



20. Jubiläum des Königswinter Postal Seminar

Zum 20. Mal trafen sich Postexperten aus Europa, Japan und den Vereinigten Staaten auf der malerisch im Siebengebirge gelegenen Hirschburg. In entspannter Umgebung diskutierten rund 50 Vertreter aus Ministerien, Postunternehmen, Regulierungsbehörden und Interessenverbänden fundiert über die vielfältigen Herausforderungen für Postpolitik und -regulierung. Programmschwerpunkte der international anerkannten Veranstaltungsreihe waren diesmal die Lieferketten im internationalen E-Commerce und die Rolle der Postunternehmen, die Frage der Notwendigkeit einer Paketmarkt-Regulierung, die Nachhaltigkeit auf der letzten Meile und die Zukunft des postalischen Universaldienstes.

Lieferketten im internationalen E-Commerce und die Rolle der Postunternehmen

Während der letzten Jahre haben sich die Lieferketten im internationalen Onlinehandel aufgrund vielfältiger Änderungen im rechtlichen Rahmen bei Zoll und Einfuhrumsatzsteuer, Verteuerung der internationalen Postverkehre besonders bei Warensendungen, exogenen Schocks und Krisen erheblich verändert. **Thomas Baldry** (DHL Group) erläuterte dem Publikum die Herausforderungen aus der Perspektive eines global agierenden Postunternehmens. Er verdeutlichte, dass internationale Sendungen zunehmend containerisiert in die EU eingeführt und erst dort als Einzelsendungen in die nationalen Zustellnetze eingespeist werden. Die Entwicklungen haben die Wettbewerbsposition der Postunternehmen im internationalen Geschäft spürbar verschlechtert.

Abbildung 1: Der traditionelle Veranstaltungsort des Königswinter Postal Seminar: Die Hirschburg

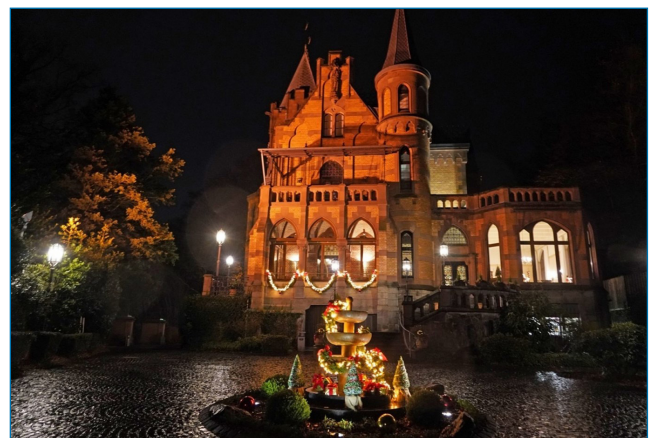


Foto: WIK

Damit sich deren Position wieder verbessert, bedürfe es deutlich verbesserter Prozesse rund um Zollabwicklung und Kundenservice sowie stärker wettbewerbsorientierte Endvergütungen beim grenzüberschreitenden Austausch von Sendungen zwischen Postdienstleistern. **James Campbell** (US-amerikanischer Jurist und Postexperte) hob in seinem Vortrag die Erhöhungen bei den Endvergütungen für Warensendungen und Päckchen seit der im Juli 2020 eingeführten sogenannten „self-declared“ Endvergütungen hervor, deren Höhe durch die beteiligten Postunternehmen unter Einhaltung bestimmter Vorgaben selbst festgelegt werden können. Er zeigte,

dass die gestiegenen Endvergütungen dem erklärten Ziel des Weltpostvereins (UPU) nähergekommen seien, wonach diese 70 Prozent des jeweiligen Inlandsportos betragen sollten. Allerdings empfahl er eine weniger strikte Orientierung der Endvergütungen am Inlandsporto. **José Anson** (UPU) zeigte eindrücklich anhand aktueller Statistiken den Rückgang der internationalen Postverkehre für Brief- und Paketpost sowie Post-Expresssendungen (EMS), die deutliche Verlängerung der Sendungslaufzeiten im internationalen Versand, sowie die deutlichen Preissteigerungen beim internationalen Briefversand zwischen 2018 und 2023.

Bedarf es einer Regulierung der Paketmärkte?

In vielen europäischen Ländern wird über eine Ausweitung der Regulierung der Paketmärkte diskutiert. **Roel Gevaers** (Universität Antwerpen) berichtete von weitreichenden Veränderungen in der Regulierung des Paketmarktes in Belgien. Diese sehen eine Zugangsverpflichtung zu Paketstationen als nachhaltigere Zustelloption und eine erweiterte Berichterstattung zu Umweltauswirkungen und Nachhaltigkeitsbemühungen der Paketdienste vor. Die weitreichendsten Änderungen betreffen allerdings Vorgaben zu den Arbeitsbedingungen in der Paketzustellung, die dazu führen würden, so **Gevaers**, dass praktisch das Subunternehmertum in der Paketzustellung abgeschafft würde. Diese Maßnahmen bergen zahlreiche Risiken, wie die Entwertung bereits getätigter Investitionen (Paketstationen), Scheinselbstständigkeit und nicht-praktikable Regelungen, die darüber hinaus mit gesetzlichen Vorgaben im Logistiksektor im Konflikt stünden. **Andreas Schumann** (BdKEP) erläuterte aus deutscher Sicht die Vielfalt der bereits für die Paketzustellung geltenden Vorgaben auf europäischer und nationaler Ebene, beispielsweise zu Schwarzarbeit, der Aufzeichnung von Arbeitsstunden, Mindestlohn und Tarifverträgen sowie sektorspezifische Vorgaben wie z.B. durch das Paketbotenschutzgesetz. Anhand der Auswertung von Meldungen des Zolls zu festgestellten Verfehlungen bei über 5.000 Kontrollen in der Paketzustellung in verschiedenen Orten in Deutschland zeigte er auf, dass größere Probleme bei der Einhaltung des Mindestlohns sowie im Zusammenhang mit den Sozialversicherungen (Meldepflicht und Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge) bestehen. Statt weiterer regulatorischer Vorgaben schlug er die Nutzung eines von seinem Verband unterstützten „Fair CEP Compliance Labels“ vor. In seinem kontrovers diskutierten Vortrag plädierte **Mateusz Chotodecki** (Universität Warschau) für eine zukunftsorientierte und einheitliche Definition der Post- und Paketmärkte und einen modernisierten Regulierungsrahmen mit Berücksichtigung alternativer Zustellösungen ebenso wie Handelsplattformen mit eigenen Zustellorganisationen und erweiterten Kompetenzen für die Regulierungsbehörden. Auch im Nachgang zu dieser Session wurde die Frage, wie in Zukunft mit den Paketmärkten zu verfahren ist, von den Teilnehmenden intensiv diskutiert.

Nachhaltigkeit auf der letzten Meile

Das Thema Nachhaltigkeit auf der letzten Meile wurde

Abbildung 2: Teresa Sánchez Armas im Gespräch mit Krystian Szostak (KSzLegal), Mateusz Chotodecki (Universität Warschau), und Tsutomu Sasaki (Ministry of Communications Japan)



Foto: WIK

in zwei Sessions während der zweitägigen Veranstaltung thematisiert. **Margriet Keijzer** (PostNL) präsentierte dem Publikum die Nachhaltigkeitsstrategie von PostNL und zeigte damit, dass nicht nur die Nachhaltigkeitsbemühungen auf der letzten Meile sondern entlang der gesamten Wertschöpfungskette eine erhebliche Rolle spielen. Während bereits große Emissionseinsparungen bei der Zustellung und bei den Gebäuden erzielt worden sind, existieren beim Transport, insbesondere auch wenn Subunternehmern involviert sind, noch große Einsparpotenziale. **Julian Jany** (myflexbox) stellte anschließend das Konzept einer anbieteroffenen Paketstation vor, die bereits mit verschiedenen Paketdienstleistern zusammenarbeitet. Das Unternehmen wurde im Jahr 2018 in Salzburg gegründet und betreibt fast 500 Paketstationen in Österreich. Seit kurzem laufe der Ausbau in Deutschland. Die Standortwahl spiele eine zentrale Rolle für den Erfolg einer Paketstation. Bei der Suche nach geeigneten Standorten im öffentlichen Raum stoße myflexbox allerdings auf Hürden, da Kommunen in Deutschland sehr unterschiedlich mit dem Thema umgingen.

Yulia Vakulenko (Universität Lund) berichtete in einem kurzweiligen Vortrag über die Entwicklung verschiedener Paketstationsnetze in Schweden, einem Land, in dem Pakete traditionell an Postfilialen zugestellt werden. Im Jahr 2022 seien bereits 14 Prozent der Onlineeinkäufe an eine Paketstation geliefert worden, Tendenz steigend. Seit dem Jahr 2015 seien in Schweden innovative, technologiebasierte Dienstleister im Bereich der Paketstationen in den Markt eingetreten, wie beispielsweise Budbee und Instabox (nun Instabee). Während deren Paketstationen innerhalb von Gebäuden wie Shoppingcentern oder Supermärkten untergebracht seien, verfügten PostNord und iBoxen über frei und 24/7 zugängliche Paketstationen in Außenbereichen. In Schweden gebe es bereits über 8.300 Paketstationen, so dass es aktuell eines der am dichtesten mit Paketstationen versorgten Länder im europäischen Vergleich sei. **Johan Edstav** (iBoxen) stellte das im Jahr 2021 gegründete Unternehmen iBoxen vor. Das anbieteroffene Netz mit 1.600 Paketstationen

habe Kooperationen mit sieben Paketdienstleistern und zeichnet sich durch hohe Sicherheitsstandards aus. So müssten sich die Empfänger mittels BankID, einem von einem Großteil der schwedischen Bevölkerung genutzten elektronischen Identifizierungsservice, ausweisen, um ihre Sendungen abholen zu können. Edstav hob die positiven Effekte von Paketstationen für eine ökologisch nachhaltige Zustellung nicht nur für die Paketdienstleister, sondern auch für die Onlinehändler hervor.

Die Zukunft des postalischen Universaldienstes

Antonia Niederprüm (WIK) erörterte in ihrem Vortrag anhand von Länderbeispielen den Zusammenhang zwischen sinkenden Sendungsmengen, fallender Qualität sowie steigenden Kosten und Preisen einerseits und der Umgang der Länder bei der Weiterentwicklung des Universaldienstes und dessen Finanzierung. Während die über 20 Jahre alte EU-Postdienste-Richtlinie darauf keine Antworten geben könne, hätten einige EU-Mitgliedstaaten ihre Vorgaben zum postalischen Universaldienst den neuen Bedingungen angepasst. Dazu zählten die Absenkung von Universaldienstanforderungen (Zustellfrequenz und -geschwindigkeit), mehr Spielraum für Preiserhöhungen und eine Ausweitung staatlicher Beihilfen. Anschließend stellte **Andreas Hartl** (BMWK) dem Plenum die Pläne des Wirtschaftsministeriums zur Modernisierung des deutschen Postgesetzes vor, um den veränderten Rahmenbedingungen (veränderte Nutzerpräferenzen und zunehmende Digitalisierung) Rechnung zu tragen. Die Ziele des neuen Postgesetzes seien die Sicherstellung einer nachhaltigen Versorgung mit Postdienstleistungen in städtischen und ländlichen Gebieten und die Gewährleistung eines funktionsfähigen Wettbewerbs, ebenso wie der effektive Schutz von Verbraucherinteressen und der Beschäftigten im Postsektor. Die Universaldienstanforderungen würden an die Bedürfnisse angepasst (Zustellung von Briefen am dritten Werktag nach Abgabe, statt am ersten). Zur Erreichung dieser Ziele würde der Regulierer zusätzliche Kompetenzen auch in der Marktaufsicht erhalten und Markteingriffe durch den Regulierer müssten den Drei-Kriterien-Test bestehen.

Paneldiskussion zur zukünftigen Ausrichtung der Postregulierung

Zum Abschluss der Konferenz diskutierten **Margriet Keijzer** (PostNL), als Vertreterin eines Postunternehmens, **Stijn Braes** (BIPT) als Vertreter eines Regulierers und **Roel Gevaers** (Universität Antwerpen) als Akademiker unter der Moderation von **Sonja Thiele** (WIK) Fragen zur zukünftigen Ausrichtung der Postmarktregulierung. Dabei wurden die Themen der vorangegangenen Sessions aufgegriffen und kontrovers diskutiert. So würden sich **Margriet Keijzer** mehr Flexibilität bei der Gestaltung des Universaldienstes und **Stijn Braes** die Vereinheitlichung der Definitionen und die Einbeziehung von integrierten Plattformen in einer modernisierten EU-Postdienste-Richtlinie wünschen. **Roel Gevaers** machte darauf aufmerksam, dass Paketdienstleistungen eher Teil des umfassenderen Logistiksektors seien, der als Ganzes

Abbildung 3: Tim Jörnßen (iBoxen) und Yulia Vakulenko (Universität Lund) tauschen sich über die Entwicklung verschiedener Systeme von Paketstationen in Schweden aus



Foto: WIK

betrachtet werden müsse, dem eine sektorspezifische Paketmarktregulierung widerspreche. Als wichtige direkt zu bearbeitende Themen sahen **Margriet Keijzer** Vorgaben zur regulatorischen Kostenrechnung und **Roel Gevaers** die Zollvorschriften für Paketimporte besonders aus Asien. Auf die Frage zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten innerhalb der Postmarktregulierung, vertrat **Margriet Keijzer** die Auffassung, dass diese besser sektorübergreifend reguliert werden sollten. **Stijn Braes** hob dagegen hervor, dass Regulierer durch ihre Datensammlung und -veröffentlichung mehr Transparenz über Fortschritte bei den Nachhaltigkeitsbemühungen der Branche schaffen. **Roel Gevaers** gab hingegen zu bedenken, dass es einheitlicher Kalkulationsstandards zur Ermittlung von CO₂-Emissionen bedürfe, um Vergleichbarkeit zu ermöglichen und Greenwashing zu verhindern.

Abbildung 4: Das Panel bestehend aus Margriet Keijzer (PostNL), Stijn Braes (BIPT) und Roel Gevaers (Universität Antwerpen) diskutierte unter der Moderation von Sonja Thiele (WIK)



Foto: WIK

Fazit

Alle Teilnehmenden auf der Veranstaltung waren sich einig, dass die Themenschwerpunkte während dieser Jubiläumsveranstaltung in den Vorträgen und während der Diskussionen umfassend und aus unterschiedlichen Sichtweisen (Postunternehmen, Regulierer und Wissenschaft) dargestellt und diskutiert wurden. Einig war sich das Plenum, dass die Entwicklungen in den internationalen Lieferketten und den Regelwerken zum grenzüberschreitenden Warenversand zu mehr Wettbewerb und dadurch zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsposition der traditionellen Postdienste auch in deren heimischen Märkten geführt haben. Die Frage der Regulierung der Paketmärkte wurde besonders kontrovers diskutiert. Für die zukünftige Regulierung der Paketmärkte bedarf es daher einer sorgfältigen Abwägung zwischen Wettbewerbsaspekten, der Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der grundsätzlichen Frage nach der

Notwendigkeit sektorspezifischer Regulierungseingriffe. Hervorzuheben bleibt, dass sich ökologische Nachhaltigkeitsbemühungen nicht nur auf die letzte Meile beschränken sollten, auch wenn diese im Fokus der Politik stünden. Anbieteroffene Paketstationen können aber eine sinnvolle Ergänzung bei den Zustelloptionen darstellen, im Interesse für mehr Nachhaltigkeit und Kosteneffizienz, aber auch aus Verbrauchersicht. Hinsichtlich der Entwicklungen bei der Gestaltung der nationalen Universaldienstanforderungen innerhalb der EU nimmt die Fragmentierung zu, wie auch die geplante Postgesetznovelle in Deutschland zeigt. Die Regel No-one-size-fits-all wird daher in Zukunft eine noch größere Rolle in der europäischen Postpolitik spielen.

Die Präsentationen der Veranstaltung stehen auf der Website des WIK zur Verfügung.

Petra Junk und Antonia Niederprüm

Impressum

WIK Wissenschaftliches Institut für
Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef
Deutschland
Tel.: +49 2224 9225-0
Fax: +49 2224 9225-63
E-Mail: info@wik.org
www.wik.org

Vertretungs- und zeichnungsberechtigte Personen

Geschäftsführerin und Direktorin	Dr. Cara Schwarz-Schilling
Direktor, Verwaltungs- und Abteilungsleiter	Alex Kalevi Dieke
Direktor, Abteilungsleiter	Dr. Bernd Sörries
Abteilungsleiter	Dr. Christian Wernick
Abteilungsleiter	Dr. Lukas Wiewiorra
Vorsitzender des Aufsichtsrates	Dr. Thomas Solbach
Handelsregister	Amtsgericht Siegburg, HRB 7225
Steuer-Nr.	222/5751/0722
Umsatzsteueridentifikations-Nr.	DE 123 383 795

Stand: Januar 2024

Bildnachweise: ©WIK