

Mehr Zuverlässigkeit und Schnelligkeit

Stellungnahme zum Eckpunktepapier für eine Novelle des Postgesetzes | 7. März 2023

Der Bundesverband Druck und Medien e. V. (bvdm) ist der Spitzenverband der deutschen Druckindustrie. Als Arbeitgeberverband, politischer Wirtschaftsverband und technischer Fachverband vertritt er die Positionen und Ziele der Druckindustrie gegenüber Politik, Verwaltung, Gewerkschaften und der Zulieferindustrie. Getragen wird der bvdm von acht regionalen Verbänden. International ist er über seine Mitgliedschaft bei Intergraf und FESPA organisiert. Zur Druckindustrie gehören aktuell rund 6.900 überwiegend kleine und mittelständische Betriebe mit mehr als 110.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Der bvdm begrüßt die Intention des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), die hohe Zahl von Beschwerden bei der Bundesnetzagentur hinsichtlich der Qualität der Postversorgung zum Anlass zu nehmen, die festgestellten Misstände durch eine Modernisierung des Postgesetzes anzugehen.

Die am 26. Januar 2023 vorgelegten Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes sehen eine Stärkung des Wettbewerbs im Postbereich, die Schaffung von mehr Verbindlichkeit, Transparenz und Resilienz in den Postnetzen vor. Dies sind Ansätze, die der bvdm im Sinne der Nutzer im anstehenden Gesetzgebungsverfahren unterstützt.

Aus Sicht des bvdm kann jedoch die Senkung von Standards nicht die richtige Reaktion auf Qualitätsprobleme in der Postzustellung sein. Eine Ausdünnung von Postdienstleistungen hätte gefährliche wirtschaftliche Folgen für die gesamte Druck- und Medienbranche, deren Produkte – Bücher, Kataloge, Flyer, Beilagen, Mailings, Zeitungen, Zeitschriften – an Attraktivität verlieren könnten. Dies aber hätte verheerende negative Auswirkungen für die gesamte Wirtschaft und unsere Gesellschaft zur Folge.

I. Schnelle und zuverlässige Versorgung in den Städten und auf dem Land an 6 Tagen pro Woche

Das Eckpunktepapier stellt zutreffend fest, dass Postdienstleistungen auch in einer zunehmend digitalen Gesellschaft ein wichtiger Bestandteil des täglichen Lebens sind. Dazu gehört neben Briefen, Zeitungen und Zeitschriften auch der Versand von Büchern und anderen Druckprodukten per Paket und Brief.

Auf Grund dieser Bedeutung muss der Universaldienst im Bereich Post- und Paketdienste auf einem hohen Niveau und zu erschwinglichen Preisen erhalten bleiben. Wenn der Universaldienst nicht in der vorgegebenen Qualität erbracht wird, muss die Bundesnetzagentur durch geeignete Instrumente in die Lage versetzt werden, festgestellte Missstände beheben zu können.

Das in den Eckpunkten gesetzte Ziel, bei den Laufzeitvorgaben für Briefsendungen nach der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) für mehr Verbindlichkeit zu sorgen, ist aus Sicht des bvdM zu unterstützen. Allerdings darf dies nicht zu Lasten der Geschwindigkeit gehen. Eine Zustellung am nächsten Werktag sollte, wie bisher, der Standard für eine Zustellung von Briefsendungen sein. Um dies zu erreichen, muss aus Sicht der Druck- und Medienbranche insbesondere auch an einer Zustellung an allen sechs Werktagen in der Woche festgehalten werden.

1. Briefsendungen

Handel, Handwerk und Industrie sind auf schnelle postalische Kommunikation ebenso angewiesen wie der Staat selbst beim Versand von Wahlunterlagen oder Behördenbriefen.

Die im Eckpunktepapier des BMWK geäußerte Auffassung, dass sich die Erwartungshaltung an die Zustellung von Briefen und Paketen unterscheidet, ist aus Sicht des bvdM nicht nachvollziehbar. Zuverlässigkeit und Schnelligkeit stehen vielmehr gleichberechtigt nebeneinander. Dies zeigt sich eben auch in den stark steigenden Beschwerdezahlen bei der Bundesnetzagentur.

Wird die bisherige gesetzliche Vorgabe, dass durchschnittlich mindestens 80 Prozent der innerdeutschen Briefsendungen am folgenden Werktag und 95 Prozent am Tag darauf ausgeliefert werden müssen, in Frage gestellt, so könnte dies erhebliche negative Folgen für die gesamte Wirtschaft haben. Geschäftspost macht nach Angaben der Bundesnetzagentur rund 90 Prozent der versandten Briefe aus. Vertragsunterlagen, Rechnungen, Zahlungserinnerungen und Mahnungen werden noch immer in großer Zahl analog auf dem Postweg verschickt. Unternehmen sind dabei auf eine verlässliche und auch schnelle Zustellung angewiesen, insbesondere auch um eine schnelle Begleichung ihrer Rechnungen zu erreichen.

Ziel der Postnovelle muss daher eine Verbesserung der gesetzlichen Zustellstandards für die analoge Post und eine zügige Behebung der aktuellen Qualitätsprobleme sein.

Mehr Verbindlichkeit bei den Laufzeitvorgaben und eine effektive Sendungsverfolgung sind richtige Ansätze, allerdings dürfen diese Verbesserungen nicht einem teuren „Premium-Produkt“ vorbehalten, sondern Standard bei der Beförderung von Briefsendungen zu erschwinglichen Preisen sein.

2. Zeitungen und Zeitschriften

Zeitungen und Zeitschriften sind im Rahmen des Universaldienstes nach § 4 PUDLV bedarfsgerecht zu befördern, nach geltendem Recht erfolgt eine Zustellung an jedem Werktag, in der Regel am Erscheinungstag.

Eine solche Bedarfsgerechtigkeit wäre nicht mehr gegeben, wenn Zeitungen und Zeitschriften nicht mehr am Erscheinungstag die Briefkästen ihrer Abonnenten erreichen. Denn nur aktuelle Informationen sind für die Leser relevant und maßgeblich. Eine Verzögerung ginge zulasten jener Personen, die auf gedruckte Informationen setzen oder darauf angewiesen sind.

Gerade im ländlichen Raum werden auch gedruckte Zeitschriften und Zeitungen vermehrt über die Post zugestellt, da sich auf Grund der deutlich erhöhten Kosten der Zustellung eigene Zustellstrukturen der Verlage häufig nicht mehr lohnen oder Verlage in einigen Regionen Schwierigkeiten haben, genügend Zusteller zu finden.

Eine mangelnde Bedarfsgerechtigkeit würde ebenfalls eine Benachteiligung von Print-Verlagen bedeuten, da zeitlich unzureichende Zustellungen zu geringeren Abonnementzahlen führen könnten.

Bei einer Überarbeitung der Regelungen zum Universaldienst muss daher weiterhin sichergestellt sein, dass Zeitschriften und Zeitungen pünktlich und verlässlich an allen Werktagen zugestellt werden.

Verzögerungen und Ausdünnung der Zustelltage wären ebenso wie etwa höhere Kosten bei Zustellungen im ländlichen Raum vor dem Hintergrund des Rechts auf Zugang zu erschwinglichen Postdienstleistungen ungeachtet der geografischen Lage nach der EU-Post-Richtlinie nicht akzeptabel.

3. Andere Postdienstleistungen, wie Werbe- und Büchersendungen

Die angestrebte Novelle des Postgesetzes könnte sich ferner auch auf andere Postdienstleistungen, die für die Druckindustrie ebenfalls von besonderer Bedeutung sind, wie den Versand von Werbesendungen oder Büchern, auswirken.

Für Werbesendungen in großer Stückzahl (Dialogpost) gelten derzeit keine festen Laufzeitvorgaben, im Gegenzug werden sie von der Post zu einem günstigeren Preis befördert. Derzeit haben solche Werbesendungen eine Laufzeit von etwa 4 Werktagen, gleiches gilt für Bücher- und Warensendungen. Eine mögliche Ausdünnung von Postdienstleistungen im Rahmen der geplanten Reform darf nicht dazu führen, dass sich diese Laufzeiten noch weiter verlängern. Vielmehr wären auch hier mehr Verbindlichkeit und Transparenz hinsichtlich der Laufzeiten für die Unternehmen, die darauf angewiesen sind, wünschenswert. Nur so können Veranstaltungen und Aktionen, die mit Dialogpost beworben werden, effektiv geplant werden.

Auch die Interessen der Nutzer außerhalb der Universaldienstleistungen will das BMWK nach den veröffentlichten Eckpunkten ebenfalls stärker in den

Blick nehmen. Hier sind aber nicht nur die Interessen der Verbraucher, sondern auch die Interessen der Unternehmen, die diese Sendungen nutzen, zu beachten.

II. Interesse der Nutzer an analoger Kommunikation effektiv schützen

Es ist nicht hinzunehmen, dass das Wirtschaftsministerium die Nutzer von Postdienstleistungen, die zu Recht eine schnelle Beförderung ihrer Sendungen erwarten, auf digitale Kanäle verweist. Personen, die diese nicht nutzen können oder wollen, dürfen nicht bei der Teilnahme am Wirtschafts- und Gesellschaftsleben behindert werden, indem sich die durchschnittliche Wartezeit auf Briefe noch weiter verlängert.

Anders als durch das BMWK suggeriert, sind digitale Nachrichtenformate keinesfalls vergleichbar mit der analogen Post, insbesondere im Hinblick auf Vertraulichkeit und Verlässlichkeit. Der Schutz des Briefgeheimnisses ist etwa beim Versand von E-Mails nicht gewährleistet. Hinzu kommen Risiken durch Schadsoftware oder Viren, die sich über Webseiten und E-Mails, nicht aber über analoge Post verbreiten können.

Ferner bedürfen bestimmte Vertragsformen dem Schriftformerfordernis und damit des analogen Postwegs.

Aus Sicht des bvdM ist die Schnelligkeit der digitalen Kommunikation kein Argument für die Verlangsamung der Zustellung analoger Briefe, sondern sollte vielmehr Vorbild für eine leistungsfähige und zuverlässige Post der Zukunft sein.

Unternehmen und Verbraucher müssen weiterhin die Möglichkeit haben, analog zu kommunizieren und dürfen nicht durch eine schlechte Qualität der Postzustellung faktisch dazu genötigt werden, auf digitale Kommunikation auszuweichen.

Der bvdM unterstützt daher über seinen europäischen Dachverband Intergraf die europäische „Keep me posted EU“-Kampagne, die sich für das Recht der Bürger einsetzt, selbst zu entscheiden, wie sie wichtige Informationen erhalten, ohne dass ihnen dadurch Nachteile entstehen. Bürger und Unternehmen, die Informationen in Papierform vorziehen, dürfen nicht durch zusätzliche Gebühren oder verschlechterte Zustellbedingungen benachteiligt werden.

III. Keine „Zwei-Klassen-Post“ mit schlechterer Qualität zu höheren Preisen

Eine Abschaffung der Verpflichtung, 80 Prozent der inländischen Briefsendungen am nächsten Werktag und 95 Prozent bis zum zweiten Werktag zuzustellen, werden viele Nutzer als Nachteil ansehen.

Die diskutierte neue „Zwei-Klassen-Post“ darf nicht so aussehen, dass sich die Qualität der Leistungen verschlechtert, der Preis dafür aber gleich bleibt oder sogar weiter steigt. Wenn die Kosten der Post durch eine neue Option

mit langsameren Zustellvorgaben sinken, so muss sich dies auch in günstigeren Zustellkosten niederschlagen.

Ob in diesem Zusammenhang etwa der seit Januar 2023 geltende „Laufzeit-Rabatt“ für Großversender, die mit längeren Zustellzeiten einverstanden sind, für alle Nutzer geöffnet werden kann, wäre im Rahmen eines diskriminierungsfreien Zugangs zu Postdienstleistungen zu prüfen.

Wenn dagegen künftig eine schlechtere Leistung zum selben Preis angeboten würde, handelte es sich schlicht um eine Portoerhöhung durch die Hintertür. Preiserhöhungen dürfen im Rahmen der Postnovelle daher nur bei echten Qualitätsverbesserungen erfolgen. Es kann nicht sein, dass die derzeit geltenden Standards, die von einer überwiegenden Zustellung am nächsten Tag ausgehen, künftig als teures „Premium-Angebot“ nur noch wenigen Nutzern zur Verfügung stehen.

Schnellere Lieferungen zu höheren Preisen sind zwar prinzipiell zulässig, allerdings darf die Qualität der Postzustellung hinsichtlich Zuverlässigkeit und Geschwindigkeit für Standard-Produkte nicht darunter leiden. Der Massenmarkt darf sich nicht zu Gunsten von „Premiumkunden“ verschlechtern, indem möglicherweise Zustellzeiten sogar vorsätzlich verlängert werden, sei es um das Premium-Produkt zu priorisieren, sei es, um das Standard-Produkt so unattraktiv wie möglich zu machen.

Wenn die bisher in der Post-Universaldienstleistungsverordnung geregelten Vorgaben durch eine zusätzliche Option mit längeren Laufzeitvorgaben ergänzt werden, muss diese mit einem hohen Maß an Verbindlichkeit und Transparenz versehen werden und mit niedrigeren Zustellkosten einhergehen.

IV. Klimaschutz nicht als Vorwand für Verschlechterungen nutzen

In den Eckpunkten kündigt das BMWK unter anderem auch an, die Schaffung von Anreizen zu einer nachhaltigeren Erbringung von Postdienstleistungen im Rahmen der geplanten Novelle des Postgesetzes zu prüfen.

Dazu wird angeführt, dass die Post, wenn sie mehr Zeit für die Zustellung bekomme, die Sendungen auf langen Strecken etwa mit dem Zug statt dem Flugzeug befördern und auf der „letzten Meile“ beispielsweise vermehrt Lastenräder statt Zustellfahrzeuge mit Verbrennungsmotor nutzen könne.

Eine solche nachhaltigere Zustellungsform könnte für einige Nutzer ein Argument sein, die damit verbundenen längeren Zustellzeiten in Kauf zu nehmen. Wichtig ist jedoch, dass der Klimaschutz hier nicht nur als Vorwand für eine Leistungsverschlechterung genutzt wird. Vielmehr muss die Nutzung „klimafreundlicher“ Zustellwege für die konkret zu befördernden Sendungen verbindlich und für die Nutzer transparent und nachvollziehbar sein.

V. Fairer Wettbewerb bei Brief und Paket

Mehr Wettbewerb kann auch im Postbereich helfen, die Qualität zu erhöhen und gleichzeitig die Preise für die Nutzer im Rahmen zu halten.

Im Interesse einer effizienten Bewerksstellung des Universaldienstes und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen müssen die Tarife in Übereinstimmung mit der EU-Post-Richtlinie im Universaldienst objektiv, transparent, nichtdiskriminierend und kostenorientiert sein. Die Preise müssen erschwinglich sein und es ungeachtet der geografischen Lage und unter Berücksichtigung der landesspezifischen Bedingungen ermöglichen, dass alle Nutzer Zugang zu den angebotenen Diensten haben. Die Höhe des Entgelts ist dabei an die Qualität der Dienstleistung zu koppeln.

Wenn sich die Post aus dem Universaldienst zurückziehen sollte, besteht die Gefahr, dass eine flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen in der Fläche, insbesondere in dünner besiedelten Regionen, gefährdet wäre. Sofern sich die Post nur noch auf die Zustellung in für sie lukrativen Zustellbereichen konzentriert, könnte sich die Versorgung mit Briefen, Paketen sowie Zeitungen und Zeitschriften auf dem Land deutlich verschlechtern.

Eine bundesweit gute Qualität ist über den Universaldienst hinaus bei allen Postdienstleistungen wichtig. Dies muss durch entsprechende Qualitätsvorgaben, Transparenz und wirksame Kundenrechte sichergestellt werden, denen alle Postdienstleister im Sinne eines fairen Wettbewerbs unterliegen sollen. Die Bundesnetzagentur muss im Sinne der Nutzer in der Lage sein, eine effektive Missbrauchsaufsicht und die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen zu gewährleisten.

Die Entwicklung der letzten Jahre im Paketbereich zeigt, dass es möglich ist, online bestellte Waren binnen Stunden zum Kunden zu bringen. Eine solche Beschleunigung sollte im Postbereich durch mehr Wettbewerb und bessere Vernetzung verschiedener Anbieter ebenfalls zu erreichen sein.

VI. Resiliente Postnetze

Die flächendeckende Zustellung von Briefen, Paketen sowie Zeitungen und Zeitschriften ist ein wichtiger Teil der kritischen Infrastruktur. Daher ist das Vorhaben des BMWK, die Resilienz der Postnetze zu stärken, um künftig besser auf Krisensituationen reagieren zu können, wichtig und richtig.

Bundesverband Druck und Medien e.V.
7. März 2023