



Zukunft des EU-Rahmens für Post- und Zustelldienste

Zusammenfassung

Postdienste sind eine wichtige und unverzichtbare Infrastruktur. Auch wenn sich die Nachfrage und die Bedürfnisse in den letzten Jahrzehnten insbesondere durch die Digitalisierung stark gewandelt haben, bleiben der physische Transport von Postsendungen und eine gute Versorgung mit Postdiensten auch weiterhin von großer Bedeutung. Es ist deshalb wichtig, die Rahmenbedingungen weiterzuentwickeln und an die heutige Zeit anzupassen, um alle Bürger:innen mit hochwertigen Postdienstleistungen zu versorgen. Die AK bekennt sich zu einer hochqualitativen und flächendeckenden Versorgung mit Postdiensten und unterstützt alle Maßnahmen, die geeignet sind, den Zugang zu hochwertigen und erschwinglichen Zustelldiensten zu gewährleisten bzw. auszubauen, einen fairen Wettbewerb mit gleichen Bedingungen für alle Marktteilnehmer:innen zu fördern, den Verbraucher:innenschutz zu stärken und die Arbeitsbedingungen zu verbessern.

Das Wichtigste in Kürze

- Die **Verpflichtung zu Universaldienstleistungen** muss bestehen und leistbar bleiben; ihre Finanzierung sollte aus Sicht der AK von allen Anbietern mitgetragen werden. Ein Zugang zu verlässlichen, flächendeckenden und erschwinglichen Postdiensten ist sowohl für Empfänger:innen als auch für Absender:innen wichtig.
- Es bedarf **verbesserter Empfänger:innen-Rechte** (persönliche Kontaktaufnahmemöglichkeiten, Transparenz über Zustelldienstleister, verpflichtendes Track and Trace, Empfänger:innenrechte auch für Offliner).
- Ein ausreichend **dichtes Netz von Postfilialen und Abholmöglichkeiten** ist sowohl für (private) Absender:innen als auch für Empfänger:innen wichtig.
- Es bedarf zwar auch auf europäischer Ebene klarer Regelungen und Vorgaben, es muss aber auch den nationalen Eigenheiten Rechnung getragen werden können, die sich aus unterschiedlichen Bedürfnissen, Topografien und Strukturen ergeben. Europäische Vorgaben sind dort zu begrüßen, wo einheitliche Vorgaben zu einem fairen Wettbewerb und zu einer hohen Qualität beitragen; eine Verschlechterung der Versorgung in einzelnen Mitgliedstaaten durch eine europäische Harmonisierung ist aber strikt abzulehnen.
- Auch **für alternative Postdienste sollte es verbindliche (Qualitäts-) Vorgaben geben.**
- **Sämtliche Zustelldienstleister sollten unter den EU-Rechtsrahmen für Postdienste fallen**, um ein einheitliches Wettbewerbsniveau sicherzustellen.
- Für **Tarife** im Universaldienstbereich sollte es daher auch die Möglichkeit zur Kostenkontrolle bzw. -orientierung sowie zur Erschwinglichkeitsüberprüfung geben. Da diese Vorgaben in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich gehandhabt werden, wäre eine genauere Determinierung auf europäischer Ebene sinnvoll.
- **Zusteller:innen** arbeiten meist unter hohem Arbeitsdruck und unter prekären Arbeitsverhältnissen mit schlechter sozialer Absicherung und niedriger Entlohnung. Es ist unerlässlich, dass die Unternehmen und politischen Entscheidungsträger:innen die Arbeitsbedingungen der Zusteller:innen verbessern.

Die Position der AK

Besonderheiten von Postmärkten

Post- und Paketmärkte sind von einigen Besonderheiten geprägt, die sie von anderen Infrastrukturen und Diensten unterscheiden.

Eine Problematik ergibt sich insbesondere dadurch, dass Empfänger:innen zwar von der Zustellqualität betroffen sind, aber nicht Vertragspartner:innen von Postdiensten sind; das sind nämlich die Versender:innen, die die Posttarife bezahlen. Es handelt sich oft um große Versandhändler und Unternehmen mit einem hohen Versendevolumen (etwa Versicherungen oder Werbedienste), die meistens auch eine gewisse Nachfragemacht gegenüber Dienstleistern haben. Die Interessenslagen sind aber bei diesen Nutzer:innengruppen unterschiedlich.

Während private Haushalte also meistens als Empfänger:innen in Erscheinung treten und somit an einer hohen Zustellqualität interessiert sind, haben Absender:innen vor allem ein Interesse an geringen Kosten.

Deshalb ist es im Postmarkt besonders wichtig, eindeutige und weitreichende Regelungen zum Schutz von Empfänger:innen und einer guten Grundversorgung festzuschreiben, da sie von Qualitätsmängeln unmittelbar betroffen sind, während Versender:innen hauptsächlich günstige Tarife wünschen. Im Gegensatz zu anderen Märkten können daher Empfänger:innen meistens einer schlechten Qualität nicht durch den Wechsel auf andere Postdienste ausweichen, da der Postdienst von den Absender:innen bestimmt wird. Ein Qualitätswettbewerb wird dadurch erschwert.

Ein weiteres Problem betrifft die Veränderungen im Postmarkt. Durch sinkende Mengen im Briefbereich und steigende Mengen im Paketbereich ändert sich die Kostensituation für Postdienste erheblich. Dies stellt insbesondere für Universaldienstbetreiber (Postdienste, die mit der flächendeckenden Versorgung beauftragt sind) ein zunehmendes Problem dar, da die Gesamtlogistik immer weniger durch Einnahmen aus dem Briefmarkt mitfinanziert werden kann. Der steigende Paketmarkt ist hingegen aber besonders wettbewerbsintensiv, wobei sich alternative Paketdienste oft auf

lukrative Zustellgebiete konzentrieren, während man Universaldienstleistern jene Bereiche überlässt, die sich nur unzureichend rechnen. Damit kommen jene Postdienste unter Druck, die mit dem Universaldienst betraut sind und eine flächendeckende Versorgung zu erschwinglichen Preisen aufrechterhalten müssen.

Ein drittes Problem betrifft die beschäftigten Zusteller:innen, die oft unter prekären und sozial schlecht abgesicherten Beschäftigungsverhältnissen mit relativ geringer Entlohnung arbeiten, was den Kostendruck für Universaldienstleister weiter verschärft.

Es gibt hier also eine gewisse Schieflage im Wettbewerb, oft zu Ungunsten der Beschäftigten und auch der Empfänger:innen. Dieser ist vor allem dadurch zu begreifen, dass rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die möglichst gleiche Rahmenbedingungen und Verpflichtungen für alle schaffen und die Universaldienstfinanzierung sicherstellen.

Zu einigen Punkten im Einzelnen:

Universaldienstverpflichtung

Eine Neufassung der Regelungen zu Zustelldiensten darf zu keiner Verschlechterung der bestehenden Universaldienstverpflichtung oder der Qualität führen. Flächendeckende Universaldienste müssen bestehen und leistbar bleiben. Deren Finanzierung sollte durch alle Diensteanbieter mitgetragen werden.

Verbesserte Empfänger:innenrechte nötig

Empfänger:innen sind keine Vertragspartner:innen der Postdienste und haben dadurch keine direkten Rechte gegenüber dem Postdienstleister bei Zustellproblemen. Konsument:innen müssen den (Um-)Weg über den/die Vertragspartner:in gehen und haben in der Praxis oft Schwierigkeiten, fehlgeschlagene oder unterlassene Zustellungen nachzuweisen. Aus der Beratungspraxis sind auch immer wieder Fälle bekannt, bei denen es an korrekt angebrachten Hinterlegungsanzeigen fehlt. Auch Offliner:innen sind zB bei der Hinterlegungsanzeige durch die bloße Angabe eines QR-Codes anstelle der tatsächlichen Hinterlegungsadresse benachteiligt.

Aus Konsument:innensicht bedarf es deshalb folgender Empfänger:innenrechte:

- **Persönliche Kontaktaufnahme samt Reaktionspflicht**

Es gibt in der Regel keine direkte Kontaktmöglichkeit mit dem tatsächlich zustellenden Unternehmen. Oftmals wird die Kontaktaufnahme mit den Zustelldiensten nur durch automatisierte Prozesse angeboten, im Rahmen derer komplexere Anfragen nicht beantwortet oder Probleme gelöst werden können. Konsument:innen sollten aber eine direkte persönliche Kontaktmöglichkeit mit dem zustellenden Unternehmen haben. Dabei sollte verpflichtend zumindest eine Telefonnummer angegeben werden; eine automatisierte Kontaktaufnahmemöglichkeit sollte hierfür nicht ausreichen. Außerdem sollten Zustelldienstleister strafbewehrt verpflichtet werden, innerhalb angemessener Frist zu reagieren. Damit ist sichergestellt, dass Anliegen und Beschwerden von Konsument:innen rasch bearbeitet werden.

- **Transparenz über Zustelldienstleister**

E-Commerce Händler sollten verpflichtet werden, Konsument:innen vor Abschluss eines Versandungsvertrags über den vom Händler gewählten Zustelldienstleister transparent zu informieren. Eine Wahlmöglichkeit für Empfänger:innen wäre dabei wünschenswert, um den Qualitätswettbewerb zu fördern.

- **Verpflichtendes Track-and-Trace-Service**

Ein verpflichtendes Track-and-Trace-Service des Zustelldienstleisters sollte aus Konsument:innensicht eingeführt werden, wobei hier auch auf Offliner:innen Rücksicht genommen werden sollte. Der Service der Nachverfolgbarkeit einer Sendung sollte daher auch zB via Telefonanruf ermöglicht werden.

- **Empfänger:innenrechte auch für Offliner:innen**

Sämtliche hier aufgelisteten Empfänger:innenrechte sollten auch für Menschen ohne Internetzugang zur Verfügung stehen. Wo möglich und sinnvoll, kann hier zB die verpflichtende Angabe einer Telefonnummer Abhilfe schaffen.

Filialen und Abholstationen

Ein ausreichend dichtes Netz von Postfilialen und Abholmöglichkeiten ist sowohl für (private) Absender:innen als auch für Empfänger:innen wichtig. Bloß automatisierte Dienstleistungsangebote vor Ort (zB in Form von Postautomaten) können und dürfen dabei kein Ersatz für (zusätzliche) direkte persönliche Servicepartner vor Ort sein.

Während Universaldienstbetreiber oft eine Vorgabe

bezüglich der Erreichbarkeit von Filialen bzw Abholstationen haben, ist das bei alternativen Zustelldiensten nicht immer gegeben.

Da Empfänger:innen, wie oben ausgeführt, oft keinen Einfluss auf die Wahl des Zustelldienstes haben und Absender:innen oft primär auf die Kosten und weniger auf die Zustellqualität schauen, sind Probleme bei der Zustellung vorprogrammiert. Nicht erfolgte Zustellversuche, gepaart mit weit entfernten Abholstationen oder unzureichender Hinterlegung, sind die unerwünschte Folge.

Harmonisierung und Regulierung

Nationale Postmärkte sind historisch gewachsen und unterschiedlich strukturiert. Es bedarf zwar sicherlich auch auf europäischer Ebene klarer Regelungen und Vorgaben, es muss aber auch den nationalen Eigenheiten Rechnung getragen werden können, die sich aus unterschiedlichen Bedürfnissen, Topografien und Strukturen ergeben. Europäische Vorgaben sind dort zu begrüßen, wo einheitliche Vorgaben zu einem fairen Wettbewerb und zu einer hohen Qualität beitragen; eine Verschlechterung der Versorgung in einzelnen Mitgliedstaaten durch eine europäische Harmonisierung ist aber strikt abzulehnen. Mitgliedstaaten müssen auch weiterhin die Möglichkeit haben, ihre Vorgaben den Gegebenheiten anzupassen. Regulierungsbehörden sollten dabei eine zentrale Rolle spielen, den Wettbewerb fair zu gestalten, Empfänger:innenrechte zu sichern und als unabhängige Beschwerde- und Kontrollinstanz zu wirken.

Zu alternativen Postdiensten

Zudem sollte es auch verbindliche Vorgaben für alternative Postdienste geben, wie dicht das Netz an Abholstationen gestaltet werden muss bzw wie weit diese von den Empfängeradressen entfernt sein dürfen. Dies wäre nicht nur aus Konsument:innensicht notwendig, sondern auch aus einer Wettbewerbsbetrachtung heraus.

Wenn alternative Postbetreiber durch mangelnde Zustellqualität, eine geringe Dichte an Abholpunkten und überlastete Zusteller:innen in oftmals prekären Arbeitsverhältnissen den Qualitätswettbewerb mit Dumpingpreisen untergraben, schafft das kein Level-Playing-Field mit qualitativen Betreibern bzw Betreibern mit Universaldienstverpflichtungen. Diese geraten zunehmend unter Kostendruck und geben diesen wiederum in der Regel an ihre Beschäftigten weiter. Die Folge sind schlechte Arbeitsbedingungen. Zusteller:innen sind oft konfrontiert mit sehr geringen Löhnen, einem hohen Arbeitspensum und starkem Zeitdruck. Da ein sehr großer Teil der Beschäftigten der Branche zudem

(meist unfreiwillig) selbstständig beschäftigt wird (über Werkverträge oder als selbstständig agierende Ein-Personen-Unternehmen) oder in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen arbeitet, ist die soziale Absicherung auch oft sehr unzureichend.

Um eine Verbesserung in diesem Bereich zu erreichen, sind folgende Maßnahmen erforderlich:

- Einführung einer Generalunternehmerhaftung der Logistikkonzerne, um insbesondere bei einer Auftragsweitergabe wirksam kontrollieren zu können sowie
- Ausweitung der Tachographenpflicht auf Kleintransporteure.

Zur Zustellfrequenz

Die Postdiensterrichtlinie orientiert sich am althergebrachten Modell einer täglichen Zustellung fünf Tage die Woche für Universaldienste mit der Möglichkeit von Ausnahmen. Viele Mitgliedstaaten haben zudem Qualitätskriterien für Priority-Mail (Zustellung am nächsten Tag [E+1]) und Non-Priority.

Messbare Parameter sind zur Qualitätskontrolle wichtig und sollten auch weiterhin festgeschrieben werden. Allerdings haben sich Postmärkte drastisch verändert. Die Bedeutung von Briefsendungen sinkt, während der Paketmarkt an Bedeutung zunimmt.

Hier wären Anpassungen denkbar, wobei auch Nicht-Universaldienstbetreiber stärker in die Pflicht genommen werden sollten. Eine Zustellung von Briefen am nächsten Tag ist in der Zwischenzeit weniger bedeutend als eine rasche Paketlieferung.

Wird für einzelne Betreiber eine bestimmte Qualität bzw. Zustellfrequenz festgelegt, zu der jede:r Nutzer:in im Rahmen des Universaldienstes Zugang hat, so sollten sich alternative Betreiber, die diese Bedingungen nicht erfüllen müssen, in angemessener Weise an den Kosten beteiligen.

Zu Tarifen

Das private Versenden von Briefen und Paketen von Privathaushalten ist direkt wohl nur für einen sehr kleinen Teil der Haushaltsabgaben von Konsument:innen verantwortlich. Indirekt spielen Portokosten aber eine nicht zu unterschätzende Rolle. Privathaushalte sind vielfach mit Versandkosten konfrontiert, wenn sie beispielsweise über Versandhändler Waren bestellen. Diese können je nach Händler und bestellten Produkten einen substantiellen Anteil an den Gesamtkosten der Bestellung ausmachen. Zudem darf man nicht übersehen,

dass auch im Business-Bereich Versandkosten durchaus einen beträchtlichen Kostenfaktor für Unternehmen darstellen können, der dann in irgendeiner Weise wiederum überwältigt und in andere Preise einkalkuliert werden muss.

Für Tarife im Universaldienstbereich sollte es daher auch die Möglichkeit zur Kostenkontrolle bzw. -orientierung sowie zur Erschwinglichkeitsüberprüfung geben. Da diese Vorgaben in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich gehandhabt werden, wäre eine genauere Determinierung auf europäischer Ebene sinnvoll, um einen harmonisierten Ansatz zu erreichen.

Zu Datenlieferungen

Postdienste sind verpflichtet, der Regulierungsbehörde regelmäßig Daten zum Postmarkt zu liefern. Dies sollte auch weiterhin beibehalten werden. Die statistische und mit Daten unterlegte Analyse der Postmärkte ist wichtig, um die dynamischen Entwicklungen im Markt und dieser bedeutenden Infrastruktur beobachten zu können. Normale statistische Erhebungen reichen hier nicht aus, weil in der Regel nur sehr wenige Daten erhoben werden. Um eine effektive Wettbewerbsanalyse machen und im Bedarfsfall geeignete Maßnahmen setzen zu können, sind Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden auf diese von den Betreibern gelieferten Daten angewiesen. Darüber hinaus werden diese von den Postbetreibern, die in der Zwischenzeit alle über ein digitales Logistiksystem verfügen, ohnehin für eigene Zwecke erhoben. Die Bekanntgabe dieser Daten stellt somit kaum eine zusätzliche Belastung dar. Eine Aufweichung dieser Verpflichtungen zur Lieferung relevanter Marktdaten wäre somit kontraproduktiv und würde die Analyse der Wettbewerbsverhältnisse und Marktentwicklungen deutlich erschweren.

Arbeitnehmer:innen

Bei der geplanten Verbesserung der Bearbeitung von Benutzer:innenbeschwerden bei der Lieferung von Waren müssen auch die Zusteller:innen mitberücksichtigt werden. Beschwerden von Kund:innen dürfen nicht dazu führen, den Druck auf die Zusteller:innen weiter zu verschärfen.

Zusteller:innen erleben bereits extrem hohen Arbeitsdruck, verursacht durch steigende Sendungsmengen, Personalmangel und Zeitdruck. Mehr Druck auf die Zusteller:innen führt zu mehr Unfällen und gefährdet die Verkehrssicherheit; dies muss berücksichtigt werden. Diese Belastungen führen zu erheblichen körperlichen und psychischen Beeinträchtigungen. Häufige Beschwerden betreffen unregelmäßige oder fehlende Lohnzahlungen, unbezahlte Überstunden, Verstöße gegen Arbeitszeit- und Ruhezeitregelungen,

willkürliche Lohnabzüge (für angebliche Schäden oder Kund:innenbeschwerden, oft ohne Belege) und prekäre Arbeitsbedingungen, die durch undurchsichtige Subunternehmer-Strukturen verstärkt werden. Da ein sehr großer Teil der Beschäftigten der Branche zudem (meist unfreiwillig) selbstständig beschäftigt wird (über Werkverträge oder als selbständig agierende Ein-Personen-Unternehmen) oder in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen arbeitet, ist die soziale Absicherung auch oft sehr unzureichend. Es ist sicherzustellen, dass mit zunehmendem Paketaufkommen auch das Personal bei den Zusteller:innen entsprechend aufgestockt wird, da dort keine Effizienzreserven vorhanden sind. Nur so kann vermieden werden, dass der Arbeitsdruck weiter steigt. Zudem sollten Zusteller:innen nicht an Sonntagen für nicht essentielle Lieferungen eingesetzt werden.

Es ist unerlässlich, dass die Unternehmen und politischen Entscheidungsträger:innen die Arbeitsbedingungen der Zusteller:innen verbessern und die Verkehrssicherheit fördern. Die wachsende Flut an Sendungen erfordert zweifellos effizientere Lösungen, diese dürfen jedoch nicht zulasten der Zusteller:innen erfolgen. Um die steigenden Anforderungen im Zustellsektor zu bewältigen, sind nachhaltige und sozial gerechte Maßnahmen erforderlich, die die Arbeitsbedingungen der Zusteller:innen verbessern und verhindern, dass Beschwerden, hohe Paketmengen oder Schäden auf sie oder ihre Entlohnung abgewälzt werden.

Dies dient nicht nur der Verbesserung der Situation für Zusteller:innen, sondern trägt auch dazu bei, einen fairen Wettbewerb zu sichern und einen überbordenden Preiskampf in lukrativen Bereichen auf Kosten der Zusteller:innen zu verhindern.



Kontaktieren Sie uns!

In Wien:

Jasmin Reininger

T +43 (1) 501 65 12801

jasmin.reininger@akwien.at

Mathias Grandosek

T +43 (1) 501 65 12389

mathias.grandosek@akwien.at

In Brüssel:

Alice Wagner

T +32 (2) 230 62 54

alice.wagner@akeuropa.eu

Bundesarbeitskammer Österreich

Prinz-Eugen-Straße 20-22

1040 Wien, Österreich

T +43 (0) 1 501 65-0

www.arbeiterkammer.at

AK EUROPA

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU

Avenue de Cortenbergh 4-10

1040 Brüssel, Belgien

T +32 (0) 2 230 62 54

www.akeuropa.eu

Über uns

Die Bundesarbeitskammer (AK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 4 Millionen Arbeitnehmer:innen und Konsument:innen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler sowie auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die AK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

Die Aufgaben des 1991 eröffneten AK EUROPA Büros in Brüssel sind einerseits die Repräsentation der AK gegenüber europäischen Institutionen und Interessensorganisationen, das Monitoring von EU-Aktivitäten und die Wissensweitergabe von Brüssel nach Österreich, sowie gemeinsam mit den Länderkammern erarbeitete Expertise und Standpunkte der Arbeiterkammer in Brüssel zu lobbyieren.