

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Grünbuch der Kommission:

Ein integrierter Paketzustellungsmarkt für das Wachstum des elektronischen Handels in der EU
COM(2012) 698 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 720/11 = AE-Nr. 110893 und
Drucksache 21/12 = AE-Nr. 120026



Brüssel, den 29.11.2012
COM(2012) 698 final

GRÜNBUCH

Ein integrierter Paketzustellungsmarkt für das Wachstum des elektronischen Handels in der EU

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. Einleitung

Der wichtige Beitrag des elektronischen Handels zum Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum in der Europäischen Union ist weithin anerkannt¹. In ihrer Mitteilung über elektronischen Handel und Online-Dienste² zählt die Kommission die Zustellung online bestellter Waren zu den fünf obersten Prioritäten, wenn es um die Förderung des elektronischen Handels bis 2015 geht, und ihre Bedeutung wurde auch vom Rat der Europäischen Union und vom Europäischen Parlament bekräftigt³. Die Zustellung ist von entscheidender Bedeutung, da sie sich erheblich auf die Erleichterung des elektronischen Handels auswirkt und eine wichtige Voraussetzung für den Aufbau von Vertrauen zwischen Verkäufern und Käufern darstellt⁴.

Die kommerziellen und ganz allgemein die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Online-Einzelhändlern (e-retailers) und Verbrauchern sind gekennzeichnet durch eine komplexe Logistik. Der in diesem Dokument verwendete Begriff „Zustellung“ bezieht sich auf die Beförderung von Sachgütern, die online bestellt wurden, bis zur endgültigen Zustellung beim Endkunden. An diesem Zustellprozess sind viele Akteure beteiligt. In diesem Dokument werden sie als „Zustelldienstbetreiber“ bezeichnet. Dazu gehören: Beförderer, Post- und Kurierdienstbetreiber und andere Dienstleister im Bereich der Logistik. Für die Zwecke dieses Grünbuchs ist ein Paket im weitesten Sinn definiert und umfasst alle Sendungen mit einem Gewicht bis 30 kg⁵.

Die Art und Weise, in der Güter in Europa gekauft und zugestellt werden, wandelt sich derzeit rasch und grundlegend. Da die EU-Verbraucher zunehmend online einkaufen, vor allem grenzüberschreitend, besteht zunehmend Bedarf an einem Zustellsystem, das ihren Erwartungen gerecht wird und reibungslos funktioniert, um ihr tägliches Leben zu erleichtern, was wiederum zur Stärkung des Vertrauens in und zur vermehrten Nutzung des elektronischen Handels beiträgt⁶. Die Leistungsfähigkeit und Erschwinglichkeit des Zustellsystems sind zudem wichtige Faktoren in Bezug auf die Tragfähigkeit der Geschäftsmodelle vieler KMU und insbesondere deren Fähigkeit zur Bedienung ihrer

1 Auf die Internetwirtschaft entfielen in den vergangenen fünf Jahren 21 % des BIP-Wachstums. Auf einen vernichteten Arbeitsplatz kommen 2,6 durch die Internetwirtschaft neu geschaffene Stellen, so dass ihr zeitweise 25 % der netto geschaffenen Arbeitsplätze zu verdanken sind (KOM(2011) 924 endgültig).

2 „Ein kohärenter Rahmen zur Stärkung des Vertrauens in den digitalen Binnenmarkt für elektronischen Handel und Online-Dienste“, KOM(2011) 942 endg.

3 Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen zum digitalen Binnenmarkt und zur Binnenmarktsteuerung vom 31. Mai 2012; Entschließung (P7_TA82010)0320) vom 21. September 2010 über die Vollendung des Binnenmarktes für den elektronischen Handel (2010/2012 (INI)) A7-0226/2010.

4 Für 42 % der Online-Händler im Vereinigten Königreich haben verbesserte Lieferdienste Priorität, während für 18 % Investitionen in schnellere Breitbanddienste im Vordergrund stehen.

5 Kurz gesagt alle Sendungen und Güter, die von einer Person umgeschlagen werden können.

6 66 % aller Abbrüche von Online-Einkäufen sind auf Lieferfaktoren zurückzuführen, so „2011 consumer trends in multi-channel retailing“, Royal Mail.

Kunden. Da KMU die treibende Kraft für Innovation und Wachstum in Europa sind⁷, kann davon ausgegangen werden, dass eine Verbesserung des allgemeinen Zustellsystems für online bestellte Waren in Europa sich erheblich auf Wachstum und Beschäftigung auswirken wird⁸.

Zahlreiche Erhebungen und Branchenberichte⁹ sowie Interviews mit verschiedenen Akteuren während der Ausarbeitung dieses Grünbuchs gelangen zu dem gleichen Schluss und bestätigen die in der Mitteilung über den elektronischen Handel und Online-Dienste vorgelegte Analyse der Zustelldienste.

Die grenzüberschreitende Zustellung wird von 57 % der Einzelhändler¹⁰ als Hindernis erachtet, während 46,7 % der Verbraucher erklären, sie hätten Bedenken hinsichtlich grenzüberschreitender Zustellungen. Wenn es um Bedenken im Zusammenhang mit dem Online-Einkauf geht, stehen Bedenken hinsichtlich Zustellung und Rücksendung von Produkten bei den Verbrauchern ganz oben¹¹. Auch nicht erfolgte Zustellungen, beschädigte oder verlorengegangene Sendungen und hohe Zustellkosten zählen zu den zehn wichtigsten Kritikpunkten der Verbraucher, was zu geringem Verbrauchervertrauen im grenzüberschreitenden elektronischen Handel beiträgt. Zuversichtliche Verbraucher werden zunehmend online kaufen, wenn sie davon ausgehen können, dass ihre Einkäufe in gutem Zustand und innerhalb des angekündigten Zeitrahmens eintreffen und dass die Rücksendeverfahren unkompliziert sind¹². Die verstärkte Verfügbarkeit und Nutzung neuer Technologien bieten ein neues Spektrum von Möglichkeiten, wie die Qualität der

7 Nach Schätzungen von FTI Consulting entfallen auf kleine Einzelhandelsgeschäfte 22 % des grenzüberschreitenden elektronischen Handels. Eurostat zufolge übermittelt mehr als ein Viertel aller Unternehmen Aufträge im elektronischen Handel in andere EU-Länder: davon sind 23 % kleine, 41 % große und 33 % mittlere Unternehmen.

8 Einer Studie von Civic Consulting zufolge nutzt die EU das Potenzial des elektronischen Handels nur unzureichend: die Wohlstandsgewinne, die sich für die Verbraucher in der EU aus einer hypothetischen Situation ergeben würden, bei der der Anteil des elektronischen Handels am gesamten Einzelhandel bei 15 % liegt (gegenüber dem Stand von 2010 von 3,5%) belaufen sich schätzungsweise auf 204,5 Mrd. EUR pro Jahr bzw. 1,7% des BIP der EU.

9 „Focus on the Future“ von BCG, Mai 2012; IMRG; ACSEL; „Intra-community cross-border parcel delivery“, FTI 2011; eine Reihe nationaler Online-Barometer von eBay; „The Evolution of the European postal market since 1997“, ITA/WIK 2009; IPC Cross border E-commerce report 2010, Eurobarometer, „Consumer market study on the functioning of e-commerce and Internet marketing and selling techniques in the retail of goods“, Civic 2011.

10 Eurobarometer, „Business attitude towards cross-border sales and consumer protection, Analytical report“, Flash Eurobarometer 224 vom Juli 2008, Kapitel 2 Abschnitt 2.1, S. 21.

11 „Consumer market study on the functioning of e-commerce and Internet marketing and selling techniques in the retail of goods“, Civic Consulting, September 2011, S. 132, 40.

12 Einer neueren britischen Umfrage zufolge erklärten knapp 65 % der Befragten, das Risiko einer nicht erfolgten Lieferung (weil niemand zu Hause war, um die Sendung entgegenzunehmen) hielt sie vom Online-Einkauf ab. Auch zu vage Zeitfenster und das Risiko, dass die Lieferung nicht rechtzeitig ankommt, stellen für rund 43 % der Befragten ein Problem dar („A Study of online fulfilment requirements“, IMRG UK Consumer Home Delivery Review 2012).

Zustelldienste und die Kundenzufriedenheit erhöht werden können. Auch die Entstehung und das Wachstum sozialer Netze hat sich erheblich auf die Art und Weise ausgewirkt, in der Verbraucher mit Marken interagieren und Waren online kaufen. Innovative elektronische Kommunikationsmittel zwischen Online-Einzelhändlern, Dienstleistungserbringern und Kunden können zu effizienteren und bequemerem Zustell- und Rücksendeverfahren sowie einer positiveren Qualitätswahrnehmung beitragen. Ein besser funktionierender elektronischer Handelsmarkt wird greifbare Vorteile sowohl für die Verbraucher als auch für die KMU sowie für alle am elektronischen Handel beteiligten Akteure und Branchen haben.

Noch größer ist die Bedeutung von Beförderung und Zustellung im internationalen Kontext. Da immer mehr Verbraucher Waren aus dem asiatisch-pazifischen Raum und Nordamerika kaufen und mehr europäische Online-Einzelhändler bestrebt sind, Waren in diese Regionen zu exportieren, wachsen die entsprechenden Handelsströme deutlich an. In diesem Zusammenhang sind Versand und Zustellung noch komplexer, wecken weitere Bedenken und Sicherheitsüberlegungen und stellen eine große Herausforderung, aber auch eine einzigartige Gelegenheit für die Entwicklung des europäischen elektronischen Handels dar, vor allem für KMU¹³.

Die angemessenere Gestaltung der Zustellkette für den elektronischen Handel in der EU hätte auch positive Auswirkungen auf eine Reihe von Politikbereichen:

- **Kohäsion:** durch gut funktionierende Zustellsysteme in ganz Europa allen Bürgern und Unternehmen, unabhängig von ihrer Größe, die Vorteile des elektronischen Handels zugänglich machen.
- **Beschäftigung:** verantwortungsvolle Beschäftigungsbedingungen in der Zustellbranche gewährleisten, die unter enormem Druck in Bezug auf die Senkung der Kosten und die Steigerung der Flexibilität steht.
- **Innovation:** die weitverbreitete Nutzung neuer Informationstechnologien in Zustellsystemen fördern, die unmittelbare Vorteile für alle Bürger und Unternehmen haben und an das Umfeld der neuen sozialen Medien angepasst sind.
- **Umwelt:** eine nachhaltige Entwicklung und eine optimierte Zustelllogistik fördern, um mehr Energieeinsparungen und eine Verringerung der negativen externen Effekte zu ermöglichen.
- **Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie:** auf den Stärken der europäischen Industrie (Online-Einzelhändler und Zustelldienstbetreiber) aufbauen, um Investitionen in ein europäisches Netz zu fördern, das im internationalen Umfeld intensivem Wettbewerb ausgesetzt ist.

13 Mitteilung der Kommission „Kleine Unternehmen – große Welt: Eine neue Partnerschaft, um KMU zu helfen, ihre Chancen im globalen Kontext zu nutzen“, KOM(2011) 702 endg.

Im vorliegenden Grünbuch wird untersucht, wie der elektronische Handel und die Zustellmärkte in Europa sich weiterentwickeln, und erkundet, was für die Schaffung eines Binnenmarktes für Zustellungen erforderlich ist. Ferner werden die wichtigsten Herausforderungen für die verschiedenen Akteure analysiert und die Möglichkeiten zur Verbesserung der Zustellverfahren zum Nutzen von Bürgern und Unternehmen, insbesondere KMU, hervorgehoben. Auf der Grundlage der im Rahmen dieser Konsultation eingegangenen Informationen wird die Kommission die zu behandelnden Fragen genauer bestimmen und im Frühjahr 2013 Schlussfolgerungen betreffend die zur Vollendung des Paketbinnenmarktes zu ergreifenden Maßnahmen ziehen.

2. Derzeitige Marktlage und Vorausschau

2.1 Der europäische Markt für den elektronischen Handel und die Bedeutung der Zustellung

Die elektronischen Handelsmärkte in der EU sind aufgrund von Unterschieden in Bezug auf Praktiken, Überlegungen zur Besteuerung, Verfügbarkeit von Produkten, Breitbandzugang und wettbewerbsfähige Zustellmärkte sehr diversifiziert und unterschiedlich ausgereift. Die Handelsprofile nationaler Märkte¹⁴ wirken sich auch erheblich auf die Zustellung aus¹⁵, während die grenzüberschreitende Zustellung in Europa weiterhin eine Herausforderung für Verbraucher und Online-Einzelhändler darstellt¹⁶. Darüber hinaus wird durch eine effiziente grenzüberschreitende Zustellung dank des „Long-Tail-Effekts“¹⁷ das Wachstumspotenzial neuer Marktnischen gestärkt.

Der elektronische Handelsmarkt entwickelt sich rasch weiter und wird zunehmend anspruchsvoll, was Geschäftsmodelle und Verbrauchererwartungen betrifft. Auch der zustellungsbedingte Bedarf der Branche wird aufgrund der wachsenden Zahl abgedeckter Marktsegmente (z. B. Bücher, DVDs, Bekleidung, kleine elektronische Geräte, Elektronik für den Privatgebrauch, Möbel, Haushaltsgeräte) mit unterschiedlichem Wert, unterschiedlichem Gewicht und unterschiedlicher Größe der Packstücke immer vielfältiger. Auch durch soziale Netze, Instant-Informationstechnologien und die allgemeine Verbreitung von Mobilfunk- und Handgeräten haben sich die Erwartungen der Verbraucher, was auf Echtzeitinformationen beruhende Lösungen und flexible Zustelloptionen betrifft, erhöht.

Online-Einzelhändler stehen unter Zeitdruck. Neue Konzepte und Ideen müssen rasch umgesetzt werden. Lebensfähigkeit und Erfolg ihres Unternehmens hängen von der Fähigkeit des Logistiksektors ab, kostengünstig und auf benutzerfreundliche Weise zu liefern¹⁸. Dies

14 E-commerce in the Nordics 2012, Postnord.

15 Für die grenzüberschreitende Beförderung gibt es verschiedene Modelle, insbesondere durch Zusammenarbeit zwischen nationalen Postdiensten, durch direktes Einbringen in das nationale Postdienstsystem oder durch andere Vereinbarungen mit Logistikunternehmen.

16 In der EU-27 nutzen nur 9 % der EU-Verbraucher und 18 % der EU-Einzelhandelsunternehmen den grenzüberschreitenden elektronischen Handel; 48 % der Verbraucher erklärten, sie hätten mehr Vertrauen in den Online-Einkauf im Inland als in den grenzüberschreitenden Online-Einkauf (Europäische Kommission, Verbraucherbarometer, „Consumers at home in the single market“, März 2011).

17 Wenn eine größere Auswahl zur Verfügung steht, kann die Gesamtverkaufssumme bei Produkten, die nur schwach nachgefragt werden oder nur über ein geringes Verkaufsvolumen verfügen, dem Marktanteil der bestverkauften Produkte entsprechen oder sogar über diesen hinausgehen.

18 So wird beispielsweise von 57 % der Einzelhändler die grenzüberschreitende Zustellung als Hindernis erachtet (Flash Eurobarometer 224 vom Juli 2008). 78 % der eBay-Verkäufer stufen Lieferkosten als größtes Hindernis für den grenzübergreifenden elektronischen Handel ein, 42 % verweisen auf die schlechte Qualität der Lieferdienstleistungen (FreshMinds, Erhebung zum grenzüberschreitenden Handel im Vereinigten Königreich, Deutschland und Frankreich).

gilt insbesondere für kleinere Akteure auf dem Markt für elektronischen Handel, die weder über die Verhandlungsmacht verfügen, um erhebliche Rabatte der Zustelldienstbetreiber auszuhandeln, noch in der Lage sind, in ihr eigenes Logistiknetz zu investieren. In einem durch Größenvorteile gekennzeichneten Umfeld könnte dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber größeren Online-Einzelhändlern verringert werden, da die Verbraucher beim Online-Einkauf zunehmend eine kostenfreie Zustellung erwarten¹⁹.

2.2 Der europäische Zustellungsmarkt

Der Wert des EU-Paketmarktes lag 2008 bei schätzungsweise 42,4 Mrd. EUR, wobei das Segment „Unternehmen an Verbraucher“ (Business to Consumers, B2C) einen Anteil von 15 % an diesem Markt hatte²⁰. In den letzten fünf Jahren ist – auch aufgrund der Zunahme des elektronischen Handels – das B2C-Segment der Paket- und Päckchenmärkte rasch gewachsen. Schätzungen der heutigen Mengen deuten darauf hin, dass auf dieses Segment in ausgereifteren elektronischen Märkten wie dem Vereinigten Königreich nunmehr 20 % bis 40 % der Gesamtmengen entfallen.

Der Markt ist traditionell aufgeteilt in Express- und Standardpaketzustellung. Diese bisherigen Begriffsbestimmungen²¹ spiegeln jedoch nicht die Komplexität und die relative Bedeutung der verschiedenen Angebote (Standard, zeitversetzt, Expresszustellung oder Zustellung am selben Tag, Verfolgung, Nachweis der Zustellung, Einschreiben) und die Realität der Branche des elektronischen Handels wider, die auch auf Päckchen zurückgreift (kleine Sendungen unter 2 kg).

Eurostat zufolge übermittelt mehr als ein Viertel aller Unternehmen Aufträge im elektronischen Handel in andere EU-Länder: von diesen sind 23 % kleine, 41 % große und 33 % mittlere Unternehmen²². Diese kleinen, gelegentlichen Kunden, die nur geringe Mengen bestellen und daher nur über begrenzte Verhandlungsmacht gegenüber den Dienstleistern verfügen, haben wesentlich weniger Zustelloptionen. Schätzungen von FTI zufolge sind die Preise, die die nationalen Postbetreiber bei grenzüberschreitenden Paketzustellungen (für Kunden ohne Kundenkonto) erheben, im Schnitt doppelt so hoch wie Inlandspreise.

19 In einer Umfrage im Vereinigten Königreich wurde als häufigster Grund (von 67 % der Befragten), bei einem Online-Einzelhändler weiterhin oder verstärkt einzukaufen, die kostenlose Lieferung genannt (Delivery Matters, 2011 Consumer Trends in multi-channel retailing _ Royal Mail).

20 ITA/WIK 2009. Diese Zahlen beziehen sich auf 2008 und umfassen Paket- und Kurierdienste. Eine weitere Studie von IPC beziffert den Wert des KEP-Marktes in der EU im Jahr 2008 auf 37,38 Milliarden EUR (ohne Päckchen), während das B2C-Segment 26 % des gesamten KEP-Marktes in der EU ausmacht.

21 In der Postrichtlinie (Richtlinie 97/67/EG in der geänderten Fassung der Richtlinien 2002/39/EG und 2008/6/EG) gelten Briefsendungen oder Dokumente bis 2 kg als Brief, Waren bis 20 kg als Pakete.

22 Eurostat Iisoc_ec_ebuyn2), Abb. 11.

Die **Postnetze** wickeln nur einen Teil der Paketmengen ab (mit sehr unterschiedlichen Marktanteilen je Land)²³ und nur für einen geringen Prozentsatz (5 bis 10 %) dieser Mengen gelten die Universaldienstpflichten, gemäß denen die Mitgliedstaaten sowohl die innerstaatliche als auch die grenzüberschreitende Erbringung grundlegender Paketzustellungsdienste flächendeckend zu erschwinglichen Preisen für alle Nutzer gewährleisten müssen²⁴. Da diese Pflichten vor dem Aufkommen des elektronischen Handels vereinbart wurden, wurden sie nicht speziell auf den aktuellen Bedarf dieses sich rasch weiterentwickelnden Sektors zugeschnitten. Der Paketbereich der Postnetze war traditionell für die Beförderung von Paketen zwischen 2 und 30 kg ausgelegt, jedoch ohne die Flexibilität und die Kapazitäten, die aufgrund des Wachstums der Online-Verkäufe erforderlich sind²⁵. In den vergangenen Jahren sind einige Betreiber gleichwohl in der Lage gewesen, ihr Paketnetz umzustrukturieren bzw. sie strukturieren dieses gerade um, da sie auf ihren Inlandsmärkten in diesem Sektor einem starkem Wettbewerb ausgesetzt sind.

Erfolg und Infrastruktur der **Kurierdienstbetreiber** bauen auf einem eigens eingerichteten integrierten Netz für die Zustellung im „Unternehmen an Unternehmen“-Segment (business to business, B2B) auf, das Premium-Dienstleistungen (Schnelligkeit, Optionen für die Sendungsverfolgung) anbietet. Nachdem sie die mit dem Wachstum des elektronischen Handels verbundenen Chancen und den Mangel an zufriedenstellenden Lösungen für Akteure im europaweiten elektronischen Handel erkannt haben, sind sie nun zunehmend im B2C-Segment (Unternehmen an Verbraucher) aktiv.

Sonstige Logistiker in diesem Bereich, beispielsweise Konsolidierer, Makler, Erfüllungsdienstleister und externe Logistikanbieter²⁶, spielen zunehmend eine Rolle, wenn es darum geht, die Lücke zwischen dem elektronischen Handel und den Zustelldienstbetreibern in Bezug auf Innovation, Flexibilität, Lagerbewirtschaftung, Beförderung und Rücksendung von Paketen zu schließen. Die von ihnen angebotenen Lösungen sind noch nicht allgemein bekannt, vor allem nicht bei KMU. Mit steigendem Bekanntheitsgrad könnten sie in Zukunft eine immer wichtigere Rolle spielen, wenn es darum geht, Online-Einzelhändlern die Logistik zu erleichtern. Durch die Konsolidierung verschiedener Absender mit geringem Volumen

23 Der Marktanteil der Universaldiensteanbieter ist in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich: unter 10 % in Mitgliedstaaten wie Bulgarien, Spanien, Vereinigtes Königreich; 10 %-15 % in Mitgliedstaaten wie Ungarn oder Italien; und über 25 % in Mitgliedstaaten wie der Tschechischen Republik, Dänemark, Frankreich, Estland – The Evolution of the European postal market since 1997, ITA/WIK 2009.

24 Siehe Kapitel 4 zu weiteren Informationen über die Richtlinie über Postdienste.

25 Insbesondere für Verbraucher und KMU: keine kostengünstige Option für Päckchen (unter 2 kg); Dienstmerkmale wie etwa Optionen für die Sendungsverfolgung („Track and Trace“) können nur in Kombination mit Merkmalen eines höheren Mehrwerts angeboten werden.

26 Drittlogistiker bieten Kunden Unterstützung bei ausgelagerten Dienstleistungen für einen Teil der oder die gesamte Logistik an (z. B. pick and pack, Lagerung, Dokumentation, Etikettierungsverfahren und Vertrieb). Online-Broker und Paketkonsolidierer bieten Preisnachlässe für Einzelbeförderungen durch Integratoren oder nationale Betreiber an.

könnten sie auch in der Lage sein, günstigere Zustellbedingungen/-verträge anzubieten, die dann an ihre Vertragspartner und letztlich an die Verbraucher weitergegeben werden könnten.

Einige „Nischenanbieter“ entstehen gerade. Diese Betreiber haben spezifische Lösungen für ein bestimmtes Produktsegment (z. B. maßgeschneiderte Beförderungs- und Zustelldienste für online bestellte Bekleidung) konzipiert. Zudem beteiligen sich in jüngster Zeit auch einige **führende Online-Einzelhändler** verstärkt an Logistik und Zustellung und weiten ihre Logistikdienstleistungen auf kleinere Online-Einzelhändler aus.

Packstationen (automatisierte Schließfächer, an denen die Verbraucher Pakete unter Verwendung eines besonderen Codes abholen können) werden von Betreibern in verschiedenen Ländern getestet und ihre allgemeine Verwendung wird davon abhängen, ob die Verbraucher sie praktisch genug finden und ob ausreichend große Mengen in dieser Weise zugestellt werden.

Paket-Shops (von einer technologischen Plattform unterstütztes Netz von Geschäften, in denen die Verbraucher ihre Pakete abholen können) wurden traditionell für das Versandhandelssegment genutzt. Diese Netze wurden mit neuen Informationssystemen aufgerüstet und stellen eine Alternative zu den kostspieligeren Hauszustelldiensten dar. Ihr Erfolg hängt von den lokalen Präferenzen und herkömmlichen Gepflogenheiten ab, doch gibt es Hinweise darauf, dass sie eine tragfähige und vielversprechende Alternative für die Zustellung beim elektronischen Handel sein können.

2.3 Der Verbund des Marktes für den elektronischen Handel und des Zustellungsmarktes

Zustelldienstbetreiber erkennen die Chancen, die der elektronische Handel bietet. Der Aufbau neuer Zustellungsmodelle für das B2C-Segment erfordert möglicherweise erhebliche Investitionen und eine umfassende Umgestaltung ihrer Arbeitsweise. Diese wird jedoch komplex²⁷, wenn das Ziel darin besteht, trotz ungleicher und schwer vorhersehbarer Mengen flächendeckend tätig zu sein.

Zusätzliche Wahlmöglichkeiten für die Endzustellung, wie zum Beispiel die Zustellung im Büro oder bei einem Nachbarn werden angeboten, wobei bessere Informationen und Auswahlmöglichkeiten schrittweise eingeführt werden, damit die Verbraucher entscheiden können, wo und wann sie ihre Pakete erhalten wollen. Außerdem entstehen gerade einige neue Geschäftsmodelle, die verbesserte Dienste für die Rückgabe der Ware bieten.

Dennoch entwickeln sich diese neuen Lösungen nur langsam und werden noch immer häufig durch kostspielige Mehrwertfunktionen ergänzt, die nicht immer erforderlich sind. Es besteht eine derzeit noch nicht befriedigte Nachfrage nach individualisierten kleinen Päckchen mit einfacher Sendungsverfolgung²⁸ und zu erschwinglichen Preisen²⁹.

Aus operativer Sicht sind Zustelldienste komplex und vielerlei Zwängen unterworfen. Herkömmliche Paketdienste (mit Basisangebot und hohen Kosten bei grenzüberschreitender Zustellung) oder Kurierdienste mit hohem Mehrwert (die in der Vergangenheit für das B2B-Segment entwickelt wurden) sind noch nicht an die spezifischen Bedürfnisse des elektronischen Handels angepasst. Der Verbund zwischen Postbetreibern bei der grenzüberschreitenden Zustellung verbessert sich, insbesondere durch die European Parcel Group³⁰. Allerdings wird nur ein Teil der Lieferströme über diesen Kanal abgewickelt und es

27 Schätzungen der Mengen und Kapazitätsplanung sowie Zeitpläne, bei denen Mengen, Strecken und die Erwartungen der Verbraucher berücksichtigt werden müssen.

28 Einer Erhebung von IRMG für die UK Consumer Home Delivery Review 2012 zufolge nannten 85 % der Befragten den Zugang zur Online-Sendungsverfolgung als die wichtigste Möglichkeit, Lieferungen verbraucherfreundlicher zu machen („IRMG UK Consumer Home Delivery Review 2012 – a study of online fulfilment requirements“). In einer Erhebung zum elektronischen Handel aus dem Jahr 2011, die Accenture für den European Retail Round Table durchgeführt hat, werden die Themen Versorgungskette und Lieferung von 34 % der Befragten als Hindernis für einen Markteintritt genannt, während 42 % der Befragten Probleme mit der Beförderungsinfrastruktur nannten („European Cross-border E-commerce – the challenge of achieving profitable growth“, Accenture Januar 2012).

29 FTI (2011); Civic Consulting (2011); Mystery shopping evaluation of cross-border e-commerce in the EU (2009).

30 Postbetreiber, die ihre vorrangigen Paketprodukte über das integrierte Netz der European Parcel Group liefern, profitieren von einem Sendungsverfolgungssystem und einem automatisierten Kundendienstsystem, bei dem die Call-Center der einzelnen Postbetreiber miteinander verbunden sind.

gibt keine Alternative für Päckchendienste mit Sendungsverfolgung oder nicht-vorrangige Pakete.

Zwei verschiedene Welten existieren hier nebeneinander, wobei die eine auf die Vermarktung (elektronischer Handel) und die andere (Logistik) auf eine Reihe operativer Erfordernisse ausgerichtet ist. Beide haben unterschiedliche geschäftliche Zeitrahmen, einen unterschiedlichen Hintergrund, nutzen IT-Systeme in unterschiedlicher Weise, bieten unterschiedliche Lösungen an und verfügen über unterschiedliche Leistungsindikatoren für ihre Unternehmen. Sowohl der elektronische Handel als auch die Zustellungsmärkte stehen daher vor großen und grundlegenden Herausforderungen: das Modell des elektronischen Handels hat sich noch nicht vollständig stabilisiert und gleichzeitig muss sich der Logistiksektor noch in vollem Umfang an die Anforderungen und Bedürfnisse des elektronischen Handels anpassen. In einem sich rasch wandelnden Umfeld sind Investitionsentscheidungen schwierig.

3. Zentrale Herausforderungen für die verschiedenen Akteure

3.1 Erfahrung und Erwartungen der Verbraucher

Die Verbraucher wollen mehr Lieferkomfort: mehr Zustelloptionen mit der Möglichkeit, sich für ihre bevorzugte Option zu entscheiden, bessere Vorabinformationen über das Zustellverfahren, einfachere Rücksendeverfahren und benutzerfreundliche Serviceleistungen durch den Einsatz neuer Technologien zur Ankündigung der Zustellung (Smartphones, Tablet-PCs, SMS)³¹. Sie erwarten mehr Transparenz in Bezug auf die Bedingungen, unter denen ihre Bestellungen versandt werden, und vor allem wenn Versandstücke verspätet ankommen, beschädigt werden oder verloren gehen. Gleichzeitig erwarten sie Transparenz in Bezug auf Klarheit und Vergleichbarkeit der Preise sowie auf die Wettbewerbslage.

Als Empfänger der Waren wird die Entscheidung der Verbraucher in großem Maße von der Verfügbarkeit einer kostenlosen – kostengünstigen – Lieferung und Rücksendung beeinflusst. Die Verbraucher blicken auch verstärkt auf andere nationale Märkte, doch stellen Komplexität und fehlende Transparenz bei der grenzüberschreitenden Zustellung ein Haupthindernis dar. Als Absender von Paketen und insbesondere bei der Rücksendung bestellter Waren repräsentieren die Verbraucher einen relativ geschlossenen Markt und die hohen Zustellungskosten zählen zu den Hauptgründen für ihre Unzufriedenheit mit Online-Käufen³². Insgesamt ist weiterhin überwiegend der Faktor „Preis“ bei Auswahl einer grenzüberschreitenden Zustelloption ausschlaggebend³³.

31 Eine Reihe von Erhebungen diente dazu, die Bedürfnisse der Verbraucher in Bezug auf die Lieferung der online bestellten Waren zu ermitteln. Zum Beispiel: „Home delivery in the UK 2011“ von Snow Valley, IPC Cross border E-commerce report 2010; IRMG (2012), CIVIC (2011).

32 Eine Studie über die Erfahrungen von Verbrauchern bei Online-Käufen zeigt, dass die meisten Probleme, die beim Kauf von Waren auftreten, die Lieferung betreffen: lange Lieferfristen (28 % der Verbraucher nennen dieses Problem), Lieferung beschädigter Produkte (20 %), Nichtlieferung (17 %), Lieferung falscher Produkte (14 %) und Lieferkosten oder Endpreise, die höher waren als auf der Website angegeben (7 %).

33 IPC Cross border e-commerce report.

Der Lieferkomfort ist je nach nationalem Markt und Art der gelieferten Produkte unterschiedlich. Erhebungen zu den Präferenzen der Verbraucher zeigen, dass sich die Frage des Komforts auf die gesamte Lieferung beziehen kann.

Eine Erhebung im Vereinigten Königreich ergab beispielsweise sechs Hauptbereiche der Kundenpräferenzen: flexible Zustelloptionen, erschwingliche Zustellkosten, Flexibilität beim Zustellungsort, wirksame Kommunikation bezüglich der Zustellung, rasche Ausführung und gute Erfahrungen an der Haustür³⁴. Vor allem die Bereitstellung von Informationen in Echtzeit wird immer wichtiger, insbesondere für die jüngere Generation³⁵. Sie will Kontrolle über ihre Lieferung haben und erwartet, dass Sendungsverfolgungs- und Textlösungen (d. h. SMS-Meldung) angeboten werden³⁶.

3.2 Herausforderungen für Online-Einzelhändler bei der Lieferung der Waren an ihre Kunden

Online-Einzelhändler möchten den Bedürfnissen und Erwartungen der Verbraucher durch einfache, transparente und zuverlässige Versanddienste gerecht werden³⁷. Sie sind sich der Tatsache bewusst, dass die Rückmeldungen der Verbraucher in hohem Maße durch die Erfahrung mit der Zustellung geprägt werden, was sich wiederum unmittelbar auf ihren Markennamen und ihr Image auswirkt.

Sie benötigen mehr Optionen, die ein wettbewerbsfähigerer Zustellungsmarkt (d. h. ein Markt mit mehr Akteuren, die unterschiedliche Angebote und alternative Zustelloptionen bieten) anbieten können sollte. Sie haben möglicherweise speziellen Zustellbedarf für bestimmte Produkte (z. B. Arzneimittel, frische Erzeugnisse oder sehr wertvolle Waren). Doch sogar auf den wettbewerbsintensivsten Märkten besteht die Kluft zwischen vermarktungsorientierten Angeboten im elektronischen Handel und betriebsorientierten Logistikverfahren fort.

Die Logistik ist von entscheidender Bedeutung für den unternehmerischen Fortbestand von Online-Einzelhändlern und insbesondere KMU. Die Verfügbarkeit erschwinglicher und effizienter Zustelllösungen ist besonders wichtig für diejenigen KMU und Kleinstunternehmen, die in abgelegenen Gebieten oder Regionen in Randlage angesiedelt sind.

In einem äußerst wettbewerbsorientierten Umfeld ist der Preisdruck ein wesentlicher Faktor für die Gewinnung von Marktanteilen. KMU, die grenzüberschreitend nach Umsatzmöglichkeiten suchen, sind in hohem Maße abhängig von einem integrierten europäischen Zustellsystem, das sich allerdings noch entwickeln muss. Sie wollen auf anderen nationalen Märkten expandieren, werden aber beim grenzüberschreitenden Versand mit

34 Online retail delivery report, Snow Valley, 2011.

35 Consumer Focus.

36 Immer mehr Verbraucher im Vereinigten Königreich möchten zur Bestätigung der Lieferangaben eine Textmeldung erhalten: 80 % der Online-Käufer erklären, sie würden gerne in jeder Lieferphase Aktualisierungen erhalten, Delivery matters, 2011.

37 IPC Cross border E-commerce report 2010.

höheren Kosten, größerer Komplexität und mangelnder Transparenz konfrontiert³⁸. Große Anbieter haben in Bezug auf Tarife und Bedingungen gegenüber den Zustelldienstbetreibern eine viel bessere Verhandlungsposition.

Sowohl große als auch kleine Online-Einzelhändler benötigen mehr Flexibilität der Zustelldienste im Allgemeinen und insbesondere in Bezug auf Kapazität und technologische Innovation der Beförderer. Online-Einzelhändler müssen in Spitzenverkehrszeiten wie vor Weihnachten, in denen die Kapazität der Beförderer möglicherweise nicht ausreicht, um die Nachfrage zu befriedigen, besondere Herausforderungen bewältigen. Dies ist angesichts der Bedeutung dieses Zeitraums für den Jahresumsatz ein wichtiges Thema.

38 Die zwei wichtigsten Hindernisse für den grenzüberschreitenden Versand in Frankreich sind die hohen Versandkosten (78 %) und schlechte Versanddienstleistungen (42 %), während 28 % auf mangelnde Nachfrage und 12 % auf kulturelle Unterschiede entfallen (eBay report).

Online-Einzelhändler wollen die Kontrolle über das Versand-/Zustellverfahren und gehen Partnerschaften mit den Zustelldienstbetreibern ein. Aber egal, ob sie die Logistik selbst verwalten oder weitervergeben – sie benötigen noch weit mehr Informationen und Transparenz von Seiten der Erbringer ihrer Zustelldienste. Sie benötigen ferner allgemein anerkannte Leistungsindikatoren für ihren Versand, um ihre Geschäftsmodelle an den Echtzeitbedarf (Bewirtschaftung der Bestände, Zahlung, Rücksendungen) anpassen zu können.

Der weitere Ausbau ihrer Geschäftstätigkeit wird behindert durch das Fehlen eines auf ihre spezifischen Bedürfnisse abgestimmten Zustellnetzes (im Gegensatz zu einer bloßen Anpassung der historischen Paket- oder Kurierdienstmodelle). Eine stärkere Integration ist erforderlich, um die Wachstumschancen in vollem Umfang nutzen zu können. Ein besserer Informationsaustausch und flexiblere Lösungen, um den Reaktionen auf ihre Vermarktungsangebote gerecht werden zu können, würden ihnen die Geschäftstätigkeit wesentlich erleichtern.

3.3 Herausforderungen für Zustelldienstbetreiber

Zustelldienstbetreiber sind alle am Versand online bestellter Waren bis zur Zustellung an den Endverbraucher beteiligten Akteure, z. B. Beförderer, Paket- und Logistikdienstbetreiber, andere Logistikunternehmen, Post- und Kurierdienstbetreiber für das B2C-Segment. Im Logistiksektor sind die Gewinnspannen traditionell niedrig und die Fixkosten hoch. Zustelldienstbetreiber stehen unter enormem Druck von Seiten großer Online-Einzelhändler (Großversender), die bestrebt sind, niedrige Tarife auszuhandeln.

Auf der anderen Seite benötigen die Zustelldienstbetreiber langfristig nachhaltige Tarife, um die hohen Fixkosten ihres Netzes bewältigen zu können³⁹. Die ausgehandelten Preisregelungen für Großversender können nicht auf Versender geringer Mengen geschweige denn auf einzelne Verbraucher ausgeweitet werden.

Betreiber von Zustelldiensten werden immer häufiger damit konfrontiert, dass Online-Einzelhändler innerhalb äußerst knapper Fristen neue Dienste und Optionen zu niedrigen Kosten fordern. Sie benötigen jedoch Zeit zur Anpassung ihrer komplexen Logistik, die vielen externen Sachzwängen unterliegt. Auch wird von ihnen (und ihren Arbeitskräften) ein sehr hohes Maß an Flexibilität erwartet.

Zudem stellt die mangelnde Integration zwischen den elektronischen Kommunikationssystemen der Unternehmen entlang der Beförderungs- und Logistikkette eine wesentliche Hürde dar, vor allem für kleine Versender, und beschränkt ihre Wahlmöglichkeiten in Bezug auf die verfügbaren Beförderungs- und Logistikmöglichkeiten. Durch verstärkte Interoperabilität könnten der Informationsaustausch beschleunigt, die Konsolidierung des Beförderungsbedarfs, Paketzustellung und Rechnungstellung und der

³⁹ Einschließlich der Kosten für die Erneuerung der Flotte, damit sie die aktuellen Umweltnormen erfüllt.

kombinierte Verkehr erleichtert sowie die Kosten von Verwaltung und informationstechnischer Umsetzung gesenkt werden⁴⁰.

⁴⁰ Wie in der Maßnahme zur Demonstration DiSCwise, (<http://www.discwise.eu/>).

4. Die Angemessenheit des derzeitigen rechtlichen und institutionellen Rahmens

Für den Zustellsektor gelten eine Vielzahl von Regeln und Rechtsvorschriften, die sich auf die Durchführung von Versand und Zustellung auswirken. Die relevantesten werden nachstehend erläutert und bewertet:

- **Die Postrichtlinie⁴¹:** Die Bestimmungen der Postrichtlinie betreffen schwerpunktmäßig die Gewährleistung eines (grundlegenden) postalischen Universaldienstes. Die meisten Bestimmungen gelten nur für einen kleinen Teil des Paketdienstmarkts, der unter die Universaldienstpflicht fällt (rund 10 % der Paketmenge)⁴².

Die Vorschriften in Bezug auf die Bereitstellung von (Mindest)qualitätsnormen, Grundsätze in Bezug auf Kosten und Preise, Preisregulierung und Informations- und Datenerhebung sind unmittelbar und in den meisten Fällen ausschließlich mit den Universaldienstpflichten verknüpft.

Einige wenige Bestimmungen – insbesondere Artikel 19 über Beschwerdeverfahren – ermöglichen zusätzliche regulatorische Maßnahmen in Bezug auf die Paketzustellung außerhalb des Geltungsbereichs der Universaldienstpflicht. Diese Vorschriften könnten theoretisch zur Bewältigung von Problemen mit der Dienstqualität geeignet sein. Die meisten festgestellten Probleme (unangemessene Zustellzeiten, Mangel an Abholdiensten, Optionen für die Sendungsverfolgung und Rücksendeverfahren; mangelnde Klarheit hinsichtlich der Haftung bei Verlust, Diebstahl Beschädigung oder Verzögerung sowie mangelnde Transparenz/Information über die Dienste) konnten nicht berücksichtigt werden. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der derzeitige Rechtsrahmen für Postdienste nicht dafür konzipiert ist, dem Bedarf der Verbraucher, die online einkaufen, Rechnung zu tragen.

- **Verbraucherschutz:** Im Zuge der vollständigen Anwendung der nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie über Verbraucherrechte, die bis 13. Juni 2014 zu erlassen sind, ist mit weiteren Verbesserungen im Hinblick auf Dienstqualität und Verbraucherschutz (insbesondere im Bereich Online-Einkauf) zu rechnen. Mehrere Bestimmungen der Verbraucherschutzrichtlinie werden Information und Transparenz steigern, beispielsweise a) die Beseitigung versteckter Gebühren und eine höhere Preistransparenz bei im Fernabsatz und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen, b) eine längere Frist für die Ausübung des Widerrufsrechts (14 Tage), c) bessere Erstattungsansprüche (z. B. gegebenenfalls Erstattung der Zustellkosten), d) die Möglichkeit für den Verbraucher, ein Standard-

41 Richtlinie 97/67/EG, geändert durch die Richtlinien 2002/39/EG und 2008/6/EG.

42 Nur 36 % des Paketmarkts werden von Universaldiensteanbietern gehalten und von diesen 36 % fällt nur ein kleiner Teil unter die Universaldienstpflicht. Zu den in der Postrichtlinie festgelegten Mindestanforderungen zählen die Erbringung von Schalter- oder Basispaketdiensten. Die Mindestuniversaldienstpflichten sind in Artikel 3 der Richtlinie aufgeführt, doch können die Mitgliedstaaten über diese Anforderungen hinausgehen.

Widerrufsformular zu verwenden (auf dem Kontaktdaten und Rücksendeanschrift genau angegeben sind), e) klare Informationspflichten zu den Kosten der Rücksendung der gekauften Ware im Falle des Widerrufs.

Die Verbraucherschutzrichtlinie wird auch Auswirkungen auf Paketzustelldienste haben, da diese Dienste, vor allem in Bezug auf die Zustellung von Sendungen an die Verbraucher, Teil der im Fernabsatz und außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträge sind, die unter die Verbraucherschutzrichtlinie fallen. Die Verbraucherschutzrichtlinie hat das Potenzial, das Verbrauchervertrauen in grenzüberschreitende Käufe zu erhöhen. Sie befasst sich jedoch weder mit den Bedenken hinsichtlich der Paketzustellungspreise noch bietet sie eine Grundlage für die Klärung der potenziellen Haftung der Zustelldienstbetreiber oder für zusätzliche Qualitätsmerkmale (Optionen für die Sendungsverfolgung, Abholdienste usw.), die Verbraucher beim Online-Einkauf erwarten könnten.

Durch den Vorschlag für eine Verordnung über ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht⁴³ wird ein eigenständiges, einheitliches Regelwerk für grenzüberschreitende B2C- und B2B-Verträge geschaffen. Er enthält Bestimmungen über die Lieferung von Waren und digitalen Inhalten, insbesondere für Kaufverträge, die eine Beförderung von Waren durch einen Beförderer umfassen. Diese Regeln gelten nur, wenn die Vertragsparteien sich für das Gemeinsame Europäische Kaufrecht entschieden haben. Das künftige Gemeinsame Europäische Kaufrecht wird sich allerdings ebenso wenig wie die Verbraucherschutzrichtlinie mit den Bedenken befassen, die hinsichtlich überhöhter Preise bei der Paketzustellung oder bestimmter Qualitätsmerkmale bestehen.

Ziel des neuen Kommissionsvorschlags zur alternativen Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten⁴⁴ ist die weitere Verbesserung des Verbraucherschutzes in Bezug auf die Streitbeilegung. Bestehende Verbraucherschutzbestimmungen, die die (postalische) Paketzustellung betreffen (Artikel 19 der Richtlinie über Postdienste) werden durch die Rechtsvorschriften zur alternativen Streitbeilegung weiter verbessert⁴⁵.

- **Wettbewerbsrecht:** Die Preise der Paketzustellung außerhalb des Universaldienstbereichs unterliegen keiner sektorspezifischen Regulierung, sondern dem Wettbewerbsrecht. Artikel 101 und 102 AEUV gelten unmittelbar. Im grenzüberschreitenden Paketmarkt innerhalb der EU würde es beispielsweise gegen das EU-Wettbewerbsrecht (hier: Artikel 102 AEUV) verstoßen, wenn ein marktbeherrschender (grenzüberschreitender) Paketzustelldienst eine aggressive

43 KOM(2011) 635 endgültig vom 11.10.2011.

44 Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Formen der alternativen Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Richtlinie über alternative Streitbeilegung), KOM(2011) 793 endgültig, angenommen am 29. November 2011.

45 Gemäß Artikel 19 der Postrichtlinie sind die Mitgliedstaaten gehalten, die Entwicklung unabhängiger außergerichtlicher Streitbeilegungssysteme zu fördern.

Geschäftspolitik betreiben würde, um den Zugang zum grenzüberschreitenden Paketmarkt zu verhindern.

Gemäß Artikel 101 AEUV sind alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, die den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarktes bezwecken, untersagt.

- Innerhalb bestimmter Grenzen unterliegt die Zustellbranche ferner den Bestimmungen der **Dienstleistungsrichtlinie**⁴⁶ und den entsprechenden nationalen Durchführungsmaßnahmen. Die beiden folgenden Aspekte verdienen in Zusammenhang mit dem elektronischen Handel und der damit verbundenen Lieferung besondere Aufmerksamkeit:
 - Gemäß Artikel 20 Absatz 2 der Dienstleistungsrichtlinie dürfen die allgemeinen Bedingungen für den Zugang zu einer Dienstleistung keine auf dem Wohnsitz des Dienstleistungsempfängers beruhenden diskriminierenden Bestimmungen enthalten. Dadurch soll die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen erleichtert werden. Am 8. Juni 2012 veröffentlichten die Kommissionsdienststellen einen Leitfaden zur Anwendung dieses Diskriminierungsverbots durch die nationalen Behörden⁴⁷. Dadurch dürfte die Transparenz bei der Anwendung von Lieferbeschränkungen (im Vorgriff auf die Verpflichtung gemäß Artikel 8 der Europäischen Verbraucherschutzrichtlinie) verstärkt und so Frustrationen bei Verbrauchern, denen eine Zustellung aufgrund des Wohnsitzes verweigert wird, abgebaut werden. Der Leitfaden stellt ferner klar, dass das Argument eines Unternehmens, es gebe keine Zustelloptionen, angesichts der Existenz grundlegender postalischer Universaldienste nur in seltenen Fällen als legitimer Grund für die Verweigerung der Zustellung einer gekauften Ware in einen bestimmten Mitgliedstaat geltend gemacht werden kann.
 - Durch Artikel 22 der Dienstleistungsrichtlinie, in dem es um Informationspflichten der Dienstleistungserbringer geht, soll sichergestellt werden, dass bestimmte Informationen den Dienstleistungsempfängern stets in leicht zugänglicher Form zur Verfügung gestellt werden (z. B. Name und Kontaktdaten des Dienstleisters, allgemeine Bedingungen, Preis der Dienstleistung).
- Für die **Beförderung** und Logistik auf Ebene der EU und auf internationaler Ebene werden gelten eine Reihe von Bestimmungen, vor allem im Kontext der Vollendung eines Binnenmarktes für Verkehr, Umweltschutz (z.B. Dekarbonisierung der Lieferkette, Verringerung der Luftverschmutzung durch Kraftfahrzeuge) und Sicherheitsfragen. Wichtige politische Initiativen werden im Weißbuch der Kommission „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum“ und der bevorstehenden e-Freight-Initiative genannt⁴⁸.

46 Richtlinie 2006/123/EG.

47 http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/servicesdir/implementation/report/SWD_2012_146_en.pdf.

48 Weißbuch der Europäischen Kommission: Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum, KOM(2011) 144 endgültig und die e-Freight-Initiative: http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2013_move_001_e_freight.pdf

- **Andere einschlägige Vorschriften**, die sich möglicherweise auf den Sektor auswirken, beispielsweise aus den Bereichen Stadtplanung, Marktüberwachung, Mehrwertsteuer, Arbeitsbedingungen und, im Außenhandelsbereich, zollrechtliche, sicherheitsbezogene und sonstige internationale Fragen:
 - Stadtplanung: In jüngster Zeit haben viele Mitgliedstaaten spezifische Vorschriften für den Verkehr in den Innenstädten (oder sogar über diesen Bereich hinaus) eingeführt, um beispielsweise im Rahmen ihrer Politik zur Verbesserung der Luftqualität die Luftverschmutzung zu verringern⁴⁹ oder ihr kulturelles Erbe zu erhalten. Solche nationalen Bestimmungen können sich auf die Geschäftsmodelle der Zustelldienstbetreiber auswirken, die ihre Abhol- bzw. Auslieferungszeiten an verfügbare Zeitnischen anpassen oder sogar auf andere Verkehrsmittel zurückgreifen müssen (z. B. Fahrräder), um die Zustellung gewährleisten zu können, da der Kraftverkehr in der Stadt zu bestimmten Zeiten verboten sein kann.
 - Marktüberwachung für Produkte: der Zustellsektor unterliegt ferner Marktüberwachungsbestimmungen⁵⁰. Sie gelten unabhängig vom Vertriebsweg, einschließlich Fernabsatz und elektronischem Verkauf, und sehen die Kontrolle von Produkten, die in die EU eingeführt werden, durch die Zoll- und Marktüberwachungsbehörden vor. Stellt die Marktüberwachungsbehörde beispielsweise fest, dass von einem Zustelldienstbetreiber ein Produkt in die EU eingeführt wird, das den EU-Rechtsvorschriften nicht genügt, so müssen die Behörden geeignete Maßnahmen ergreifen; dazu zählt erforderlichenfalls auch das Verbot des Inverkehrbringens des Produkts. Dies hat unmittelbare Auswirkungen für den Zustelldienstbetreiber, der das Produkt möglicherweise zurücksenden muss oder sich im Einzelfall damit konfrontiert sieht, dass die Marktüberwachungsbehörden das Produkt vernichten.
 - Mehrwertsteuer: Die nationalen MwSt.-Bestimmungen können die Käufer und die Wahl des Zustelldienstes beeinflussen. Ist ein Zustelldienst Teil einer öffentlichen Posteinrichtung, so ist er von der Mehrwertsteuer befreit, anderenfalls tragen die Nutzer dieser Dienste (möglicherweise) die

49 Beispielsweise wird durch die Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 vom 11. Juni 2008) ein Rechtsrahmen im Hinblick auf Luftqualitätsziele in der EU geschaffen.

50 Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates sowie gemäß der Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit.

Mehrwertsteuerkosten⁵¹. Auch die MwSt.-Sätze für Zustelldienste sind in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Dies kann sich auf die Handelsströme innerhalb der EU auswirken.

- Arbeitsbedingungen: Die Zustellbranche gilt traditionell als arbeitsintensiv, wobei der größte Teil der Kosten auf der „letzten Meile der Zustellung“ entsteht. Angesichts dessen wurden in der Zustellbranche zahlreiche Lösungen der Zahlung für den Zustelldienst entwickelt (z. B. feste Zustellungsgebühr, Zahlung pro zugestellter Sendung), die auch vom geltenden Regulierungsrahmen abhängen⁵².
- Zollrechtliche und sonstige internationale Fragen: Es gibt zahlreiche weitere, sich entweder aus internationalen Handelsabkommen oder aus dem EU-Recht ergebende Regelungen, die sich möglicherweise auf grenzüberschreitende Zustelllösungen, einschließlich der Lieferströme innerhalb der EU auswirken. So unterliegen Zustelldienstbetreiber, die in Drittländer ausführen bzw. aus Drittländern einführen, beispielsweise Zollverfahren und Sicherheitsanforderungen, die sich aus internationalen Abkommen (z. B. Regeln des Weltpostvereins (UPU) oder der ICAO) oder aus dem EU-Recht (z. B. Modernisierter Zollkodex⁵³, Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 über die Sicherheit in der Luftfahrt) ergeben.
- Außerdem gelten für nationale Postdienstbetreiber spezifische Regeln des Weltpostvereins (UPU).

Fragen: Regulierungs- und institutioneller Rahmen des EU-Paketzustellungsmarkts

- 1) Für die Zwecke dieses Grünbuchs ist ein „Paket“ im weitesten Sinn definiert und umfasst alle Sendungen mit einem Gewicht bis 30 kg. Gibt es bestimmte Elemente, die Ihrer Ansicht nach von entscheidender Relevanz sind für die Einstufung als „Paket“ in Zusammenhang mit dem Ziel, einen besser integrierten, gut funktionierenden Paketzustellungsmarkt in der EU zu schaffen⁵⁴?
- 2) Bildet der bestehende Rahmen ein Hindernis für die Schaffung eines wirklich integrierten europäischen Paketzustellungsmarktes, der den Bedürfnissen und Erwartungen der

51 Zum Geltungsbereich der MwSt.-Befreiung im Postsektor: siehe Vorabentscheidung des EuGH in der Rechtssache C-357/07, *The Queen*, auf Antrag von TNT Post UK Ltd gegen The Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, Slg. [2009] I – 03025, Randnummern 36 – 40.

52 Beispielsweise wird in Artikel 2 Nummer 19 der Richtlinie über Postdienste die Beachtung von Beschäftigungsbedingungen als eine der möglichen wesentlichen Anforderungen genannt, die Postdiensteanbieter bei Einreichen des Genehmigungsantrags erfüllen müssen.

53 Verordnung (EG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. L 302 vom 19.10.1992.

Online-Einzelhändler, Verbraucher und Beschäftigten in diesem Sektor gerecht wird, und wenn ja, inwieweit?

- 3) Welches sind die drei wichtigsten Herausforderungen, die sich aus dem Regulierungsrahmen ergeben? Was könnte getan werden, um kurz- und langfristig auf diese Herausforderungen zu reagieren?
- 4) Gibt es Ihrer Ansicht nach Lücken oder besteht Bedarf an zusätzlichen Maßnahmen/zusätzlicher Regulierung? Wenn ja, bitte angeben.

5. Auf dem Weg zu einem echten integrierten europäischen Paketzustellungsmarkt

Auf der Grundlage einer Analyse des bestehenden Regulierungs- und institutionellen Rahmens wird in den folgenden Kapiteln der Schwerpunkt auf drei Hauptthemen liegen, denen eine entscheidende Rolle bei der Schaffung eines integrierten europäischen Paketzustellungsmarkts zugeschrieben wird, der sowohl den Online-Einzelhändlern als auch ihren Kunden die Zustelllösungen bietet, die sie benötigen:

- **Komfort:** Mehr Komfort und Transparenz für die Verbraucher⁵⁵.
- **Kosten:** Kostengünstigere Zustelllösungen, vor allem grenzüberschreitend.
- **Interoperabilität:** Ein höheres Maß an Interoperabilität zwischen den Unternehmen entlang der Lieferkette und eine bessere Koordinierung zwischen den Online-Einzelhändlern und den Zustelldienstbetreibern.

In den folgenden Abschnitten werden verschiedene Aspekte dieser drei Zielsetzungen geprüft, um mögliche Lösungen im Hinblick auf die Verbesserung der derzeitigen Lage zu ermitteln. Darüber hinaus wird bewertet, in welchem Umfang effiziente Märkte in der Lage sein könnten, die gewünschten Ergebnisse zu liefern, oder ob Änderungen des derzeitigen Aufsichts- oder Regulierungsrahmens in Betracht gezogen werden müssten.

5.1 Verbesserung von Verbrauchererlebnis und -komfort

5.1.1 Erhöhung der Transparenz

Beim Online-Einkauf würde man erwarten, dass die Kunden mehr Informationen über mögliche Zustelloptionen, die entsprechenden Preise und den damit verbundenen

54 Bitte beachten Sie, dass Ihre Antworten auf die folgenden Fragen auf jeden Fall auf der im Grünbuch verwendeten Begriffsbestimmung beruhen sollten.

55 47 % der Verbraucher geben an, dass mangelnder Komfort sie am Online-Einkauf hindern könnte (Consumer Focus research on consumer needs, November 2010).

Leistungsumfang sowie die praktischen Modalitäten der Zustellung (d. h. Zeitpunkt und Ort der Zustellung) erhalten⁵⁶.

⁵⁶ Zusätzlich zu den Anforderungen in den EU-Verbraucherschutzvorschriften, die Unternehmer verpflichten, den Verbrauchern klare und transparente Informationen zu geben, insbesondere über ihr Rücktrittsrecht bei im Fernabsatz geschlossenen Verträgen.

Im Verlauf und nach Abschluss des Zustellverfahrens sollten die Kunden in der Lage sein, ihre Beurteilung der tatsächlichen Qualität des Zustelldienstes miteinander teilen können. Transparentere Informationen über die tatsächliche Ausführung der Zustellungen, vor allem bei grenzüberschreitenden Einkäufen, können mehreren Zwecken dienen. In allererster Linie werden sie es den Verbrauchern ermöglichen, fundierte Entscheidungen für ihre weiteren Käufe zu treffen, indem sie – soweit möglich – die Zustelloption wählen, der sie am meisten vertrauen und die ihren Bedürfnissen am besten gerecht wird. Zweitens wird verstärkte Transparenz auch einen Anreiz für die Zustelldienstbetreiber darstellen, ihre Leistung weiter zu verbessern. Drittens wird die Öffnung dieser „Black Box“ der Zustellung auch dazu beitragen, die Kundenwahrnehmung hinsichtlich der tatsächlichen Ausführung der Zustellung in den Fällen zu verändern, in denen diese Einschätzung fehlerhaft oder unrealistisch war.

Es werden verschiedene Optionen geprüft, wie die Transparenz bei der Ausführung der Zustellung von Päckchen und Paketen erhöht werden kann.

Fragen: Verbesserung von Verbrauchererlebnis und Komfort - mehr Transparenz

5) Informationen über Zustelloptionen und Modalitäten

- a) Welche Informationen⁵⁷ sollten Online-Einzelhändler auf ihren Websites den Verbrauchern zur Verfügung stellen (Name und Kontaktdaten des/der Zustelldienstbetreiber(s), Lieferpreis, Uhrzeit und Ort der Lieferung, Informationen über die Behandlung von Beschwerden, Optionen für die Sendungsverfolgung, Rücksendungsoptionen)?
- b) Was könnte – unter Berücksichtigung des Risikos einer Überinformation – getan werden, um den Verbrauchern zum richtigen Zeitpunkt klare, transparente und vergleichbare Informationen über die Zustellung zukommen zu lassen?

6) Informationen über die Qualität/Ausführung der Zustellung

- a) **Leistungsindikatoren** beziehen sich beispielsweise auf die Schnelligkeit der Zustellung, die geografische Abdeckung durch den Zustelldienst, Verzögerungen, beschädigte oder verlorengegangene Sendungen. Wie können solche leistungsbezogenen Informationen gemessen und beschafft werden? Würde durch die Veröffentlichung der Ergebnisse dieser Leistungsindikatoren ein Mehrwert für den Verbraucher geschaffen? Besteht Bedarf an Normen zur Überwachung dieser Leistungsstufen?
- b) Wären **Gütesiegel** (z. B. eine Bescheinigung eines Industrieverbands, wonach das Zustellverfahren eines Betreibers zuverlässig ist, da er die auf bewährten Verfahren

⁵⁷ Zusätzlich zu den Anforderungen, die in den EU-Verbraucherschutzvorschriften, der Dienstleistungsrichtlinie und der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (2006/123/EG und 2000/31/EG) festgelegt sind.

beruhenden Anforderungen erfüllt) ein wirksamerer Weg um das Vertrauen der Verbraucher zu stärken?

- c) Wäre eine **ISO-Zertifizierung** eines Qualitätsverfahrens, das auf eine effiziente Zustellung abzielt, ein geeignetes Instrument zur Stärkung des Vertrauens der Verbraucher?

7) **Unabhängige Aufsicht:**

Wer sollte bei der Leistungsüberwachung die Federführung übernehmen: eine Wirtschaftsorganisation, eine unabhängige Stelle oder eine Regulierungsbehörde?

5.1.2 Eine bessere Dienstleistung und mehr Garantien für die Verbraucher

Für die Verbraucher ist zwar die Zustellung ihres Pakets wichtig, aber sie wissen nicht zwangsläufig viel darüber, welche Art von Zustelldienst ihre Zustellung durchführt. Am wichtigsten ist ihnen, an wen sie sich mit Fragen zur Zustellung wenden können und wer ihnen schnell antwortet und korrekte Informationen erteilt. Dies ist gilt besonders bei grenzüberschreitenden Zustellungen, an denen normalerweise verschiedene Zustelldienstbetreiber beteiligt sind.

Der bestehende Rechtsrahmen deckt lediglich einen Teil des Lieferbedarfs der online einkaufenden Verbraucher ab. Die EU-Richtlinie über Postdienste war nicht für das Umfeld des elektronischen Handels konzipiert und die Postbetreiber sind nur einer von zahlreichen Akteuren bei der Paketzustellung. Die Verbraucherschutzrichtlinie sieht viele Garantien für Verbraucher beim Online-Einkauf vor, beispielsweise die Mitteilung von Preis, Lieferverzögerungen und Rücksendeverfahren. Spezifische Fragen in Zusammenhang mit der Zustellung sind möglicherweise weiterhin ein Grund zur Besorgnis für die Verbraucher und speziellere Garantien könnten erforderlich sein.

Die derzeitigen postalischen Universaldienstleistungen bieten nur ein „Sicherheitsnetz“ für gelegentliche Paketversender. Einige Interessengruppen haben argumentiert, das Wachstum des elektronischen Handels im B2C-Segment und die Bedeutung einer komfortablen Zustellung auf der letzten Meile erfordere möglicherweise eine neue Definition (der Universaldienstleistung), die besser an die Erwartungen der Verbraucher angepasst sein müsste. Eine solche „neue“ Universaldienstleistung sollte dem Bedarf der Verbraucher im Hinblick auf ein Mindestniveau an Komfort – vor allem in Bezug auf Informationen über das Zustellverfahren und Optionen für die Rücksendung – entsprechen und dem Bedarf der Online-Einzelhändler in Bezug auf die Sendungsverfolgung und die Erschwinglichkeit des Angebots gerecht werden. Wenn die Verbraucher über diese Mindestqualitätsnormen hinausgehende Leistungsmerkmale wünschen, so wird argumentiert, dann sollten die Märkte alternative Optionen und Dienstleistungen anbieten, um diese erweiterte Nachfrage zu befriedigen.

Fragen: Verbesserung von Verbrauchererlebnis und Komfort – bessere Dienstleistungen und umfassendere Garantien

8) Mögliche(r) Notwendigkeit und Umfang einer Universalzustelldienstleistung für Pakete:

- a) Besteht Bedarf an einer neuen Universaldienstpflicht im Hinblick auf Flächendeckung, Erschwinglichkeit und Qualität der Paketzustelldienste?
- b) Wenn ja, was könnten die wichtigsten Merkmale dieser „neuen“ Universaldienstleistung sein (in Bezug auf Leistungsumfang, Komfort und Erschwinglichkeit)?
- c) Wäre – Ihrer Ansicht nach – aus der Sicht der Zustelldienstbetreiber eine Universal(paket)dienstleistung im Hinblick auf Kosten/Rentabilität machbar? Wenn ja, auf welchem Niveau?
- d) Welche Instrumente wären am besten für die Umsetzung eines solchen Konzepts geeignet (z. B. Leitlinien, Überarbeitung der Postrichtlinie, ein neues Regulierungsinstrument mit stärkeren Befugnissen für die nationalen Regulierungsbehörden)?

9) Das Verbrauchererlebnis verbessern

- a) Wie könnten – unter Berücksichtigung der bestehenden Verbraucherrechte – Belange und Beschwerden der Verbraucher bezüglich der Zustellung am besten behandelt werden⁵⁸?
- b) Haben sie Bedenken hinsichtlich der Haftungsregelungen im Falle eines verlorengegangenen oder beschädigten Pakets⁵⁹? Was könnte getan werden, um die Lage zu verbessern?
- c) Könnten die elektronische Handelsbranche und die Zustelldienstbetreiber proaktivere Lösungen unterbreiten, die dem Bedarf der Verbraucher besser entsprechen? Welche Maßnahmen könnten rasch getroffen werden, um die Lage kurzfristig zu verbessern? Welche mittel- bis langfristigen Lösungen kämen in Betracht?

58 Siehe Artikel 19 der Richtlinie über Postdienste, in dem transparente Beschwerdeverfahren, Mediationsdienste und alternative Streitbeilegungsverfahren genannt werden.

59 In Bezug auf die multimodale Haftung wartet die Kommission den Ausgang des Ratifizierungsverfahrens der Rotterdam-Regeln durch die Mitgliedstaaten ab.

5.2 Kosteneffizientere und wettbewerbsfähigere Zustellösungen

Nach Ansicht von Verbrauchern und Online-Einzelhändlern sind die Preise gegenwärtig im Allgemeinen zu hoch angesetzt. Dagegen vertreten die Betreiber der Zustelldienste die Auffassung, dass sie bereits mit niedrigen Gewinnspannen arbeiten und eine nachhaltige Preispolitik erforderlich ist, um ihre langfristige wirtschaftliche Lebensfähigkeit zu gewährleisten.

5.2.1 Kostendämpfung

Wie vorstehend dargelegt werden die Preise für grenzüberschreitende Pakete, vor allem für Versender kleiner Mengen, als zu hoch angesehen. In diesem Abschnitt werden verschiedene Optionen untersucht, durch die die Kosteneffizienz der Zustelldienste verbessert werden könnte, was es erlauben würde, Kostensenkungen an die Nutzer dieser Dienste weiterzugeben.

Die Kostenstrukturen der einzelnen Betreiber unterscheiden sich erheblich, da geografische und individuelle Faktoren (wie Verkehrsdichte, Mengen, Terminzwänge) unterschiedlich sein können. Die veröffentlichten Tarife basieren in der Regel auf Durchschnittswerten für Gewicht, Versicherungsniveau und Schnelligkeit, die jedoch nicht zwangsläufig den Kosten entsprechen, die den Betreibern tatsächlich entstehen⁶⁰. Die B2C-Zustellung, vor allem von Paketen, gilt den Zustelldienstbetreibern als kostspielig. Durch Lösungen, mit denen ein erfolgreicher erster Zustellversuch gewährleistet werden soll (beispielsweise eine aktuellere Adressdatenbank, Vorabinformation über die Zustellung) werden Mehrkosten verringert. Auch eine andere Gestaltung der Zustellvorgänge (beispielsweise Paket-Shops oder Packstationen) kann das Potenzial haben, die Zustellungskosten zu senken.

Durch stärkere Konsolidierung kleiner Mengen, insbesondere von KMU, können die Gesamtkosten ebenfalls verringert werden. Durch verstärkte Synergien zwischen den Betreibern würde die Effizienz in einem von Größenvorteilen bestimmten Markt gesteigert. Im grenzüberschreitenden Kontext würden dadurch auch Paketströme flüssiger.

Fragen: Kosteneffizientere und wettbewerbsfähigere Zustelllösungen - Kostendämpfung

10) Verschiedene Optionen könnten ins Auge gefasst werden, um Kosten zu dämpfen:

- a) Gibt es herausragende Beispiele oder bewährte Verfahrensweisen für alternative Zustelllösungen, durch die die Kosten gesenkt werden können?
- b) Gibt es herausragende Beispiele für bewährte Verfahrensweisen zur Steigerung der Effizienz⁶¹?

60 Für Kostenzuweisungszwecke sind „Gewicht, Versicherungsniveau und Schnelligkeit“ nicht unbedingt Kostenfaktoren, die mit allen postalischen Tätigkeiten in Verbindung stehen (Abholung, Beförderung, Sortieren und Lieferung). Hinzu kommt, dass für die Zuweisung der Gemeinkosten zu den verschiedenen Postprodukten in der Regel ein allgemeines Verteiler (z. B. EPMU – Equally proportionate mark-up price) erforderlich ist, bei dem die verschiedenen Kostenattribute wie beispielsweise das Gewicht nicht unmittelbar relevant sind. Das bedeutet, dass diese Kostenrechnung auf der Grundlage der vorstehend genannten Kostenzuweisungsgrundsätze nicht unbedingt zu demselben Ergebnis gelangt, als wenn das Gewicht oder andere einzelne Attribute stellvertretend für die Kosten eingesetzt werden.

61 Z. B. ein verstärkter Grad der Harmonisierung des Lieferverfahrens, Effizienzgewinne, Konsolidierung und gemeinsame Nutzung von Einrichtungen an örtlichen logistischen Schnittstellen. Siehe auch die e-Freight-Initiative: http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2013_move_001_e_freight.pdf

- c) Durch welche Art von Technologie können oder könnten die Zustellungskosten gesenkt werden?
- d) Was könnte aus ihrer Sicht getan werden, um die derzeitigen regulatorischen Zwänge abzubauen, ohne das Erreichen der ihnen zugrunde liegenden Ziele zu gefährden⁶²?

5.2.2 Wettbewerbsfähige und zugleich nachhaltige Preise

Die Notwendigkeit nachhaltiger Tarife

Paketzustelldienste sind von potenziellen Kostensteigerungen betroffen, die sich gegenüber den Kunden in höheren Preisen niederschlagen könnten. Gleichzeitig gewöhnen sich die Verbraucher an das Angebot einer kostenlosen Zustellung und unterschätzen deshalb möglicherweise die mit der Zustellung verbundenen tatsächlichen Betriebs- und gesellschaftlichen Kosten.

Große Online-Einzelhändler können aufgrund der Mengen Tarife besser aushandeln. Der Druck auf die Margen der Betreiber kann erheblich sein, während diese neue Investitionen tätigen müssen, um ihren Betrieb an den Bedarf des elektronischen Handels anzupassen.

Der Begriff „Nachhaltigkeit“ der Preise in diesem Abschnitt bezieht sich auf die Preise, die die tatsächlichen Kosten der zugrundeliegenden Dienstleistung widerspiegeln, die sowohl den Dienstleistern (d.h. die Gewährleistung langfristiger Rentabilität) als auch der Gesellschaft insgesamt (z. B. auf ökologischem und sozialem Gebiet) entstehen – allerdings unter der Annahme, dass nationale und grenzüberschreitende Zustellmärkte hinreichend wettbewerbsfähig und somit effizient sind.

Fragen: Wettbewerbsfähige und zugleich nachhaltige Preise – Nachhaltigkeit und Transparenz der Tarife

11) Nachhaltigkeit der Tarife:

- a) Halten Sie die derzeitige Höhe der Tarife, die von den Verbrauchern für die Hauszustellung erhoben werden, mittel- und langfristig für nachhaltig? Falls nicht, was sollte zur Verbesserung getan werden?
- b) Sollten die den Online-Einzelhändlern tatsächlich entstehenden Zustellungskosten für die Verbraucher transparenter gemacht werden? Wenn ja, warum?
- c) Sollten die der Gesellschaft insgesamt tatsächlich entstehenden Zustellkosten transparenter gemacht werden? Wenn ja, warum? Und wie?

Wettbewerbsintensivere Zustellmärkte

Die Verbraucher empfinden die Auswahl an Zustelllösungen aufgrund mangelnder Transparenz des Marktes und des tatsächlichen Stands – oder wahrgenommenen Stands – des

⁶² Siehe Kapitel 4 zum derzeitigen Regulierungsrahmen.

Wettbewerbs auf dem Markt häufig als sehr begrenzt. In einigen Fällen werden die betreffenden Zustellmärkte möglicherweise von einigen wenigen Betreibern beherrscht, deren Verhalten verhindert, dass Online-Einzelhändler und Verbraucher die Vorteile eines wahrhaft wettbewerbsfähigen Marktes in vollem Umfang ausschöpfen können.

Spezifische regulatorische Lösungen im Vorfeld, durch die die Zustellungsmärkte – zum Nutzen der Verbraucher – wettbewerbsfähig und gleichzeitig nachhaltig werden, könnten denkbar sein.

Fragen: Wettbewerbsfähige und zugleich nachhaltige Preise – wettbewerbsintensivere Zustellungsmärkte

12) Stand des Wettbewerbs auf den Zustellmärkten:

- a) **In welchen Märkten oder Marktsegmenten wäre mehr Wettbewerb unerlässlich?**
- b) **Preisvergleiche würden Verbrauchern und KMU mehr Klarheit bringen. Wie könnte dies erreicht werden? Was wären die Vor- und Nachteile?**

13) Aufsicht und Regulierung:

Den Zustelldienstbetreibern mit beträchtlicher Marktmacht auferlegte Vorabverpflichtungen (z. B. zu Transparenz, Bereitstellung des Zugangs zu Zustellnetzen für kostenorientierte Tarife usw.) können zu wettbewerbsintensiveren Märkten führen.

- a) Für welche relevanten Märkte käme dies in Betracht?
- b) Welche Besonderheiten der grenzüberschreitenden Zustellung könnten höhere Kosten rechtfertigen? Bitte genau angeben.
- c) Sollte die Regulierungsbehörde über mehr Information über die Kostenrechnung der Betreiber verfügen, um die Kosten-Preis-Struktur von Päckchen und Paketen besser beurteilen zu können?
- d) Sollten die Regulierungsbehörden und/oder die Wettbewerbsbehörden eine aktivere Rolle bei der Überwachung der betreffenden nationalen Märkte oder Marktsegmente spielen?

Wettbewerbsfähigere Preise für grenzüberschreitende Zustelldienste

Vor allem die Preise für grenzübergreifende Dienste geben Verbrauchern und Online-Einzelhändlern, insbesondere KMU, Anlass zu Besorgnis. Die Tarife unterscheiden sich erheblich⁶³, auch für Aufträge, die die gleichen Waren und denselben Bestimmungsort betreffen. Daher müssen Lösungen gefunden werden, um die Auswirkungen grenzüberschreitender Zustellungen auf die Lieferpreise zu begrenzen und Lücken zwischen dem Preis für Inlands- und grenzüberschreitende Zustellungen, die nicht objektiv gerechtfertigt sind, zu schließen.

63 FTI, CIVIC (2011), Eurobarometer, Accenture „European cross border e-commerce“ (2011), YouGov Psychonomics „Mystery Shopping Evaluation of Cross-Border e-commerce in the EU“ (2009). YouGov Psychonomics berichtet, dass die vom elektronischen Handel und von Verkäufern im Fernabsatz erhobenen Lieferpreise bei grenzüberschreitenden Lieferungen im Schnitt doppelt so hoch sind wie bei Inlandslieferungen: die durchschnittlichen Beförderungskosten lagen bei Inlandsangeboten bei 8 EUR, bei Angeboten für grenzüberschreitende Lieferungen bei 16 EUR).

Fragen: Wettbewerbsfähige und zugleich nachhaltige Preise - wettbewerbsfähigere Preise für die grenzüberschreitende Zustellung

14) Wie können wettbewerbsfähigere und transparentere grenzüberschreitende Tarife gewährleistet werden?

- a) Sollte es den Marktkräften überlassen werden, das Tarif- und Transparenzniveau zu schaffen, das von Online-Einzelhändlern und Verbrauchern gefordert wird?
- b) Könnte eine verstärkte Regulierungsaufsicht zu nachhaltigen Verbraucherpreisen beitragen?
- c) Wäre Ihrer Ansicht nach eine Art von Preisobergrenze für die grenzüberschreitende Zustellung von Einzelpäckchen und -paketen eine praktikable und wirksame Option, um den Bedürfnissen der Online-Einzelhändler und Verbraucher gerecht zu werden? Wie würde sich eine solche Preisobergrenze auf das Angebot und den Wettbewerb am Markt auswirken?

5.3 Verbesserung der Interoperabilität entlang der Zustellkette

Mehr Transparenz und bessere Partnerschaften sind erforderlich, um dem Bedarf von Online-Einzelhändlern besser gerecht zu werden, um zu verstehen, welches die besten Logistik- und Zustellpraktiken sind, und um die Verbraucher effektiv über die verfügbaren Optionen zu informieren. Erfolgreiche Partnerschaften innerhalb dieser beiden Sektoren und zwischen ihnen sind von entscheidender Bedeutung für die Zukunft des elektronischen Handels.

5.3.1 Investitionen in den verstärkten Technologieeinsatz

Durch eine allgemeinere Anwendung der Sendungsverfolgung könnte die Macht der Verbraucher gestärkt werden, da sie in die Lage versetzt würden, Ort und Zeit der Zustellung zu diktieren. Dies würde sich positiv auf die Erfolgsquote des ersten Zustellversuchs auswirken und somit die Kosten senken. Gleichzeitig erhielten die Online-Einzelhändler geeignete und sachdienliche Informationen und könnten daher Bestände besser verwalten, die Erstattungs- und Rücksendeverfahren optimieren und Verwaltungsverfahren vereinfachen.

Fragen: Verbesserung der Interoperabilität - Investitionen in Technologie

15) Höhe der erforderlichen Investitionen:

- a) In welchem Umfang können – sowohl auf Mikro- als auch auf Makroebene – die ungefähren Kosten eines allgemeinen Sendungsverfolgungssystems für Pakete bewertet werden? Welche besonders relevanten Parameter wären dabei zu berücksichtigen?

- b) Welche spezifischen Pilotprojekte für die Zustellung von Produkten des elektronischen Handels könnten im Rahmen breiter angelegter Programme zur Förderung von Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologien gefördert werden⁶⁴?

5.3.2 Vertiefte Partnerschaften zwischen Online-Einzelhändlern und Zustelldienstbetreibern

Die Betreiber neigen dazu, sich auf ihre Großkunden mit großen Versandmengen zu konzentrieren, die Anreize für Investitionen in die Vermarktung ihrer Dienstleistungen bei kleineren Versendern sind dagegen geringer, obgleich diese im Prinzip über das Potenzial zur Ausweitung ihres Geschäftsvolumens verfügen würden. Ferner sind Online-Einzelhändlern mögliche alternative Lösungen und verfügbare Angebote nicht immer bekannt.

Fragen: Verbesserung der Interoperabilität - vertiefte Partnerschaften

16) Partnerschaften und Zusammenarbeit:

- a) Kann davon ausgegangen werden, dass durch eine bessere Zusammenarbeit zwischen dem elektronischen Einzelhandel und den Zustelldienstbetreibern die Interoperabilität ihrer Tätigkeiten gesteigert wird? Wenn ja, was könnten Einzelhändler und Betreiber tun, um neue Partnerschaften aufzubauen oder bestehende zu verbessern?
- b) Sollten gemeinsam Notfallkapazitäten zur Bewältigung von Spitzenzeiten entwickelt werden? Wenn ja, wie könnte dies erfolgen?
- c) Hätten Sie Bedarf an Dienstleistungen von Vermittlern und externen Logistik Anbietern? Wie können diese – neuen oder bestehenden – Dienstleistungen weiterentwickelt und besser bekannt gemacht werden?

5.3.3 Miteinander verbundene Netze und Plattformen

Der elektronische Einzelhandel ist abhängig von der Vollendung des Binnenmarktes für Online-Einkäufe. Mangelnde Integration und die Unmöglichkeit, Daten zwischen den verschiedenen Informationssystemen zu übertragen, stellen ein wesentliches Hindernis für den grenzüberschreitenden Handel dar⁶⁵, und zur Anpassung der derzeitigen Systeme sind erhebliche Investitionen erforderlich.

64 Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, Operationelles Programm „Digitale Konvergenz“ oder andere Initiativen zur Entwicklung bestimmter Technologien, beispielsweise der Funkfrequenzkennzeichnung.

65 Einerseits bestehen Unterschiede zwischen den inländischen und grenzüberschreitenden IT-Plattformen, die sogar bei den grenzüberschreitend in der EU vertretenen Lieferdiensten auftreten können. Andererseits gibt es Informationen, die zwischen dem elektronischen Einzelhandel und den Zustelldiensten ausgetauscht werden könnten, um die Kapazitätsplanung auf beiden Seiten zu verbessern. So verfügt beispielsweise der elektronische Einzelhandel über die Daten zu online gekauften Produkten und weiß, wann und wie viel zu liefern ist. In Bezug auf Rücksendungen könnte es für den elektronischen Einzelhandel nützlich sein, über Volumen und Zeitpunkt

Als jedoch die Postbetreiber, die Waren grenzüberschreitend befördern, von den Fluggesellschaften und Zollbehörden unter Druck gesetzt wurden, um höhere Sicherheitsstandards zu erfüllen, nachdem erhebliche Sicherheitsrisiken festgestellt worden waren, gelang es ihnen, Lösungen für den Austausch der erforderlichen Daten zu finden. Ähnliche Anstrengungen werden möglicherweise erforderlich sein, um sicherzustellen, dass dem Bedarf des elektronischen Handels durch gemeinsame Anstrengungen mit dem elektronischen Einzelhandel Rechnung getragen wird.

Die Kommissionsdienststellen haben bereits eine Reihe von Maßnahmen zur Demonstration eingeleitet, die auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Transport- und Logistiksektors in Europa abzielen. Dies soll durch den intelligenten Einsatz von Informationstechnologien und die Anbindung insbesondere kleiner Unternehmen an die digitalen Transport- und Logistikwertschöpfungsketten erreicht werden⁶⁶.

der Rücksendung in Echtzeit unterrichtet zu sein, da dies einen proaktiven Kundendienst und eine effektive Lagerbewirtschaftung ermöglichen würde.

66 Das von der GD ENTR finanzierte DiSCwise-Projekt (<http://www.discwise.eu/>) dient dem stärkeren Verbund der Akteure, indem ihre Integration in effiziente Lieferketten im kombinierten Verkehr unterstützt wird. Dank des Projekts können Nutzer und Anbieter von Transport- und Logistikdiensten, vor allem KMU, sich leichter an Planung und Ausführung der Beförderung beteiligen und nachhaltige Beförderungsalternativen einsetzen.

Fragen: Verbesserung der Interoperabilität – Vernetzung

17) Bessere Vernetzung:

- a) Könnten Logistik-Plattformen⁶⁷ für Gruppen von Betreibern dem Bedarf des elektronischen Einzelhandels besser gerecht werden? Wenn ja, wie?
- b) Könnte eine Task Force der Branche⁶⁸ zur Förderung von Innovation und gesteigertem Einsatz neuer Technologien im Hinblick auf eine stärkere Vernetzung beitragen? Wenn ja, wie?
- c) Sollten die Verfahren zur Rücksendung von Waren (sowohl im Inland als auch grenzüberschreitend) verbessert werden? Wenn ja, wie?
- d) Werfen die Interoperabilitätsanforderungen und die Förderung neuer Technologien für an der Zustellkette beteiligte KMU Probleme auf? Welche Maßnahmen könnten dazu beitragen, diese Schwierigkeiten abzumildern?
- e) Welches sind (gegebenenfalls) die drei wichtigsten Maßnahmen, durch die die grenzübergreifende Interoperabilität in der EU bei der Beförderung online bestellter Waren verbessert werden könnte⁶⁹? Was könnte getan werden, um die Lage kurzfristig zu verbessern, welche Initiativen können mittel- bis langfristig ergriffen werden? Was muss getan werden, um die Interoperabilität auf internationaler Ebene zu verbessern?

6. Steuerung eines integrierten europäischen Paketzustellungsmarkts

Die künftige Entwicklung des elektronischen Handels in Europa wird vor allem durch die in naher Zukunft entstehenden Zustellkapazitäten und Netze bestimmt werden. Diese Veränderungen und ihre Auswirkungen auf den elektronischen Handel müssen überwacht und die Anstrengungen zur Förderung eines effizienten und nachhaltigen europäischen Lieferumfelds für Aufträge im elektronischen Handel sollten koordiniert werden.

67 Im Idealfall würden durch diese Plattformen die Lieferung im elektronischen Handel gestrafft, Logistikdienstleistungen mit gemeinsamen Informationssystemen integriert, die Koordinierung verbessert und ein gemeinsamer oder vereinbarter Zustelldienst genutzt (wodurch die Umweltauswirkungen begrenzt sowie die Bearbeitung der Rücksendungen und die Lagerbewirtschaftung erleichtert werden).

68 Ein Beispiel für eine solche Task-Force war die ehemalige, in den 90er Jahren eingesetzte US Mailing Industry Task Force, die sich aus hochrangigen Technologiebeauftragten der wichtigsten Interessengruppen der Branche zusammensetzte und sich mit der Suche nach innovativen und intelligenten Lösungen für eine bessere Postzustellung befasste.

69 Derzeit geben etwa 30 % der Online-Käufer im Vereinigten Königreich an, dass sie Waren von ausländischen Websites (auch außerhalb Europas) kaufen. Der Durchschnitt beim grenzüberschreitenden Online-Einkauf innerhalb der EU liegt bei rund 10 %. Vor diesem Hintergrund wird klar, wie wichtig die Einigung über europäische und internationale Normen und die Gewährleistung eines höheren Grades an Konnektivität sind, insbesondere für KMU und Verbraucher, die unverhältnismäßig stark betroffen sind.

Einige Akteure haben bereits Koordinierungsplattformen eingerichtet, z. B. die European Parcel Group⁷⁰, in der die etablierten Postbetreiber zusammengeschlossen sind. Bei den Regulierungsbehörden strebt die Gruppe europäischer Regulierungsbehörden für Postdienste⁷¹ mit Blick auf die Gewährleistung der einheitlichen Anwendung der Richtlinie über Postdienste die erleichterte Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen unabhängigen nationalen Regulierungsbehörden an. Derzeit decken ihre Tätigkeiten und Funktionen nicht die gesamte Bandbreite des elektronischen Handels ab. Neue Foren könnten eine Rolle spielen beim Aufbau eines einheitlichen europäischen Zustellungsmarktes für den elektronischen Handel.

Eine gezieltere Zusammenarbeit, Überwachung und Durchsetzung sind nötig, um die Koordinierungsanstrengungen im Hinblick auf die Förderung des Zustellsektors für den elektronischen Handel voranzutreiben. Dadurch wird den Anstrengungen im Hinblick auf eine verbesserte Lieferung von Waren im elektronischen Handel mehr Dynamik verliehen.

Fragen: Steuerung

18) Gibt es Bereiche, in denen die Branche effektiv tätig werden könnte, um die in diesem Grünbuch ermittelten Probleme zu beheben? Wie könnte dies gefördert werden⁷²? Wie könnten sowohl der elektronische Handel als auch Verbände der Zustellbranche stärker einbezogen werden?

19) Wie sollte die derzeitige Steuerung von Normung und Interoperabilität⁷³ geregelt werden? Besteht Bedarf an einer verstärkten Beteiligung von Vertretern des elektronischen Handels, insbesondere der KMU, und der Verbraucher?

7. Folgemaßnahmen und nächste Schritte:

Die beteiligten Parteien werden ersucht, ihre Ansichten zu den oben dargelegten Fragen mitzuteilen. Die Beiträge sind bis spätestens 15. Februar 2013 an folgende Anschrift zu richten:

markt-delivery@ec.europa.eu

oder

Europäische Kommission

70 Siehe Fußnote 17.

71 Beschluss 2010/C217/07 der Kommission.

72 Beispielsweise Förderung bewährter Praktiken, Partnerschaftsabkommen, Verhaltenskodizes, Normen für den elektronischen Datentransfer, Gütesiegel, Adressendatenbanken, Entwicklung eines europäischen Zustellaufklebers.

73 Derzeit werden Fragen der Normung im technischen Ausschuss des CEN für Postdienste und Fragen der Interoperabilität zwischen einigen Postbetreibern von der European Parcel Group behandelt.

GD Binnenmarkt und Dienstleistungen

Referat Online-Dienste

Rue de la Loi/Wetstraat 200

1049 Brüssel

In den Beiträgen muss nicht auf alle in diesem Grünbuch angesprochenen Punkte eingegangen werden. Geben Sie deshalb bitte eindeutig an, auf welche Fragen sich ihr Beitrag bezieht. Soweit möglich, nennen Sie bitte konkrete Argumente für oder gegen die in diesem Grünbuch vorgestellten Optionen und Konzepte. Sie werden ferner ersucht, in Ihrem Beitrag dazu Stellung zu nehmen, ob es andere Aspekte/Themen gibt, die im Hinblick auf einen integrierten Paketzustellungsmarkt in der Europäischen Union behandelt werden sollten.

Die Beiträge werden auf der Website der GD Binnenmarkt und Dienstleistungen veröffentlicht. Die eingegangenen Beiträge werden auf der Website der Kommission verfügbar sein, sofern nicht um Vertraulichkeit gebeten wird.

Als Folgemaßnahme zu diesem Grünbuch wird die Kommission auf der Grundlage der eingegangenen Antworten im Frühjahr 2013 die zur Vollendung des Paketbinnenmarktes zu ergreifenden Maßnahmen bestimmen.