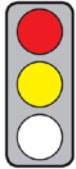


## KERNPUNKTE

**Ziel des Grünbuchs:** Die Kommission will den grenzüberschreitenden Online-Handel stimulieren und erwägt, zu diesem Zweck den Markt für Paketzustellungen zu regulieren.

**Betroffene:** Verbraucher, Zustelldienstbetreiber, Online-Handelsunternehmen.



**Pro:** Höhere Transparenz der Paketzustellbedingungen ist für Verbraucher und Online-Einzelhändler mit sinkenden Informationskosten verbunden.

**Contra:** (1) Ein behauptetes Minderwachstum im grenzüberschreitenden Online-Handel wird pauschal auf Unwägbarkeiten bei der Zustellung zurückgeführt und soll so als Rechtfertigung für Eingriffe in den Markt für Paketzustellungen dienen.

(2) Obligatorische Zusatzleistungen bei der Paketzustellung bevormunden den Verbraucher und beschränken den Wettbewerb.

(3) Preisobergrenzen bei der Paketzustellung erzeugen Ineffizienzen und Wohlstandsverluste.

## INHALT

### Titel

**Grünbuch COM(2012) 698** vom 29. November 2012: Ein **integrierter Paketzustellungsmarkt für das Wachstum des elektronischen Handels** in der EU

### Kurzdarstellung

Hinweis: Seiten- und Fußnotenangaben beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf das Grünbuch COM(2012) 698.

#### ► Hintergrund und Ziele

- Der Anteil des Online-Handels an der Wirtschaftsleistung der EU nimmt stetig zu. 2009 erreichte der Online-Handel ein geschätztes Volumen von 100–150 Mrd. Euro (MEMO/12/923, S. 4). Allerdings fällt der Wachstumstrend bei grenzüberschreitendem Online-Handel deutlich schwächer aus.
- 2010 kauften in der EU nur 9% der Verbraucher online in anderen Mitgliedstaaten ein, von 53% in Luxemburg bis 1% in Rumänien (MEMO/12/923, S. 4). Nur 18% aller Einzelhandelsunternehmen verkauften online in andere Mitgliedstaaten (S. 6, Fußnote 16).
- Hemmend wirken hier Unwägbarkeiten bei der grenzüberschreitenden Paketzustellung (S. 3). Die Kommission will die Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Paketzustellung verbessern und so den grenzüberschreitenden Online-Handel stimulieren (S. 5).
- Das soll nicht zuletzt kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) als „treibender Kraft für Innovation und Wachstum in Europa“ zugutekommen (S. 3).

#### ► Definitionen

- „Paket“ ist jede Sendung bis zu einem Gewicht von 30 kg (S. 2).
- „Zustellung“ meint im Grünbuch die Beförderung online bestellter Waren bis zum Endkunden (S. 2).
- „Zustelldienstbetreiber“ sind alle an der Paketzustellung beteiligten Akteure mit Ausnahme der Endkunden (vgl. S. 2, 16).
- „Universaldienst“ ist die gesetzlich vorgeschriebene flächendeckende Grundversorgung zu „erschwinglichen“ Preisen (S. 8).

#### ► Marktumfeld und -charakteristika

- Etwa 10% der Paketmenge fällt unter den Universaldienst, dessen Preise reguliert sind (vgl. S. 8, 18). Für die übrigen 90% erfolgt die Preisgestaltung im freien Wettbewerb (S. 20).
- Die Preise für Zustelldienste werden beeinflusst durch (S. 22–24):
  - Verkehrs-, Umweltschutz- und Sicherheitsvorschriften,
  - Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts,
  - Kosten der „Marktüberwachung“, z. B. produktspezifische Qualitätskontrollen,
  - die Mehrwertsteuerbefreiung für Universaldienstanbieter sowie
  - Zollvorschriften, Bestimmungen internationaler Handelsabkommen und unterschiedliche nationale Mehrwertsteuersätze bei grenzüberschreitenden Zustellungen.

### ► Handlungsfelder

- Die Kommission identifiziert im Wesentlichen vier Handlungsfelder:
  - höhere Transparenz bei Paketzustellungen,
  - Verbesserung der Servicequalität für die Verbraucher,
  - niedrigeres Preisniveau, „vor allem“ bei grenzüberschreitender Paketzustellung (S. 25),
  - höhere Interoperabilität zwischen einzelnen Zustelldienstbetreibern sowie zwischen Zustelldienstbetreibern und Online-Einzelhändlern.
- Zudem will die Kommission „negative externe Effekte“ des Zustellvorgangs verringern und so eine „nachhaltige Entwicklung“ befördern (S. 4).

### ► Höhere Markttransparenz

- Der Markt für grenzüberschreitende Paketzustellungen ist komplex und intransparent. Insbesondere sind die Zustelldienstbetreiber in Bezug auf Leistungsumfang, Preis, Zustelloptionen, Rücksendemöglichkeiten und Beschwerdemanagement schwer vergleichbar. (S. 12, 28)
- Dies führt zu ineffizienten Kaufentscheidungen der Verbraucher und vermittelt den Zustelldienstbetreibern wenig Anreize, ihre Leistungen zu „verbessern“ (S. 27).
- Einheitliche Kriterien wie Leistungsindikatoren, Gütesiegel oder international anerkannte Standardisierungen (ISO-Zertifizierung) ermöglichen eine bessere Vergleichbarkeit der Zustelldienstbetreiber. Für die Überwachung kommen Wirtschaftsorganisationen, „unabhängige Stellen“ und Regulierungsbehörden in Frage. (S. 27 f.)
- Von der Umsetzung der Verbraucherrechte-Richtlinie (RL 2011/83/EU; s. [cepAnalyse](#)) verspricht sich die Kommission eine bessere Informationslage und mehr Transparenz (S. 18 f.). Darüber hinausgehend erwägt sie, dass Online-Einzelhändler
  - „unter Berücksichtigung des Risikos einer Überinformation“ weitere Informationen zur Zustellung veröffentlichen müssen (S. 27),
  - den Verbrauchern bei der Zustellung „speziellere Garantien“ gewähren müssen (S. 28).

### ► Bessere Servicequalität

- Die Verbraucher fordern höheren „Lieferkomfort“. Hierzu zählen flexiblere Zustelloptionen, vereinfachte Rücksendeverfahren und benutzerfreundliche Serviceleistungen. (S. 12)
- Die zunehmende Verbreitung von sozialen Netzen, Echtzeit-Informationstechnologien (z. B. Messaging) und Mobilfunkendgeräten führt dazu, dass die Verbraucher, besonders die „jüngere Generation“ (S. 14), Sendungsverfolgung („Track and Trace“) (S. 10) und eine Vorankündigung der Zustellung erwarten (S. 12). Die Kommission zieht in Betracht, diese Leistungen vorzuschreiben (vgl. S. 28 f.).
- Die Kommission erwägt die Ausdehnung der Universaldienstpflicht nach der Postrichtlinie (RL 97/67/EG), namentlich eine „neue Definition“ der Universaldienste, die auf den Bedarf der Verbraucher und Online-Einzelhändler zugeschnitten ist und „Mindeststandards“ für Zustell- und Rücksendeoptionen vorgibt (S. 28; vgl. auch S. 18).

### ► Niedrigere Preise

- Die Preise bei grenzüberschreitenden Zustellungen sind „im Schnitt doppelt so hoch wie Inlandspreise“ (S. 7).
- Die Paketzustellung ist „arbeitsintensiv“ (S. 24), hat hohe Fixkosten und niedrige Gewinnspannen (S. 16). Infolge hoher Fixkosten und steigenden Preisdrucks großer Online-Einzelhändler sind Zustelldienstbetreiber an „langfristig nachhaltigen Tarifen“ interessiert (S. 16). Deshalb können sie Preisnachlässe für Großversender nicht auf KMU und Verbraucher ausweiten (S. 7).
- Die Gestaltung der Zustelltarife orientiert sich laut Kommission mehr an Durchschnittswerten für die Parameter Gewicht, Versicherungsniveau und Schnelligkeit als an den realen Kosten der Zustellung (S. 31).
- Die Preise der Paketzustellung sollten deren gesamtgesellschaftliche Kosten, namentlich ökologische und soziale Kosten, widerspiegeln (S. 32).
- Preissenkend können sich auswirken:
  - Kostenreduktionen infolge von mehr Wettbewerb, indem z. B. eine „Konsolidierung kleiner Mengen“ erfolgt und alternative Zustelllösungen wie Paket-Shops oder Packstationen angeboten werden (S. 31),
  - strengere Auskunftspflichten der Zustelldienstbetreiber zu ihrer Kostenrechnung (S. 34) und
  - eine „aktivere Rolle“ von Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden (S. 34).
- Für grenzüberschreitende Paketzustellungen befürwortet die Kommission „eine Art von Preisobergrenze“ (S. 35).

### ► Höhere Interoperabilität

- Die Zusammenarbeit von Online-Einzelhändlern und Zustelldienstbetreibern ist unzureichend und erfordert einen „besseren Informationsaustausch und flexiblere Lösungen“ (S. 16). „Vertiefte Partnerschaften“ zwischen Online-Einzelhändlern und Zustelldienstbetreibern sollen den Informationsaustausch verbessern und die Zustellung beschleunigen (S. 36). Insbesondere KMU sollen besser in „die digitalen Transport- und Logistikwertschöpfungsketten“ integriert werden (S. 37).

- Ein öffentlich subventioniertes „europäisches Netz“ der Paketzustellung kann zu einer besseren Abstimmung zwischen Online-Einzelhändlern und Zustelldienstbetreibern führen (S. 4). Dies soll vornehmlich KMU, die im Online-Handel tätig sind, stärken (S. 14). Wünschenswert ist insbesondere eine Vereinheitlichung der elektronischen Kommunikationssysteme der Zustelldienstbetreiber (S. 16).
- Investitionen in elektronische Kommunikationssysteme eröffnen zudem die Möglichkeit, einen „proaktiven Kundendienst“ anzubieten und die Zustellpreise zu senken (S. 37, Fußnote 65). Durch intensiveren Informationsaustausch und die Einführung eines Sendungsverfolgungssystems (S. 35)
  - können Verbraucher den Zeitpunkt der Paketzustellung besser abschätzen,
  - erhöht sich die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen ersten Zustellversuchs,
  - sinken die Zustellkosten für die Zustelldienstbetreiber,
  - können Online-Einzelhändler ihre Lagerbestände und Rücksendeverfahren optimieren und so die Verwaltungskosten verringern.
- Die Kommission regt die Schaffung von Logistik-Plattformen für „Gruppen“ von Zustelldienstbetreibern und die Bildung einer „Task Force der Branche“ zur Entwicklung innovativer technologischer Konzepte an (S. 38).
- Intensiviert werden könnten die bestehenden länderübergreifenden Kooperationen zwischen (S. 39)
  - den nationalen Postdiensten in der European Parcel Group (EPG), die die grenzüberschreitende Zustellung mit gemeinsamem Sendungsverfolgungssystem und Kundendienst koordiniert, und
  - den europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste in der European Regulators Group for Postal Services (ERGP), die 2010 von der Kommission gegründet wurde (Beschluss 2010/C217/07).

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

### Politischer Kontext

Mit der Digitalen Agenda [KOM(2010) 245; s. [cepAnalyse](#)] strebt die Kommission die Schaffung eines EU-weiten „digitalen Binnenmarktes“ an: Unsicherheiten über Verbraucherrechte und Rechtsschutz im Online-Handel sollen abgebaut und der Online-Handel so stimuliert werden. Dementsprechend zählt die Kommission in ihrem Aktionsplan Online-Handel [KOM(2011) 942; s. [cepAnalyse](#)] die Verbesserung von Qualität und Reichweite der Zustelldienste zu einem der fünf wichtigsten Ziele bis 2015. Die Rechtssicherheit und die Stärkung des Verbraucherschutzes bei Online-Käufen werden auch in der Europäischen Verbraucheragenda [COM (2012) 225; s. [cepAnalyse](#)] aufgegriffen. Das Grünbuch Paketzustellung fügt sich nach Ansicht der Kommission so ein in die beschäftigungspolitischen Ziele der übergreifenden Strategie „Europa 2020“ [KOM(2010) 2020; s. [cepAnalyse](#)]. Das Grünbuch wurde von einer öffentlichen Konsultation begleitet, die am 22. Februar 2012 endete. Noch 2013 will die Kommission Folgemaßnahmen zum Grünbuch vorschlagen.

### Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Binnenmarkt
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Binnenmarkt und Verbraucherschutz (federführend), Berichterstatter Pablo Arias Echeverría (EVP-Fraktion, E);
Bundesministerien:	Wirtschaft (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft (federführend); Verbraucherschutz; Angelegenheiten der EU

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

Grundsätzlich weisen elektronische gegenüber traditionellen Handelsmärkten eine höhere Anbieter- und Produktvielfalt, bessere Vergleichsmöglichkeiten, eine höhere Preiselastizität der Nachfrage sowie niedrigere Kosten der Preisauszeichnung („Menükosten“) auf. Sie entsprechen somit eher dem Ideal des vollkommenen Marktes. Daher ist nachvollziehbar, dass die Kommission den Trend zu Einkäufen auf elektronischen Märkten positiv bewertet.

**Problematisch ist, dass die Kommission ein weniger ausgeprägtes Wachstum beim grenzüberschreitenden Online-Handel pauschal auf Unwägbarkeiten bei der Zustellung zurückführt und dies als hinreichende Bedingung für die von ihr erwogenen vielfältigen Eingriffe in den Markt für Paketzustellungen ansieht.**

Es ist nicht zu erkennen, warum eine niedrige Nachfrage nach grenzüberschreitendem Online-Handel eine stärkere Regulierung der Paketzustellungsbranche erforderlich machen sollte. Vielmehr käme es bei einer höheren Nachfrage automatisch zu mehr Wettbewerb und folglich zu besseren Zustellungsbedingungen. Namentlich eine Ausdehnung der Universaldienstpflicht ist vor dem Hintergrund eines anscheinend funktionie-

renden Marktes mit ausreichendem Wettbewerb verfehlt. Dies gilt umso mehr, weil das Universaldienstkonzept nur auf die Gewährung einer Grundversorgung nach der Marktliberalisierung zielt.

Die von der Kommission angestrebte **höhere Transparenz der Paketzustellbedingungen ist für Verbraucher und Online-Einzelhändler mit sinkenden Informationskosten verbunden** und beugt daher ineffizienten Entscheidungen der Verbraucher vor. Auch lässt sie sich auf elektronischen Handelsmärkten zu relativ geringen Kosten erreichen, indem Online-Einzelhändler die Zustellbedingungen auf der Homepage nach einheitlichen Vorschriften offenlegen müssen. Sie ist somit grundsätzlich zu begrüßen. Verbesserte Vergleichsmöglichkeiten müssen jedoch nicht zwangsläufig mit intensiverem Wettbewerb und sinkenden Zustellpreisen einhergehen, denn stark divergierende Angebote erschweren deren Vergleichbarkeit. Andererseits kommen in diesen Fällen die individuellen Präferenzen der Verbraucher besser zur Geltung.

Hinterfragbar ist auch die Einschätzung der Kommission, dass ein grundlegendes Verbraucherinteresse an zusätzlichen Angeboten wie der Sendungsverfolgung via Internet bestehe und diese daher womöglich vorzuschreiben seien. **Obligatorische Zusatzleistungen bei der Paketzustellung bevormunden den Verbraucher und beschränken den Wettbewerb.** Erstens sind nicht alle Verbraucher an das Internet angeschlossen oder an derartigen Zusatzleistungen interessiert. Zweitens könnte die individuelle Zahlungsbereitschaft der Verbraucher unter den Kosten der verordneten Zusatzleistungen liegen. **Die Entscheidung über die Bereitstellung und Nutzung von Zusatzleistungen sollte den Zustelldienstbetreibern bzw. den Verbrauchern überlassen bleiben.** Bei vorhandener Nachfrage und Zahlungsbereitschaft wird der Wettbewerb sie hervorbringen.

Die Gestaltung der Zustelltarife zählt ebenfalls nicht zu den Aufgaben der Kommission. Zwar können die hohen Fixkosten bei der Paketzustellung durchaus eine Markteintrittsbarriere für neue Anbieter sein. Allerdings legen die niedrigen Gewinnspannen ausreichenden Wettbewerb und damit angemessene Preise nahe. Die geforderte Berücksichtigung gesellschaftlicher Kosten in den Preisen der Paketzustellung ist zum einen ohne Willkür kaum möglich, weil diese Kosten in der Regel keine Marktpreise haben. Zum anderen unterminiert sie zugleich das angestrebte Ziel eines geringeren Preisniveaus. Wirksame **Preisobergrenzen führen** im Allgemeinen zu einer Überschussnachfrage, da Anbieter mit hohen Kosten aus dem Markt ausscheiden und die Nachfrage das zu diesem Preis verfügbare Angebot übersteigt. Durch die Beseitigung der Allokationsfunktion des Preises kommt es **zu ökonomischen Ineffizienzen und** in der Regel zu **Wohstandsverlusten.**

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Derzeit nicht absehbar. An legislativen Folgemaßnahmen kommen vor allem Richtlinien und Verordnungen auf Grundlage des Art. 114 AEUV (Binnenmarkt) sowie Verordnungen auf Grundlage des Art. 14 Satz 2 AEUV (Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse) in Betracht.

### Subsidiarität

Derzeit nicht absehbar. Eine Regulierung rein länderinterner Paketzustellungsmärkte könnte mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip problematisch sein.

### Verhältnismäßigkeit

Derzeit nicht absehbar.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Derzeit nicht absehbar.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Derzeit nicht absehbar.

## Zusammenfassung der Bewertung

Höhere Transparenz der Paketzustellbedingungen ist für Verbraucher und Online-Einzelhändler mit sinkenden Informationskosten verbunden. Problematisch ist, dass die Kommission ein weniger ausgeprägtes Wachstum beim grenzüberschreitenden Online-Handel pauschal auf Unwägbarkeiten bei der Zustellung zurückführt und dies als hinreichende Bedingung für Eingriffe in den Markt für Paketzustellungen ansieht. Obligatorische Zusatzleistungen bei der Paketzustellung bevormunden den Verbraucher und beschränken den Wettbewerb; die Entscheidung über die Bereitstellung von Zusatzleistungen sollte den Zustelldienstbetreibern überlassen bleiben. Preisobergrenzen führen zu ökonomischen Ineffizienzen und Wohstandsverlusten.