

Gesetzentwurf

der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Zustellerinnen und Zusteller in der Paketbranche

A. Problem und Ziel

Im jetzigen Postgesetz ist vorgesehen, dass Pakete mit einem Einzelgewicht von mehr als 20 Kilogramm von zwei Personen zuzustellen sind, es sei denn, einer einzelnen Person wird für die Zustellung ein geeignetes technisches Hilfsmittel zur Verfügung gestellt. Die Kriterien für die Eignung technischer Hilfsmittel hätten in einer Rechtsverordnung der Bundesregierung festgelegt werden müssen.

Die Festlegung abstrakter Kriterien für die Eignung technischer Hilfsmittel in einer Rechtsverordnung birgt die Gefahr, dass in der praktischen Anwendung dieser Kriterien Rechtsunsicherheiten für die verpflichteten Anbieter und die für die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben zuständigen Behörden entstehen, die letztlich zulasten der Zustellerinnen und Zusteller gehen.

Ziel des vorliegenden Gesetzes ist es daher, die Vorgaben für die Zustellung schwerer Pakete zu konkretisieren und zu vereinfachen und dabei den Schutz der Zustellerinnen und Zusteller zu erhöhen.

B. Lösung

Durch das Gesetz werden die Vorgaben zur Zustellung von schweren Paketen konkretisiert und vereinfacht. Die grundsätzliche Pflicht, schwere Pakete durch zwei Personen zustellen zu lassen, bleibt erhalten. Sie greift ab einem Einzelgewicht von 23 Kilogramm und gilt ohne Ausnahmen. Damit wird das Maximalgewicht für Pakete in der Einzelzustellung von 31,5 Kilogramm auf 23 Kilogramm abgesenkt.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Es entstehen keine zusätzlichen Haushaltsausgaben.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Ob und in welcher Höhe ein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft entsteht, lässt sich nicht konkret abschätzen. Durch die Pflicht, schwere Pakete durch zwei Personen zustellen zu lassen, wird es bei den Anbietern von Paketdienstleistungen zu einem zusätzlichen Personalbedarf kommen. Allerdings ist die grundsätzliche Pflicht, schwere Pakete durch zwei Personen zustellen zu lassen, bereits in § 73 Absatz 2 Satz 1 des Postgesetzes in seiner heutigen Fassung angelegt. Das vorliegende Gesetz verschiebt und konkretisiert die insoweit relevante Gewichtsgrenze von 20 Kilogramm auf 23 Kilogramm, verzichtet gleichzeitig aber – anders als die aktuelle Gesetzeslage – auf Ausnahmen. Die Höhe eines etwaigen Erfüllungsaufwandes hängt damit auch davon ab, wie die betroffenen Unternehmen die bisher vorgesehenen Regelungen, die noch nicht wirksam geworden sind, umgesetzt hätten und in welchem Maße sich an diesen Planungen durch die nun konkreter gefassten Regelungen ein Mehr- oder Minderaufwand ergibt.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Es entstehen keine zusätzlichen Bürokratiekosten aus Informationspflichten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Die Anpassung der Vorgaben für die Zustellung von schweren Paketen kann sich auf die Preise entsprechender Dienstleistungen auswirken.

Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Zustellerinnen und Zusteller in der Paketbranche

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Postgesetzes

Das Postgesetz vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltübersicht wird die Angabe zu § 73 wie folgt gefasst:
„§ 73 Vorgaben für Pakete mit erhöhtem Gewicht“.
2. In § 5 Absatz 2 Satz 2 werden das Komma und die Wörter „insbesondere um im Falle des § 73 Absatz 2 eine rechtskonforme Beförderung von Paketen über 20 Kilogramm Gewicht sicherzustellen“ gestrichen.
3. In § 9 Absatz 3 wird die Angabe „Absatz 4“ durch die Angabe „Absatz 5“ ersetzt.
4. § 73 wird wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift werden das Komma und das Wort „Verordnungsermächtigung“ gestrichen.
 - b) In Absatz 1 Nummer 1 und 2 wird jeweils die Angabe „20 Kilogramm“ durch die Angabe „23 Kilogramm“ ersetzt.
 - c) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:
„(2) Anbieter sind verpflichtet, Pakete, deren Einzelgewicht 23 Kilogramm übersteigt, durch zwei Personen zustellen zu lassen.“
 - d) Folgender Absatz 4 wird angefügt:
„(4) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz evaluiert die Regelung des Absatzes 2 bis zum 30. Juni 2028. Dabei sind insbesondere die Auswirkungen der Regelung auf die Zustellung im städtischen und im ländlichen Bereich zu betrachten und es ist zu überprüfen, ob die Regelung aufgrund von Innovation und technischem Fortschritt der Anpassung bedarf. Zum Zweck der Evaluierung sind insbesondere die von der Regelung betroffenen Anbieter und Beschäftigten zu befragen.“
5. § 112 Absatz 10 Satz 2 wird wie folgt gefasst:
„Die Vorgabe des § 73 Absatz 2 ist ab dem 1. Juli 2025 anzuwenden.“

Artikel 2

Inkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft.
- (2) Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b tritt am 1. Juli 2025 in Kraft.

Berlin, den 17. Dezember 2024

Dr. Rolf Mützenich und Fraktion
Katharina Dröge, Britta Habelmann und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Im Postgesetz ist vorgesehen, dass Pakete mit einem Einzelgewicht von mehr als 20 Kilogramm von zwei Personen zuzustellen sind, es sei denn, einer einzelnen Person wird für die Zustellung ein geeignetes technisches Hilfsmittel zur Verfügung gestellt. Die Bundesregierung ist ermächtigt, Kriterien für die Eignung technischer Hilfsmittel in einer Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundestages bedarf, festzulegen.

Die Festlegung abstrakter Kriterien für die Eignung technischer Hilfsmittel in einer Rechtsverordnung birgt die Gefahr, dass in der praktischen Anwendung dieser Kriterien Rechtsunsicherheiten für die verpflichteten Anbieter und die für die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben zuständigen Behörden entstehen, die letztlich zulasten der Zustellerinnen und Zusteller gehen.

Ziel des Gesetzes ist es daher, die Vorgaben für die Zustellung schwerer Pakete zu konkretisieren und zu vereinfachen und dabei den Schutz der Zustellerinnen und Zusteller zu erhöhen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Durch das Gesetz werden die Vorgaben zur Zustellung von schweren Paketen konkretisiert und vereinfacht. Die grundsätzliche Pflicht, schwere Pakete durch zwei Personen zustellen zu lassen, bleibt erhalten. Sie greift ab einem Einzelgewicht von 23 Kilogramm und gilt ohne Ausnahmen. Damit wird das Maximalgewicht für Pakete in der Einzelzustellung von 31,5 Kilogramm auf 23 Kilogramm abgesenkt.

III. Exekutiver Fußabdruck

Interessenvertreterinnen oder Interessenvertreter haben nicht zum Inhalt des Gesetzes beigetragen.

IV. Alternativen

Keine.

V. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 73 Nummer 7 des Grundgesetzes.

VI. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

VII. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Durch die Konkretisierung der Vorgaben zur Zwei-Personen-Zustellung und die Beseitigung von Ausnahmeregelungen wird es für die die Vorgaben überwachenden Behörden einfacher, Gesetzesverstöße festzustellen und zu ahnden.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Das Gesetzesvorhaben trägt zur Erreichung der Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie bei. Mit der Konkretisierung der Vorgaben zur Zustellung von schweren Paketen werden Verbesserungen im Bereich Gesundheit und Wohlergehen (SDG 3) erreicht.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Es entstehen keine zusätzlichen Haushaltsausgaben.

4. Erfüllungsaufwand

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Ob und in welcher Höhe ein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft entsteht, lässt sich nicht konkret abschätzen. Durch die Pflicht, schwere Pakete durch zwei Personen zustellen zu lassen, wird es bei den Anbietern von Paketdienstleistungen zu einem zusätzlichen Personalbedarf kommen. Allerdings ist die grundsätzliche Pflicht, schwere Pakete durch zwei Personen zustellen zu lassen, bereits in § 73 Absatz 2 Satz 1 des Postgesetzes (PostG) in seiner heutigen Fassung angelegt. Das vorliegende Gesetz verschiebt und konkretisiert die insoweit relevante Gewichtsgrenze von 20 Kilogramm auf 23 Kilogramm, verzichtet gleichzeitig aber – anders als die aktuelle Gesetzeslage – auf Ausnahmen. Die Höhe eines etwaigen Erfüllungsaufwandes hängt damit auch davon ab, wie die betroffenen Unternehmen die bisher vorgesehene Regelung, die noch nicht wirksam geworden sind, umgesetzt hätten und in welchem Maße sich an diesen Planungen durch die nun konkreter gefassten Regelungen ein Mehr- oder Minderaufwand ergibt.

Es entstehen keine zusätzlichen Bürokratiekosten aus Informationspflichten.

Für die Verwaltung entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

5. Weitere Kosten

Die Anpassung der Vorgaben für die Zustellung von schweren Paketen kann sich auf die Preise entsprechender Dienstleistungen auswirken.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Es bleibt abzuwarten, wie sich die Vorgabe zur obligatorischen Zwei-Personen-Zustellung in der Praxis auswirkt. Insbesondere ist schwer vorhersehbar, ob sich die Vorgaben in unterschiedlichem Maße auf die Zustellung von schweren Paketen im ländlichen und im städtischen Raum auswirken. Um diese Auswirkungen zu prüfen und die neuen Vorgaben vor dem Hintergrund dieser Prüfung zu bewerten, ist vorgesehen, die neuen Regelungen innerhalb von drei Jahren zu evaluieren.

VIII. Befristung; Evaluierung

Eine Evaluierung der neuen Vorgaben zur Zustellung von Paketen mit einem Gewicht von mehr als 23 Kilogramm Gewicht wird innerhalb von drei Jahren erfolgen. Es soll insbesondere überprüft werden, wie sich die Regelungen auf den ländlichen und den städtischen Bereich auswirken und inwieweit Innovation und technischer Fortschritt dazu geführt haben, dass die nun eingeführten Regelungen der Anpassung bedürfen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Postgesetzes)

Zu Nummer 1

Im Inhaltsverzeichnis wird die Bezeichnung des § 73 PostG geändert. Die Änderung ist Folge der materiellrechtlichen Anpassungen unter Nummer 4.

Zu Nummer 2

In § 5 Absatz 2 Satz 2 PostG ist bislang vorgesehen, dass über die für den Zugang zu den Postmärkten erforderliche Leistungsfähigkeit nur verfügt, wer die Gewähr dafür bietet, die Vorgaben des § 73 Absatz 2 PostG für die Zustellung von Paketen mit einem Gewicht von mehr als 20 Kilogramm einzuhalten. Solange in § 73 Absatz 2 PostG vorgesehen war, dass ein einzelner Zusteller unter Nutzung eines geeigneten technischen Hilfsmittels, entsprechende Pakete zustellen konnte, stellte die Regelung die Einhaltung des § 73 Absatz 2 PostG sicher, schloss aber keine Akteure grundsätzlich vom Markt aus. Nachdem § 73 Absatz 2 PostG nun eine obligatorische Zwei-Personen-Zustellung vorsieht, würde das in § 5 Absatz 2 Satz 2 PostG vorgesehene Kriterium dazu führen, dass Einzelunternehmer grundsätzlich nicht mehr als Anbieter tätig sein könnten, denn sie können eine Zwei-Personen-Zustellung nicht mit Hilfe von Beschäftigten leisten. Um diesen Anbietern weiterhin ein Tätigwerden auf dem Markt zu ermöglichen, wird der Verweis in § 5 Absatz 2 Satz 2 PostG auf die Vorgabe des § 73 Absatz 2 PostG gestrichen. Damit bleibt ein Marktzugang für Einzelunternehmer als Anbieter weiterhin möglich.

Zu Nummer 3

Korrektur eines fehlerhaften Verweises.

Zu Nummer 4

Zu Buchstabe a

Die Überschrift des § 73 PostG wird angepasst. Die in § 73 PostG bisher enthaltene Verordnungsermächtigung entfällt. Dies ist in der Überschrift nachzuvollziehen.

Zu Buchstabe b

Die Kennzeichnungspflicht nach § 73 Absatz 1 PostG erfasst Pakete zwischen 10 Kilogramm und 20 Kilogramm sowie Pakete zwischen 20 Kilogramm und 31,5 Kilogramm Gewicht. Aufgrund der Anpassung in § 73 Absatz 2 PostG, nach der Pakete über 23 Kilogramm Gewicht durch zwei Personen zuzustellen sind, wird auch die Kennzeichnungspflicht angepasst. Zukünftig sind Pakete zwischen 10 Kilogramm und 23 Kilogramm Gewicht auf eine Art und Pakete zwischen 23 Kilogramm und 31,5 Kilogramm Gewicht auf eine andere Art zu kennzeichnen. Damit wird für Zusteller unmittelbar erkennbar, welche Pakete der Vorgabe des geänderten § 73 Absatz 2 PostG unterfallen.

Zu Buchstabe c

Anders als die bisher in § 73 Absatz 2 PostG enthaltene Regelung, die eine Zwei-Personen-Zustellung für Pakete über 20 Kilogramm Gewicht mit Ausnahmemöglichkeiten vorsah, normiert die neue Regelung in Absatz 2 nun eine obligatorische Pflicht für Anbieter, Pakete, deren Einzelgewicht 23 Kilogramm übersteigt, durch zwei Personen zustellen zu lassen. Die zustellenden Personen sind dabei vom Anbieter zu beauftragen. Empfängerinnen und Empfänger oder andere Dritte, die nicht vom Anbieter mit der Zustellung beauftragt wurden, sind keine zustellenden Person im Sinne der Regelung. Mit der konkreteren Regelung in § 73 Absatz 2 PostG wird die Rechtssicherheit für die verpflichteten Anbieter und die die Vorgabe überwachenden Behörden erhöht.

Mit der gesetzlich vorgesehenen obligatorischen Zustellung von Paketen mit einem Einzelgewicht von mehr als 23 Kilogramm durch zwei Personen wird in die Berufsfreiheit eingegriffen. Der Eingriff besteht in der Vorgabe einer bestimmten Form der Zustellung. Diese Vorgabe führt dazu, dass eine Zustellung von Paketen über 23 Kilogramm Gewicht durch Einzelunternehmer ohne Unterstützung weiterer Personen unzulässig ist. Dieser Eingriff bezieht sich nur auf die Zustellung von Paketen über 23 Kilogramm Gewicht. Durch die Anpassung des § 5 Absatz 2 Satz 2 PostG ist sichergestellt, dass Einzelunternehmer grundsätzlich als Anbieter am Markt tätig sein

können. Außerhalb der Zustellung zum Endkunden besteht für Anbieter keine Beschränkung. Auch besteht keine Beschränkung für den Bereich der Zustellung von Paketen unter 23 Kilogramm Gewicht. Pakete unter 20 Kilogramm Gewicht machen laut dem Wortprotokoll der Sachverständigenanhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Postrechts (BT-Drucksache 20/10283) im Wirtschaftsausschuss des Bundestages am 20. März 2024 über 95 Prozent der täglichen Paketmenge aus (Seite 12 des Protokoll-Nr. 20/70 vom 20. März 2024 des Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestag). Es ist zu erwarten, dass die Zustellung von Paketen bis 23 Kilogramm Gewicht und die Zustellung von Paketen mit einem Gewicht von mehr als 23 Kilogramm Gewicht zukünftig getrennt erfolgen wird. Die Zustellung von Paketen über 23 Kilogramm Gewicht dürfte zukünftig in Form spezieller Touren mit zwei Zustellern erfolgen. Aufgrund der hohen Anzahl an Paketen mit einem Gewicht unter 23 Kilogramm ist zu erwarten, dass die überwiegende Mehrheit der Zustelltouren nur Pakete umfasst, die weniger als 23 Kilogramm wiegen.

Der beschriebene Eingriff in die Berufsfreiheit ist gerechtfertigt. Er dient der Erhaltung der Gesundheit der in der Zustellung eingesetzten Personen. Durch eine nicht gesunde Gestaltung des Lastentransports, kann es zur Überbeanspruchung des Körpers kommen, wodurch die Gesundheit von Zustellerinnen und Zustellern gefährdet wird. Häufig sind die Rücken- und Beckenregion sowie die Schultern, Knie und das Herz-Kreislauf-System betroffen. Es kann bei der Ein-Personen-Zustellung durch motorisch-biomechanische Beanspruchungen des Rückens zu vorzeitigen Abnutzungserscheinungen des Stütz- und Bewegungsapparates, insbesondere der Lendenregion, kommen. Beschwerden im Muskel-Skelett-System wie Rückenschmerzen oder Schmerzen in den Extremitäten können durch manuelles Heben, Halten und Tragen von Lasten durch nur eine Person verursacht oder verschlimmert werden und sogar zur Arbeitsunfähigkeit führen. Auch eine Überbeanspruchung des Herz-Kreislauf-Systems durch das Heben von Paketen mit erhöhtem Gewicht durch eine Person, also eine energetische Beanspruchung des gesamten Organismus, kann Folge von manuellem Heben, Halten und Tragen von schweren Paketen durch eine Person sein. Unkontrolliertes Bewegen von Lasten kann zudem das Unfallrisiko erhöhen. Durch die Anordnung einer Zwei-Personen-Zustellung von Paketen über 23 Kilogramm Gewicht werden die Zustellerinnen und Zusteller vor den beschriebenen Belastungen durch besonders schwere Pakete geschützt, indem sich die Last bei der Zustellung auf zwei Personen verteilt. Soweit – wie zu erwarten ist – Pakete mit einem Gewicht von mehr als 23 Kilogramm zukünftig mittels spezieller Touren zugestellt werden, werden die auf diesen Touren eingesetzten Personen durch die Zwei-Personen-Zustellung, alle anderen Zusteller durch den Wegfall der entsprechenden Pakete auf den regelmäßigen Zustelltouren geschützt.

Zu Buchstabe d

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat die Regelung des § 73 Absatz 2 PostG zur obligatorischen Zwei-Personen-Zustellung innerhalb von drei Jahren im Hinblick auf die in § 73 Absatz 4 PostG genannten Aspekte zu überprüfen.

Zu Nummer 5

Die Übergangsregelung in § 112 Absatz 10 PostG wird aufgrund der Anpassungen in § 73 PostG angepasst. Für das Inkrafttreten der Vorgabe wird der 1. Juli 2025 festgelegt. Dies ermöglicht es den Anbietern, sich auf die geänderte gesetzliche Vorgabe vorzubereiten.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.