Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie und Landesplanung des Landtags Nordrhein-Westfalen am 26. September 2018 zum Antrag Drs. 17/2559

Stellungnahme der Deutschen Post AG, Bonn

Zu den im Antrag der SPD-Fraktion „Mehr Biss für den zahnlosen Tiger: Bundesnetzagentur braucht Sanktionsmöglichkeiten“ aufgeworfenen Fragen nimmt die Deutsche Post AG wie folgt Stellung:

1. Nur die Deutsche Post AG gewährleistet einen flächendeckenden Universaldienst in Deutschland

Nach Art. 87f des Grundgesetzes obliegt es dem Bund, die flächendeckende Gewährleistung von angemessenen und ausreichenden Postdienstleistungen sicherzustellen. Die weiteren Einzelheiten werden bundesrechtlich im Postgesetz und in der Post-Universaldienstverordnung (PUDLV) geregelt. Danach umfasst der Universaldienst die Beförderung von adressierten Briefsendungen bis 2.000 g, adressierten Paketsendungen bis 20 kg sowie von Zeitungen und Zeitschriften. Der Universaldienstleister muss mindestens 12.000 stationäre Einrichtungen (Filialen) vorhalten, wobei in jeder Gemeinde mit mindestens 2.000 Einwohnern mindestens eine Filiale vorhanden sein muss. In Gemeinden mit mehr als 4.000 Einwohnern darf die von den Kunden zur nächsten Filiale zurückzulegende Entfernung maximal 2.000 Meter betragen; in zusammenhängend bebauten Wohngebieten muss ein Briefkasten in max. 1.000 Metern erreichbar sein. Mindestens 80 % der Briefsendungen müssen im Jahresdurchschnitt am nächsten Werktag (bzw. mind. 95 % am übernächsten Werktag) beim Empfänger sein; bei Paketen beträgt die Laufzeitvorgabe 80 % am zweiten Tag nach Einlieferung. Briefe und Pakete müssen bundesweit an sechs Werktagen pro Woche zugestellt werden.

Obwohl es in Deutschland rund 600 aktive Postdienstleister gibt, erbringt die Deutsche Post AG (DPAG) als einziger Anbieter am Markt einen vollumfänglichen Universaldienst; dies allerdings nicht auf Basis einer förmlichen Verpflichtung, sondern auf Basis einer freiwilligen Selbstverpflichtung. Sie stellt pro Tag durchschnittlich rund 59 Millionen Brief- und mehr als 4,3 Millionen Paketsendungen an mehr als 40 Millionen Privat- und Geschäftsadressen zu. Dafür setzt sie mehr als 100.000 Zusteller in insgesamt mehr als 57.000 Brief- und Paketzustellbezirken ein. Mit rund 13.000 Filialen, 11.000 DHL-Paketshops, 3.000 Packstationen und Paketboxen sowie ca. 110.000 Briefkäsen steht den Verbrauchern eine deutlich höhere Zahl an postalischen Zugangspunkten zur Verfügung, als dies durch die PUDLV vorgegeben ist. Die flächendeckende Zustellung von Briefen und Paketen an sechs Werktagen pro Woche ist bundesweit gewährleistet. Im Jahr 2017 wurden im Bundesdurchschnitt 93 % aller Briefsendungen und fast 85 % aller Paketsendungen einen Werktag nach der Einlieferung beim Empfänger zugestellt. Auch hier werden die Vorgaben der PUDLV deutlich übertroffen.

2. Die Bundesnetzagentur kommt ihrer Aufgabe der Überwachung der Einhaltung der Universaldienstvorgaben vollumfänglich nach

Die Einhaltung der Universaldienstvorgaben wird durch die Bundesnetzagentur (BNetzA) überwacht. Dieser Aufgabe kommt die Behörde aus Sicht der DPAG in vollem Umfang nach. Das Postgesetz gesteht der BNetzA dabei weitreichende Auskunftsbefugnisse gegenüber dem Universaldienstleister sowie anderen Marktteilnehmern zu. Von diesen Befugnisse macht die Behörde nach den Erfahrungen der DPAG umfangreich Gebrauch.

Ein wichtiger Aspekt für die Arbeit der BNetzA sind die Bürgereingaben. Nach § 5 PUDLV ist jedermann berechtigt, Maßnahmen zur Sicherstellung der in der PUDLV normierten Qualitätsvorgaben anzuregen. Die BNetzA hat berichtet, dass die im Jahr 2017 bei der Behörde mit Bezug zum Postsektor eingereichten Bürger- bzw. Verbrauchereingaben im Vergleich zum Vorjahr um rund 50 % auf ca. 6.100 gestiegen seien. Davon entfielen rund die Hälfte auf die Briefbeförderung und -zustellung der DPAG. Diese Zahl ist bedauerlich, muss jedoch in Relation zu der von der DPAG im gleichen Jahr beförderten rund 18 Milliarden Brief- und Paketsendungen gesehen werden, nämlich 3 Beschwerden pro Million Brief- und Paketsendungen bzw. weniger als 8 Beschwerden pro 100.000 Haushalte und Jahr. Im Telekommunikationssektor verzeichnet die Bundesnetzagentur mit 290.000 Beschwerden pro Jahr (700 Beschwerden pro 100.000 Haushalte) einen wesentlich höheren Wert; mit Bezug auf den Energiesektor gehen bei der Behörde jährlich rund 15.000 Beschwerden (35 pro 100.000 Haushalte) ein.

Allein aus dem Anstieg der Beschwerden in 2017 kann jedoch nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass sich die Dienstleistungsqualität der DPAG signifikant verschlechtert hat. Denn zum Anstieg der Eingaben bei der BNetzA haben sicherlich - neben den im Jahr 2017 unumstritten bei der DPAG aufgetretenen regionalen und temporären Qualitätsproblemen - auch die öffentlichen Aufrufe der Behörde beigetragen, sich mit Anliegen an die BNetzA zu wenden.

Im Übrigen hat die BNetzA selbst Anfang 2018 den Ergebnisbericht einer von ihr durchgeführten Evaluationsstudie zum Post-Universaldienst veröffentlicht, die im Wesentlichen auf einer Verbraucherbefragung beruhte. In dieser Studie wird eine hohe Zufriedenheit von Privatpersonen und Unternehmen mit den Universaldienstleistungen in Deutschland attestiert.

3. Zu den im Antrag genannten Forderungen

Sanktionsmechanismen zur Ahndung von etwaigen Verstößen gegen die Universaldienstvorgaben

Verstöße gegen Vorgaben der PUDLV sind praktisch schwer messbar. In einem Massengeschäft wie der Brief- und Paketbeförderung (das zudem nicht leitungsgebunden wie das Strom-, Gas- und Telekommunikationsgeschäft ist, sondern dessen Netz jeden Tag durch Menschen neu gebildet wird) kommt es unvermeidbar zu Fehlleistungen. Deshalb gewährt die PUDLV dem einzelnen Verbraucher auch keine individuellen Ansprüche, sondern setzt nur Qualitätsvorgaben für die Leistungserbringung insgesamt. Hinzu

kommt, dass viele Beschwerden objektiv nicht begründet sind; beispielsweise gilt dies für Beschwerden über eine angeblich fehlende Zustellung von Briefsendungen an Montagen. Allerdings fällt an Montagen auch nur ein geringer Teil der Sendungsmenge.

Bußgelder können nur verhängt werden, wenn gegen gesetzliche Verpflichtungen verstoßen wird. Die DPAG hat sich – als einziger Anbieter am Markt – selbst zur Einhaltung der Universaldienstregelungen verpflichtet, gesetzlich betraut ist das Unternehmen indes nicht. Nach dem deutschen Ordnungswidrigkeitsrecht kann aber nur der Verstoß gegen eine förmlich auferlegte gesetzliche Verpflichtung bußgeldbewährt sein. Die Einführung von Regelungen zur Verhängung von Bußgeldern wegen Verstößen gegen Vorgaben der PUDLV gegen die DPAG und andere Postdienstleister würde daher rechtlich zunächst eine förmliche Verpflichtung eines oder mehrerer Unternehmen mit der Erbringung des Universaldienstes voraussetzen.

Bereits heute hat die BNetzA bei einer Nichteinhaltung der Vorgaben der PUDLV insgesamt die Möglichkeit, ein Universaldienstdefizit festzustellen. Eine solche Feststellung würde für die DPAG den Verlust der Mehrwertsteuerbefreiung für Universaldienstleistungen bedeuten. Dies stellt eine sehr einschneidende Sanktionsmöglichkeit dar, die einen ausreichenden Anreiz zur fortgesetzten Leistungserbringung für das Unternehmen darstellt. Bußgelder für Fehlleistungen würden dagegen auf hohe praktische wie rechtliche Hürden stoßen.

Auferlegung von Informationspflichten

Bereits heute hat die BNetzA über § 45 PostG umfangreiche Auskunfts- und Prüfungsbefugnisse gegenüber den im Postwesen tätigen Unternehmen. Diese nimmt sie auch wahr. Einer weiteren gesetzlichen Grundlage für Transparenzpflichten der Anbieter bedarf es nicht.

Schlichtungsverfahren

Die DPAG geht jeder von der BNetzA an das Unternehmen übermittelten Beschwerde nach. Sofern die Beschwerde begründet ist, wird alles dafür getan, den Qualitätsmangel abzustellen. Bei Verlust oder Transportschaden wird dem Beschwerdeführer ein Ausgleich gewährt. Nach eingehender Prüfung hat die DPAG sich dazu entschieden, Verbraucherbeschwerden vorrangig direkt über unseren Kundenservice zu bearbeiten und einer möglichst kundenfreundlichen Lösung zuzuführen. Den Kunden stehen verschiedene Wege der Kontaktaufnahme (Website, Facebook- und Twitter-Kanäle, Telefon-Hotline) zur Verfügung. Hier kann am schnellsten auf alle notwendigen Daten zugegriffen und so Beschwerdefälle am schnellsten zu einem Abschluss geführt werden. Da dieses Prüfverfahren durch den Kundenservice umfassend ist, bedarf es keiner weiteren Schlichtung.

Nachforschungen

Bereits heute können Absender wie Empfänger bei der DPAG einen Antrag auf Nachforschung über den Verbleib einer Sendung stellen. Selbstverständlich geht das Unternehmen jedem Nachforschungsauftrag nach.

Pauschale Erstattungsansprüche

Mit den allein durch die DPAG beförderten rund 18 Milliarden Brief- und Paketsendungen pro Jahr ist das Postgeschäft ein Massengeschäft, in dem es den Anbietern von Postdienstleistungen praktisch unmöglich ist, eine Garantie für die Laufzeit oder den Zustelltag abzugeben. Folgerichtig macht die PUDLV daher Vorgaben für die Leistungserbringung im Jahresdurchschnitt im Bundesgebiet, gewährt aber keine individuellen, einklagbaren Ansprüche für den einzelnen Kunden. Entsprechend wären auch pauschale Erstattungsansprüche für die Verzögerung oder fehlerhafte Zustellung einzelner Sendungen mit dem Charakter des Massengeschäfts unvereinbar.

4. Schlussbemerkung

Bei allen Bemühungen, jeden Tag eine unverändert hohe Leistungsqualität zu erbringen, kann es in einem Massengeschäft, wie die Postbeförderung es ist, nie ausgeschlossen werden, dass es regional zu vorübergehenden Engpässen kommt. Erkrankungen der Mitarbeiter, Personalfluktuaton, unvorhersehbar hohe Sendungsmengen an einzelnen Tagen, Witterungseinflüsse sowie menschliches Fehlverhalten können zu Beeinträchtigungen in der werktäglichen Zustellung führen. In derartigen Fällen leitet das Unternehmen unverzüglich die notwendigen Maßnahmen ein, um Verzögerungen in der Sendungsbeförderung und -zustellung weitestgehend zu vermeiden oder zumindest zu verkürzen. Zu der Verpflichtung, den Universaldienst vollumfänglich zu erbringen, steht die DPAG auch zukünftig ohne Wenn und Aber.