

Schölermann, Sonja

**Working Paper**

## Kundenschutz und Betreiber Auflagen im liberalisierten Briefmarkt

WIK Diskussionsbeitrag, No. 319

**Provided in Cooperation with:**

WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH, Bad Honnef

*Suggested Citation:* Schölermann, Sonja (2009) : Kundenschutz und Betreiber Auflagen im liberalisierten Briefmarkt, WIK Diskussionsbeitrag, No. 319, WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Bad Honnef

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/226933>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Kundenschutz und Betreiberauflagen im liberalisierten Briefmarkt

Sonja Schölermann

Bad Honnef, März 2009

**WIK Wissenschaftliches Institut für  
Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH**

Rhöndorfer Str. 68, 53604 Bad Honnef

Postfach 20 00, 53588 Bad Honnef

Tel 02224-9225-0

Fax 02224-9225-63

Internet: <http://www.wik.org>

eMail [info@wik.org](mailto:info@wik.org)

[Impressum](#)

In den vom WIK herausgegebenen Diskussionsbeiträgen erscheinen in loser Folge Aufsätze und Vorträge von Mitarbeitern des Instituts sowie ausgewählte Zwischen- und Abschlussberichte von durchgeführten Forschungsprojekten. Mit der Herausgabe dieser Reihe bezweckt das WIK, über seine Tätigkeit zu informieren, Diskussionsanstöße zu geben, aber auch Anregungen von außen zu empfangen. Kritik und Kommentare sind deshalb jederzeit willkommen. Die in den verschiedenen Beiträgen zum Ausdruck kommenden Ansichten geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autoren wieder. WIK behält sich alle Rechte vor. Ohne ausdrückliche schriftliche Genehmigung des WIK ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

ISSN 1865-8997

## Inhaltsverzeichnis

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>V</b>
<b>Summary</b>	<b>VI</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1 Aufbau der Studie und Methodik	1
1.2 Ist Kundenschutz im liberalisierten Postmarkt überhaupt erforderlich?	3
1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen zum Kundenschutz	5
<b>2 Kundenschutzregelungen in ausländischen Postmärkten</b>	<b>10</b>
2.1 Frankreich	10
2.2 Großbritannien	11
2.3 Niederlande	14
2.4 Neuseeland	15
2.5 Schweden	16
2.6 Zusammenfassung	18
<b>3 Beschwerdeverfahren</b>	<b>21</b>
3.1 Kundeninteressen und mögliche Probleme	21
3.2 Abwägung der Interessen von Kunden und Betreibern	23
3.3 Empfehlungen	27
<b>4 Unzustellbare Sendungen</b>	<b>29</b>
4.1 Kundeninteressen und mögliche Probleme	29
4.2 Abwägung der Interessen von Kunden und Betreibern	31
4.3 Empfehlungen	32
<b>5 Irrläufer/Fundbriefe</b>	<b>33</b>
5.1 Kundeninteressen und mögliche Probleme	33
5.2 Abwägung der Interessen von Kunden und Betreibern	35
5.3 Empfehlungen	39

<b>6 Nachsendung</b>	<b>40</b>
6.1 Kundeninteressen und mögliche Probleme	40
6.2 Abwägung der Interessen von Kunden und Betreibern	41
6.3 Empfehlungen	45
<b>7 Lagerung</b>	<b>46</b>
7.1 Kundeninteressen und mögliche Probleme	46
7.2 Abwägung der Interessen von Kunden und Betreibern	46
7.3 Empfehlungen	48
<b>8 Postlagerung</b>	<b>49</b>
<b>9 Schlussfolgerungen</b>	<b>50</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>52</b>

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Regelungen zu Beschwerdeverfahren im internationalen Vergleich:	19
Tabelle 2	Regelung zu unzustellbaren Sendungen im internationalen Vergleich	19
Tabelle 3	Regelungen zu Irrläufern im internationalen Vergleich	20
Tabelle 4	Regelungen zu Nachsendung im internationalen Vergleich	20
Tabelle 5	Beispielrechnung: Geschätzte Kosten der Beschwerdebearbeitung bei Wettbewerbern	25
Tabelle 6	Ausgestaltung der Verwaltung von Nachsendeadressen: Vor- und Nachteile	45

## Abkürzungsverzeichnis

BdKEP	Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste e. V.
BE	Belgien
BNetzA	Bundesnetzagentur
DE	Deutschland
DK	Dänemark
DPAG	Deutsche Post AG
DVPT	Deutscher Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V.
ES	Spanien
FR	Frankreich
HGB	Handelsgesetzbuch
IE	Irland
IT	Italien
LU	Luxemburg
NL	Niederlande
NO	Norwegen
NZ	Neuseeland
PDLV	Postdienstleistungsverordnung
PDSV	Postdienste-Datenschutzverordnung
PostG	Postgesetz
PT	Portugal
PTS	Post- och Telestyrelsen (schwedische Regulierungsbehörde)
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung
SE	Schweden
TKG	Telekommunikationsgesetz
UK	Großbritannien
vzbv	Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.

## Zusammenfassung

Kundenschutzregelungen für den deutschen Postmarkt finden sich gegenwärtig vor allem in der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) von 2001. Im ehemals monopolistischen Briefmarkt war die angemessene Berücksichtigung von Kundeninteressen nicht durch den Wettbewerb gesichert; die Aufgabe des Kundenschutzes war in dieser Situation eindeutig. Ziel dieses Beitrags ist zu diskutieren, ob die Vorschriften der PDLV nach der vollständigen Öffnung des Briefmarkts zum 1.1.2008 noch zeitgemäß sind.

Dazu diskutiert die Studie zum einen, ob im geöffneten Briefmarkt infolge unzureichenden Wettbewerbs in einzelnen Marktsegmenten Risiken für Kunden bzw. Postnutzer (Versender und Empfänger) bestehen, die Kundenschutzregelungen rechtfertigen. Etwa kann die angemessene Berücksichtigung der Interessen von Empfängern gefährdet sein, weil diese kein direktes Vertragsverhältnis mit den Post-Anbietern haben. Zum anderen erörtert die Studie, ob sich Risiken für Kunden ergeben, wenn mehrere Briefdienstleister kooperieren müssen, z. B. bei Nachsendeaufträgen.

Konkret erörtert dieser Beitrag mögliche Probleme für Versender und Empfänger, sowie regulatorische Maßnahmen zur Überwindung dieser Probleme in sechs Bereichen: 1) Beschwerdeverfahren, 2) unzustellbare Sendungen, 3) Irrläufer/Fundbriefe, 4) Nachsendeaufträge, 5) Lageraufträge (etwa während einer Urlaubsabwesenheit) und 6) den Umgang mit „Postlagernd“ adressierten Sendungen. Für jeden dieser Bereiche werden zunächst mögliche Probleme beschrieben und die Kundeninteressen dargestellt. Im zweiten Schritt wird diskutiert, ob Regulierungseingriffe zur Wahrung der Kundeninteressen erforderlich und auch unter Kostenaspekten angemessen sind. Dabei werden auch internationale Erfahrungen herangezogen. Mit Blick auf eine mögliche Neufassung der PDLV kommt die Studie zu folgenden Empfehlungen:

- Alle Lizenznehmer sollten verpflichtet werden, einfache und kostengünstige Beschwerdeverfahren einzurichten. Marktbeherrschende Unternehmen sollten zur Veröffentlichung von Beschwerdestatistiken verpflichtet werden.
- Eine Verpflichtung aller Lizenznehmer zur Rücksendung unzustellbarer Briefe ist nicht erforderlich. Anstelle einer produktbezogenen Ausnahmeregelung für Direktwerbung sollten Anbieter die Möglichkeit haben, mit Versendern individuelle Vereinbarungen über die Rücksendung von Massensendungen zu treffen.
- Alle Briefdienstleister sollten verpflichtet werden, von ihnen beförderte Briefe zu kennzeichnen. Sie sollten verpflichtet werden, ihre Irrläufer von anderen Lizenznehmern innerhalb von zwei Wochen abzuholen oder sich zusenden zu lassen.
- Die Nachsendeadressen sollten in einem Gemeinschaftsunternehmen der DPAG und der Wettbewerber verwaltet werden.
- Die Verpflichtung marktbeherrschender Unternehmen zum Angebot von Lagerdiensten erscheint verzichtbar.
- Die Verpflichtung des marktbeherrschenden Unternehmens zur Erbringung des Dienstes „Postlagerung“ erscheint verzichtbar.

## Summary

In German postal legislation, customer protection measures are primarily set out in the postal services ordinance of 2001 ('Postdienstleistungsverordnung', PDLV). In the past, postal services were provided by a public monopoly, and adequate consideration of customer interest was not ensured by competition. In these times, the role of customer protection in the postal sector was unambiguous. The objective of this discussion paper is to discuss whether current German legislation on customer protection is up to date, after the mail market was fully liberalized in January 2008.

First, this paper discusses potential risks for customers and users of postal services in a liberalized market. Such risks could result from imperfect competition in the market, or in certain market segments, and may justify regulatory measures to protect customer interests. For example, the needs of recipients may not be met adequately by postal operators since they have no direct contractual agreements with recipients. Second, the study analyses possible risks for customers that relate to the co-operation of several postal operators in the market, e.g. as regards re-direction services.

This paper discusses possible risks for customers, and regulatory remedies to these risks in six areas: 1) complaints procedures, 2) undeliverable mail, 3) misdelivered mail, 4) re-direction services, 5) temporary storage of mail (e.g. during recipients' vacations) and 6) "poste restante". For each area, customer interests and possible problems are analysed in a first step. In a second step, the paper evaluates regulatory measures to take care of these problems, taking account of customer interests, cost effects on postal operators, and international experience with these measures. As regards a review of the postal service ordinance, the study arrives at the following recommendations:

- All licensed operators should be required to maintain simple and inexpensive procedures for customer complaints. Market-dominant operators should be required to publish periodically statistics on complaints, and how they have been dealt with.
- It does not appear necessary to require all licensed operators to return all undeliverable mail to senders. For bulk mail, operators should be free to negotiate handling of undeliverable mail with their customers. This may include innovative alternatives to returning the mail, e.g. electronic information about unsuccessful delivery.
- Licensed operators should be required to place operator labels on all mail they carry (e.g. postmarks with the firm's name). They should further be required to exchange mail misplaced mail (e.g. mail returned by a recipient to a different operator than the one that had delivered the item) among each other.
- Change-of-address databases should be administered by a joint venture of all licensed operators.
- The present obligation on dominant operators to store mail for absent recipients appears unnecessary.
- The present obligation on dominant operators to provide "poste restante" delivery appears unnecessary.

## 1 Einleitung

Im ehemals monopolistischen Briefmarkt war die angemessene Berücksichtigung von Kundeninteressen aufgrund mangelnden Wettbewerbs nicht gesichert. Die Aufgabe des Kundenschutzes in dieser Marktsituation war eindeutig. Der Briefmarkt ist seit 2008 vollständig für den Wettbewerb geöffnet, und eine Vielzahl von Wettbewerbern ist im Markt aktiv. Zumindest theoretisch bestehen daher Alternativen für Kunden, faktisch ist der Wettbewerb insgesamt noch nicht stark ausgeprägt und je nach Marktsegment sehr unterschiedlich.

Im wettbewerblichen Briefmarkt können sich Risiken für Kunden aus mehreren Gründen ergeben (Der Begriff „Kunden“ umfasst hier sowohl Versender als auch Empfänger): Erstens können Kundenschutzmaßnahmen erforderlich sein, solange der Wettbewerb in bestimmten Marktsegmenten nur unzureichend entwickelt ist. Zweitens können sich Risiken für Kunden ergeben, wenn verschiedene Briefdienstleister bei bestimmten Leistungen kooperieren müssen (z. B. bei Nachsendeaufträgen). Drittens kann die Zweiseitigkeit der Leistung (Dienstleister befördern eine Sendung vom Versender zum Empfänger) im Postmarkt für Empfänger ein Problem darstellen. Weil Empfänger keine direktes Vertragsverhältnis mit dem Anbieter haben, sind sie grundsätzlich in einer schwächeren Position.

Regelungen zum Kundenschutz sind in Deutschland hauptsächlich in der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) zu finden. Ziel der Studie ist, zu überprüfen, ob die gegenwärtigen Vorschriften der PDLV im liberalisierten Briefmarkt noch zeitgemäß sind. Sie diskutiert außerdem, ob in sich im Mehrbetreiberumfeld zusätzliche Probleme für Postnutzer ergeben können, die gesetzlicher Regelungen bedürfen. Eine Überprüfung der Vorgaben zum Universaldienst (geregelt in Postgesetz und Post-Universaldienstleistungsverordnung), der als flächendeckende Grundversorgung per se ein Instrument des Kundenschutzes ist, ist jedoch nicht Thema dieser Studie.

### 1.1 Aufbau der Studie und Methodik

Abschnitt 1.2 diskutiert allgemein die Rolle des Kundenschutzes in Wettbewerbsmärkten sowie Ursachen dafür, dass sektorspezifische Kundenschutzregelungen erforderlich sein können. Im Abschnitt 1.3 werden die regulatorischen Rahmenbedingungen im Briefmarkt hinsichtlich des Kundenschutzes dargestellt. Diese werden durch die relevanten Vorschriften der Europäischen Postrichtlinien und der deutschen Gesetzgebung abgesteckt.

Im dritten Kapitel vergleichen wir Kundenschutzregelungen in den Briefmärkten Frankreichs, Großbritanniens, der Niederlande, Neuseelands und Schwedens. Dazu wurden relevante Gesetzestexte und Verordnungen in den jeweiligen Ländern hinzugezogen.

In den anschließenden Kapiteln 3 bis 8 werden ausgewählte Bereiche daraufhin untersucht, ob dort Probleme aus Kundensicht bestehen könnten, und ob diese ggf. der Regulierung bedürfen. Dazu werden zunächst diejenigen Bereiche untersucht, die für die gegenwärtig in der PDLV Kundenschutzregelungen bestehen, Zweitens wird der Bereich der Irrläufer und Fundbriefe diskutiert. In diesem Bereich gibt es im europäischen Ausland Kundenschutzregelungen, und diese Studie untersucht, ob derartige Regelungen auch in Deutschland erforderlich sein könnte.

Zur Beurteilung der möglichen Probleme für Kunden wurden Interviews mit Vertreter der Kunden- und Anbieterseite geführt. Im Einzelnen waren dies die DPAG, der Verband BdKEP sowie ein privater Briefdienstleister. Seitens der Kunden wurden der DVPT, der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) sowie einzelne Landesverbraucherzentralen befragt.

In den sechs ausgewählten Bereichen (Kapitel 3 bis 8) diskutieren wir mögliche Kundenschutzprobleme sowie etwaigen Regulierungsbedarf für den deutschen Briefmarkt jeweils drei Schritten:

### **1. Schritt: Kundeninteressen und mögliche Probleme:**

Wir beschreiben in diesem Schritt jeweils die Interessen der Versender und Empfänger sowie mögliche Probleme. Dazu berücksichtigen wir bei Versendern den Wettbewerbsdruck: Erbringt ein Anbieter eine Leistung nicht zur Zufriedenheit des Versenders, kann dieser in einem wettbewerblichen Markt den Anbieter wechseln. Der Wettbewerb wirkt dann als Kundenschutzinstrument. Empfänger können, sofern sie mit einem Anbieter unzufrieden sind, allenfalls auf die Versender Druck ausüben, den Anbieter zu wechseln.

Empfänger profitieren durch den Wettbewerb weniger direkt als Versender: Sie haben kein direktes Vertragsverhältnis mit den Briefdienstleistern, sind aber unmittelbar von deren Qualität betroffen. Da Empfänger „ihren Dienstleister“ nicht wechseln können, haben Anbieter weniger direkte Anreize dafür, ihren Interessen (im Vergleich zu denen der Versender) umfassend nachzukommen.

### **2. Schritt: Abwägung der Interessen von Kunden und Anbietern:**

Die zentrale Frage im zweiten Schritt lautet, ob ein regulatorischer Eingriff zur Lösung der Probleme für Kunden erforderlich ist und welche Maßnahme in Abwägung der Interessen von Kunden und Dienstleistern angemessen wäre. Dazu untersuchen wir jeweils die Auswirkungen des Problems auf Kunden und Betreiber. Diese Auswirkungen werden gegeneinander abgewogen: auf Seiten der Betreiber sind zusätzliche Kosten bzw. Kosteneinsparungen, auf Seiten der Kunden die entstehenden Vor- und Nachteile eines möglichen regulatorischen Eingriffs anzusetzen. In dieser Studie behandeln wir gleichermaßen den Schutz von Versender- und Empfängerinteressen.

Nicht jedes mögliche Problem für Kunden erfordert einen Eingriff in das Marktgeschehen. Die Erforderlichkeit eines Regulierungseingriffs messen wir vor allem daran, ob Kunden im Fall eines Eingriffs deutlich besser gestellt werden.

### 3. Schritt: Empfehlung

Im dritten Schritt fassen wir die jeweiligen Ergebnisse des Abschnitts zusammen und geben eine Empfehlung zum Inhalt einer Neuregelung bzw. Änderung bestehender Vorschriften.

## 1.2 Ist Kundenschutz im liberalisierten Postmarkt überhaupt erforderlich?

Die Gesamtheit aller Kunden bildet in einem Markt die Nachfrageseite. Verändert sich die Nachfrage nach einem Produkt, reagiert die Angebotsseite darauf, z. B. mit Anpassungen des Designs, des Geschmacks oder der Qualität eines Gutes. In ihrer Gesamtheit hat die Nachfrageseite also eine sehr starke Veränderungskraft. Für den einzelnen Kunden gilt dies nur begrenzt.

Damit Kunden im Wirtschaftsleben die aus ihrer Sicht optimalen Entscheidungen treffen können, müssten sie theoretisch über alle Angebote am Markt perfekt informiert sein (vollständige Information).<sup>1</sup> In nahezu jedem Markt ist die Markttransparenz aber notwendigerweise beschränkt: Güter sind heterogen, werden also in unterschiedlichen Qualitäten angeboten, Kunden haben Präferenzen für bestimmte Anbieter und die Suche nach Angeboten und das Einholen von Produktinformationen verursacht Kosten. Daher ist es für Kunden – je nach Grad der Transparenz eines Marktes – schwierig, sich Überblick über das Angebot zu schaffen. Ein gewisses Maß an Kundenschutz ist in jedem Sektor erforderlich. Zu unterscheiden ist dabei zwischen allgemeinen, sektornahen, Vorschriften - wie z. B. Vertragsrücktrittsrechten, AGB-Regeln, oder Garantievorschriften – sowie sektorspezifischen Kundenschutzregeln, wie z. B. das Lebensmittelrecht oder Vorschriften über Fernabsatzverträge.

Unter welchen Bedingungen wäre es nun erforderlich, sektorspezifische Kundenschutzregeln für den Briefmarkt zu erlassen? Dabei spielen die Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt sowie strukturelle Besonderheiten eine Rolle. Hier sind drei Faktoren maßgeblich:

- Erstens ein nicht funktionsfähiger Wettbewerb,
- Zweitens Anreizprobleme für die Lizenznehmer (Anbieter) und
- Drittens die Zusammenarbeit zwischen Lizenznehmern bei bestimmten Leistungen.

---

<sup>1</sup> Vgl. z. B. Knieps (2008), S. 9 f.

Der Wettbewerb soll vorrangig als Instrument des Kundenschutzes wirksam sein, da er zwei Funktionen vereint.<sup>2</sup> Erstens soll Wettbewerb sicherstellen, dass Kunden aus einer Vielzahl von Produkten frei wählen können (Freiheitsfunktion des Wettbewerbs). Sofern ein Kunde mit der Leistung eines Anbieters nicht zufrieden ist kann er unter Wettbewerbsbedingungen den Anbieter wechseln und so dem ersten Anbieter signalisieren, dass dieser seine Leistung verbessern muss. Wechselt zweitens eine ausreichende Zahl von Kunden dieses Herstellers zu anderen Anbietern, wird der Anbieter gezwungen, entweder aus dem Markt auszutreten oder seine Leistung den Kundenbedürfnissen anzupassen (Allokationsfunktion des Wettbewerbs).

Der Briefmarkt in Deutschland ist seit dem 1. 1. 2008 vollständig für den Wettbewerb geöffnet. Zumindest theoretisch bestünden also Wahlmöglichkeiten für Kunden, die mit dem Angebot ihres Briefdienstleisters unzufrieden sind. Faktisch ist die Deutsche Post AG noch immer das marktbeherrschende Unternehmen mit einem Marktanteil von etwa 90 %<sup>3</sup>. Für unterschiedliche Marktsegmente (etwa für spezifische Kundengruppen) existieren zwar keine genauen Zahlen, jedoch ist anzunehmen, dass der Marktanteil der DPAG bei privaten und kleinen geschäftlichen Versendern noch deutlich höher liegt. Wettbewerber der DPAG konzentrieren sich vornehmlich auf Versender mit hohen Sendungsmengen, also geschäftliche Versender sowie öffentliche Institutionen. Insbesondere Privatkunden und kleine geschäftliche Versender haben kaum Alternativen zur DPAG und sind besonders schutzbedürftig gegenüber dem marktmächtigen Unternehmen. Es wird in dieser Studie zu prüfen sein, ob eine angemessene Berücksichtigung ihrer Interessen durch die Lizenznehmer im Briefmarkt derzeit stattfindet.

Die vollständige Marktöffnung in Deutschland war mit der Erwartung verbunden, dass sich der Wettbewerb zukünftig dynamisch entwickeln wird. Dies mag für Geschäftskunden mit hohen Sendungsmengen bereits zutreffen. Allerdings kann bezweifelt werden, ob sich eine solche Entwicklung auch für private und kleine geschäftliche Versender zeigen wird. Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern mit vollständig geöffneten Briefmärkten zeigen, dass in erster Linie Geschäftskunden profitieren und Wettbewerb um Privatkunden kaum oder gar nicht stattfindet.<sup>4</sup>

Zweitens sind die Anreize der Lizenznehmer auf dem Briefmarkt zu berücksichtigen. Eine Briefdienstleistung wird vom Versender in Auftrag gegeben und bezahlt; Empfänger sind aber als nicht-zahlende Dritte direkt von der Qualität der Dienstleistung betroffen. Lizenznehmer haben dadurch einen Anreiz, vor allem auf die Bedürfnisse ihrer zahlenden Kunden, der Versender, einzugehen – jedoch nicht notwendigerweise auf die der nicht-zahlenden Empfänger. Es ist denkbar, dass diese grundsätzliche Struktur

---

<sup>2</sup> Vgl. Knieps (2008), S. 4 ff.

<sup>3</sup> Vgl. BNetzA (2006).

<sup>4</sup> Beispielsweise ist in Schweden der Briefmarkt seit 1993, in Großbritannien seit 2006 vollständig geöffnet. In keinem der beiden Länder hat sich bisher ein Wettbewerb im Segment für private und kleine geschäftliche Versender entwickelt. Vgl. Ecorys (2008).

der Briefdienstleistung Empfänger in eine so schwache Position versetzt, dass sie ihre Interessen gegenüber den Lizenznehmern nicht selbst durchsetzen können.

Drittens können Probleme für Kunden entstehen, wenn bei bestimmten Leistungen eine Zusammenarbeit der Lizenznehmer untereinander erforderlich ist, diese aber – z. B. aufgrund fehlenden Wettbewerbs oder Anreizproblemen – nicht in ausreichender Weise erfolgt. Ein Beispiel dafür ist die Nachsendung von Briefen im Fall einer Adressänderung.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass im Briefmarkt drei Faktoren wirksam sind, die dazu führen können, dass die Interessen von Kunden nicht ausreichend berücksichtigt werden. Insbesondere ist zu betonen, dass die gesetzliche Öffnung des Briefmarktes allein noch nicht ausreicht, um einen effektiven Kundenschutz durch den Wettbewerb zu gewährleisten. Dabei sind bestimmte Kundengruppen (z. B. Empfänger oder Privatversender) stärker betroffen als beispielsweise geschäftliche Versender mit hohen Mengen. Regulatorische Eingriffe zur Verbesserung der Situation der Versender und Empfänger erscheinen daher erforderlich. Wo genau Kundenschutzvorschriften notwendig sind, soll die weitere Analyse zeigen. Die Autorin geht von der bestehenden rechtlichen Situation aus und prüft die bereits existierenden Kundenschutzregeln der Post-Dienstleistungsverordnung daraufhin, ob sie erweitert werden oder möglicherweise entfallen sollten. Dabei muss die Analyse sorgfältig zwischen den Interessen der Kunden und den Beeinträchtigungen für die Lizenznehmer abwägen; keinesfalls soll hier Kundenschutz als der unternehmerischen Freiheit übergeordnet verstanden werden. Regulatorische Eingriffe sollten immer nur dann vorgenommen werden, wenn die bestehende Situation für Kunden nicht akzeptabel ist und der Eingriff aus Sicht der Lizenznehmer angemessen erscheint.

### 1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen zum Kundenschutz

Dieser Abschnitt skizziert die wesentlichen gegenwärtigen Regelungen zum Kundenschutz im deutschen Briefmarkt und auf EU-Ebene. Darüber hinaus werden schlaglichtartig Kundenschutzregelungen im Telekommunikationssektor beleuchtet.

#### Postgesetz

Kundenschutz bezieht sich im Sinne des Postgesetzes immer nur auf die Versender. Im Postgesetz besteht Kundenschutz aus zwei Komponenten: zum einen aus dem Universaldienst, der Postnutzern eine flächendeckende Mindestversorgung mit Postdienstleistungen - in einer bestimmten Qualität und zu erschwinglichen Preisen – garantiert; zum anderen aus Vorschriften, die das Verhältnis zwischen Kunden und Anbietern von Postdiensten betreffen. Den universaldienstbezogenen Teil des Kundenschutzes untersuchen wir in dieser Studie *nicht*.

Das Postgesetz ermächtigt die Bundesregierung, per Verordnung Vorschriften für die Vertragsbeziehungen zwischen Anbietern von Postdiensten und Kunden zu erlassen (Postdienstleistungsverordnung nach § 18 PostG, siehe unten). Darüber hinaus regelt das Postgesetz die Möglichkeit des Schadensersatzes (§ 38 PostG). Anbieter von Postdienstleistungen sind Kunden gegenüber (im Sinne des Postgesetzes verstanden als Versender) zum Ersatz eines entstandenen Schadens verpflichtet,<sup>5</sup> wenn der Betreiber gegen eine Verordnung, Lizenzauflage oder Anordnung der Regulierungsbehörde verstoßen hat. Bedingung für die Schadensersatzpflicht ist, dass die verletzte Rechtsvorschrift unmittelbar den Schutz des Kunden bezweckt. Damit sind die Schadenersatzvoraussetzungen sehr eng gefasst. Beispielsweise kann ein Schadenersatzanspruch nicht auf einem Preishöhenmissbrauch eines marktbeherrschenden Anbieters (Verstoß gegen § 20 (2) Nr. 1 PostG) begründet werden, da die Vorschrift keinen individuellen Schutz bezweckt.<sup>6</sup>

### Postdienstleistungsverordnung

Die Postdienstleistungsverordnung (PDLV) regelt die Rechte und Pflichten der Postdienstleister sowie der Kunden. Die PDLV erlegt marktbeherrschenden Unternehmen bestimmte Pflichten auf, die andere Lizenznehmer nicht befolgen müssen:

- Nichtdiskriminierendes Angebot von Postdiensten für jedermann (§ 2);
- Aufbewahrung von nicht zustellbaren Sendungen zur Abholung für mindestens sieben Werktage (§ 5 (2));
- Aufbewahrung von Sendungen mit der Angabe „Postlagernd“ für einen Zeitraum von mindestens sieben Werktagen (§ 5 (3));
- Rücksendung nicht zustellbarer und nicht abgeholter Sendungen an den Absender, es sei denn, es handelt sich um inhaltsgleiche Massensendungen (Mindesteinlieferungsmenge: 50 Stück) (§ 6);
- Nachsendung für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten (§ 7 (1));
- Lagerung von Briefsendungen bis zu vier Wochen (auf Antrag des Empfängers) (§ 7 (2));
- Nachforschung nach Briefsendungen auf Antrag des Absenders (§ 8).

Alle Anbieter von Postdienstleistungen unterliegen laut PDLV bestimmten Veröffentlichungs- und Anwendungspflichten:

- Veröffentlichung von Informationen über Zugang zu Postdiensten, Nutzungsbedingungen, Entgelte und Dienstqualität (§ 4 (1)),

---

<sup>5</sup> Die Vorschrift des § 38 PostG schützt nicht nur Kunden, sondern auch jeden anderen, beispielsweise andere Anbieter von Postdienstleistungen. Vgl. Stern (2004), S. 783.

<sup>6</sup> Vgl. Stern (2004), S. 791.

- Anwendung der europäischen technischen Normen für Postdienstleister (z. B. zur Laufzeitmessung) und
- Veröffentlichung der Ergebnisse (§ 4 (2)).

Kunden haben laut PDLV das Recht, im Streitfall mit einem Anbieter zur Schlichtung die Bundesnetzagentur anzurufen, falls die Parteien keine gütliche Einigung erzielen konnten (§ 10).

### **Postdienste-Datenschutzverordnung (PDSV)**

Die PDSV setzt enge Grenzen für den Umgang der Postdiensteanbieter mit personenbezogenen Daten. Grundsätzlich dürfen alle Anbieter Kundendaten nur im durch die PDSV abgesteckten Rahmen oder soweit der Kunde zugestimmt hat nutzen. Dies gilt auch für so genannte Irrläufer, also Sendungen, die in den Betriebsablauf eines Anbieters gelangt sind, aber nicht für diesen Anbieter bestimmt waren (§ 3 (1)).

Die PDSV lässt die Erhebung und Nutzung personenbezogener Daten durch Diensteanbieter nur insoweit zu, als die Daten zur Erbringung und Abrechnung von Postdiensten erforderlich sind. Weiterhin ist zulässig:

- Erhebung und Nutzung von Bestands-, Verkehrs-, Auslieferungs- und Entgelt Daten zum Zweck der Ausgestaltung und Abwicklung von Vertragsverhältnissen (§ 5).
- Nutzung von Personendaten zur Beratung des Kunden, Werbung und Marktforschung (§ 6).
- Weitergabe von Daten über Adressänderungen (Nachsendeaufträge) und Postfachadressen an andere Anbieter und Versender unter der Voraussetzung, dass der Kunde nicht widersprochen hat (§ 7).
- Erhebung von Ausweisdaten zum Zweck der ordnungsgemäßen Zustellung (§ 8).

### **Postdienste-Richtlinie**

Die Richtlinie 97/67/EG (geändert durch 2002/39/EG und 2008/6/EG) legt den Rahmen fest, in dem die Mitgliedstaaten ihre nationale Gesetzgebung – auch hinsichtlich des Kundenschutzes - ausgestalten können.

Hinsichtlich von Beschwerdeverfahren für Nutzer müssen die Mitgliedstaaten folgenden Anforderungen sicherstellen:

- Alle Anbieter von Postdiensten müssen für die *Nutzer* (Versender und Empfänger) Möglichkeiten zur Beschwerde schaffen.
- Die Verfahren müssen einfach und kostengünstig sein.

- In berechtigten Fällen sollen Entschädigungs- und/oder Erstattungsmöglichkeiten bestehen.
- Für den Fall, dass mehrere Anbieter von Postdiensten betroffen sind, müssen Haftungsregeln definiert werden.
- Wenn eine Einigung zwischen Nutzern und Anbietern nicht zustande gekommen ist, müssen bei den zuständigen nationalen Behörden Schlichtungsverfahren eingerichtet werden.
- Universaldienstanbieter sowie gegebenenfalls weitere Unternehmen, die Universaldienstleistungen erbringen, müssen jährlich die Anzahl von Beschwerden und die Art und Weise ihrer Bearbeitung veröffentlichen.

### **Telekommunikationsgesetz**

Im Telekommunikationssektor sind teils ähnliche Kundenschutzvorschriften wie im Postgesetz zu finden, doch sind die Vorschriften des TKG umfassender. In diesem Abschnitt wird eine Auswahl von Regelungen dargestellt, die für den Postmarkt relevant erscheinen.

#### **§ 44 Unterlassung und Schadensersatz**

Verstößt ein Unternehmen gegen eine Rechtsverordnung, eine gesetzliche Verpflichtung oder eine Verfügung der Bundesnetzagentur, muss es den Verstoß gegenüber Endverbrauchern oder Wettbewerbern beseitigen und zukünftig unterlassen (§ 44 (1)). Im Fall vorsätzlicher oder fahrlässiger Verstöße muss das Unternehmen den Schaden ersetzen.

Im PostG existiert mit § 38 eine vergleichbare Vorschrift. Die postrechtliche Schadensersatzregelung wird allerdings durch eine einschränkende Schutzzweckklausel beschränkt. Demnach muss laut PostG die vom Anbieter verletzte Vorschrift den Schutz eines Betroffenen bezwecken. Im TKG fehlt diese Einschränkung. Damit ist der Anwendungsbereich des § 44 (1) TKG weiter gefasst und die Klagemöglichkeiten von Kunden sind größer.<sup>7</sup>

Neben der Klagemöglichkeit von Kunden (und Wettbewerbern) ermöglicht § 44 (2) TKG die Verbandsklage auf Unterlassung, wenn Anbieter gegen Vorschriften verstoßen, die dem Verbraucherschutz dienen. Dabei muss der Verstoß auf andere Weise erfolgen als durch Verwendung von Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Klageberechtigt sind dabei z. B. Verbraucherverbände, Interessenverbände oder Handelskammern.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. Heimann (2006), S. 954, Rdnr. 12-14. Ein einschränkender Schutzzweck war in der Fassung des TKG von 1996 noch enthalten.

<sup>8</sup> Vgl. Heimann (2006), S. 954, Rdnr. 34.

## § 45n Veröffentlichungspflichten

Anbieter von Telekommunikationsdiensten unterliegen der Pflicht zur Veröffentlichung detaillierter Informationen. Neben AGBs, Angaben zu Anschrift, Rechtsform, angebotenen Diensten, Entgelten und der Dienstqualität müssen Einzelheiten über Entschädigungs- und Erstattungsregelungen sowie über Verfahren zur Streitbeilegung veröffentlicht werden. Zudem müssen Anbieter Informationen über grundlegende Rechte der Endnutzer veröffentlichen. Dazu zählen Einzelbindungsnachweise, Sperren abgehender Verbindungen, Nutzung öffentlicher Telefonnetze gegen Vorauszahlung, Verteilung der Kosten für einen Netzanschluss auf einen längeren Zeitraum, Folgen von Zahlungsverzug für mögliche Sperren und zu bestimmten Dienstmerkmalen.

Im Vergleich zur entsprechenden Vorschrift der PDLV fällt auf, dass Entschädigungs- und Erstattungsregelungen sowie Verfahren zur Streitbeilegung keine veröffentlichungspflichtigen Angaben in der PDLV sind.

## 2 Kundenschutzregelungen in ausländischen Postmärkten

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Kundenschutzregelungen in ausländischen Vergleichsmärkten dargestellt. Ziel des Kapitels ist es, mögliche Problembereiche für Kunden zu identifizieren, die in Deutschland bisher nicht geregelt sind.

### 2.1 Frankreich

Der französische Regulierungsrahmen verpflichtet sowohl den Universaldienstleister als auch alle anderen Lizenznehmer im Briefmarkt per Gesetz und Verordnungen zur Einhaltung bestimmter Regeln. Darüber hinaus obliegen allein dem Universaldienstleister La Poste weitergehende Pflichten.

#### Veröffentlichungspflicht

Alle Anbieter von Postdiensten müssen allgemeine und spezifische Geschäftsbedingungen für alle Dienste, Informationen über Entgelte, Haftungsbeschränkungen sowie Beschwerdeverfahren veröffentlichen (Arrête du 7 mai 2007, Art. 2).

#### Beschwerdeverfahren

Postnutzer können Beschwerden innerhalb eines Jahres geltend machen. Die Anbieter müssen auf diese Frist deutlich hinweisen (Loi no. 2005-516, Art. L 9). Beschwerdeverfahren müssen einfach, transparent und für die Nutzer kostenfrei sein; die Regeln und Fristen für die Behandlung von Beschwerden muss jeder Anbieter schriftlich festlegen. Der Universaldienstleister muss zudem in jedem seiner Zugangspunkte auf die Beschwerdeverfahren hinweisen und Formulare zur Einreichung von Beschwerden auslegen. Innerhalb von zwei Monaten nach Beschwerdeeingang muss der Universaldienstleister die Beschwerde beantworten. Sind Kunden unzufrieden mit der Beantwortung, können sie sich an den Ombudsmann zur Schlichtung wenden; dieser ist nicht für die Schlichtung bei Beschwerden an Wettbewerber zuständig.

#### Unzustellbare Sendungen

Alle Anbieter müssen Regeln für die Behandlung von nicht oder falsch zugestellten Sendungen aufstellen (Arrête du 3 mai 2006). Sendungen im Universaldienst, die nicht zugestellt werden können, müssen vom Universaldienstleister an den Versender zurückgegeben werden. Nicht zustellbare Einschreiben im Universaldienst muss der Universaldienstleister für 15 Tage aufbewahren und dann an den Versender zurückgeben (Decret du 5 janvier 2007).

Jeder Anbieter ist zudem verpflichtet, Sendungen so zu kennzeichnen, dass der zuständige Dienstleister deutlich zu erkennen ist (Arrête du 3 mai 2006).

## Nachsendungen

Alle Anbieter müssen u. a. Zugang zum Adressänderungsverzeichnis und zu einem Nachsendedienste erhalten (loi no. 2005-516, Art. L 3-1).

## Insolvenz von Lizenznehmern

Für den Fall, dass ein Lizenznehmer in Konkursverwaltung geht oder gerichtlich aufgelöst wird muss jeder Lizenznehmer Garantien dafür hinterlegen, dass er in seinem Betriebsablauf befindliche Briefe befördern kann (Arrête du 3 mai 2006). Der Lizenznehmer muss in der Lage sein, diese Briefe entweder zuzustellen oder an den Versender zurückzugeben. Der Lizenznehmer muss der Regulierungsbehörde darlegen, welche Maßnahmen er unternimmt, um die Zustellung bzw. Rücksendung sicherzustellen.

## Sanktionen

Verstößt ein Anbieter gegen ein Gesetz, eine Anordnung aufgrund Gesetzes oder eine Lizenzaufgabe, so kann die Regulierungsbehörde Strafen verhängen. Die Regulierungsbehörde kann aus eigenem Ermessen tätig werden, aber auch auf Verlangen Dritter, u. a. von Verbrauchern oder Verbraucherverbänden.

## 2.2 Großbritannien

In Großbritannien sind Kundenschutzauflagen für alle Briefdienstleister in den Lizenzen verankert. Sofern nichts anderes angegeben ist, stammen die Angaben in diesem Abschnitt aus den jeweiligen Lizenzen von Royal Mail und den anderen Lizenznehmern.<sup>9</sup>

### Veröffentlichungspflichten

Royal Mail unterliegt umfangreichen Informationspflichten. Der Anbieter ist verpflichtet, Angaben über z. B. Beschwerdeverfahren, Entschädigungen und Qualitätsstandards zu veröffentlichen. Die Wettbewerber müssen darüber zwar an die Regulierungsbehörde Postcomm berichten, die Angaben aber nicht veröffentlichen.

### Beschwerdeverfahren

Seit Oktober 2008 bestehen neue Regeln für die Behandlung von Nutzerbeschwerden.<sup>10</sup> Diese Regelungen gelten für alle Lizenznehmer. Sie sind sehr detailliert und umfassen sowohl Vorschriften zur Annahme und Bearbeitung von Beschwerden als auch zur Dokumentation und Veröffentlichung. Danach muss jeder Lizenznehmer Ver-

---

<sup>9</sup> Vgl. Postcomm (2006) und beispielhaft für alle Wettbewerber die Lizenz von Speedmail, Postcomm (2005).

<sup>10</sup> Vgl. Postcomm (2008).

fahren zur Beschwerdebehandlung einrichten, die folgenden Bedingungen genügen müssen: Sie müssen

- transparent, einfach und kostengünstig sein,
- den Nutzern mündliche und schriftliche (auch elektronisch) Beschwerden ermöglichen,
- die Kontaktmöglichkeiten spezifizieren,
- auch solche Beschwerden zulassen, für die keine Nachweise erbracht werden können,
- eine Prozessbeschreibung inklusive der Reaktionszeiten enthalten,
- interne Revisionsmöglichkeiten für den Fall enthalten, dass ein Nutzer mit der Beschwerdebehandlung unzufrieden ist,
- den Nutzer, sofern seine Beschwerde abgewiesen wurde, auf die Möglichkeit hinweisen, sich an einen neutralen Vermittler zu wenden,
- mindestens alle drei Jahre intern überprüft werden, inklusive einer Befragung der Postnutzer, die sich beschwert haben, um sicherzustellen, dass die Verfahren den Bedürfnissen der Nutzer entsprechen.

Zudem ist geregelt, welche Daten vom Lizenznehmer dokumentiert werden müssen. Neben der Kontaktadresse des Nutzers sind dies Zusammenfassung des Beschwerdeinhalts und jedes weiteren Kontakts zwischen Nutzer und Lizenznehmer sowie Angaben darüber, wann und wie die Beschwerde zur Zufriedenheit des Nutzers abgeschlossen wurde. Alle Lizenznehmer müssen jährlich veröffentlichen, welche Anzahl von Beschwerden sie erhalten haben und wie viele davon abgeschlossen wurden. Ein solcher Beschwerdebericht muss auf der Website des Betreibers veröffentlicht werden und als Papiaerausgabe kostenlos zur Verfügung stehen.

### **Entschädigung**

Royal Mail ist verpflichtet, ein Entschädigungssystem einzuführen, das zur Entschädigung der Nutzer im Falle der Nichteinhaltung von verpflichtenden Qualitätsstandards dient. Das Entschädigungssystem soll festlegen, welche Entschädigungen bei welcher Verletzung von Qualitätsstandards angemessen sind. Änderungen dürfen nur mit Zustimmung der Regulierungsbehörde und des Konsumentenverbandes umgesetzt werden. Royal Mail muss jährlich über die geleisteten Entschädigungszahlungen berichten, aufgeschlüsselt nach Kategorien und nach Postleitzahlregionen.

## **Unzustellbare Sendungen**

Laut Lizenzbedingungen ist Royal Mail verpflichtet, den Dienst „zurück zum Versender“ kostenfrei zu erbringen. Eine Verpflichtung anderer Lizenznehmer besteht nicht.

## **Irrläufer**

Sendungen, die in das System eines anderen als des eigentlich beabsichtigten Anbieters von Postdiensten gelangen, werden als Irrläufer bezeichnet. Dabei unterscheidet Postcomm zwei Fälle: 1. Irrläufer durch Rückgabe an den falschen Anbieter: falsch zugestellte Sendungen werden vom Empfänger an einen anderen Anbieter zurückgegeben als den, der die Sendung zugestellt hat. 2. „Einsammlungsirrläufer“: Sendungen werden in den Briefkasten eines anderen als des beabsichtigten Anbieters eingeworfen oder Sendungen werden beim Kunden falsch abgeholt, sei es durch Fehler des Kunden oder des abholenden Anbieters.

Um die Zuordnung einer Sendung zum verantwortlichen Postdienstleister zu vereinfachen, müssen alle Sendungen mit einem Identifizierungscode versehen werden. Wenn Dienstleister Irrläufer in ihrem System feststellen, müssen diese so schnell wie möglich aus der Beförderung herausgenommen werden. Der eigentlich verantwortliche Lizenznehmer soll die Irrläufer innerhalb von zwei Arbeitstagen abholen oder ihre Abholung beauftragen. Wenn eine Rückgabe an den beabsichtigten Betreiber nicht möglich ist, sollen die Sendungen auf andere Art und Weise behandelt werden, inklusive der Möglichkeit der Zustellung an den Adressaten.

## **Nachsendungen**

Um die Nachsendung von Briefen im Fall einer Adressänderung zu ermöglichen, speichert Royal Mail Adressdaten von Empfängern in der so genannten „postal address file“. Royal Mail ist verpflichtet, die postal address file als eigenständige Organisations- und Geschäftseinheit zu führen und jedem Nutzer diskriminierungsfreien Zugang zu allen Informationen und Aktualisierungen zu gewähren. Diese Zugangskonditionen müssen auch für Royal Mail selbst gelten.

## **Marktaustritt**

Jeder Lizenznehmer außer dem Universaldienstleister ist verpflichtet, Vorkehrungen für den Fall eines Marktaustritts zu treffen. Die Lizenznehmer müssen garantieren, dass sie lizenzpflichtige Sendungen, die sich zum Zeitpunkt des Marktaustritts in ihrem Betriebsablauf befinden, an die angegebene Adresse zustellen können. Dafür stehen zwei Möglichkeiten zur Verfügung. Erstens kann ein Lizenznehmer einen Vertrag mit dem Universaldienstleister oder einem anderen Lizenznehmer, der von der Regulierungsbehörde für diesen Zweck anerkannt wurde, abschließen. In einem solchen Vertrag muss geregelt sein, dass der andere Betreiber im Falle des Marktaustritts des Lizenznehmers die Zustellung der Sendungen übernimmt.

Als zweite Möglichkeit kann der Lizenznehmer eine Bankbürgschaft vorlegen. Die Bank bürgt in diesem Fall dafür, im Fall des Marktaustritts ihres Kunden einen bestimmten Betrag an einen von Postcomm zu bestimmenden Postdienstanbieter zu zahlen, damit dieser die Zustellung übernimmt. Die Höhe der Bürgschaftssumme bemisst sich nach der Sendungsmenge im letzten Geschäftsjahr des Lizenznehmers sowie der Entwicklung der Verbraucherpreise. Stellt der Lizenznehmer seine Tätigkeit als Postdienstleister ein, kann Postcomm die Zahlung des Bürgschaftsbetrags an einen anderen Dienstleister veranlassen, um die Zustellung der Sendungen des betroffenen Dienstleisters zu gewährleisten.

### **2.3 Niederlande**

Das niederländische Postgesetz soll umfassend reformiert werden, ein entsprechender Gesetzesentwurf liegt bereits vor. Ursprünglich war als Zeitpunkt für das In-Kraft-Treten der Jahresbeginn 2008 geplant; mit der Verschiebung der vollständigen Marktöffnung (erst auf Juli 2008, dann auf einen späteren Termin bis maximal 2011) ist auch die Postgesetzreform verschoben worden. Der vorliegende Postgesetzentwurf nimmt einige Regelungen zum Kundenschutz erstmals auf und sieht z. T. weitreichende Änderungen bei bereits bestehenden Kundenschutzvorschriften vor. Daher wird an dieser Stelle vorrangig der Postgesetzentwurf behandelt und die Veränderung zum bisherigen Postgesetz deutlich gemacht.<sup>11</sup>

#### **Beschwerdeverfahren**

Im alten Postgesetz ist nur der Universaldienstleister verpflichtet, Beschwerdemöglichkeiten einzurichten. Diese müssen nur Versendern offenstehen, die allerdings Beschwerden im Namen der Empfänger einreichen können. Erstmals werden im Gesetzesentwurf alle Postdienstleister dazu verpflichtet, Verfahren zur Behandlung von Beschwerden sowohl für Absender als auch für Empfänger einzurichten. Per Ministererlass sollen genaue Regeln für die Beschwerdebehandlung aufgestellt werden.

#### **Unzustellbare Sendungen**

Können Postsendungen (schriftliche Mitteilungen und andere adressierte Sendungen) weder zugestellt noch an den Absender zurückgesendet werden, dürfen diese nur im Auftrag des Amtsgerichts Den Haag geöffnet werden. Die Sendungen dürfen nur zu dem Zweck geöffnet werden, Angaben über den Versender oder Empfänger zu ermitteln und eine Zustellung bzw. Rücksendung zu ermöglichen. Diese Verpflichtung gilt sowohl im alten Postgesetz als auch im Entwurf für alle Dienstleister am Markt.

---

<sup>11</sup> Als Quellen für diesen Abschnitt wurden der niederländische Postgesetzentwurf - Postwet (o. J.) - und das aktuell noch gültige Postgesetz, Postwet (1998), verwendet.

## **Irrläufer**

Das alte Postgesetz enthält keine Regelung zur Behandlung von Irrläufern. In der Praxis hatte TNT Post mit den beiden größten Wettbewerbern Sandd und Selekt Mail eine Vereinbarung zur Behandlung von Irrläufern getroffen. Die bisherige praktische Regelung ist im Kern in den Postgesetzentwurf aufgenommen worden. Laut Gesetzesentwurf müssen alle Postdienstleister, die Sendungen eines anderen Anbieters in ihrem Transportnetz feststellen,<sup>12</sup> diese Sendungen in angemessener Frist, zu angemessenen, objektiv gerechtfertigten, transparenten und nicht-diskriminierenden Bedingungen und Entgelten zu behandeln. Genauere Regeln dazu können per Ministererlass vorgeschrieben werden. Die Postdienstleister sind darüber hinaus verpflichtet, Vereinbarungen zur Behandlung von Irrläufern zu treffen.

## **Nachsendungen**

Im Postgesetzentwurf wird der Zugang zu Adressänderungen neu aufgenommen. Demnach muss jeder Betreiber eines Postleitzahlensystems kostenorientierten Zugang zu diesen Daten gewähren. Gleiches gilt für Betreiber eines Systems von Adressdaten über temporäre oder permanente Adressänderungen. Während im alten Postgesetz ein solcher Zugang nicht vorgesehen war, verpflichtet der Entwurf nicht nur TPG Post, sondern auch alle anderen Dienstleister, die ein solches System betreiben dazu, anderen Dienstleistern Zugang zu ihren Daten zu gewähren.

## **2.4 Neuseeland**

### **Veröffentlichungspflicht**

New Zealand Post allein obliegt eine umfangreiche Veröffentlichungspflicht, sowohl für allgemeine Geschäftsbedingungen als auch für Entgelte und Bedingungen für sonstige Leistungen.<sup>13</sup> Darunter versteht das Unternehmen in der Praxis auch Beschwerdeverfahren und Kompensationsmöglichkeiten; eine Vorschrift zur Einrichtung solcher Verfahren existiert jedoch nicht.

### **Unzustellbare Sendungen und Irrläufer**

Das neuseeländische Postgesetz verpflichtet alle Anbieter von Briefdiensten nicht zustellbare Sendungen zum Absender zurückzusenden. Kann der Absender nicht ermittelt werden, müssen die Sendungen für mindestens drei Monate zur Abholung aufbewahrt

---

<sup>12</sup> Aus der Formulierung geht nicht zweifelsfrei hervor, ob die Vorschrift nur Irrläufer durch Rückgabe eines falsch zugestellten Briefes an einen Betreiber betrifft oder ob auch Einsammlungsirrläufer (durch z. B. Einwurf in den Briefkasten eines anderen Anbieters) unter diese Regelung fallen. Vgl. Artikel 12 (1) Niederländischer Postgesetzentwurf (2007).

<sup>13</sup> Vgl. New Zealand Postal Services (Information Disclosure) Regulations 1998.

werden. Wenn in diesem Zeitraum keine Abholung stattfindet, dürfen die Sendungen zerstört oder anderweitig entsorgt werden.<sup>14</sup>

Kann eine Sendung nicht zugestellt werden und gelangt sie in den Besitz einer anderen Person, so muss diese Person die Sendung entweder an den Empfänger oder an irgendeinen Anbieter von Postdiensten übergeben. Um die Identifikation des zuständigen Betreibers im Fall von solchen unzustellbaren Sendungen oder Irrläufern zu erleichtern, müssen laut neuseeländischem Postgesetz alle Anbieter von Briefdiensten einen Identifizierungsstempel auf von ihnen beförderten Sendungen anbringen.<sup>15</sup> Das Aufbringen des Stempels muss sobald wie möglich nach der Annahme der Sendungen durch den Anbieter erfolgen.

### **Marktaustritt eines Lizenznehmers**

Jeder Lizenznehmer, der seine Aktivitäten als Briefdienstleister einstellt, ist verpflichtet, dies dem zuständigen Ministerium einen Monat vor Beendigung seines Geschäfts mitteilen. Außerdem unterliegen die Lizenznehmer Bedingungen bei der operativen Abwicklung ihres Geschäfts. Erstens müssen alle von ihnen betriebenen öffentlichen Briefkästen entweder entfernt oder anderweitig für eine Einsammlung von Postsendungen unbrauchbar gemacht werden. Zweitens muss ein Lizenznehmer alle Postsendungen, die er zur Beförderung angenommen hat und die zum Zeitpunkt des Marktaustritts noch nicht zugestellt worden sind entweder zustellen oder sie entsprechend den Vorschriften des Postgesetzes behandeln.

## **2.5 Schweden**

Regelungen zum Kundenschutz sind in Schweden Bestandteil der Lizenzbedingungen.<sup>16</sup> Detaillierte Vorschriften existieren zu unzustellbaren Briefen, Nachsendung und Lagerung sowie Beschwerdeverfahren.

Der schwedische Universaldienstleister Posten AB hat die Pflicht, anderen Lizenznehmern Zugang zu seiner Infrastruktur zu gewähren. Darunter fällt z. B. auch die Adressdatenbank mit Informationen über Nachsende- und Lageraufträge. Diese Verpflichtung wurde zum Schutz der Kunden geschaffen: Kunden sollen nicht dadurch Nachteile entstehen, dass mehrere Anbieter von Briefdiensten am Markt tätig sind. Es obliegt daher den Lizenznehmern, kooperative Lösungen für den Zugang zu Infrastruktureinrichtungen zu finden.

---

<sup>14</sup> Vgl. §§ 16 und 17 New Zealand Postal Services Act.

<sup>15</sup> Vgl. § 39 New Zealand Postal Services Act.

<sup>16</sup> Wenn nichts anderes angegeben ist, stammen die Angaben in diesem Abschnitt aus den Lizenzen für Posten AB und die anderen Lizenznehmer im schwedischen Briefmarkt. Vgl. Tillståndsvillkor till berörda tillståndshavare und Tillståndsvillkor till Posten AB.

## Beschwerdeverfahren

Alle Betreiber sind laut Lizenzbedingungen verpflichtet, Kunden die Möglichkeit zur Beschwerde zu geben. In Zusammenarbeit mit der Regulierungsbehörde hat der *Fria Postoperatörens Förbund* (Bund freier Postunternehmen, ein Interessenverband der schwedischen Wettbewerber) standardisierte Prozesse und Formulare für die Beschwerdebehandlung ausgearbeitet, die nach Angaben von PTS die meisten Wettbewerber nutzen.<sup>17</sup> Die Möglichkeit zur Anwendung dieser Standards wird in den Lizenzen der Wettbewerber aufgeführt, allerdings nicht verpflichtend gemacht.

Posten AB muss der Regulierungsbehörde PTS einen jährlichen Bericht über die bei ihnen eingegangenen Beschwerden übergeben; die anderen Lizenznehmer sind dazu nur auf Verlangen der Regulierungsbehörde verpflichtet. Der Bericht von Posten AB muss die Beschwerdekategorien erläutern sowie die Anzahl pro Kategorie und die Art der Behandlung der Beschwerde enthalten.

## Unzustellbare Briefe

Alle Lizenznehmer auf dem schwedischen Briefmarkt sind dazu verpflichtet, unzustellbare Briefe an den Absender zurückzusenden.<sup>18</sup> Wenn kein Absender auf der Sendungsverpackung angegeben ist, dürfen die Lizenznehmer (sowohl Posten AB als auch die Wettbewerber) die Sendung nicht öffnen, sondern müssen sie an die Regulierungsbehörde PTS übergeben. PTS allein hat das Recht, die Sendungen zu öffnen um Absender oder Empfänger zu ermitteln. Können die Sendungen trotz dieser Bemühungen nicht an den Absender oder Empfänger übergeben werden, lagert PTS die Sendungen für einen von ihr selbst zu bestimmenden Zeitraum. Schriftliche Mitteilungen dürfen danach vernichtet werden, andere Sendungsinhalte werden verkauft.<sup>19</sup> Werbesendungen dürfen sofort vernichtet werden, ebenso Sendungen mit verderblichem Inhalt.

## Nachsendung und Lagerung

Die Wettbewerber sind laut Lizenzbedingungen verpflichtet, PTS gegenüber nachzuweisen, dass sie nachgesendete und gelagerte Post zuverlässig behandeln. Posten AB unterliegt keinen gesonderten Vorschriften für die Nachsendung und Lagerung.

Die Informationen über temporäre und permanente Nachsende- und Lagerungsaufträge werden von Svensk Adressändring AB verwaltet. Das Unternehmen ist ein Gemeinschaftsunternehmen in der Form einer Aktiengesellschaft, das Posten AB und die Lizenznehmer gemeinsam betreiben.<sup>20</sup> Alle Lizenznehmer am Markt können sich an diesem Unternehmen beteiligen und so Zugang zu allen Adressinformation erhalten, die

---

<sup>17</sup> Vgl. PTS (2008), S. 31.

<sup>18</sup> Die Verpflichtung beruht sowohl auf den Lizenzbedingungen für alle Lizenznehmer als auch auf dem schwedischen Postgesetz, § 9.

<sup>19</sup> Schwedisches Postgesetz, §§ 12 und 13.

<sup>20</sup> Posten AB hält 85 % der Aktienanteile, CityMail International 15 %. Vgl. [www.adressandring.se](http://www.adressandring.se).

Svensk Adressändring AB vorliegen. Aktuell sind von 32 Lizenznehmern im Briefmarkt 22 an Svensk Adressändring AB angeschlossen.<sup>21</sup> Den Wettbewerbern ist es auf diese Weise möglich, einerseits Nachsende- und Lagerdienste selbst anzubieten und andererseits Briefe für alle Empfänger nachzusenden bzw. zu lagern.

## 2.6 Zusammenfassung

Der internationale Vergleich zeigt, dass der Inhalt von Kundenschutzregelungen von Land zu Land variiert (2.1 bis 2.5). Allein zu unzustellbaren Sendungen gibt es Regelungen in allen Vergleichsländern. Der Regulierungsrahmen in Deutschland deckt den Großteil der in den Vergleichsländern geregelten Bereiche ab. Ausnahmen bestehen in drei Bereichen: es gibt in Deutschland bisher keine Regelungen zur Entschädigung von Kunden (wie sie nur in Großbritannien existieren), zu Fundbriefen bzw. Irrläufern und zum Marktaustritt von Lizenznehmern.

### Beschwerdeverfahren

Im internationalen Vergleich wird deutlich, dass die Verpflichtung *aller* Briefdienstleister zur Einrichtung von Beschwerdeverfahren die Regel ist. Außer in Neuseeland gibt es in den betrachteten Vergleichsländern eine Pflicht für alle Betreiber Beschwerdeverfahren einzurichten. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die europäische Postdiensterrichtlinie 2008/6/EG die Einführung von Beschwerdeverfahren für alle Betreiber fordert. In Neuseeland gibt es eine solche Pflicht weder für Universaldienstleister noch für Wettbewerber. Die Veröffentlichung von Angaben über eingegangene Beschwerde ist in keinem der untersuchten Länder bisher Pflicht für die Anbieter. Allerdings müssen die Anbieter den jeweiligen Regulierungsbehörden darüber berichten, die z. B. in Großbritannien und Schweden diese Informationen anstelle der Universaldienstleister veröffentlichen.

In Deutschland ist nur das marktbeherrschende Unternehmen verpflichtet, für Versender Nachforschungsaufträge nach verlorenen Sendungen anzubieten. Dies entspricht nicht der Definition von Beschwerdeverfahren in der EU-Postdiensterrichtlinie, die grundsätzlich allen Nutzern ohne Einschränkung auf bestimmte Schadensfälle offen stehen sollen. Auch eine Veröffentlichungspflicht für Lizenznehmer existiert nicht. Allein die Anzahl der bei der Bundesnetzagentur eingereichten Schlichtungsfälle wird von ihr veröffentlicht; diese Zahl dürfte aber kaum Rückschlüsse auf die tatsächliche Anzahl von eingegangenen Beschwerden bei der DPAG und anderen Lizenznehmer erlauben.

---

<sup>21</sup> Vgl. [www.adressandring.se/?page=51](http://www.adressandring.se/?page=51).

Tabelle 1 Regelungen zu Beschwerdeverfahren im internationalen Vergleich:

	DE	FR	NL	NZ	SE	UK
Verpflichtung des Universaldienstleisters zur Einrichtung von Beschwerdeverfahren		X	X		X	X
Verpflichtung der Wettbewerber zur Einrichtung von Beschwerdeverfahren		X	X		X	X
Veröffentlichungspflicht für Universaldienstleister						X
Veröffentlichungspflicht für Wettbewerber						X

Quelle: Eigene Darstellung.

Hinweis: Angaben für NL beziehen sich auf einen noch nicht verabschiedeten Entwurf des Postgesetzes

### Unzustellbare Sendungen

In der Mehrheit der untersuchten Länder gilt eine Rücksendepflicht für unzustellbare Briefsendungen für alle Betreiber im Markt (Niederlande, Schweden und Neuseeland; siehe Tabelle 3). Darunter fallen im Unterschied zu Deutschland auch Massen- oder Werbesendungen. In Frankreich müssen Wettbewerber zumindest Regeln für die Behandlung von unzustellbaren und falsch zugestellten Sendungen aufstellen.

Tabelle 2 Regelung zu unzustellbaren Sendungen im internationalen Vergleich

	DE	FR	NL	NZ	SE	UK
Rücksendepflicht für Marktbeherrscher/Universaldienstleister	Nur Einzel-sendungen	Im Universaldienst	X	X	X	X
Rücksendepflicht für Wettbewerber		Wettbewerber müssen Regeln zur Behandlung unzustellbarer Sendungen aufstellen	X	X	X	

Quelle: Eigene Darstellung.

Hinweis: Angaben für NL beziehen sich auf einen noch nicht verabschiedeten Entwurf des Postgesetzes

Auffällig ist die Ausnahmeregelung in Deutschland für inhaltsgleiche Massensendungen mit einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück (Infopost). Eine solche Ausnahme gibt es in keinem anderen betrachteten Land.

### Fundbriefe und Irrläufer

Bei Regelungen zu Irrläufern ergibt sich im internationalen Vergleich kein einheitliches Bild. Eine Kennzeichnungspflicht besteht nur in drei Ländern (Frankreich, Neuseeland

und Großbritannien). Obwohl in den Niederlanden (laut dem neuen Postgesetz) keine Kennzeichnungspflicht besteht, müssen dort Irrläufer an den verantwortlichen Briefdienstleister übergeben werden; eine Übergabepflicht besteht auch in Großbritannien und Neuseeland. In Frankreich müssen alle Lizenznehmer Regeln für die Behandlung falsch zugestellter Sendungen aufstellen. Es ist unklar, ob auch Irrläufer davon betroffen sind. Grundsätzlich gelten die Regelungen in den Vergleichsländern immer für alle Briefdienstleister am Markt.

Tabelle 3 Regelungen zu Irrläufern im internationalen Vergleich

	DE	FR	NL	NZ	SE	UK
Kennzeichnung von Sendungen		X		X		X
Weiterleitung von Irrläufern an zuständigen Betreiber			X	X		X

Quelle: Eigene Darstellung.

Hinweis: Angaben für NL beziehen sich auf einen noch nicht verabschiedeten Entwurf des Postgesetzes

Die bisherige deutsche Lösung stellt in zweifacher Hinsicht einen Sonderweg dar: Erstens handelt es sich um eine freiwillige Lösung, allein die DPAG ist zur Lagerung verpflichtet. Zweitens ist die Vereinbarung asymmetrisch, denn es sind nicht alle Lizenznehmer am Markt gleichermaßen von ihr erfasst. Auf Seiten der DPAG sind die Pflichten zu finden, auf Seiten der Wettbewerber die Rechte.

### Nachsendung und Lagerung

Der Zugang für Wettbewerber zu Informationen über Nachsendeaufträge der Empfänger ist außer in Neuseeland in den Vergleichsländern für den Universaldienstleister verpflichtend. Schweden ist das einzige Land unter den hier ausgewählten Vergleichsstaaten, das Wettbewerbern Zugang zu Informationen über temporäre Adressänderungen und Lageraufträge verschafft. Dies ist dort möglich, weil die Adressdatenbank nicht – wie in allen anderen Vergleichsländern und in Deutschland – von dem marktbeherrschenden Unternehmen betrieben wird, sondern von einem Gemeinschaftsunternehmen aus Schwedischer Post und einigen Wettbewerbern.

Tabelle 4 Regelungen zu Nachsendung im internationalen Vergleich

	DE	FR	NL	NZ	SE	UK
Zugangspflicht zu Adressinformationen	X	X	X		X	X
Zugangspflicht zu Informationen über temporäre Adressinformationen und Lagerung					X	

Quelle: Eigene Darstellung.

Hinweis: Angaben für NL beziehen sich auf einen noch nicht verabschiedeten Entwurf des Postgesetzes

### 3 Beschwerdeverfahren

#### 3.1 Kundeninteressen und mögliche Probleme

In diesem Abschnitt soll zunächst die rechtliche Situation sowie die Bedeutung von Beschwerdeverfahren aus Kundensicht erläutert werden. Anschließend wird untersucht, ob durch die aktuelle Wettbewerbs- und Anreizsituation Probleme für Versender und Empfänger bei der DPAG und Wettbewerbern bestehen.

In Deutschland gibt es keine rechtliche Verpflichtung zur Einrichtung von Beschwerdeverfahren für Lizenznehmer im Briefmarkt. Die Deutsche Post als marktbeherrschendes Unternehmen ist nach § 8 PDLV zwar dazu verpflichtet, Versendern (aber nicht Empfängern) die Möglichkeit zur Nachforschung nach verloren gegangenen Briefen zu geben. Dies entspricht aufgrund der Einschränkung der Nachforschungsberechtigten (auf Versender) und der Nachforschungsfälle (auf verloren gegangene Briefe) aber nicht einem umfassenden Beschwerdeverfahren. Wettbewerber unterliegen nicht der Verpflichtung zum Angebot von Nachforschung.

Unter Beschwerdeverfahren werden hier institutionalisierte Verfahren verstanden, die dazu dienen, Beschwerden von Nutzern anzunehmen und zu bearbeiten. Die Beschwerdeannahme kann z. B. über eine gesonderte Telefonnummer erfolgen, per Internetkontakt oder schriftlich über Formulare bzw. an eine zuständige Person/Abteilung im Unternehmen.

Theoretisch bergen kundenorientierte Beschwerdeverfahren für jedes Unternehmen ein Erfolgspotenzial. Die betriebswirtschaftliche Literatur zu diesem Thema betont die Bedeutung von Beschwerdemanagement für die langfristige Kundenbindung und damit für den Unternehmenserfolg.<sup>22</sup> Zunächst stellen Beschwerden für das Unternehmen einen Kostenfaktor in der Form von zeitlichem Aufwand für die Bearbeitung und Entschädigungszahlungen bzw. Kompensationsmaßnahmen dar. Doch die erfolgreiche Bearbeitung einer Beschwerde erhöht die Kundenzufriedenheit, und die Abwanderung zu einem Konkurrenten kann vermieden werden. Da Kundenakquisitionskosten verringert werden und zufriedene Kunden höheren Umsatz machen ist – so z. B. Stauss/Seidel – langfristig die Profitabilität des Unternehmens höher als bei einem Unternehmen mit kürzeren Kundenbeziehungen.<sup>23</sup> Im Gegensatz zur Theorie zeigt die Praxis, dass viele Unternehmen im Briefmarkt die Empfehlungen der Theorie eingeschränkt oder gar nicht umsetzen. Die Behandlung von Beschwerden der Versender und Empfänger bei der DPAG und Wettbewerbern wird im Folgenden dargestellt.

---

<sup>22</sup> Vgl. Meffert/Bruhn und Stauss/Seidel (2002).

<sup>23</sup> Vgl. Stauss/Seidel (2002), S. 28.

## Deutsche Post

Trotz der fehlenden rechtlichen Verpflichtung, Beschwerdeverfahren einzurichten, bietet die DPAG Nutzern die Möglichkeit zur Beschwerde. Allerdings unterscheidet sie Beschwerden und Nachforschungen: Beschwerden können von jedem Postnutzer eingereicht werden, Nachforschung nach verloren gegangenen Briefen kann nur der Versender verlangen.

Allerdings ist es auch bei Beschwerden zu nachweispflichtigen Sendungen (wie Pakete oder Einschreiben) erforderlich, den Einlieferungsbeleg vorzulegen. Damit können sich Empfänger solcher Sendungen nur dann beschweren, wenn sie diesen Beleg vom Versender erhalten.<sup>24</sup> Kunden haben die Möglichkeit, ihre Beschwerden telefonisch, schriftlich oder per Internet einzureichen.<sup>25</sup> Die Deutsche Post AG hat eine (kostenpflichtige) Kundenhotline eingerichtet, über die sich sowohl Privat- als auch Geschäftskunden beschweren können.

Die DPAG veröffentlicht keine Angaben zu Anzahl, Art und Weise der Behandlung von an sie gerichteten Beschwerden. Daher kann für die DPAG nur festgestellt werden, dass der formale Zugang für Versender und Empfänger zu Beschwerdeverfahren gut ist. Empirische Hinweise zur Qualität der tatsächlichen Beschwerdebehandlung können sich allenfalls auf vereinzelte Aussagen von Kundenverbänden sowie auf Einträge in Internetforen stützen.

Nach Aussage des DVPT ist die Beschwerdebehandlung der DPAG verbesserungsbedürftig: Postnutzer müssten z. T. Beschwerden mehrfach einreichen, bis eine Reaktion erfolgt oder nehmen lange Wartezeiten in Kauf. Laut DVPT habe das zur Folge, dass ein Teil der Kunden resigniere und die Beschwerde nicht weiter verfolge, auch ohne eine angemessene Reaktion von der DPAG erhalten zu haben. Dieser Eindruck wird verfestigt, wenn in Internetforen zu den Erfahrungen von Nutzern recherchiert wird, die sich bei der DPAG beschwert haben.<sup>26</sup> Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Nutzer, die mit dem Beschwerdemanagement unzufrieden sind, angesichts der enormen Anzahl von Sendungen, die die DPAG befördert und der daraus resultierenden Beschwerdeanzahl quasi unvermeidlich sind. Daher kann hier keine Aussage darüber getroffen werden, ob die Berichte aus Internetforen und des DVPT repräsentativ sind.

---

<sup>24</sup> Diese Angaben beruhen auf mündlichen Aussagen der DPAG.

<sup>25</sup> Bei Briefzusatzleistungen ist nur eine telefonische Beschwerde möglich.

<sup>26</sup> Vgl. z. B. [www.ciao.de](http://www.ciao.de), [www.yopi.de](http://www.yopi.de), [www.wer-weiss-was.de](http://www.wer-weiss-was.de).

## Wettbewerber

Wettbewerber haben ein besonderes Interesse an geschäftlichen Versendern und behandeln deren Beschwerden daher in der Regel über spezielle Kundenbetreuer statt über einen öffentlichen Zugang.<sup>27</sup>

Empfänger und Privatversender haben bei Wettbewerbern nur selten einen so einfachen und transparenten Zugang zu Beschwerdeverfahren wie bei der DPAG. Die Recherche des WIK unter 80 Lizenznehmern hat ergeben, dass einige größere Wettbewerber Beschwerdeverfahren eingerichtet haben (z. B. TNT Post Deutschland, insgesamt 9 von 80), der weitaus überwiegende Teil der Wettbewerber aber nicht. Viele Lizenznehmer haben allgemeine Kontaktmöglichkeiten eingerichtet, mit denen Kunden ihre Fragen, Wünsche oder Anregungen per E-Mail an das Unternehmen richten können. Damit ist grundsätzlich möglich, dass Kunden Beschwerden an den Anbieter richten können und diese kompetent bearbeitet werden, ein einfacher und transparenter Zugang fehlt jedoch.

## Ergebnis

Die Deutsche Post AG erfüllt ihre Verpflichtung aus der PDLV, für Versender Nachforschungen nach verlorenen Sendungen durchzuführen. Darüber hinaus haben auch Empfänger von nicht nachweispflichtigen Sendungen die Möglichkeit, sich bei der DPAG zu beschweren.

Bei Wettbewerbern haben Geschäftskunden generell einen guten Zugang zu Beschwerdeverfahren. (Privat-)Versender und Empfänger haben aber nur in seltenen Fällen gute Beschwerdemöglichkeiten, bei der Mehrheit der Anbieter gibt es keine standardisierten Verfahren für sie. Beim Fehlen von standardisierten Beschwerdeverfahren besteht die Gefahr, dass die Interessen der Privatversender und Empfänger vernachlässigt werden.

### 3.2 Abwägung der Interessen von Kunden und Betreibern

Zur Lösung der Probleme für Kunden bei der Einreichung von Beschwerden werden im Folgenden zwei mögliche regulatorische Maßnahmen diskutiert, die insbesondere vor dem Hintergrund der internationalen Praxis und den Forderungen der Postdienst-Richtlinie 2008/6/EG eine genauere Betrachtung wert sind.

- a) Verpflichtung aller Lizenznehmer zur Einrichtung von Beschwerdeverfahren und
- b) Verpflichtung aller Lizenznehmer zur Dokumentation von Beschwerden.

---

<sup>27</sup> Unsere Einschätzung stützt sich auf Aussagen des BdKEP.

### a) **Verpflichtung aller Lizenznehmer zur Einrichtung von Beschwerdeverfahren**

Die erste europäische Postdienste-Richtlinie 97/67/EG fordert von den Mitgliedstaaten, für die Einrichtung von Beschwerdeverfahren bei ihren nationalen Universaldienstleistern zu sorgen. Die dritte Richtlinie 2008/6/EG weitet diese Anforderung auf alle Postdienstleister aus. In Deutschland sind diese europäischen Vorgaben bisher nicht in die nationale Gesetzgebung aufgenommen worden.

Viele Wettbewerber im deutschen Briefmarkt haben keine Beschwerdeverfahren eingerichtet. Die betriebswirtschaftliche Literatur weist darauf hin, dass Unternehmen, die keine Beschwerdeverfahren eingerichtet haben, auf Beschwerden z. T. sehr ablehnend reagieren.<sup>28</sup> Kunden können sich dann nur unter Schwierigkeiten beschweren. In einem Unternehmen, das keine institutionalisierten Beschwerdeverfahren besitzt, könnten sich Mitarbeiter für die Beschwerdebearbeitung nicht zuständig fühlen. Ein Kunde wird dann evtl. mehrfach von einem Mitarbeiter zum anderen verwiesen. Dabei besteht die Gefahr, dass der Kunde frustriert aufgibt, bevor er sich beschwert hat. Damit hätte er keine Möglichkeit mehr, seine Forderung an das Unternehmen durchzusetzen. Selbst wenn es dem Kunden gelingt, seine Beschwerde abzugeben, besteht möglicherweise in einem Unternehmen ohne Beschwerdeverfahren eine geringe Bereitschaft, die Beschwerde in angemessener Zeit und kundenorientiert zu behandeln. Diese Problematik besteht bei Wettbewerbern insbesondere für Privatkunden, geschäftliche Versender mit sehr kleiner Sendungsmenge und Empfänger. Mit der Einrichtung von Beschwerdeverfahren bei allen Lizenznehmern hätten Versender und Empfänger deutlich verbesserte Möglichkeiten, ihren Forderungen Gehör zu verschaffen.

Dagegen sind die Kosten abzuwägen, die für Wettbewerber durch eine Pflicht zur Einrichtung von Beschwerdeverfahren entstünden. Kosten können in drei Bereichen entstehen: dem Aufbau von Beschwerdeverfahren, der Bearbeitung und der Dokumentation von Beschwerden.

Für Betreiber, die bisher noch keine Beschwerdeverfahren eingerichtet haben, entstünden durch eine Verpflichtung aller Lizenznehmer zusätzliche Kosten für die Einrichtung solcher Verfahren. Der Aufbau von Beschwerdeverfahren verursacht Kosten für die Definition von Regeln für die Beschwerdebearbeitung und die Einweisung oder Ausbildung der verantwortlichen Mitarbeiter.

Die Einrichtung von Beschwerdeverfahren könnte außerdem zusätzliche Kosten für die Bearbeitung eingehender Beschwerden verursachen. Jedoch ist anzunehmen, dass auch Betreiber, die bisher keine standardisierten Verfahren eingerichtet haben, Beschwerden von Kunden erhalten haben. Auch auf diese Beschwerden mussten Unternehmen reagieren, sodass Kosten entstanden. Mit der Einrichtung von standardisierten

---

<sup>28</sup> Vgl. Stauss/Seidel (2002).

Verfahren entstünden im Vergleich zu vorher nur dann Mehrkosten, wenn die Anzahl der Beschwerden stiege.

In einer Beispielrechnung haben wir geschätzt, welche Kosten die Beschwerdebearbeitung in etwa verursachen könnte (Tabelle 5). Dabei haben wir eine lineare Beziehung zwischen Sendungsmenge und Beschwerdeanzahl angenommen; außerdem haben wir eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von 30 Minuten pro Beschwerde und den von Wettbewerbern gezahlten Brutto-Stundenlohn für Verwaltungsmitarbeiter angesetzt. Für einen Lizenznehmer mit einer jährlichen Sendungsmenge von einer Million Sendungen beliefen sich die Lohnkosten der Bearbeitung der Beschwerden auf etwa 400 €.

Dabei ist zu beachten, dass dieser Wert nicht die *zusätzlichen* Kosten widerspiegelt, die durch eine Verpflichtung entstünden. Die zusätzlichen Kosten, die ursächlich durch eine Verpflichtung aller Lizenznehmer entstünden, betragen nur einen Teil der 400 € - abhängig davon, wie hoch die Anzahl der Beschwerden bei einem Wettbewerber vor Einführung von standardisierten Beschwerdeverfahren war. Zur Verdeutlichung wird folgendes Rechenbeispiel aufgestellt: Hätte ein durchschnittlicher Lizenznehmer mit einer Menge von einer Million Sendungen im Jahr bisher etwa 30 Beschwerden jährlich erhalten, so betrügen seine zusätzlichen Kosten nur ca. 180 Euro (25 zusätzliche Beschwerden à 30 Minuten \* 11 €).

Tabelle 5 Beispielrechnung: Geschätzte Kosten der Beschwerdebearbeitung bei Wettbewerbern

Beschwerden/Mio Sendungen	~55
Arbeitszeit pro Beschwerde in Minuten	30
Brutto-Stundenlohn für Verwaltungsmitarbeiter der DPAG-Wettbewerber (€)	~11
Kosten für Beschwerdebearbeitung inkl. Lohnnebenkosten	
• bei 1 Mio Sendungen (€)	~400
• bei 10 Mio Sendungen (€)	~4.000

Quelle: Eigene Darstellung.  
 Beschwerdeanzahl: gewichteter Durchschnitt der Beschwerdeanzahlen von europäischen Unversaldienstleistern (in BE, DK, ES, IE, IT, LU, NO, PT, SE, UK);  
 Lohnkosten: BNetzA (2007a);  
 Arbeitszeit pro Beschwerde: eigene Schätzung

Den Briefdienstleistern entstünden auch positive Effekte aus der Pflicht zur Einführung von Beschwerdemaßnahmen. Durch die Rückmeldung ihrer Kunden erhielten die Unternehmen Anregungen für Verbesserungen ihrer Leistungen, die ihnen andernfalls nur nach Kundenverlusten und entsprechender Ursachenforschung aufgefallen wären. Aus Sicht der betriebswirtschaftlichen Literatur bietet eine Kundenbeschwerde nicht nur die Chance, den Kunden an das Unternehmen zu binden, sondern stellt auch einen Hin-

weis auf Verbesserungspotenziale und mögliche Fehler dar.<sup>29</sup> Die Einführung von Beschwerdeverfahren könnte damit für Lizenznehmer eine Verbesserung ihrer Servicequalität bedeuten und damit letztlich den Wettbewerb fördern. Die Einrichtung von standardisierten Beschwerdeverfahren bei allen Lizenznehmern beurteilen wir als erforderlich im Sinne des Kundeninteresses und als ökonomisch angemessen.

#### **b) Verpflichtung aller Lizenznehmer zur Dokumentation von Beschwerden**

Bereits die erste europäische Postdienste-Richtlinie 97/67/EG fordert von den Mitgliedstaaten, für eine Veröffentlichung von Beschwerdestatistiken des nationalen Universaldienstleisters zu sorgen. Mit der 2008er Richtlinie (2008/6/EG) wurde die Möglichkeit eingeführt, dass die Mitgliedstaaten auch andere Briefdienstleister, die Dienste im Rahmen des Universaldienstes erbringen, zur Veröffentlichung von Art, Anzahl sowie Art der Behandlung von Beschwerden verpflichten.

Die Veröffentlichung ist insbesondere dort von Bedeutung, wo der Wettbewerbsdruck gering ist, da sie als Ersatz für fehlenden Wettbewerbsdruck dienen kann. Um das negative Image zu vermeiden, das durch die Veröffentlichung einer hohen Anzahl von Beschwerden entsteht, verbessern die Lizenznehmer ihre Beschwerdeverfahren.

Eine Verpflichtung zur Dokumentation würde beinhalten, dass die Anzahl von Beschwerden sowie die Art (z. B. verlorene Sendungen, falsche Zustellung, zu lange Laufzeit etc.) und Art der Behandlung der Beschwerden (z. B. abgelehnt, akzeptiert und Entschädigung des Kunden erfolgt) erfasst und jährlich veröffentlicht würde. Durch die Offenlegung dieser Daten wird der Betreiber unter Druck gesetzt, seine Qualität (der Beschwerdeverfahren sowie der Dienste allgemein) zu verbessern. Ein entsprechender Regulierungseingriff wäre insbesondere für Empfänger (alle Lizenznehmer) und private sowie kleine geschäftliche Versender, die die Dienste eines marktbeherrschenden Unternehmens nutzen, von Bedeutung.<sup>30</sup> Grundsätzlich wäre daher aus Kundensicht eine Veröffentlichungspflicht der Art und Anzahl von Beschwerden für alle Lizenznehmer wünschenswert.

Gegen diese Sicht der Kunden sind die Interessen der Lizenznehmer abzuwägen. Möglicherweise dokumentieren bereits einige der größeren Wettbewerber die bei ihnen eingehenden Beschwerden, kleinere Wettbewerber aber vermutlich nicht; kein Lizenznehmer auf dem deutschen Briefmarkt veröffentlicht Angaben zu Beschwerden. Für die Dokumentation von Beschwerden und die Veröffentlichung entstünden daher allen Lizenznehmern zusätzliche Kosten.

Außerdem sind zwei Punkte zu berücksichtigen. Erstens müssen Wettbewerber sich – im Gegensatz zur DPAG – stärker um die Etablierung im Markt bemühen. Zweitens

---

<sup>29</sup> Vgl. Stauss/Seidel (2002).

<sup>30</sup> Wir gehen davon aus, dass Wettbewerber es sich aufgrund der Wechselmöglichkeiten der Versender zur DPAG nicht leisten können, Versenderinteressen zu vernachlässigen.

stellt bereits die Einführung von standardisierten Beschwerdeverfahren (ohne Veröffentlichung) für Kunden der Wettbewerber eine enorme Verbesserung dar, die zu einer spürbaren Steigerung der Kundenorientierung führen sollte. Eine Veröffentlichungspflicht ist daher aus Kundensicht für Wettbewerber weniger erforderlich.

Marktbeherrschende Unternehmen aber sind insbesondere bei privaten und kleinen geschäftlichen Versendern einem geringeren Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Um die Position dieser Kundengruppe zu stärken, ist die Verpflichtung marktbeherrschender Unternehmen zur Veröffentlichung von Beschwerdestatistiken erforderlich. Es ist zu fragen, ob eine solche Verpflichtung auch angemessen wäre. Die DPAG betreibt ein aufwändiges Beschwerdemanagement, das für interne Zwecke bereits die Erfassung der Kundenkontakte sowie die Kategorisierung der Beschwerde und die Dokumentation des Beschwerdeabschlusses vorsieht.<sup>31</sup> Für eine Veröffentlichung müsste die DPAG also lediglich die intern vorliegenden Informationen auswerten und in geeigneter Form veröffentlichen (z. B. im Jahresbericht oder in einer Pressemitteilung). Eine Verpflichtung des marktbeherrschenden Unternehmens erscheint daher angemessen.

## Ergebnis

Die Verpflichtung aller Lizenznehmer zur Einrichtung von Beschwerdeverfahren ist erstens aus Kundensicht erforderlich, da vor allem bei Wettbewerbern Empfänger schlechte Möglichkeiten des Zugangs zu Beschwerdeverfahren haben. Die zusätzlichen Kosten einer solchen Verpflichtung sind vertretbar, sodass eine Verpflichtung auch der Wettbewerber angemessen erscheint.

Eine Verpflichtung zur Dokumentation der Beschwerden sowie zur Veröffentlichung der Beschwerdestatistiken wäre als Ersatz für Wettbewerbsdruck gut geeignet zur Disziplinierung eines Anbieters. Jedoch ist eine Veröffentlichungspflicht nur für marktbeherrschende Unternehmen erforderlich.

## 3.3 Empfehlungen

Alle Lizenznehmer im Briefmarkt sollten verpflichtet werden, einfache und kostengünstige Beschwerdeverfahren für Postnutzer einzurichten. Die Art und Weise der Beschwerdeannahme (telefonisch, schriftlich, E-Mail; förmlich oder formlos) sollte im Ermessen der Lizenznehmer bleiben. Diese Verpflichtung aller Lizenznehmer im deutschen Briefmarkt ist nicht nur aufgrund der Erforderlichkeit aus Kundensicht, sondern auch vor dem Hintergrund der europäischen Postdienste-Richtlinie 2008/6/EG, die eben diese Anforderungen stellt, geboten.

---

<sup>31</sup> Vgl. Deutsche Post AG (2008).

Das oder die marktbeherrschende/n Unternehmen sollten darüber hinaus verpflichtet werden, die Anzahl und Art sowie die Art der Beschwerdebearbeitung jährlich zu veröffentlichen (z. B. in ihrem Jahresbericht). Dies fordert bereits die erste Postmarkt-Richtlinie der EG (97/67/EG).

## 4 Unzustellbare Sendungen

### 4.1 Kundeninteressen und mögliche Probleme

In diesem Abschnitt soll zunächst die Interessenlage der Kunden hinsichtlich unzustellbarer Sendungen erläutert werden. Anschließend wird untersucht, ob durch die aktuelle Wettbewerbssituation Probleme für Versender bestehen.

Bisher sind nach § 6 PDLV nur der bzw. die marktbeherrschenden Anbieter – aktuell also nur die DPAG - verpflichtet, nicht zustellbare Sendungen an den Absender zurückzuschicken. Diese Pflicht gilt nicht für inhaltsgleiche Massensendungen (Kriterium: Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück). Wettbewerber sind laut PDLV nicht verpflichtet, unzustellbare Sendungen an den Absender zurückzugeben.

Es ist zu prüfen, ob neben postrechtlichen Vorschriften wie dem § 6 PDLV möglicherweise privatrechtliche Vorschriften bereits die Rücksendung eines unzustellbaren Briefes an den Versender bestimmen. Im Privatrecht gilt grundsätzlich, dass der Eigentümer einer Sache voll über sie verfügen kann. Angewandt auf die Briefbeförderung bedeutet das, dass ein Versender solange Eigentümer eines Briefes bleibt, bis durch die Zustellung an den Empfänger ein Eigentumsübergang stattgefunden hat – außer, die AGBs des Zustellers sehen etwas anderes vor. Liegen keine AGBs vor, bliebe der Versender grundsätzlich also auch nach der Übergabe an den Lizenznehmer Verfügungsberechtigt (solange der Brief noch nicht zugestellt ist) und kann über sein Eigentum bestimmen. Dies gilt auch für den Fall, dass der Empfänger nicht anzutreffen ist oder nicht ermittelt werden kann. Allerdings ist damit noch nicht geklärt, wie der Lizenznehmer mit dem Eigentum des Versenders – dem Brief – zu verfahren hat, wenn der Brief nicht zustellbar ist. Genauere Vorschriften dazu finden sich bei den Bestimmungen des HGBs über Frachtverträge.

Grundsätzlich sind Verträge zwischen einem Briefdienstleister und einem Versender als Frachtverträge einzuordnen, auf die die Bestimmungen der §§ 407 ff. HGB anzuwenden sind. Sofern eine Fracht (in diesem Fall ein Brief) nicht zustellbar ist, kann der Versender bestimmen, wie der Dienstleister damit verfahren soll (§ 419 (1) S. 2 HGB). Eine solche Verfügung des Versenders kann z. B. in individuellen vertraglichen oder mündlichen Vereinbarungen zwischen Versender und Briefdienstleister bestehen, aber auch in den AGBs des Lizenznehmers. Sollte keine Vereinbarung bestehen, so muss der Lizenznehmer nach § 419 (3) S. 1 HGB Maßnahmen ergreifen, die im Interesse des Versenders die besten zu sein scheinen. Das Gesetz zählt mögliche Maßnahmen auf: „das Gut entladen und verwahren, für Rechnung des [...] Verfügungsberechtigten einem Dritten zur Verwahrung anvertrauen oder zurückbefördern“ (§ 419 (3) S. 2 HGB). Ein Lizenznehmer wäre demnach nicht zur Rücksendung verpflichtet, sie ist allenfalls eine Möglichkeit unter mehreren.

## Wettbewerb

Der Umgang der Wettbewerber mit unzustellbaren Sendungen ist vor allem durch das marktbeherrschende Unternehmen geprägt. Wettbewerber orientieren sich am vom Marktbeherrscher erbrachten Qualitätsniveau, das von den Kunden als Standard vorausgesetzt wird.

Kunden mit hoher Sendungsmenge verlangen von ihrem Briefdienstleister, nicht zustellbare Sendungen gemäß ihren Wünschen zu behandeln – z. B. Rücksendung, aber auch Adresserfassung oder Einscannen der Sendungen mit elektronischer Übergabe.<sup>32</sup> Aufgrund der stärkeren Konkurrenz um Versender mit hohen Briefmengen können diese Kunden ihre Forderung durchsetzen. In der Praxis geben Wettbewerber unzustellbare Einzelsendungen von Privatkunden oder kleinen geschäftlichen Versendern ebenfalls zurück,<sup>33</sup> allein aufgrund der Tatsache, dass eine Unterteilung der unzustellbaren Sendungen in zwei Sendungsströme nach Kundengruppen im Betriebsablauf unsinnig erscheint.

Ursache für die Unzustellbarkeit einer Sendung ist in vielen Fällen eine Adressänderung des Empfängers. Wenn Empfänger beim Umzug für die Nachsendung nur die DPAG beauftragen und dabei ausschließen, dass andere Lizenznehmer Zugang zu ihrer neuen Adresse erhalten, so kann nur die DPAG die Informationen über die neue Adresse verwerten (siehe zur Problematik der Nachsendungen Kapitel 6). Den Wettbewerbern verbleibt die Möglichkeit, die neue Adresse des Empfängers über andere Kanäle zu recherchieren (z. B. Telefonbucheinträge). Falls ein Wettbewerber eine Sendung nicht zustellen kann, besteht die Möglichkeit, dass andere Lizenznehmer mit besseren Adressinformationen (in der Regel die DPAG) dennoch den richtigen Empfänger ermitteln können.

Aus diesem Grund übergeben Wettbewerber in der Praxis oft unzustellbare Sendungen an die DPAG – gegen Zahlung der entsprechenden Porti.<sup>34</sup> Mit der Übergabe dieser Sendungen an einen Lizenznehmer mit umfangreicheren Adressinformationen ist den Interessen der Versender und Empfänger besser gedient als mit einer Rückgabe an den Absender.

Sofern auch die Deutsche Post AG eine Sendung nicht zustellen kann, versucht sie diese an den Versender zurückzugeben. Ist auch das nicht möglich, so behandelt sie unzustellbare Sendungen in ihrem Briefermittlungszentrum in Marburg.<sup>35</sup> Dort werden die Briefe geöffnet, um den Absender oder Empfänger ermitteln zu können. Sollte auch das erfolglos sein, werden die Briefe ein Jahr lang gelagert. Haben sich weder Absen-

---

<sup>32</sup> Sofern es sich um Werbesendungen handelt, haben Großversender weniger Interesse an der Rückgabe der physischen Sendung als vielmehr an der Information, dass eine Sendung nicht zustellbar war und sich folglich die Adresse des Kunden geändert haben muss.

<sup>33</sup> Unsere Einschätzung stützt sich auf mündliche Auskünfte von Mitarbeitern der Bundesnetzagentur sowie auf Aussagen des DVPT und des BdKEP.

<sup>34</sup> Diese Aussage wurde vom BdKEP im Rahmen eines Gesprächs mit der Autorin gemacht und von der DPAG bestätigt.

<sup>35</sup> Vgl. Posttip (o. J.).

der noch Empfänger im Verlauf dieses Jahres gemeldet, werden die Sendungen danach vernichtet.<sup>36</sup>

## Ergebnis

In der Praxis geben die Wettbewerber unzustellbare Sendungen an ihre Kunden zurück, ohne dazu verpflichtet zu sein. Auf Kundenwunsch bieten Lizenznehmer ihren Kunden z. T. andere Lösungen an, z. B. Einscannen und Versand der elektronischen Dokumente an den Absender. Insgesamt können wir für Kunden der Wettbewerber keine Benachteiligung feststellen. Vor diesem Hintergrund ist allenfalls zu fragen, inwieweit die bestehende Verpflichtung marktbeherrschender Unternehmen zur Rücksendung noch aufrechterhalten werden sollte.

## 4.2 Abwägung der Interessen von Kunden und Betreibern

Bei unzustellbaren Sendungen konnten wir in der Praxis keine Probleme für Kunden feststellen. Eine Verpflichtung aller Lizenznehmer zur Rücksendung unzustellbarer Sendungen ist daher nicht erforderlich. Dann sollte ebenfalls geprüft werden, ob die derzeitige Verpflichtung des marktbeherrschenden Unternehmens noch erforderlich ist. Im Folgenden diskutieren wir daher zwei mögliche Regulierungsmaßnahmen:

- a) Verpflichtung zur Rücksendung unzustellbarer Sendungen für marktbeherrschende Unternehmen entfällt und
- b) Anpassung der Ausnahmeregelung.

### a) Verpflichtung zur Rücksendung unzustellbarer Sendungen für Marktherrscher entfällt

Bei einem Wegfall der bisher bestehenden Verpflichtung wäre denkbar, dass die DPAG die Qualität bei der Behandlung unzustellbarer Briefe verringern könnte. Mögliche Qualitätsminderungen könnten bspw. längere Laufzeiten bei der Rücksendung oder geringere Ermittlungsquoten von Versendern sein. Dies ist insbesondere von Bedeutung für private sowie kleine geschäftliche Versender, die bei einer Qualitätsverschlechterung keine oder nur regional Ausweichmöglichkeiten auf andere Lizenznehmer hätten. Zudem ist die DPAG der einzige Lizenznehmer in Deutschland, der (nach derzeitigem Kenntnisstand) unzustellbare Briefsendungen nach Ablauf der Lagerfrist entsorgt. Um einem Missbrauch zulasten der Versender vorzubeugen halten wir die Verpflichtung des bzw. der marktbeherrschenden Unternehmen für erforderlich und angemessen.

---

<sup>36</sup> Nach Angaben der Deutsche Post AG ist es äußerst selten, dass Sendungen während der Lagerfrist noch von Empfängern oder Versendern zurück verlangt werden.

## b) Anpassung der Ausnahmeregelung

Von der Rücksendepflicht der DPAG ausgenommen sind inhaltsgleiche Massensendungen ab 50 Stück, also vor allem Werbesendungen. Das Interesse eines Versenders von inhaltsgleichen Massensendungen an der Rücksendung einer individuellen Sendung selbst ist in der Regel gering. Die Ausnahmeregelung der PDLV ist daher grundsätzlich gerechtfertigt. Im liberalisierten Briefmarkt ist aber eine Regelung, die sich offensichtlich an bestehenden Produktdefinitionen eines Anbieters orientiert (Infopost der DPAG) unnötig unflexibel. Eine betreiberunabhängige Regelung sollte vorsehen, dass Lizenznehmer mit ihren Kunden abweichende Regelungen zur Rücksendung vereinbaren können.

### Ergebnis

Nach Aussagen von relevanten Branchenverbänden geben Wettbewerber unzustellbare Sendungen an den Absender zurück, ohne dazu verpflichtet zu sein. Kunden von anderen Lizenznehmern als der DPAG werden daher nicht schlechter gestellt.

## 4.3 Empfehlungen

Die bestehende Verpflichtung des oder der marktbeherrschenden Anbieter(s) zur Rücksendung unzustellbarer Briefe sollte bestehen bleiben. Eine Ausweitung der Verpflichtung auf alle Lizenznehmer erscheint angesichts der in der Praxis bereits umgesetzten Rückgabe an die Versender nicht erforderlich.

Die gegenwärtige Ausnahmeregelung der PDLV - unzustellbare inhaltsgleiche Sendungen mit einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück müssen dem Versender nicht zurückgegeben werden - ist grundsätzlich gerechtfertigt. Allerdings ist das Kriterium sehr eng an das Produktangebot der DPAG angelehnt (Infopost) und erscheint daher unangemessen für einen liberalisierten Briefmarkt. Anstelle einer Ausnahmeregelung für Infopost auf Verordnungsebene sollte jeder Anbieter die Möglichkeit haben, mit Versendern vom Regelfall abweichende Vereinbarungen über die Rücksendung von Massensendungen zu treffen.

## 5 Irrläufer/Fundbriefe

### 5.1 Kundeninteressen und mögliche Probleme

In diesem Abschnitt soll die Bedeutung von Irrläufern bzw. Fundbriefen aus Kundensicht erläutert werden. Anschließend wird untersucht, ob bei der gegenwärtigen Wettbewerbs- und Anreizsituation Probleme für Versender und Empfänger bestehen können.

Ein mögliches Problem besteht bei Fundbriefen und Irrläufern erstens darin, dass bisher keine gesetzliche Verpflichtung existiert, die die Übergabe von Sendungen an den verantwortlichen Anbieter regelt. Als Irrläufer oder Fundbriefe bezeichnen wir Sendungen, die irrtümlich ins Netz eines anderen Briefdienstleisters gelangt sind. Für die Entstehung von Irrläufern und Fundbriefen gibt es vier mögliche Erklärungen:

1. Ein Versender kann einen Brief in einen „falschen“ Briefkasten einwerfen, d.h. in einen Briefkasten eines anderen Anbieters als desjenigen, bei dem er die Briefmarke gekauft hatte. Das betrifft sowohl die DPAG als auch Wettbewerber, die Briefkästen aufgestellt haben.
2. Falsch zugestellte Sendungen können vom (falschen) Empfänger an ein Postunternehmen zurückgegeben werden, das die Sendung gar nicht zugestellt hatte (Beispiel: Ein Wettbewerber stellt eine Sendung falsch zu; der falsche Empfänger gibt sie an die DPAG „zurück“).
3. Es gibt Empfänger, die sich vor unerwünschter Werbepost schützen wollen und daher (richtig zugestellte) adressierte Werbesendungen mit dem Vermerk „Annahme verweigert“ oder „Unbekannt verzogen“ in einen Briefkasten einwerfen. In vielen Fällen handelt es sich um einen Briefkasten der DPAG, auch wenn diese die Sendung gar nicht zugestellt hatte.
4. Beim Austausch von Sendungen zwischen Lizenznehmern im Rahmen einer Zustellkooperation können irrtümlicherweise Briefe an den Zustellpartner übergeben werden, die nicht für diesen bestimmt waren.

Bisher ist von dem Problem der Irrläufer überwiegend die (marktbeherrschende) DPAG betroffen, indem sie von Wettbewerbern zugestellte Briefe erhält. Pro Monat sortiert die DPAG etwa 100.000 Irrläufer aus ihrem Betriebsablauf aus.<sup>37</sup> Auch Wettbewerber fin-

---

<sup>37</sup> Quelle: Mitarbeiter der DPAG im Gespräch mit der Autorin.

den in ihren Transportsystemen zunehmend Sendungen, die eigentlich für die DPAG oder andere Briefdienstleister bestimmt sind.<sup>38</sup>

Wie auch bei unzustellbaren Sendungen ist anzunehmen, dass Kunden von Briefdienstleistern erwarten, dass irrgelaufene Sendungen entweder an sie zurückgesendet oder korrekt zugestellt werden. Auf die Erwartung der Kunden haben die Lizenznehmer, inklusive der DPAG, reagiert, indem sie auf Anregung der Bundesnetzagentur ein Verfahren zum Umgang mit Irrläufern, die die DPAG in ihrem Betriebsablauf feststellt, entwickelt haben. Das Verfahren gilt nicht für Fundbriefe in den Transportnetzen der Wettbewerber. Handelt es sich um Sendungen von regional tätigen Wettbewerbern, leitet die DPAG die Sendungen zu dem Briefzentrum weiter, das dem Stammsitz des zuständigen Wettbewerbers am nächsten ist.<sup>39</sup> Bei bundesweit tätigen Wettbewerbern werden die Sendungen in dem Briefzentrum zur Abholung bereitgehalten, in dem die Sendungen gefunden wurden. Wettbewerber haben in einem Zeitraum von zwölf Wochen die Möglichkeit, ihre Sendungen während der Öffnungszeiten der Briefzentren abzuholen. Während der zwölfwöchigen Lagerzeit erfolgt keine Information der Wettbewerber durch die DPAG, sondern die Wettbewerber müssen selbst nachfragen, ob Sendungen für sie vorliegen. Falls Wettbewerber die Frist versäumen und die Briefe nicht abholen, werden diese nach Ablauf der zwölfwöchigen Frist ohne weitere Rücksprache (mit Wettbewerbern oder Versendern) von der DPAG entsorgt.<sup>40</sup> Da keine Prüfung des Inhalts stattfindet, ist es denkbar, dass auch Sendungen mit materiell wertvollem Inhalt darunter sind. Allerdings hat die Bundesnetzagentur der DPAG untersagt, die Briefe selbst an die Versender zurückzusenden – und dafür ein entsprechendes Entgelt zu erheben.<sup>41</sup>

Zur praktischen Umsetzung dieser Vereinbarung liegen der Autorin widersprüchliche Aussagen vor. Nach Aussage des Branchenverbands BdKEP und eines Wettbewerbers scheint der Austausch von Irrläufern gut zu funktionieren. Von Kundenseite (DVPT) ist jedoch zu hören, dass die Abholung der Sendungen nicht von allen Lizenznehmern in gleicher Weise betrieben wird. Die Deutsche Post AG schätzte im Gespräch mit der Autorin, dass etwa die Hälfte der Sendungen nicht abgeholt und daher entsorgt wird. Bei monatlich ca. 100.000 Irrläufern bzw. Fundbriefen beträgt die Anzahl der entsorgten Sendungen jährlich etwa 600.000. Bisher hängt es vom Engagement der Wettbewerber ab, ob die bei der DPAG aufgetauchten Fundbriefe und Irrläufer noch zugestellt oder an den Versender zurückgegeben werden. Problematisch aus Sicht der Kunden ist insbesondere die Entsorgung der nicht abgeholtten Sendungen.

---

<sup>38</sup> Diese Einschätzung stützt sich auf mündliche Aussagen des BdKEP sowie eines führenden deutschen Wettbewerbers.

<sup>39</sup> Vgl. Deutsche Post AG (2002): Behandlung von adressierten Briefsendungen, die durch andere Zustelldienste verteilt wurden und in den Betriebsablauf der Deutschen Post gelangt sind.

<sup>40</sup> Vgl. ebenda.

<sup>41</sup> Vgl. ebenda.

Es ist unklar, wie Wettbewerber sich verhalten, wenn sie Sendungen anderer Wettbewerber (oder der DPAG) in ihrem Betriebsablauf feststellen. Zwar treten diese Fälle seltener auf als Irrläufer im System der DPAG, doch kann nicht von Einzelfällen gesprochen werden.<sup>42</sup> Zur Behandlung dieser Irrläufer gibt es bisher keine förmliche Vereinbarung zwischen Wettbewerbern. Nach Aussagen des Bundesverbandes der Kurier-Express-Post-Dienste e. V. (BdKEP) tauschen Wettbewerber Fundbriefe unbürokratisch aus. Maßgeblicher Grund für dieses Vorgehen sei, dass Lizenznehmer sich im wettbewerblichen Umfeld einen Imageschaden wegen nicht weitergeleiteter Briefe nicht erlauben können. Ob sich aber alle etwa 800 aktiven Lizenznehmer auf dem deutschen Briefmarkt so verhalten, ist nicht gesichert.

Geben Empfänger unerwünschte Werbepost mit dem Vermerk „Annahme verweigert“ zurück, ist es aus ihrer Sicht als problematisch einzuschätzen, wenn Versender nichts von ihrem Wunsch erfahren. Zudem könnten Versender dadurch Kosten für die Produktion von Mailings sowie Porto sparen.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die DPAG die Kosten für die Lagerung und Entsorgung für eine erhebliche Anzahl von Fundbriefen trägt, deren Umsätze nicht die DPAG selbst, sondern ihre Wettbewerber vereinnahmt haben.

## **Ergebnis**

Die Entsorgung von Irrläufern stellt für Kunden eine deutliche Einschränkung ihrer Rechte sowie ihrer Möglichkeit zur Wiedererlangung dieser Sendungen dar. Empfänger erhalten weiterhin unerwünschte adressierte Werbesendungen, während Versender den Wunsch der Empfänger nicht kennen. Bei der DPAG wiederum fallen Kosten an, die sie nicht zu verantworten hat. Problematisch ist zudem die Unsicherheit über den Umgang mit Irrläufern in den Betriebsabläufen der Wettbewerber.

## **5.2 Abwägung der Interessen von Kunden und Betreibern**

Bei einem möglichen Regulierungseingriff in Deutschland bestehen grundsätzlich zwei Optionen. Erstens könnte die bisherige freiwillige Lösung in angepasster Form bestehen bleiben. Zweitens könnten alle Lizenznehmer am Markt zu einem bestimmten Umgang mit Fundbriefen und Irrläufern verpflichtet werden. Damit ergeben sich als mögliche Regulierungsmaßnahmen:

- a) Verlängerung der Lagerfrist;
- b) Kennzeichnungspflicht für alle Lizenznehmer;
- c) Pflicht zur Lagerung und zur Abholung der Irrläufer für alle Lizenznehmer.

---

<sup>42</sup> Unsere Einschätzung beruht auf mündlichen Aussagen des BdKEP sowie eines Wettbewerbers.

### **a) Verlängerung der Lagerfrist**

Sofern die Freiwilligkeit der bestehenden Vereinbarung unverändert bleiben soll, käme als einzige Möglichkeit eine Verlängerung der Lagerfrist bei der DPAG in Frage – zum Beispiel auf sechs Monate oder ein Jahr. Damit hätten Lizenznehmer, die es im Zeitraum von zwölf Wochen nicht schaffen, die Sendungen abzuholen, länger die Möglichkeit, dies zu tun.

Eine solche Maßnahme wäre nur dann sinnvoll, wenn die Nicht-Abholung von Irrläufern durch eine kurze Lagerfrist bedingt wäre, oder wenn Lizenznehmer weite Anfahrtswege in Kauf nehmen müssten, die nicht im Rahmen des Tagesgeschäfts erledigt werden können. Das Zeitfenster für die Wettbewerber, ihre Sendungen abzuholen, erscheint jedoch mit zwölf Wochen ausreichend. Angesichts der Lagerung der Irrläufer/Fundbriefe an dem Briefzentrum, das dem Unternehmenssitz des Wettbewerbers am nächsten liegt, kann auch nicht von unzumutbaren Anfahrtswegen gesprochen werden. Die zwölfwöchige Frist erscheint daher angemessen.

Nach Meinung der Autorin sind die derzeit bestehenden Probleme aus Kundensicht nicht auf eine zu kurze Lagerfrist oder andere technische Details der Branchenlösung zurückzuführen. Vielmehr erscheint die asymmetrische Verteilung von Rechten und Pflichten unter den Lizenznehmern als größeres Problem. Eine Verbesserung der Situation der Kunden ist unseres Erachtens nach nur durch einen Wechsel von einer freiwilligen zu einer verpflichtenden Lösung zu erreichen. Im Folgenden wird der Umfang der Verpflichtung diskutiert.

### **b) Kennzeichnungspflicht**

Eine Kennzeichnungspflicht für alle Briefsendungen hätte das Ziel, den Austausch zwischen den Lizenznehmern zu vereinfachen. Die Kennzeichnung sollte so gestaltet sein, dass der verantwortliche Betreiber leicht und eindeutig identifiziert werden kann. Dies könnte z. B. mittels Aufdruck des Firmennamens und -logos geschehen.

Würden alle Sendungen vom befördernden Dienstleister gekennzeichnet, könnten Empfänger, die eine falsch zugestellte Sendung erhalten, den verantwortlichen Dienstleister sofort identifizieren. Wenn auch dadurch die Anzahl der Irrläufer vermutlich nicht verringert werden kann (da der Großteil der Wettbewerber keine Filialen oder Briefkästen unterhält), ist die Identifikationsmöglichkeit insbesondere für Empfänger, die sich beschweren wollen, von Bedeutung. Sie können den verantwortlichen Dienstleister leicht erkennen.

Auf der Seite der Dienstleister fielen zusätzliche Kosten nur für diejenigen Betreiber an, die bisher ihre Sendungen überhaupt nicht gekennzeichnet haben. In diesem Fall müsste der Betreiber entsprechende Stempel oder Druckvorrichtungen erwerben. Zusätzliche laufende Kosten fielen durch den zusätzlichen Arbeitsschritt der Kennzeichnung jeder Sendung an. In der Praxis bedruckt der Großteil der Wettbewerber am Markt

von ihnen beförderte Sendungen mit einem Firmenstempel. Für Wettbewerber, die ihre Sendungen bereits kennzeichnen, wären allenfalls einmalige graphische Anpassungen des Aufdrucks erforderlich, falls der bisherige Stempel keine leichte und eindeutige Identifizierung ermöglicht.

Durch eine Kennzeichnungspflicht entstünden den Dienstleistern jedoch nicht nur Kosten, sondern auch Vorteile in zwei Punkten. Erstens können Wettbewerber, die ihre Sendungen mit einer Kennzeichnung versehen, Irrläufer in einem vereinfachten Verfahren (gegen Vorlage des Firmenausweises) anstatt gegen Quittung bei der DPAG abholen.<sup>43</sup> Zweitens würde eine Kennzeichnung einen vereinfachten Austausch von Irrläufern zwischen den Wettbewerbern ermöglichen. Im Gespräch mit WIK unterstützten viele Befragten (DPAG, BdKEP, DVPT und vzbv) den Vorschlag einer Kennzeichnungspflicht. Insgesamt ist die Kennzeichnungspflicht eindeutig als vorteilhaft für Kunden und Lizenznehmer zu beurteilen. Wir empfehlen daher ihre Einführung.

Es ist zu diskutieren, wie die Kennzeichnung erfolgen sollte, wenn mehr als ein Dienstleister die Briefbeförderung übernimmt (z. B. bei Konsolidierung oder Zustellnetzwerken). Es ist möglich, dass sogar drei oder vier verschiedene Lizenznehmer die Briefbeförderung übernehmen. Würde eine Sendung die Aufdrucke mehrerer Lizenznehmer tragen, trüge dies nicht zur Klarheit bei Lizenznehmern und Empfängern bei. Im Fall eines Irrläufers wäre nicht klar, an wen ein Lizenznehmer den Brief zurückgeben soll. Wenn sich ein Empfänger beschweren möchte, wäre ebenfalls nicht eindeutig, an wen er sich richten muss. Daher sollte die Kennzeichnung immer nur durch denjenigen Dienstleister erfolgen, der einen direkten Vertrag mit dem Versender abgeschlossen hat. Alle weiteren Betreiber, die diesen Brief befördern oder zustellen, dürfen ihn nicht kennzeichnen.<sup>44</sup>

Abschließend ist zu beurteilen, ob eine Kennzeichnungspflicht bereits als ausreichend erachtet wird, um die Probleme aus Kundensicht zu beheben. Die Kennzeichnung von Briefen verhindert zwar, dass Sendungen an den falschen Lizenznehmer oder gar nicht weitergegeben werden. Jedoch ist damit noch immer nicht die tatsächliche Abholung der Fundbriefe und Irrläufer durch den zuständigen Lizenznehmer gesichert. Im Folgenden wird daher auch die Pflicht für alle Lizenznehmer diskutiert, Fundbriefe und Irrläufer zu lagern und eigene Sendungen von anderen Lizenznehmern abzuholen.

### **c) Pflicht zur Lagerung und zur Abholung der Irrläufer**

Als dritte mögliche Regulierungsmaßnahme diskutieren wir, alle Lizenznehmer dazu zu verpflichten, ihre Irrläufer von anderen Lizenznehmern (sowohl DPAG als auch Wett-

---

<sup>43</sup> Vgl. Deutsche Post AG (2002).

<sup>44</sup> Im Fall einer Beschwerde des Empfängers müsste sich der Empfänger dann an den kennzeichnenden Betreiber wenden. Der kennzeichnende Betreiber sollte dann die Beschwerde annehmen und weiter bearbeiten. Sofern ein anderer Lizenznehmer für die Beschwerde verantwortlich ist, obläge es dem kennzeichnenden Betreiber, Forderungen an den jeweils verantwortlichen Lizenznehmer zu stellen.

bewerber) innerhalb von zwei Wochen selbst abzuholen. Analog zur bisherigen Vereinbarung zwischen DPAG und den Wettbewerbern sollte ein bundesweit tätiger Finder die Irrläufer bzw. Fundbriefe in der Sortiereinrichtung zur Abholung bereithalten, das dem Hauptsitz des abholenden Lizenznehmers am nächsten liegt.

Alternativ können die Lizenznehmer vereinbaren, dass sie Irrläufer/Fundbriefe gesammelt als Paket an den zuständigen Lizenznehmer senden – z. B. wenn Finder und abholender Lizenznehmer nicht in der gleichen Region tätig sind oder ein Lizenznehmer die Sendungen aus anderen Gründen nicht selbst abholen will. Zur Kostenübernahme kann der Finder das Paket unfrei versenden. Hat ein Lizenznehmer seine Sendungen nicht beim Finder innerhalb der vorgegebenen zwei Wochen abgeholt, muss der Finder die Sendungen gesammelt (je nach Menge als Paket oder Fracht) unfrei an den zuständigen Lizenznehmer versenden.

Zusätzliche Kosten fielen nur für diejenigen Lizenznehmer an, die ihre Irrläufer bisher nicht oder nicht regelmäßig abgeholt haben. Bei Abholung der Irrläufer von der DPAG fielen (entsprechend der Vereinbarung zur Behandlung von Fundbriefen) Kosten durch Fahrten zum nächstgelegenen Briefzentrum an. Da der bisherige Modus des Austauschs von Irrläufern zwischen Wettbewerbern nicht bekannt ist, ist unklar, welche zusätzlichen Kosten beim Austausch zwischen Lizenznehmern anfielen.

Darüber hinaus fielen bei den Wettbewerbern Kosten der weiteren Behandlung der abgeholtten Irrläufer und Fundbriefe an: je nach Art der Sendung Kosten für die Entsorgung (z. B. bei inhaltsgleichen Werbesendungen), Kosten für die Recherche der richtigen Adresse oder für die Rückgabe an den Versender. Bei der DPAG würden ein Teil der Lagerkosten der nicht abgeholtten Irrläufer sowie die Entsorgungskosten entfallen. Damit müsste jeder Lizenznehmer selbst die Kosten für die weitere Behandlung der Irrläufer und Fundbriefe tragen und könnte zudem die Sendungen so behandeln, wie seine Kunden dies wünschen (z. B. Rücksendung oder alternative Lösungen wie Einschannen). Die bisherige freiwillige Vereinbarung zwischen mit den Wettbewerbern hat offensichtlich nicht zu einer Lösung des Problems im Sinne der Kunden geführt. Angesichts dessen halten wir die entstehenden Kosten bei den Wettbewerbern für tragbar.

Auf Versender und Empfänger gäbe es drei Auswirkungen: Erstens gingen mehr unzustellbare Sendungen an den Versender zurück bzw. können nach einer Adressrecherche u. U. richtig zugestellt werden. Zweitens würden mehr von versehentlich zum anderen Anbieter gelangte Sendungen zugestellt. Drittens ginge mehr unerwünschte Werbestpost an den Versender zurück. Damit würden Versender und Empfänger deutlich besser gestellt, wenn alle Lizenznehmer zur Abholung von Irrläufern und Fundbriefen verpflichtet wären. Insgesamt empfehlen wir die Einführung einer Pflicht zur Lagerung und Abholung von Irrläufern und Fundbriefen für alle Lizenznehmer.

### 5.3 Empfehlungen

Im Interesse sowohl der Nutzer von Briefdiensten als auch der Lizenznehmer sollten alle Briefsendungen so gekennzeichnet werden, dass der verantwortliche Dienstleister leicht und eindeutig erkennbar ist. In Fällen, in denen mehrere Lizenznehmer nacheinander einen Brief befördern oder zustellen, sollte ausschließlich derjenige Lizenznehmer den Brief kennzeichnen, der den Vertrag mit dem Versender abgeschlossen hat.

Alle Lizenznehmer sollten darüber hinaus verpflichtet werden, von ihnen gekennzeichnete Sendungen, die irrtümlich in die Beförderungskette eines anderen Lizenznehmers gelangt sind, innerhalb von zwei Wochen abzuholen. Ist der findende Lizenznehmer bundesweit tätig, sollte er verpflichtet werden, die Sendungen in der Sortiereinrichtung zur Abholung bereitzuhalten, die dem Hauptsitz des kennzeichnenden Lizenznehmers am nächsten liegt. Alternativ können die Lizenznehmer vereinbaren, die Sendungen gesammelt an den kennzeichnenden Lizenznehmer unfrei zu versenden. Hat ein Lizenznehmer innerhalb von zwei Wochen die Sendungen nicht abgeholt, sollte der Finder verpflichtet werden, die Sendungen gesammelt an den kennzeichnenden Lizenznehmer unfrei zu versenden. Die Verpflichtung zur Kennzeichnung und Abholung der Irrläufer bzw. Fundbriefe sollte in der PDLV geregelt werden.

## 6 Nachsendung

### 6.1 Kundeninteressen und mögliche Probleme

In diesem Abschnitt soll zunächst die Bedeutung der Nachsendung aus Kundensicht erläutert werden. Anschließend wird untersucht, ob durch die aktuelle Wettbewerbs- und Anreizsituation Probleme für Versender und Empfänger bestehen.

Ein marktbeherrschender Anbieter von Postdienstleistungen ist nach § 7 (1) PDLV dazu verpflichtet, Briefsendungen auf Antrag des Empfängers bis zu sechs Monate lang nachzusenden. Weiterhin ist ein marktbeherrschender Anbieter nach § 29 (2) PostG verpflichtet, anderen Lizenznehmern den Zugang zu Informationen über Adressänderungen zu gewähren. Dieser Zugang unterliegt datenschutzrechtlichen Auflagen, die in § 7 (1) PDSV festgelegt sind. Danach darf ein Lizenznehmer im Fall einer Adressänderung die Daten nur dann an einen anderen Lizenznehmer weitergeben, wenn der Empfänger der Weitergabe nicht widersprochen hat.

Der typische Fall von Nachsendeanträgen ist der Umzug eines Haushaltes. Die Umziehenden beantragen in der Regel bei der DPAG, an sie adressierte Sendungen an ihre neue Adresse weiter zu leiten. Dabei ergeben sich im liberalisierten Briefmarkt folgende Probleme: Erstens beauftragen Empfänger traditionell nur die DPAG mit der Nachsendung. Zweitens haben Wettbewerber der DPAG bisher nur dann Zugang zu den Nachsendeadressen der Empfänger, wenn diese der Weitergabe ihrer Adresse zugestimmt haben. Drittens nutzt nur ein sehr kleiner Teil der Wettbewerber die Zugangsmöglichkeit.<sup>45</sup>

Die Unzufriedenheit der Wettbewerber mit der Adressabfrage bei der DPAG hat zwei Gründe:<sup>46</sup> Erstens ist nach Einführung von kostenpflichtigen Nachsendeanträgen die Anzahl der Nachsendungen bei der DPAG – und damit auch die Zahl der in der Datenbank für die Wettbewerber verfügbaren Adressen – gesunken. Zweitens scheint der Suchalgorithmus der Datenbank empfindlich auf falsche Schreibweisen von Adressen zu reagieren, sodass Wettbewerber - falls eine Sendung nicht völlig korrekt adressiert ist - mehrfach dieselbe Adresse abfragen müssen. Es kommt daher vor, dass Wettbewerber die Adressabfrage nach mehreren Fehlversuchen abbrechen, ohne die neue Adresse recherchiert zu haben. Dies hat zur Folge, dass von Wettbewerbern beförderte Sendungen einen verzögerten Empfänger möglicherweise nicht erreichen, obwohl dieser einen Nachsendeantrag gestellt hat und Wettbewerber die Adresse bei der DPAG recherchieren.

---

<sup>45</sup> Im Jahr 2005 hatten 230 von 1237 Lizenznehmern einen Zugang zum Adressabfragesystem der DPAG. In dieser Zahl sind auch Lizenznehmer enthalten, die noch nicht am Markt aktiv sind. Vgl. BNetzA (2006), S. 46.

<sup>46</sup> Unsere Einschätzung stützt sich auf Aussagen von Branchen- und Kundenverbänden (BdKEP und DVPT).

Wir nehmen jedoch an, dass Empfänger, die einen Nachsendeantrag stellen, alle ihre Sendungen an ihrer neuen Adresse erhalten wollen, unabhängig davon, welcher Briefdienstleister sie zustellt. Insbesondere können Empfänger nicht wissen, welchen Anbieter ein Versender nutzt, der ihnen z. B. eine Rechnung schickt.

Einige Wettbewerber bieten Empfängern eigene Nachsendeaufträge an, die unabhängig vom der Beauftragung der DPAG sind und die der Empfänger separat stellen muss. Diese Nachsendedienste sind zumeist kostenlos für den Kunden. Der Grund für diesen Service ist vor allem darin zu sehen, dass Lizenznehmer sich eine teure Adressrecherche ersparen können, wenn sie Empfänger dazu bewegen können, sowohl bei der DPAG als auch bei ihnen die Nachsendung zu beauftragen.

### **Ergebnis**

Es erscheint aus Kundensicht eindeutig, dass Empfänger im Fall einer Anschriftänderung auch Sendungen von Wettbewerbern an ihre neue Adresse erhalten möchten. Müssten Empfänger Nachsende- und Lageraufträge bei allen in ihrer Region tätigen Postdienstleistern stellen, würde dies einen erheblichen und unzumutbaren Mehraufwand bedeuten. Kunden sind nicht über alle in ihrer Region aktiven Postunternehmen informiert (und können es mit vertretbarem Aufwand nicht sein). Mit der gegenwärtigen Verfahrensweise der Adressabfrage für Nachsendeaufträge ist für Kunden nicht gewährleistet, dass alle ihre Sendungen nachgesendet werden.

## **6.2 Abwägung der Interessen von Kunden und Betreibern**

Die Diskussion über mögliche regulatorische Maßnahmen findet auf zwei Ebenen statt: erstens wird die Frage behandelt, welche Lizenznehmer (alle oder nur der marktbeherrschende Anbieter) zum Angebot von Nachsendediensten verpflichtet sein sollten. Zweitens wird die Frage der Ausgestaltung des Zugangs zu einer Adressdatenbank untersucht – also nur das „Wie“, nicht aber das „Ob“ ein Zugang geschaffen wird.

Im Folgenden wird zuerst untersucht, ob die derzeitige Verpflichtung des marktbeherrschenden Unternehmens zum Angebot von Nachsendediensten auf alle Lizenznehmer ausgeweitet werden sollte (Option a) oder sogar ganz entfallen könnte (Option b).

### **a) Verpflichtung aller Lizenznehmer zum Angebot von Nachsendung**

Eine Verpflichtung aller Lizenznehmer zum Angebot des Dienstes wäre nur dann sinnvoll, wenn erstens Empfänger den Dienst der Wettbewerber tatsächlich nutzen würden (und nicht nur den der DPAG) und zweitens wenn es im Interesse der Empfänger läge, dass sie separate Nachsendeaufträge bei u. U. einer Vielzahl von Lizenznehmer stellen.

Fakt ist, dass Empfänger in aller Regel nur die DPAG mit der Nachsendung beauftragen. Empfänger möchten, dass mit einem einzigen Nachsendeauftrag alle ihre Briefe nachgesendet werden. Die Beauftragung vieler Lizenznehmer mit Nachsendung an

eine neue Adresse ist aus ihrer Sicht unzumutbar. Aus Kundensicht ist eine Verpflichtung aller Lizenznehmer nicht erforderlich, da ihnen dadurch kein Vorteil entsteht. Vielmehr ist für Empfänger die Frage des Zugangs der Wettbewerber zu den (bei der DPAG oder einer anderen Stelle gestellten) Nachsendeaufträgen von Bedeutung.

#### **b) Verpflichtung des Marktbeherrschers zum Angebot von Nachsendung entfällt**

Angesichts einer verzichtbaren Verpflichtung aller Lizenznehmer zum Angebot von Nachsendung ist zu fragen, ob die Verpflichtung marktbeherrschender Unternehmen ebenfalls fallengelassen werden könnte. Dafür sprechen auf den ersten Blick zwei Gründe. Zum ersten ist der Nachsendeauftrag bei der DPAG für Kunden kostenpflichtig. Die DPAG macht also Umsatz (und vermutlich Gewinn) mit dieser Leistung und würde sie daher auch beim Wegfall der PDLV-Verpflichtung wahrscheinlich nicht einstellen. Zweitens erspart sie sich mit einer erfolgreichen Nachsendung Kosten für die Rücksendung an den Versender. Die Nachsendung liegt daher auch im betrieblichen Interesse.

Gegen eine Aufhebung der Verpflichtung spricht aber, dass für Empfänger keine hinreichende Sicherheit darüber besteht, ob die DPAG auch ohne Verpflichtung die Nachsendung weiterhin anbieten würde. Empfänger, deren Adresse sich ändert, sind auf die Nachsendedienste der DPAG angewiesen. Nachsendedienste der Wettbewerber können kein Äquivalent sein, da die große Mehrheit der Sendungsmenge von der DPAG zugestellt wird und die DPAG auch keinen Zugang zu den Adressinformationen der Wettbewerber hat. Empfänger, die im Falle eines Umzugs sichergehen wollen, dass an sie adressierte Briefe weiterhin zugestellt werden, müssen daher die DPAG mit der Nachsendung beauftragen. Zum Schutz der Empfänger erscheint uns daher die Verpflichtung des Marktbeherrschers zur Nachsendung erforderlich zu sein.

#### **Organisation des Zugangs zu Nachsendeadressen**

Die gegenwärtige Ausgestaltung des Zugangs zu Nachsendeadressen hat für Versender und Empfänger sowie Wettbewerber problematische Wirkungen (wie in Abschnitt 6.1 beschrieben). Zur Lösung der Probleme bieten sich zwei mögliche regulatorische Maßnahmen an, die mit dem bestehenden rechtlichen Status Quo verglichen werden sollen:<sup>47</sup>

1. Alle Lizenznehmer tauschen gegenseitig Informationen über Nachsendeaufträge aus.
2. Branchenlösung: Gemeinschaftsunternehmen aller Lizenznehmer.

---

<sup>47</sup> Eine denkbare dritte Alternative wäre die Verwaltung der Adressdatenbank durch die Bundesnetzagentur. Bei dieser Lösung müsste ein gänzlich neues System der Adressabfrage entwickelt werden, da nicht davon auszugehen ist, dass die DPAG ihr System zur Verfügung stellt. Zudem sind behördlich verwaltete Systeme grundsätzlich als teurer und damit ineffizienter anzusehen als privatwirtschaftlich betriebene Systeme. Daher soll hier diese Alternative nicht weiter verfolgt werden.

### **Alternative 1: Gegenseitiger Austausch von Informationen über Nachsendeaufträge**

Die erste Alternative besteht darin, dass Empfänger frei wählen können, bei welchem Lizenznehmer sie ihren Nachsendeauftrag stellen, und die Lizenznehmer verpflichtet werden, allen anderen Lizenznehmern Zugang zu ihren Nachsendeadressen zu gewähren. Bei dieser Alternative könnte ein Empfänger der Weitergabe an andere Dienstleister weiterhin widersprechen. Daher wäre diese Möglichkeit für ihn keine Verbesserung im Vergleich zum Status Quo. Der einzige Vorteil dieser Alternative wäre für die Empfänger, dass sie den Auftrag demjenigen Lizenznehmer erteilen können, der das niedrigste bzw. kein Entgelt erhebt.

Den Lizenznehmern entstünden erhebliche Nachteile: der gegenseitige Austausch von Adressen ist als Verfahren erheblich komplizierter als die Abfrage bei einer zentralen Stelle. Theoretisch müssten alle über 700 aktiven Lizenznehmer miteinander verknüpft sein, um von allen anderen Anbietern sowohl Adressen abzufragen als auch an alle anderen zu liefern. Aufgrund der Datenschutzproblematik dürften Lizenznehmer nicht einfach die bei ihnen gestellten Nachsendeaufträge an andere Anbieter übermitteln. Die Lizenznehmer müssten für jede unzustellbare Sendung die Adresse (sofern ihnen kein Nachsendeauftrag vorliegt) bei allen anderen Lizenznehmern abfragen. Dieses System zöge sehr hohe Transaktionskosten für die Recherche einer Nachsendeadresse nach sich (siehe Tabelle 6).

Einerseits ist nicht davon auszugehen, dass tatsächlich jeder Lizenznehmer die Möglichkeit anbietet, bei ihm direkt Nachsendung zu beauftragen. Derzeit bieten nur wenige Briefdienstleister diesen Service. Andererseits könnten Lizenznehmer verstärkt um Nachsendeaufträge werben, da sie sich auf diese Weise die Kosten der Recherche ersparen.

Zusätzlich zu den hohen Transaktionskosten dieser Alternative kämen die Kosten für die Einrichtung des Systems bei den Lizenznehmern als dezentrale Adressverwalter hinzu. Die Anbieter bräuchten nicht nur Software für die Abfrage von Adressen (wie bisher auch), sondern zusätzlich für die Lieferung an andere Lizenznehmer. Dabei entstünden hohe Kosten, die vor allem kleine Briefdienstleister davon abhalten würden, einen Nachsendeservice selbst einzurichten. Zusammenfassend beurteilen wir diese Alternative als ungeeignet, da sie mit hohen Kosten, aber geringen Vorteilen für Empfänger verbunden ist.

### **Alternative 2: Verwaltung der Nachsendeadressen in einem Gemeinschaftsunternehmen aller Lizenznehmer**

Als zweite Alternative käme eine gemeinsame Datenbank in Frage. Die Datenbank könnte als Gemeinschaftsunternehmen der DPAG und der Wettbewerber ausgestaltet sein, z. B. als Joint Venture in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Eventuell wäre auch eine Genossenschaft eine mögliche Rechtsform. Das Gemeinschaftsunternehmen wäre die zentrale Stelle für Empfänger zur Erteilung von Nachsendeaufträgen. Die beteiligten Unternehmen hätten gleich-

berechtigten Zugriff auf die Adressdaten, sodass auch die DPAG denselben Bedingungen (Entgelte und Zugangskonditionen) unterläge wie die Wettbewerber. Ein Widerspruchsrecht für Empfänger ist in dieser Alternative nicht vorgesehen. Mit der Beauftragung des Gemeinschaftsunternehmens würden die Kunden automatisch der Weitergabe der Daten an alle Eigentümer zustimmen.

Die Erteilung von Nachsendeaufträgen durch Empfänger könnte konkret so aussehen, dass erstens die Nachsendung telefonisch oder online beim Gemeinschaftsunternehmen direkt beauftragt werden kann. Zweitens könnten die beteiligten Briefdienstleister in ihren Zugangspunkten Formulare auslegen, die dann an das Gemeinschaftsunternehmen gesendet werden können.

Es entstünden zusätzliche Kosten bei allen Beteiligten durch die Unternehmensgründung. Sofern die DPAG ihr bisheriges System der Adressabfrage in das Gemeinschaftsunternehmen einbringt, ist eine Anpassung der Software an diese Bedingungen erforderlich, nicht aber eine völlige Neuentwicklung. Für das Gemeinschaftsunternehmen als Adressverwalter erwarten wir daher höhere Kosten als im Status quo, die aber unter denen eines gegenseitigen Austauschs von Adressen liegen (siehe Tabelle 6).

Da in diesem System die Weitergabe einer Adresse an andere Dienstleister nicht mehr vom Empfänger untersagt werden kann, müssten Wettbewerber nicht mehr aufwändig mehrere Quellen für die Recherche nutzen. Ihre laufenden Kosten der Recherche sänken daher. Zudem würde der Anteil an unzustellbaren Sendungen aufgrund eines verzögerten Empfängers sinken, was ebenfalls eine Kostenersparnis für die Wettbewerber zur Folge hätte. Insgesamt erwarten wir für die Lizenznehmer moderat höhere Kosten als beim Status quo.

Wie sich die Entgelte für Empfänger entwickeln würden ist unklar. Möglicherweise könnte der Preis für die Nachsendung sogar steigen, voraussichtlich jedoch nicht sinken, da die Kosten für Lizenznehmer und das Gemeinschaftsunternehmen als Adressverwalter höher sind als im Status quo. Allerdings können sich Empfänger die Beauftragung mehrerer Lizenznehmer sparen bzw. haben sie weniger Aufwand und Unannehmlichkeiten aufgrund von nicht zugestellten Sendungen der Wettbewerber, sodass insgesamt ihre Kosten voraussichtlich ebenso hoch wären wie im Status quo.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass diese Alternative als deutlich vorteilhafter zu bewerten ist als der Status quo und der gegenseitige Austausch von Adressen. Zwar sind die Kosten für den Adressverwalter und die Lizenznehmer höher als im Status quo, doch ist nur mit dieser Lösung gewährleistet, dass alle Sendungen an die neue Adresse eines Empfängers zugestellt werden. Unklar ist jedoch, ob die DPAG und ihre Wettbewerber zu dieser Form der Zusammenarbeit bereit sind bzw. wie sie zur Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens bewegt werden können.

Tabelle 6      Ausgestaltung der Verwaltung von Nachsendeadressen: Vor- und Nachteile

	Status quo	Gegenseitiger Austausch	Gemeinschaftsunternehmen
Widerspruch gegen Weitergabe der Daten möglich?	Ja	Ja	Nein
Kosten des Adressverwalters	→	↑	↗
Kosten der Lizenznehmer	→	↗	↗
Kosten der Empfänger	→	↗	→

Quelle: Eigene Darstellung.

### 6.3 Empfehlungen

Zum Schutz der Empfänger sollte weiterhin die Verpflichtung zur Nachsendung für marktbeherrschende Unternehmen bestehen bleiben.

Es ist offensichtlich, dass ein Empfänger, der einen Nachsendeauftrag erteilt, die Nachsendung für alle an ihn adressierten Sendungen wünscht – nicht nur für solche Briefsendungen, die von der DPAG zugestellt werden. Es ist kaum vorstellbar und erscheint nicht zumutbar, dass Empfänger in Zukunft alle in ihrer Region tätigen Briefdienstleister separat informieren. Daher sollte der Zugang zu Nachsendeadressen in einem Gemeinschaftsunternehmen der DPAG und der Wettbewerber erfolgen. Nur so kann sichergestellt werden, dass alle Lizenznehmer am Markt gleichberechtigten Zugang zu den Adressdaten der Empfänger erhalten und alle Sendungen – unabhängig vom Briefdienstleister – an die neue Adresse nachgesendet werden.

## 7 Lagerung

### 7.1 Kundeninteressen und mögliche Probleme

Ein marktbeherrschender Anbieter von Postdienstleistungen ist dazu verpflichtet, Briefsendungen auf Antrag des Empfängers bis zu vier Wochen lang zu lagern (§ 7 (2) PDLV). Nachnahmesendungen müssen nicht gelagert werden. Für Wettbewerber besteht keine Verpflichtung zur Lagerung.

Hat der Empfänger (bei der DPAG) Lagerung beantragt, werden nur die Sendungen, die von der DPAG befördert werden, auch tatsächlich gelagert. Da ohnehin unadressierte Sendungen, Gratiszeitungen und Werbeprospekte während des Lagerzeitraums an die Hausadresse zugestellt werden, ist der Briefkasten des Empfängers bald überfüllt. Dann besteht die Gefahr, dass adressierte Sendungen verloren gehen können oder möglicherweise entwendet werden. Dies ist von besonderer Relevanz, wenn es sich um Waren- oder Büchersendungen oder um schriftliche Mitteilungen mit sensiblem Inhalt handelt (wie z. B. Kontoauszüge, Kreditkartenabrechnungen).

Problematisch ist dabei, dass dem Empfänger nicht bekannt ist, welchen Briefdienstleister die Versender nutzen. Wir nehmen an, dass Empfänger die Lagerung aller Briefsendungen wünschen, unabhängig davon, welcher Anbieter sie zustellt. Ein Empfänger müsste beim gegenwärtigen Stand der Dinge jeden in seiner Region tätigen Anbieter separat mit der Lagerung beauftragen, um die Lagerung aller Sendungen sicherzustellen. Dies stellt für Empfänger einen unzumutbaren Mehraufwand dar.

### 7.2 Abwägung der Interessen von Kunden und Betreibern

Ähnlich wie bei der Nachsendung unterscheiden wir auch bei der Lagerung mögliche Maßnahmen auf zwei Ebenen. Auf der ersten Ebene wird die Frage behandelt, ob eine Verpflichtung zum Angebot von Lagerung erforderlich ist und welche Lizenznehmer (Alle? Nur Marktbeherrscher?) verpflichtet werden sollten. Auf der zweiten Ebene wird diskutiert, ob der Marktbeherrscher verpflichtet werden sollte, den Wettbewerbern Zugang zu Lageraufträgen zu gewähren (wie es bisher bereits bei den Informationen über Adressänderungen besteht). Im Einzelnen werden folgende denkbare Regulierungsmaßnahmen diskutiert:

- a. Verpflichtung aller Lizenznehmer zum Angebot von Lagerung;
- b. Verpflichtung des marktbeherrschenden Unternehmens zum Angebot von Lagerung entfällt;
- c. Verpflichtung des marktbeherrschenden Unternehmens, Zugang zu Lageradressen zu gewähren.

**a) Verpflichtung aller Lizenznehmer zum Angebot von Lagerung**

Analog zur Nachsendung wäre eine Verpflichtung aller Lizenznehmer nur dann sinnvoll, wenn es im Interesse der Empfänger läge, dass sie separate Lageraufträge bei u. U. einer Vielzahl von Lizenznehmer stellen können. Die Möglichkeit zur Beauftragung vieler Lizenznehmer stellt aus Sicht der Empfänger keinen Vorteil dar, da damit erheblicher Mehraufwand und möglicherweise auch zusätzliche Kosten verbunden sind. Aus Kundensicht ist daher eine Verpflichtung aller Lizenznehmer nicht erforderlich. Vielmehr wünschen Kunden, dass ein einziger Lagerauftrag ausreichend ist, um die Lagerung aller ihrer Sendungen sicherzustellen. Von weitaus größerer Bedeutung ist für Empfänger daher die Frage des Zugangs der Wettbewerber zu den (bei der DPAG oder einer anderen Stelle gestellten) Lageraufträgen.

**b) Verpflichtung des marktbeherrschenden Unternehmens zum Angebot von Lagerung entfällt**

Weiterhin ist zu fragen, ob die Verpflichtung marktbeherrschender Unternehmen zum Angebot von Lagerdiensten ebenfalls fallengelassen werden könnte. Dafür sprechen auf den ersten Blick zwei Gründe. Ähnlich wie bei den Nachsendeaufträgen spricht dafür, dass die Lagerung bei der DPAG für Kunden kostenpflichtig ist. Die DPAG macht also Umsatz (und vermutlich Gewinn) mit dieser Leistung und es ist fraglich, ob sie diese bei Aufhebung der Verpflichtung in der PDLV ersatzlos striche. Zweitens erspart sie sich mit einer erfolgreichen Lagerung Kosten für die Zustellung. Wenn die DPAG als marktbeherrschendes Unternehmen Nachsendedienste also auch ohne Verpflichtung anbieten würde, wäre eine Aufhebung der Vorschrift im Sinne eines Bürokratieabbaus zu befürworten.

Als Gegenargument könnte allenfalls angeführt werden, dass Empfänger, die für einige Zeit abwesend sind, auf die Lagerdienste der DPAG angewiesen sind. Lagerdienste von Wettbewerber können – analog zu den Nachsendediensten der Wettbewerber – nicht als Ersatz für den Lagerservice der DPAG angesehen werden, da die DPAG den Hauptteil der Sendungsmenge zustellt und daher nur die DPAG diese Sendungen lagern könnte. Jedoch bestehen für Empfänger eine Vielzahl von alternativen Möglichkeiten, während des Urlaubs oder anderweitiger Abwesenheit ihre Post sicher zu erhalten. Zum einen nehmen Empfänger vielfach die Freundschaftsdienste von Familie, Freunden oder Nachbarn in Anspruch, die den Briefkasten leeren können. Zum anderen gibt es Hausmeisterdienste und Dienstleister für „Haussitting“, die gegen relativ geringes Entgelt nicht nur den Briefkasten leeren, sondern auch Pflanzen gießen, Tiere füttern und den Garten pflegen. Empfänger scheinen daher nicht auf die DPAG als alleinigen Dienstleister für die Lagerung ihrer Sendungen angewiesen zu sein. Eine Verpflichtung des marktbeherrschenden Unternehmens zum Angebot von Lagerdiensten halten wir daher für verzichtbar.

### c) **Verpflichtung des marktbeherrschenden Unternehmens, Zugang zu Lageradressen zu gewähren**

In den Gesprächen mit einem führenden Wettbewerber und dem BdKEP wurde nicht deutlich, wie hoch das Interesse der Wettbewerber an einem Zugang zu Lageraufträgen ist. Der grundlegende Tenor war, dass ein Zugang zu Lageraufträgen sinnvoll sein könnte. In der Praxis ist einerseits festzustellen, dass Wettbewerber z. T. eigene Lageraufträge für Empfänger anbieten, was ein grundsätzliches Interesse an einem Zugang vermuten lässt. Andererseits haben Wettbewerber bisher noch keinen Zugang zu den Lageraufträgen bei der DPAG verlangt, was auf eher geringes Interesse schließen lässt. Eine Befragung aller Lizenznehmer war im Rahmen der Studie nicht durchführbar.

Solange unklar ist, ob bei Wettbewerbern tatsächlich Nachfrage nach dem Zugang zu Lageradressen besteht, erscheint die Diskussion über die Organisation des Zugangs zu Lageraufträgen wenig zielführend und soll an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden.

## **7.3 Empfehlungen**

Die Einstellung des Lagerdienstes bei Wegfall der PDLV-Verpflichtung ist aus zwei Gründen wenig wahrscheinlich. Erstens spart die DPAG mit der Lagerung Zustellkosten und generiert zweitens Umsätze mit der Leistung. Für Empfänger bestehen eine Reihe von Alternativen, wie sie während ihrer Abwesenheit die Postzustellung bzw. Lagerung von Sendungen sicherstellen können (Nachbarn/Familie/Freunde oder Hausmeisterdienste). Die bestehende Verpflichtung marktbeherrschender Unternehmen zum Angebot von Lagerdiensten sollte daher entfallen.

## 8 Postlagerung

Bisher ist nur der bzw. die marktbeherrschende Anbieter von Postdiensten zur Bereitstellung des Dienstes Postlagerung verpflichtet. Unter Postlagerung verstehen wir hier die Bereithaltung zur Abholung von Sendungen, die „postlagernd“ oder auch „poste restante“ adressiert sind. Der Versender schickt den Brief nicht an eine Zustelladresse, sondern adressiert ihn mit dem Namen des Empfängers, dem Hinweis „postlagernd“, der Postleitzahl sowie der Stadt. Der Brief wird dann in der Hauptpostfiliale der Zielstadt für den Empfänger zur Abholung bereitgehalten. In großen Städten gibt es mehrere Ausgabestellen für postlagernde Sendungen. In diesen Fällen muss der Versender den Standort der gewünschten Postfiliale in der Adresse angeben.<sup>48</sup> Holt der Empfänger den Brief nicht ab, wird er bei nationalen Sendungen nach 14 Werktagen an den Absender zurückgeschickt, bei internationalen Sendungen nach einem Monat.

Die Nutzung dieses Dienstes hat in Zeiten elektronischer Kommunikationsmittel stark abgenommen.<sup>49</sup> Allenfalls Reisende, Handelsvertreter oder Privatpersonen, die den Erhalt bestimmter Sendungen verschleiern möchten, empfangen nach Aussagen der DPAG noch postlagernd Briefe. Als Äquivalent dazu könnte allenfalls ein Postfachdienst angesehen werden, wie er von Wettbewerbern der DPAG in Deutschland vereinzelt angeboten wird.<sup>50</sup> Für den Empfang von Sendungen muss zuvor ein Postfach an einer fixen Adresse eingerichtet werden. Für Empfänger mit wechselnden Aufenthaltsorten, die Postlagerung in erster Linie nutzen, sind Postfachdienste daher nicht geeignet.

Angesichts der überaus geringen Bedeutung von postlagernd adressierten Sendungen in der heutigen Zeit steht eine Ausweitung der Verpflichtung in der PDLV auf alle Lizenznehmer am Markt außer Frage. Vielmehr ist zu hinterfragen, ob die bestehende Verpflichtung des marktbeherrschenden Unternehmens in der PDLV noch zeitgemäß ist. Angesichts von alternativen Möglichkeiten für Reisende, Mitteilungen und Dokumente zu erhalten (z. B. Fax, E-Mail), die in Deutschland flächendeckend zugänglich sind, sowie der geringen tatsächlichen Nutzung erscheint uns die Verpflichtung zum Angebot des Dienstes Postlagerung aus Kundensicht als nicht erforderlich und damit als verzichtbar.

### Ergebnis

Aus Kundensicht sind im liberalisierten Briefmarkt für den Dienst Postlagerung Probleme weder aktuell vorhanden noch für die nahe Zukunft abzusehen. Die bestehende Verpflichtung des marktbeherrschenden Unternehmens zur Erbringung des Dienstes Postlagerung sollte aufgehoben werden.

---

<sup>48</sup> Die ausgehenden Filialen sind über die Online-Postleitzahlsuche der DPAG zu finden oder können an der Kundenhotline erfragt werden.

<sup>49</sup> Unsere Einschätzung stützt sich auf mündliche Aussagen der DPAG.

<sup>50</sup> Empfänger können sich ihre Sendungen an ein Postfach, das von diesem Anbieter betrieben wird, schicken lassen. Beispielsweise vermietet „Mail Boxes Etc.“ Postfächer.

## 9 Schlussfolgerungen

Im ehemals monopolistischen Briefmarkt war die angemessene Berücksichtigung von Kundeninteressen aufgrund mangelnden Wettbewerbs nicht gesichert. Die Aufgabe des Kundenschutzes in dieser Marktsituation war eindeutig. Im seit 2008 vollständig für den Wettbewerb geöffneten Briefmarkt ist eine Vielzahl von Wettbewerbern aktiv. Zumindest theoretisch bestehen daher Alternativen für Kunden, faktisch ist der Wettbewerb insgesamt noch nicht stark ausgeprägt und in den Marktsegmenten sehr unterschiedlich.

Kundenschutzregelungen sind in Deutschland vor allem in der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) zu finden. Ziel der Studie ist, zu überprüfen, ob die Vorschriften der PDLV im geöffneten Briefmarkt noch zeitgemäß sind. Sie diskutiert außerdem, ob sich im Mehrbetreiberumfeld zusätzliche Probleme für Postnutzer ergeben können, die gesetzlicher Regelungen bedürfen. Eine Überprüfung der Vorgaben zum Universaldienst, der als flächendeckende Grundversorgung per se ein Instrument des Kundenschutzes ist, ist nicht Thema der Studie.

Im wettbewerblichen Briefmarkt können sich Risiken für Kunden (verstanden als Versender und Empfänger) aus mehreren Gründen ergeben: Erstens kann ein in bestimmten Marktsegmenten unzureichend entwickelter Wettbewerber Probleme für Kunden verursachen. Zweitens können sich Risiken für Kunden ergeben, wenn verschiedene Briefdienstleister bei bestimmten Leistungen kooperieren müssen (z. B. bei Nachsendeaufträgen). Drittens kann die Zweiseitigkeit der Leistung (Dienstleister befördern eine Sendung vom Versender zum Empfänger) im Postmarkt für Empfänger ein Problem darstellen. Weil Empfänger kein direktes Vertragsverhältnis mit dem Anbieter haben, sind sie grundsätzlich in einer schwächeren Position.

Mit Blick auf eine mögliche Neufassung der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) kommt dieser Beitrag zu folgenden Empfehlungen:

- Alle Lizenznehmer sollten verpflichtet werden, einfache und kostengünstige Beschwerdeverfahren einzurichten. Marktbeherrschende Unternehmen sollten zur Veröffentlichung von Beschwerdestatistiken verpflichtet werden.
- Eine Verpflichtung aller Lizenznehmer zur Rücksendung unzustellbarer Briefe ist nicht erforderlich. Anstelle einer produktbezogenen Ausnahmeregelung für Direktwerbung sollten Anbieter die Möglichkeit haben, mit Versendern individuelle Vereinbarungen über die Rücksendung von Massensendungen zu treffen.
- Alle Briefdienstleister sollten verpflichtet werden, von ihnen beförderte Briefe zu kennzeichnen. Sie sollten verpflichtet werden, ihre Irrläufer von anderen Lizenznehmern innerhalb von zwei Wochen abzuholen oder sich zusenden zu lassen.
- Die Nachsendeadressen sollten in einem Gemeinschaftsunternehmen der DPAG und der Wettbewerber verwaltet werden.

- Die Verpflichtung marktbeherrschender Unternehmen zum Angebot von Lagerdiensten erscheint verzichtbar.
- Die Verpflichtung des marktbeherrschenden Unternehmens zur Erbringung des Dienstes „Postlagerung“ erscheint verzichtbar.

## Literaturverzeichnis

Arrête du 3 mai 2006 (Frankreich).

Arrête du 7 mai 2007 (Frankreich).

Badura (2003): PostG-Kommentar, 2. Auflage.

BNetzA (2005): Tätigkeitsbericht 2004/2005, Bonn, Dezember 2005.

BNetzA (2006): Zehnte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen.

BNetzA (2007): Tätigkeitsbericht 2006/2007, Dezember 2007.

BNetzA (2007a): Arbeitsbedingungen im lizenzierten Bereich – Ergebnis der Auskunftsanordnung gemäß § 45 PostG vom 22. Juni 2007, Bonn.

Decret du 5 janvier 2007 (Frankreich).

Deutsche Post AG (2002): Behandlung von adressierten Briefsendungen, die durch andere Zustelldienste verteilt wurden und in den Betriebsablauf der Deutschen Post gelangt sind.

Deutsche Post AG (2008): Reklamationsmanagement der Deutschen Post, Unternehmenspräsentation im Juni 2008, Bonn (nicht veröffentlicht).

Ecorys (2008): Main developments in the postal sector (2006-2008), Final report, Rotterdam.

Heimann (2006): Beck'scher Telekommunikationsgesetz-Kommentar, 3. Auflage.

Knieps, G. (2008): Wettbewerbsökonomie: Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik. Berlin.

Loi no. 2005-516 (Frankreich).

Meffert, H.; Bruhn, M. (2003): Dienstleistungsmarketing: Grundlagen – Konzepte – Methoden, 4. Auflage, Wiesbaden.

New Zealand Postal Services Act.

New Zealand Postal Services (Information Disclosure) Regulations 1998.

Postwet (o. J.): Regels inzake de volledige liberalisering van de postmarkt en de garantie van de universele postdienstverlening (Postwet 20..), Vergaderjaar 2006-2007.

Postwet (1998).

Postcomm (2005): Licence granted to Speedmail International Limited on 30 December 2005.

Postcomm (2006): Amended Licence granted to Royal Mail Group Plc on 23 March 2001 and amended on 1 April 2003, 2 November 2005 and 25 May 2006.

Postcomm (2008): The Postal Services (Consumer Complaints Handling Standards) Regulations 2008, No. 2355.

Posttip (o. J.): [www.posttip.de/rubrik/19923/Briefdetektive.html](http://www.posttip.de/rubrik/19923/Briefdetektive.html) [2.6.2008].

PTS (2008): Service and competition 2008, [www.pts.se](http://www.pts.se).

Stauss, B.; Seidel, W. (2002): Beschwerdemangement: Kundenbeziehungen erfolgreich managen durch Customer Care, 3. Auflage, München.

Stern (2004): PostG-Kommentar, 2. Auflage.

Tillståndsvillkor till berörda tillståndshavare: Beslut från 27 juni 2007, 07-9024/32.

Tillståndsvillkor till Posten AB: Beslut från 29 juni 2007, 07-7396/32.



Als "Diskussionsbeiträge" des Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste sind zuletzt erschienen:

- Nr. 242: Christin-Isabel Gries:  
Die Entwicklung der Nachfrage nach breitbandigem Internet-Zugang, April 2003
- Nr. 243: Wolfgang Briglauer:  
Generisches Referenzmodell für die Analyse relevanter Kommunikationsmärkte – Wettbewerbsökonomische Grundfragen, Mai 2003
- Nr. 244: Peter Stamm, Martin Wörter:  
Mobile Portale – Merkmale, Marktstruktur und Unternehmensstrategien, Juli 2003
- Nr. 245: Franz Büllingen, Annette Hillebrand:  
Sicherstellung der Überwachbarkeit der Telekommunikation: Ein Vergleich der Regelungen in den G7-Staaten, Juli 2003
- Nr. 246: Franz Büllingen, Annette Hillebrand:  
Gesundheitliche und ökologische Aspekte mobiler Telekommunikation – Wissenschaftlicher Diskurs, Regulierung und öffentliche Debatte, Juli 2003
- Nr. 247: Anette Metzler, Cornelia Stappen unter Mitarbeit von Dieter Elixmann:  
Aktuelle Marktstruktur der Anbieter von TK-Diensten im Festnetz sowie Faktoren für den Erfolg von Geschäftsmodellen, September 2003
- Nr. 248: Dieter Elixmann, Ulrike Schimmel with contributions of Anette Metzler:  
"Next Generation Networks" and Challenges for Future Regulatory Policy, November 2003
- Nr. 249: Martin O. Wengler, Ralf G. Schäfer:  
Substitutionsbeziehungen zwischen Festnetz und Mobilfunk: Empirische Evidenz für Deutschland und ein Survey internationaler Studien, Dezember 2003
- Nr. 250: Ralf G. Schäfer:  
Das Verhalten der Nachfrager im deutschen Telekommunikationsmarkt unter wettbewerblichen Aspekten, Dezember 2003
- Nr. 251: Dieter Elixmann, Anette Metzler, Ralf G. Schäfer:  
Kapitalmarktinduzierte Veränderungen von Unternehmensstrategien und Marktstrukturen im TK-Markt, März 2004
- Nr. 252: Franz Büllingen, Christin-Isabel Gries, Peter Stamm:  
Der Markt für Public Wireless LAN in Deutschland, Mai 2004
- Nr. 253: Dieter Elixmann, Annette Hillebrand, Ralf G. Schäfer, Martin O. Wengler:  
Zusammenwachsen von Telefonie und Internet – Marktentwicklungen und Herausforderungen der Implementierung von ENUM, Juni 2004
- Nr. 254: Andreas Hense, Daniel Schäffner:  
Regulatorische Aufgaben im Energiebereich – ein europäischer Vergleich, Juni 2004
- Nr. 255: Andreas Hense:  
Qualitätsregulierung und wettbewerbspolitische Implikationen auf Postmärkten, September 2004
- Nr. 256: Peter Stamm:  
Hybridnetze im Mobilfunk – technische Konzepte, Pilotprojekte und regulatorische Fragestellungen, Oktober 2004
- Nr. 257: Christin-Isabel Gries:  
Entwicklung der DSL-Märkte im internationalen Vergleich, Oktober 2004
- Nr. 258: Franz Büllingen, Annette Hillebrand, Diana Rätz:  
Alternative Streitbeilegung in der aktuellen EMVU-Debatte, November 2004
- Nr. 259: Daniel Schäffner:  
Regulierungsökonomische Aspekte des informatorischen Unbundling im Energiebereich, Dezember 2004
- Nr. 260: Sonja Schölermann:  
Das Produktangebot von Universaldienstleistern und deren Vergleichbarkeit, Dezember 2004

- Nr. 261: Franz Büllingen, Aurélie Gillet, Christin-Isabel Gries, Annette Hillebrand, Peter Stamm:  
Stand und Perspektiven der Vorratsdatenspeicherung im internationalen Vergleich, Februar 2005
- Nr. 262: Oliver Franz, Marcus Stronzik:  
Benchmarking-Ansätze zum Vergleich der Effizienz von Energieunternehmen, Februar 2005
- Nr. 263: Andreas Hense:  
Gasmarktregulierung in Europa: Ansätze, Erfahrungen und mögliche Implikationen für das deutsche Regulierungsmodell, März 2005
- Nr. 264: Franz Büllingen, Diana Rätz:  
VoIP – Marktentwicklungen und regulatorische Herausforderungen, Mai 2005
- Nr. 265: Ralf G. Schäfer, Andrej Schöbel:  
Stand der Backbone-Infrastruktur in Deutschland – Eine Markt- und Wettbewerbsanalyse, Juli 2005
- Nr. 266: Annette Hillebrand, Alexander Kohlstedt, Sonia Strube Martins:  
Selbstregulierung bei Standardisierungsprozessen am Beispiel von Mobile Number Portability, Juli 2005
- Nr. 267: Oliver Franz, Daniel Schöffner, Bastian Trage:  
Grundformen der Entgeltregulierung: Vor- und Nachteile von Price-Cap, Revenue-Cap und hybriden Ansätzen, August 2005
- Nr. 268: Andreas Hense, Marcus Stronzik:  
Produktivitätsentwicklung der deutschen Strom- und Gasnetzbetreiber – Untersuchungsmethodik und empirische Ergebnisse, September 2005
- Nr. 269: Ingo Vogelsang:  
Resale und konsistente Entgeltregulierung, Oktober 2005
- Nr. 270: Nicole Angenendt, Daniel Schöffner:  
Regulierungsökonomische Aspekte des Unbundling bei Versorgungsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung von Pacht- und Dienstleistungsmodellen, November 2005
- Nr. 271: Sonja Schölermann:  
Vertikale Integration bei Postnetzbetreibern – Geschäftsstrategien und Wettbewerbsrisiken, Dezember 2005
- Nr. 272: Franz Büllingen, Annette Hillebrand, Peter Stamm:  
Transaktionskosten der Nutzung des Internet durch Missbrauch (Spamming) und Regulierungsmöglichkeiten, Januar 2006
- Nr. 273: Gernot Müller, Daniel Schöffner, Marcus Stronzik, Matthias Wissner:  
Indikatoren zur Messung von Qualität und Zuverlässigkeit in Strom- und Gasversorgungsnetzen, April 2006
- Nr. 274: J. Scott Marcus:  
Interconnection in an NGN Environment, Mai 2006
- Nr. 275: Ralf G. Schäfer, Andrej Schöbel:  
Incumbents und ihre Preisstrategien im Telefondienst – ein internationaler Vergleich, Juni 2006
- Nr. 276: Alex Kalevi Dieke, Sonja Schölermann:  
Wettbewerbspolitische Bedeutung des Postleitzahlensystems, Juni 2006
- Nr. 277: Marcus Stronzik, Oliver Franz:  
Berechnungen zum generellen X-Faktor für deutsche Strom- und Gasnetze: Produktivitäts- und Inputpreisdifferential, Juli 2006
- Nr. 278: Alexander Kohlstedt:  
Neuere Theoriebeiträge zur Netzökonomie: Zweiseitige Märkte und On-net/Off-net-Tariffdifferenzierung, August 2006
- Nr. 279: Gernot Müller:  
Zur Ökonomie von Trassenpreissystemen, August 2006
- Nr. 280: Franz Büllingen, Peter Stamm in Kooperation mit Prof. Dr.-Ing. Peter Vary, Helge E. Lüders und Marc Werner (RWTH Aachen):  
Potenziale alternativer Techniken zur bedarfsgerechten Versorgung mit Breitbandzugängen, September 2006

- Nr. 281: Michael Brinkmann, Dragan Ilic:  
Technische und ökonomische Aspekte des VDSL-Ausbaus, Glasfaser als Alternative auf der (vor-) letzten Meile, Oktober 2006
- Nr. 282: Franz Büllingen:  
Mobile Enterprise-Solutions — Stand und Perspektiven mobiler Kommunikationslösungen in kleinen und mittleren Unternehmen, November 2006
- Nr. 283: Franz Büllingen, Peter Stamm:  
Triple Play im Mobilfunk: Mobiles Fernsehen über konvergente Hybridnetze, Dezember 2006
- Nr. 284: Mark Oelmann, Sonja Schölermann:  
Die Anwendbarkeit von Vergleichsmarktanalysen bei Regulierungsentscheidungen im Postsektor, Dezember 2006
- Nr. 285: Iris Böschen:  
VoIP im Privatkundenmarkt – Marktstrukturen und Geschäftsmodelle, Dezember 2006
- Nr. 286: Franz Büllingen, Christin-Isabel Gries, Peter Stamm:  
Stand und Perspektiven der Telekommunikationsnutzung in den Breitbandkabelnetzen, Januar 2007
- Nr. 287: Konrad Zoz:  
Modellgestützte Evaluierung von Geschäftsmodellen alternativer Teilnehmernetzbetreiber in Deutschland, Januar 2007
- Nr. 288: Wolfgang Kiesewetter:  
Marktanalyse und Abhilfemaßnahmen nach dem EU-Regulierungsrahmen im Ländervergleich, Februar 2007
- Nr. 289: Dieter Elixmann, Ralf G. Schäfer, Andrej Schöbel:  
Internationaler Vergleich der Sektorperformance in der Telekommunikation und ihrer Bestimmungsgründe, Februar 2007
- Nr. 290: Ulrich Stumpf:  
Regulatory Approach to Fixed-Mobile Substitution, Bundling and Integration, März 2007
- Nr. 291: Mark Oelmann:  
Regulatorische Marktzutrittsbedingungen und ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb: Erfahrungen aus ausgewählten Briefmärkten Europas, März 2007
- Nr. 292: Patrick Anell, Dieter Elixmann:  
"Triple Play"-Angebote von Festnetzbetreibern: Implikationen für Unternehmensstrategien, Wettbewerb(s)politik und Regulierung, März 2007
- Nr. 293: Daniel Schäffner:  
Bestimmung des Ausgangsniveaus der Kosten und des kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatzes für eine Anreizregulierung des Energiesektors, April 2007
- Nr. 294: Alex Kalevi Dieke, Sonja Schölermann:  
Ex-ante-Preisregulierung nach vollständiger Marktöffnung der Briefmärkte, April 2007
- Nr. 295: Alex Kalevi Dieke, Martin Zauner:  
Arbeitsbedingungen im Briefmarkt, Mai 2007
- Nr. 296: Antonia Niederprüm:  
Geschäftsstrategien von Postunternehmen in Europa, Juli 2007
- Nr. 297: Nicole Angenendt, Gernot Müller, Marcus Stronzik, Matthias Wissner:  
Stromerzeugung und Stromvertrieb – eine wettbewerbsökonomische Analyse, August 2007
- Nr. 298: Christian Growitsch, Matthias Wissner:  
Die Liberalisierung des Zähl- und Messwesens, September 2007
- Nr. 299: Stephan Jay:  
Bedeutung von Bitstrom in europäischen Breitbandvorleistungsmärkten, September 2007
- Nr. 300: Christian Growitsch, Gernot Müller, Margarethe Rammerstorfer, Prof. Dr. Christoph Weber (Lehrstuhl für Energiewirtschaft, Universität Duisburg-Essen):  
Determinanten der Preisentwicklung auf dem deutschen Minutenreservemarkt, Oktober 2007

- Nr. 301: Gernot Müller:  
Zur kostenbasierten Regulierung von Eisenbahninfrastrukturergeltem – Eine ökonomische Analyse von Kostenkonzepten und Kostentreibern, Dezember 2007
- Nr. 302: Patrick Anell, Stephan Jay, Thomas Plückebaum:  
Nachfrage nach Internetdiensten – Dienstarten, Verkehrseigenschaften und Quality of Service, Dezember 2007
- Nr. 303: Christian Growitsch, Margarethe Rammerstorfer:  
Zur wettbewerblichen Wirkung des Zweivertragsmodells im deutschen Gasmarkt, Februar 2008
- Nr. 304: Patrick Anell, Konrad Zoz:  
Die Auswirkungen der Festnetzmobilfunksubstitution auf die Kosten des leitungsvermittelten Festnetzes, Februar 2008
- Nr. 305: Marcus Stronzik, Margarethe Rammerstorfer, Anne Neumann:  
Wettbewerb im Markt für Erdgasspeicher, März 2008
- Nr. 306: Martin Zauner:  
Wettbewerbspolitische Beurteilung von Rabattsystemen im Postmarkt, März 2008
- Nr. 307: Franz Büllingen, Christin-Isabel Gries, Peter Stamm:  
Geschäftsmodelle und aktuelle Entwicklungen im Markt für Broadband Wireless Access-Dienste, März 2008
- Nr. 308: Christian Growitsch, Gernot Müller, Marcus Stronzik:  
Ownership Unbundling in der Gaswirtschaft – Theoretische Grundlagen und empirische Evidenz, Mai 2008
- Nr. 309: Matthias Wissner:  
Messung und Bewertung von Versorgungsqualität, Mai 2008
- Nr. 310: Patrick Anell, Stephan Jay, Thomas Plückebaum:  
Netzzugang im NGN-Core, August 2008
- Nr. 311: Martin Zauner, Alex Kalevi Dieke, Torsten Marner, Antonia Niederprüm:  
Ausschreibung von Post-Universaldiensten. Ausschreibungsgegenstände, Ausschreibungsverfahren und begleitender Regulierungsbedarf, September 2008
- Nr. 312: Patrick Anell, Dieter Elixmann:  
Die Zukunft der Festnetzbetreiber, Dezember 2008
- Nr. 313: Patrick Anell, Dieter Elixmann, Ralf Schäfer:  
Marktstruktur und Wettbewerb im deutschen Festnetz-Markt: Stand und Entwicklungstendenzen, Dezember 2008
- Nr. 314: Kenneth R. Carter, J. Scott Marcus, Christian Wernick:  
Network Neutrality: Implications for Europe, Dezember 2008
- Nr. 315: Stephan Jay, Thomas Plückebaum:  
Strategien zur Realisierung von Quality of Service in IP-Netzen, Dezember 2008
- Nr. 316: Juan Rendon, Thomas Plückebaum, Iris Bösch, Gabriele Kulenkampff:  
Relevant cost elements of VoIP networks, Dezember 2008
- Nr. 317: Nicole Angenendt, Christian Growitsch, Rabindra Nepa, Christine Müller:  
Effizienz und Stabilität des Stromgroßhandelsmarktes in Deutschland – Analyse und wirtschafts-politische Implikationen, Dezember 2008
- Nr. 318: Gernot Müller:  
Produktivitäts- und Effizienzmessung im Eisenbahninfrastruktursektor – Methodische Grundlagen und Schätzung des Produktivitätsfortschritts für den deutschen Markt, Januar 2009
- Nr. 319: Sonja Schölermann:  
Kundenschutz und Betreiberauflagen im liberalisierten Briefmarkt, März 2009



**ISSN 1865-8997**