



BUNDESMINISTERIUM FÜR SOZIALE SICHERHEIT
GENERATIONEN UND KONSUMENTENSCHUTZ

An das
Bundesministerium für Verkehr, Innovation
und Technologie
Sektion III

per E-Mail: pd@bmvit.gv.at

GZ: BMSG-10319/0014-I/A/4/2005

Wien, 23.08.2005

Betreff: Postgesetznovelle 2005; Stellungnahme des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zu dem mit Note vom 25. Juli 2005, GZ BMVIT-630.030/0003-III/PT1/2005, übermittelten Entwurf einer Postgesetznovelle 2005 nimmt das Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz wie folgt Stellung:

Allgemeines

Empfängerschutz:

Das Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz hat im Zusammenhang mit der Liberalisierung in den Bereichen Telekommunikation und Energie (Strom, Erdgas) einige Erfahrungen dahingehend gewonnen, welche Rahmenbedingungen erforderlich sind, damit eine Öffnung eines Marktes für alle Beteiligten - vor allem aber für die Konsument/inn/en - zufriedenstellend erfolgt.

Die Liberalisierung im Postbereich erscheint allerdings aus konsumentenpolitischer Sicht in einem wesentlichen Punkt nicht vergleichbar mit der Liberalisierung der zuvor erwähnten Märkte. Der Postmarkt ist dadurch gekennzeichnet, dass die große Menge an Postsendungen von Nicht-Konsument/inn/en (Unternehmen, Behörden...) versendet werden und diese Postsendungen von den am Markt tätigen Postdienstleistern an die Empfänger zugestellt werden. Der Post-Empfänger (der ja nicht Vertragspartner des Postdienstleisters ist) kann nicht beeinflussen, welcher

Postdienstleister ihm seine Post zustellt. Ob die schrittweise Liberalisierung des Postmarktes ein Erfolg wird, hängt aus konsumentenpolitischer Sicht daher entscheidend davon ab, welche gesetzlichen Rahmenbedingungen begleitend geschaffen werden, damit auch in Zukunft die Konsument/inn/en als **Empfänger** Postdienstleistungen in hoher Qualität erhalten.

Generelle Empfänger-Schutzbestimmungen sind daher unumgänglich. Der vorliegende Entwurf enthält erfreulicher Weise bereits einiges davon (Beschwerdemangement, Kennzeichnung der Zusteller,...), jedoch geht dieser in einigen Punkten zu wenig weit. Die vorgesehenen Verpflichtungen sind zu unkonkret, so z.B. wäre es jedenfalls notwendig, die Dichte an Abholpunkten gesetzlich wesentlich konkreter festzulegen. Im Entwurf fehlen auch Regelungen zum Urlaubspostfach und zum Postfach.

Postbeirat:

Mit der Liberalisierung des Energiemarktes wurden Beiräte geschaffen, die dem zuständigen Bundesminister und der jeweiligen Regulierungsbehörde zur Beratung in allgemeinen und grundsätzlichen Angelegenheiten zur Verfügung stehen. Diese Einrichtungen haben sich zum Informationsaustausch und bei der Erarbeitung von Problem-Lösungsvorschlägen sehr gut bewährt. Auf Grund dieser Erfahrungen wird auch für den Postbereich die Schaffung eines Postbeirates bzw. die Ausweitung der Aufgaben der Preiskommission in oben beschriebenem Sinne gefordert. Dies scheint besonders im Hinblick darauf, dass in den nächsten Jahren noch große strukturelle Postmarktänderungen bevorstehen, unbedingt erforderlich.

Tätigkeitsbericht der Regulierungsbehörde:

Es ist mittlerweile bereits national (RTR-GmbH, E-Control GmbH) als auch international Standard, dass Regulierungsbehörden einen jährlichen Tätigkeitsbericht veröffentlichen. Wünschenswert wäre in Zukunft daher, dass ab der echten Liberalisierung auch die Postregulierungsbehörde verpflichtet wird, einen jährlichen Tätigkeitsbericht zu erstellen und zu veröffentlichen.

Werbung:

Die Österreichische Post AG hat mit ihrem Produkt Info.Post select bereits Anlass zu zahlreichen Konsumentenbeschwerden gegeben. Das Produkt wird von der ÖPAG wie folgt beschrieben: „Info.Post select ist eine **teiladressierte** Sendung, deren Adresse zwar keinen Namen beinhaltet, jedoch die Postadresse eines bestimmten Hauses, in dem Menschen mit bestimmten Interessen wohnen. Das ermöglicht Ihnen, Ihre Zielgruppe ganz gezielt auszuwählen und anzusprechen.“

Mit der „Teiladressierung“ gehen den Konsument/inn/en vorhandene Schutzmöglichkeiten gegen unerwünschte Werbezusendungen (wie z.B. den Aufkleber "Bitte kein Reklamematerial" bei nicht adressiertem und die Robinsonliste bei adressiertem Werbematerial) verloren.

Dass die ÖPAG hier offenbar mit Adressen Geschäfte betreibt, die ihr im Zuge der Erfüllung ihrer Postaufgaben bekannt sind - dies ohne Zustimmung oder zumindest Ablehnungsmöglichkeit für den Empfänger - ist problematisch und konsumentenpolitisch unerwünscht.

Das Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz ist daher der Ansicht, dass im Postgesetz - so wie ja auch im Telekommunikationsgesetz Werbeverbotsregelungen bestehen - eine Bestimmung aufzunehmen ist, die es den Empfänger/inne/n ermöglicht, bei Postdienstleistern derartige unerwünschte Zusendungen zumindest untersagen zu können.

An dieser Stelle sei auch angemerkt, dass legitimer Handlungsbedarf hinsichtlich datenschutzrechtlicher Fragestellungen im Zusammenhang mit der Teilliberalisierung des Postmarktes wohl noch genauer zu untersuchen wären.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Z 8 (Universaldienst):

§ 4 (5):

Hier wird geregelt, dass der Universaldienstbetreiber jährlich ein Konzept zur Erbringung des Universaldienstes zu erstellen hat. Dieses Konzept hat jedenfalls darauf Bedacht zu nehmen, dass eine flächendeckende Versorgung mit Universaldienstleistungen erbracht wird. Neu verankert wird die Möglichkeit für den für Postangelegenheiten zuständigen Bundesminister, Schließungen von Postämtern zu untersagen, wenn der Universaldienstbetreiber mit der betreffenden Gemeinde keine Einigung über eine alternative Versorgung treffen kann. Dies ist dann der Fall, wenn ein Postamt ohne stationäre Lösung aufgelassen werden soll.

Die nunmehrige Festlegung, dass das zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Postgesetznovelle 2005 bestehende Netz an Postgeschäftsstellen als flächendeckende Versorgung im Sinne des Gesetzes gilt, kann nicht ganz nachvollzogen werden. So sieht § 3 (2) der Post-Universaldienstverordnung, BGBl. II Nr. 100/2002, vor, dass das im Jahr 2002 bestehende Netz an Postgeschäftsstellen einer flächendeckenden Versorgung im Sinne des § 4 Postgesetz 1997 entspricht. Seit diesem Zeitpunkt hat es bereits zwei Schließungsrunden - denen Hunderte Geschäftsstellen zum Opfer fielen - gegeben. Die letzte Schließungsrounde ist noch nicht einmal abgeschlossen, weshalb aus unserer Sicht noch nicht beurteilt werden kann, ob eine entsprechende flächendeckende Versorgung gegeben ist.

Zu Z 15 (3. Abschnitt - Postdienste):

§ 16 (2):

Eine Erweiterung der Übermittlungspflicht erscheint sinnvoll, sodass die Postdienstleister der Regulierungsbehörde nicht nur die Geschäftsbedingungen sondern auch die Entgelte übermitteln müssen. Dies allein schon deshalb, um einen Marktüberblick zu gewinnen, und der Überwachungspflicht nach § 10 a Abs. 1 besser nachkommen zu können.

§ 16a:

Es wird begrüßt, dass mit dieser Novelle allen Anbietern von Postdienstleistungen Verpflichtungen bei der Erbringung ihrer Dienste auferlegt werden sollen. Aus konsumentenpolitischer Sicht sind die im Entwurf vorgesehenen Anforderungen allerdings noch nicht konkret genug beziehungsweise fehlen im Entwurf Qualitätsanforderungen, die mit dieser Postgesetznovelle unbedingt zu regeln wären und bereits seit geraumer Zeit gefordert werden.

Die in § 16a (4) vorgesehene Verpflichtung, dass Postdienstleister in ihren Geschäftsbedingungen Regelungen betreffend Nachsendung, Rücksendung oder gescheitertem Zustellversuch festzulegen haben, ist hinsichtlich eines entsprechenden Empfängerschutzes unzureichend, da sich Empfänger nicht auf Verpflichtungen in Geschäftsbedingungen berufen können, weil sie nicht Vertragspartner sind. Aus diesem Grund wird gefordert, dass für den Empfänger besonders wichtige Postdienstleistungen wie z.B. Nachsendung, Rücksendung, gescheiterter Zustellversuch, Urlaubspostfach, und Postfach **in einem Mindestmaß** gesetzlich geregelt werden und ein Verstoß gegen die Regelungen auch entsprechend sanktionierbar ist.

Weiters bedarf es ergänzender Regelungen, die das Funktionieren von Diensten wie Urlaubspostfach/Postfach oder Nachsendeauftrag auch im Fall von mehreren Postanbietern sicherstellen. Hier muss eine Zusammenarbeit der verschiedenen Postdienstleister gewährleistet werden. Es ist den Nutzer/inne/n nicht zumutbar ist, dass diese bei jedem einzelnen Postdienstleister ein kostenpflichtiges Urlaubspostfach/Postfach bzw. einen Nachsendeauftrag bestellen müssen. Der damit verbundene zeitliche und finanzielle Aufwand für die Nutzer/innen ist sicherlich nicht im Sinne der Liberalisierungsziele. Auch von Seiten der Postdienstleister besteht der Wunsch, dass das Postgesetz hier einen gewissen Rahmen vorgibt. Es wird dazu auch auf die Ergebnisse der vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie initiierten und von der Bundesarbeitskammer geleiteten Arbeitsgruppe betreffend „Verbraucherschutz & Postdienste“ verwiesen. Im abschließenden Resümeeprotokoll zur Besprechung vom 04.08.2004 ist Folgendes festgehalten: „Es besteht Einigkeit darüber, dass Koordination nötig sein wird (etwa bei Nachforschung, Hinterlegung, Nachsendeauftrag, (Urlaubs-)Schließfächer). Von Post und Redmail wird eine Basisregulierung im Postgesetz gewünscht, ...“.

§ 16a (1):

Den Nutzer/inne/n sollte durch eine Kennzeichnungspflicht am Sendegut die Möglichkeit geboten werden, dass diese Informationen darüber erlangen, wer diese

Sendung zugestellt hat. Dies erscheint insbesondere dann wichtig, wenn Postsendungen beschädigt wurden oder wenn unerwünschte Werbezusendungen zugestellt wurden.

§ 16a (2):

Positiv gesehen wird, dass in Zukunft Anbieter von Postdiensten dafür zu sorgen haben, dass Postsendungen, die Empfänger/inne/n nicht zugestellt werden können, zur Abholung durch den/die Empfänger/in hinterlegt werden.

Der Hinterlegungsort soll nach dem Entwurf „nicht unangemessen weit“ von der Empfangsadresse entfernt sein und angemessene Öffnungszeiten sollen ebenfalls bestehen. Die Festlegung der Dichte an Hinterlegungsorten mit „nicht unangemessen weit“ wird jedenfalls als zu unkonkret beurteilt. Sollte keine genauere Festlegung erfolgen, ist damit zu rechnen, dass die Liberalisierung zum Teil mit einer Qualitätsverschlechterung einhergeht. Vor allem sollte auch bedacht werden, dass sich die Vollziehung einer derartigen Bestimmung äußerst schwierig gestalten wird. Aus diesem Grund muss im Entwurf diesbezüglich eine Konkretisierung erfolgen.

Zur Standortoptimierung von Postgeschäftsstellen gibt es einige Studien - wie z.B. die der Fa. IPE Integrierte Planung und Entwicklung regionaler Transport- und Versorgungssysteme Ges.m.b.H -, die als Grundlage dienen könnten, um fassbare und somit leicht überprüfbare Kriterien zur Bestimmung einer ausreichenden Zahl an Abholpunkten im Postgesetz festzuschreiben zu können. So wäre denkbar, die Notwendigkeit der Einrichtung einer Abholstelle an einem genau definierten Bevölkerungsschlüssel in einem genau festgelegten Umkreis als Kriterium heranzuziehen (z.B.: die Errichtung einer Abholstelle ist zumindest dann erforderlich, wenn im Umkreis von 2 km eine Bevölkerung von 2000 Personen erreicht wird).

Aus konsumentenpolitischer Sicht müsste die Dichte von Abholstellen von alternativen Postdienstleistern zumindest jenen der Österreichischen Post AG entsprechen. Damit wäre eine diesbezügliche Verschlechterung für die Postempfänger/innen ausgeschlossen. Den alternativen Postdienstleistern sollte es freistehen, ob sie eigene Abholstellen (etwa nach Maßgabe der oben beschriebenen Kriterien) schaffen oder sich des Filialnetzes der Österreichischen Post AG bedienen. Für den Fall, dass das Netz der Österreichischen Post AG herangezogen wird, wäre durch den Regulator dafür zu sorgen, dass der Zugang nicht diskriminierend erfolgen kann.

§ 16a (3):

Bei Beschwerden von Nutzer/inne/n hinsichtlich Verlust, Beschädigung und Verspätung von Poststücken, bei deren Beförderung mehrere Postdienstleister involviert waren, sind im Postgesetz Regelungen zu treffen, die den Nutzer/inne/n ein einfaches und kostengünstiges Beschwerdeverfahren ermöglichen. Das bedeutet, dass die Nutzer/innen ihre Beschwerden an dasjenige Unternehmen herantragen können, das im Außenverhältnis als Vertragspartner des Nutzers/der Nutzerin in Erscheinung tritt. Das Unternehmen hat sodann die Beschwerdeerledigung mit den

anderen involvierten Postdienstleistern zu koordinieren und schlussendlich dem Nutzer das Ergebnis zu übermitteln. Eine derartige Regelung sieht auch die EU-Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft in Artikel 19 vor.

§ 16a (4):

Der vorliegende Entwurf sieht keine Sanktionen für den Fall vor, dass für Dienste im Universalienstbereich Qualitätsangaben und -normen oder Regelungen hinsichtlich Nachsendung, Rücksendung oder gescheitertem Zustellversuch nicht festgelegt werden. Gefordert wird auch hier eine Verwaltungsstrafbestimmung.

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass die Novelle keine Mindestqualitätsanforderungen hinsichtlich der Häufigkeit der Zustellung oder des Datenschutzes enthält. Vorzusehen sind diesbezüglich auch Kontrollen, die die Einhaltung der festgelegten Mindestqualitätsanforderungen überprüfen.

Zu Z 21 (§ 29 - Verwaltungsstrafbestimmungen):

§ 29 (1) Z 5:

Die Höhe der vorgesehenen Geldstrafe von bis zu € 30.000,- erscheint als unangemessen hoch.

Zu Z 22 (§ 36 – Vollziehung):

Der vorliegende Entwurf der Postgesetznovelle 2005 sieht in seiner Z 22 eine Änderung der Vollziehungsklausel betreffend den - an sich unverändert bleibenden - § 23 des Postgesetzes vor. Damit würde die Zuständigkeit zur Abgeltung der aus der unentgeltlichen Beförderung von Blindensendungen resultierenden Einnahmenausfälle im Volumen von rd. 300.000 € pro Jahr auf das BMSG übergehen.

Da für diesen Zweck im BFG 2006 des Kapitels 15 keine finanzielle Vorsorge getroffen wurde, wäre durch eine BFG-Novelle 2006 sicherzustellen, dass diese Mittel dem Kapitel 15 zusätzlich zur Verfügung gestellt werden. Die Bedeckung hätte entweder aus dem Budget des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie oder aus allgemeinen Budgetmitteln zu erfolgen. Weiters wird darauf hingewiesen, dass der angegebene Betrag nicht näher erläutert ist und somit von Seiten des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz nicht gesagt werden kann, ob mit diesen Mitteln das Auskommen gefunden werden kann.

Da im Budget des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz keine Vorkehrung für derartige Mehraufwendungen

getroffen wurde, ist der Kompetenzübergang in der vorgesehenen Form abzulehnen.

Sollte die Absicht weiterverfolgt werden, so erscheint zunächst eine nähere Darlegung der Höhe der Einnahmenausfälle und deren Entwicklung in den letzten Jahren sowie insbesondere eine Bedeckung der sich daraus ergebenden Mehrausgaben unumgänglich.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Bundesministerin:
Dr. Helmut Günther

Elektronisch gefertigt.