

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Pascal Kober, Reinhard Houben,
Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/25434 –**

Ausbau von Packstationen im Bundesgebiet

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Paketbranche ist seit Jahren ein wachsendes Segment. Nach Angaben der Deutschen Post DHL ist die steigende Nachfrage Anlass für den geplanten bundesweiten Ausbau der Packstationen (https://www.focus.de/finanzen/boerse/paketbranche-deutsche-post-will-anzahl-der-dhl-packstationen-bis-2023-verdoppeln_id_12668716.html). Dem Unternehmen zufolge soll das Netz an Packstationen von derzeit etwa 6 000 auf mindestens 12 000 Packstationen bis Ende 2023 wachsen. Die unterschiedlich großen Packstationen befinden sich oft an zentralen Orten, sodass fast der Hälfte der Haushalte in Deutschland eine Packstation im Umkreis von 1 Kilometer Entfernung zur Verfügung steht.

Auch Mitbewerber arbeiten am Ausbau von Paketabholstationen, allerdings in einem wesentlich kleineren Maßstab. Unternehmen wie die DPDgroup sprechen sich für eine anbieterneutrale Lösung bei den Packstationen aus. Dem Forschungsprojekt „Dein Depot“ der Frankfurt University of Applied Sciences zufolge würden 60 Prozent der 2 000 Befragten ein solches anbieterneutrales Angebot wahrnehmen (https://www.frankfurt-university.de/fileadmin/standard/Hochschule/Fachbereich_1/FFin/Neue_Mobilitaet/Veroeffentlichungen/2020/Hofmann_et_al_2020_DeinDepot_Abschlussbericht_kurz.pdf). Die Studie zeige, so Logistik-Professor Dr. Kai-Oliver Schocke, dass in der Bevölkerung ein Interesse an einer übergeordneten Branchenlösung vorhanden sei.

Die Fragesteller sehen in einer solchen anbieterneutralen Branchenlösung ebenfalls erhebliches Potenzial als wichtige Infrastruktur für eine effizientere Paketzustellung auf der letzten Meile.

1. Wie viele Packstationen werden von den Kurier-, Express- und Postdiensten nach Kenntnis der Bundesregierung im Bundesgebiet betrieben (bitte sofern möglich nach Unternehmen differenzieren)?

Nach Angaben der Bundesnetzagentur wurden im Jahr 2019 insgesamt 6.154 Paketstationen im Bundesgebiet betrieben. Die Anzahl bezieht sich auf die Unternehmen Deutsche Post DHL, Amazon, DPD und drei kleinere Anbieter. Die Gesamtanzahl dürfte sich zwischenzeitlich erhöht haben, da alleine die Deutsche Post DHL nach eigenen Angaben zum Jahresende 2020 die Anzahl ihrer Packstationen auf etwa 6.500 erhöht hat.

2. Wie viele Pakete wurden nach Kenntnis der Bundesregierung seit 2010 insgesamt zugestellt (bitte nach Jahren und sofern möglich nach Unternehmen differenzieren)?

Nach Angaben der Bundesnetzagentur gab es von 2010 bis einschließlich 2019 folgende Paketsendungsmengen:

2010: 1,71 Mrd. Sendungen
2011: 1,85 Mrd. Sendungen
2012: 1,93 Mrd. Sendungen
2013: 2,04 Mrd. Sendungen
2014: 2,16 Mrd. Sendungen
2015: 2,33 Mrd. Sendungen
2016: 2,53 Mrd. Sendungen
2017: 2,66 Mrd. Sendungen
2018: 2,88 Mrd. Sendungen
2019: 3,06 Mrd. Sendungen

Die Daten liegen nur aggregiert und nicht differenziert nach Unternehmen vor. Die Sendungsmengen ab dem Jahr 2018 sind mit den Vorjahresdaten nicht unmittelbar vergleichbar, da den Zahlen der Vorjahre eine andere Markterhebungsmethode zugrunde liegt.

3. Wie viele Pakete wurden seit 2010 nach Kenntnis der Bundesregierung an Packstationen ausgeliefert (bitte nach Jahren und sofern möglich nach Unternehmen differenzieren)?
4. Wie entwickelte sich nach Kenntnis der Bundesregierung der Anteil der an Packstationen ausgelieferten Pakete gegenüber der Gesamtzahl der ausgelieferten Pakete seit 2010 (bitte nach Jahren und sofern möglich nach Unternehmen differenzieren)?

Die Fragen 3 und 4 werden gemeinsam beantwortet.

Der Bundesnetzagentur liegen dazu keine Daten vor.

5. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung der Anteil der Packstationen der Deutschen Post DHL an der Gesamtzahl der Packstationen?

Nach Angaben der Bundesnetzagentur lag im Jahr 2019 der Anteil der Deutschen Post DHL an der Gesamtzahl der Paketstationen bei 73 Prozent.

6. Wie hat sich dieser Anteil nach Kenntnis der Bundesregierung im Zeitraum von 2010 bis 2020 entwickelt?

Daten zu Paketstationen von allen Paketzustelldiensten werden von der Bundesnetzagentur erst seit dem Jahr 2019 systematisch erhoben. Daten zum Jahr 2020 wurden noch nicht abschließend ausgewertet.

7. Inwiefern sieht die Bundesregierung vor dem Hintergrund des geplanten Ausbaus der Packstationen durch die Deutschen Post DHL den Wettbewerb unter den Kurier-, Express- und Postdiensten weiterhin gewahrt?

Die Bundesregierung sieht bei einem Ausbau der Paketstationen durch die Deutsche Post DHL den Wettbewerb unter den Kurier-, Express- und Postdiensten nicht gefährdet. Alle Dienstleister überprüfen insbesondere vor dem Hintergrund stetig steigender Paketsendungsmengen laufend ihre Geschäftsstrategien und setzen ihre Geschäftsmodelle entsprechend um. Einige Dienstleister setzen auf flächendeckende Netze von Paketshops, andere kombinieren ihr Geschäftsmodell mit technischen Innovationen wie den Paketstationen, die sowohl anbieterbezogen als auch anbieterneutral angeboten werden. Paketstationen werden insbesondere angeboten, um dem Kundenbedürfnis nach mehr Flexibilität bei dem Empfang von Paketsendungen entsprechen zu können. Auch haben die Dienstleister ein Eigeninteresse an dem Ausbau von Paketstationen, da die Haustürzustellung einen großen Kostenfaktor im Business-to-Consumer (B2C)-Paketmarkt darstellt.

Die Bundesnetzagentur beobachtet den weiteren Ausbau der Paketstationen im Rahmen ihrer Markterhebung und informiert darüber in ihrem Tätigkeitsbericht. Ob aus einer etwaigen marktbeherrschenden Stellung eine Verpflichtung zur Zugangsgewährung zu Paketstationen des Marktbeherrschers erwachsen könnte, wäre zu prüfen, aber nicht ohne weiteres anzunehmen. Es bestehen unterschiedliche Möglichkeiten zur Abwicklung des Paketgeschäfts, Paketstationen können von jedem Paketdienstleister frei erworben und bereitgestellt werden, benötigte Flächen können von den Paketdienstleistern angemietet werden.

Die Bundesregierung steht der Möglichkeit von freiwilligen Kooperationen zwischen den Paketdienstleistern unter Wahrung kartellrechtlicher Vorgaben positiv gegenüber (siehe auch Antwort zu Frage 12).

8. Erhält die Deutsche Post DHL nach Kenntnis der Bundesregierung öffentliche Gelder für den Ausbau der Packstationen auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene?

Wenn ja, in welcher Höhe erfolgt diese Förderung?

9. Wie garantiert die Bundesregierung dabei die Wettbewerbsoffenheit?

Die Fragen 8 und 9 werden gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, dass die Deutsche Post DHL öffentliche Gelder für den Ausbau von Packstationen erhält. Das Unternehmen hat mitgeteilt, für diesen Zweck keine öffentlichen Gelder zu erhalten.

10. Wie hat sich die Zahl der Packstationen, die sich auf bundeseigenen Grundstücken oder in bundeseigenen Liegenschaften befinden, nach Kenntnis der Bundesregierung seit 2010 entwickelt (bitte sofern möglich nach Unternehmen differenzieren)?
11. Wie garantiert die Bundesregierung den gleichen Zugang für Anbieter von Kurier-, Express- und Postdiensten zu bundeseigenen Grundstücken und zu bundeseigenen Liegenschaften für Packstationen?

Die Fragen 10 und 11 werden gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung ist ohne erheblichen Rechercheaufwand nicht bekannt, ob oder wie viele Paketstationen sich auf bundeseigenen Grundstücken oder in bundeseigenen Liegenschaften befinden. Auch der Deutschen Post DHL und dem Bundesverband Paket und Expresslogistik e.V. als größtem Wettbewerberverband liegen dazu keine Auswertungen vor.

Ein Zugang zur Nutzung von Liegenschaften des Bundes hat selbstverständlich diskriminierungsfrei und nach vergaberechtlichen Regelungen zu erfolgen.

12. Inwiefern sieht die Bundesregierung aufgrund der fortschreitenden Ausbreitung von Packstationen einen Anpassungsbedarf bei den Vorgaben zur Paketzustellung in der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV)?

Welche Möglichkeiten bestehen aus Sicht der Bundesregierung, um im Rahmen einer Überarbeitung der Post-Universaldienstleistungsverordnung bzw. des Postgesetzes anbieterneutrale Lösungen für Packstationen zu fördern?

Inwiefern strebt die Bundesregierung die Förderung anbieterneutraler Lösungen für Packstationen im Rahmen der Überarbeitung des Postrechts an?

Die PUDLV wurde erlassen, bevor sich das Geschäftsmodell der Paketstationen etabliert hat. Deshalb berücksichtigt die Verordnung dieses Zustellmodell nicht explizit. Sie schließt eine Zustellung von Paketen an Paketstationen aber auch nicht aus (Abholung).

Im Zuge einer zukünftigen Überarbeitung der PUDLV wird zu prüfen sein, ob die Zustellung an Paketstationen in besonderer Weise in der Verordnung geregelt werden sollte. Universaldienstleistungen sind nach dem Postgesetz ein Mindestangebot an Postdienstleistungen, die flächendeckend in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis erbracht werden. Der Universaldienst umfasst nur solche Dienstleistungen, die allgemein als unabdingbar angesehen werden. Dabei ist festzuhalten, dass die Zustellung an die in der Anschrift genannten Wohn- oder Geschäftsadresse des Empfängers nach wie vor in den meisten Fällen den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer entsprechen dürfte.

Anbieterneutrale oder von mehreren Anbietern gemeinsam betriebene Paketstationen werden derzeit noch nicht flächendeckend angeboten. Sie bieten für Kundinnen und Kunden den Vorteil, dass sie nicht an die Inanspruchnahme nur eines bestimmten Anbieters gebunden sind. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat in seinen Eckpunkten für eine Novelle des Postgesetzes vom 1. August 2019 angeregt, freiwillige Kooperationen von Paketdienstleistern zu unterstützen. Gemeinsam genutzte Paketstationen könnten ein Anwendungsfall solcher Kooperationen sein.

13. Inwiefern sollten Packstationen aus Sicht der Bundesregierung im Rahmen einer Novellierung des Postrechts einer Regulierung unterworfen werden, wie es heute bei Briefkästen der Fall ist?

Die detaillierten Vorgaben in der PUDLV zur Bereitstellung von Briefkästen dienen und dienen dem Zweck, ein flächendeckendes Netz im Kontext zur zwischenzeitlich vollständig erfolgten Marktliberalisierung aufrechtzuerhalten. Der Befürchtung, dass im Rahmen der Marktliberalisierung die Briefkastendichte deutlich reduziert werden könnte, sollte durch weitgehende rechtliche Vorgaben Rechnung getragen werden.

Ähnliche Vorgaben für Paketstationen würden demgegenüber nicht der Aufrechterhaltung einer vorhandenen Infrastruktur dienen, sondern stattdessen den Auftrag zum Aufbau eines entsprechenden Netzes enthalten.

Die verschiedenen Arten von durch die Paketdienstleister betriebenen Zustellsystemen stellt ein Unterscheidungsmerkmal der Unternehmen im Wettbewerb dar. Im Rahmen der kartellrechtlichen Grenzen sind freiwillige Kooperationen unter den Marktteilnehmern zu begrüßen. Nach Auffassung der Bundesregierung ist ein nachfrageorientierter Ausbau von Paketstationen vorzugswürdig.

14. Inwieweit wäre es aus Sicht der Bundesregierung sinnvoll, regulatorisch darauf hinzuwirken, dass Briefkästen und Packstationen zukünftig falls möglich am gleichen Standort zur Verfügung stehen?

Bei einem solchen regulatorischen Ansatz wäre neben der Verfügbarkeit von entsprechenden Flächen auch der Zugangsaspekt zu klären, der vielfältige technische und organisatorische Fragen aufwirft. Paketstationen und Briefkästen unterscheiden sich zudem grundsätzlich in ihrer Bedeutung. Paketstationen sind komplementäre Lösungen für die Annahme und Ausgabe von Paketsendungen, die Annahme von Paketsendungen von Privatkunden erfolgt allerdings zum weit überwiegenden Anteil in den Filialen bzw. Paketshops der Paketdienstleister. Briefkästen dienen der Annahme frankierter Briefsendungen und haben diesbezüglich eine weit höhere Bedeutung für die Kunden als Paketstationen für die Annahme von Paketsendungen.

