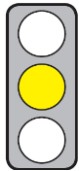


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will den grenzüberschreitenden Online-Handel in der EU durch verbesserte Paketzustellbedingungen fördern.

Betroffene: Verbraucher, Zusteller, Online-Einzelhändler.



Pro: Die aktive Einbeziehung aller wesentlichen Interessengruppen in den Entscheidungsprozess erhöht die Akzeptanz der vereinbarten Maßnahmen.

Contra: (1) Die Zusammenfassung kleiner Versandmengen von kleineren Online-Einzelhändlern verzögert deren Paketversand und führt so zu einem Wettbewerbsnachteil gegenüber großen Online-Einzelhändlern.

(2) Eine obligatorische Sendungsverfolgung bei „Leichtpaketen“ schränkt den Wettbewerb ein und führt zu Effizienzverlusten.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2013) 886 vom 16. Dezember 2013: **Fahrplan** für die Vollendung des Binnenmarkts für die **Paketzustellung** – Stärkung des Vertrauens in die Zustelldienste und **Förderung des Online-Handels**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Der grenzüberschreitende Online-Handel wächst langsamer als der innerstaatliche Online-Handel. Laut Kommission liegt dies insbesondere an Unsicherheiten bei der grenzüberschreitenden Paketzustellung. „Paket“ bezeichnet alle Sendungen mit einem Gewicht zwischen 100 g und 30 kg (S. 2, Fußnote 6).
- Auf dem grenzüberschreitenden Paketzustellungsmarkt bestehen „Informationsasymmetrien“ sowohl zwischen Verbrauchern und Zustellern als auch zwischen Online-Einzelhändlern und Zustellern, die die Kommission als „Anzeichen für Marktversagen“ wertet (S. 4, 7).
- Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Paketzustellung treten zudem dann auf, wenn der Zusteller nicht über ein grenzüberschreitendes Zustellnetz verfügt. Solche Zusteller müssen bei einer grenzüberschreitenden Zustellung eine Kooperation eingehen,
 - entweder mit einem Universaldienstanbieter; dies ist ein Zusteller, der die gesetzlich garantierte flächendeckende Mindestversorgung gewährleistet;
 - oder mit einem anderen Zusteller.
- Die Kommission nennt vier Ansatzpunkte, die geeignet sind, die grenzüberschreitende Paketzustellung „spürbar“ zu verbessern und mithin den grenzüberschreitenden Online-Handel zu fördern (S. 3):
 - Die Transparenz im grenzüberschreitenden Paketzustellungsmarkt soll für alle am Online-Handel Beteiligten – namentlich Verbraucher, Zusteller und Online-Einzelhändler – erhöht werden.
 - Nationalen Regulierungsbehörden sollen mehr Daten zur grenzüberschreitenden Paketzustellung zur Verfügung stehen.
 - Die Qualität der Zustellung, d.h. die pünktliche Lieferung von bestellten Produkten an den richtigen Ort in unbeschädigtem Zustand, soll verbessert werden. Die grenzüberschreitende Paketzustellung soll zu „erschwinglicheren“ Preisen angeboten und in entlegenen Gebieten oder Regionen in Randlage „besser verfügbar“ sein.
 - Die Verbraucherrechte sollen gestärkt werden, vor allem die Möglichkeiten, bei Problemen mit der grenzüberschreitenden Zustellung Beschwerden gegenüber Online-Einzelhändlern und Zustellern einzulegen und diesbezügliche Streitigkeiten außergerichtlich beizulegen.

► Höhere Transparenz

- Laut Kommission fehlen den Verbrauchern bei grenzüberschreitenden Online-Käufen verlässliche Informationen über die Paketzustellung.
- Die Kommission will, dass (S. 10 f., 20)
 - Online-Einzelhändler Verbrauchern die Möglichkeit geben, die Zustellung zu bewerten,
 - die im Online-Handel verwandten Gütesiegel um Anforderungen an die Zustellung erweitert werden und
 - sich Online-Einzelhändler verpflichten, alle Versandinformationen über grenzüberschreitende Zustellungen auf ihrer Website in „leicht verständlicher“ Form bereitzustellen; im Einzelnen sind dies (S. 4):

- Versandpreise,
 - Zustelloptionen, wie Paket-Shops, Packstationen und Expressversand,
 - Lieferfristen,
 - Rücksendemöglichkeiten, wie Abholung beim Verbraucher, Austausch beim Verbraucher, Rücksendung mit Empfangsbestätigung und Rücksendung über einen anderen Zusteller, und
 - „Verfahren“, mit denen Verbraucher bei Beschädigung, Falschlieferung oder Nichtlieferung Beschwerden einlegen oder Streitigkeiten beilegen können.
- Die Mitgliedstaaten sollen dafür sorgen, dass Verbraucher und Zusteller von Universaldiensteanbietern „regelmäßig“, transparent und „hinreichend detailliert“ über die Versandpreise und Zustelloptionen informiert werden (S. 12).
 - Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass Online-Einzelhändler von Zustellern nähere Angaben zu nationalen und grenzüberschreitenden Versandinformationen erhalten, z.B. über öffentlich zugängliche und in ihrer Landessprache verfügbare Websites (S. 11, 20).
 - Alle Zusteller und an der grenzüberschreitenden Zustellung beteiligten Intermediäre – z.B. Zustellvorbereiter und „Paket-Broker“ – sollen die Möglichkeit erhalten, ihre Leistungen auf diesen Websites darzustellen. „Paket-Broker“ sind Vermittler, die insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) im Online-Einzelhandel über Zusteller und Zustelloptionen informieren und für KMU Versandpreise mit den Zustellern aushandeln. (S. 11)
 - Online-Einzelhändler und Zusteller sollen für grenzüberschreitende Zustellungen „grundsätzliche Merkmale“ – wie Paketabmessungen, Lieferfristen und Zusatzleistungen – festlegen, die den „Verbraucherbedürfnissen“ entsprechen (S. 11, 20).
 - Die Kommission wird themenbezogene Treffen und Workshops mit allen „relevanten“ Interessengruppen – namentlich Verbraucher, Zusteller und Online-Einzelhändler – organisieren, auf denen Maßnahmen vereinbart werden sollen. Sie wird danach die Umsetzung der Vereinbarungen beobachten und bewerten. (S. 8, 12, 21)
- **Mehr Daten für nationale Regulierungsbehörden**
- Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass nationale Regulierungsbehörden für Postdienste „relevante“ Marktdaten zur inländischen und grenzüberschreitenden Paketzustellung erheben können. Als relevante Marktdaten gelten u.a. (S. 12)
 - Paketmengen,
 - Versandpreise,
 - „Endvergütungen“, d.h. der Anteil an den Versandpreisen, der bei grenzüberschreitender Zustellung an den letzten beteiligten Zusteller gezahlt wird (S. 9, Fußnote 19),
 - Zustelloptionen,
 - Qualität der Zustellungen und
 - länderspezifische Regelungen der Paketzustellung, z.B. Bestimmungen zur Mehrwertsteuer und Vorgaben zum Verbraucher- oder Umweltschutz.
 - Diese Daten sollen sowohl für die Zustellung an Endverbraucher (Business-to-Consumer, B2C) als auch für die Zustellung an Geschäftskunden (Business-to-Business, B2B) erfasst und jährlich veröffentlicht werden (S. 12, 21).
- **Höhere Qualität, geringere Preise und bessere Verfügbarkeit der Paketzustellung**
- Die Mitgliedstaaten legen für Universaldiensteanbieter bei der grenzüberschreitenden Paketzustellung „klare“ Qualitätsnormen – z.B. Mindeststandards für die Zustellgeschwindigkeit – fest und sorgen für eine „unabhängige“ Überwachung (S. 12, 20 f.).
 - Eine engere Zusammenarbeit zwischen Zustellern und Online-Einzelhändlern soll insbesondere die Kosten für KMU bei grenzüberschreitenden Zustellungen verringern. Kleine, grenzüberschreitende Versandmengen von mehreren Online-Einzelhändlern sollen vor der Auslieferung von den Zustellern oder beteiligten Intermediären „systematisch“ zusammengefasst werden. Dies soll analog auch für Rücksendungen gelten. (S. 17, 20)
 - Zusteller und Online-Einzelhändler sollen ihre Informationstechnologie-Systeme besser verknüpfen und über „offene Schnittstellen“ den Datenaustausch untereinander erleichtern. Eine höhere Interoperabilität und „innovative Datenflusslösungen“ sollen bei grenzüberschreitenden Zustellungen
 - den Informationsaustausch beschleunigen,
 - die Zusammenfassung kleiner Versandmengen erleichtern und
 - Verwaltungskosten senken. (S. 16 f., 20)
 - Um eine höhere Interoperabilität zwischen Zustellern und Online-Einzelhändlern bei grenzüberschreitender Zustellung zu erreichen, soll die Sendungsverfolgung („Track and Trace“) und die Kennzeichnung der Pakete vereinheitlicht werden. Die Kommission erwägt, die Sendungsverfolgung bei „Leichtpaketen“ – 100 g bis 2 kg – zu „erschwinglichen“ Preisen vorzuschreiben. (S. 7, 17, 20)
 - Die Kommission wird das Europäische Komitee für Normung (Comité Européen de Normalisation, CEN) damit beauftragen, freiwillige Normen für ein EU-weites „Adressierungssystem“ – mit einheitlichen Adressaufklebern und deren einheitlicher Platzierung auf Paketen – zu entwickeln (S. 18, 21).

- Die Rücksendemöglichkeiten bei grenzüberschreitender Paketzustellung sollen erleichtert und „effizienter“ ausgestaltet werden (S. 17, 20).

► **Stärkung der Verbraucherrechte**

- Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass außergerichtliche Streitbelegungsverfahren, wie sie in der Richtlinie über die alternative Beilegung von verbraucherrechtlichen Streitigkeiten (RL 2013/11/EU) vorgesehen sind, auch bei Problemen mit der Paketzustellung angewandt werden (S. 18, 20).
- Die Möglichkeiten für Verbraucherbeschwerden sollen ausgeweitet und „nutzerfreundlicher“ gestaltet werden. Hierfür wird die Kommission (S. 18, 19, 21)
 - das CEN beauftragen, freiwillige Normen zu entwickeln, mit denen sich Beschwerden über beschädigte, verspätete oder verloren gegangene Pakete nach einheitlichen Standards erfassen lassen,
 - die Gruppe europäischer Regulierungsbehörden für Postdienste (European Regulators Group for Postal Services, ERGP) auffordern, die Verbraucherbeschwerden bei grenzüberschreitender Paketzustellung zu analysieren.

► **Überwachung, Evaluierung und Folgemaßnahmen**

- Die Kommission überwacht die Fortschritte der von ihr propagierten Maßnahmen. Ab Mitte 2015 wird sie (S. 3, 8)
- eine Bestandsaufnahme vornehmen,
 - unvollständig umgesetzte oder ungeeignete Maßnahmen korrigieren und
 - die Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen prüfen, darunter auch gesetzliche Regelungen.

Politischer Kontext

Laut Kommission schafft der Online-Handel neue Arbeitsplätze und knüpft damit an die Mitteilung über Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung [KOM(2010) 682; s. [cepAnalyse](#)] an. Deshalb hat die Kommission bereits in der Mitteilung über den Aktionsplan Online-Handel [KOM(2011) 942; s. [cepAnalyse](#)] das Ziel formuliert, den Online-Handel bis 2015 auszubauen. Dies soll auch über EU-weit gleichwertige und qualitativ bessere Zustellbedingungen erreicht werden. Das Grünbuch Paketzustellung [COM(2012) 698; s. [cepAnalyse](#)] identifiziert vier Handlungsfelder, in denen Maßnahmen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Paketzustellung ergriffen werden sollen. Für diese Handlungsfelder werden in der vorliegenden Mitteilung konkretere Maßnahmen vorgeschlagen. Der fünfte Bericht über die Anwendung der Postrichtlinie (RL 97/67/EG), den die Kommission noch 2014 veröffentlichen will, wird den Schwerpunkt auf die grenzüberschreitende Paketzustellung legen. Die Paketzustellung hängt darüber hinaus von den im Weißbuch Verkehr [KOM(2011) 144; s. [cepAnalyse](#)] behandelten Aspekten der Verkehrsinfrastruktur und politischen Vorgaben zum CO₂-Ausstoß in Innenstädten ab.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Binnenmarkt und Dienstleistungen (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Binnenmarkt und Verbraucherschutz (federführend), Berichterstatter N. N.
Bundesministerien:	Wirtschaft und Energie (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft und Energie (federführend); Recht und Verbraucherschutz

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ein im Vergleich zum innerstaatlichen Online-Handel geringeres Volumen an grenzüberschreitendem Online-Handel spricht nicht per se für einen dysfunktionalen Paketzustellungsmarkt. Vielmehr spiegelt es insbesondere bei Verbrauchern vorhandene Sprachbarrieren oder Unwissenheit über das anzuwendende Kaufrecht wider. Eine stärkere Nutzung des grenzüberschreitenden Online-Handels hätte für Verbraucher jedoch vier Vorteile: Erstens könnten sie das gewünschte Produkt in dem Mitgliedstaat kaufen, in dem es am günstigsten ist. Da sich dadurch der Wettbewerbsdruck für inländische Anbieter erhöhen würde, würden zweitens auch im Inland die Verbraucherpreise sinken. Drittens würde sich für die Verbraucher die Produktauswahl vergrößern. Eine stärkere Nutzung des grenzüberschreitenden Online-Handels hätte viertens zur Folge, dass mehr Zusteller grenzüberschreitende Paketzustellung anböten, was zu mehr Wettbewerb und somit zu besseren grenzüberschreitenden Zustellbedingungen führen würde.

Durch ein Verfahren für die Bewertung der Zustellung durch Verbraucher erhalten Online-Einzelhändler zwar Rückmeldungen über die Zustellqualität. Mit diesen Informationen können sie Zusteller und Zustelloptionen auswählen, die den Präferenzen der Verbraucher entsprechen. Da Online-Einzelhändler jedoch ohnehin über ausreichend Anreize verfügen, sich an den Bedürfnissen der Verbraucher zu orientieren, ist zweifelhaft, ob hier Maßnahmen der Kommission erforderlich sind.

Eine Berücksichtigung der Zustellbedingungen in Gütesiegeln würde solche Siegel verteuern. Auch hier stellt sich die Frage, weshalb die Zustellbedingungen in Gütesiegeln bisher meist unberücksichtigt bleiben, wenn laut Kommission ein entsprechendes Bedürfnis nach solchen Informationen besteht.

Selbstverpflichtungen der Online-Einzelhändler, alle Versandinformationen – insbesondere Versandpreise und Zustelloptionen – bereitzustellen, können den Verbrauchern den Vergleich der Zustelloptionen erleichtern. Allerdings ist fraglich, ob dafür eine Selbstverpflichtung der Online-Einzelhändler erforderlich ist, da es ohnehin in ihrem Interesse liegt, Versandinformationen bereitzustellen, wenn Verbraucher solche Informationen für grenzüberschreitende Online-Einkäufe benötigen. Denn dann würden diese Informationen die Umsätze für Online-Einzelhändler erhöhen. Wenn Online-Einzelhändler grenzüberschreitende Versandinformationen bisher nur in begrenztem Umfang bereitstellen, liegt daher die Vermutung nahe, dass diese Informationen den grenzüberschreitenden Online-Handel nicht nennenswert fördern.

Öffentlich zugängliche Websites mit nationalen und grenzüberschreitenden Versandinformationen machen die Zustellpreise einerseits besser vergleichbar und erhöhen so den Wettbewerb auf dem grenzüberschreitenden Paketzustellungsmarkt. Das kann zu sinkenden Zustellpreisen führen. Andererseits entstehen den Online-Einzelhändlern und Zustellern durch die Einrichtung und den Betrieb solcher Vergleichswebsites Kosten. Ferner werden diese Websites in einigen Mitgliedstaaten bereits von Dritten angeboten, was eine Vorschrift – zumindest in diesen Mitgliedstaaten – überflüssig erscheinen lässt.

Indem die Kommission alle wesentlichen Interessengruppen über „regelmäßige“ Treffen und Workshops aktiv **in den Entscheidungsprozess einbezieht**, werden Betroffene zu Beteiligten gemacht. Dadurch **wird die Akzeptanz der vereinbarten Maßnahmen** bei den beteiligten Interessengruppen **erhöht**. Mit der Zahl der Verhandlungspartner steigen freilich auch die Kosten der Entscheidungsfindung.

Die Erhebung „relevanter“ Marktdaten durch nationale Regulierungsbehörden verursacht Kosten bei den Zustellern. Das gilt insbesondere, wenn den Zustellern die Daten nicht vorliegen, sondern extra erhoben werden müssen. Diese Kosten können zu höheren Verbraucherpreisen führen.

Durch **die Zusammenfassung kleiner Versandmengen** können kleinere Online-Einzelhändler einerseits von Größenvorteilen profitieren und so Kosten senken. Andererseits **führt sie zu einer zeitlichen Verzögerung des Paketversands und damit zu einem Wettbewerbsnachteil gegenüber großen Online-Einzelhändlern**. Da der Wettbewerb bislang keine Kooperationen bei der Paketzustellung hervorgebracht hat, ist davon auszugehen, dass die Nachteile die Vorteile überwiegen. Eine legislative Vorgabe der Bündelung kleiner Versandmengen wäre ein erheblicher Eingriff in die Vertragsfreiheit.

Eine obligatorische Sendungsverfolgung bei „Leichtpaketen“ stellt eine Einschränkung des Wettbewerbs auf dem Paketzustellungsmarkt dar, begrenzt die Freiheit von Verbrauchern und Unternehmen **und ist reiner Paternalismus**. Sie **führt zu Effizienzverlusten**, die durch administrierte Preise noch verstärkt werden.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die Kommission kann unverbindliche Maßnahmen vorschlagen (Art. 17 EUV). Insbesondere kann sie das CEN beauftragen, freiwillige Normen zu erarbeiten (Art. 10 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1025/2012). Für zusätzliche gesetzliche Regelungen zur allgemeinen grenzüberschreitenden Paketzustellung, die die Kommission ab Mitte 2015 prüfen will, kommt die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) in Betracht. Für zusätzliche gesetzliche Regelungen speziell des Universaldienstes besteht eine Kompetenz zur Festlegung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Art. 14 S. 2 AEUV), allerdings nur durch Verordnungen.

Subsidiarität

Unproblematisch. Im Falle zusätzlicher gesetzlicher Regelungen ist deren konkrete Ausgestaltung abzuwarten.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch. Im Falle zusätzlicher gesetzlicher Regelungen ist deren konkrete Ausgestaltung abzuwarten.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Derzeit nicht beurteilbar.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Derzeit nicht beurteilbar.

Zusammenfassung der Bewertung

Die aktive Einbeziehung aller wesentlichen Interessengruppen in den Entscheidungsprozess erhöht die Akzeptanz der vereinbarten Maßnahmen. Die Zusammenfassung kleiner Versandmengen von kleineren Online-Einzelhändlern verzögert deren Paketversand und führt so zu einem Wettbewerbsnachteil gegenüber großen Online-Einzelhändlern. Eine obligatorische Sendungsverfolgung bei „Leichtpaketen“ schränkt den Wettbewerb auf dem Paketzustellungsmarkt ein und führt zu Effizienzverlusten.