

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des postgesetzlichen Schlichtungsverfahrens

Das postgesetzliche Schlichtungsverfahren wurde im Jahr 2021 mit der Einfügung des § 18a des Postgesetzes (PostG) auf eine neue Rechtsgrundlage gestellt. In diesem Zusammenhang wurde – abweichend vom Grundsatz der Freiwilligkeit der Schlichtung – für den Postbereich eine Teilnahmepflicht für Postdienstleister normiert. In Fällen, in denen Verbraucherinnen und Verbraucher die Schlichtungsstelle anrufen, sind diese gemäß § 18a Absatz 2 Satz 2 PostG verpflichtet, am Schlichtungsverfahren teilzunehmen.

Zudem wurde im Jahr 2021 eine Evaluierungsklausel in § 18a Absatz 9 PostG aufgenommen. Danach evaluiert die Bundesregierung die Regelung in § 18a Absatz 1 PostG bis zum 17. März 2023. Gemäß § 18a Absatz 9 Satz 2 PostG muss die Evaluierung eine Untersuchung einschließen, ob der in § 18a Absatz 1 Satz 2 PostG geregelte Kundenbegriff dem Ziel eines effektiven Verbraucherschutzes gerecht wird oder eine Ausweitung des Kundenbegriffs erfolgen sollte, insbesondere, ob der Bezug zu Sonderbedingungen in § 18a Absatz 1 Satz 2 PostG aufgegeben werden kann.

1 Das Schlichtungsverfahren

In Deutschland werden jährlich über 15 Milliarden Postsendungen befördert. Im Falle von Beschädigung, Verlust oder Entwendung entstehen in der Regel nur geringe Schäden, für deren Geltendmachung sich der Weg zu den Gerichten – insbesondere aufgrund des Prozessrisikos – häufig nicht lohnt (vgl. Bundestagsdrucksache 19/26583, Seite 14). Deshalb ist es wichtig, dass Kundinnen und Kunden die Möglichkeit der außergerichtlichen Streitschlichtung nach § 18a PostG haben, wenn keine Einigung mit dem Postdienstleister zustande kommt.

Die Schlichtung stellt eine Form der außergerichtlichen Streitbeilegung dar und schafft eine kostengünstige und zeiteffiziente Alternative zu Gerichtsverfahren. Ziel der Schlichtung ist eine für alle Parteien zufriedenstellende Beilegung des Streitfalls. Sie bietet den Parteien ein Forum, in dem alle für die Streitbeilegung erheblichen Belange wechselseitig dargelegt werden können. Dieser Prozess schafft Transparenz und begünstigt das Verständnis für die Belange der jeweils anderen Partei.

In § 18a PostG wird das Schlichtungsverfahren nur in Grundzügen auf formeller Gesetzesebene geregelt. Einzelheiten zum Verfahrensablauf finden sich in der auf Grundlage des § 18a Absatz 8 PostG erlassenen Post-Schlichtungsverordnung (PostSchliV) der Bundesnetzagentur vom 21. Juni 2022.

Die grundsätzlich freiwillige Schlichtung im Postbereich kann von Kundinnen und Kunden bei der Bundesnetzagentur beantragt werden, wenn Kundenrechte wegen Verlust, Entwendung oder Beschädigung von Postsendungen verletzt worden sind oder ein Recht aus der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) betroffen ist (§ 18a Absatz 1 PostG). Liegen diese sowie weitere Verfahrensvoraussetzungen vor, wird das Verfahren in Textform durchgeführt (§ 5 Absatz 1 Satz 1 PostSchliV). Eine mündliche Erörterung findet nur statt, wenn die Schlichtungsstelle

dies für erforderlich hält und beide Parteien zustimmen. Sofern die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Schlichtung vorliegen, informiert die Schlichtungsstelle den jeweiligen Postdienstleister über den Streitfall und fordert diesen zur Stellungnahme auf (§ 6 Absatz 1 PostSchliV). Wird eine gütliche Einigung zwischen den Parteien nicht gefunden, unterbreitet die Schlichtungsstelle einen eigenen Vorschlag. Die Parteien können den vorgeschlagenen Schlichterspruch jeweils annehmen oder ablehnen. Nehmen die Parteien den Vorschlag beidseitig an, ist dieser verbindlich. Die durchschnittliche Verfahrensdauer soll 90 Tage ab Eingang der vollständigen Beschwerdeunterlagen nicht überschreiten (§ 18a Absatz 3 Satz 2 PostG). Das Schlichtungsverfahren ist gebührenfrei. Kosten, wie z. B. Porto und andere Auslagen, sind von den Parteien selbst zu tragen. Auch während eines laufenden Schlichtungsverfahrens ist eine gütliche Einigung zwischen den Parteien jederzeit weiterhin möglich. Über die bei der Schlichtungsstelle Post eingegangenen Sachverhalte gibt der jährlich erscheinende Tätigkeitsbericht einen Überblick.¹

Die Schlichtungsstelle Post bei der Bundesnetzagentur ist eine behördliche Verbraucherschlichtungsstelle im Sinne des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (VSBG) und gehört damit zu den von der Europäischen Kommission anerkannten Streitbeilegungsstellen im Europäischen Wirtschaftsraum.

2 Postgesetz-Novelle 2021

Bereits seit Inkrafttreten der Postdienstleistungsverordnung im Jahr 2001 wird die Schlichtungsstelle Post bei den zuvor genannten Streitigkeiten zwischen Postdienstleistern und ihren Kundinnen und Kunden tätig. Mit der Vorgabe verbraucherschützender Regelungen zum Verfahren und zur Organisation der Schlichtungsstelle Post durch das VSBG erfuhr das Schlichtungsverfahren im Jahr 2016 weitere Konkretisierungen. Durch eine im Jahr 2021 beschlossene Anpassung des Postgesetzes wurden die Rechte von Verbraucherinnen und Verbrauchern und die Möglichkeit der außergerichtlichen Streitbeilegung im Postbereich noch einmal gestärkt. Nachdem das Schlichtungsverfahren bis dahin in der Postdienstleistungsverordnung geregelt war, erfuhr das Instrument durch die Einfügung des § 18a PostG eine Verankerung auf formell-gesetzlicher Ebene.

Zu einem effektiven Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher trägt seitdem bei, dass Postdienstleister verpflichtet sind, an den Verfahren vor der Schlichtungsstelle Post teilzunehmen, wenn Verbraucherinnen und Verbraucher einen Schlichtungsantrag stellen. Hintergrund dieser Neuregelung war der Umstand, dass sich Postdienstleister bis dahin – häufig pauschal und vorab durch AGB-Klauseln – einer Mitwirkung am Schlichtungsverfahren entzogen haben und damit den Verbraucherinnen und Verbrauchern regelmäßig die Möglichkeit des außergerichtlichen und kostengünstigen Verfahrens faktisch genommen war (vgl. Bundetsagsdrucksache 19/26583, Seite 14 f.).

Neben den beschriebenen Änderungen hat das postrechtliche Schlichtungsverfahren durch die Postgesetzanpassung im Jahr 2021 auch im Hinblick auf die Verfahrensordnung Neuerungen erfahren. Seitdem wird der genaue Ablauf des Verfahrens vor der Schlichtungsstelle Post in einer Rechtsverordnung geregelt. Mit der im Juli 2022 in Kraft getretenen Post-Schlichtungsverordnung wurde die bis dahin geltende Verfahrensordnung abgelöst. In der Post-Schlichtungsverordnung sind die Vorgaben des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes und des Postgesetzes zu Verbraucherschutz, Verfahren und Aufbau einer behördlichen Verbraucherschlichtungsstelle umgesetzt.

Unverändert blieb demgegenüber der bereits nach den §§ 1, 10 PDLV geltende Anwendungsbereich des Schlichtungsverfahrens. Auch nach § 18a Absatz 1 PostG sind weiterhin nur solche Kunden zur Anrufung der Schlichtungsstelle berechtigt, die Postdienstleistungen zu allgemein zugänglichen Konditionen in Anspruch nehmen, also ohne, dass mit dem Postdienstleister Sonderbedingungen vereinbart sind. Der gesetzliche Begriff des Kunden erfasst dabei sowohl Absender als auch Empfänger der zu den genannten Bedingungen versandten Postsendungen. Nicht antragsberechtigt sind Kunden, die Postdienstleistungen auf Grundlage konkret vereinbarter Sonderbedingungen in Anspruch nehmen.

3 Schlichtungsanträge und -verfahren im Zeitraum 2021 bis 2022

Grundlage dieser Evaluierung zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags nach § 18a Absatz 9 PostG bilden die Tätigkeitsberichte 2020, 2021 und 2022 der Schlichtungsstelle Post. Die Berichte decken den Berichtszeitraum vom 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2022 ab, lassen also Rückschlüsse auf die durch die Änderungen des Postgesetzes im Jahr 2021 zurückzuführenden Auswirkungen auf das postrechtliche Schlichtungsverfahren zu.

¹ Tätigkeitsbericht der Schlichtungsstelle Post abrufbar unter https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Taetigkeitsberichte/2023/SchlichtungPost2022.pdf;jsessionid=C9B292CC9D33C29E3F882E2D2221264?__blob=publicationFile&v=4

Während bereits in den Jahren vor 2021 die Anzahl an Schlichtungsanträgen stetig angestiegen ist, war im Jahr 2021 eine Verdoppelung der Antragszahlen im Vergleich zum Vorjahr (1.861) und damit die höchste Antragszahl (3.752 Anträge) seit Errichtung der Schlichtungsstelle Post zu verzeichnen. Im Einzelnen haben sich die Schlichtungsverfahren wie folgt entwickelt:

**Tabellarische Übersicht über die Entwicklung der Schlichtungsverfahren
in den Berichtszeiträumen 2020 bis 2022**

	Berichtszeitraum 2020	Berichtszeitraum 2021	Berichtszeitraum 2022
Schlichtungsvorgänge	1.861	3.752	3.180
Zulässige Anträge	1.747	2.235	1.406
Gütliche Einigungen	147	1.325	882
Keine Einigung nach Schlichtungsvorschlag	0	16	20
Antragsrücknahmen	150	492	358
Keine Mitwirkung des Postdienstleisters	660	402	146

Im Ergebnis lagen der Schlichtungsstelle Post im Jahr 2022 1.406 zulässige Anträge vor. Davon endeten rund 63 Prozent der Verfahren mit einer gütlichen Einigung. Keine Einigung trotz Schlichtungsvorschlags konnte in etwa einem Prozent der Fälle herbeigeführt werden. In rund 26 Prozent der Fälle wurden die Anträge zurückgezogen. In rund zehn Prozent der Verfahren lehnte der Postdienstleister seine Mitwirkung ab. Die Mitwirkung der Postdienstleister am Schlichtungsverfahren unterlag in diesen Fällen nicht der Mitwirkungspflicht, da die Antragstellerinnen und Antragsteller gewerblich bzw. in Ausübung einer selbstständigen beruflichen Tätigkeit Postdienstleistungen nachgefragt haben.

Zwar gab es im Jahr 2022 circa 15 Prozent weniger Schlichtungsanträge als im Jahr 2021, die Antragszahlen liegen aber immer noch deutlich über den Zahlen in den Jahren vor der Anpassung des Schlichtungsverfahrens (siehe Tabelle).

Zu den Einzelheiten der Schlichtungsfälle der Jahre 2021 und 2022 – insbesondere für einen umfassenden thematischen und zahlenmäßigen Überblick – wird auf die Tätigkeitsberichte der Schlichtungsstelle Post verwiesen.

4 Evaluierung der Regelung in § 18a Absatz 1 PostG

Nach § 18a Absatz 9 Satz 1 PostG evaluiert die Bundesregierung generell und umfassend die Regelung in § 18a Absatz 1 PostG. Nach § 18a Absatz 9 Satz 2 PostG ist im Rahmen dieser Evaluierung auch darauf einzugehen, ob die Begrenzung des Kundenbegriffs auf Absender, die Postdienstleistungen vertraglich in Anspruch nehmen, ohne dass mit ihnen Sonderbedingungen vereinbart wurden, und auf Empfänger von Postsendungen, die von solchen Absendern versandt werden (§ 18a Absatz 1 Satz 2 PostG), dem Ziel eines effektiven Verbraucherschutzes gerecht wird oder eine Ausweitung des Kundenbegriffs erfolgen sollte, insbesondere, ob der Bezug zu Sonderbedingungen aufgegeben werden kann.

Das postgesetzliche Schlichtungsverfahren kommt – und kam auch vor der Postgesetzänderung im Jahr 2021 – gemäß § 18a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 PostG nur dann zur Anwendung, wenn keine Sondervereinbarungen mit dem Postdienstleister geschlossen wurden, also die Beförderung zu den für jedermann zugänglichen Standardbedingungen erfolgt. Sondervereinbarungen sind bei großen Geschäftskunden, insbesondere bei Händlern im Bereich des in den vergangenen Jahren immer mehr zunehmenden Online-Versandhandels (E-Commerce) die Regel.

Dieser Bereich ist aktuell nicht vom Anwendungsbereich der postgesetzlichen Schlichtung umfasst. Demgegenüber können Fälle, in denen Onlinehändler betroffen sind, die Beförderungsleistungen zu Standardbedingungen nachfragen, durchaus Gegenstand eines Schlichtungsverfahrens sein.

Im Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode ist vereinbart, das Postgesetz zu novellieren und dabei sozial-ökologische Standards weiterzuentwickeln sowie den fairen Wettbewerb zu stärken (vgl. Koalitionsvertrag 2021 bis 2025, Seite 26). Das Gesetzgebungsverfahren für die Novelle bietet aus Sicht der Bundesregierung den geeigneten Rahmen für die eingehende Befassung mit dem postgesetzlichen Schlichtungsverfahren und dessen Anwendungsbereichs. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat am 26. Januar 2023 Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes vorgelegt. Im Laufe dieses Jahres wird die Bundesregierung einen Gesetzesentwurf in das parlamentarische Verfahren einbringen. Die Bundesregierung hält es für sachgemäß, etwaige Änderungen am postgesetzlichen Schlichtungsverfahren und dessen Anwendungsbereich im Zusammenhang der Postgesetz-Novelle sowie im Kontext anderer verbraucherschützender Gesetzesvorgaben zu behandeln.

Die Schlichtungsstelle Post hat 2021 festgestellt, dass rund 42,3 Prozent der Anträge (1.585 Anträge) Fälle betreffen, die mit einem Online-Geschäft in Verbindung standen. Im Vergleich zum Jahr 2020 (rund 36,1 Prozent, 671 Anträge) konnte ein Anstieg dieser Anträge um 6,2 Prozentpunkte beobachtet werden. In rund 39 Prozent (1.476 Anträge) der Fälle im Jahr 2021 war der Sendung kein Online-Geschäft vorausgegangen. Auch in diesem Bereich stellte die Schlichtungsstelle Post im Vergleich zum Vorjahr 2020 (rund 24 Prozent, 455 Anträge) einen noch deutlicheren Anstieg von 15 Prozentpunkten fest. Die Zahlen für das Jahr 2022 lassen demgegenüber eine leichte Absenkung der Antragszahlen erkennen. Der Anteil der Anträge aus dem Bereich des Online-Versandhandels an allen Anträgen des Jahres 2022 lag bei 39,7 Prozent (1.264 Anträge), ein Rückgang um 2,6 Prozentpunkte im Vergleich zum Anteil des Vorjahres (42,3 Prozent). Zudem stellte die Schlichtungsstelle Post fest, dass der Vergleich der absoluten Zahlen des Jahres 2022 mit denen des Vorjahres eine noch stärkere Abnahme in Höhe von über 20 Prozent (1.264 zu 1.585 Anträgen) zu erkennen gab. Der Anteil der Fälle, in denen die betroffenen Sendungen kein Online-Geschäft zum Gegenstand hatten, bleibt demgegenüber vergleichsweise konstant (36,5 bzw. 36,1 Prozent). Keine Informationen enthalten die Berichte allerdings zu der hier wichtigen Frage, in wie vielen Fällen, in denen Online-Geschäfte Gegenstand von Schlichtungsverfahren waren, die Schlichtung aufgrund des Kriteriums der Sonderbedingungen erfolglos geblieben sind.

Im Berichtszeitraum 2022 konnte in 23,8 Prozent der Fälle mangels näherer Angaben nicht erkannt werden, ob dem Antrag ein Online-Versandhandel zugrunde lag. Dies entspricht einem Anstieg um 5,4 Prozentpunkte bzw. 65 Anträgen in absoluten Zahlen im Vergleich zum Vorjahr 2021 (18,4 Prozent). Die Schlichtungsstelle Post weist darauf hin, dass die zu beobachtende Abnahme von Schlichtungsanträgen im Bereich des Onlinehandels daher mit einer gewissen Unsicherheit behaftet ist.

5 Auswirkungen der Gesetzesänderung 2021

Die Bundesregierung hat im Zuge der Evaluierung zusätzlich die folgenden Beobachtungen hinsichtlich der gesetzlich neu eingeführten Teilnahmeverpflichtung in § 18a Absatz 2 Satz 2 PostG tätigen können:

Die Teilnahme am Schlichtungsverfahren war bis zur Einfügung von § 18a Absatz 2 Satz 2 PostG im März 2021 für Postdienstleister freiwillig. Die im Vorfeld der Gesetzesanpassung fehlende Teilnahmebereitschaft der Postdienstleister führte bis dahin zu dem verbraucherpolitisch unbefriedigenden Ergebnis, dass eine Schlichtung in nur wenigen Fällen durchgeführt werden konnte (vgl. Bundestagsdrucksache 19/26583, Seite 15). Durch die Teilnahmepflicht für Postdienstleister bei einer Antragstellung durch Verbraucherinnen und Verbraucher sollte eine deutliche Stärkung der Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher erreicht werden. In diesem Sinne hat der Gesetzgeber das konkrete Ziel formuliert, das postgesetzliche Schlichtungsverfahren in einer größeren Anzahl von Fällen zur Anwendung zu bringen (Bundestagsdrucksache 19/26583, Seite 15).

Die in Abschnitt 3 dargestellten Fallzahlen belegen für das Jahr 2021 einen deutlichen Anstieg und für das Jahr 2022 den Verbleib der Antragszahlen auf einem hohen Niveau. Aus den Berichten der Schlichtungsstelle Post der Bundesnetzagentur (vgl. Tätigkeitsbericht Schlichtungsstelle Post 2022) geht hervor, dass ein Großteil der zur Teilnahme verpflichteten Postdienstleister die Schlichtungssprüche akzeptieren und befolgen. Als weitere positive Folge der Teilnahmepflicht setzen sich Postdienstleister mit dem Anliegen der Verbraucherinnen und Verbraucher stärker inhaltlich auseinander.

Häufig konnte eine Teilnahme des betroffenen Postdienstleisters an dem Verfahren erst durch wiederholte Kontaktaufnahme seitens der Schlichtungsstelle Post erreicht werden. Die Schlichtungsstelle Post fordert die teilnahmeverpflichteten Postdienstleister in diesen Fällen – wenn nötig auch mehrfach – auf, die gesetzliche Teilnahmepflicht einzuhalten und an einer Konfliktlösung im Wege einer zügigen Verfahrensabwicklung aktiv mitzuwirken.

Gleichwohl dokumentiert die Schlichtungsstelle Post auch für das Berichtsjahr 2022 weiterhin Fälle, in denen teilnahmeverpflichtete Postdienstleister nicht am Schlichtungsverfahren teilnahmen. Mangels gesetzlicher Möglichkeit zur Durchsetzung der Teilnahmepflicht konnten daher auch im Jahr 2022 einzelne Schlichtungsverfahren nicht durchgeführt werden.

