werktägliche Zustellung von Briefen erfolgt. Ferner werden Leerungszeiten von Briefkästen und Schließungen von Filialen bemängelt. Auch im Paketbereich sind Probleme bei der Zustellung der Hauptbeschwerdegrund. So beschweren sich Verbraucher darüber, dass trotz Anwesenheit kein Zustellversuch unternommen wird, oder dass keine Benachrichtigung über eine ersatzweise Zustellung erfolgt.

Sollte die Bundesnetzagentur feststellen, dass die lizensierten 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. TKG und §§ 11 f. PostG), wirksame Sanktionsmechanismen wie ein § 126 Telekommunikationsgesetz (TKG) vergleichbares Instrumentarium zur Durchsetzung der Verpflichtungen aus dem Postgesetz sind entgegen des in Artikel 87 f GG grundgesetzlich normierten Auftrags gesetzlich nicht vorgesehen. Soweit das Grundgesetz und das Postgesetz auseinanderklaffen, besteht also eine Regelungslücke. So ist es nach dem Postgesetz nicht vorgesehen, Zwangsgelder zu verhängen, wie dies z.B. nach 126 Abs. 5 TKG möglich ist. Auch fehlt die Möglichkeit, ein Ermittlungsverfahren oder eine Beschlagnahme wie beispielsweise in §§ 128, 129 TKG vorgesehen, im Postsektor durchzuführen.

Im Vergleich zu den Bereichen Telekommunikation und Energie ist die Bundesnetzagentur im Bereich der Postdienstleistungen nach Ansicht der Verbraucherzentrale NRW nur unzureichend mit Handlungsmöglichkeiten zur Durchsetzung des grundrechtlich verankerten Dienstleistungsniveaus ausgestattet.

Insofern begrüßt die Verbraucherzentrale NRW ausdrücklich eine Stärkung der Sanktionsmöglichkeiten der Bundesnetzagentur im Bereich des Postwesens.

2. Verbindliche Schlichtung

Wie bereits im Antragsentwurf der Fraktion der SPD dargestellt, ist darüber hinaus das gesetzlich verankerte Schlichtungsverfahren freiwillig. Die Bundesnetzagentur verzeichnet erfreulicherweise konstante Zuwächse bei der Zahl der Anträge auf Durchführung eines Schlichtungsverfahren: 2016 bekam die Schlichtungsstelle 235 Anträge von Verbrauchern. Bis 2017 stieg die Zahl der Anträge auf 732, eine Steigerung um 311%. Weniger erfreulich ist die Anzahl der durchgeführten Schlichtungsverfahren: Während in 2016 noch 48,5% der Schlichtungsverfahren zu einem erfolgreichen Ende geführt werden,

waren es im Jahr 2017 (Stand 30. September 2017) lediglich noch 19,7%.[2] Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur und des Projekts Post-Ärger werden diese Zahlen weiter rückläufig sein, da in 2017 noch eine erhebliche Anzahl von „Altfällen“ geschlichtet wurden. Seit Umsetzung des Verbraucherstreitbeilegungsgesetztes (VSBG) und der Anpassung des § 18 PostG haben nahezu alle Unternehmen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, schon durch allgemeine Geschäftsbedingungen ein Schlichtungsverfahren auszuschließen.

Eine hierzu in 2017 vom 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 Verbraucherzentrale NRW zu einer massiven Schlechterstellung von Verbrauchern im Vergleich vor Umsetzung 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 haben, sich mit Themen den Verbraucherschutz betreffend 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 Post- und Paketdienste im Projekt Post-Ärger konstant bleiben, 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.

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.[3]

---

[2] Tätigkeitsbericht Post 2016 / 2017, Seite 88 https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2017/TB_Post20162017.pdf?__blob=publicationFile&v=1 .

[3] Amtsblatt der Europäischen Union vom 18.06.2013, L165/67, http://eur-lex.europa.eu/legal-

Angesichts der geringen Streitwerte – in der Regel sind Pakete zwischen 500,00 und 750 € 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 Verbraucherzentrale NRW dringend notwendig.

3. Beweislastumkehr für Schäden auf dem Transportweg

Zudem können Verbraucher beispielsweise bei der Beschädigung eines Pakets nur schwer beweisen, dass diese Schäden auf dem Transportweg in der Obhut des Paketdienstleisters eingetreten sind. Nach Auswertung der Beschwerden in den Portalen Paket-Ärger und Post-Ärger wird eine Regulierung häufig abgelehnt. Verbraucher werden stattdessen regelmäßig darauf verwiesen, dass das Transportgut unzureichend verpackt war. Eine Haftung wird daher abgelehnt, obwohl der Paketdienstleister die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen eines solchen Ausschlussgrundes trägt.

Ein Grund hierfür dürfte vor allem die völlig einseitige Ausgestaltung des § 438 Abs. 1 HGB sein. De lege lata greift eine widerlegliche Vermutung zu Gunsten des Paketdienstleisters für eine ordnungsgemäße Ablieferung, im Falle, dass eine ordnungsgemäße Schadensanzeige ausbleibt. Zum einen obliegt die Darlegungs- und Beweislast für einen eingetretenen Schaden und dessen Höhe ohnehin dem Versender bzw. Empfänger. Zum anderen ordnet das Gesetz entgegen einer dogmatischen Stringenz keine entsprechende Vermutungswirkung zu Gunsten des Empfängers bzw. Versenders im Falle einer ordnungsgemäßen Schadensanzeige ein. Insbesondere Empfänger und damit Verbraucher erhalten durch eine ordnungsgemäße Schadensanzeige somit keinen relevanten juristischen Vorteil. Vor diesem Hintergrund darf bezweifelt werden, dass der gewünschte Normzweck einer zeitnahen Schadensklärung durch eine solche einseitig adressierte „Appellfunktion“[4] tatsächlich erreicht wird.

Wünschenswert ist nach Ansicht der Verbraucherzentrale NRW daher zudem eine Regelung, nach der im Umkehrschluss zur jetzigen Regelungen vermutet wird, dass der Schaden in der Obhut des Paketdienstleisters entstanden ist, wenn eine ordnungsmäße Schadensanzeige durch den Empfänger bzw. Versender erfolgt ist. Gleiches sollte darüber hinaus konsequenterweise gelten, wenn der Paketdienstleister eine offensichtlich beschädigte Sendung in seine Obhut genommen hätte. Es läge dann in der Obliegenheit des Paketdienstleisters, offensichtlich beschädigte Sendungen bereits bei Annahme zu reklamieren und würde folgerichtig für Waffengleichheit der Parteien sorgen.

---

content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0011&from=DE .

[4] Siehe BR-DRS 368/97, S. 76.

Die Verbraucherzentrale NRW unterstützt daher die Forderungen der Fraktion der SPD:

1. **Die Bundesnetzagentur sollte zur Wahrung ihres grundgesetzlich verankerten Auftrags weitere Sanktionsmöglichkeiten bekommen, um einen ausreichenden Verbraucherschutz zu gewährleisten.**

2. **Das Schlichtungsverfahren vor der Bundesnetzagentur im Bereich Post- und Paketdienstleistungen muss als ein für beide Seiten verpflichtendes und bindendes Schlichtungsverfahren ausgestaltet werden.**

Darüber hinaus fordert die Verbraucherzentrale NRW:

§ 438 HGB muss derart umgestaltet werden, dass vermutet wird, der Schaden sei in der Obhut des Paketdienstleisters entstanden, wenn eine ordnungsmäße Schadensanzeige durch den Empfänger bzw. Versender erfolgt ist. Gleiches sollte darüber hinaus konsequenterweise gelten, wenn der Paketdienstleister eine offensichtlich beschädigte Sendung in seine Obhut genommen hätte. Es läge dann in der Obliegenheit des Paketdienstleisters, bei offensichtlich beschädigten Sendungen die Annahme zu verweigern.