

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur – Post 2018/2019

mit

### 11. Sektorgutachten Post der Monopolkommission – Die Novelle des Postgesetzes: Neue Chancen für den Wettbewerb

Inhaltsgliederung

Seite

#### Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur – Post 2018/2019

Vorwort des Präsidenten .....	3
Inhaltsverzeichnis .....	5
<b>I Marktentwicklung</b> .....	9
A Marktstrukturdaten .....	10
B Netzzugang.....	56
<b>II Tätigkeiten</b> .....	61
A Marktbeobachtung.....	62
B Lizenzierung.....	64
C Ordnungswidrigkeiten.....	67
D Anzeigepflicht .....	68
E Netzzugang und Entgelte .....	70
F Beschlusskammertätigkeiten, ausgewählte Verfahren und Anforderungen an die Regulierung .....	71
G Internationale Zusammenarbeit.....	86
H Universaldienst und Verbraucherschutz.....	97
I Postgeheimnis und Datenschutz, Postmarktprüfungen .....	126

---

*Zugeleitet mit Schreiben der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 29. November 2019 (Tätigkeitsbericht) gemäß § 47 Absatz 1 des Postgesetzes und mit Schreiben der Monopolkommission (Sektorgutachten) vom 3. Dezember 2019 gemäß § 44 des Postgesetzes i. V. m. § 81 Absatz 3 des Telekommunikationsgesetzes 1996.*

	Seite
<b>III</b>	
<b>Stellungnahme gemäß § 47 Postgesetz.....</b>	129
A Allgemeine Erwägungen .....	130
B Nationale und Internationale Initiativen .....	132
C Stellungnahme.....	134
<b>IV</b>	
<b>Rechtsprechung im Bereich Post, politische und wissenschaftliche Begleitung .....</b>	139
A Rechtsprechung .....	140
B Politische und wissenschaftliche Begleitung.....	155
<b>Verzeichnisse .....</b>	157
<b>11. Sektorgutachten Post der Monopolkommission – Die Novelle des Postgesetzes: Neue Chancen für den Wettbewerb .....</b>	169
<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	170
<b>Abbildungsverzeichnis.....</b>	172
<b>Vorwort .....</b>	173
<b>Kurzfassung.....</b>	174
<b>Kapitel 1 Die Postmärkte befinden sich weiterhin im Umbruch .....</b>	186
<b>Kapitel 2 Grenzüberschreitende Postmärkte sind nicht wettbewerbsorientiert .....</b>	208
<b>Kapitel 3 Behördliche und gerichtliche Verfahren zeigen die Reformbedürftigkeit der Postmarktregulierung .....</b>	216
<b>Kapitel 4 Reform des Postgesetzes zügig voranbringen .....</b>	231
<b>Kapitel 5 Handlungsempfehlungen .....</b>	264

## Vorwort des Präsidenten

Die Brief- und Paketmärkte entwickeln sich unterschiedlich, die beiden letzten Jahre zeigen dies deutlich. Digitalisierung und E-Commerce sorgten für stabile Zuwächse – vor allem im Paketmarkt. Die Menge der Pakete steigt, dafür sorgt der stetig wachsende Online-Handel. Die Zahl der Briefe sinkt allerdings. Digitale Nachrichten verdrängen immer stärker den klassischen Brief. Dennoch ist der physische Brief für Gesellschaft und Wirtschaft weiterhin unerlässlich und von besonderer Bedeutung.

Nach wie vor stagnieren die Wettbewerbsentwicklungen im Briefmarkt. Mit einem Marktanteil der Deutschen Post AG von deutlich über 80 Prozent kann nicht von einem sich selbst tragenden Wettbewerb gesprochen werden. Die Deutsche Post AG nimmt immer noch eine marktbeherrschende Stellung ein.

Die Wettbewerber konnten auch in den letzten beiden Jahren nur geringe Marktanteile für sich behaupten. Zudem sind die Mengen im Briefmarkt nach moderaten Rückgängen in den Vorjahren im letzten Jahr deutlicher gesunken. Auch für die Zukunft ist hier mit weiter rückläufigen Zahlen zu rechnen. Allerdings gibt es derzeit keine belastbaren Anzeichen für eine zunehmende Beschleunigung dieses Rückgangs in nächster Zukunft, anders als in einigen unserer Nachbarländer.

Der Paketmarkt glänzt daneben durch den ungebremsen Anstieg des Online-Handels mit wachsender Dynamik. Er positionierte sich auch in den letzten Jahren mit stetig steigenden Sendungsmengen ganz vorne in den Postmärkten. Ein Ende der Zuwächse ist bisher nicht in Sicht. Zu den steigenden Sendungsmengen gesellen sich inzwischen aber auch ernstzunehmende Herausforderungen, wie die spürbaren Engpässe auf dem Arbeitsmarkt. Hier ist die gesamte Branche gefordert, um für qualifizierte Arbeitnehmer attraktiv zu bleiben.

Auch in den Bereichen Innenstadtlogistik, Umweltauflagen und Innovationen, bei der kostenintensiven Haustürzustellung sowie der Entwicklung neuer Zustellkonzepte sieht die Bundesnetzagentur besondere Herausforderungen für die Paketdienste. Die letzte Meile, die Beförderung der Pakete direkt zum Empfänger, ist der Schlüssel zum Erfolg. Es ist der teuerste und aufwändigste Teil in der Beförderungskette. Hier kann die Digitalisierung helfen – z. B. mit optimierten Zustellrouten und Möglichkeiten zur Paketabholung auch außerhalb normaler Ladenöffnungszeiten.

All diesen Entwicklungen will auch der Gesetzgeber begegnen. Eine Novelle des seit über 20 Jahre geltenden Postgesetzes ist geplant. Eckpunkte wurden dazu im Sommer 2019 veröffentlicht.

Die Menschen erwarten zu Recht eine verlässliche Postversorgung in allen Regionen Deutschlands. Mit einer Änderung des Postrechtsrahmens sollen Wettbewerbsentwicklungen unterstützt, Verbraucherrechte gestärkt und die Qualität der Postdienstleistungen verbessert werden. Dabei wird es entscheidend sein, eine Balance zwischen den Erwartungen der Menschen an den Fortbestand bzw. die Fortentwicklung der Leistungsstandards und den Auswirkungen der Digitalisierung zu schaffen.

Die Bundesnetzagentur begrüßt und begleitet die Gesetzesinitiative, um den Postrechtsrahmen für die Welt von heute und morgen fit zu machen.

**Jochen Homann**

Präsident der Bundesnetzagentur



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Präsidenten .....	3
Inhaltsverzeichnis .....	5
<b>I</b> <b>MARKTENTWICKLUNG</b> .....	<b>9</b>
<b>A</b> <b>Marktstrukturdaten</b> .....	<b>10</b>
1. <b>Postwesen insgesamt</b> .....	<b>10</b>
1.1 <b>Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen (Definition)</b> .....	<b>11</b>
1.2 <b>Nicht-lizenzpflichtige Postdienstleistungen (Definition)</b> .....	<b>11</b>
2. <b>Umsatz- und Mengenentwicklung</b> .....	<b>13</b>
2.1 <b>Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen</b> .....	<b>13</b>
2.1.1 <b>Umsatz und Sendungsmenge im Lizenzbereich insgesamt</b> .....	<b>13</b>
2.1.2 <b>Inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen der Wettbewerber</b> .....	<b>18</b>
2.1.3 <b>Teilleistungssendungen</b> .....	<b>20</b>
2.1.4 <b>Förmliche Zustellung</b> .....	<b>22</b>
2.1.5 <b>Anbieterstruktur Wettbewerber im Lizenzbereich</b> .....	<b>24</b>
2.1.6 <b>Kundenstruktur im Lizenzbereich</b> .....	<b>24</b>
2.2 <b>KEP-Dienstleistungen</b> .....	<b>26</b>
2.2.1 <b>Paketdienstleistungen</b> .....	<b>31</b>
2.2.2 <b>Kurier- und Expressdienstleistungen</b> .....	<b>35</b>
2.2.3 <b>Zugangs- und Zustellpunkte im KEP-Bereich</b> .....	<b>38</b>
3. <b>Beschäftigungsentwicklung</b> .....	<b>39</b>
4. <b>Entwicklung nationaler Briefpreise</b> .....	<b>40</b>
5. <b>Internationale Marktbeobachtung</b> .....	<b>42</b>
5.1 <b>Briefpreise im europäischen Vergleich</b> .....	<b>42</b>
5.2 <b>Internationaler Vergleich der Briefmärkte</b> .....	<b>43</b>
6. <b>Analyse der Marktentwicklung im Postwesen</b> .....	<b>45</b>
6.1 <b>Allgemeine wirtschaftliche Lage des Postwesens</b> .....	<b>45</b>
6.2 <b>Marktentwicklung im Briefbereich</b> .....	<b>47</b>
6.3 <b>Marktentwicklung im KEP-Bereich</b> .....	<b>50</b>
<b>B</b> <b>Netzzugang</b> .....	<b>56</b>
<b>II</b> <b>TÄTIGKEITEN</b> .....	<b>61</b>
<b>A</b> <b>Marktbeobachtung</b> .....	<b>62</b>
1. <b>Gesetzliche Grundlagen der Marktbeobachtung</b> .....	<b>62</b>
2. <b>Durchführung der Marktbeobachtung</b> .....	<b>62</b>
<b>B</b> <b>Lizenzierung</b> .....	<b>64</b>
1. <b>Erteilung, Anpassung und Übertragung von Lizenzen</b> .....	<b>64</b>
2. <b>Prüfung von lizenzpflichtigen und lizenzierten Unternehmen</b> .....	<b>66</b>
3. <b>Zusammenarbeit mit dem Zoll</b> .....	<b>66</b>
<b>C</b> <b>Ordnungswidrigkeiten</b> .....	<b>67</b>

1.	Allgemeines.....	67
2.	Behördenübergreifende Tagung.....	67
3.	Verstöße ausländischer Unternehmen.....	67
<b>D</b>	<b>Anzeigepflicht.....</b>	<b>68</b>
<b>E</b>	<b>Netzzugang und Entgelte.....</b>	<b>70</b>
<b>F</b>	<b>Beschlusskammertätigkeiten, ausgewählte Verfahren und Anforderungen an die Regulierung.....</b>	<b>71</b>
1.	Beschlusskammertätigkeiten.....	71
2.	Ausgewählte Verfahren.....	72
2.1	Price-Cap-Maßgrößenverfahren.....	72
2.2	Price-Cap-Entgeltgenehmigung.....	73
2.3	E-Postbrief mit klassischer Zustellung.....	76
2.4	Infrastrukturabbatt.....	77
2.5	Digitale Kopie.....	79
2.6	Änderung der AGB für den Zugang zu Teilleistungen.....	79
2.7	Entgelte für den Zugang zu Postfachanlagen.....	80
2.8	Internationaler Warenversand.....	80
2.9	Vereinheitlichung Bücher- und Warensendungen.....	81
2.10	Beschränkung Dialogpost auf Sendungen mit werblichem Inhalt.....	83
2.11	Entgeltgenehmigungen für die förmliche Zustellung.....	85
<b>G</b>	<b>Internationale Zusammenarbeit.....</b>	<b>86</b>
1.	Europäische Aktivitäten, ERGP.....	86
1.1	ERGP.....	86
1.2	Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung.....	88
1.3	Arbeitsgruppe zum regulatorischen Rechtsrahmen.....	89
2.	Europäische und internationale Normung.....	90
3.	Weltpostverein.....	94
4.	Bilaterale Zusammenarbeit.....	96
<b>H</b>	<b>Universaldienst und Verbraucherschutz.....</b>	<b>97</b>
1.	Universaldienst.....	97
1.1	Zustellung.....	97
1.2	Stationäre Einrichtungen und Briefkästen.....	97
1.3	Laufzeiten / Qualitätsmessungen.....	100
2.	Verbraucherschutz.....	102
2.1	Beschwerdestelle.....	102
2.2	Briefe.....	109
2.3	Pakete.....	113
2.4	Regionale Beschwerdeentwicklung.....	118
3.	Schlichtungsstelle Post.....	119
3.1	Gesetzlicher Auftrag.....	119
3.2	Ablauf des Schlichtungsverfahrens.....	120
3.3	Schlichtungsanträge und Schlichtungsverfahren.....	121
3.4	Gegenstand der Schlichtungsanträge.....	124
<b>I</b>	<b>Postgeheimnis und Datenschutz, Postmarktprüfungen.....</b>	<b>126</b>
<b>III</b>	<b>STELLUNGNAHME GEMÄß § 47 POSTGESETZ.....</b>	<b>129</b>
<b>A</b>	<b>Allgemeine Erwägungen.....</b>	<b>130</b>

B	Nationale und Internationale Initiativen.....	132
C	Stellungnahme.....	134
<b>IV</b>	<b>RECHTSPRECHUNG IM BEREICH POST, POLITISCHE UND WISSENSCHAFTLICHE BEGLEITUNG .....</b>	<b>139</b>
A	Rechtsprechung.....	140
1.	Vorlage von Teilleistungsverträgen der DPIHS GmbH.....	140
2.	OVG NRW: Beschwerde der Compador Dienstleistungs GmbH gegen die Pflicht zur Vorlage von Teilleistungsverträgen erfolglos .....	142
3.	Verwaltungsgericht Köln entscheidet zum Price Cap 2015 (Urteile vom 04.12.2018, Az. 25 K 7243/15 und 25 K 9943/16).....	143
4.	Nichtauszahlung von Teilleistungsrabatten wegen Aufrechnung (OVG NRW, Beschluss vom 06.03.2019, Az. 13 B 506/18, zu BNetzA Bescheiden vom 15.08.2017 und 25.09.2017 (Az. BK 5- 17/025).....	145
5.	Kein Recht auf Abschluss von Werbeverträgen mit der DP AG.....	146
6.	Firstmail-Entscheidung der Bundesnetzagentur gerichtlich bestätigt.....	147
7.	Infopost-Entscheidung der Bundesnetzagentur gerichtlich bestätigt.....	148
8.	Verwaltungsgericht bestätigt Entgeltgenehmigungen für den E-POSTBRIEF mit klassischer Zustellung.....	150
9.	Verwaltungsgericht Köln bestätigt Vorgehen der Bundesnetzagentur gegen die Entgelte des Produkts Impulspost.....	152
10.	Sonstige Entscheidungen – Zustellfiktion für amtliche Schreiben.....	154
B	Politische und wissenschaftliche Begleitung.....	155
1.	Beirat.....	155
2.	Wissenschaftliche Beratung .....	155
2.1	Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK).....	155
2.2	Wissenschaftlicher Arbeitskreis Regulierungsfragen (WAR) .....	156
3.	Postmarktforen .....	156
	<b>VERZEICHNISSE .....</b>	<b>157</b>
	Abbildungsverzeichnis.....	158
	Tabellenverzeichnis.....	160
	Abkürzungsverzeichnis.....	161
	Impressum.....	168



# **I Marktentwicklung**

# A Marktstrukturdaten

## 1. Postwesen insgesamt

Im Jahr 2018 wurden in den Märkten des Postwesens insgesamt Umsätze in Höhe von 27,3 Mrd. Euro erzielt. Die entsprechenden Vorjahresumsätze betragen insgesamt rund 26,9 Mrd. Euro. Wachstumsimpulse gingen dabei vor allem vom Kurier-, Express- und Paketbereich aus. Für den Briefbereich waren nach moderaten Rückgängen in den Vorjahren im Jahr 2018 deutlichere Rückgänge im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen.

Die Märkte des Postwesens insgesamt umfassen die folgenden Bereiche: Lizenzpflichtiger Briefbereich bis 1.000 Gramm, Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen (KEP), adressierte Zeitungen und Zeitschriften (Pressedistribution) sowie den Bereich weiterer nicht-lizenzpflichtiger Sendungen, die in der Regel über das Briefnetz befördert werden. Hierzu zählen Briefe über 1.000 Gramm, Bücher- und Warensendungen, teil- und unadressierte Briefsendungen, sowie Katalogsendungen.

Im Jahr 2018 stieg der Umsatz mit Kurier-, Express- und Paketsendungen um rund 6,4 Prozent auf 17,7 Mrd. Euro (2017: 16,6 Mrd. Euro). Die entsprechende Sendungsmenge stieg um 7,6 Prozent auf 3,0 Mrd. Stück (2017: 2,8 Mrd. Stück). Im lizenzpflichtigen Briefbereich sank der Umsatz 2018 gegenüber dem Vorjahr um 4,7 Prozent auf rund 8,4 Mrd. Euro (2017: rund 8,8 Mrd. Euro). Die Sendungsmengen gingen in diesem Bereich um 4,8 Prozent auf 14,2 Mrd. Stück in 2018 zurück (2017: 14,9 Mrd. Stück).

**Umsatz Märkte des Postwesens 2018 insgesamt**  
in Mrd. Euro

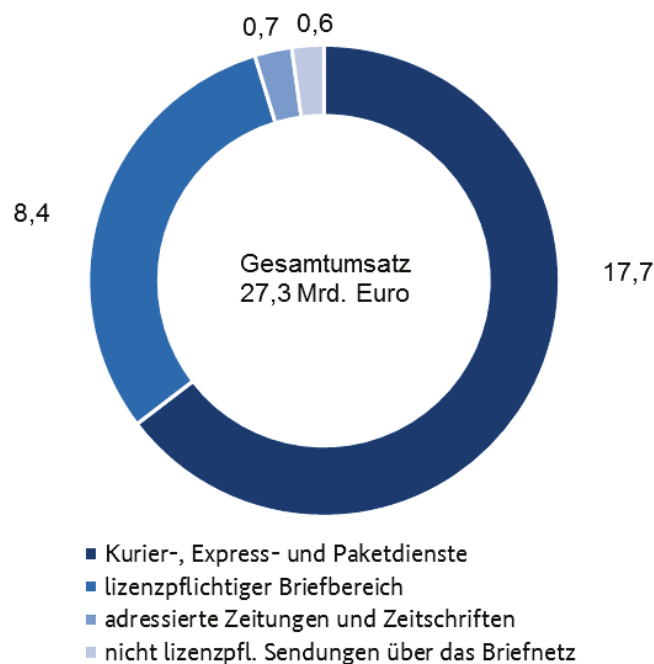


Abbildung 1: Umsatz Märkte des Postwesens 2018 insgesamt

Der Pressedistributionsmarkt (Anzeigenblätter, Tageszeitungen, Wochenzeitungen und Zeitschriften) zeigte von 2017 zu 2018 einen deutlicheren Mengenrückgang von knapp 1,7 Mrd. auf 1,6 Mrd. Sendungen. Dies entspricht einem Minus von 3,8 Prozent. Aufgrund der Entwicklungen der Vorjahre und der zunehmenden Verdrängungen von Printmedien wird auch für das Jahr 2019 insgesamt mit Mengenrückgängen gerechnet.

Für das Jahr 2019 ist mit einer positiven Entwicklung der Märkte des Postwesens insgesamt zu rechnen. Beflügelt durch das weitere Wachstum im Online-Handel wird für den KEP-Bereich wiederum mit steigenden Umsätzen und Sendungsmengen gerechnet. Dagegen sind weitere Sendungsmengenrückgänge im lizenzpflichtigen Briefbereich zu erwarten.

### **1.1 Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen (Definition)**

Das Postgesetz erlaubt es nur denjenigen Personen oder Unternehmen Briefe mit einem Einzelgewicht von bis zu 1.000 Gramm zu befördern (zur Beförderung zählen das Einsammeln, Sortieren, Transportieren und Zustellen), die eine Lizenz der Bundesnetzagentur erhalten haben. Ausgenommen von der Lizenzpflicht sind: Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen von Lizenznehmern, die Beförderung von Briefsendungen, die anderen Sendungen beigelegt sind und ausschließlich deren Inhalt betreffen sowie Kurierdienstleistungen.

### **1.2 Nicht-lizenzpflichtige Postdienstleistungen (Definition)**

Zu den nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen zählen hauptsächlich die gewerbliche Beförderung von Kurier-, Express- und Paketsendungen (KEP). Daneben zählen zu diesem Bereich adressierte Zeitungen und Zeitschriften sowie nicht-lizenzpflichtige Sendungen, die in der Regel im Briefnetz befördert werden. Das sind Briefsendungen über 1.000 Gramm (z. B. schwere Dokumente), Bücher- und Warensendungen, Kataloge sowie teil- und unadressierte Sendungen (z. B. Werbesendungen und -broschüren). Für alle Postdienstleistungen, die keiner Lizenz bedürfen, sieht das Postgesetz eine Anzeige gegenüber der Bundesnetzagentur vor.

Besonderes Merkmal von Kurierdiensten ist, dass Sendungen - meist mit kleinem Gewicht und geringem Volumen - einzeln befördert und permanent persönlich begleitet werden. Hierdurch ist ein Zugriff auf die Sendungen jederzeit möglich. Die Zustellung erfolgt in der Regel per Direktfahrt. Kurierdienste sind meist Einzelunternehmer oder Vermittlungszentralen, die Aufträge an angeschlossene Einzelunternehmer vermitteln. Diese sind in der Regel regional tätig.

Bei Expressdiensten stehen eine garantierte Beförderungslaufzeit und teils ein festgelegter Liefertermin im Mittelpunkt der Dienstleistung. Dabei erfolgt die Beförderung charakteristisch über Umschlagzentren. Einige der in diesem Bereich tätigen Unternehmen verfügen über eigene globale Netze (z. B. DHL, FedEx, TNT und UPS). Daneben gibt es eine größere Anzahl national agierender Unternehmen, die für einen flächendeckenden Service miteinander kooperieren.

Paketdienste sind geprägt durch einen sehr hohen Grad an Standardisierung und Automatisierung. Die Sendungen sind dabei auf ein Maximalgewicht von 31,5 Kilogramm (inzwischen teilweise auch 70 Kilogramm) beschränkt.

Die Beförderungslaufzeiten betragen in der Regel 24 bis 72 Stunden, werden allerdings nicht garantiert. Am deutschen Markt sind hauptsächlich fünf Unternehmen mit eigenen flächendeckenden Netzen tätig (DHL, DPD, GLS, Hermes und UPS).

Aufgrund der dynamischen Marktentwicklung, die insbesondere von dem stetig wachsenden Versandhandel über das Internet getrieben wird, erweitern die KEP-Dienste ihr Leistungsspektrum fortlaufend. Dieses umfasst z. B. die Zustellung innerhalb bestimmter Zeitfenster, die Zusammenarbeit der KEP-Dienstleister mit Unternehmen zur Erschließung neuer Märkte – wie die Belieferung der Haushalte mit Lebensmitteln - oder das Angebot verschiedener Zustelloptionen. Eine isolierte Betrachtung der einzelnen Bereiche des Marktes wird somit immer schwieriger.



## 2. Umsatz- und Mengenentwicklung

### 2.1 Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen

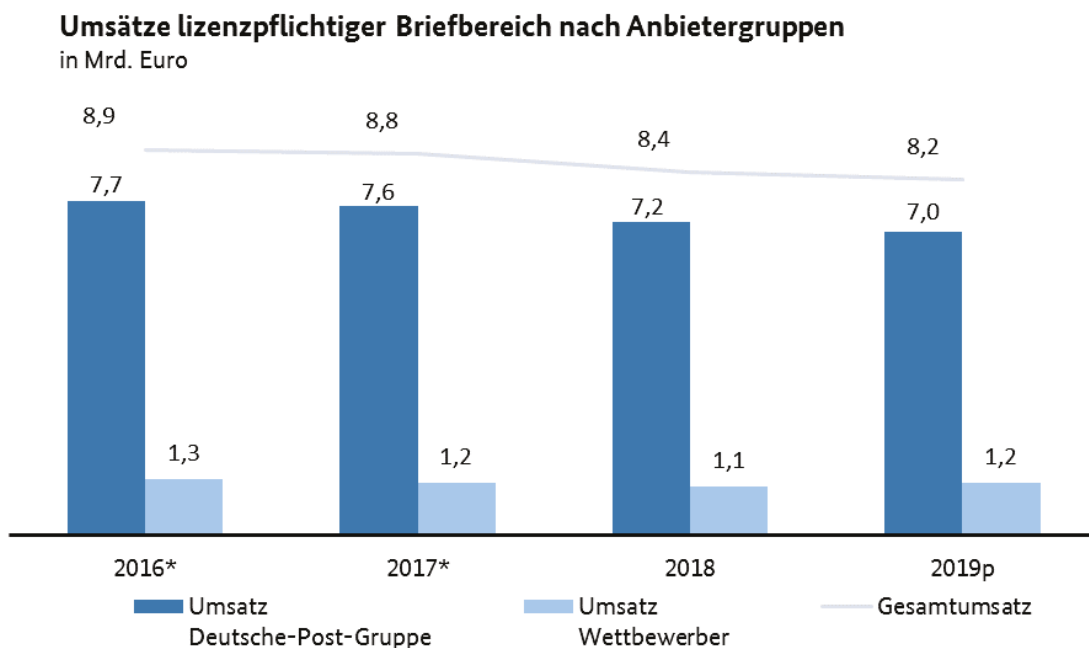
Der Lizenzpflicht unterliegen Briefdienstleistungen mit einem Einzelgewicht von bis zu 1.000 Gramm, sowohl als Ende-zu-Ende-Beförderung als auch als Teilleistung. Teilleistungssendungen zeichnen sich dadurch aus, dass Großversender oder Wettbewerber Sendungen bei der Deutsche Post-Gruppe zur Zustellung einliefern, für deren Beförderung bereits eine Vorleistung (z. B. Vorsortierung oder Frankierung) erbracht wurde. Für diese berechnet die Deutsche Post-Gruppe ein vermindertes Entgelt (s. a. Kapitel I B: Entwicklung und Struktur des Netzzugangs). Bei der Ende-zu-Ende-Zustellung und im Bereich der Teilleistungen ist die Umsatz- und Sendungsmengenstruktur im Markt sehr unterschiedlich, daher werden die Daten im Folgenden jeweils auch getrennt dargestellt.

#### 2.1.1 Umsatz und Sendungsmenge im Lizenzbereich insgesamt

Im Folgenden wird die Marktentwicklung im lizenzpflichtigen Briefbereich bis 1.000 Gramm anhand von Umsätzen und Sendungsmengen dargestellt. Bei den im Folgenden dargestellten Absolutzahlen handelt es um gerundete Werte. Die dargestellten Prozentangaben wurden jedoch aus den ungerundeten Umsatz- und Sendungsmengenwerten berechnet, so dass sowohl im Text als auch in den Grafiken und Tabellen Rundungsdifferenzen auftreten können.

#### Entwicklung der Umsätze

Im lizenzpflichtigen Briefbereich (Beförderung von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von bis zu 1.000 Gramm) gingen die Umsätze von 8,8 Mrd. Euro im Jahr 2017 auf 8,4 Mrd. Euro im Jahr 2018 zurück (-4,7 Prozent). Für 2019 wird für den gesamten Lizenzbereich mit rückläufigen Umsätzen gerechnet.



*\*Validierungen haben zu Korrekturen der Vorjahreszahlen geführt. Daher sind die Zahlen ab 2016 nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar, sodass die entsprechenden Daten erst ab dem Jahr 2016 dargestellt werden.*

Abbildung 2: Umsatz im lizenzpflichtigen Bereich nach Anbietergruppen

Die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe hatten im lizenzpflichtigen Briefbereich einen leichten Umsatzrückgang von rund 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2017 auf 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2018 gemeldet. Dies entspricht einem Rückgang von rund 2,1 Prozent. Für das Jahr 2019 rechnen die Wettbewerber mit einem leichten Umsatzanstieg auf etwas unter 1,2 Mrd. Euro.

Die Deutsche Post-Gruppe (hierzu zählen im Briefbereich neben der Deutsche Post AG auch die Tochterunternehmen Deutsche Post InHaus Services GmbH, Deutsche Post E-POST Solutions GmbH, Deutsche Post Dialog Solutions GmbH, DHL Express Germany GmbH und Compador Dienstleistungs GmbH) erzielte einen Umsatz von rund 7,2 Mrd. Euro im Jahr 2018 (2017: rund 7,6 Mrd. Euro), das ist ein Minus von ca. 5,1 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Die Sendungsmenge sank um knapp 5,5 Prozent, von 12,9 Mrd. Stück im Jahr 2017 auf 12,2 Mrd. Stück in 2018. Für das Jahr 2019 werden bei nahezu konstanten Mengen Umsatzrückgänge von ca. 2,4 Prozent prognostiziert.

Der Anteil der Deutschen Post-Gruppe am Umsatz der lizenzpflichtigen Briefdienstleistungen insgesamt blieb im Berichtszeitraum nahezu konstant. Er stieg von 86,4 Prozent im Jahr 2017 geringfügig auf 86,5 Prozent im Jahr 2018. Folglich ging der umsatzbezogene Marktanteil der Wettbewerber im Jahr 2018 auf rund 13,5 Prozent zurück (2017: rund 13,6 Prozent).

Auf Grundlage der vorliegenden Prognosen ist für das Jahr 2019 mit einem leichten Rückgang des Umsatzanteils der Deutschen Post-Gruppe und entsprechend mit einem leichten Anstieg des Umsatzanteils der Wettbewerber zu rechnen. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob diese Prognose in Anbetracht der Anhebung des Briefportos zum 01.07.2019 durch die DP AG Bestand haben wird.

Die Deutsche Post-Gruppe bleibt somit das mit großem Abstand dominierende Unternehmen im Markt für lizenzpflichtige Briefdienstleistungen.

**Umsatzanteile nach Anbietergruppen**

<b>Jahr</b>	<b>2016*</b>	<b>2017*</b>	<b>2018</b>	<b>2019p</b>
<b>Deutsche-Post-Gruppe</b>	<b>86,5%</b>	<b>86,4%</b>	<b>86,5%</b>	<b>85,4%</b>
<b>Wettbewerber</b>	<b>13,5%</b>	<b>13,6%</b>	<b>13,5%</b>	<b>14,6%</b>

\*Validierungen haben zu Korrekturen der Vorjahreszahlen geführt. Daher sind die Zahlen ab 2016 nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar, sodass die entsprechenden Daten erst ab dem Jahr 2016 dargestellt werden.

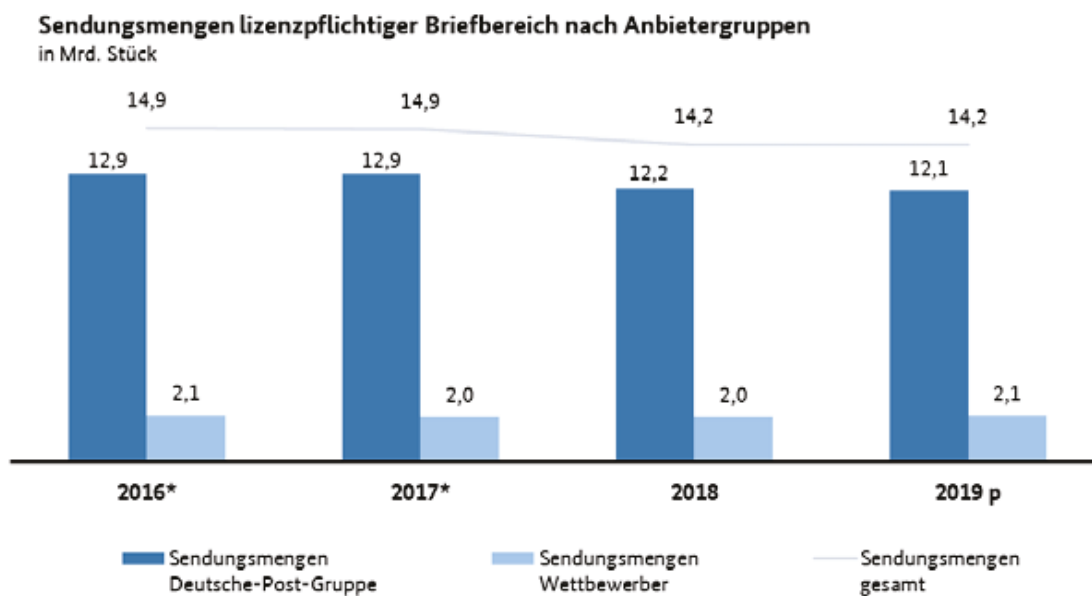
Tabelle 1: Umsatzanteile nach Anbietergruppen

### Entwicklung der Sendungsmengen

Die Sendungsmengen insgesamt sanken im Jahr 2018 um rund 4,8 Prozent auf 14,2 Mrd. Stück (2017: 14,9 Mrd. Stück). Für das Jahr 2019 ist nach derzeitigen Informationen mit nur leichten Sendungsmengentrübkängen zu rechnen (ca. 0,2 Prozent).

Bei der Deutsche Post-Gruppe gingen die Sendungsmengen im Jahr 2018 um 5,5 Prozent auf rund 12,2 Mrd. Stück zurück (2017: rund 12,9 Mrd. Sendungen). Für das Jahr 2019 geht die Deutsche Post-Gruppe von leichten Mengentrübkängen aus. So werden für dieses Jahr Sendungsmengen in Höhe von 12,1 Mrd. Stück erwartet.<sup>1</sup>

Die Sendungsmengen der Wettbewerber im lizenzpflichtigen Briefbereich insgesamt blieben dagegen nahezu unverändert. Sie beförderten weiterhin rund 2,0 Mrd. Sendungen, das waren 0,5 Prozent weniger als im Vorjahr. Für das Jahr 2019 wird ein leichter Anstieg der Sendungsmengen erwartet.



\*Validierungen haben zu Korrekturen der Vorjahreszahlen geführt. Daher sind die Zahlen ab 2016 nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar, sodass die entsprechenden Daten erst ab dem Jahr 2016 dargestellt werden.

Abbildung 3: Sendungsmengen lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietergruppen

<sup>1</sup> Die Menge der Teilleistungssendungen (Erläuterung siehe Kapitel A 2.1.1) wird vollständig der Deutsche Post-Gruppe zugerechnet, da auf ihrer Seite der größte Teil der Wertschöpfung entsteht.

Die Sendungsmengenanteile der Deutsche Post-Gruppe sowie ihrer Wettbewerber an der Gesamtmenge lizenzpflichtiger Briefsendungen ist im Berichtszeitraum weitgehend konstant geblieben. Der Mengenanteil der Deutsche Post-Gruppe betrug im Jahr 2018 rund 86 Prozent. Die restlichen rund 14 Prozent entfielen auf die Vielzahl der Wettbewerber. Hierbei ist zu beachten, dass die Menge der Teilleistungssendungen (Erläuterung siehe Kapitel A 2.1.1) vollständig der Deutsche Post-Gruppe zugerechnet wird, da auf ihrer Seite der größte Teil der Wertschöpfung entsteht. Der nahezu unverändert hohe Sendungsmengenanteil der Deutsche Post-Gruppe unterstreicht ihre besondere Marktstellung im Bereich lizenzpflichtiger Briefdienstleistungen.

#### Sendungsmengenanteile lizenzpflichtiger Bereich nach Anbietergruppen

Jahr	2016*	2017*	2018	2019p
Deutsche-Post-Gruppe	86,1%	86,6%	85,9%	85,5%
Wettbewerber	13,9%	13,4%	14,1%	14,5%

*\*Validierungen haben zu Korrekturen der Vorjahreszahlen geführt. Daher sind die Zahlen ab 2016 nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar, sodass die entsprechenden Daten erst ab dem Jahr 2016 dargestellt werden.*

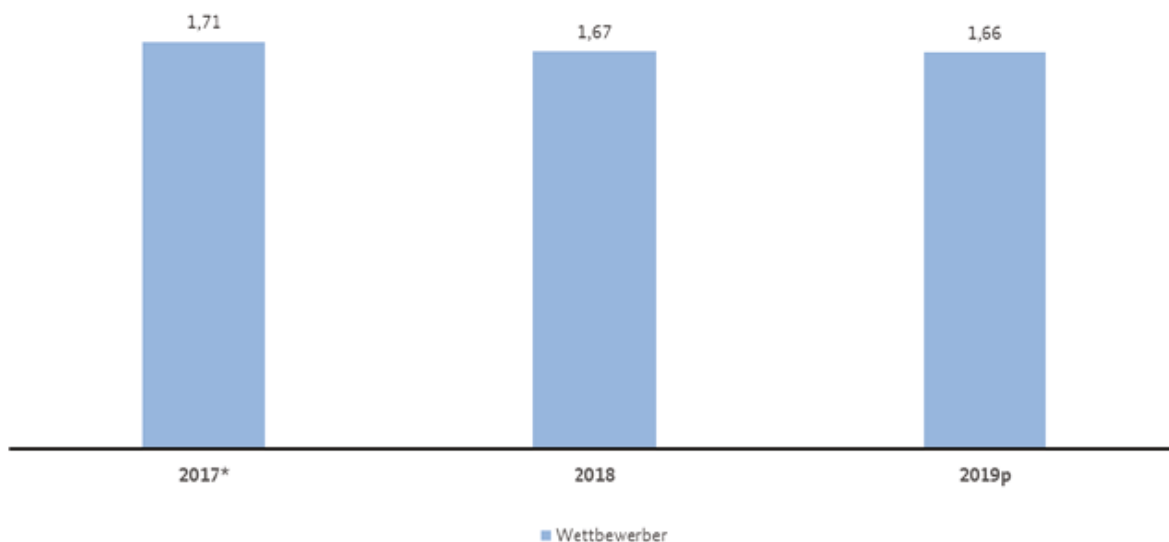
Tabelle 2: Sendungsmengenanteile lizenzpflichtiger Bereich nach Anbietergruppen

### 2.1.2 Inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen der Wettbewerber

Ende-zu-Ende Briefsendungen sind lizenzpflichtige Briefsendungen bis 1.000 Gramm, die von den Wettbewerbern der Deutsche Post-Gruppe selber zugestellt werden, ohne dass Teilleistungen (siehe unten) von der Deutsche Post Gruppe in Anspruch genommen werden.

Im Bereich inländischer Ende-zu-Ende Briefsendungen beförderten die Wettbewerber im Jahr 2018 rund 1,67 Mrd. Sendungen. Bei einer Vorjahresmenge von 1,71 Mrd. Stück (2017) entspricht dies einem Rückgang von 2,4 Prozent. Die befragten Unternehmen rechnen für das Jahr 2019 mit einer nahezu gleichbleibenden Sendungsmenge von 1,66 Mrd. Stück.

#### Inländische Ende-zu-Ende Briefsendungen bis 1.000 Gramm in Mrd. Stück

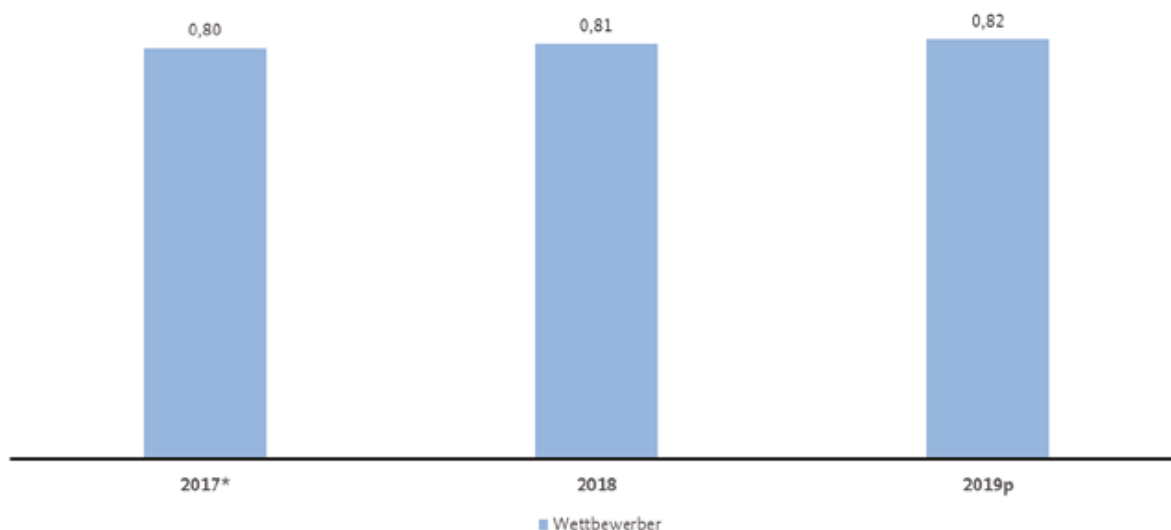


\*Validierungen haben zu Korrekturen der Vorjahreszahlen geführt. Daher sind die Zahlen ab 2016 nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar, so dass die entsprechenden Daten hier erst ab dem Jahr 2017 dargestellt werden.

Abbildung 4: Inländische Ende-zu-Ende Briefsendungen bis 1.000 Gramm

Die Wettbewerber erzielten in diesem Segment im Jahr 2018 Umsätze in Höhe von rund 0,8 Mrd. Euro. Dies entsprach einem leichten Umsatzplus von rund 1,1 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Die befragten Unternehmen rechnen für das 2019 mit einem weiteren leichten Umsatzzanstieg von 1,6 Prozent.

**Umsätze inländische Ende-zu-Ende Briefsendungen bis 1.000 Gramm  
in Mrd. Euro**

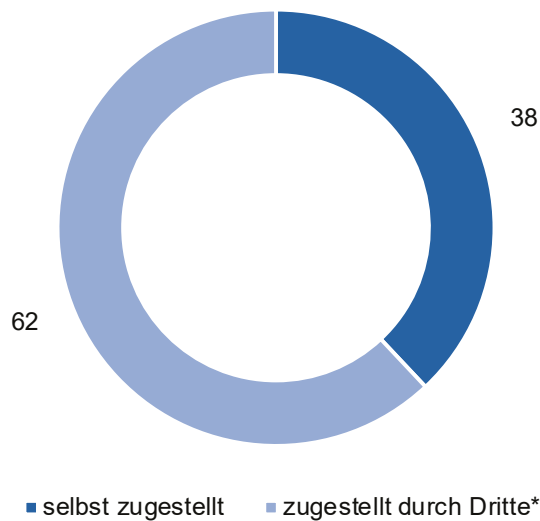


\*Validierungen haben zu Korrekturen der Vorjahreszahlen geführt. Daher sind die Zahlen ab 2016 nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar, so dass die entsprechenden Daten hier erst ab dem Jahr 2017 dargestellt werden.

Abbildung 5: Umsätze inländische Ende-zu-Ende Briefsendungen bis 1.000 Gramm

Die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe gaben an, rund 38 Prozent dieser Sendungen selbst zuzustellen. Rund 62 Prozent der Sendungen wurden mit Hilfe von Kooperationspartnern zugestellt oder an Konsolidierer (ohne Unternehmen der Deutsche Post-Gruppe) übergeben.

### Briefsendungen Wettbewerber nach Art der Zustellung (2018) in Prozent



\*Zustellung durch Kooperationspartner bzw. Weitergabe an Konsolidierer (ohne Unternehmen der Deutsche Post-Gruppe)

Abbildung 6: Briefsendungen nach Art der Zustellung Wettbewerber (2018)

#### 2.1.3 Teilleistungssendungen

Ein Großteil der Briefsendungen im lizenzpflichtigen Bereich sind sogenannte Teilleistungssendungen. Hierbei liefern Großversender oder Wettbewerber Sendungen bei der Deutsche Post-Gruppe zur Zustellung ein, für deren Beförderung bereits Vorleistungen (z. B. Vorsortierung oder Frankierung) erbracht wurden. Für diese Sendungen berechnet die Deutsche Post-Gruppe ein vermindertes Entgelt (s. a. Kapitel I B: Entwicklung und Struktur des Netzzugangs).

Die Umsätze mit Teilleistungssendungen insgesamt sind im Jahr 2018 um rund 6,3 Prozent zurückgegangen. Gegenüber dem Vorjahr 2017 (rund 4,7 Mrd. Euro) wurden im Jahr 2018 rund 4,4 Mrd. Euro mit Teilleistungen umgesetzt. Der Großteil hiervon entfiel auf die Deutsche Post-Gruppe.



Im Jahr 2018 erwirtschaftete die Deutsche Post-Gruppe mit der Beförderung von Teilleistungssendungen knapp 4,3 Mrd. Euro, während die Umsätze ihrer Wettbewerber in diesem Bereich 0,14 Mrd. Euro betragen. Dies entspricht bei der Deutsche Post-Gruppe einem Minus von 6,1 Prozent. Bei den Wettbewerbern fiel der Rückgang gegenüber dem Vorjahr (2017) mit 1,1 Prozent geringer aus.

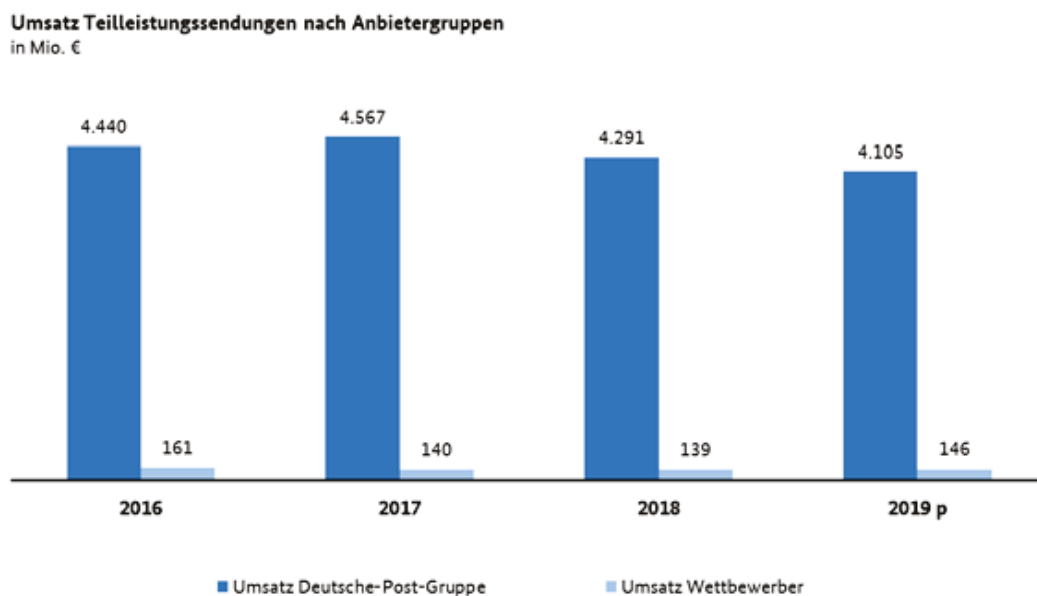


Abbildung 7: Umsatz Teilleistungssendungen nach Anbietergruppen

Im Jahr 2018 beförderte die Deutsche Post-Gruppe im Teilleistungsbereich insgesamt 9,3 Mrd. Sendungen. Das waren 5,8 Prozent weniger Sendungen als im Vorjahr (Teilleistungssendungen 2017: 9,9 Mrd. Stück). Im Jahr 2018 wurden hiervon 1,1 Mrd. Stück (das entspricht einem Anteil von ca. 12 Prozent) von Wettbewerbern bei der DP AG eingeliefert. Der weit überwiegende Teil verteilte sich somit auf eigene Kunden der DP AG und konzerneigene Unternehmen.

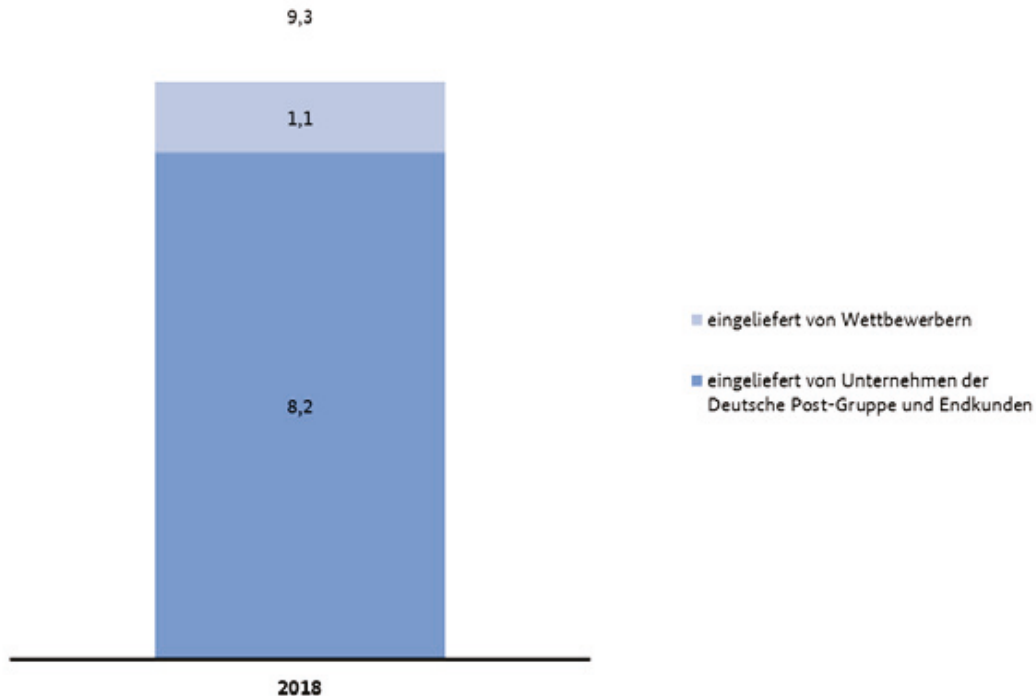
**Teilleistungssendungen nach Einlieferung**  
in Mrd. Stück

Abbildung 8: Teilleistungssendungen nach Einlieferung 2018

**2.1.4 Förmliche Zustellung**

Die Umsätze im Bereich förmliche Zustellung sanken im Jahr 2018 leicht auf rund 124 Mio. Euro (2017: rund 126 Mio. Euro). Während der Umsatz der Deutsche Post-Gruppe konstant bei etwa 109 Mio. Euro blieb, sank der Umsatz der Wettbewerber von 17 Mio. Euro im Jahr 2017 auf 15 Mio. Euro im Jahr 2018.

In Bezug auf die Mengenentwicklung verzeichnete die Deutsche Post-Gruppe im Jahr 2018 einen leichten Rückgang um 1,4 Prozent (von rund 40 Mio. Stück im Jahr 2017 auf rund 39 Mio. Stück in 2018). Die Sendungsmengen der Wettbewerber sanken im selben Zeitraum um 2,1 Prozent auf knapp 8 Mio. Stück.

Für das Jahr 2019 gehen sowohl die Wettbewerber als auch die Deutsche Post-Gruppe von nahezu gleichbleibenden Umsätzen und Sendungsmengen aus.

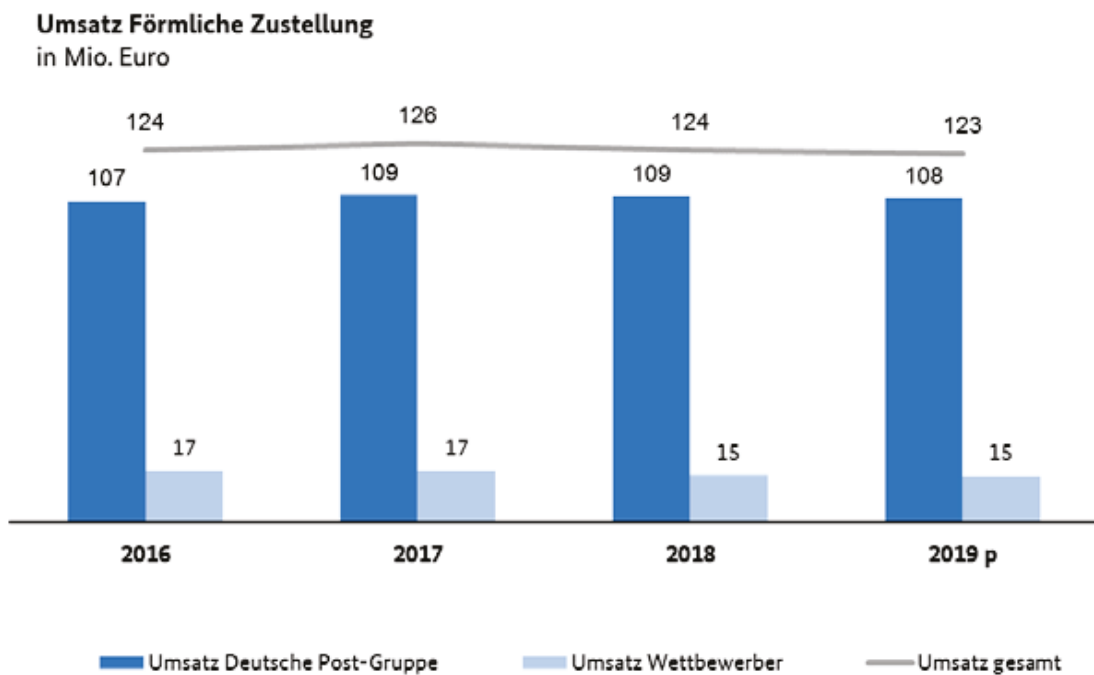


Abbildung 9: Umsatz Förmliche Zustellung

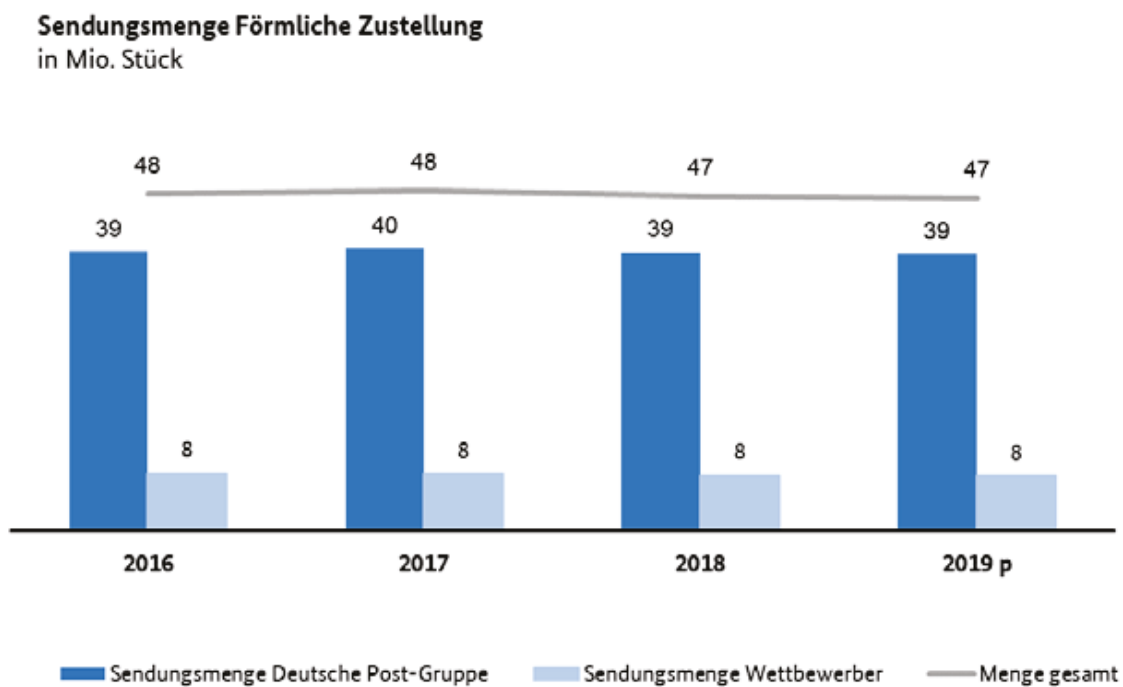


Abbildung 10: Sendungsmenge Förmliche Zustellung

### 2.1.5 Anbieterstruktur Wettbewerber im Lizenzbereich

Die Wettbewerbsstruktur blieb auch im Berichtszeitraum heterogen. Dies resultiert unter anderem aus den unterschiedlichen Geschäftsmodellen der Postdienstleister (z. B. konsolidierte Zustellung, Ende-zu-Ende-Beförderung) und deren regionalen Tätigkeitsschwerpunkten.

Die Anzahl der Unternehmen im Briefbereich mit Jahresumsätzen bis 500.000 Euro stieg im Jahr 2018, wohingegen in den höheren Umsatzgruppen die Anzahl der Unternehmen leicht gesunken ist.

Insgesamt gaben 500 Unternehmen an, Umsätze im Briefbereich zu generieren. Die Zahl der bei der Bundesnetzagentur gemeldeten Lizenzinhaber liegt deutlich höher. Dies liegt zum einen an ruhenden Lizenzen und zum anderen daran, dass Unternehmensgruppen ihre Meldungen zusammenfassen und somit in der Regel nur das Mutterunternehmen die Zahlen an die Bundesnetzagentur übermittelt.

#### Umsatzkonzentration der Wettbewerber 2018

	TOP 5	TOP 10	TOP 20	Rest
Umsatzanteil in Prozent	28,8%	44,0%	61,6%	38,4%
Anteil der Unternehmen	1,0%	2,0%	4,0%	96,0%

Tabelle 3: Umsatzkonzentration der Wettbewerber 2018

### 2.1.6 Kundenstruktur im Lizenzbereich

Die Wettbewerber konzentrierten sich hauptsächlich auf das Geschäftskundensegment. Sowohl der Umsatz- als auch der Mengenanteil der Wettbewerber mit geschäftlichen Auftraggebern lagen im Jahr 2018 durchschnittlich bei 97 Prozent. Ein Großteil der Wettbewerber gab zudem an, ausschließlich für Geschäftskunden tätig zu sein. Briefdienstleistungen für Privatkunden wurden fast ausschließlich von der Deutsche Post-Gruppe erbracht.

Bei der Deutsche Post-Gruppe lag der Umsatzanteil der geschäftlichen Auftraggeber insgesamt bei rund 83 Prozent, bei einem Mengenanteil von etwa 92 Prozent. Briefsendungen von Privatkunden und Kleinunternehmen machten bei der Deutsche Post-Gruppe demnach insgesamt etwa 8 Prozent der Sendungsmengen bei einem Umsatzanteil von rund 17 Prozent aus.

Daraus ergibt sich folgende Aufteilung der im Jahr 2018 erzielten Umsätze bezogen auf den Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen:

### Umsatz 2018 nach Auftraggebern

in Mrd. Euro

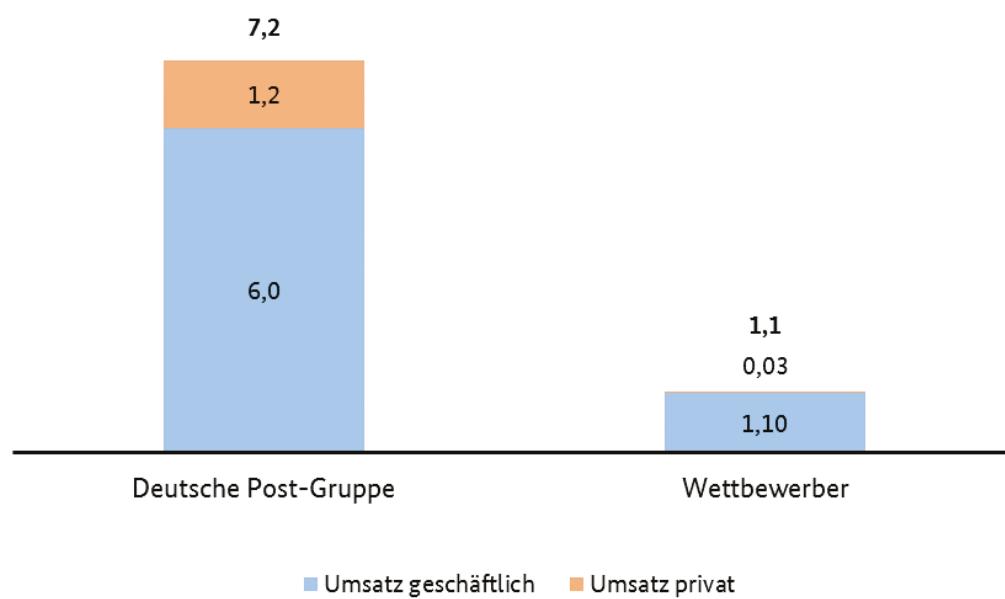


Abbildung 11: Umsatz nach Auftraggebern 2018

## 2.2 KEP-Dienstleistungen

Aufgrund der immer größer werdenden Bedeutung von KEP-Dienstleistungen für den Postmarkt in Deutschland (insbesondere im Paketbereich), hat sich die Bundesnetzagentur entschlossen, die Datenerhebung auf diesen Bereich auszuweiten und die Marktteilnehmer eigenständig zu befragen. Die Bundesnetzagentur erhält auf diese Weise den größtmöglichen Einblick in das Marktgeschehen. Im Jahr 2018 hat die Bundesnetzagentur erstmals die Markterhebung im Bereich der Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen vollständig eigenhändig durchgeführt und Zahlen zu Umsätzen und Mengen und Marktstrukturen erhoben.

In ihrer eigenen Erhebung hat die Bundesnetzagentur für die Abgrenzung des KEP-Marktes und seiner Segmente - insbesondere im Hinblick auf das Sendungsgewicht - eindeutiger Grenzen definiert. Nach der Definition der Bundesnetzagentur wurden nur Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen mit einem Einzelgewicht von bis zu 31,5 kg berücksichtigt, um internationalen Regelungen Rechnung zu tragen und den Postmarkt klarer als bislang vom Güterverkehr und Logistikmarkt abzugrenzen. Es hat sich gezeigt, dass in den Studien der Vorjahre zum Teil auch Sendungen mit höherem Gewicht enthalten waren. Die Fokussierung der Markterhebung auf den KEP-Bereich im engeren Sinne führt zum Teil zu Abweichungen der aktuellen Ergebnisse der Markterhebung im Vergleich zu früheren Marktdaten. Hiervon ist insbesondere der Expressbereich betroffen, sodass für diesen Bereich die Marktzahlen der Berichtsjahre nicht mit denen der Vorjahre (insbesondere 2017) vergleichbar sind. Der statistisch ausgewiesene Rückgang hat in der Realität nicht stattgefunden (siehe Tabelle 4), sondern ist sachnäheren Definitionen geschuldet.

Bei den im Folgenden dargestellten Absolutzahlen handelt es um gerundete Werte. Die dargestellten Prozentangaben wurden jedoch aus den ungerundeten Umsatz- und Sendungsmengenwerten berechnet, so dass sowohl im Text als auch in den Grafiken und Tabellen Rundungsdifferenzen auftreten können.

Im Jahr 2018 wurden im KEP-Bereich insgesamt 17,7 Mrd. Euro erwirtschaftet. Damit setzt sich der positive Trend der Vorjahre weiter fort. Für das Jahr 2019 ist mit weiteren Steigerungen zu rechnen: Die Umsatzprognose zeigt einen Anstieg um knapp 6,4 Prozent (2019p Umsatz: 18,8 Mrd. Euro).

Mit rund 65 Prozent wurde auch 2018 der Hauptanteil des Umsatzes im Paketsegment erzielt. Im Expressbereich wurden 15 Prozent und im Kurierbereich rund 20 Prozent erwirtschaftet.

**Umsatzanteil 2018**  
in Prozent

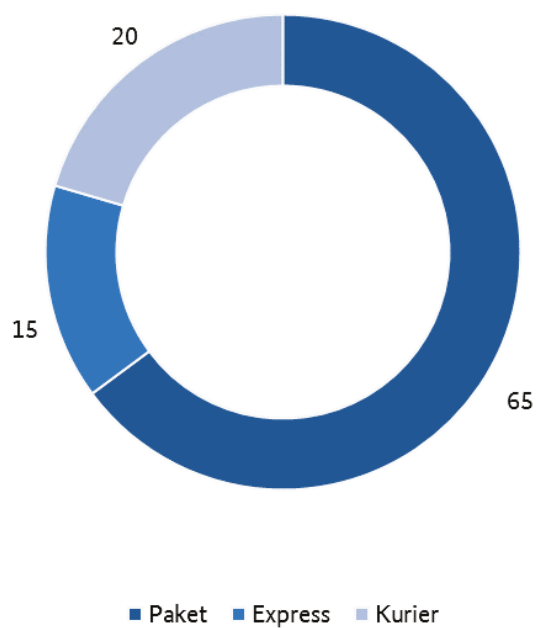


Abbildung 12: Umsatzanteile KEP 2018 in Prozent

Die Umsatzentwicklung in den einzelnen Segmenten des KEP-Bereichs war im Berichtszeitraum unterschiedlich. Während die Umsätze im Paketbereich stark angestiegen sind, war die Entwicklung im Kurierbereich deutlich moderater.

**Umsatzentwicklung im KEP-Markt nach Segmenten in Mrd. Euro\*\***

<b>Jahr</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019p</b>
<b>Kurier</b>	3,6	3,6	3,7
<b>Express</b>	2,9*	2,6	2,6
<b>Paket</b>	10,2	11,4	12,5
<b>KEP-Gesamt</b>	16,6	17,7	18,8

\* Für den Expressbereich sind die Marktzahlen 2017 nicht mit denen der Folgejahre zu vergleichen. Der hier ausgewiesene Rückgang ist sachnäheren Definitionen geschuldet.

\*\*Tabelle enthält Rundungsdifferenzen

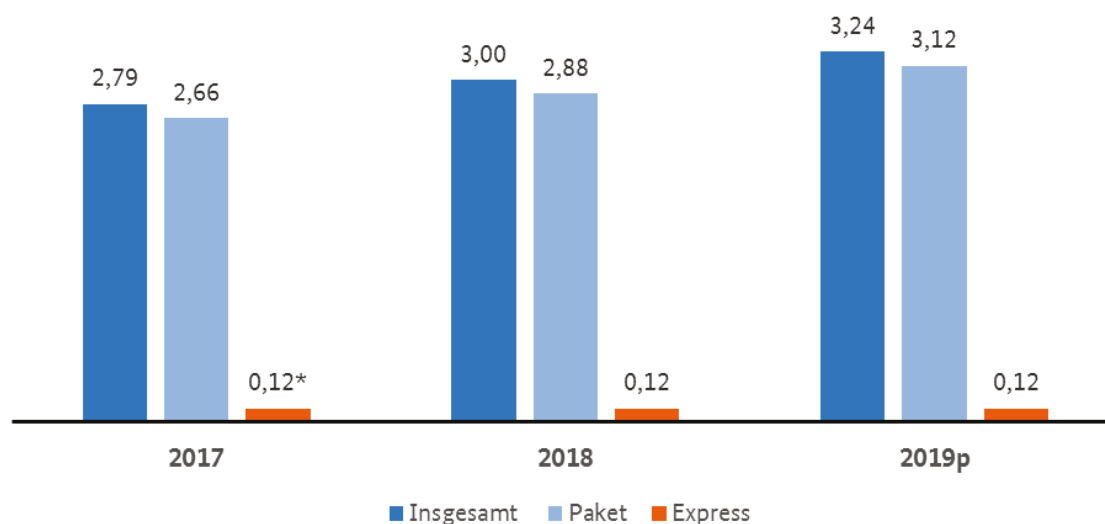
Tabelle 4: Umsatzentwicklung KEP-Markt nach Segmenten in Mrd. Euro



Im KEP-Bereich insgesamt wurden im Jahr 2018 ca. 3,0 Mrd. Sendungen befördert. Entsprechend der Umsatzentwicklung setzte sich auch bei den Sendungsmengen der positive Trend der Vorjahre weiter fort. Für das Jahr 2019 ist mit weiteren Mengensteigerungen zu rechnen: Die Prognose zeigt einen Anstieg um 8,1 Prozent (2019p Umsatz: 3,2 Mrd. Stück).

### Sendungsmengenentwicklung Paket und Express

in Mrd. Stück



\* Für den Expressbereich sind die Marktzahlen 2017 nicht mit denen der Folgejahre zu vergleichen. Der hier ausgewiesene Rückgang ist sachnäheren Definitionen geschuldet.

Abbildung 13: Sendungsmengenentwicklung Paket und Express

Der weit überwiegende Teil der Sendungen im KEP-Bereich sind Pakete. Nur ein vergleichsweise kleiner Anteil entfällt auf Expresssendungen. Der Umsatzanteil ist aber im Expresssegment erheblich höher (siehe oben). Dies spiegelt die deutlich höheren Stückumsätze in diesem Bereich wider.

**Verhältnis Sendungsmenge Paket / Express 2018**  
in Prozent

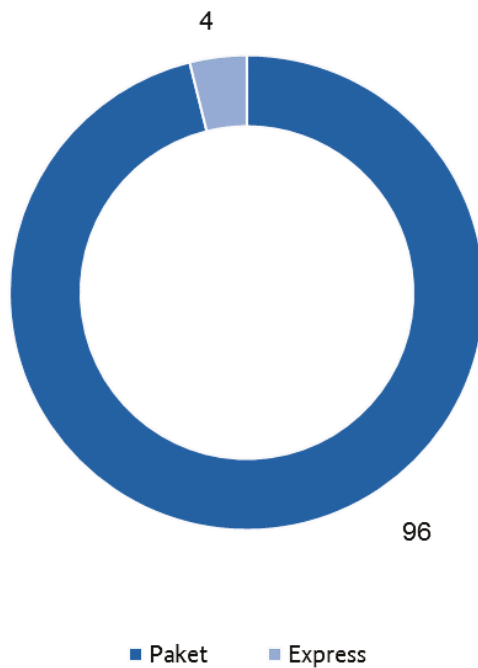


Abbildung 14: Verhältnis Sendungsmenge Paket / Express 2018

Eine Sendungsmenge im Kurierbereich, entsprechend dem Paket- bzw. Expresssegment, lässt sich nicht genau bestimmen. Die Anbieter im Kurierbereich erfassen zum Teil keine einzelnen Sendungen, da in diesem Bereich typischerweise nach Fahrten abgerechnet wird. Daher wurde an dieser Stelle auf die Angaben zu Mengen im Kurierbereich verzichtet.

### 2.2.1 Paketdienstleistungen

Die wirtschaftliche Entwicklung im Paketbereich wird maßgeblich vom boomenden E-Commerce und dem daraus resultierenden Paketmengenwachstum beeinflusst. Im Jahr 2018 wurden in diesem Bereich insgesamt (inländische und grenzüberschreitende Sendungen) 11,4 Mrd. Euro erwirtschaftet. Das waren ca. 12,4 Prozent mehr als im Vorjahr (Paket Umsatz 2017: 10,2 Mrd. Euro, siehe Tabelle: Umsatzentwicklung KEP-Markt in Mio. Euro).

Hierbei ist allerdings zu beachten, dass dieser enorme Anstieg zum Großteil auf starke Zuwächse bei grenzüberschreitenden Sendungen zurückzuführen ist, die im Verhältnis zu Inlandssendungen deutlich teurer sind. Die genaue Überprüfung der Einzelangaben einiger großer Unternehmen hat gezeigt, dass die Angaben aus dem Jahr 2017 in diesem Bereich teilweise unvollständig waren. Betrachtet man die inländischen Paketsendungen separat, betrug der Umsatzanstieg im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr 6,6 Prozent (Paket Inland 2017: 8,0 Mrd. Euro, 2018: 8,6 Mrd. Euro).

Im Paketbereich insgesamt lag die Sendungsmenge im Jahr 2018 bei 2,88 Mrd. Stück. Im Vergleich zum Vorjahr war ein Anstieg um 8,2 Prozent zu verzeichnen (Sendungsmenge 2017: 2,7 Mrd. Stück, siehe Abbildung: Sendungsmengenentwicklung KEP). Bei separater Betrachtung der inländischen Paketsendungen fiel der Sendungsmengenanstieg mit knapp 7,1 Prozent etwas niedriger aus (von 2,4 Mrd. Stück in 2017 auf 2,5 Mrd. Stück).

Für das Jahr 2019 wird für den Paketbereich insgesamt (inländische und grenzüberschreitende Sendungen) mit einem kräftigen Umsatzplus von 8,9 Prozent auf knapp 12,5 Mrd. Euro gerechnet.

#### Grenzüberschreitende Paketsendungen

Erstmals hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2018 die Mengen und Umsätze grenzüberschreitender Paketsendungen (das sind Sendungen, die in das Ausland versendet oder aus dem Ausland in Deutschland zugestellt werden) separat bei den Marktteilnehmern abgefragt.

Im Jahr 2018 betrug der Anteil der Umsätze, die auf inländische Sendungen entfielen, 76 Prozent der gesamten Paketumsätze.

Der Umsatzanteil der grenzüberschreitenden Sendungen, die in das Ausland abgehen, betrug im Betrachtungszeitraum 21 Prozent. Hierbei handelte es sich überwiegend um Umsätze aus der Paketbeförderung in die Länder des EWR. 3 Prozent der Umsätze wurden mit aus dem Ausland kommenden Sendungen erwirtschaftet. Der Großteil dieser Sendungen stammte aus Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR).

### Verteilung der Paketumsätze nach Inland/Ausland in Prozent (2018)

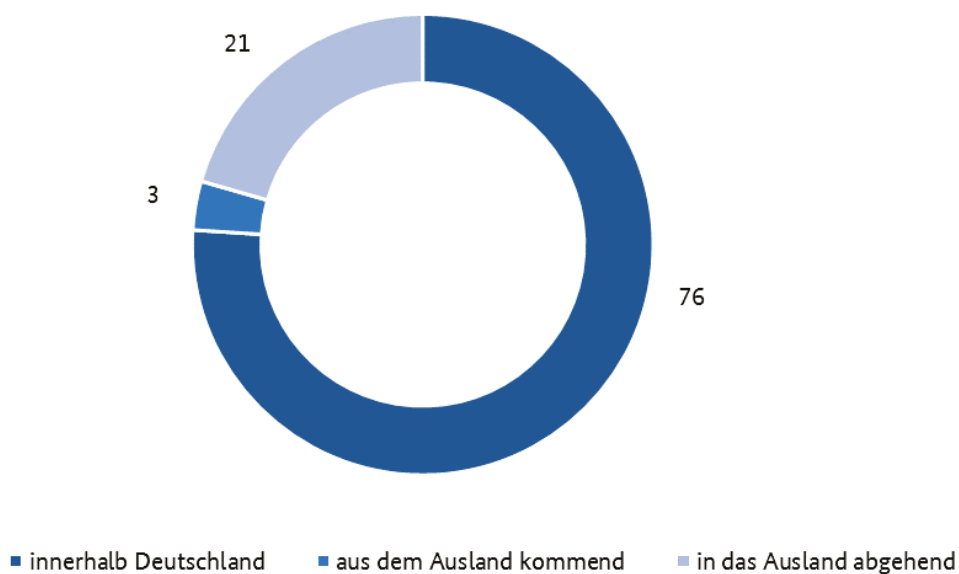


Abbildung 15: Verteilung Paketumsätze nach Inland/Ausland 2018

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Betrachtung der entsprechenden Sendungsmengen im Jahr 2018. Während 83 Prozent aller Paketsendungen innerhalb Deutschlands befördert und zugestellt wurden, betrug der Anteil der in das Ausland abgehenden Sendungen 14 Prozent. Aus dem Ausland kamen 3 Prozent der Sendungsmenge nach Deutschland. Hierbei überwogen Sendungen, die aus Ländern des EWR kommen bzw. in das EWR-Ausland abgingen.

Der deutlich höhere Umsatzanteil (24 Prozent) bei grenzüberschreitenden Sendungen gegenüber dem entsprechenden Sendungsmengenanteil (17 Prozent) ist auf den hohen Stückumsatz in diesem Bereich zurückzuführen.

### Verteilung der Paketmengen nach Inland/Ausland in Prozent (2018)

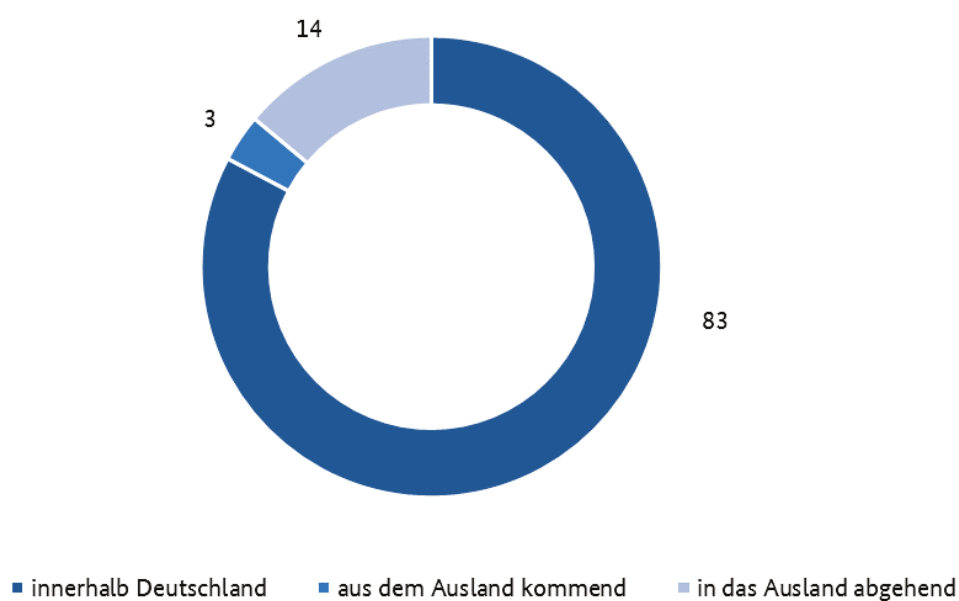


Abbildung 16: Verteilung der Paketmengen nach Inland/Ausland 2018

## Paketsendungen nach Preiskonditionen

Erstmalig hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2018 die Mengen und Umsätze inländischer Paketsendungen differenziert nach Preiskonditionen bei den Marktteilnehmern erhoben. Hierbei war zu unterscheiden zwischen solchen Sendungen, die zu Einzelpreisen bei den Anbietern eingeliefert wurden, und solchen, die zu gesondert ausgehandelten Konditionen eingeliefert wurden.

**Paketsendungen Inland nach Preiskonditionen 2018**  
in Prozent

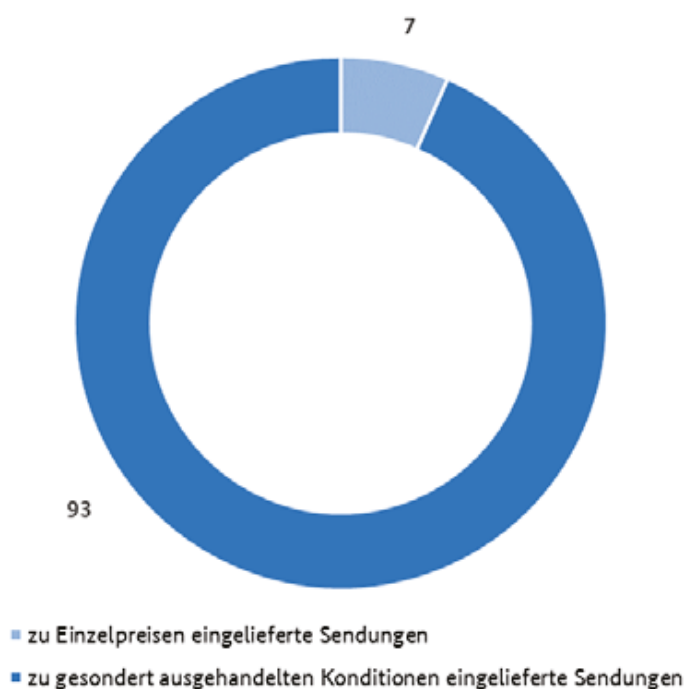


Abbildung 17: Paketsendungen Inland nach Preiskonditionen 2018

Es ist festzustellen, dass im Jahr 2018 lediglich 7 Prozent der inländischen Paketsendungen zu Einzelpreisen bei den Anbietern eingeliefert wurden. Hierzu zählen typischerweise Sendungen von Privatpersonen (ausgenommen Retouren im Online-Handel) sowie Einzelsendungen im B2B-Segment.

Dagegen wurden 93 Prozent aller Sendungen zu gesondert ausgehandelten Konditionen bei den Anbietern eingeliefert. Hierunter fallen u. a. die Sendungsmengen, die Online-Händler wie Amazon oder Zalando an ihre Käufer versenden. Vergleicht man die Stückumsätze miteinander, zeigt sich, dass im Jahr 2018 der Umsatz pro Paket, welches zu Einzelpreisen versendet wurde bei durchschnittlich 5,76 Euro lag. Dahingegen betrug der Stückumsatz von Paketen, die zu Sonderkonditionen befördert wurden, durchschnittlich 3,27 Euro. Grund für diesen Preisunterschied sind u. a. große Sendungsmengen je Versender, die zu deutlich niedrigeren Stückkosten im Vergleich zu denen bei Einzelsendungen führen.

### 2.2.2 Kurier- und Expressdienstleistungen

Sowohl der Kurier- als auch der Expressbereich profitierte im Berichtszeitraum vom boomenden E-Commerce. Die positiven Effekte fielen hier aber grundsätzlich geringer als im Paketbereich aus, da der Schwerpunkt von Kurier- und Expressdienstleistungen in der Regel im Segment der B2B-Sendungen liegt. Das durch den E-Commerce induzierte Wachstum betrifft jedoch vorwiegend das B2C-Segment. Hierbei ist aber zu beachten, dass auch im Kurier- und Expressbereich der Anteil von B2C-Sendungen, vor allem aufgrund spezieller Kundenanforderungen, wie z. B. Same Day-Zustellung, tendenziell steigt.

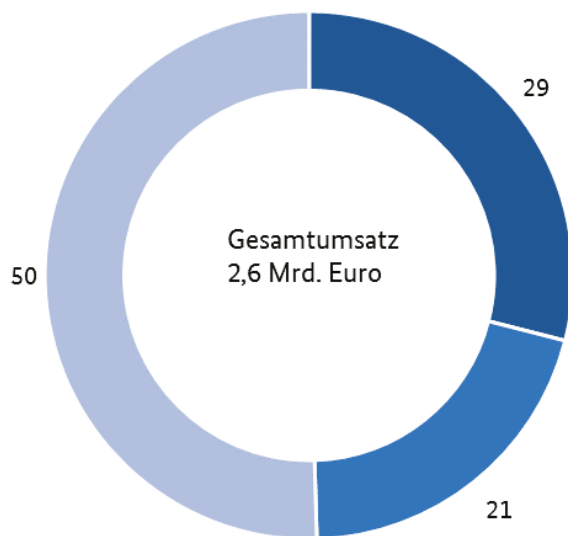
Insgesamt wurden im Jahr 2018 mit Expressdienstleistungen Umsätze in Höhe von 2,6 Mrd. Euro erwirtschaftet. Für das Jahr 2019 wird mit einem Umsatzplus von 1,4 Prozent gerechnet (Umsatz 2019p: rund 2,6 Mrd. Euro). Für den Expressbereich können aus den oben genannten Gründen die Zahlen der Jahre 2017 und 2018 nicht miteinander verglichen werden, sodass die Umsätze tatsächlich auf den für 2018 ausgewiesenen Betrag gestiegen sein dürften (siehe Tabelle 4).

Im Jahr 2018 wurden im Expresssegment insgesamt 116 Mio. Sendungen befördert. Für das Jahr 2019 ist mit einer Sendungsmenge von 120 Mio. Stück zu rechnen. Dies entspricht einem Anstieg von knapp 3 Prozent.

Erstmalig hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2018 die Mengen und Umsätze grenzüberschreitender Expresssendungen (das sind Sendungen, die in das Ausland versendet oder aus dem Ausland in Deutschland zugestellt werden) bei den Marktteilnehmern separat erhoben. Grenzüberschreitende Sendungen sind für den Umsatz im Expressbereich von großer Bedeutung, da hier vergleichsweise hohe Stückumsätze erzielt werden

Im Jahr 2018 betrug der Anteil der Umsätze, die auf inländische Sendungen entfielen, 29 Prozent. Der Umsatzanteil der grenzüberschreitenden Expresssendungen, die in das Ausland abgehen, betrug im Betrachtungszeitraum 50 Prozent. Hierbei handelte es sich - anders als im Paketbereich - überwiegend um Umsätze aus der Expressbeförderung in die Länder außerhalb des EWR. 21 Prozent der Umsätze wurden mit aus dem Ausland kommenden Sendungen erwirtschaftet. Etwa zwei Drittel dieser Sendungen stammte aus Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR).

**Expressdienstleistungen Umsatz (2018)**  
in Prozent



■ Umsatz Inland   ■ Umsatz aus dem Ausland kommend   ■ Umsatz in das Ausland abgehend

Abbildung 18: Expressdienstleistungen Umsatz (2018)



Aufgrund des hohen Stückumsatzes grenzüberschreitender Expresssendungen insbesondere bei Sendungen aus und in Länder außerhalb des EWR, stellt sich die Situation bei den Sendungsmengenanteilen anders dar. Im Jahr 2018 entfielen 53 Prozent aller Expresssendungen auf das Inland. Der Anteil der Sendungen, die für die Zustellung im Ausland vorgesehen waren betrug 32 Prozent. Hier überwogen die Sendungen, die in Länder des EWR-Auslands abgingen. Insgesamt 15 Prozent der Sendungen kamen aus dem Ausland, hauptsächlich aus Ländern des EWR.

**Expressdienstleistungen Sendungsmenge (2018)**  
in Prozent

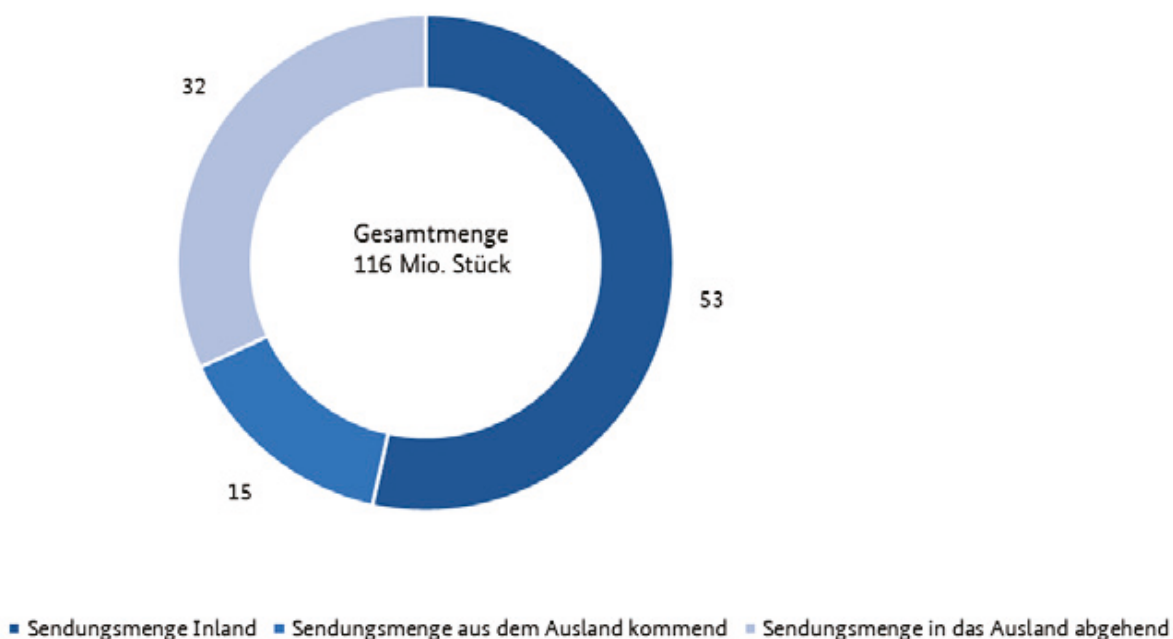


Abbildung 19: Expressdienstleistungen Sendungsmenge (2018)

Im Kurierbereich stiegen die Umsätze um ca. 2,0 Prozent im Vergleich zum Vorjahr auf etwas mehr als 3,6 Mrd. Euro im Jahr 2018. Für das Jahr 2019 wird erneut mit einer leichten Umsatzsteigerung gerechnet. Die Anbieter im Kurierbereich erfassen zum Teil keine einzelnen Sendungen, da in diesem Bereich typischerweise nach Fahrten abgerechnet wird. Eine Sendungsmenge im Kurierbereich, die mit dem Paket- bzw. Expresssegment vergleichbar wäre, lässt sich somit nicht genau bestimmen. Daher wurde an dieser Stelle auf die Angaben zu Mengen im Kurierbereich verzichtet (s. a. Kapitel 2.2).

### 2.2.3 Zugangs- und Zustellpunkte im KEP-Bereich

Die KEP-Dienstleister bieten den Absendern und Empfängern zahlreiche Zugangs- und Zustellpunkte. Diese bestehen unter anderem aus Filialen/Paketshops, Paketstationen und Paketboxen. Unter Paketboxen versteht man Empfangseinrichtungen für Pakete beim Empfänger sowohl in Ein- als auch in Mehrfamilienhäusern und in Geschäftsräumen.

Die in der Grafik aufgeführten ca. 4.200 Paketstationen im Jahr 2018 hatten insgesamt über 400.000 Fächer für den Empfang und den Versand der Sendungen. Aufgrund der steigenden Sendungsmengen insbesondere im Paketbereich sowie der Zustellproblematik auf der letzten Meile (siehe unten) ist für die kommenden Jahre mit einer weiteren Zunahme zu rechnen. So hat insbesondere die Deutsche Post Gruppe bereits angekündigt, die Zahl der Packstationen bis 2025 auf rund 7.000 zu erhöhen.

#### Anzahl der Zugangs- und Zustellpunkte KEP-Bereich 2018

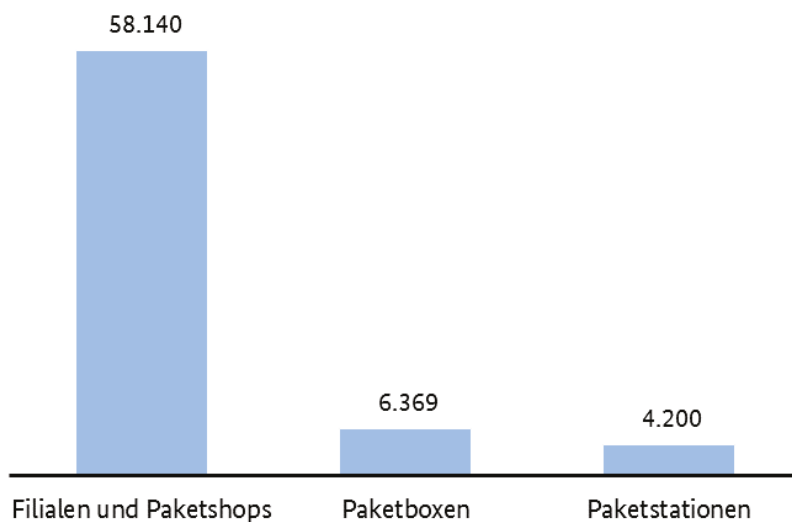


Abbildung 20: Anzahl der Zugangs- und Zustellpunkte KEP-Bereich.

### 3. Beschäftigungsentwicklung

Im Jahr 2018 waren insgesamt 389.308 Beschäftigte im Postwesen tätig. Dies umfasst die Beschäftigten, die Dienstleistungen in Deutschland im lizenzpflichtigen und im anzeigepflichtigen Bereich erbringen, inklusive einer Schätzung für die Anzahl der Beschäftigten bei Subunternehmern. Hierzu zählen nicht Beschäftigte, die andere Aufgaben als Postdienstleistungen erfüllen sowie Beschäftigte in anderen Ländern.

#### Beschäftigte in den Märkten des Postwesens

2018

Stichtag: 30.06.2018

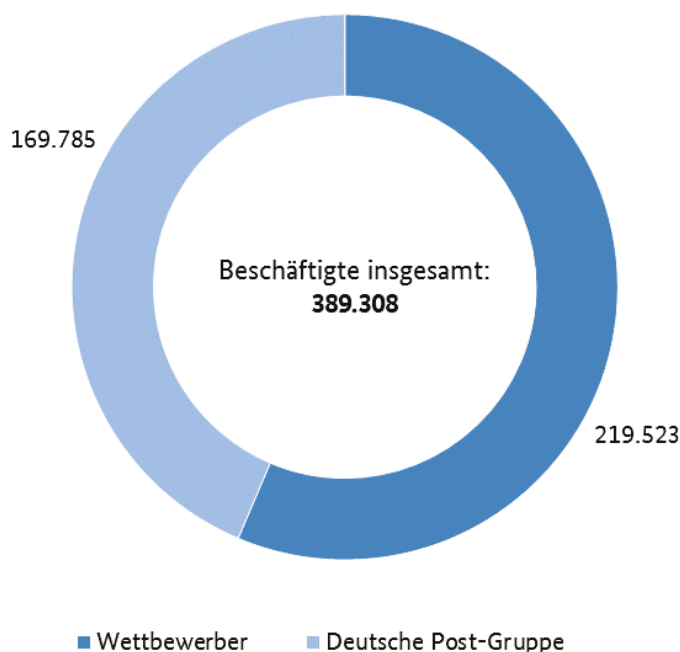


Abbildung 21: Beschäftigte in den Märkten des Postwesens 2018, Stichtag: 30.06.2018

Für das Jahr 2019 ist von einem Anstieg der Anzahl der Beschäftigten auszugehen. Treibendes Element hierfür ist der anhaltende Trend des E-Commerce, der zu deutlichem Umsatz- und Mengenwachstum vor allem im Paketbereich geführt hat.

Durch die enge Verzahnung von Brief- und Paketbereich (insbesondere bei der Verbundzustellung und briefkastenfähigen Warensendungen) wird eine trennscharfe Abgrenzung der Beschäftigten in den beiden Bereichen zunehmend erschwert. Daher wird auf eine separate Darstellung von Beschäftigten in der Brief- und KEP-Branche an dieser Stelle verzichtet.

## 4. Entwicklung nationaler Briefpreise

Der Briefmarkt wurde seit dem Jahr 1998 schrittweise für Wettbewerber geöffnet. Von 2003 bis 2013 lag das Porto für den Standardbrief konstant bei 0,55 Euro. Nach dem 01.01.2013 wurde das Porto schrittweise auf 0,62 Euro in 2015 angehoben. Aufgrund der Mitte 2015 vorgenommenen Änderung der Postentgeltregulierungsverordnung in Bezug auf die Bestimmung der Gewinnmargen, wurde im Rahmen des Maßgrößenverfahrens 2015 eine Portoerhöhung auf 0,70 Euro durch die Bundesnetzagentur genehmigt. Dieser Preis galt vom 01.01.2016 bis 30.06.2019.

Zum 01.07.2019 erteilte die Bundesnetzagentur eine vorläufige Genehmigung einer Portoerhöhung für den Standardbrief auf 0,80 Euro. Die entsprechende Maßgrößenentscheidung gilt bis zum 31.12.2021.

### Briefpreise\* DP AG 2010 bis 2019

in €

Jahr	2010-2012	2013	2014	2015	2016-2018	2019**
Standardbrief bis 20 g	0,55	0,58	0,60	0,62	0,70	0,80
Kompaktbrief bis 50 g	0,90	0,90	0,90	0,85	0,85	0,95
Großbrief bis 500 g	1,45	1,45	1,45	1,45	1,45	1,55
Maxibrief bis 1.000 g	2,40	2,40	2,40	2,40	2,60	2,70
Postkarte	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	0,60

\* jeweils zum 01. Januar des Jahres

\*\* ab 01.07.2019

Tabelle 5: Briefpreise DP AG 2010 bis 2019

### Preisentwicklung Verbraucherpreise und Briefpreise der DPAG

Basisjahr 2015 = 100

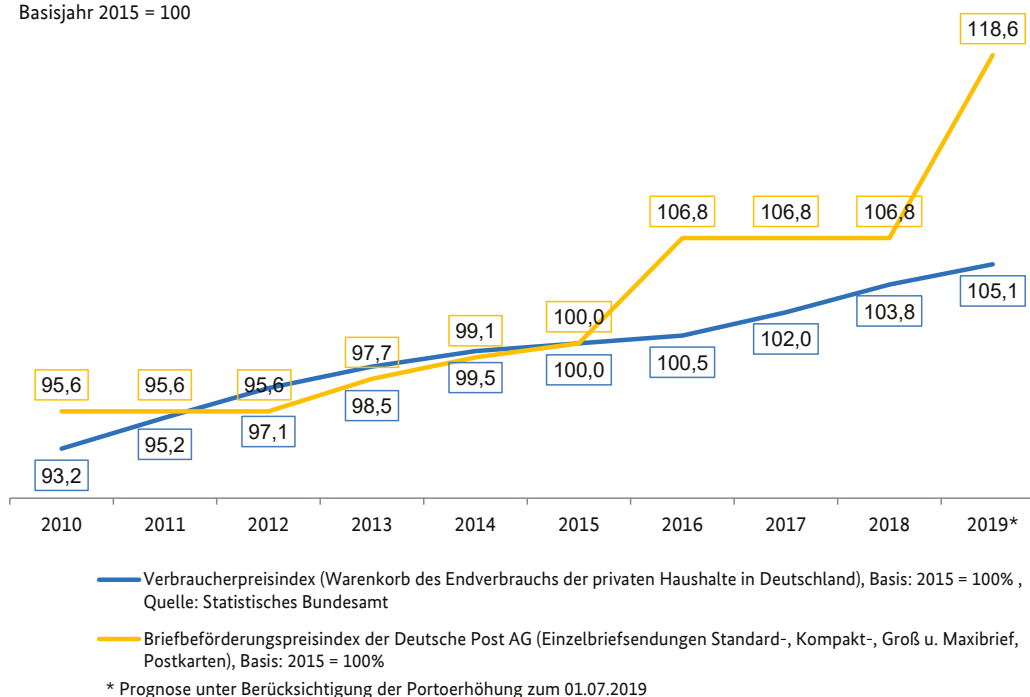


Abbildung 22: Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG

Mit der Portoanhebung in 2016 stieg der Briefpreis erstmals deutlich stärker als der Verbraucherpreisindex. Durch die konstanten Portopreise in den Jahren 2016 bis Juni 2019 näherte sich der Verbraucherpreisindex der Briefpreisentwicklung zunächst wieder bis auf drei Punkte an.

Mit den genehmigten Entgelterhöhungen zum 01.07.2019 wird sich der Briefpreisbeförderungsindex voraussichtlich aber wieder deutlich von der allgemeinen Preisentwicklung absetzen. Unter Berücksichtigung der Erhöhung ab dem zweiten Halbjahr 2019 wird mit einem deutlichen Anstieg des Index auf 118,6 gerechnet.

In Übereinstimmung mit der Methodik des Statistischen Bundesamtes zur Ermittlung des Verbraucherpreisindex wurde der Briefpreisbeförderungsindex auf Grundlage des Basisjahres 2015 ermittelt.<sup>2</sup> Die Werte der Vorjahre sowie der Folgejahre wurden entsprechend umbasiert. Die Preise wurden jeweils mit der Mengenverteilung des Basisjahres 2015 gewichtet. Konstante Portopreise führen somit nicht zu einer Veränderung des Index, Veränderungen des Briefbeförderungspreisindex weisen hingegen eindeutig auf eine veränderte Preisgestaltung hin. Abweichungen im Produktmix (z. B. Verschiebung der Nachfrage einzelner Produkte) wirken sich nicht auf den Index aus. Vermischungen von Mengen- und Preiseffekten werden somit verhindert.

Durch die einheitliche methodische Vorgehensweise wird die Vergleichbarkeit beider dargestellter Indizes sichergestellt.

---

<sup>2</sup> vgl.:

<https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Methoden/Erlaeuterungen/verbraucherpreisindex.html>, abgerufen am 26.09.2019

## 5. Internationale Marktbeobachtung

### 5.1 Briefpreise im europäischen Vergleich

Im April 2019 hat die Bundesnetzagentur zum wiederholten Male einen Preisvergleich für die Briefprodukte Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief im Privatkundensegment veröffentlicht. Der Preisvergleich beschränkt sich auf die Vergleichsprodukte der Universaldiensteanbieter im europäischen Ausland.

Insgesamt wurden 31 Länder in die Untersuchung einbezogen. Die Vergleichsgruppe setzte sich aus allen 28 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sowie den EFTA- Mitgliedern Island, Norwegen und Schweiz zusammen. Für Länder, die nicht dem Euro-Raum angehören, erfolgte eine Umrechnung der Briefpreise in Euro. Die Wechselkursumrechnung basiert auf den Referenzangaben der Europäischen Zentralbank (EZB) zum Stand 31.12.2018.

In vielen Ländern werden - im Gegensatz zu Deutschland - zwei Produkte für den 20g Standardbrief (Inland) angeboten: ein Premiumbrief mit einer Zustellqualität E+1 und ein Standardprodukt mit Zustellqualität E+X. Daher wurden für den 20g Standardbrief diese beiden Gruppen in der Untersuchung separat betrachtet.

Die Bundesnetzagentur stellte hierbei Nominal- und Realpreise (inflationsbereinigt) dar und unterscheidet zusätzlich in börsennotierte und nicht-börsennotierte Unternehmen. Die nachfolgende Übersicht bildet die Ergebnisse des durchgeführten Vergleichs ab, wobei die Preiserhöhung des Portos (inflationsbereinigt) in Deutschland zum 01.07.2019 berücksichtigt wurde.

#### Übersicht der durchschnittlichen Preise für den Standardbrief in Europa

Standardbrief	Vergleich E+1	Vergleich E+1	Vergleich E+X	Preis DP AG
Mittelwert gesamte Vergleichsgruppe	0,97 €* <sup>*</sup>	0,74 €** <sup>**</sup>	0,72 €	0,78 €
Mittelwert börsennotierte Unternehmen	0,98 €* <sup>*</sup>	0,74 €** <sup>**</sup>	0,70 €	0,78 €
Mittelwert nicht börsennotierte Unternehmen	0,97 €* <sup>*</sup>	0,74 €** <sup>**</sup>	0,65 €	0,78 €
<b>Kompaktbrief</b>	0,89 €			0,93 €
<b>Großbrief</b>	2,26 €			1,52 €
<b>Maxibrief</b>	3,97 €			2,65 €

Tabelle 6: Übersicht der durchschnittlichen Preise für den Standardbrief in Europa

Im Vergleich wird deutlich, dass das jeweilige Porto der DP AG für den Standard- und Kompaktbrief über dem jeweiligen europäischen Durchschnittwert liegt. Die Produkte Groß- und Maxibrief werden hingegen im Vergleich zum europäischen Durchschnitt deutlich günstiger angeboten (rund 33 Prozent im Vergleich zum Mittelwert).

## 5.2 Internationaler Vergleich der Briefmärkte

Die Briefmärkte in Europa weichen in ihrer Größe und Entwicklung deutlich voneinander ab. Die Gründe dafür liegen im unterschiedlichen Kommunikationsverhalten, sowie in der unterschiedlichen Größe und Bevölkerungsanzahl der betrachteten Länder.

Die drei Länder Deutschland, Frankreich und Großbritannien sind hinsichtlich ihrer Fläche und Einwohnerzahl deutlich größer als die übrigen europäischen Länder. Unter anderem deshalb finden sich dort die größten Briefmärkte in Europa. Vergleicht man die europäischen Briefmärkte im Zeitablauf, so stellt man einen teilweise deutlichen Rückgang fest. Der größte Rückgang konnte in Dänemark verzeichnet werden, wo die Briefmenge 2017 gegenüber 2015 um 34 Prozent sank. In Italien reduzierte sich der Briefmarkt um 21 Prozent, in der Slowakei um 13 Prozent sowie in Frankreich um 12 Prozent. In Deutschland ging er um 4 Prozent zurück.

Briefmarktgröße europäische Länder in Mrd. Stück

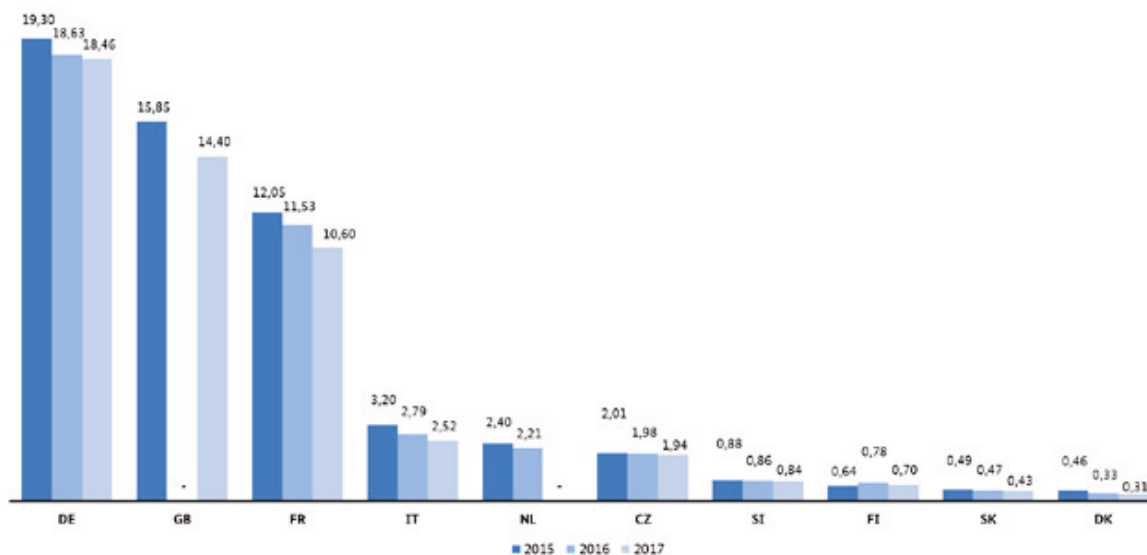


Abbildung 23: Briefmarktgröße europäische Länder in Mrd. Stück (Quelle UPU Postal Statistics 2018)

Auch bei der Anzahl der zugestellten Briefe je Einwohner in den einzelnen Ländern ergeben sich große Unterschiede. Im Jahr 2017 wurden in Italien pro Einwohner lediglich 42 Briefe zugestellt. Das entspricht durchschnittlich etwa vier Briefen pro Monat. Die größte Anzahl an Briefen erhielten die Slowenen mit 405 Stück pro Jahr oder durchschnittlich 34 Stück pro Monat. In Deutschland wurden 223 Briefe pro Einwohner zugestellt, was im Durchschnitt 18 Briefen pro Monat entspricht.

Für diese Unterschiede gibt es verschiedene Ursachen. Dazu zählen die wirtschaftliche Lage und die unterschiedlichen bevorzugten Kommunikationsmittel zwischen Unternehmen, Behörden und Bürgern. Dabei spielt auch der Grad der Digitalisierung der einzelnen Länder eine große Rolle.

**Briefe pro Einwohner in den europäischen Ländern in Stück**

	2011	2015	2017
SI	498	427	405
GB	289	245	218
DE	240	239	223
CZ	244	191	183
FR	238	187	159
NL	227	142	k.A.
FI	155	116	128
SK	78	91	79
DK	144	81	53
IT	81	54	42

Quelle: UPU Postal Statistics 2018

Tabelle 7: Briefe pro Einwohner in den europäischen Ländern in Stück



## 6. Analyse der Marktentwicklung im Postwesen

### 6.1 Allgemeine wirtschaftliche Lage des Postwesens

Die Wirtschaft in Deutschland hat sich über die vergangenen Jahre hinweg positiv entwickelt. Wesentlicher Motor für die positive Lage ist die starke Exportwirtschaft, aber auch die gute Binnennachfrage. Im Jahr 2018 wuchs das Bruttoinlandsprodukt preisbereinigt um 1,5 Prozent. Damit flachte das Wachstum im Vergleich zu den Vorjahren zwar etwas ab, blieb insgesamt aber auf Wachstumskurs.<sup>3</sup> Für das Jahr 2019 wird mit einem weiteren Abflauen der Konjunktur gerechnet.<sup>4</sup>

Einhergehend mit der guten wirtschaftlichen Entwicklung stieg auch die Beschäftigung in Deutschland über die letzten Jahre hinweg deutlich an. Im Jahr 2018 war ein weiterer Anstieg gegenüber dem Vorjahr von 1,3 Prozent zu verzeichnen. Gleichzeitig liegt die Zahl der Erwerbslosen derzeit auf dem niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung 1990.<sup>5</sup>

Die allgemein gute wirtschaftliche Lage hat sich auch positiv auf den Logistiksektor ausgewirkt, zu dem die einzelnen Bereiche des Postwesens zählen. Nach einem Wachstum von 3 Prozent im Jahr 2017, wird für die Jahre 2018 und 2019 mit einem weiteren Anstieg von jeweils bis zu 3 Prozent gerechnet. Allerdings bestehen hierbei Unsicherheiten insbesondere aufgrund des Fachkräftemangels (u. a. Fahrermangel), der das Wachstum hemmen könnte.<sup>6</sup> Aber auch der ggf. anstehende Brexit und Unsicherheiten aufgrund von Handelskonflikten (v. a. USA/China) dämpfen die Erwartungen.

Sowohl der Brief- als auch der KEP-Bereich profitieren von einer guten wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt. Maßgeblich für die Entwicklung im Berichtszeitraum sind die tiefgreifenden strukturellen Veränderungen aufgrund der voranschreitenden Digitalisierung, die sich in beiden Bereichen fortgesetzt haben.

Der Briefbereich befindet sich grundsätzlich in einer Phase von Sendungsmengentrübungen. Die fortschreitende Digitalisierung führt zu Änderungen des Kommunikationsverhaltens sowohl im gesellschaftlichen als auch im geschäftlichen Leben. Immer mehr Kommunikation erfolgt digital über, E-Mails, soziale Netzwerke, Messenger-Dienste, SMS oder sonstige Apps. Dies hat über die letzten Jahre hinweg zu tendenziell sinkenden Briefmengen geführt. Allerdings fielen die Rückgänge in den vergangenen Jahren moderat aus. Ein Grund hierfür ist sicherlich auch die gute wirtschaftliche Lage und die in Deutschland nicht umfassend fortgeschrittene Digitalisierung. Denn ein großer Anteil der gesamten Briefmenge entfällt auf Geschäftspost und insbesondere auf Werbepost. Die Unternehmen nutzen weiterhin verhältnismäßig teure, aber besser wahrgenommene Werbepost anstelle von deutlich günstigeren digitalen Alternativen (z. B. E-Mails) für Werbe- und Kundenbindungszwecke. Sollte sich die Wirtschaftslage erwartungsgemäß eintrüben, hätte dies, neben der E-Substitution, sicher auch weitere Mengentrübungen im Briefbereich zur Folge.

---

<sup>3</sup> vgl. Statistisches Bundesamt, Erste Ergebnisse zur gesamtwirtschaftlichen Lage 2018, Stand Januar 2019, S. 3

<sup>4</sup> vgl. u. a. ZEW Finanzmarktreport, August 2019

<sup>5</sup> vgl. Statistisches Bundesamt, Erste Ergebnisse zur gesamtwirtschaftlichen Lage 2018, Stand Januar 2019, S. 4

<sup>6</sup> vgl. TOP 100 der Logistik 2018/2019, S. 1

Der boomende E-Commerce führte in den vergangenen Jahren zu einem enormen Anstieg der Paketmenge und in geringerem Maße auch der Sendungen im Kurier- und Expressbereich, insbesondere im Bereich von Sendungen von Geschäftskunden an Privatleute (B2C-Sendungen). Die gute Binnennachfrage und Konsumlaune der Bevölkerung verstärkte das Wachstum im B2C-Segment der KEP-Branche zusätzlich.

Daneben profitiert der gesamte KEP-Bereich als wesentliches Infrastrukturelement für die Wirtschaft von der guten wirtschaftlichen Lage insgesamt. Gerade das Segment der Sendungen von Geschäftskunden an Geschäftskunden (B2B-Sendungen) ist in hohem Maß von der wirtschaftlichen Entwicklung in allen Branchen abhängig, wobei die Wachstumsraten in diesem Bereich niedriger ausfielen als im B2C-Segment.

Für die deutsche Wirtschaft, aber auch für die gesamte Gesellschaft, ist ein funktionsfähiger und leistungsstarker Postmarkt von besonderer Bedeutung. Hochwertige Postdienstleistungen vereinfachen dezentral organisierte Produktions- und Fertigungsprozesse, ermöglichen es Unternehmen Kosteneinsparungen zu realisieren (z. B. just-in-time-Produktion, schnelle Beschaffung von Ersatzteilen für Maschinen) und vergrößern im Zuge der Globalisierung Absatzmärkte. Berechnungen der UPU zufolge gehört Deutschland in Sachen Qualität (hierzu zählen u. a. Zuverlässigkeit, Vernetzung, Widerstandsfähigkeit) bei Postdienstleistungen weltweit zu den TOP 5.<sup>7</sup>

Durch die Digitalisierung nimmt dabei die Bedeutung des KEP-Bereichs auch für die Verbraucher stetig zu. Neben Büchern, Bekleidung und Elektronikartikeln werden zunehmend auch Güter für den täglichen Bedarf wie z. B. Lebensmittel oder Medikamente / Pharmazieprodukte und Möbel über das Internet gekauft und von KEP-Dienstleistern an Privatleute ausgeliefert. Mit Blick auf die Daseinsvorsorge -insbesondere auch im ländlichen Raum-, die in Zeiten des demografischen Wandels und der zunehmenden Verstädterung stärker in den Fokus rückt, ist davon auszugehen, dass die Bedeutung von KEP-Dienstleistungen weiterwachsen wird.

Dagegen nimmt die Bedeutung von Briefdienstleistungen für Gesellschaft und Wirtschaft im Zuge der Digitalisierung tendenziell weiter ab. Elektronische Kommunikation via E-Mail, SMS, Messenger-Dienste und andere Online-Dienste hat über die letzten Jahre hinweg die Briefmenge leicht zurückgehen lassen (siehe oben). Für eine rechtssichere Kommunikation insbesondere zwischen Privatleuten und Unternehmen bzw. Behörden ist eine gute Versorgung mit Briefdienstleistungen in Deutschland jedoch weiterhin unerlässlich.

Die Digitalisierung der Verwaltung und die Akzeptanz rechtssicherer elektronischer Kommunikation lassen weitere, deutlichere Sendungsmengentrübkänge erwarten.

---

<sup>7</sup> UPU (Universal Postal Union), April 2018 „Postal Development Report 2018“, S. 11

## 6.2 Marktentwicklung im Briefbereich

### Auswirkungen der Digitalisierung

Die rasch voranschreitende Digitalisierung führt sowohl in der Wirtschaft als auch im gesellschaftlichen Leben zu einer Veränderung des Kommunikations- und Konsumverhaltens. Während diese Veränderungen zu Wachstum in allen Bereichen des KEP-Markts führen, ist der Briefmarkt in Deutschland geprägt von tendenziell sinkenden Sendungsmengen. Dennoch kommt dem Briefmarkt als Garant für rechtsverbindliche Kommunikation- insbesondere mit Behörden und Gerichten, mit dem gesetzlich festgeschriebenen Briefgeheimnis und der besonderen Wahrnehmung des Briefes beim Empfänger (z. B. bei Werbepost) weiterhin eine hohe Bedeutung zu.

Dies wird auch deutlich, wenn man das Verhältnis von Briefmenge zu Paketmenge näher betrachtet.

Im Jahr 2018 beförderten die Unternehmen im lizenzpflichtigen Brief- und Paketbereich in Deutschland insgesamt 17,1 Mrd. Sendungen. Der weitüberwiegende Teil davon (83 Prozent) waren Briefe. Paketsendungen kamen auf einen Anteil von 17 Prozent. Allerdings ist der Anteil der Pakete seit 2010 kontinuierlich gewachsen. Damals lag der Paketanteil noch bei 11 Prozent.<sup>8</sup> Hier werden die gegenläufigen Entwicklungen in den beiden Bereichen (wachsende Paketmenge durch den boomenden E-Commerce vs. sinkende Sendungsmengen aufgrund von E-Substitution) deutlich.

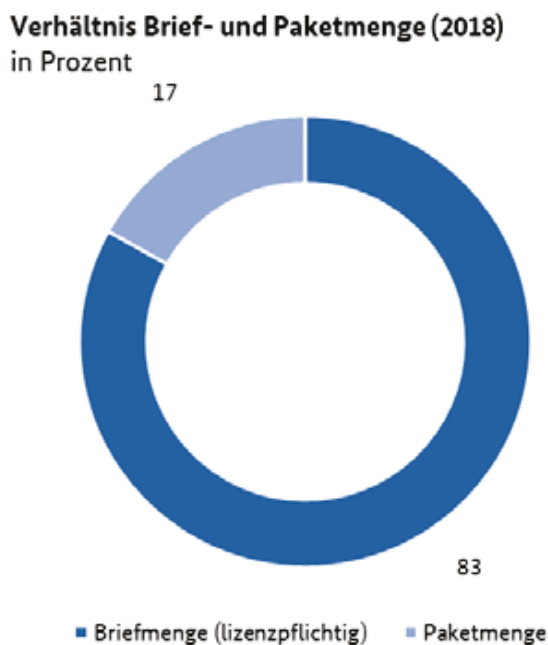


Abbildung 24: Verhältnis Brief- und Paketmenge (2018)

---

<sup>8</sup> Vgl. Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Postwesen 2010/2011, S. 27

Insgesamt zeigen sich für den Berichtszeitraum (2018 und 2019) rückläufige Sendungsmengen und Umsätze im Briefbereich (siehe Kapitel I.A.2). Von den Rückgängen betroffen sind sowohl die Deutsche Post-Gruppe als auch ihre Wettbewerber. Als Ursache für diese Entwicklung ist die Digitalisierung und die mit ihr voranschreitende elektronische Substitution zu nennen. Es wird erwartet, dass sowohl im privaten als auch im geschäftlichen Bereich elektronische Kommunikation (E-Mail, SMS, Messenger-Dienste und andere Online-Dienste) weiter zunehmen werden. Inwieweit diese Veränderungen physische Briefdienstleistungen zunehmend verdrängen werden, kann auf Basis der derzeit vorliegenden Marktinformationen noch nicht abgeleitet werden.

Zu einer Verstärkung der elektronischen Substitution in Deutschland könnte u. a. auch das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen<sup>9</sup> (OZG) wesentlich beitragen. Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten ist die Umsetzung und Einführung von eGovernment in Deutschland insgesamt noch nicht sehr weit vorangeschritten. Ganz anders stellt sich die Situation beispielsweise in Dänemark dar: Die Briefmengen sind über die letzten Jahre stark zurückgegangen. Hier sind alle Bürger verpflichtet einen „digitalen Briefkasten“ zu besitzen und öffentliche E-Services zu nutzen.<sup>10</sup>

Es bleibt aber festzuhalten, dass es derzeit, insbesondere im Hinblick auf die Rechtsverbindlichkeit und das Briefgeheimnis aus Sicht der Bundesnetzagentur keine allgemein akzeptierte und eingeführte elektronische Alternative zum Brief in Deutschland gibt. Dies belegen die geringen Nutzerzahlen von Dienstleistungen wie der DE-Mail oder des E-Postbriefs.

---

<sup>9</sup> Gemäß § 1 des OZG (Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen) sind Bund und Länder mit Ablauf des Jahres 2022 verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale, die zu einem Portalverbund miteinander verknüpft sind, anzubieten.

<sup>10</sup> vgl. WIK, Diskussionsbeitrag 436 (Oktober 2018), S. 5

Wettbewerbsverhältnisse

Nach wie vor ist die Deutsche Post-Gruppe mit einem Marktanteil von rund 86 Prozent das eindeutig marktbeherrschende Unternehmen in Deutschland. Da die Briefmenge tendenziell zurückgeht, ist auch für die nähere Zukunft nicht mit einer erheblichen Intensivierung des Wettbewerbs im Briefmarkt zu rechnen.

**Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich (2018)**  
in Prozent

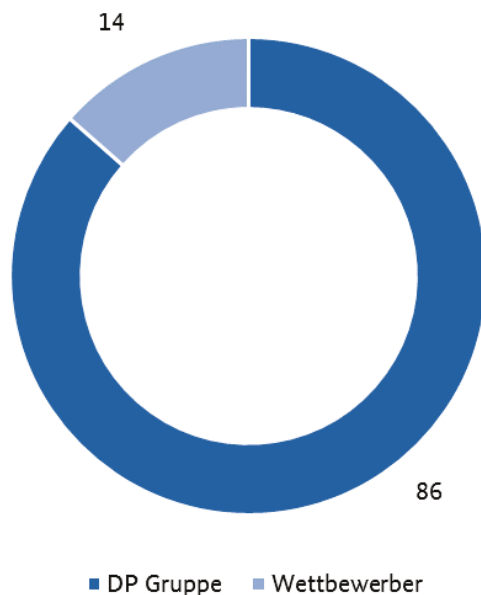


Abbildung 25: Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich (2018)

Die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe sind mit ihrem Angebot weitgehend auf spezifische Kundengruppen angewiesen und bieten ihre Leistungen vornehmlich Geschäftskunden an. Im Jahr 2018 betrug das Verhältnis von Geschäfts- zu Privatkundengeschäft der Wettbewerber im Briefbereich 97 Prozent zu 3 Prozent. Ein hoher Lohnanteil und die weiterhin geringen Margen erschweren es ihnen, ihre Marktstellung im Bereich des Ende-zu-Ende-Wettbewerbs entscheidend auszubauen. Der Aufbau und Unterhalt von alternativen flächendeckenden Zustellnetzen ist im Hinblick auf tendenziell sinkende Sendungsmengen und die daraus resultierende geringe Auslastung nur schwer zu realisieren.

Auch im Bereich des Teilleistungswettbewerbs haben sich die Marktverhältnisse in den letzten Jahren nicht zugunsten der Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe verändert. Zuletzt ist die von den Wettbewerbern bei der Deutsche Post-Gruppe eingelieferte Menge an Teilleistungssendungen zurückgegangen. Diese betrug im Jahr 2018 ca. 12 Prozent der gesamten Briefmenge in diesem Bereich. Den größten Anteil machen von Endkunden eingelieferte Teilleistungssendungen aus. Der Rest entfällt auf Sendungen, die von Tochterfirmen bei der DP AG eingeliefert werden.

### 6.3 Marktentwicklung im KEP-Bereich

#### Marktstruktur und Wettbewerbsverhältnisse

Die Marktstruktur in den einzelnen Bereichen des KEP-Marktes ist sehr unterschiedlich.

Der Kurierbereich ist geprägt von vielen kleinen Unternehmen (meist Einzelunternehmen), die in der Regel regional tätig sind. Teilweise arbeiten die Anbieter in großen Netzwerken (z. B. GO! oder Inline Kurierdienst). Der deutsche Kuriermarkt gilt allgemein als gesättigt und ausdifferenziert. Kurierdienste sind hauptsächlich im B2B-Segment tätig. Der Empfängerwunsch nach einer taggleichen Auslieferung von online bestellten Waren bietet Kurierdiensten vermehrt ein neues Betätigungsfeld im B2C-Segment. Es ist davon auszugehen, dass sich die positive Entwicklung aus dem Berichtszeitraum auch in den nächsten Jahren fortsetzt.

Im Expressbereich sind neben den großen global agierenden Anbietern (z. B. DHL, UPS und FedEx) auch mittelständische Unternehmen im deutschen Markt aktiv, die sich teilweise in Verbänden zusammengeschlossen haben (z. B. GEL oder GO!). Expressdienste befördern traditionell fast ausschließlich B2B-Sendungen. Ihre wirtschaftliche Entwicklung ist somit sehr konjunkturabhängig. Zusätzliche Wachstumspotentiale ergeben sich durch den E-Commerce, der die Nachfrage nach Expressdienstleistungen im B2C-Segment steigen lässt. Hierbei handelt es sich meist um online erworbene große und schwere Waren mit Sondermaßen wie z. B. Möbel und große elektronische Geräte, auf deren Beförderung die klassischen Paketdienste nicht ausgelegt sind. Die Anbieter übernehmen dabei nicht nur die Zustellung der Waren, sondern bieten zusätzlich Services wie Montage oder Anschluss an.

Im nationalen Paketmarkt sind weitestgehend wettbewerbliche Strukturen vorhanden. Im Wesentlichen existieren fünf große Anbieter (in alphabetischer Reihenfolge: Deutsche Post DHL, DPD, GLS, Hermes und UPS), die ihre Dienstleistungen sowohl im Geschäftskunden- als auch im Privatkundenbereich flächendeckend anbieten und mit eigenen Annahme- und Abholstationen bundesweit vertreten sind. Daneben existieren eine Vielzahl weiterer kleiner Anbieter im Markt, die für sich allein genommen deutlich geringere Sendungsmengen und Umsätze im Paketbereich (hier Sonstige) haben. Zusammengefasst haben sie aber einen umsatzbezogenen Marktanteil von ca. 15 Prozent.

Die Paketbranche war durch besonders hohe Wachstumsraten geprägt, von denen die meisten Paketbeförderer profitieren konnten. Dennoch bleibt festzuhalten, dass der Abstand des Marktführers (Umsatzanteil 44 Prozent) auf den nächst größten Wettbewerber (Umsatzanteil 14 Prozent) nach wie vor deutlich ist.

Die Umsatzanteile der einzelnen Anbieter am gesamten Umsatz, der mit der Beförderung von inländischen Paketsendungen im Jahr 2018 erzielt wurde, ist in anonymisierter Weise in der folgenden Abbildung dargestellt.

**Umsatzanteile Inland einzelner Anbieter im Paketbereich (2018)**  
in Prozent

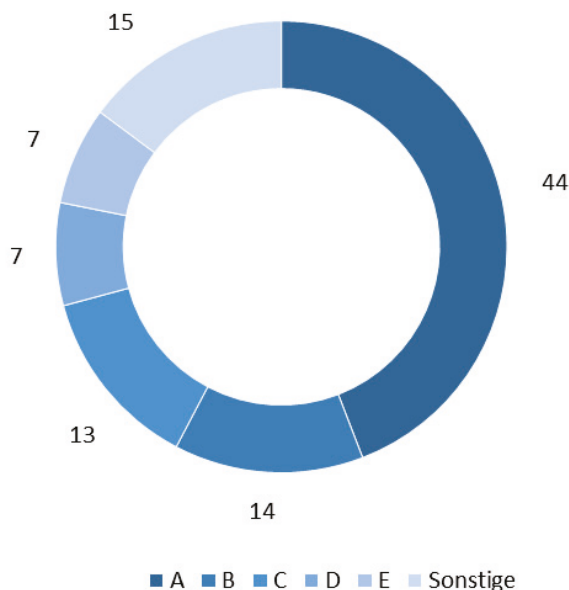


Abbildung 26: Umsatzanteile Inland einzelner Anbieter im Paketbereich

Neben den fünf großen Anbietern existieren eine Vielzahl weiterer kleiner Anbieter im Markt, die für sich allein genommen deutlich geringere Sendungsmengen und Umsätze im Paketbereich haben, zusammen aber einen Anteil von ca. 15 Prozent ausmachen (hier: Sonstige). Dazu zählen Unternehmen deren Kerngeschäft in anderen Bereichen liegt (z. B. Expressversand) oder die nur in Marktnischen aktiv sind (z. B. grenzüberschreitende Sendungen in ein bestimmtes Land) aber auch die Unternehmen die im Auftrag von Amazon die Zustellung übernehmen (siehe unten).

E-Commerce

Wesentlicher Entwicklungstreiber für die Unternehmen im KEP-Bereich war im zugrundeliegenden Berichtszeitraum nach wie vor die voranschreitende Digitalisierung. Sie führt zu deutlichem Wachstum, insbesondere im Paketbereich, stellt die Unternehmen der Branche gleichzeitig aber auch vor große Herausforderungen.

Seit Beginn der Digitalisierung wächst der Versandhandel über das Internet (E-Commerce) stetig. Dies führt zu deutlichen Mengen- und Umsatzsteigerungen vor allem im Paketbereich.

Im Jahr 2018 sind die E-Commerce-Umsätze erneut deutlich gestiegen, um plus 10,4 Prozent auf insgesamt 65,1 Mrd. Euro. Für das Jahr 2019 wird mit einem weiteren Umsatzanstieg um 10,5 Prozent gerechnet.<sup>11</sup> Insgesamt betrug der Anteil des E-Commerce am Einzelhandel im Jahr 2018 rund 13 Prozent. Für die Zukunft wird ein weiteres Umsatzwachstum in diesem Bereich erwartet. Zum Vergleich lag der entsprechende Wert im Jahr 2010 bei knapp 4 Prozent.<sup>12</sup>

Mit einem Plus von 20,3 Prozent im Jahr 2018 stieg der Onlinehandel mit Lebensmitteln besonders stark. Zu beachten ist allerdings, dass hier das Ausgangsniveau im Vergleich zu anderen Warengruppen noch immer gering ist. Aber auch der E-Commerce bei anderen Warengruppen, bei denen der Onlinehandel eine größere Rolle spielt (u. a. Bekleidung, Unterhaltungsmedien, Elektroartikel, Spielwaren), ist im Jahr 2018 erneut gestiegen.<sup>13</sup>

Es ist somit davon auszugehen, dass vom Onlinehandel auch in den nächsten Jahren deutliche Wachstumsimpulse für den KEP-Markt ausgehen werden.

#### Letzte Meile und City Logistik

Die Haustürzustellung ist bei den Empfängern in Deutschland immer noch die mit großem Abstand beliebteste Zustellart. Dieser besondere, im Ausland nicht unbedingt übliche, Service führt jedoch dazu, dass die letzte Meile für die Postdienstleister im KEP-Bereich der kostenintensivste Teil der Beförderungskette ist. Aufgrund der Vielzahl der Stopps können Paketfahrer während ihrer Tour insgesamt nur eine geringere Gesamtmenge zustellen als beispielsweise bei einer reinen Paketshopzustellung. Jeder vergebliche Zustellversuch bedeutet zudem weiteren Zeitverlust und die Verlängerung der Tour.

Für die letzte Meile ist es daher das Ziel der Unternehmen, eine möglichst hohe Erstzustellungsquote zu erreichen. Die zunehmende Digitalisierung in den Arbeitsprozessen der Postdienstleister ermöglicht eine Sendungsverfolgung nahezu in Echtzeit. Dies bietet die Möglichkeit, auch noch relativ kurzfristig auf den weiteren Beförderungsprozess Einfluss nehmen zu können. So hat der Empfänger inzwischen die Möglichkeit, bis kurz vor der Zustellung einen alternativen Ablageort zu wählen, oder das Paket noch an eine andere Adresse oder an seinen Arbeitsplatz umzulenken. Somit kann die Sendung zugestellt werden, obwohl der Empfänger selbst nicht zu Hause ist.

Ein besonderer Fokus der Paketdienstleister liegt daneben auf der Zustellung in Paketstationen und Paketshops, da hier bei einem Stopp eine größere Anzahl von Paketen gleichzeitig zugestellt werden kann. So bauen alle Paketdienstleister ihr Netz an Paketshops und Paketstationen stetig weiter aus.

---

<sup>11</sup> Vgl. bevh, Pressemitteilung vom 22.01.2019 „Auch in 2018 zweistelliges E-Commerce-Wachstum“.

<sup>12</sup> Vgl. ibi research an der Universität Regensburg GmbH, Pressemitteilung vom 09.01.2019 „Prognose: E-Commerce-Anteil am Einzelhandelsumsatz wird bis 2024 nochmals deutlich steigen“.

<sup>13</sup> Vgl. bevh, Pressemitteilung vom 22.01.2019 „Auch in 2018 zweistelliges E-Commerce-Wachstum“.



Im Zuge der wachsenden Diskussionen um den zunehmenden Verkehr und die damit zusammenhängende Schadstoffbelastung in den Städten, stehen die Paketdienstleister und deren Zusteller vor neuen Herausforderungen.

Paketdienstleister kommen nicht umhin, aufgrund wachsender Kundenanforderungen und erhöhtem Druck der Kommunen in innovative und umweltfreundliche City-Logistikkonzepte zu investieren.

So wächst die Unzufriedenheit der Stadtverwaltungen und Einwohner über den die wachsende Verkehrsbelastung sowie die damit verbundenen steigenden Emissionen. Im Zuge dessen planen die Kommunen strengere Auflagen z. B. durch Dieselfahrverbote oder Umweltzonen, um die Belastungen durch Verkehr, Emissionen und Lärm zu reduzieren.

Die Elektrifizierung der Lieferflotten ist daher für die Paketdienstleister ein zentraler Baustein ihrer City-Logistikkonzepte. Dies führt zwar zu einer Verbesserung der Schadstoffbilanz, trägt aber nicht zur Entlastung des Verkehrsaufkommens auf den Straßen bei.

Um die urbane Logistik auch in dieser Hinsicht zukunftsfähiger zu gestalten, werden innovative Pilotprojekte ins Leben gerufen. Dazu zählen beispielsweise City-Hubs oder Mikrodepots.<sup>14</sup> Von dort aus übernehmen dann Lastenräder und kleinere Elektrofahrzeuge die weitere Zustellung bis zum Empfänger. Da jedoch in vielen Städten nicht immer geeignete und vor allem bezahlbare Standorte für City-Hubs und Mikro-Depots zur Verfügung stehen, wird weiterhin nach Möglichkeiten gesucht, um Lastenräder auch ohne Mikro-Depots effizient einsetzen zu können.

Die Diskussionen zur zukünftigen Gestaltung der Innenstadtlogistik haben gerade erst begonnen. Dabei stehen kommunale Ziele im Hinblick auf autofreie Innenstädte den individuellen Kundenwünschen gegenüber. Die Privat- aber auch die Geschäftskunden in den Städten erwarten weiterhin schnelle und kostengünstige Lieferungen – möglichst am gleichen Tag - oder auch die Zustellung innerhalb eines bestimmten Zeitfensters. Die in Innenstädten gelegenen Geschäfte bauen zudem ihre Lagerkapazitäten ab und sind bei der Lieferung ihrer Waren daher auf die KEP-Dienstleister angewiesen. Eine Lieferung ohne Lieferverkehr ist aber nicht möglich.

Bei der Entwicklung von zukunftsfähigen Lösungen sind deshalb, über die Anbieter von Postdienstleistungen hinaus, alle Beteiligten gefordert.

---

<sup>14</sup> Vgl. Urbane Logistik 2030 in Deutschland, S. 4 ff.

### Eigenzustellung von Amazon

Eine besondere Bedeutung für den Paketbereich in Deutschland hat der mit Abstand größte Online-Händler Amazon. Der E-Commerce-Umsatz von Amazon in Deutschland betrug im Jahr 2018 knapp 9,3 Mrd. Euro. Damit erzielte Amazon in Deutschland fast dreimal so viel Umsatz wie der zweitgrößten Anbieter (otto.de).<sup>15</sup> Laut Medienberichten ist davon auszugehen, dass Amazon als Großkunde allein beim Anbieter DHL, für knapp 18 Prozent der Paketmenge steht.<sup>16</sup>

Im Jahr 2015 startete Amazon mit dem Aufbau eines eigenen Zustellnetzwerkes. Dieses wurde über die letzten Jahre hinweg kontinuierlich erweitert und beschränkt sich bislang weitgehend auf die großen Ballungsgebiete. Die Zustellung erfolgt dabei durch Subunternehmen (meist kleine und mittelgroße Kurier- oder Speditionsunternehmen). Aktuell hat das Unternehmen laut Medienberichten angekündigt für den Großraum München selbst ca. 200 Fahrer einstellen zu wollen.

In den USA betreibt Amazon seit 2018 und in Großbritannien seit 2019 einen eigenen Paketdienst. Dieses Angebot gilt für Partner von Amazon, die ihre Produkte auf der Amazon-Internetseite anbieten. In Zukunft soll der Service auch für fremde Sendungen zur Verfügung stehen. Dabei ist es das Ziel, in den USA günstigere Preise als FedEx und UPS anzubieten.<sup>17</sup> Inwieweit das Unternehmen für Deutschland eine vergleichbare Strategie verfolgt, ist bislang nicht bekannt.

Konkurrenz für die etablierten Anbieter, insbesondere von Paketdienstleistungen, entsteht hierdurch in unterschiedlicher Hinsicht. Zum einen dämpft der Markteintritt von Amazon mit seiner besonderen Marktstellung im Bereich des E-Commerce (siehe oben) das Wachstumspotential (Umsatz, Sendungsmengen) der bislang existierenden Anbieter, sodass diese nicht mehr im vollen Umfang vom E-Commerce-Boom profitieren können. Zudem wird die ohnehin eingeschränkte Verhandlungsmacht gegenüber dem Versender Amazon weiter geschwächt. Daher sind Preiserhöhungen für die KEP-Dienstleister nur sehr schwer durchzusetzen.

Zusätzlich dazu verknappt der Aufbau der Eigenzustellung von Amazon das bereits geringe Angebot an Fahrern für alle Anbieter von KEP-Dienstleistungen. Wobei insbesondere solche Unternehmen betroffen sind, die für die Zustellung hauptsächlich auf den Einsatz von Subunternehmen angewiesen sind.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Größe von Amazon als Versandhändler in Kombination mit dem Aufbau des eigenen Zustellnetzwerkes zu deutlichen Veränderungen der Marktstruktur sowie der Wettbewerbsverhältnisse im Paketbereich führen können. Die Bundesnetzagentur wird daher die weitere Entwicklung in diesem Bereich verstärkt beobachten.

---

<sup>15</sup> Vgl. Hamburger Abendblatt, Ausgabe vom 10.09.2019 „Amazon, Otto und Zalando sind vorne“.

<sup>16</sup> Vgl. Handelsblatt, 24.06.2018) <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/dienstleister/paketgeschaeft-so-abhaengig-ist-die-post-von-amazon/22724300.html> (abgerufen am 30.09.2019)

<sup>17</sup> Vgl. Handelsblatt, 24.06.2018) <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/dienstleister/paketgeschaeft-so-abhaengig-ist-die-post-von-amazon/22724300.html> (abgerufen am 30.09.2019)

### Grenzüberschreitender Warenversand

Das Inkrafttreten der EU-PaketVO im Jahr 2018 (Verordnung (EU) 2018/644 vom 18. April 2018 über grenzüberschreitende Paketzustelldienste) hat den Fokus der Marktbeobachtung verstärkt auf grenzüberschreitende Paketsendungen gelenkt. Vorrangiges Ziel der Verordnung ist es, durch mehr Transparenz und gezielte Regulierung mit Blick auf den Universaldienst und die wachsende Bedeutung des Onlinehandels, grenzüberschreitende Paketsendungen zu erschwinglichen Preisen überall und für jeden (vor allem für kleine und mittlere Unternehmen und Privatpersonen) in der Europäischen Union verfügbar zu machen. Ferner soll die Verordnung zu einer weiteren Entwicklung des Onlinehandels führen.<sup>18</sup>

Die Ergebnisse der Markterhebung zeigen, dass im Jahr 2018 bereits knapp ein Viertel der Umsätze im Paketbereich mit der Beförderung grenzüberschreitender Sendungen erzielt wurden. Der entsprechende Sendungsmengenanteil betrug etwas weniger als ein Fünftel; ein Großteil dieser Sendungen waren abgehende Auslandssendungen (d.h. Sendungen die von Deutschland aus in einem anderen Land zugestellt werden), die innerhalb der Europäischen Union bzw. des Europäischen Wirtschaftsraums zugestellt wurden (siehe Kapitel I.A.2.2.1).

Neben der Deutschen Post DHL sind insbesondere UPS, GLS als Tochterunternehmen der britischen Royal Mail, und DPD als Tochterunternehmen der französischen La Poste am Markt tätig. Für diese Anbieter sind die Marktanteile mit den entsprechenden Anteilen bei inländischen Paketsendungen vergleichbar (siehe oben). Insgesamt liegen somit wettbewerbliche Strukturen vor, wobei sich der Großteil der Umsätze in diesem Bereich auf wenige Anbieter konzentriert.

Im Rahmen der Markterhebung war festzustellen, dass für den Bereich des grenzüberschreitenden Paketversands durch den boomenden Onlinehandel für die nächsten Jahre mit überproportionalem Wachstum zu rechnen ist.

Wie hoch das Wachstum in diesem Bereich in der näheren Zukunft tatsächlich ausfallen wird, ist derzeit aber noch nicht absehbar. Unsicherheiten bestehen insbesondere vor dem Hintergrund des bevorstehenden gegebenenfalls Brexits und der internationalen Handelskonflikte, die vor allem zwischen den USA und China ausgetragen werden und inwieweit sie sich insgesamt negativ auf den globalen Handel auswirken bzw. auswirken werden.

Daher bleibt es abzuwarten, ob die neuen europäischen Regelungen insbesondere zur Preistransparenz den grenzüberschreitenden Paketversand zusätzlich stimulieren werden, und welche Auswirkung dies auf die Marktentwicklung und Marktstruktur in Deutschland haben wird.

---

<sup>18</sup> Vgl. Verordnung (EU) 2018/644 vom 18. April 2018 über grenzüberschreitende Paketzustelldienste

## B Netzzugang

Die Deutsche Post AG ist als marktbeherrschender Postdienstleister verpflichtet, Wettbewerbern einen Netzzugang anzubieten. Der Begriff des Netzes kann sowohl auf eine physische Netzinfrastruktur verwendet werden, als auch Dienstleistungsnetze charakterisieren. Im Postsektor beschränkt sich die physische Komponente auf die Netzknotenpunkte, insbesondere der Briefzentren. Die Verbindung der Netzknoten erfolgt über Dienstleistungsstrukturen, wodurch der Postsektor, im Vergleich zu den Telekommunikations-, Energie- und Eisenbahnsektoren, weniger kapital- und eher personalintensiv ist. Für ein Postunternehmen ist daher das Personal (beispielsweise bei Transport und Zustellung) ein entscheidender Faktor.

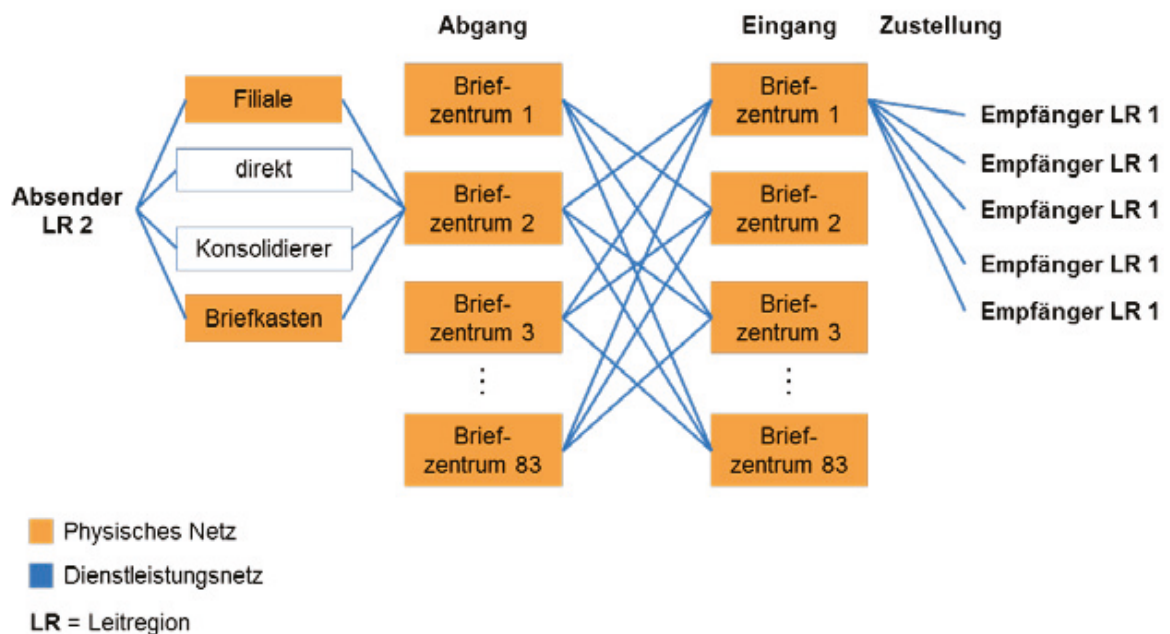


Abbildung 27: Netzstruktur im Postsektor

Wettbewerb zur DP AG kann über zwei Arten erfolgen: Zum einen über den Aufbau eines parallelen Netzes (Ende-zu-Ende Wettbewerb), zum anderen über Teilnutzung des Netzes der DP AG (Netzzugangswettbewerb). Eine Teilnutzung des Netzes der DP AG liegt vor, wenn die Einlieferung von Sendungen direkt im Briefzentrum erfolgt. Die mit dem Einwerfen der Sendungen in Briefkästen oder dem Abgeben der Sendungen in Filialen verbundenen Arbeiten zum Abholen und Einliefern der Sendungen in das nächste Briefzentrum entfallen. Das physische Netz und das Dienstleistungsnetz werden erst ab dem Briefzentrum in Anspruch genommen.

In Deutschland gibt es zwei Zusammenschlüsse von regional und bundesweit tätigen Postdienstleistern, welche über eine Kooperation miteinander ein paralleles Netz zu dem Netz der DP AG für den Ende-zu-Ende-Wettbewerb gestalten. Der Zusammenschluss verschiedener regional tätiger Postdienstleister soll die Möglichkeit der bundesweiten Zustellung unabhängig von dem Briefnetz der DP AG gewährleisten. Die einzelnen Postdienstleister führen die Sendungen ihrer Kunden zusammen und stellen innerhalb ihrer Regionen die Zustellqualität sicher. Über das Verbundnetzwerk kann der einzelne Postdienstleister die Dienste von anderen Kooperationspartnern nutzen und die Zustellung über seine Region hinaus anbieten. Verbundnetzwerke in Deutschland werden von der mail alliance und der P2 Die zweite Post angeboten.

Die mail alliance<sup>19</sup> wurde Anfang 2010 gegründet. Gesellschafter der mail alliance sind Postcon, Logistic Mail Factory und der Citypostverbund. Zu den Partnern der mail alliance zählen nach eigenen Angaben 120 private Zustellbetriebe mit 55.000 Zustellern. Betrieben wird die mail alliance von der mailworXs GmbH. In fünf Umschlagplätzen (Berlin, Hannover, Bochum, Darmstadt und Würzburg) werden die Sendungen der regionalen Briefdienste zusammengeführt und weitergeleitet. Über das Verbundsystem der mail alliance sollen 11 Millionen Sendungen vom gesamten Sendungsaufkommen der regionalen Briefdienste im Jahr verteilt bzw. zugestellt werden.

Das Verbundnetzwerk P2 Die zweite Post<sup>20</sup> besteht nach eigenen Angaben aus über 40 regionalen Briefdiensten und ist seit 2008 im Postmarkt aktiv. Die nachfolgende Abbildung zeigt die regionale Verteilung der Briefdienste. Das gesamte Sendungsaufkommen der im Verbundnetzwerk P2 zusammengeschlossenen regionalen Briefdienste beträgt 720 Millionen Sendungen im Jahr von rund 50.000 Kunden. Im Gesamtverbund sind 45.000 Mitarbeiter beschäftigt. Angaben dazu, wie viele Sendungen von dem gesamten Sendungsvolumen über das Verbundnetz verteilt bzw. zugestellt werden, liegen der Bundesnetzagentur nicht vor. Der Zusammenschluss verschiedener regionaler Postdienstleister kann die Möglichkeit der bundesweiten Zustellung unabhängig von dem Briefnetz der DP AG gewährleisten. Die einzelnen Postdienstleister führen die Sendungen ihrer Kunden zusammen und stellen innerhalb ihrer Regionen eine hohe Zustellqualität sicher. Über das Verbundnetzwerk kann der einzelne Postdienstleister die Dienste von anderen Kooperationspartnern nutzen und die Zustellung über seine Region hinaus anbieten.

Der zweiten Form des Wettbewerbs, dem Netzzugangswettbewerb, kommt eine besondere Rolle zu, da bislang kein Postdienstleister in der Lage ist, ein bundesweit flächendeckendes Alternativnetz anzubieten. Im Verbund erreichen die Wettbewerber zwar eine deutlich höhere Zustelldichte, sie bleiben jedoch weiterhin auf den Netzzugang der DP AG angewiesen, um ihren Kunden eine lückenlose Flächenabdeckung zu ermöglichen.

Charakteristisch für den Netzzugangswettbewerb ist die Doppelfunktion der Unternehmen. So steht der Postdienstleister zwar gegenüber dem Endkunden im Wettbewerb mit der DP AG, ist jedoch selbst Kunde des marktbeherrschenden Unternehmens und nutzt nur einen Teil des gesamten Netzes der DP AG (Teilleistung) nach Erbringung eigener Leistungen zur Herstellung der Teilleistungsfähigkeit von Briefsendungen. Kunden

---

<sup>19</sup> Angaben zum Verbundnetzwerk sind dem Internetauftritt [www.mailalliance.net](http://www.mailalliance.net) entnommen.

<sup>20</sup> Angaben zum Verbundnetzwerk sind dem Internetauftritt [www.die-zweite-post.de](http://www.die-zweite-post.de) entnommen

der DP AG sind somit nicht gezwungen, die Gesamtleistung als Vollprodukt abzunehmen, während es der Netzzugang den Wettbewerbern ermöglicht, ihren Kunden eine flächendeckende Zustellung zu ermöglichen.

Die gesamte Beförderungsleistung der DP AG ergibt sich aus der Annahme der Briefsendung vom Absender bis hin zur Übergabe an den Empfänger. Unter einer Teilleistung im Sinne des § 28 Abs. 1 PostG ist jeder abgrenzbare Teil der Beförderungskette eines Postdienstleisters zu verstehen.<sup>21</sup> Eine Teilleistung bezeichnet folglich einen von der DP AG erbrachten Abschnitt der gesamten Beförderungsleistung. Die Teilleistung kann neben dem Einsammeln, Weiterleiten und Ausliefern auch das Sortieren der Sendungen umfassen.<sup>22</sup> Die zu erbringenden Leistungen zur Herstellung der Teilleistungsfähigkeit der Briefsendungen werden als „Vorleistung“ bezeichnet. Hierunter fallen bspw. die Frankierung, Vorsortierung, Nummerierung und die Einlieferung im Briefzentrum.

Die Abgrenzung der gesamten Beförderungskette in Teilleistung und Vorleistung wird in der nachfolgenden Grafik dargestellt.

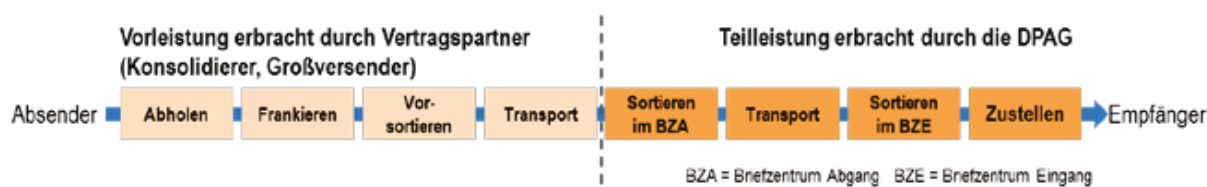


Abbildung 28: Beispiel der Teilleistungsart BZA (Briefzentrum Abgang)

Unternehmen mit hohen Sendungsmengen (Großversender) können direkt mit der DP AG vertragliche Vereinbarungen über Teilleistungen abschließen und über die Rückerstattung der DP AG im Vergleich zum Porto des Privatkunden eine Einsparung erwirtschaften. Sollten Unternehmen nur geringe Sendungsmengen aufweisen, können diese sich eines Konsolidierers bedienen. Der Konsolidierer führt die Sendungen seiner Kunden zusammen und kann diese als Großkunde bei der DP AG teilleistungsfähig einliefern. Großversender und Konsolidierer erhalten hierfür die jeweilige mengengestaffelte Rückerstattung auf das jeweilige Porto. Der Konsolidierer gibt diese Rückerstattung abzgl. vereinbarter Dienstleistungskosten (Bearbeitungsgebühr) an seine Kunden weiter.

Die Einlieferung der Basisprodukte (Standard-, Kompakt-, Groß- oder Maxibrief und Postkarte) kann durch Großversender oder Konsolidierer entweder beim Briefzentrum Abgang (bundesweit) oder beim Briefzentrum Eingang (innerhalb der Leitregion des Briefzentrums) der DP AG erfolgen.<sup>23</sup> Eine Einlieferung im Briefzentrum Eingang erhöht die erzielbare Vergütung weiter, da die Leistungen des Briefzentrums

<sup>21</sup> Vgl. BVerwG v. 20.05.2009 - 6 C 14.08; OVG v. 22.01.2008 - 13 A 4362/00; VG Köln v. 01.12.2015 - 22 K 3555-14

<sup>22</sup> Vgl. VG Köln v. 01.12.2015 - 22 K 3555/14

<sup>23</sup> Vgl. AGB der Deutschen Post für Teilleistungszugang bei der Beförderung von Briefen gegenüber gewerbsmäßige Konsolidierung (AGB Teilleistungen Brief)

Abgang und der zwischen den Briefzentren erforderlichen Transport nicht in Anspruch genommen werden müssen. Die Briefsendungen befinden sich in diesem Fall bereits in der Zielregion des Empfängers.

Die Großversender und die Konsolidierer müssen Verträge im Sinne des § 28 Abs. 1 PostG mit der DP AG abschließen. In diesen Verträgen werden die vom Kunden bzw. Konsolidierer zu erbringenden Vorleistungen zur Herstellung der Teilleistungsfähigkeit der Briefsendungen, die Anforderungen an die Frankierung von Briefsendungen, die Voraussetzungen zur Erbringung von Infrastrukturleistungen und die genauen Erstattungsregeln festgelegt. Teilweise werden die Verträge ebenso nach dem Ort der Einlieferung (BZA bzw. BZE) im Netz der DP AG unterschieden.

Die DP AG bietet Großversendern und Konsolidierern 13 unterschiedliche Verträge und Zusatzvereinbarungen über Teilleistungen an. Die Großversender und Konsolidierer können durch den in Rede stehenden Vertragsabschluss Rückerstattungen auf das zu entrichtende Briefporto für Basisprodukte (Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief) erzielen. In nachfolgender Tabelle wird die Berechnung des Teilleistungsentgelts beispielhaft anhand der optimalen Vertragskonstellation für den Standardbrief in den Jahren 2018 und 2019 (ab 01.07.) gezeigt.

## Entgeltlogik von Teilleistungen

	2018		01.01.2019	
	Relativ	Absolut	Relativ	Absolut
Porto Standardbrief	100%	0,700 €	100%	0,800 €
Rückerstattung für Erbringung von Infrastrukturleistungen	3%	0,021 €	5%	0,040 €
Rückerstattung für Teilleistung bei BZA Einlieferung	38%	0,266 €	43%	0,344 €
zusätzl. Rückerstattung für Teilleistungen bei BZE Einlieferung	3%	0,021 €	3%	0,024 €
<b>erzielte maximale Rückerstattung</b>	<b>44%</b>	<b>0,308 €</b>	<b>51%</b>	<b>0,408 €</b>
<b>Porto Standardbrief für Geschäftskunden</b>	<b>56%</b>	<b>0,392 €</b>	<b>49%</b>	<b>0,392 €</b>

Tabelle 8: Entgeltlogik von Teilleistungen in 2018 und 2019 bei Einlieferung im BZE

Somit ergeben sich die Entgelte für Großversender und Konsolidierer nach Abzug der erzielten Rückerstattung von dem Porto des jeweiligen Briefprodukts. Für Großversender und Konsolidierer gelten die nachfolgenden Entgelte bei einer Einlieferungsmenge (BZA bzw. BZE ab 25.001 bzw. 250 Sendungen), welche der höchsten Rabattstufe entspricht.

## Entgelte für Großversender und Konsolidierer 2019

	Entgelte nach Einlieferungsart		Entgelte nach Einlieferungsart inkl. Rückerstattung für Infrastrukturleistung		Porto	
	BZA	BZE	Entgeltsicherung	TL-Entgelt BZA bei max. Rückerstattung		TL-Entgelt BZE bei max. Rückerstattung
Standardbrief	0,456 €	0,432 €	0,040 €	0,416 €	0,392 €	0,800 €
Kompaktbrief	0,618 €	0,590 €	0,048 €	0,570 €	0,542 €	0,950 €
Großbrief	1,039 €	0,992 €	0,078 €	0,961 €	0,915 €	1,550 €
Maxibrief	1,863 €	1,782 €	0,135 €	1,728 €	1,647 €	2,700 €
Postkarte	0,342 €	0,324 €	0,030 €	0,312 €	0,294 €	0,600 €

Tabelle 9: Entgelte für Großversender und Konsolidierer 2019

Für Postkarten und Standardbriefe liegt das Entgelt für Großversender und Konsolidierer bei einer BZE-Einlieferung (inkl. Rückerstattung für Infrastrukturleistung) um knapp über 50 Prozent niedriger als das Porto für Privatkunden. Die maximal erzielbare Rückerstattung für einen Versender kann bis zu 51 Prozent - derzeit also 40,8 ct des Portos in Höhe von 80 ct - für den Standardbrief betragen.



## **II Tätigkeiten**

# A Marktbeobachtung

## 1. Gesetzliche Grundlagen der Marktbeobachtung

Mit dem Tätigkeitsbericht legt die Bundesnetzagentur den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes gem. § 47 PostG u. a. die Lage und die Entwicklungen auf den Postmärkten dar. Auf Grundlage des Tätigkeitsberichts sowie der Stellungnahme der Bundesregierung übernimmt der Bundestag die parlamentarische Verantwortung für die Entwicklung auf den Postmärkten. Ergänzt wird der Blick auf den Markt durch den ebenfalls vorzulegenden Bericht der Monopolkommission. Dieser untersucht, ob auf den Märkten des Postwesens funktionsfähiger Wettbewerb herrscht.

Zur Erfüllung dieser Aufgabe steht der Bundesnetzagentur gem. § 45 PostG ein Auskunfts- und Prüfungsrecht gegenüber allen in den Postmärkten tätigen Unternehmen zu. Für die Marktbeobachtung umfasst das Auskunftsrecht die wirtschaftlichen Verhältnisse der Unternehmen und Vereinigungen, während das Prüfungsrecht sämtliche geschäftlichen Unterlagen einschließt.

## 2. Durchführung der Marktbeobachtung

Wesentlicher Bestandteil der Marktbeobachtung durch die Bundesnetzagentur ist die jährliche Markterhebung. Hierbei werden die Unternehmen, die im Bereich des Postwesens tätig sind, mit Hilfe eines Fragebogens zu ihren wirtschaftlichen Verhältnissen (insbesondere Umsatz- und Absatzzahlen) befragt. Die Befragung erfolgt online über das Portal <https://www.bnetza-post.de>. Gleichzeitig ermöglicht die Bundesnetzagentur allen Lizenznehmern, aber auch noch die bislang bestehenden Kommunikationskanäle (hauptsächlich per Brief oder Fax) zu nutzen.

Auf dem Portal erfolgen die Dateneingabe und die Übermittlung durch die befragten Unternehmen an die Bundesnetzagentur über eine verschlüsselte Verbindung. Die benötigten individuellen Zugangsdaten für das Online-Portal erhält jedes Unternehmen zu Beginn der Erhebung auf dem Postweg. Die Bundesnetzagentur setzt damit alle Anforderungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik für eine moderne und sichere Kommunikation um. Für die Unternehmen ist die Verwendung des Portals ohne besondere Hard- oder Software möglich, vorausgesetzt werden nur ein aktuelles Betriebssystem sowie ein aktueller Browser.

Aufgrund des boomenden Online-Handels steigt die Bedeutung des Kurier-, Express- und Paketbereichs (KEP) stetig (siehe I.A. 2.2). Um diesem Umstand Rechnung zu tragen und einen tieferen Einblick in die Marktstruktur und -entwicklung zu erhalten, hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2018 damit begonnen, die notwendigen Daten für die Marktbeobachtung in diesem Bereich mittels einer eigenen Erhebung zu generieren.

Hierzu hat die Bundesnetzagentur in den Jahren 2018 und 2019 neben den rund 1.100 Unternehmen des lizenzpflichtigen Bereichs jeweils auch knapp 10.000 Unternehmen, die im Bereich von KEP-Dienstleistungen aktiv sind, im Rahmen ihrer Markterhebung befragt. Als Datengrundlage (Firmenname, Anschrift) für die Auswahl der zu befragenden Unternehmen steht der Bundesnetzagentur die Gesamtzahl der nach § 36 PostG angezeigten Unternehmen zur Verfügung. Ergänzend hat die Bundesnetzagentur mit einer kleinen Auswahl

von bedeutenden Marktteilnehmern persönliche, leitfadengestützte Interviews geführt. Hierbei wurden überwiegend qualitative Fragen zur aktuellen Marktsituation und bedeutenden Entwicklungstrends in der KEP-Branche erörtert.

Die Marktdaten im KEP-Bereich für die Vorjahre wurden jeweils vollständig von externen Instituten zur Verfügung gestellt.

Das Inkrafttreten der EU-PaketVO (Verordnung (EU) 2018/644 vom 18. April 2018 über grenzüberschreitende Paketzustelldienste) hat den Fokus der Marktbeobachtung verstärkt auf grenzüberschreitende Paketsendungen gelenkt. In der entsprechenden Durchführungsverordnung<sup>24</sup> hat die EU-Kommission einen Katalog an Indikatoren zu diesem Thema festgelegt. Gemäß Artikel 4 der EU-PaketVO waren die nationalen Regulierungsbehörden im Jahr 2019 erstmals dazu verpflichtet, entsprechende Daten bei den Unternehmen zu erheben, die Pakete befördern und auf dem Gebiet des jeweiligen Mitgliedstaates tätig sind und in aggregierter Weise an die EU-Kommission zu übermitteln (weitere Informationen siehe Kapitel II.F.1.2).

Um Doppelerhebungen zu vermeiden und den bürokratischen Aufwand für die Unternehmen in Deutschland möglichst gering zu halten, hat die Bundesnetzagentur, die geforderten Indikatoren in die bestehende Markterhebung integriert (z. B. Aufgliederung nach inländischen und grenzüberschreitenden Sendungen im KEP-Bereich).

---

<sup>24</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2018/1263 der Kommission vom 20. September 2018 zur Erstellung der Formulare für die Übermittlung von Informationen durch Paketzustelldienstleister gemäß der Verordnung (EU) 2018/644 des Europäischen Parlaments und des Rates

## B Lizenzierung

### 1. Erteilung, Anpassung und Übertragung von Lizenzen

Die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von nicht mehr als 1.000 Gramm unterliegt der Lizenzpflicht (§ 5 Abs. 1 PostG). Keine Lizenz benötigt, wer solche Briefe ausschließlich als Subunternehmen für Lizenzinhaber transportiert (Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen, § 5 Abs. 2 Nr. 1 PostG) oder als Kurierdienst einzelne nachgewiesene Sendungen befördert (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 PostG).

Die Gesamtzahl der Lizenzerteilungen lag in den Jahren von 1998 bis 2019 bei etwa 3.200. Nachdem es in den Jahren 2016 und 2017 eine relativ hohe Zahl sowohl von Lizenzerteilungen (insgesamt 162) als auch von Marktaustritten (Lizenzrückgaben und Lizenzwiderrufe, insgesamt 163) gegeben hatte, kam es in den Jahren 2018 und 2019 in beiden Kategorien zu einem vergleichsweise starken Rückgang. 2018 wurden lediglich 32 Lizenzen erteilt, 2019 sogar nur 16 Lizenzen. Die Zahl der Marktaustritte lag 2018 bei 31 und 2019 bei 47. Der Anstieg der Austritte ist teilweise auf mehrere Serienbriefe der Bundesnetzagentur an die Lizenznehmer zurückzuführen, in deren Folge eine Reihe von Unternehmen auffiel, die ihre Gewerbetätigkeit oder die Erbringung von Postdienstleistungen aufgegeben hatten. Diese sind der Aufforderung der Bundesnetzagentur zur Rückgabe ihrer Lizenz nachgekommen.

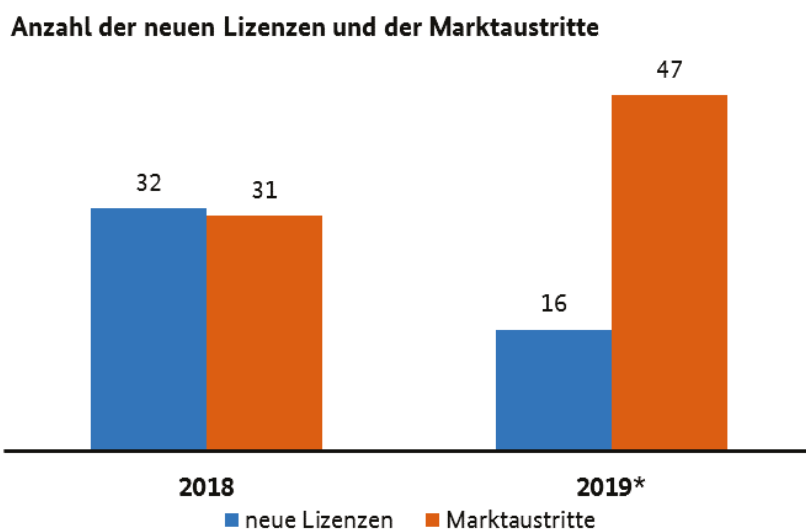


Abbildung 29: Anzahl der neuen Lizenzen und der Marktaustritte

\* Stand Oktober 2019

Derzeit gibt es etwa 1.100 wirksame Lizenzen am Markt. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Lizenzen bis zum Jahr 2018.

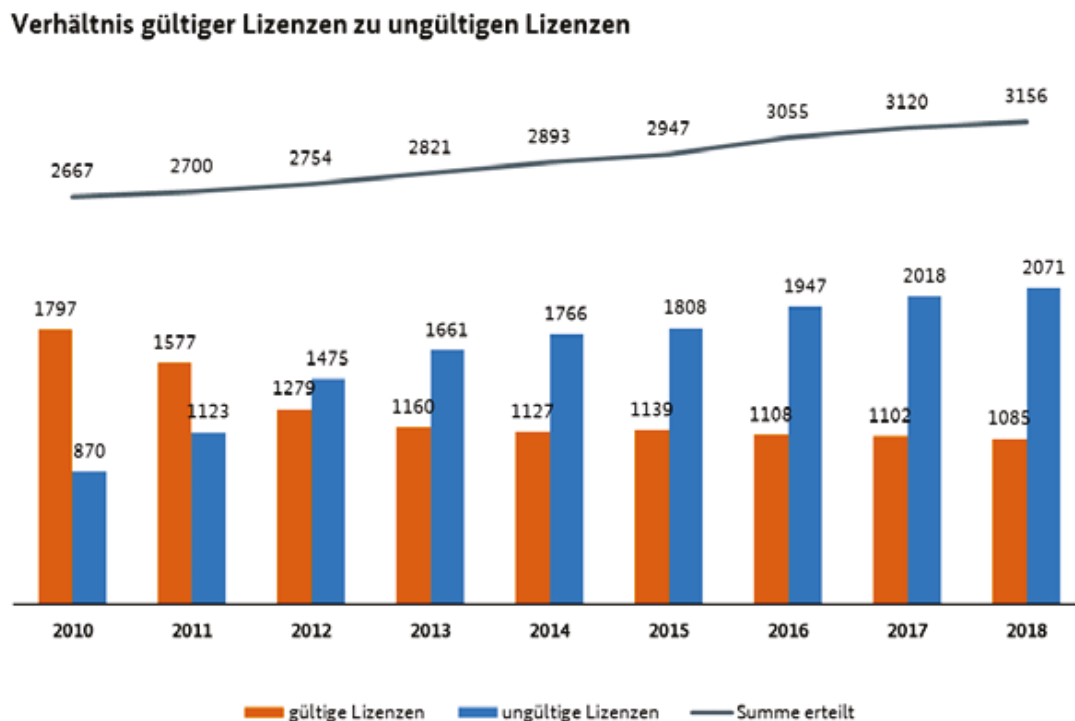


Abbildung 30: Verhältnis gültiger Lizenzen zu ungültigen Lizenzen

Lizenznehmer sind grundsätzlich zur förmlichen Zustellung (hoheitliche Zustellung mit Zustellungsurkunde) verpflichtet. Hiervon können sie sich nach § 33 Abs. 2 PostG befreien lassen. Von den 42 neuen Lizenznehmern im Berichtszeitraum machten 31 von der Möglichkeit der Befreiung Gebrauch.

Bei Veränderungen im Geschäftsbetrieb von Lizenznehmern ist oft eine Anpassung der Lizenz erforderlich. Dies ist insbesondere bei Geschäftsführerwechseln und Änderungen des Lizenzgebiets der Fall. Bei Wechseln in der Geschäftsführung wird vor Anpassung der Lizenz die Zuverlässigkeit der neuen Leitungsperson(en) überprüft. Während solche Anpassungen relativ häufig vorkommen, sind Übertragungen von Lizenzen von einem Inhaber auf einen anderen in der Praxis eher selten. Der Übertragungsempfänger wird in gleicher Weise geprüft wie ein neuer Antragsteller.

Seit dem Berichtsjahr 2019 besteht für Antragsteller die Möglichkeit, die Lizenz über die Internetseite der Bundesnetzagentur elektronisch zu beantragen. Hierfür steht ein Onlineformular zur Verfügung, das ausgefüllt und unmittelbar an die Bundesnetzagentur versandt werden kann. Anlagen können elektronisch beigefügt oder per Post nachgesandt werden. Dies stellt für die Antragsteller eine Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens dar. Auch Änderungen an einer bestehenden Lizenz oder der Verzicht auf eine Lizenz können elektronisch vorgenommen werden. Alternativ können Lizenzanträge sowie Änderungs- und Verzichtsmittelungen nach wie vor in Papierform oder per E-Mail eingereicht werden.

Am 1. Juli 2019 ist die Verordnung zur Zulassung und Benennung sogenannter Benannter Betreiber in Kraft getreten. Benannter Betreiber ist, wer zur verbindlichen Wahrnehmung der Rechte und Pflichten, die sich aus dem Weltpostvertrag für die Bundesrepublik Deutschland ergeben, zugelassen und benannt worden ist. Diese Rechte und Pflichten wurden in der Vergangenheit von der Deutschen Post AG wahrgenommen. Nunmehr haben auch andere Unternehmen des Postmarkts die Möglichkeit, Benannter Betreiber zu werden. Hierfür kann bei der Bundesnetzagentur ein Antrag gestellt werden. Informationen über die einzureichenden Unterlagen und Nachweise sowie weitere Einzelheiten zum Antragsverfahren finden sich auf der Internetseite der Bundesnetzagentur im Bereich Post, Unterpunkt Lizenzierung.

## **2. Prüfung von lizenzpflichtigen und lizenzierten Unternehmen**

Stellt die Bundesnetzagentur fest, dass ein Lizenznehmer seiner Pflicht zur unverzüglichen Mitteilung von Änderungen des Betriebs (zumeist Geschäftsführerwechsel und Adressänderungen) nicht nachkommt, wird der Lizenznehmer (bei Erstverstoß) auf sein Versäumnis hingewiesen und ggf. aufgefordert, Unterlagen zur Prüfung der Zuverlässigkeit einzureichen. Wiederholte Verstöße können ggf. den Widerruf der Lizenz zur Folge haben.

Wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ein Unternehmen lizenzpflichtige Postdienstleistungen erbringt, ohne lizenziert zu sein, überprüft die Bundesnetzagentur ggf. vor Ort, ob für das betreffende Unternehmen das Erfordernis besteht, eine Lizenz zu beantragen. Die Bundesnetzagentur kann in solchen Fällen auch Bußgeldverfahren wegen Tätigseins ohne Lizenz einleiten. Ebenso werden Vor-Ort-Prüfungen bei bereits lizenzierten Unternehmen durchgeführt, wenn es Hinweise darauf gibt, dass der jeweilige Lizenznehmer die Lizenzerteilungskriterien nicht mehr erfüllt.

## **3. Zusammenarbeit mit dem Zoll**

Mit Wirkung zum 16. November 2016 schloss die Bundesnetzagentur eine Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Zoll. Gegenstand der Vereinbarung ist die Kooperation bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Die Behörden informieren sich gegenseitig, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ein Erbringer von Postdienstleistungen wesentliche Arbeitsbedingungen nicht einhält, z. B. Sozialabgaben nicht leistet oder den Mindestlohn nicht zahlt. Wenn ein entsprechender Verdacht besteht, können die Bundesnetzagentur und das jeweilige Hauptzollamt eine gemeinsame Prüfung bei dem betreffenden Unternehmen durchführen. Ist das Unternehmen Inhaber einer Postlizenz, kann ihm diese Lizenz ggf. entzogen werden, wenn sich der Verdacht bestätigt.

Im Februar 2019 wurde eine gemeinsame Prüfung mit dem Hauptzollamt Köln durchgeführt. Bei dem geprüften Unternehmen, das sich im Großraum Köln befand, handelte es sich um einen großen Paketdienstleister. Vor Ort konnten keine offensichtlichen postrechtlichen Verstöße festgestellt werden.

## C Ordnungswidrigkeiten

### 1. Allgemeines

Die Bundesnetzagentur kann bei diversen Verstößen gegen Bestimmungen des Postgesetzes Ordnungswidrigkeitenverfahren einleiten. Die in der Praxis häufigsten Verstöße sind die lizenzpflichtige Beförderung von Briefsendungen ohne Lizenz und die Nichtbeachtung der Anzeigepflicht. Im Berichtszeitraum sprach die Bundesnetzagentur hier in insgesamt 23 Fällen Verwarnungen aus oder erließ Bußgeldbescheide. Hiervon handelte es sich einmal um einen Verstoß gegen die Lizenzpflicht und 22-mal um Verstöße gegen die Anzeigepflicht. Es wurden insgesamt 15 Verwarnungen ausgesprochen und 8 Bußgelder verhängt. Die Gesamthöhe der verhängten Geldbußen betrug etwa 2.400,00 Euro (mit Gebühren und Auslagen).

Auch im aktuellen Berichtszeitraum wurden wieder ganz überwiegend Verstöße gegen die Anzeigepflicht geahndet. Nach § 36 PostG muss, wer Postdienstleistungen erbringt, ohne einer Lizenz zu bedürfen, die Aufnahme, Änderung und Beendigung des Betriebs innerhalb eines Monats der Bundesnetzagentur schriftlich anzeigen. Die Bundesnetzagentur überwacht die Einhaltung dieser Vorschrift anhand einer Datenbank und Prüfungen vor Ort.

### 2. Behördenübergreifende Tagung

Die Bundesnetzagentur richtete am 19. und 20. September 2018 den fünften Erfahrungsaustausch der Bußgeldreferate der Bundesbehörden zum Vollzug von Ordnungswidrigkeitenverfahren aus. Insgesamt nahmen 49 Personen aus elf verschiedenen Bundesbehörden und Bundesministerien an der zweitägigen Veranstaltung teil. Ein Schwerpunkt der Tagung lag auf den Möglichkeiten des grenzüberschreitenden Vollzugs. Darüber hinaus hat die Polizei Nordrhein-Westfalen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer über die praktischen Möglichkeiten des Vorgehens bei der Durchsuchung von Geschäftsräumen informiert. Im Jahr 2019 wurde der Erfahrungsaustausch von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht in Frankfurt am Main ausgerichtet.

### 3. Verstöße ausländischer Unternehmen

Ein Teil der Verstöße gegen die Anzeigepflicht wurde von ausländischen Unternehmen begangen, die grenzüberschreitend Pakete transportierten und deren ordnungswidriges Handeln bei Verkehrskontrollen der Polizei festgestellt wurde. Die Fahrer dieser Unternehmen waren zum großen Teil zwischen Osteuropa und dem Vereinigten Königreich unterwegs und beförderten Personen und Waren, letztere zumeist als adressierte Sendungen. Wenn Verstöße festgestellt wurden, behielt die Polizei von den Fahrern teilweise Sicherheitsleistungen ein, die mit den anschließenden Geldbußen verrechnet wurden. Dies erleichterte die Verfolgung im Ordnungswidrigkeitenverfahren, da die aufwändige Vollstreckung der Bußgeldbescheide im Ausland nicht zu erfolgen brauchte. Oft wurden bei den Polizeikontrollen auch andere Ordnungswidrigkeiten festgestellt, z. B. Verstöße gegen das Personenbeförderungsgesetz oder das Fahrpersonalgesetz, die vorrangig von anderen Behörden geahndet wurden.

## D Anzeigepflicht

Wer Postdienstleistungen erbringt, ohne einer Lizenz zu bedürfen, hat die Aufnahme, Änderung und Beendigung des Betriebs der Bundesnetzagentur gemäß § 36 Satz 1 PostG schriftlich anzuzeigen. Demzufolge unterliegen folgende Dienstleistungen der Anzeigepflicht:

- die Beförderung von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht über 1.000 Gramm
- die Beförderung von adressierten Paketen, deren Einzelgewicht 20 kg nicht übersteigt
- Kurierdienste
- die Beförderung von Büchern, Katalogen, Zeitungen oder Zeitschriften, soweit sie durch Unternehmen erfolgt, die Brief- oder Paketdienstleistungen erbringen
- die Beförderung von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von bis zu 1.000 Gramm als Verrichtungs- oder Erfüllungsgehilfe (Subunternehmer) für einen anderen Lizenznehmer

Auch einzelne Bearbeitungsschritte der Beförderungskette sind als Teile der Beförderungskette anzeigepflichtig (z. B. die Annahme oder Abholung der Postsendung, die Sortierung, die Weiterleitung, der Transport, die Auslieferung bzw. Zustellung der Postsendung).

Im Jahr 2018 hat die Bundesnetzagentur erneut festgestellt, dass viele Postdiensteanbieter ihrer Anzeigepflicht aus dem PostG nicht nachkommen. Dies beruht vielfach darauf, dass die gesetzliche Regelung nicht bekannt ist. Der Markt verändert sich aufgrund des Online-Versandhandels schnell und viele neue Paketshops nehmen ihre Tätigkeit für einen der großen Paketdienstleister oftmals zunächst in Unkenntnis der Anzeigepflicht auf. Aus diesem Grund fordert die Bundesnetzagentur regelmäßig die großen Paketdienstleister auf, für eine Anzeige ihrer Subunternehmer Sorge zu tragen. Gleichzeitig ermittelt die Bundesnetzagentur auf dem Postmarkt im Rahmen von Postmarktprüfungen und Desktop-Recherchen, ob neue und noch nicht angezeigte Postdienstleister am Markt tätig sind. Die Bundesnetzagentur hat während des Berichtszeitraums deutschlandweit bislang mehr als 6.000 Paketshops auf die Einhaltung der Anzeigepflicht gemäß § 36 PostG und des Postheimnisses gemäß § 39 PostG überprüft (vgl. hierzu Kapitel I).

Eine große Anzahl stellt auch die Tätigkeit wieder ein, sodass auf dem Markt der Postdiensteanbieter eine hohe Fluktuation, besonders im Bereich der sogenannten Paketshops, die Postdienste nur als Nebenprodukt anbieten, zu beobachten ist.

Der Bestand angezeigter Postdiensteanbieter erhöht sich leicht und beträgt Ende 2019 etwas mehr als 62.000 angezeigte aktive Unternehmen.



### Eingang Anzeigen 2014 - 2019 in Tsd.

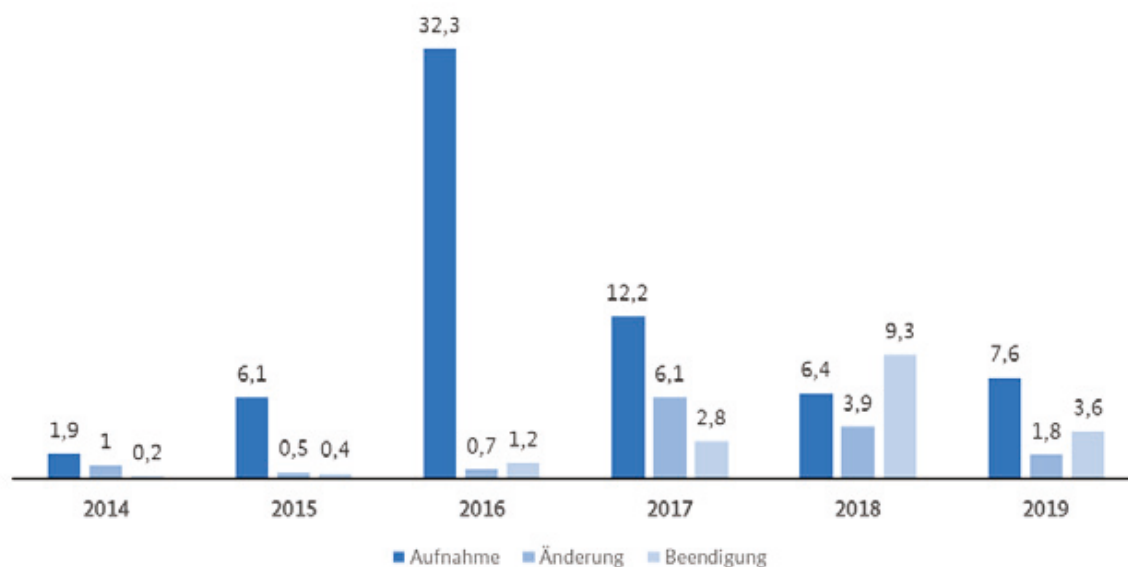


Abbildung 31: Eingang Anzeigen 2014 - 2019

Die Anzahl der angezeigten aktiven Postdiensteanbieter stabilisiert sich in den Jahren 2018 und 2019 und steigt nur noch leicht an. Die Information der Marktteilnehmer durch die Bundesnetzagentur bezüglich der Abmeldepflicht bei Beendigung der Postdienstleistung äußert sich besonders im hohen Zuwachs von Beendigungen im Jahr 2018.

## E Netzzugang und Entgelte

Die Bundesnetzagentur hat zu Beginn des Jahres 2018 die Ergebnisse einer Marktbefragung zur Einführung des Infrastrukturrabatts der DPAG<sup>25</sup> veröffentlicht. Im Ergebnis hat die Marktbefragung gezeigt, dass mehr Transparenz beim Netzzugang in Bezug auf die Zugangsbedingungen und der Kommunikation von Änderungen von Zugangsbedingungen hilfreich wäre.

In 2019 hat die Bundesnetzagentur erstmals einen Bericht über die Bedingungen und Entgelte für Großversender und Konsolidierer veröffentlicht.<sup>26</sup> Der Bericht gibt einen umfassenden Überblick über die relevanten vertraglichen Vereinbarungen, die von der DP AG zum Teilleistungszugang angeboten werden, und führt die darin enthaltenen Bedingungen für den Netzzugang auf.

Für die Konsolidierer Deutsche Post Inhaus Services GmbH (DPIHS) und Compador Dienstleistungs GmbH hat die Bundesnetzagentur die Vorarbeiten zur Prüfung der Verträge über Teilleistungen, welche nach § 30 PostG vorgelegt wurden bzw. werden, und deren Bedingungen und Entgelten abgeschlossen und bereitet die Daten aus den vorliegenden Verträgen auf. Bei Compador wurden rund 900 Verträge erfasst, welche nach dem Zwischenergebnis eines Gerichtsverfahrens im Sommer 2019 vorlegt wurden. Bei der DPIHS gestaltet sich die Prüfung wesentlich aufwendiger. Hier bedurfte es zunächst einer Aufbereitung der Verträge und Nachforderung von Unterlagen bei der DPIHS (weit über 3000 Vertragsdokumente). Die Bundesnetzagentur besitzt allerdings noch immer keine vollständige Übersicht über die Entgelte und Bedingungen der DPIHS und muss Verträge bzw. Vertragsänderungen immer wieder nachfordern.

Seit Anfang 2018 befasst sich die Bundesnetzagentur erneut und vertieft mit dem internen Rechnungswesen der DPAG aufzuklären. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass § 10 Abs. 2 PostG es der Regulierungsbehörde ermöglicht, die Ausgestaltung der internen Rechnungslegung vorzugeben und das EU-Recht eine Konformitätsprüfung hinsichtlich der Postdiensterrichtlinie vorsieht.

---

25

[https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen\\_Institutionen/Marktbeobachtung/Postfachanlagen/StudieMarktbefragungInfrastrukturrabatt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen_Institutionen/Marktbeobachtung/Postfachanlagen/StudieMarktbefragungInfrastrukturrabatt.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

26

[https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen\\_Institutionen/Marktbeobachtung/EntgelteTeil/EntgelteTeil-node.html](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen_Institutionen/Marktbeobachtung/EntgelteTeil/EntgelteTeil-node.html)

# F Beschlusskammertätigkeiten, ausgewählte Verfahren und Anforderungen an die Regulierung

## 1. Beschlusskammertätigkeiten

Die Beschlusskammer 5 der Bundesnetzagentur ist zuständig für die Entgeltregulierung und die besondere Missbrauchsaufsicht auf den Postmärkten. Ihre gesetzliche Aufgabe ist es, den Wettbewerb auf den Postmärkten zu fördern und die Verbraucher vor unangemessenen Porti zu schützen.

Zu diesem Zweck steht der Beschlusskammer ein umfangreiches Portfolio an Werkzeugen und Verfahrensarten gegenüber einem marktbeherrschenden Unternehmen zur Verfügung:

- Entgeltgenehmigungen, also Festlegung der Porti für Postdienstleistungen per Einzelentgeltgenehmigungsverfahren oder im Wege des Price-Cap-Verfahrens. Bei letzterem werden vergleichbare Produkte in sog. Körben zusammengefasst, für die eine Maßgröße (z. B. Preiserhöhungsspielraum, Auflagen) vorgegeben wird. Innerhalb der Körbe kann die DP AG dann die Preise selbst festlegen, indem z. B. ein Produkt verbilligt und ein anderes verteuert wird. Das Price Cap aus dem Jahr 2015 war bis Ende 2018 festgeschrieben. Im Berichtszeitraum war daher ein neues Maßgrößenverfahren durchzuführen, mit welchem die Änderungsraten für die Privatkundenporti ab 2019 und – verfahrensbedingt derzeit noch vorläufig – neue Porti im Rahmen einer neuen Price-Cap-Entgeltgenehmigung festgelegt wurden.
- Entgelte für Postdienstleistungen, die nicht lizenzpflichtig sind oder deren Anwendung von einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Briefsendungen abhängt, unterliegen nicht der ex-ante Genehmigungspflicht. Allerdings unterfallen diese Geschäftskundenprodukte der nachträglichen Entgeltkontrolle. Die Beschlusskammer wird hier tätig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie ungerechtfertigte Auf- oder wettbewerbsbeeinträchtigende Abschläge enthalten oder zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung von Nachfragern gleichartiger Postdienstleistungen führen.
- Anordnung von Zugangsansprüchen für Wettbewerber, d. h. hier die Gewährung des Zugangs zu den Postfachanlagen der DP AG und zu deren Informationen über Adressänderungen. Für diese Zugangsansprüche werden durch die Beschlusskammer 5 auch die Entgelte festgelegt.
- Die DP AG muss zudem sowohl Endkunden als auch Wettbewerbern Teilleistungen anbieten. Das bedeutet, dass die Anspruchsteller ihre Briefe an bestimmten Stellen in das Verteilnetz der DP AG einspeisen dürfen und die DP AG ihnen dafür einen (sich auch nach der eingespeisten Menge und der Qualität der Vorleistung richtenden) Preisnachlass gewähren muss. Wenn ein solcher Teilleistungszugang auf Nachfrage von der DP AG nicht freiwillig eingeräumt wird, wird er durch entsprechende Anordnung der Beschlusskammer gewährt. Dabei werden die wesentlichen Vertragsbedingungen für einen solchen Zugang – das gilt für Teilleistungen gleichermaßen wie auch für den Zugang zu Postfachanlagen und Adressinformationen – von der Beschlusskammer festgelegt, wenn sich die beteiligten Parteien nicht einigen können. Da der Teilleistungszugang die Einlieferungen von höheren Sendungsmengen erfordert,

unterliegen die Entgelte nicht (mehr) der ex-ante Genehmigungspflicht. Sie können von der Beschlusskammer bei Missbrauchsverdacht aber nachträglich (ex-post) überprüft werden.

- Die Beschlusskammer übt außerdem die allgemeine Missbrauchsaufsicht gegenüber dem auf einem Markt für Postdienstleistungen marktbeherrschenden Anbieter aus. Das hat den Hintergrund, dass das marktbeherrschende Unternehmen die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Anbieter nicht ohne sachlichen Grund beeinträchtigen darf.
- Auch die Entgeltgenehmigung für die förmliche Zustellung gehört zum Aufgabenbereich der Beschlusskammer. Abweichend von der üblichen Entgeltgenehmigungspraxis werden für diese Postdienstleistung auch die Entgelte nicht marktbeherrschender Postdienstleister überprüft und genehmigt.

## 2. Ausgewählte Verfahren

Im Berichtszeitraum führten die zuvor genannten Aufgaben zu nachfolgend dargelegten Entscheidungen der Beschlusskammer.

### 2.1 Price-Cap-Maßgrößenverfahren

Am 03.06.2019 hat die Beschlusskammer 5 die Maßgrößen für die Briefstandardprodukte (u. a. Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief, Postkarte, abgehende Auslandssendungen, aber auch Zusatzleistungen wie Einschreiben, Nachnahme) festgelegt, Az.: BK5-18/003. Die Maßgrößenentscheidung bildet den Rahmen, der den Preisveränderungsspielraum der Briefporti für die kommenden Jahre festlegt. Die Preisveränderungsrate ermittelt sich aus der Inflationsentwicklung und der unternehmensspezifischen Produktivitätsfortschrittsrate, dem sog. X-Faktor. Der X-Faktor errechnet sich auf Basis der Kosten- und Mengenentwicklung bei der DP AG.

Die Bundesnetzagentur ermittelte für den Zeitraum vom 01.01.2019 bis 31.12.2021 eine Preiserhöhungsrate von 8,86 Prozent, die sich aus Produktivitätsrückgängen bei der DP AG von 5,41 Prozent und einem Inflationsausgleich von 3,45 Prozent zusammensetzt. Weil die DP AG Preisanhebungen nicht bereits zum 01.01.2019 vornehmen konnte, wurde die Preisänderungsrate zusätzlich um rund 0,3%-Punkte pro Monat korrigiert, um wirtschaftliche Nachteile für die „verspätete“ Entgeltanpassung zu kompensieren. Die DP AG konnte daher bei dem geplanten Inkrafttreten neuer Briefentgelte zum 01.07.2019 letztlich von einem Preiserhöhungspotential von 10,63 Prozent Gebrauch machen.

Die Entscheidung berücksichtigte auch die Auswirkungen der von der DP AG Mitte 2018 – während des laufenden Price-Cap-Verfahrens – angekündigten Umstrukturierungen und Effizienzsteigerungen. Danach entstehen der DP AG höhere Kosten unter anderem dadurch, dass ca. 5.000 zusätzliche Mitarbeiter in der Zustellung eingesetzt werden sollen. Die Bundesnetzagentur wird kontrollieren, dass die angekündigten Neueinstellungen auch tatsächlich erfolgen, und hat zu diesem Zweck der DP AG entsprechende Berichtspflichten auferlegt.

Das Verfahren gestaltete sich ausgesprochen aufwendig:

Die Bundesnetzagentur hatte mit Schreiben vom 06.02.2018 das Maßgrößenverfahren eingeleitet und die DP AG zur Einreichung von Nachweisen u. a. von Kosten und Sendungsmengen aufgefordert. Dem kam die DP AG mit verschiedenen Schreiben und sich – aufgrund aktueller Entwicklungen – teilweise jedoch widersprechenden Angaben nach.

Dies führte dazu, dass die Bundesnetzagentur am 31.10.2018 im Wege der einstweiligen Anordnung die Fortgeltung der bis Ende 2018 gültigen Porti für die Briefstandardprodukte über den 31.12.2018 hinaus beschließen musste. Mit der einstweiligen Anordnung wurde der Zeitraum bis zur endgültigen Genehmigung neuer Briefentgelte, die – ebenfalls mittels einstweiliger Anordnung – vorläufig mit Beschluss vom 19.06.2019 erfolgte (vgl. sogleich), überbrückt. Die Maßnahme war erforderlich, weil die ursprünglich vorgelegten Kostenunterlagen aufgrund einer Gewinnwarnung der DP AG aus Juni 2018, verbunden mit der Ankündigung umfassender Umstrukturierungen, technischer Innovationen und Personalmaßnahmen, aktualisiert werden mussten.

Die der Beschlusskammer zur Prüfung vorgelegten Kostendaten und Prognosen (Stand: Mai 2018) wurden nach der Gewinnwarnung in Teilen obsolet. Eine Entscheidung auf Grundlage überholter Kostendaten hätte die angekündigten Maßnahmen und bei der DP AG stattfindenden Veränderungen nicht berücksichtigen können. Die DP AG hatte mehrfach zu Personal- und Sachkostenänderungen vorgetragen, zuletzt am 05. Oktober 2018. Allerdings war auch dieser Vortrag für eine Anerkennung noch nicht hinreichend belegt. Eine fristgerechte Entscheidung, die zu einer Genehmigung von Entgelten zum 01.01.2019 hätte führen sollen, konnte daher nicht erfolgen.

Nachdem die DP AG Ende November aktualisierte Kostendaten vorgelegt hatte, wurde ihr Mitte Januar 2019 der Entwurf einer beabsichtigten Entscheidung zur gesetzlich vorgesehenen Kommentierung vorgelegt. Diese Entscheidung sah einen Preiserhöhungsspielraum von (nur) 4,8 Prozent vor. Im März 2019 entschied sich der Verordnungsgeber, den 2015 neu gesetzten Vergleichsmaßstab für die Ermittlung des angemessenen Gewinnzuschlags zu konkretisieren. Der DP AG waren infolgedessen höhere Gewinne zuzubilligen. Der Entscheidungsentwurf war daher an die geänderte Verordnungslage entsprechend anzupassen. Mitte April 2019 konnte die beabsichtigte Entscheidung zur Kommentierung durch Wettbewerber, Verbraucherschutzorganisationen wie auch alle anderen interessierten Kreise vorgelegt und das Maßgrößenverfahren am 03.06.2019 nach Einarbeitung der Kommentare und Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundeskartellamt endgültig beschieden werden.

## **2.2 Price-Cap-Entgeltgenehmigung**

Die BK5 hatte am 03.06.2019 die Maßgrößen für die Price-Cap-Produkte festgelegt (BK5-18/003), vgl. zuvor Punkt 2.1. Taggleich hatte DP AG den darauf basierenden Entgeltgenehmigungsantrag eingereicht.

Die Bundesnetzagentur hat sodann am 19.06.2019 die neuen Briefporti der DP AG ab 01.07.2019 antragsgemäß genehmigt, Az.: BK5-19/013. Die Genehmigung erfolgte allerdings nicht abschließend, sondern vorläufig in Form einer einstweiligen Anordnung. Die vorläufige Regelung gilt bis zur endgültigen Entscheidung, längstens aber bis Ende 2021 – also zum Auslaufen der Maßgrößenentscheidung. Die Genehmigung neuer

Porti, die sich im Rahmen der von der Bundesnetzagentur zuvor festgelegten Preiserhöhungsspielräume bewegen, soll von Gesetzes wegen innerhalb von zwei Wochen nach Antrag erfolgen. Die vorläufige Entscheidung trägt diesem Bedürfnis nach zeitnaher Entscheidung Rechnung. Die abschließende Entscheidung wird ergehen, sobald zwei Verbände angehört wurden, die die Beiladung zum Entgeltgenehmigungsverfahren beantragt hatten. Der Abschluss des Verfahrens innerhalb der vorgesehenen 2-Wochen-Frist war aufgrund der Beiladungen nicht mehr möglich. Die Beiladungen dienen insbesondere dem Zweck, die Festlegungen des Maßgrößenverfahrens nochmals einer inzidenten Kontrolle zuzuführen. Auch wird in dem förmlichen Verfahren die Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung erforderlich.

Die von der Bundesnetzagentur innerhalb der 2-Wochen-Frist nach Antragstellung am 03.06.2019 vorgenommene Bewertung der Antragsunterlagen der DP AG ergab, dass die geplanten Entgeltmaßnahmen rechtmäßig sind und die Vorgaben des Maßgrößenverfahrens einhalten. Die Bundesnetzagentur hatte sich daher entschieden, die bereits in die Wege geleiteten Entgelterhöhungen durch eine vorläufig erteilte Genehmigung umzusetzen und nicht bis zum Abschluss der rechtlich gebotenen Anhörung hinauszuschieben.

Im Hinblick auf die gesetzlich vorgesehene Entscheidungsfrist hatte die DP AG die Einführung neuer Entgelte zum 01.07.2019 vorgesehen und auch entsprechende Maßnahmen bereits in die Wege geleitet (Information von Verbrauchern, Groß- und Teilleistungskunden sowie Agenturnehmern, Änderung der Leistungsverzeichnisse, Anpassung der Abrechnungssysteme, Beauftragung von Software- und Maschinenherstellern, Beauftragung für den Druck neuer Briefmarken im Zusammenspiel mit dem Bundesministerium für Finanzen).

Ein weiteres Aufschieben der Genehmigung hätte zudem dazu geführt, dass die Porti später höher ausfallen würden. Der DP AG entstanden seit Jahresbeginn nachgewiesene höhere Kosten, die nicht zeitnah über (die eigentlich zum 01.01.2019 geplante) Portoerhöhungen gedeckt werden konnten. Hierfür wurde im Maßgrößenverfahren eine nach Monaten bemessene Kompensation festgelegt. Die Porti wären daher mit jeder Verzögerung weiter angestiegen. Die einstweilige Anordnung vermied eine weitere Belastung der Versender, eröffnete aber gleichzeitig die Möglichkeit, Einwände der Beigeladenen nochmals gewissenhaft zu prüfen und in der endgültigen Entgeltgenehmigung – soweit nicht bereits aufgrund der Kommentierung der Maßgrößenentscheidung schon geschehen – zu berücksichtigen.

Die wichtigste Portoänderung aufgrund der einstweiligen Entgeltgenehmigung betraf den nationalen Standardbrief, dessen Porto von 0,70 Euro auf 0,80 Euro angehoben wurde. Außerdem wurde das Porto um jeweils 10 Cent für den Kompaktbrief auf 0,95 Euro, den Großbrief auf 1,55 Euro und den Maxibrief auf 2,70 Euro angehoben. Das Entgelt für Postkarten stieg von bisher 0,45 Euro auf 0,60 Euro.

Daneben wurden die Preise für Zusatzleistungen und grenzüberschreitende Briefsendungen erhöht. Der Preis für einen Standardbrief International stieg von bisher 0,90 Euro auf 1,10 Euro. Außerdem kostet der Kompaktbrief International seit dem 01.07.2019 1,70 Euro statt bisher 1,50 Euro. Das Porto für eine Postkarte ins Ausland stieg um 5 Cent auf 0,95 Euro.

Die nachfolgend aufgelisteten Entgelte wurden (vorläufig) genehmigt:

**Preise<sup>1)</sup> Basisprodukte und Zusatzleistungen (National)**

<b>Basisprodukt</b>	<b>Preis ab 01.07.2019</b>	<b>alt</b>
Postkarte	0,60 €	0,45 €
Standardbrief	0,80 €	0,70 €
Kompaktbrief	0,95 €	0,85 €
Großbrief	1,55 €	1,45 €
Maxibrief	2,70 €	2,60 €
<b>Zusatzleistung</b>		
Prio	1,00 €	0,90 €
Einschreiben Einwurf	2,20 €	2,15 €
Einschreiben Rückschein	2,20 €	2,15 €
Einschreiben Eigenhändig	2,20 €	2,15 €
Rücksendung Dialogpost über Premiumadress <sup>2)</sup>	0,25 €	0,11 €

1) Preise sind Endpreise und nach UStG umsatzsteuerfrei (ausgenommen Rücksendung Dialogpost)

2) Preise zzgl. gesetzlicher Umsatzsteuer

**Tabelle 10: Preise Basisprodukte und Zusatzleistungen (National)**

**Preise<sup>1)</sup> Basisprodukte und Zusatzleistungen (International)**

Basisprodukt	Preis ab 01.07.2019	alt
Postkarte	0,95 €	0,90 €
Standardbrief	1,10 €	0,90 €
Kompaktbrief	1,70 €	1,50 €
<b>Zusatzleistung</b>		
Einschreiben (und Basispreis Wert)	3,50 €	2,50 €
Eigenhändig	2,20 €	2,15 €
Rückschein	2,20 €	2,15 €

**Preise<sup>1)</sup> Briefe International zum Kilotarif**

	Preis ab 01.01.2020	Preis bis 31.12.2019
Preis je Stück	0,64 €	0,54 €
Preis je kg	10,07 €	8,50 €
	<b>Preis ab 01.01.2021</b>	<b>Preis bis 31.12.2020</b>
Preis je Stück	0,79 €	0,64 €
Preis je kg	12,36 €	10,07 €

1) Preise sind Endpreise und nach UStG umsatzsteuerfrei (ausgenommen Rücksendung Dialogpost)

Tabelle 11: Preise Basisprodukte und Zusatzleistungen (international)

### 2.3 E-Postbrief mit klassischer Zustellung

Mit Beschluss BK5-18/018 vom 29.11.2018 genehmigte die Beschlusskammer 5 den neunten Folgeantrag für den „E-Postbrief mit klassischer Zustellung“ des DP AG-Tochterunternehmens Deutsche Post E-POST Solutions GmbH (DP EPS) mit Wirkung zum 01.01.2019.

Die Beschlusskammer genehmigte bei den Basisprodukten die beantragten Entgelte. Die DP EPS bietet seit dem 01.01.2019 aufgrund der mangelnden Nachfrage keine Zusatzleistungen für E-Postbriefe (Einschreiben etc.) mehr an. Der Antrag war daher gegenüber den Vorjahren um diese Entgelte bereinigt.

Der E-Postbrief ist gekennzeichnet durch die elektronische Einlieferung durch den Absender, der sich zuvor bei der DP AG registrieren lassen muss. Die Zustellung erfolgt dann entweder elektronisch (bei anderen registrierten Teilnehmern) oder physisch. Bei der physischen Zustellung des E-Postbriefs werden die vom Absender übermittelten elektronischen Mitteilungen von der DP EPS oder einem von ihr beauftragten Dienstleister ausgedruckt, gefalzt, kuvertiert und mit der für die physische Briefbeförderung durch die DP AG erforderlichen Freimachung versehen, also z. B. 0,70 Euro (bzw. 0,80 seit dem 01.07.2019) für den Standardbrief.



Anschließend werden diese Briefsendungen der Deutsche Post InHaus Services GmbH (DPIHS) – die diese Sendungen als Konsolidierer bei der DP AG im Rahmen des Teilleistungszugangs einliefert – zur Zustellung beim Empfänger übergeben.

Die von der Beschlusskammer zu genehmigenden Entgelte betreffen jeweils nur den Teil der insgesamt von der Antragstellerin angebotenen Dienstleistung, der auf die physische Beförderung von Briefsendungen gerichtet ist. Sie stellen damit nicht die insgesamt den Kunden in Rechnung gestellten Entgelte dar. Hinzu kommen für den Absender die Kosten für die elektronische Einlieferung, die Fertigung des Briefes und anfallende Mehrwertsteuer. Der Privatkunde zahlt derzeit für den „Standard-E-Postbrief“ nicht das genehmigte Entgelt in Höhe von 0,442 Euro, sondern 0,70 Euro (bzw. 0,80 seit dem 01.07.2019). Die Genehmigung endet am 31.12.2019. Ein Widerrufsvorbehalt gilt für den Fall, dass sich die der Kostenkalkulation zugrunde gelegten Entgelte oder Kosten für zur Erbringung des E-Postbriefs in Anspruch genommene Leistungen anderer zum Konzern DP DHL gehörender Unternehmen (z. B. der Infrastruktur- oder die Teilleistungsrabatte) unterjährig ändern. Zwar wurde das Grundentgelt zur Jahresmitte aufgrund der Price-Cap-Entscheidung angehoben. Die DP AG passte jedoch zeitgleich die Teilleistungsrabatte an, die für das zur Genehmigung stehende E-Postentgelt entscheidend sind. Infolgedessen änderten sich die Teilleistungsentgelte, die eine wesentliche Entgeltkomponente des E-Postbriefentgelts darstellen, allenfalls marginal. Von einem Widerruf der Entgeltgenehmigung konnte vor diesem Hintergrund abgesehen werden.

Im Genehmigungsverfahren hatte die DP AG zudem angekündigt, künftig das Produkt „E-Postbrief mit klassischer Zustellung“ mit dem neuen Dienstleistungsangebot „Digitale Kopie“ (siehe sogleich) zu verknüpfen; je nach Zugangsvariante verpflichtend oder optional für den Versender. Die „Digitale Kopie“ sollte im Jahr 2019 beworben und sodann eingeführt werden. Mit der digitalen Kopie soll dem Empfänger der Empfang einer physischen Briefsendung durch Vorabübermittlung eines digitalen Zwillings angekündigt werden. Hierzu muss der Versender der DP AG eine Kopie des Sendungsinhalts als PDF-Datei zur Verfügung stellen, was bei Übermittlung der E-Postbrief-Datei zur Erstellung der physischen Sendung unproblematisch sein dürfte. Die Wettbewerber der DP AG bzw. der DP EPS sahen im Angebot der „Digitalen Kopie“ und in der Kopplung zum E-Postbrief Potential für missbräuchliche Wettbewerbsbeeinträchtigungen. Zwar gingen mit der Leistung „Digitale Kopie“ noch aufklärungsbedürftige Fragen einher. Die „Digitale Kopie“ war jedoch nicht Gegenstand des Entgeltgenehmigungsverfahrens für den physischen E-Postbrief.

Anders als der im Vorjahr diskutierte Infrastrukturrabatt (siehe sogleich) stellt die „Digitale Kopie“ keine Kostenposition des E-Postbriefs dar. Somit war sie für die Entgeltgenehmigung nicht kosten- und entgeltrelevant. Die Entgelte konnten daher genehmigt werden. Etwaigen missbräuchlichen Wirkungen der Leistung „Digitale Kopie“ könnte im Falle einer Postrechtswidrigkeit im Wege der postrechtlichen Missbrauchsaufsicht begegnet werden.

Wie in den Jahren zuvor haben der Bundesverband Briefdienste e.V. (bbd) und ein Wettbewerber Klage gegen die Entscheidung beim Verwaltungsgericht Köln eingereicht.

## 2.4 Infrastrukturrabatt

Die DP AG führte zum 01.01.2018 einen neuen Rabatt ein, den sog. Infrastrukturrabatt. Der Infrastrukturrabatt wird nur für Teilleistungssendungen gewährt und ermöglichte den Teilleistungskunden ab dem Jahr 2018, die

ebenfalls zum 01.01.2018 wirksam werdende Erhöhung der Teilleistungsentgelte abzufangen. Die Teilleistungskunden müssen allerdings (zusätzliche) Eigenleistungen erbringen, um den Infrastrukturrabatt zu erhalten.

Um in den Genuss des Infrastrukturrabattes zu kommen, muss derjenige, der die Sendung frankiert, einen gesonderten Vertrag mit DP AG abschließen, das Freimachungs-Layout anpassen (um die Briefsendungen trackingfähig zu machen und mit weiteren Informationen versehen zu können) und die Einlieferung der Sendungen im elektronischen Auftragsmanagement der DP AG anmelden. Frankierer kann sowohl der Versender als auch ein Konsolidierer (also ein Wettbewerber der DP AG) sein. Auch Tochterunternehmen der DP AG bieten einen solchen Frankierservice an.

Der Infrastrukturrabatt soll kurz- bis mittelfristig u. a. zu einer höheren Automatisierung der Entgeltsicherung bei Teilleistungseinlieferungen führen. Die Entgeltsicherung soll damit effizienter und effektiver werden. Langfristig sollen die mit dem Infrastrukturrabatt vergüteten Kennzeichnungen und Voranmeldungen der Briefe eine verbesserte Produktionsplanung und -steuerung ermöglichen und damit Kosteneinsparungen in den wesentlichen Produktionsbereichen (Sortierung, Transport und Zustellung) erzielen.

Die Bundesnetzagentur begrüßt die mit dem Infrastrukturrabatt einhergehende Digitalisierung der Wertschöpfungsprozesse in der Brieflogistik. Diese Anpassungen bei der Briefeinlieferung sind Voraussetzung dafür, neue Dienstleistungen entwickeln und zeitgemäße Abrechnungsprozesse einführen zu können. Die durch das neue Frankier-Layout ermöglichte Sendungsverfolgung beim Brief ist aus Kundensicht auch deshalb gewünscht, weil (national) immer mehr kleine und leichte Waren über Sendungsformate des Briefs verschickt werden und die Kunden wie im Paketbereich eine Information über die erfolgreiche Zustellung erwarten. Insofern wurde die Einführung des Infrastrukturrabatts auch von den Marktteilnehmern grundsätzlich begrüßt.

Allerdings wurde der zeitliche Einführungspfad des Infrastrukturrabatts sowohl von Wettbewerbern als auch von Versendern kritisiert. Dies unter anderem, weil die DP AG über das Vorhaben, das einer aufwändigen technischen Umsetzung auf Seiten der Kunden bedurfte, nicht rechtzeitig informiert hatte. Aufgrund der Vorwürfe aus dem Markt hatte die Bundesnetzagentur eine Marktbefragung durchgeführt und sowohl die DP AG, Hersteller von Frankiermaschinen, relevante Software-Produzenten, Konsolidierer, Großversender und Postdienstleister angeschrieben. Außerdem hatten sich im Laufe der Sachverhaltsaufklärung die Verbände bbd und DVPT geäußert. Im Ergebnis zeigte sich, dass viele Kunden und Postdienstleister die technischen Voraussetzungen nicht zum 01.01.2018 erfüllen konnten. Die Prozesse benötigten mehr Zeit, da z. B. Maschinen nachgerüstet oder ausgetauscht, Software angepasst und Mitarbeiter auf neue Abläufe geschult werden mussten.

Im Dezember 2017 entschied sich die DP AG, bis zum 30.04.2018 eine Übergangsphase zu gewähren, in der vereinfachte Anforderungen für den Erhalt des Infrastrukturrabatts galten. Damit konnten Bedenken der Bundesnetzagentur gegen die Einführung des Infrastrukturrabatts ausgeräumt werden.

## 2.5 Digitale Kopie

Die DP AG hat zum 01.01.2019 das Produkt „Digitale Kopie“ eingeführt. Mit der „Digitalen Kopie“ soll dem Empfänger eine physische Briefsendung durch Vorabübermittlung eines digitalen Zwillings angekündigt werden. Die „Digitale Kopie“ setzt stets eine hybride Kommunikation voraus. Der Versender physischer Briefpost (typischerweise ein Geschäftskunde) stellt DP AG parallel zum physischen Brief den elektronischen Sendungsinhalt in einem vorgegebenen Datenformat (beispielsweise PDF) zur Verfügung.

Falls der Empfänger der Briefsendung (typischerweise ein Privatkunde) zugleich E-Post-Kunde ist, erfolgt zusätzlich zur Zustellung der physischen Sendung die Zusendung des digitalen Abbilds vorab an die E-Post-Adresse. Zusätzlich zur klassischen Briefbeförderung soll Empfängern in Zeiten der Digitalisierung mit diesem Angebot die Möglichkeit der – auch ortsunabhängigen - Vorabinformation über Sendungsinhalte gegeben werden.

DP AG bietet als Anreiz für eine beschleunigte Markteinführung Großkunden, die bestimmte Mindestmengen pro Quartal einliefern und über die Datenhoheit bezüglich des Inhalts verfügen, eine Vergütung in Höhe von 3 Cent pro eingelieferter Digitaler Kopie an. Hiermit sollen notwendige, mit der Einführung und der Nutzung der Digitalen Kopie beim Versender entstehende Implementierungskosten abgedeckt werden.

Der bbd hat sich mit einer Beschwerde an die Beschlusskammer gewandt und sieht in der Vergütung eine missbräuchliche Rabattgewährung auf die Briefbeförderungsleistung. Außerdem befürchtet der Verein eine Verletzung des Postgeheimnisses und datenschutzrechtliche Probleme.

Die Bundesnetzagentur betrachtet die Digitale Kopie wegen der engen Verbindung zu Briefdienstleistungen aktuell unter dem Aspekt der Vereinbarkeit mit dem Postgesetz.

Vieles spricht allerdings dafür, dass die Digitale Kopie als rein elektronische Mitteilung im Gegensatz zum physischen Brief nicht dem Postgeheimnis nach § 39 PostG unterfällt, da sie keine Postdienstleistung darstellt. Zu datenschutzrechtlichen Fragen befindet sich die Bundesnetzagentur im Dialog mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.

## 2.6 Änderung der AGB für den Zugang zu Teilleistungen

Die DP AG hat im Frühjahr 2018 die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen für den Zugang zu den Teilleistungen Brief neugestaltet. Betroffen hiervon sind die Verträge, Zusatzvereinbarungen und Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Teilleistungszugangs Brief BZA (Briefzentrum Abgang) und BZE (Briefzentrum Eingang) für Kunden und gewerbsmäßige Konsolidierer, die vornehmlich redaktionell angepasst wurden. Die bestehenden Teilleistungsverträge wurden in drei Wellen zum 31.03.2018, zum 30.04.2018 und zum 31.05.2018 ordentlich gekündigt. Gleichzeitig wurde den Vertragspartnern der Abschluss neuer Verträge angeboten. Der Abschluss von Teilleistungsverträgen verpflichtet den Vertragspartner nicht zur Einlieferung von Briefen. Deshalb bleiben förmlich auch Verträge gültig, die nicht gelebt werden. Da die DP AG die Änderung der AGB nicht im Wege einer Änderungskündigung (mit Widerspruchsrecht des Vertragspartners) durchführte, wurden ungenutzte Verträge mangels Reaktion des Vertragspartners unwirksam. Die Maßnahme diente daher auch einer Bereinigung des - auch bei der Bundesnetzagentur gemeldeten - Vertragsbestands.

Es gab zunächst einige Bedenken von Wettbewerbern und Konsolidierern hinsichtlich der Beweggründe und Auswirkungen der Anpassungen. Diese wurden jedoch nicht aufrechterhalten bzw. durch DP AG aufgeklärt. Nachhaltige Beschwerden aufgrund der Umstellungen sind nicht zu verzeichnen. Im Ergebnis sah die Kammer nach erfolgter Überprüfung der AGB-Änderungen keine Veranlassung, gegen die vorgenommenen Vertragsanpassungen einzuschreiten.

## 2.7 Entgelte für den Zugang zu Postfachanlagen

Die Bundesnetzagentur hat mit Beschluss BK5-18/014 vom 01.10.2018 die für den Zeitraum vom 01.01.2019 bis zum 31.12.2021 geltenden Entgelte für den Wettbewerberzugang zu den Postfachanlagen der DP AG genehmigt.

Die DP AG ist verpflichtet, alternativen Zustellunternehmen die Zustellung von Sendungen, die an Postfächer adressiert sind, zu ermöglichen. Hierdurch werden Wettbewerber der DP AG in die Lage versetzt, sämtliche Sendungen ihrer Kunden zuzustellen. Ansonsten wären postfachadressierte Sendungen von den Wettbewerbern auszusortieren und entweder als vollfrankierte Sendungen bei der DP AG einzuliefern oder an die Kunden der Wettbewerber zurückzugeben. Der Zugang wird gewährt, indem Kräfte der DP AG die Sendungen der Wettbewerber, die bei der angeschriebenen Postfachanlage abgegeben werden, in die richtigen Postfächer einsortieren. Der Postfachzugang stellt damit ein Element zur Wettbewerbsförderung auf dem Postmarkt dar.

Für die erforderlichen Tätigkeiten steht der DP AG ein Entgelt zu, das von der Bundesnetzagentur vorab genehmigt werden muss. Das zu entrichtende Entgelt teilt sich auf in ein Annahmeentgelt, das pro Einlieferungsvorgang für die bei der Annahme erforderlichen Tätigkeiten zu zahlen ist, sowie ein sendungsbezogenes Sortierentgelt für das Einlegen der einzelnen Sendung in das Postfach.

Das Sortierentgelt wurde auf 3,7 Cent pro Sendung konstant gehalten. Das Annahmeentgelt wurde von 1,00 € auf nunmehr 0,99 € leicht abgesenkt. Damit liegt das genehmigte Entgelt deutlich unter dem Entgeltantrag der DP AG, die für die Sendungsannahme ein Entgelt in Höhe von 3,51 € beantragt hatte.

## 2.8 Internationaler Warenversand

Die Bundesnetzagentur hat für Privatkunden bei der DP AG auf ein neues, preisgünstiges Päckchen-Produkt für den internationalen Warenversand hingewirkt.

Mit dem PÄCKCHEN XS INTERNATIONAL, das zum 15.04.2019 eingeführt wurde, ergänzt die DP AG das Produktportfolio für Privatkunden um eine günstige Warenversandmöglichkeit. Mit dem neuen Produkt können Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Waren wieder preisgünstig international versenden. Der Versand kleinformatiger Waren bis 2 kg kostet innerhalb der EU 4,89 € und weltweit 8,89 €. Sendungen ab einem Gewicht von 500g werden damit bei einem Versand innerhalb der EU sogar günstiger als der bisherige internationale Brief- und Warenversand.

Zum Jahresbeginn 2019 hatte die DP AG Vorgaben des Weltpostvereins umgesetzt, wonach eine Trennung von internationalen Briefsendungen nach Waren- und Dokumenteninhalten erforderlich ist. Bereits zu Beginn 2018 hatte sie das Produkt „Warenbrief International“ für Privatkunden eingestellt. Das hatte viele

Kunden dazu bewogen, Briefprodukte wie den Groß- und Maxibrief International für den Versand kleinerer Waren in das Ausland zu nutzen. Der Versand von Waren in Briefsendungen war jedoch seit dem 01.01.2019 nicht mehr zulässig. Für private Versender stiegen deshalb die Entgelte für die günstigste grenzüberschreitende Warenversandmöglichkeit von bislang 3,70 € (Warenversand per Großbrief bis 500 g) auf 9 € (Päckchenversand in die EU) bzw. 16 € für den weltweiten Päckchenversand. Diese Entgelterhöhungen für Privatkunden hatten zu einem signifikanten Beschwerdeaufkommen geführt.

Die Bundesnetzagentur hatte den Sachverhalt daraufhin aufgegriffen. Denn anders als bei Privatkunden bietet die DP AG für Geschäftskunden ein internationales Warenpostprodukt für einen Preis zwischen 3,20 € und 17,00 € an. Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Produkts sind: Das Führen eines Gewerbebetriebs, Online-Registrierung, Freimachung per Internetmarke sowie eine Mindesteinlieferung von fünf Sendungen pro Quartal. Aufgrund der geringen Mindesteinlieferungsmenge für Geschäftskunden, die dem Bedarf von Privatkunden ähnelt, hatte die Bundesnetzagentur erwogen, ein Missbrauchsverfahren wegen der Ungleichbehandlung vergleichbarer Kundengruppen einzuleiten. Das Verfahren hätte darauf abgezielt, für Privatkunden ein vergleichbares Produkt wie für Geschäftskunden zu erreichen; das hätte im Zweifel auch das Erreichen einer quartalsweisen Mindesteinlieferungsmenge vorausgesetzt. Die DP AG hat im Hinblick auf die regulatorischen Bedenken das neue Produkt PÄCKCHEN XS INTERNATIONAL entwickelt, für das keine Mindestmenge gilt. Für das Päckchen XS INTERNATIONAL ist aber – wie bei dem Geschäftskundenprodukt Warenpost International – die Onlinefrankierung erforderlich.

## 2.9 Vereinheitlichung Bücher- und Warensendungen

Die DP AG hatte im April 2019 angekündigt, zum 01.07.2019 das Bücher- und Warensendungsangebot durch eine Zusammenlegung der Dienstleistungen zu vereinfachen. Statt bislang sechs sollten ab dem 01.07.2019 nur noch zwei Produkte angeboten werden, die sich durch das zulässige Sendungsgewicht (bis 500 Gramm / bis 1.000 Gramm) unterscheiden. Durch die Produktzusammenfassung sollte das historisch bislang günstigere Bücherversand-Produkt auf das Preisniveau der Warensendung angehoben werden.

Die Bundesnetzagentur hatte die mit der Ankündigung verbundene erhebliche Preiserhöhungen und Formatveränderungen insbesondere bei den Büchersendungen zum Anlass genommen, die Preismaßnahme auf Einhaltung der Maßstäbe des Postgesetzes zu prüfen, die DP AG um Stellungnahme gebeten und Kostenunterlagen angefordert.

Noch während der laufenden Überprüfung beschloss die DP AG, die Maßnahme auf den Jahreswechsel zu verschieben, vgl. <https://www.dpdhl.com/de/presse/pressemitteilungen/2019/deutsche-post-raeumt-kunden-uebergangsfrist-bei-buecher-und-warensendungen-bis-jahresende-ein.html>.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist die Verschiebung begrüßenswert. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass sich der betroffene (gewerbliche) Bücherversand auf die kurzfristige Entgelterhöhung nicht einstellen und Veränderungen in seinen Budgetplanungen nicht berücksichtigen konnte. Die Verschiebung gibt Verlagen, Buchhandlungen und Antiquariaten die Möglichkeit, neue Geschäftsmodelle in sich ändernden Märkten zu beleuchten und sich hierauf einzustellen, indem z. B. Versandkosten erhoben/ angehoben oder andere Versandmodelle gewählt werden. Auch ein Ausweichen auf alternative Lieferdienste könnte sich anbieten und wäre im Sinne einer Wettbewerbsförderung zu begrüßen.

Der längere zeitliche Vorlauf versetzt die Bundesnetzagentur zudem in die Lage, die Preismaßnahme vor ihrer Einführung vertieft prüfen zu können, insbesondere auch der Frage nachzugehen, welche von der DP AG in ihre Kostenkalkulation bislang nicht eingepreisten Kostensteigerungen – vorgetragen sind vor allem Lohn- und Transportkostensteigerungen – es im Bereich der Bücher- und Warensendungen gegeben hat.

Unter dem Blickwinkel des Postgesetzes ist zu der geplanten Preisanhebung auf folgendes hinzuweisen:

Die Entgelte für Bücher- und Warensendungen unterliegen nicht der vorherigen Entgeltgenehmigungspflicht durch die Bundesnetzagentur. Die DP AG musste die beabsichtigte Entgelterhöhung der Bundesnetzagentur daher nicht zur Genehmigung vorlegen. Gleichwohl muss sie die Entgeltmaßstäbe des Postgesetzes einhalten. Das Postgesetz verlangt jedoch, dass sich die Entgelte – auch der nicht genehmigungspflichtigen Postdienstleistungen – an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu orientieren haben. Sie dürfen keine Aufschläge enthalten, die der Anbieter nur auf Grund seiner marktbeherrschenden Stellung durchsetzen kann, aber auch keine Abschläge, die die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Postdienstleister beeinträchtigen. Zum Dritten dürfen die Entgelte für gleichartige Postdienstleistungen einzelnen Nachfragern keine Vorteile gegenüber anderen Nachfragern einräumen.

Die Zusammenfassung der Produkte Bücher- und Warensendung ist unter Kostengesichtspunkten dem Grunde nach zunächst nicht zu beanstanden. Bei einer Kostenprüfung, wie sie das Postgesetz vorsieht, dürften sich für die DP AG allein aufgrund des Sendungsinhalts kaum Unterschiede bei den Beförderungskosten ergeben. Die Unterscheidung zwischen Bücher- und Warensendungen ist historisch bedingt; die bisherige Entgeltprivilegierung des „Kulturgutes Buch“ war zu Zeiten der Deutschen Bundespost politisch motiviert. Bei Schaffung des Postgesetzes wurden entsprechende Sonderregelungen für bestimmte Produkte in Abhängigkeit vom Sendungsinhalt nicht fortgeschrieben. Soweit der Versand von Büchern gleiche Kosten wie der Versand anderer Waren verursacht, gibt die strenge Kostenorientierung des Postgesetzes der Bundesnetzagentur nach heutiger Rechtslage keine Möglichkeit, die Beibehaltung der Preisprivilegierung für Bücher anzuordnen. Der historische Förderungsgedanke konnte bislang lediglich als Rechtfertigung für eine unterschiedliche Bepreisung von Bücher- und Warensendungen bei gleichen Kosten herangezogen werden. Wenn die DP AG auf diese Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung verzichtet, kann das auf Grundlage des Postgesetzes nicht beanstandet werden.

Die Veränderung der Maße (insbesondere der künftig zulässigen "Höhe" der Sendungen von nur noch 5 cm) begründete die DP AG damit, dass neben dem geringeren Volumen, das für automatisierte Sortierprozesse wichtig sei, auch die „Briefkastenfähigkeit“ sichergestellt werden solle. Schmalere Sendungen passen in die Transportbehälter der Zusteller sowie die Briefkästen der Empfänger, 15 cm hohe Sendungen, die bislang nach den AGB zulässig waren, jedoch nicht. Sendungen über 5 cm Höhe verursachen damit höhere Kosten als Sendungen bis 5 cm. Bücher- und Warensendungen sind auch deshalb günstiger als Paketprodukte, weil bei ihnen – wie bei Briefen – die Zustellung nicht nachweispflichtig ist. Der Zusteller kann die Zustellung durch bloßen Einwurf der Sendung in den Briefkasten bewirken und muss nicht klingeln, in Hochhäusern das richtige Stockwerk aufsuchen und bei Nichtanwesenheit des Empfängers kostenintensivere Zustellalternativen (Zustellung beim Nachbarn, Hinterlegung, Verbringung der Sendung zur Abholung in eine Filiale jeweils verbunden mit dem Ausfüllen einer Benachrichtigungskarte) wählen.



## 2.10 Beschränkung Dialogpost auf Sendungen mit werblichem Inhalt

Mit Urteil vom 26.03.2019, Az. 25 K 3396/12 hat das Verwaltungsgericht Köln den sog. Infopost-Beschluss der Kammer bestätigt. Die Bundesnetzagentur hatte der DP AG darin eine Ungleichbehandlung von Versendern inhaltsgleicher und vom Betrag her unterschiedlicher Rechnungen untersagt (Beschluss vom 30.04.2012, Az. BK5a-11/024). Das Urteil ist rechtskräftig.

Die Ausführungen des Urteils bestätigen die Ansicht der Kammer, dass Grund für den Zugang zum günstigen Dialogpost-Produkt nicht die Inhaltsgleichheit, sondern nur der Sendungsanlass sein kann.

Ein vergünstigter Versand ist daher nur für solche Kundengruppen erlaubt, bei denen die DP AG einem verstärkten Substitutionsdruck ausgesetzt ist. Das sind nur die Versender von Briefen mit werblichem Inhalt.

Allein das Merkmal der Inhaltsgleichheit für eine Begünstigung von Sendungen gegenüber anderen Versendern von Transaktionspost („normaler Geschäftspost“) anzuerkennen, führt – wie beim reinen Rechnungsversand – zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung der Versender nicht inhaltsgleicher Geschäftspost. Aus Nachfragersicht unterscheidet sich inhaltsgleiche von inhaltsverschiedener Transaktionspost nicht. Auch die Wertschöpfungskosten sind identisch. Eine sachliche Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung ist nicht erkennbar. Die Versender unterliegen zudem einem identischen Substitutionsdruck durch elektronische Medien. Auch insofern gilt das gleiche wie für die Ungleichbehandlung von Rechnungsversendern.

Die Beschlusskammer hat die DP AG nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils daher aufgefordert, die festgestellte Ungleichbehandlung von Versendern inhaltsgleicher und nicht inhaltsgleicher Transaktionspost bis zum Jahreswechsel 2019/2020 abzustellen. Die DP AG hat zugesichert, ihre AGB in Form der Produktbroschüre „Dialogpost National“ im Sinne der Forderung der Bundesnetzagentur anzupassen. Die Verlagerung eines erheblichen Sendungsvolumens in den Teilleistungsbereich dürfte einen positiven Impuls für den Wettbewerb im Briefmarkt setzen.

Folgende Sendungsarten und -anlässe dürften von der Maßnahme betroffen sein:

- Markt- und Meinungsforschung
- allgemeine Kundeninformationen, z. B.:
  - AGB-Änderungen
  - Reiseunterlagen (u. a. Voucher)
  - Bestellbestätigungen
  - Informationen über Preisanpassungen
- Rückrufaktionen
- konkrete Nutzungshinweise von z. B. Kreditkarten, Versicherungen zu einem bestehenden Vertrag
- Vertragslaufzeiten, -änderungen, -kündigungen
- öffentliche Bekanntmachungen oder Mitteilungen; z. B. auch Wahlbenachrichtigungen
- Abfragen und Anforderungen
- Jahres- und Geschäftsberichte
- reine Preislisten
- Bescheide (keine Gebührenbescheide)
- Einladungen zu Jahreshauptversammlungen, Aktionärsversammlungen, Mitgliederversammlungen
- Mitgliederausweise
- Mitarbeiterzeitungen
- Einladungen an Mitarbeiter
- Informationen über Umfirmierungen, Geschäftsübernahme, Firmenumzug, Änderung von Ansprechpartnern/ Zuständigkeiten/ Geschäftszeiten oder Ähnliches



### 2.11 Entgeltgenehmigungen für die förmliche Zustellung

Die Entgeltgenehmigungspflicht für Postzustellungsaufträge (PZA) stellt eine Besonderheit dar, weil hier nicht nur der Marktbeherrscher, sondern alle Anbieter dieser Dienstleistung einer Entgeltgenehmigung durch die Bundesnetzagentur bedürfen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Wettbewerber und die DP AG zur Beurkundung der Zustellung mit Hoheitsbefugnissen beliehen werden.

Bei der förmlichen Zustellung zeigte sich in den Jahren 2018 / 2019 wenig Veränderung im Markt. Im Jahr 2018 gab es sieben Anträge auf Genehmigung von Entgelten für die förmliche Zustellung. Im Jahr 2019 lag die Anzahl der Anträge zum Redaktionsschluss für den Tätigkeitsbericht (Stand: November 2019) ebenfalls bei sieben Anträgen. Damit liegt das Aufkommen deutlich niedriger als in den Vorjahren (Anträge in 2016: 17; in 2017: 29).

Der Rückgang ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass – im Gegensatz zu den Vorjahren – deutlich weniger Folgeanträge gestellt wurden. Hinzu kommt, dass sich mehrere neu in den Markt eingetretene Lizenznehmer von der Verpflichtung zur förmlichen Zustellung nach § 33 Abs. 2 PostG haben befreien lassen. Für diese Dienstleister entfällt damit die Pflicht zur Entgeltgenehmigung nach § 34 PostG.

Es wurden im Berichtszeitraum 2018 / 2019 sowohl Staffellentgelte als auch Einzelentgelte beantragt, die überwiegend regional, aber auch für die bundesweite Zustellung erhoben werden. Das höchste genehmigte Entgelt betrug 4,50 €. Das geringste Entgelt wurde mit 1,95 € genehmigt.

# G Internationale Zusammenarbeit

## 1. Europäische Aktivitäten, ERGP

### 1.1 ERGP

Die Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste (ERGP) wurde im Jahr 2010 gegründet. Ihre Aufgabe ist insbesondere die Beratung und Unterstützung der Europäischen Kommission bei der Förderung des Binnenmarktes für Postdienste. Dabei richtet die Gruppe ihr Augenmerk insbesondere auf die konsequente Anwendung des Regelungsrahmens für Postdienste in allen Mitgliedstaaten. Zu diesem Zweck dient sie als Forum für den Austausch der Regulierungsbehörden untereinander und für die Abstimmung einheitlicher Positionen in gemeinsamen Berichten und Positionspapieren. Die ERGP setzt sich aus den Regulierungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten, des europäischen Wirtschaftsraums sowie der EU-Beitrittskandidaten zusammen, während die Europäische Kommission die Rolle einer Beobachterin einnimmt und das ERGP-Sekretariat zur Verfügung stellt.

Im Jahr 2018 hatte die belgische Regulierungsbehörde BIPT den Vorsitz in der ERGP, der im Jahr 2019 dann von der portugiesischen Regulierungsbehörde ANACOM übernommen wurde. Die ERGP-Plenarsitzungen, welche der Verabschiedung der in den verschiedenen Arbeitsgruppen erarbeiteten Berichte und Positionspapiere durch die Leitungsebene der nationalen Regulierungsbehörden dienen, fanden 2018 in Oslo/Norwegen und in Belgrad/Serbien sowie 2019 in Ponta Delgada/Portugal und Den Haag/Niederlande statt. Am Vortag der Plenarsitzungen in Belgrad und Den Haag fand jeweils ein öffentlicher Workshop zu den Themen „The Postal Framework – Views from within and outside the EU“ bzw. „Regulating Postal Markets with Data“ statt. Den Plenarsitzungen in Oslo und Ponta Delgada gingen interne Workshops voraus.

Die inhaltliche Arbeit der ERGP war in den Berichtsjahren in insgesamt fünf Arbeitsgruppen zu den folgenden Themen unterteilt:

- Regulatory Framework
- Regulatory Accounting
- Market Indicators
- Cross-Border Parcel Delivery
- Access Regulation

Die Bundesnetzagentur war in allen Arbeitsgruppen auf der Arbeitsebene vertreten. In der Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung hatte sie im gesamten Berichtszeitraum zusammen mit der griechischen Regulierungsbehörde EETT den Vorsitz. Im Jahr 2019 hat die Bundesnetzagentur zusätzlich die Taskforce zur Erarbeitung einer neuen Medium Term Strategy 2020-2022 zusammen mit der griechischen Regulierungsbehörde EETT geleitet.

Aus den Arbeitsgruppen sind in den Jahren 2018 und 2019 diverse Berichte und gemeinsame Positionspapiere hervorgegangen, die nach ihrer Verabschiedung durch die Vertreter der nationalen Regulierungsbehörden auf Leitungsebene veröffentlicht wurden. In beiden Jahren wurden die jährlichen Berichte zu Servicequalität,

Beschwerdebearbeitung und Verbraucherschutz sowie zu den Hauptindikatoren für die Marktbeobachtung fortgeschrieben. Weitere Berichte befassten sich 2018 mit der Anwendung des Transparenz-, Nichtdiskriminierungs- und Verhältnismäßigkeitsprinzips in der Zugangsregulierung (ERGP(18)27 „ERGP Report on the application in access regulation of the principles of transparency, non-discrimination and proportionality as incorporated in the Postal Services Directive“). Des Weiteren wurde 2018 der Bericht zur „Allocation of delivery costs“ (ERGP(18)42) veröffentlicht.

Im Jahr 2018 sah das Arbeitsprogramm der ERGP u. a. einen Bericht zur Berechnung der Nettokosten der Universaldienstverpflichtung vor. Darüber hinaus war für die Arbeit der ERGP in den Jahren 2018 und 2019 insbesondere auch die Umsetzung der EU-Paketverordnung 2018/644/EU von Bedeutung. Die Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung hat hierbei technische Unterstützung für die Europäische Kommission geleistet, insbesondere für die von der Europäischen Kommission zu erlassende Durchführungsverordnung zu Artikel 4 und die zu erstellenden Leitlinien für Artikel 6 der Verordnung.

Ein besonders wichtiger Bericht war der „ERGP Report on Developments in the postal sector and implications for regulation“ (ERGP(18)49), auf dem die „ERGP Opinion on the review of the regulatory framework for postal services“ (ERGP(19)12) aufbaut. Die ERGP hat in der Stellungnahme Vorschläge für aus ihrer Sicht notwendige Änderungen der Postdienste-Richtlinie 2002/8/EG aufgrund der geänderten Marktgegebenheiten gemacht. Beide Dokumente wurden 2019 veröffentlicht. Des Weiteren hat die ERGP im Jahr 2019 den „Report on the development of postal networks and access practices regarding infrastructure related to the parcel market“ (ERGP(19)10) veröffentlicht, der sich mit den Änderungen des Zugangs zum postalischen Netz vor dem Hintergrund geänderter Brief- und Paketmengen befasst.

Im Jahr 2019 stand neben der Erarbeitung der „ERGP Opinion on the review of the regulatory framework for postal services“ sowie der zukünftigen Medium Term Strategy 2020-2022 die fortgesetzte Unterstützung der technischen Implementierung der Paketverordnung an. Der Entwurf der Medium Term Strategy 2020-2022 (ERGP(19)7) wurde nach dem ersten Plenum 2019 zur Konsultation gestellt, die drei Säulen wurden entsprechend der geänderten Bedeutung angepasst und die Reihenfolge verschoben:

- Pillar 1: Revising the postal sector
- Pillar 2: Promoting a competitive EU postal single market
- Pillar 3: Empowering end-users and ensuring a user-oriented universal service

Die ERGP hat in beiden Jahren ein sog. „Stakeholder Forum“ in Brüssel durchgeführt, bei denen besonders relevanten Themen sowie der Entwurf des künftigen Arbeitsprogramms mit den interessierten Kreisen und europäischen Verbänden diskutiert werden.

Auch wenn die Berichte und Positionspapiere der ERGP keine unmittelbare rechtliche Wirkung bzw. Verbindlichkeit entfalten, so kommt ihnen durchaus Bedeutung in Bezug auf eine konsequente Anwendung des Regelungsrahmens für Postdienste in den Mitgliedstaaten zu („soft law“). Weiterführende Informationen zu den Berichten und Konsultationsverfahren der ERGP sind abrufbar unter:  
[http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp/index_en.htm).

## 1.2 Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung

Die Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung hat im Berichtszeitraum technische Unterstützung für die Europäische Kommission zur Umsetzung der Paketverordnung, die am 22. Mai 2018 in Kraft getreten ist, geleistet. Ziel der Paketverordnung ist es, zur weiteren Entwicklung des grenzüberschreitenden Online-Handels beizutragen. Verbraucher und kleine Unternehmen sollen eine bessere Übersicht über die Preise für Paketsendungen erhalten. Außerdem wird die Marktbeobachtung der Regulierungsbehörden erweitert.

Im Einzelnen sieht die Paketverordnung vor, dass Paketzustellanbieter – abhängig von der Unternehmensgröße – zur Stärkung der regulatorischen Aufsicht den nationalen Regulierungsbehörden einmalig mit einer Registrierung sowie dann jährlich im Rahmen der Marktbeobachtung, bestimmte Informationen übermitteln müssen (Artikel 4). Zur Erhöhung der Transparenz haben Anbieter von grenzüberschreitenden Paketzustelldiensten außerdem jährlich ihre Tarife, die für die Zustellung von Einzelpostsendungen gelten, für bestimmte Kategorien von Postsendungen an die Bundesnetzagentur zu übermitteln. Diese Tarife werden im Anschluss an die Europäische Kommission übermittelt und von dieser veröffentlicht (Artikel 5). Darüber hinaus werden die Tarife der Universaldienstanbieter daraufhin bewertet, ob sie unangemessen hoch sind (Artikel 6).

Die Arbeitsgruppe hat bereits 2017 auf Grundlage der jeweiligen Verordnungsentwürfe mit den Arbeiten für die technische Unterstützung der Kommission begonnen, die 2018 auf Basis des endgültigen Verordnungstextes weitergeführt wurden.

Zur Umsetzung der Informationspflichten der Paketzustellanbieter wurden Erhebungsbögen erarbeitet. Diese wurden von der Europäischen Kommission mit einer Durchführungsverordnung für alle Mitgliedstaaten der EU verbindlich vorgeschrieben. Dies dient der Vergleichbarkeit der von den nationalen Regulierungsbehörden erhobenen Daten. Außerdem hat die Arbeitsgruppe Grundsätze für die Prüfung und Bewertung von grenzüberschreitenden Tarifen durch die nationalen Regulierungsbehörden verfasst, die als Grundlage für die Leitlinien der Europäischen Kommission gedient haben.

Ab Ende 2018 war die Arbeitsgruppe das Forum für die Diskussion und Klärung von Detailfragen, die sich für die nationalen Regulierungsbehörden bei der Vorbereitung und Umsetzung der einzelnen Aufgaben ergeben haben.

Die Anwendung der einzelnen Artikel durch die nationalen Regulierungsbehörden wird Gegenstand zweier Berichte der ERGP zu Artikel 4 bzw. Artikel 5 und 6 sein. Die Berichte werden einen Überblick über die Erfahrungen der nationalen Regulierungsbehörden mit der Datenerhebung bzw. der Bewertung der Tarife geben. Dabei werden auch der Verwaltungsaufwand der Behörden und soweit bekannt Probleme der Paketdienstleister bei der Bereitstellung der Daten aufgenommen. Der Fokus liegt auf möglicherweise aufgetretenen Problemen und deren Lösungsmöglichkeiten.

Die Berichte werden aber nicht nur einen Überblick geben, sondern auch die Erfahrungen und Probleme analysieren, um ggf. Empfehlungen für mögliche technische Änderungen der Durchführungsverordnung, der Leitlinien oder ggf. auch der Paketverordnung geben zu können (die zu einer besseren Umsetzung führen). Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen, die Anfang 2020 vorliegen werden, sollen auch als Beitrag für die Evaluierung der Europäischen Kommission gemäß Artikel 11 lit. c der Paketverordnung dienen.

In dieser Arbeitsgruppe hatte die Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum zusammen mit der griechischen Regulierungsbehörde (EETT) den Vorsitz. Auch ist sie als Verfasser maßgeblich an der Interpretation der Verordnung und der Erstellung der o. g. Dokumente beteiligt.

### 1.3 Arbeitsgruppe zum regulatorischen Rechtsrahmen

Die ERGP-Arbeitsgruppe zum regulatorischen Rechtsrahmen ist zu Beginn des Jahres 2018 aus der ERGP-Arbeitsgruppe zum Universaldienst hervorgegangen. Da das ERGP-Arbeitsprogramm 2018 für diese Gruppe einen Bericht zu den Entwicklungen im Postsektor und deren Bedeutung für die Regulierung vorgesehen hatte, wurde mit der Umbenennung der nunmehr erweiterte Arbeitsfokus dieser Gruppe nachvollzogen. Im Jahr 2019 hat die Arbeitsgruppe auf Basis des vorangegangenen Berichts eine Stellungnahme der ERGP zur Überarbeitung des regulatorischen Rechtsrahmens für den Postsektor entwickelt.

In dem Bericht, der Ende 2018 verabschiedet und zur öffentlichen Konsultation gestellt wurde, analysiert die ERGP die Marktentwicklungen und Veränderungen, die im Postsektor seit Inkrafttreten der ersten EU-Postdiansterichtlinie im Jahr 1998 stattgefunden haben. Im Weiteren stellt der Bericht dar, welche Implikationen sich aus diesen Marktentwicklungen für die Regulierung und den zukünftigen Rechtsrahmen ergeben. Im Anschluss an die öffentliche Konsultation wurde der Bericht Anfang 2019 veröffentlicht.

In der ersten Jahreshälfte 2019 hat die ERGP-Arbeitsgruppe auf der Grundlage der Erkenntnisse des Berichts eine Stellungnahme zur Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens für Postdienste konzipiert. Der Entwurf wurde Ende Juni auf einem ERGP-Workshop und der daran anschließenden ERGP-Plenarsitzung zur Diskussion gestellt und nach seiner Verabschiedung auf der Internetseite der ERGP veröffentlicht.

In ihrer Stellungnahme führt die ERGP u. a. aus, dass technologische Entwicklungen und ein geändertes Konsumentenverhalten zu fundamentalen Veränderungen in den Postmärkten geführt haben. Während Postsendungen als Kommunikationsmittel infolge elektronischer Substitution zukünftig weiterhin rückläufig sein dürften, werde die Bedeutung der Postdienste für die Auslieferung von Waren infolge des stetig zunehmenden Onlinehandels deutlich steigen.

Die Stellungnahme endet mit Empfehlungen an die Europäische Kommission für eine mögliche Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens für Postdienste. Darin führt die ERGP aus, dass Regulierungskonzepte, Definitionen und Abgrenzungen zu anderen Märkten (z. B. Transport, Telekommunikation) grundlegend neu zu überdenken seien. Insbesondere die wettbewerblichen Aspekte und die Marktbeobachtung sollten in einem zukünftigen Rechtsrahmen gestärkt werden. In verbraucherschützenden Regelungen gilt es, die Empfänger/innen der Postsendungen stärker in den Fokus zu nehmen und Minimumstandards festzulegen.

In ihren Empfehlungen für einen zukünftigen Rechtsrahmen stellt die ERGP außerdem die Notwendigkeit heraus, eine Balance zwischen einer stärkeren Harmonisierung und der notwendigen Flexibilität der Mitgliedstaaten zur Berücksichtigung nationaler Besonderheiten zu finden. Insbesondere bei der Anpassung des Universaldienstes an die technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen sollte nicht nur das Mindestangebot an Postdienstleistungen festgelegt, sondern auch den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt werden, den Universaldienst an die nationalen Gegebenheiten anzupassen. Im Hinblick auf die

Kompetenzen der nationalen Regulierungsbehörden sollte in einem neuen Rechtsrahmen eine stärkere Harmonisierung angestrebt werden.

Die Bundesnetzagentur hat im Berichtszeitraum die Projekte dieser Arbeitsgruppe umfangreich unterstützt. Sie hat ihre Erfahrungen aktiv sowohl in den Bericht zu den Entwicklungen im Postsektor und deren Bedeutung für die Regulierung als auch in die ERGP-Stellungnahme zur Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens für Postdienste eingebracht. Die Arbeitsergebnisse der ERGP sollen nunmehr in Überlegungen der Europäischen Kommission einfließen, ob und inwieweit der europäische Postrechtsrahmen zu aktualisieren ist.

## 2. Europäische und internationale Normung

Europäische und internationale Normen funktionieren wie eine gemeinsame Sprache, die Handelspartner auf dem globalen Markt verwenden. Die Anwendung von Normen und Standards erleichtert den Marktzugang für Produkte und Dienstleistungen. Normen reduzieren nichttarifäre Handelshemmnisse und erleichtern den weltweiten Handel. Die Bundesnetzagentur setzt sich dafür ein, dass mit Hilfe eines harmonisierten europäischen Normenwerkes der freie Warenverkehr im Binnenmarkt gewährleistet und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der Europäischen Union gestärkt werden. Normen und Standards werden damit zu entscheidenden Instrumenten für den Erfolg von Unternehmen am Weltmarkt. Die Industrie und der Dienstleistungssektor, die ihrerseits die Bedeutung der Standardisierung erkannt haben, sind die Haupttreiber bei der Entwicklung von Normen.

Im Postbereich werden die europäischen Standardisierungsaktivitäten durch das Europäische Komitee für Normung (CEN<sup>27</sup>) wahrgenommen. Zuständig ist bei CEN der Technische Ausschuss 331 (TC 331 Postalische Dienstleistungen). CEN/TC 331 besteht aktuell aus vier Arbeitsgruppen, die spiegelbildlich beim Deutschen Institut für Normung (DIN) – und dort beim Arbeitsausschuss Postalische Dienstleistungen - eingerichtet sind: (1) Kunden, Produkte und Dienstleistungen, (2) Neue digitale postalische Dienstleistungen, (3) Physische Bearbeitungskette und dazugehörige Daten sowie (4) Ausstattung der Endempfänger. Im CEN-Ausschuss TC 331 und in dessen Arbeitsgruppen arbeiten permanent 60 Experten aus 34 europäischen Ländern. Hier kooperieren in relevanten Standardisierungsfragen Vertreter von Industrie, Postunternehmen, Online-Händler, Verbände und Verbraucherorganisationen wie auch Vertreter von Regulierungsbehörden und Ministerien, die jeweils Mitglieder der nationalen Normungsgremien sind. Für Deutschland ist dies das DIN, das Deutsche Institut für Normung. Die Bundesnetzagentur stellte im Berichtszeitraum den Obmann des zuständigen DIN-Ausschusses und den Vorsitzenden von CEN/TC 331.

Die Standardisierungsaktivitäten von CEN/TC 331 erfolgen in enger Abstimmung mit dem Standardisierungsgremium des Weltpostvereins, dem Standards Board. Die Zusammenarbeit zwischen beiden Gremien ist in einem Memorandum of Understanding geregelt. Ziele dieser Vereinbarung sind die

---

<sup>27</sup> CEN = Comité Européen de Normalisation = Europäisches Komitee für Normung

Vermeidung von Doppelarbeiten und die gemeinsame Entwicklung von aktuell besonders wichtigen technischen Standards. Seit 2018 kommt es auch vermehrt zu einer Zusammenarbeit mit ETSI<sup>28</sup> und ISO<sup>29</sup>.

Maßgebend in der europäischen postalischen Standardisierung ist der Normungsauftrag der Europäischen Kommission<sup>30</sup>, das sogenannte Mandat M/548, dessen Ziel es ist:

- eine starre Produkt- und Gewichtskategorisierung zu beseitigen,
- eine Unterscheidung der Postsendungen nach Inhalt (Dokumente versus Waren) einzuführen,
- eine durchgängige Gewichtskategorie von 0-31,5 kg einzurichten,
- die technischen Schnittstellen für die Sicherheits- und Zollabfertigungsanforderungen im Hinblick auf die elektronische Datenvoranmeldung gemäß den Vorgaben der Weltzollunion (WZO) und des Weltpostvereins (WPV) zu entwickeln und
- die Interoperabilität bei der Paketzustellung z. B. durch einheitliche Kennzeichnungen auszubauen und damit zur Förderung der Schaffung eines digitalen EU-Binnenmarktes beizutragen.

Insgesamt wurden elf einzelne Projekte von der Europäischen Kommission aus den Bereichen Qualität der Dienste, Interoperabilität, digitale Postdienste sowie physische Prozessdaten und verwandte Daten konkret benannt, die bis August 2020 gemäß den Regularien abgeschlossen sein müssen.

Die Bundesnetzagentur achtet bei der Entwicklung von Normen insbesondere darauf, dass die nationalen und europäischen rechtlichen Vorgaben eingehalten werden und dass nicht neue Marktmacht im physischen Postbereich entsteht beziehungsweise auf den elektronischen Postbereich übertragen wird. Sie sorgt für Transparenz bei der Veröffentlichung der Arbeitsprogramme und für einen diskriminierungsfreien Zugang bei der Entwicklung der Normen sowie für eine klare Kommunikation an alle Wettbewerber am Markt.

Im Bereich der Qualität der Dienste wurde u. a. die Technische Spezifikation 15472:2016 „Postalische Dienstleistungen – Methode zur Messung der Durchlaufzeit von grenzüberschreitenden Paketen innerhalb der Europäischen Union und EFTA bei Nutzung eines Nachverfolgungssystem“ zur Bewertung der Transitdauer bei der Zustellung grenzüberschreitender Postsendungen mittlerweile fertiggestellt und veröffentlicht. Diese versetzten Postdienstleister und Kunden in die Lage, Sendungen nicht nur in Echtzeit zu verfolgen (Track und Trace), sondern schafften darüber hinaus die Möglichkeit, zu jeder Zeit Einfluss auf den Transportvorgang zu nehmen.

Der Standard „EN 14012 Postalische Dienstleistungen – Dienstqualität – Grundsätze der Bearbeitung von Beschwerden“ stellt ein genormtes Instrument für die Bewertung und Bearbeitung von Beschwerden über beschädigte, zu spät zugestellte oder verloren gegangene Postsendungen dar. Er wurde im Jahr 2008 verabschiedet, als der Brief im Vordergrund der Betrachtung stand. Auf Betreiben der Europäischen Kommission und nach Intervention der Verbraucherverbände wurde dieser Standard 2019 überarbeitet und

---

<sup>28</sup> ETSI = European Telecommunications Standards Institute = Europäisches Institut für Telekommunikationsnormen

<sup>29</sup> ISO = International Organization for Standardisation = Internationale Organisation für Normung

<sup>30</sup> M/548 = DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DER KOMMISSION vom 1.8.2016 über einen Normungsauftrag an das Europäische Komitee für Normung in Bezug auf Postdienste und die Verbesserung der Dienstqualität zur Unterstützung der Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997



dabei aufgrund des wachsenden E-Commerce und dem damit einhergehenden steigenden Paketaufkommen der Fokus verstärkt auf Paketsendungen gelegt.

Im Bereich der Interoperabilität hat CEN TC 331 die für digitale Freimachungsvermerke bestehenden Normen überarbeitet, um sie an die aktuellen Anforderungen an einen sicheren Datendruck anzupassen.

Im Berichtszeitraum wurde ferner die Technische Spezifikation CEN/TS 17217 überarbeitet. Diese zielt unter Mitwirkung der Marketingindustrie darauf ab, die Anforderungen an die Bearbeitung von Rückumschlägen bzw. Briefhüllen zu harmonisieren, bei denen die Adresse auf der Rückseite angebracht ist, sodass die Vorderseite frei für Werbung ist.

Ein weiteres aktuelles Thema bei den Aufgaben von CEN TC 331 ist die Normung digitaler, fakultativ mit dem Internet verbundener Paketstationen mit freiem Zugang für den Beförderer und den Verbraucher. Die Bundesnetzagentur unterstützt die Weiterentwicklung des mechanischen Paketkastens zum digitalen Paketkasten mit diskriminierungsfreiem Zugang. Spezifiziert werden die Zugangsanforderungen an das Öffnen und Schließen des digitalen Paketkastens sowie Anforderungen zur Einlieferung und zum Versand von Waren jeglicher Art. Die Fertigstellung und Veröffentlichung dieses Standards ist für Anfang 2020 geplant.

Bei den digitalen Postdiensten unterstützt die Bundesnetzagentur bei CEN die Überarbeitung bestehender Normen im Hinblick auf deren elektronische Sicherheit. Hier geht es im Wesentlichen um die Anpassung der Norm an die Anforderungen der europäischen eIDAS-Verordnung<sup>31</sup>.

Die Europäischen Regularien sehen ab 2021 zwingend die elektronische Datenvoranmeldung (EAD) vor, die bereits jetzt bei Postsendungen in die USA vorgeschrieben ist, insbesondere bei Warensendungen. CEN TC 331 hat sich sehr stark in der Entwicklung einer Schnittstelle zwischen Post- und Zoll Daten engagiert.

Der Weltpostverein verfügt für seine Benannten Betreiber (designated operator) bereits über einen entsprechenden Standard. Alle Bemühungen von CEN TC 331, diesen Standard diskriminierungsfrei auch nicht benannten Betreibern zur Verfügung zu stellen, sind am Einfluss der Benannten Betreiber in dem Europäischen Normungsgremium gescheitert.

---

<sup>31</sup> eIDAS = VERORDNUNG (EU) Nr. 910/2014 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG



Im Bereich der physischen Prozess- und verwandten Daten hat CEN TC 331 einen Standard zur Kennzeichnung und für den Austausch von Daten zwischen Online-Händlern und Logistikbetreibern für grenzüberschreitende Pakete entwickelt. In diesem werden drei Schnittstellen zwischen dem Online-Händler und dem ersten Unternehmen festgelegt, und zwar:

- das physische Etikett, das auf der Postsendung angebracht wird und Angaben zur Identifizierung der Sendungen enthält,
- der elektronische Datenaustausch zwischen dem Absender und dem Unternehmen zum Paketversand,
- die Daten, die für die verschiedenen Teile der Lieferkette benötigt werden, insbesondere die Endzustellung beim Empfänger, um den Austausch zwischen den sendungsspezifischen Kennungen zu ermöglichen.

Dieser Standard bezieht sich im Wesentlichen auf den B2C-Verkehr. Die Logistikbranche hat CEN um Prüfung gebeten, die Logistik-Norm „EN 1573 Bar code – Multi industry label“ mit Schwerpunkt B2B zu integrieren.

Drei weitere Projekte sind 2018 und 2019 durch das Engagement der Industrie angetrieben worden. Dabei geht es um:

- Standardisierte (besonders reißfeste) Verpackungen für briefkastenfähige Sendungen. Eine solche Norm ist von Interesse, da immer mehr E-Commerce-Sendungen größtenteils als Päckchen in Briefkästen eingelegt werden können.
- Temperaturkontrollierte Lebensmittelpakete, da der Handel mit Lebensmitteln nach Aussage einschlägiger Verbände steigen wird.
- Transaktionssicherung im Onlinehandel, welche die Echtheit und Integrität der Identifikationsdaten von Onlineshops und Anbietern im Onlinehandel im Interesse von Anbietern und Verbrauchern gewährleisten soll.

### 3. Weltpostverein

Der Weltpostverein (WPV) ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die am 09.10.1874 in Bern gegründet wurde. Deutschland ist in besonderer Weise mit dem Weltpostverein verbunden, da Generalpostmeister Heinrich von Stephan den Anstoß für die Gründung des internationalen "Allgemeinen Postvereins" gab.

Zwischen zwei regulären Kongressen nimmt das Internationale Büro (IB) mit Sitz in Bern die Geschäfte des Weltpostvereins wahr. Kontrolliert wird das IB durch den Verwaltungsrat (Council of Administration, CA). Der über die Finanzen des IB bestimmende Verwaltungsrat besteht aus 40 gewählten Mitgliedsländern, zu denen auch Deutschland gehört. Er tagt zweimal jährlich. Ebenso zweimal jährlich tagt der Postbetriebsrat (Postal Operations Council, POC), der für betriebliche Angelegenheiten und Fragen der Standardisierung im internationalen Postverkehr zuständig ist. Auch in diesem Gremium ist Deutschland vertreten.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vertritt Deutschland im Weltpostverein und wird dabei in regulatorischen Fragen von der Bundesnetzagentur unterstützt. Zur Wahrnehmung der vertraglich vereinbarten Rechte und Pflichten im Rahmen des Weltpostvereins hat die Bundesregierung die Deutsche Post AG als Betreiber benannt.

Trotz der intensiven Beratungen und Erarbeitung von Lösungsvorschlägen in den letzten Jahren in wesentlichen Bereichen ist es den Mitgliedsländern im Rahmen ihrer regulären CA und POC-Sitzungen nicht gelungen, mehrheitliche bzw. konsensfähige Entscheidungsvorlagen zu entwickeln. Da die Themen Reform, Beitragszahlungen, Altersversorgung der Beschäftigten des IB sowie das Thema Endvergütungen (terminal dues) wesentlich für den Fortbestand des Weltpostvereins sind, haben die Mitgliedsländer sich zum zweiten Mal in dessen Geschichte für die Einberufung eines Außerordentlichen Kongresses in Addis Abeba in der Zeit vom 03. - 07.09.2018 entschieden. An diesem Kongress haben über 1000 Delegierte aus 134 Ländern teilgenommen.

Der Kongress war jedoch nur begrenzt erfolgreich. Allein bei der Reform der Struktur des Vereins wurde eine Lösung gefunden und verabschiedet. Einige Regionen des Vereins fühlten sich nämlich unterrepräsentiert. Daher haben die Region Amerika im POC einen Sitz mehr (8+1), Osteuropa einen (6+1), Asien zwei (11+2) und Afrika 4 (11+4) Sitze mehr erhalten. Westeuropa (12) hat keinen weiteren Sitz erhalten. Nunmehr beläuft sich die Gesamtzahl der Mitgliedsländer im POC auf 48.

Bei der Erneuerung des Beitragssystems zum Weltpostverein wurde keine Lösung gefunden. Beim Eintritt in den WPV haben die Mitgliedsländer freie Beitragsklassenwahl. Die Klassen liegen zwischen 0,5 und 50 Einheiten. Senkungen sind nur bei den Kongressen und nur um eine Klasse (maximal fünf Einheiten) möglich. Da Reduzierungen von Beiträgen bei einem gegebenen Budget zu Lasten anderer Beitragszahler gehen, wird über ein neues Beitragssystem beraten. Mangels eines konsensfähigen Vorschlags wurde zumindest beschlossen, Zwischenstufen bei den Beitragsklassen einzuziehen, sodass die Beiträge künftig um maximal drei statt zuvor 5 Einheiten gesenkt werden können. Die Arbeiten an einem neuen Beitragssystem werden aktuell unter deutscher Leitung geführt.

Wenig Fortschritte gab es bei der Reform der Altersversorgung der Beschäftigten des IB. Der WPV verfügt über einen eigenen Rentenfonds für die Beschäftigten des IB. Nach schweizerischem Recht besteht aktuell eine Deckungslücke in diesem Fonds. Solange keine Lösung gefunden wird, steigt der Fehlbetrag. Unklar ist,

wie der Fehlbetrag gedeckt werden soll, ob die Mitgliedsländer diesbezüglich in der Verantwortung sind, ob der Fonds weitergeführt werden soll oder nicht. Daher wird nach Alternativen für die Altersversorgung gesucht. Eine Möglichkeit wäre die Überführung des Rentenfonds in denjenigen der Vereinten Nationen (United Nations Joint Staff Pension Fund, UNJSPF), der sich auf alle teilnehmenden UN-Organisationen stützt. Die Verhandlungen mit dem UNJSPF sind jedoch langwierig. Sie werden von einer Arbeitsgruppe des Verwaltungsrats begleitet.

Schließlich stand noch die Verabschiedung eines integrierter Produkt- und Vergütungsplans auf der Tagung des außerordentlichen Kongresses 2018. Verabschiedet wurde ein neuer Produktplan, der jetzt nicht mehr nach Gewicht, sondern nach Inhalt unterscheidet (Dokumente bzw. Warensendungen). Nicht einigen konnte man sich hingegen auf ein gemeinsames Endvergütungssystem.

Endvergütungen nennt man die Entgelte, die die Betreiber für die Beförderung der in ihrem Land eingehenden Sendungen erhalten. Deren Höhe bemisst sich auf der Grundlage eines komplexen Systems.

Der zunehmende elektronische Versandhandel führt zu einem wachsenden Aufkommen an Paketen und Päckchen mit Wareninhalt. Gerade letztere verursachen höhere Kosten bei den Dienstleistern aufgrund eines erhöhten Aufwands, u. a. bei der Lagerung und der Zustellung. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die sogenannten Endvergütungen im Weltpostverein inzwischen kontrovers diskutiert werden.

Die USA haben sich zuletzt beim Außerordentlichen Kongress von Addis Abeba dafür eingesetzt, bei eingehenden Warensendungen (insbesondere Päckchen) faire und kostenorientierte Endvergütungen von den ausländischen Postpartnerunternehmen zu erhalten.

Der bei diesem Kongress mehrheitlich gefasste Beschluss, sich bei der Sitzung des POC im Oktober 2018 weiter mit dem Thema Endvergütungen zu beschäftigen, wurde am 17.10.2018 von der Ankündigung der USA überholt, aus dem WPV austreten zu wollen, da ihre Bemühungen, kostendeckendere Endvergütungen für die USA zu erreichen, nicht erfolgreich waren. Alleine wenn die Mitgliedsländer ihre Anforderungen an das Endvergütungssystem akzeptierten, bestünde die Möglichkeit, die Rücktrittsankündigung zurückzunehmen.

Damit nicht andere Länder dem Beispiel der USA folgen, ist es erforderlich, rasch für alle Beteiligten einen integrierten Vergütungsplan mit zufriedenstellenden Endvergütungen auszuhandeln.

Da man sich weder im POC noch im CA einigte und die USA und andere Länder dafür plädierten, wegen der hohen Relevanz keine schriftlichen Voten aller Mitgliedstaaten einzuholen, wurde ein weiterer außerordentlicher Kongress einberufen. Dieser fand in Genf vom 24. bis 26.09.2019 statt.

Während der Debatten fand die von den Amerikanern präferierte Endvergütungsoption keine Mehrheit, da sie zu einer Spaltung des Vereins geführt hätte. Nachdem dies feststand, wurden zahlreiche regionale und bilaterale Gespräche geführt, bei denen insbesondere die USA und Deutschland zentrale Rollen hatten. Schließlich konnte eine Einigung in den wesentlichen Eckpunkten erreicht werden. Hierzu zählt unter anderem die Möglichkeit, im Bereich der E-Commerce-Päckchen und Briefsendungen zukünftig self declared rates abrechnen zu können

Mit dem Kompromiss ist erreicht worden, dass der Weltpostverein als Ganzes bestehen bleibt. Auch konnten erhebliche zusätzliche Verwaltungskosten verhindert werden, da der Austritt der USA eine Neuordnung der Postströme von, nach und durch die USA erforderlich gemacht hätte.

Die Bundesnetzagentur wird das BMWi weiterhin darin unterstützen, die Entwicklung des Weltpostvereins konstruktiv begleiten und dazu beitragen, ein weltweit einheitliches Postwesen zu bewahren, damit der Weltpostverein nicht an den Herausforderungen zerbricht und er weiter den Rahmen für die weltweiten postalischen Dienstleistungen bilden kann.

#### **4. Bilaterale Zusammenarbeit**

Neben dem internationalen Austausch auf europäischer Ebene und im Weltpostverein fanden im Berichtszeitraum auch bilaterale Austauschgespräche statt. Initiiert von den Carl Duisberg Centren bzw. der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH fanden sowohl in 2018 als auch in 2019 Austauschgespräche mit Delegationen aus China, Georgien und Aserbaidschan statt. Die Gespräche dienten jeweils der Information über die Regulierung in Deutschland und Europa, über die Aufgaben der Bundesnetzagentur sowie dem gegenseitigen Erfahrungsaustausch.

# H Universaldienst und Verbraucherschutz

## 1. Universaldienst

Inhalt und Umfang der Grundversorgung (Universaldienst) mit postalischen Leistungen regelt die Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV). Neben diesen Universaldienstleistungen sind dort bestimmte Qualitätsmerkmale für die Brief- und Paketbeförderung festgelegt. Damit regelt die PUDLV insbesondere die Frequenz und die Modalitäten der Zustellung, die Zahl und die Verteilung von Filialen / Agenturen (Stationäre Einrichtungen) und Briefkästen sowie die durchschnittlichen Brief- und Paketlaufzeiten.

### 1.1 Zustellung

Die Brief- und Paketzustellung muss mindestens einmal werktäglich – somit auch an Samstagen – erfolgen. Briefe sollen durch Einwurf in den Briefkasten oder durch persönliche Aushändigung zugestellt werden, sofern keine Abholung vereinbart ist. Ist dies alles nicht machbar, kann die Post an eine Ersatzperson übergeben werden – es sei denn, eine gegenteilige Weisung der Empfängerin / des Empfängers liegt vor. Pakete sind ebenfalls persönlich oder an eine Ersatzperson auszuhändigen.

In den Jahren 2018 und 2019 (Stand 30. September 2019) wurden die Vorgaben aus der PUDLV insgesamt erfüllt. Allerdings sind die diesbezüglichen Beschwerden weiter stark gestiegen, sodass die Bundesnetzagentur ihre Überprüfung der Qualitätsmerkmale intensiviert hat.

### 1.2 Stationäre Einrichtungen und Briefkästen

Bundesweit verlangt der Gesetzgeber mindestens 12.000 stationäre Einrichtungen, in denen Verträge zur Beförderung von Briefen und Paketen geschlossen werden können. In Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern muss es mindestens eine stationäre Einrichtung geben. Darüber hinaus muss eine solche Einrichtung in zusammenhängend bebauten Gebieten in maximal 2.000 Metern erreichbar sein, wenn die jeweilige Gemeinde mehr als 4.000 Einwohnerinnen und Einwohner zählt oder wenn sie zentralörtliche Funktionen hat.

Diese Vorgabe wurde im Berichtszeitraum erfüllt. Im Jahr 2018 betrieb allein die Deutsche Post AG 12.852 Filialen / Agenturen für Brief- und Paketdienstleistungen. Andere Postdienstleister orientieren sich vielfach nicht an den Vorgaben der PUDLV. Dementsprechend sind sie nicht in allen Städten oder ausreichend großen Gemeinden zu finden. Im Jahr 2019 gab es noch 12.756 Filialen / Agenturen der Deutschen Post AG (Stand Ende August 2019). Hinzu kamen im Jahr 2018 (für das Jahr 2019 lagen bei Drucklegung dieses Berichts noch keine belastbaren Zahlen vor) 58.140 Paketshops sämtlicher am Markt tätigen KEP-Dienstleister (inklusive Deutsche Post DHL).

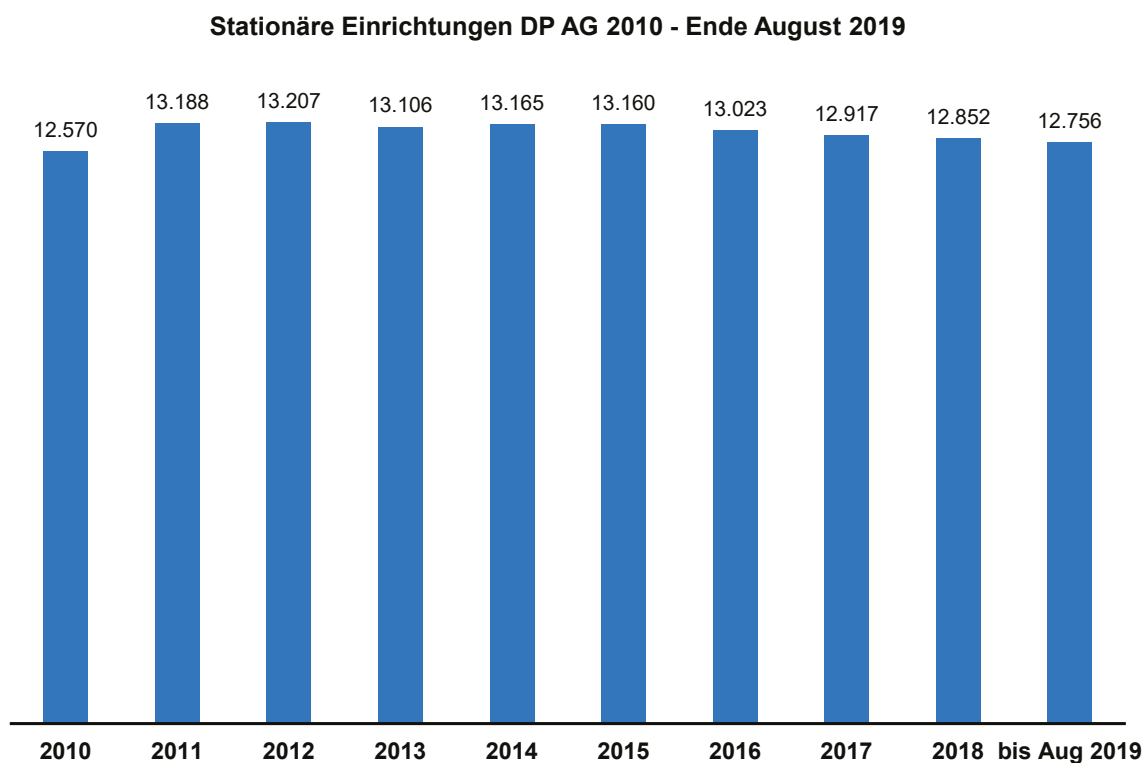


Abbildung 32: Annahmestellen und stationäre Einrichtungen der DP AG 2010 bis August 2019

Die Bundesnetzagentur verzeichnete in den beiden letzten Jahren eine Häufung von Beschwerden zu unregelmäßigen Öffnungszeiten und temporären, unangekündigten Schließungen von einzelnen stationären Einrichtungen (Filialen, Agenturen) der Deutschen Post AG. Für Kundinnen und Kunden bedeutet dies, dass sie oftmals Postsendungen nicht aufgeben bzw. benachrichtigte Sendungen nicht abholen können. Die PUDLV sieht aber vor, dass stationäre Einrichtungen werktäglich nachfragegerecht betriebsbereit sein müssen. Die Bundesnetzagentur verfolgt in den bekanntgewordenen Fällen aufmerksam die Wirksamkeit der von der Deutschen Post AG angekündigten Gegenmaßnahmen.

Briefkästen müssen in Deutschland so vorhanden sein, dass Kundinnen und Kunden in zusammenhängend bebauten Wohngebieten in der Regel nicht mehr als 1.000 Meter Wegstrecke bis zum nächsten Briefkasten zurückzulegen haben. Im Jahr 2018 betrieb die Deutsche Post AG bundesweit 109.791 Briefkästen. Hinzu kamen in einigen Städten und Gemeinden weitere Briefkästen der Wettbewerber, die allerdings – wie die Filialen und Agenturen der Wettbewerber – in der Regel nicht an den Vorgaben der PUDLV ausgerichtet sind.

Im Jahr 2019 gab es Ende Juni noch 109.594 Briefkästen der Deutschen Post AG. Da in den letzten Jahren nur ein stetiger leichter Rückgang zu verzeichnen ist, sieht die Bundesnetzagentur die Vorgaben aus der PUDLV nach wie vor erfüllt. Die Wettbewerber der Deutschen Post AG betrieben im Jahr 2018 rund 8.850 Briefkästen. Für das Jahr 2019 lagen der Bundesnetzagentur bis zur Drucklegung dieses Berichts keine belastbaren Zahlen vor.

#### Briefkasten-Entwicklung der DPAG 2010 - 1.HJ 2019

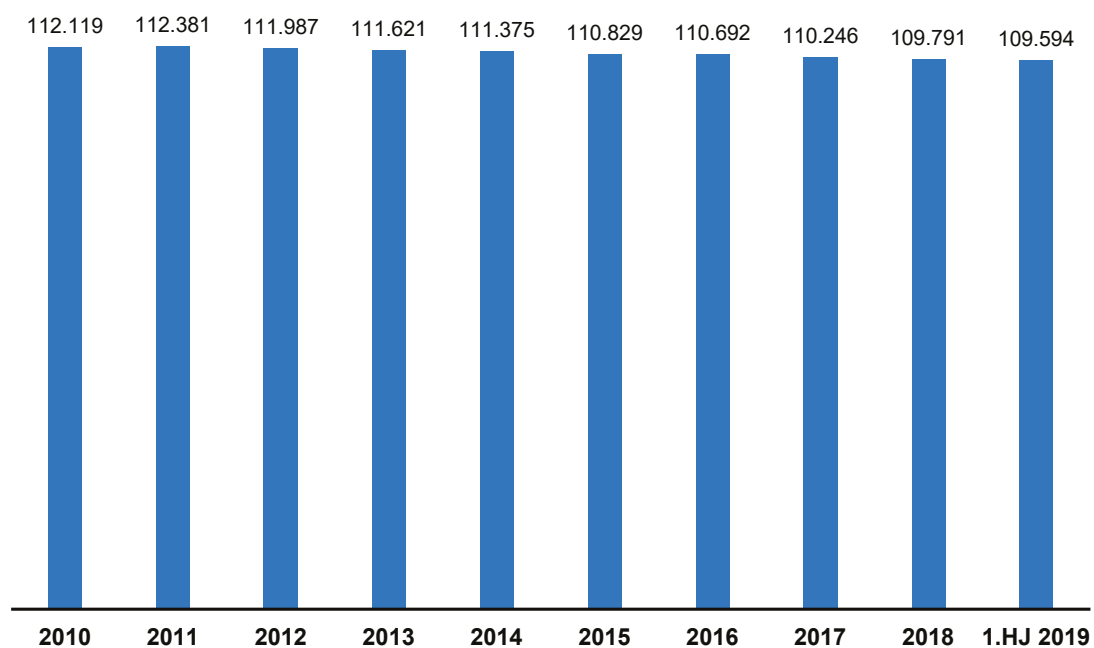


Abbildung 33: Briefkästen 2010 bis 2019; Stand 30. Juni 2019

Da die Leerungszeiten der Briefkästen für viele Menschen und kleine und mittlere Unternehmen von Bedeutung sind, untersuchte die Bundesnetzagentur die Entwicklung der Briefkasten-Leerungszeiten der Deutschen Post AG. Immer häufiger werden Briefkästen nur noch vormittags geleert. Waren es im Jahr 2011 noch 60.213 Kästen, die auch nachmittags geleert wurden, gab es im ersten Halbjahr 2019 nur noch 47.353 Briefkästen mit einer Nachmittagsleerung.

Anzahl der Briefkästen der DPAG und Leerungszeiten 2011 - 1.HJ 2019

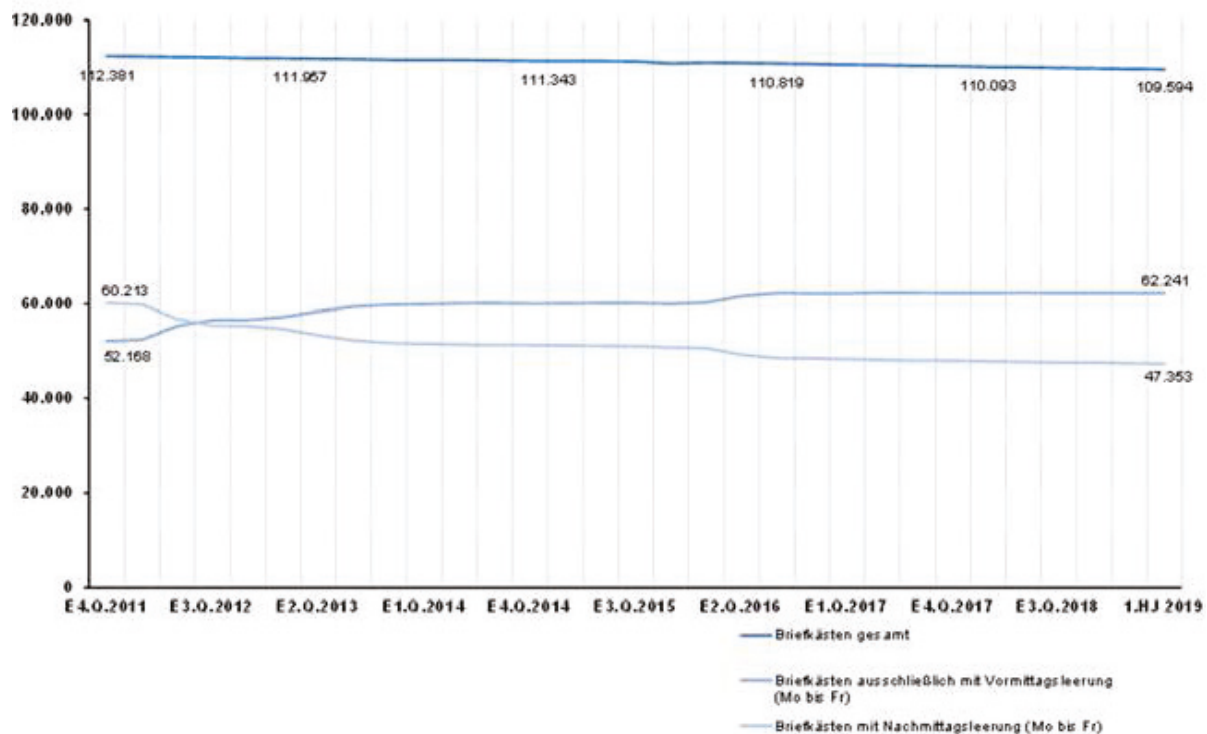


Abbildung 34: Entwicklung der Briefkastenzahl und der Leerungszeiten; Stand 30. Juni 2019

### 1.3 Laufzeiten / Qualitätsmessungen

Im Jahresdurchschnitt müssen mindestens 80 Prozent der eingelieferten inländischen Briefsendungen an dem ersten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag (E+1) ausgeliefert werden, 95 Prozent müssen auf den zweiten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag (E+2) bei der Empfängerin / dem Empfänger ankommen. Die Deutsche Post AG hat ein externes Institut beauftragt, die Brieflaufzeiten des Unternehmens zu messen und auszuwerten. Die Messung ist durch den TÜV Rheinland zertifiziert und erfolgt auf Basis der europäischen Standards EN 13850 und EN 14534.

Die Ergebnisse übermittelt die Deutsche Post AG regelmäßig an die Bundesnetzagentur. Dazu gehören auch Brieflaufzeiten aus Verbrauchersicht. Das bedeutet, dass die Laufzeitmessung für alle Sendungen, die bis 17 Uhr in einem Briefkasten oder einer Postfiliale eingeliefert worden sind, an diesem Werktag beginnt.



Die gesetzlich geforderte Laufzeitquote E+1 wurde sowohl im Jahr 2018 (88,3 Prozent) als auch im ersten Halbjahr 2019 (88,7 Prozent) erfüllt. Gleiches gilt für die Laufzeitquote E+2 mit 98,3 Prozent im Jahr 2018 und 98,5 Prozent in der ersten Jahreshälfte 2019. Unverkennbar ist aber auch, dass sowohl die E+1-Quote als auch die E+2-Quote seit dem Jahr 2012 bis zum Ende des ersten Halbjahrs 2019 einem leichten Rückgang unterworfen sind. Für die E+1-Laufzeitquote ergibt sich ein Rückgang von 3,6 Prozent, für die E+2-Laufzeitquote beläuft sich der Rückgang auf 0,6 Prozent.

Zur Erweiterung der Datengrundlage, vor allem im Segment der Briefversendung von Geschäftsbriefen, hat die Bundesnetzagentur Nutzungs- und Verwertungsrechte an der „Geschäftskundenstudie zur Laufzeitqualität der DP AG“ des Deutschen Verbands für Post-, Informationstechnologie und Telekommunikation e.V. (DVPT) erworben. Erste Ergebnisse der im Zeitraum April 2019 bis März 2020 laufenden Messung sollen im November 2019 (nach Drucklegung dieses Berichts) vorliegen.

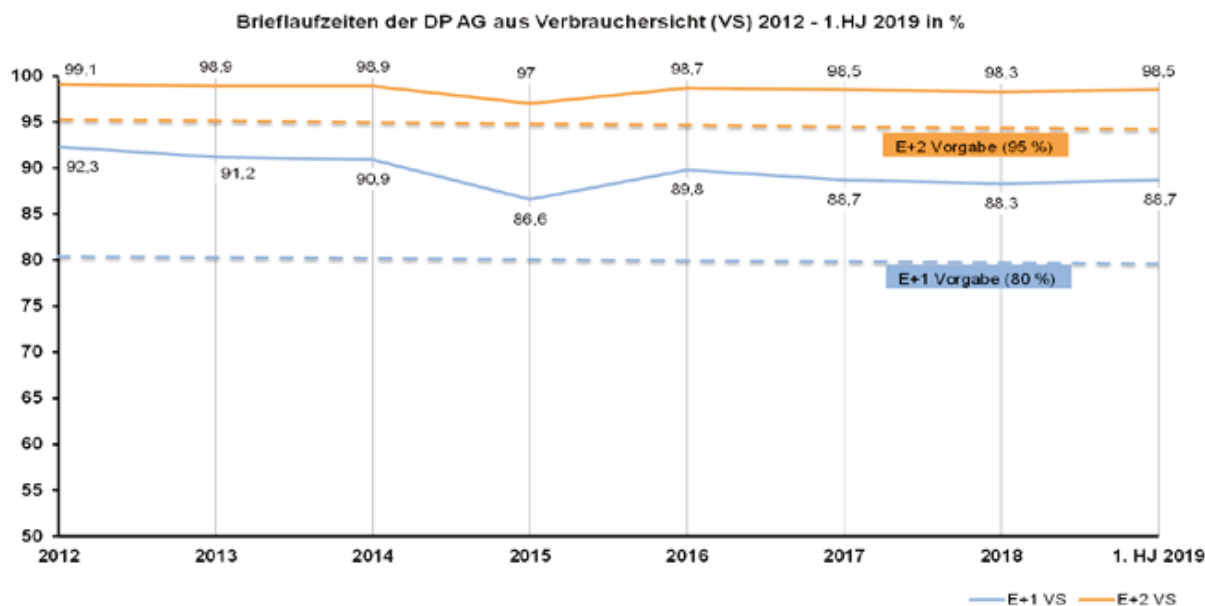


Abbildung 35: Brieflaufzeiten aus Verbrauchersicht; Stand 30. Juni 2019

## 2. Verbraucherschutz

### 2.1 Beschwerdestelle

Für Informationen und Auskünfte zu postalischen Fragen stehen den Bürgerinnen und Bürgern mehrere Wege offen: per E-Mail, online und per Briefpost, Fax oder Telefon. Im Berichtszeitraum festigte die Bundesnetzagentur ihre Position als zentrale, bürgernahe Anlaufstelle und als kompetenter Ratgeber. Den Verbraucherservice Post erreichten jährlich stark steigende Beschwerden von Privatleuten sowie mittelständischen Unternehmen zu Unzulänglichkeiten und Ärgernissen bei der Postbeförderung und -zustellung, zu mangelhafter postalischer Infrastruktur oder zu erhöhten Entgelten.

Diese Beschwerden geben der Bundesnetzagentur Aufschluss über eventuelle Mängel in der flächendeckenden Grundversorgung der Bevölkerung mit Postdienstleistungen. Sie prüft die Beschwerden und holt – wenn notwendig – Stellungnahmen der jeweiligen Postdienstleister ein. Ergibt sich kein zufriedenstellendes Bild, wirkt die Bundesnetzagentur auf Lösungen hin, die schnell Abhilfe schaffen und eine möglichst langfristige Perspektive bieten. Als Behörde und Schnittstelle zwischen Bürgerinnen / Bürgern und Postdienstleistern hat sie eine stärkere Ausgangsposition als Privatpersonen, um schlüssige Antworten und umsetzbare Lösungsvorschläge der Postdienstleister zu erwirken.

#### Beschwerden

Weitere Jahre in Folge verzeichnete der Verbraucherservice Post deutlich steigende Beschwerdezahlen. Mit 12.615 Beschwerden erreichte den Verbraucherservice Post im Jahr 2018 erstmals eine fünfstellige Beschwerdezahl. Somit kam es im Vergleich zum Vorjahr (6.100 Beschwerden) zu mehr als einer Verdopplung. Im Jahr 2019 gab es einen weiteren Anstieg. Bis 30. September 2019 gingen mit 12.915 Beschwerden bereits mehr Beschwerden ein als im gesamten Vorjahr. Die Beschwerdezahlen für das Jahr 2019 in diesem Bericht sind vorläufige Zahlen, da für den Monat September noch Anpassungen erfolgen können.

## Beschwerdeentwicklung

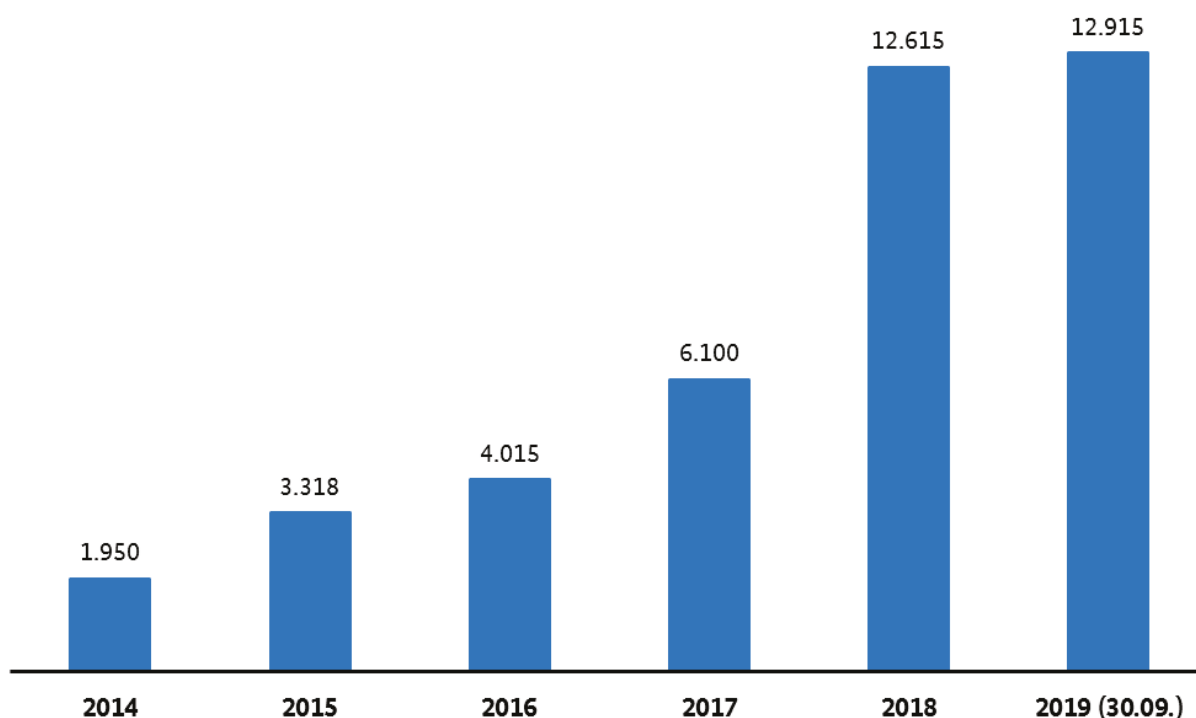


Abbildung 36: Entwicklung schriftliche Beschwerden; Stand 30. September 2019

Die Beschwerden hatten häufig wiederkehrende, spürbare, regional auftretende Probleme zum Inhalt, vor allem bei der Zustellung. Die Postdienstleister, insbesondere die Deutsche Post AG, schienen nicht dauerhaft in der Lage zu sein, die versprochene Leistung kontinuierlich überall in Deutschland abzuliefern.

Die Bundesnetzagentur nimmt diese Entwicklung sehr ernst – vor allem mit Blick auf die Vorgaben der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) zur Grundversorgung. Angesichts der geschilderten Zustellprobleme hält sie es für angezeigt, die Qualität im Postbereich noch besser zu überwachen.

Zudem sah sich die Bundesnetzagentur in den letzten beiden Jahren mehrfach veranlasst, bei der Deutschen Post AG ausführliche Berichte und Stellungnahmen einzufordern. Auslöser dafür waren – neben der Beschwerdelage – eine verstärkt wahrzunehmende mediale Präsenz bei verbraucherrelevanten Themen im Postbereich sowie deutlich steigende Anfragen aus der Bundes- sowie der Kommunalpolitik.

Das Thema „Brief“ gab im Berichtszeitraum am häufigsten Anlass zur Kritik. Mit 9.008 Beschwerdeanlässen im Jahr 2018 und 8.000 Beschwerdeanlässen bis Ende September 2019 war der „Brief“ Nummer eins auf der Liste aller Beschwerdethemen. Das Thema „Paket“ betrafen im Jahr 2018 6.073 Beschwerdeanlässe, im Jahr 2019 bis Ende September 4.766 Beschwerdeanlässe, in beiden Jahren gefolgt von „Zeitungen“ (2018: 773 Beschwerdeanlässe, 2019: 531 Beschwerdeanlässe), „Stationären Einrichtungen“ (2018: 445 Beschwerdeanlässe, 2019: 376 Beschwerdeanlässe), „Briefkästen“ (2018: 96 Beschwerdeanlässe, 2019: 107 Beschwerdeanlässe) und im Jahr 2019 von der „Servicequalität“ (2018 gab es diesen Punkt nicht gesondert in der Datenbank) mit 405 Beschwerdeanlässen. Der Rest der Beschwerdeanlässe (2018: 1.359, 2019: 272) fiel in

den Bereich „Sonstiges“, darunter finden sich u. a. „Einschreiben/Sonderformen“, „Entgelte“ und „Beschädigungen“.

Damit wurde der Verlauf der letzten Jahre zu vermehrten „Brief“-Beschwerden unvermindert fortgesetzt. Lediglich im Jahr 2016 gab es mehr „Paket“-Beschwerden als „Brief“-Beschwerden.

### Beschwerdethemen 2018

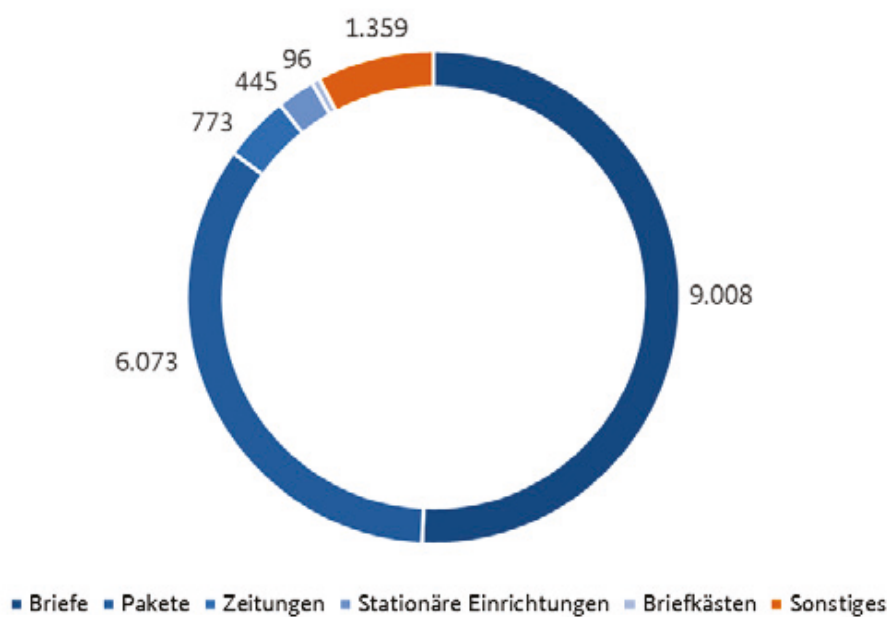


Abbildung 37: Beschwerden Post nach Themen 2018

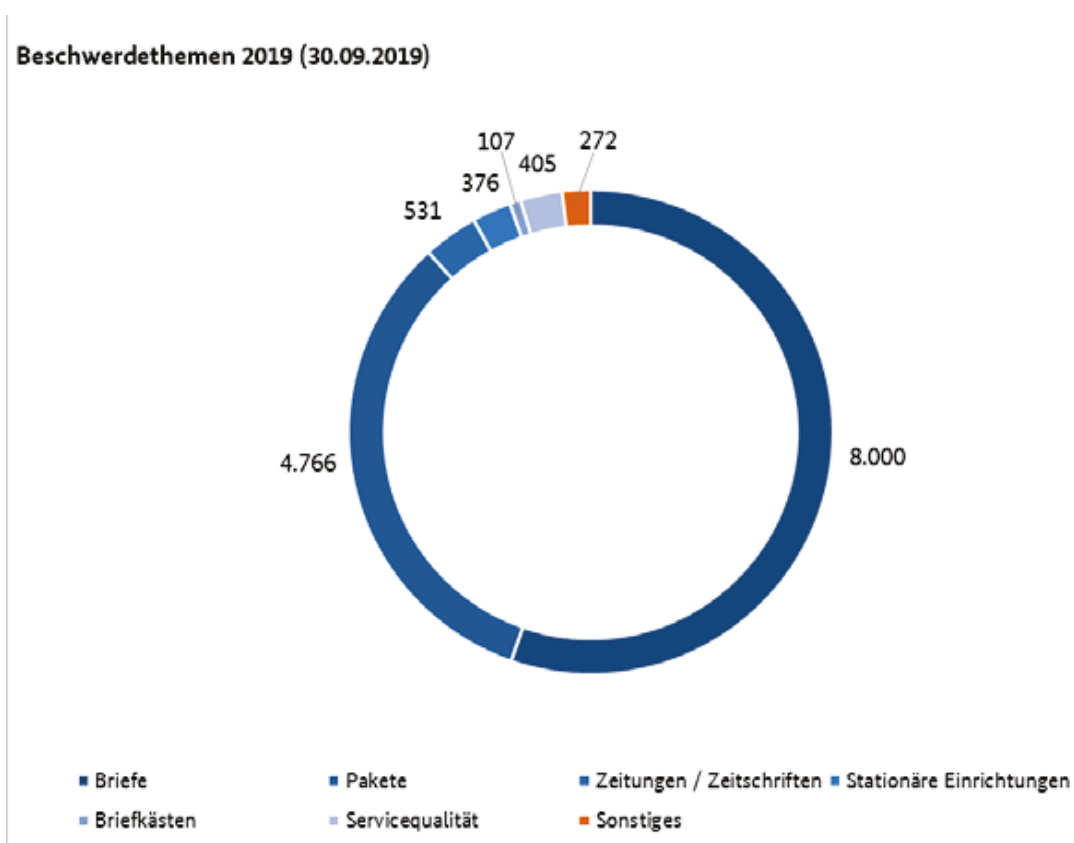


Abbildung 38: Beschwerden nach Themen 2019; Stand 30. September 2019

Neben den schriftlichen Anfragen gab es im Jahr 2018 auch 3.451 telefonische Beschwerden. Das entspricht fast einer Verdopplung im Vergleich zum Vorjahr (1.800 in 2017). Im Jahr 2019 waren es bis Ende September bereits ca. 3.480 beantwortete Anrufe.

Im Vergleich der Bundesländer lag Nordrhein-Westfalen im Jahr 2018 (wie in den Vorjahren) mit 2.104 Beschwerden vorne. Es folgte Baden-Württemberg mit 1.316 Beschwerden, hier kam es sogar fast zu einer Verdreifachung im Vergleich zum Vorjahr (469 in 2017). In Berlin, 1.212 Beschwerden (777 in 2017), kam es dagegen nicht zu einer Verdopplung, im Gegensatz zu Hessen mit 1.209 Beschwerden (552 in 2017) und Bayern mit 1.112 Beschwerden (495 in 2017). Die geringste Kritik kam nicht wie in den Vorjahren aus dem Saarland (89 Beschwerden), sondern aus Mecklenburg-Vorpommern (79 Beschwerden).

### Beschwerden pro Bundesland 2018

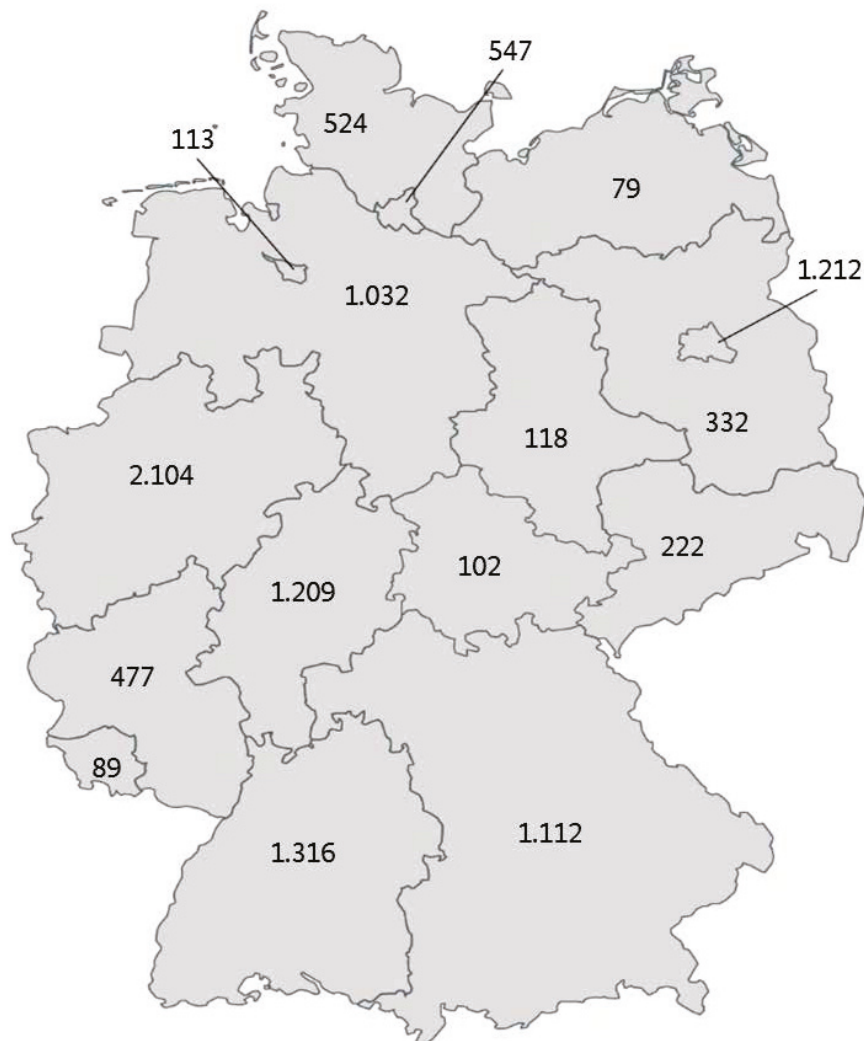


Abbildung 39: Beschwerden pro Bundesland 2018

Im Jahr 2019 wurde die Datenbank erweitert, sodass ab diesem Jahr neben den Beschwerden auch die Zahl der Beschwerdethemen pro Bundesland errechnet werden kann. Bis Ende September 2019 lag Nordrhein-Westfalen im Bundesländervergleich ebenfalls mit 1.989 Beschwerden sowie 2.228 Beschwerdeanlässen vorne. Es folgten Baden-Württemberg (1.304 Beschwerden, 1.471 Anlässe), Bayern (1.284 Beschwerden, 1.470 Anlässe), Berlin (1.107 Beschwerden, 1.238 Anlässe), Niedersachsen (1.036 Beschwerden, 1.184 Anlässe) und Hessen (1.025 Beschwerden, 1.175 Anlässe).

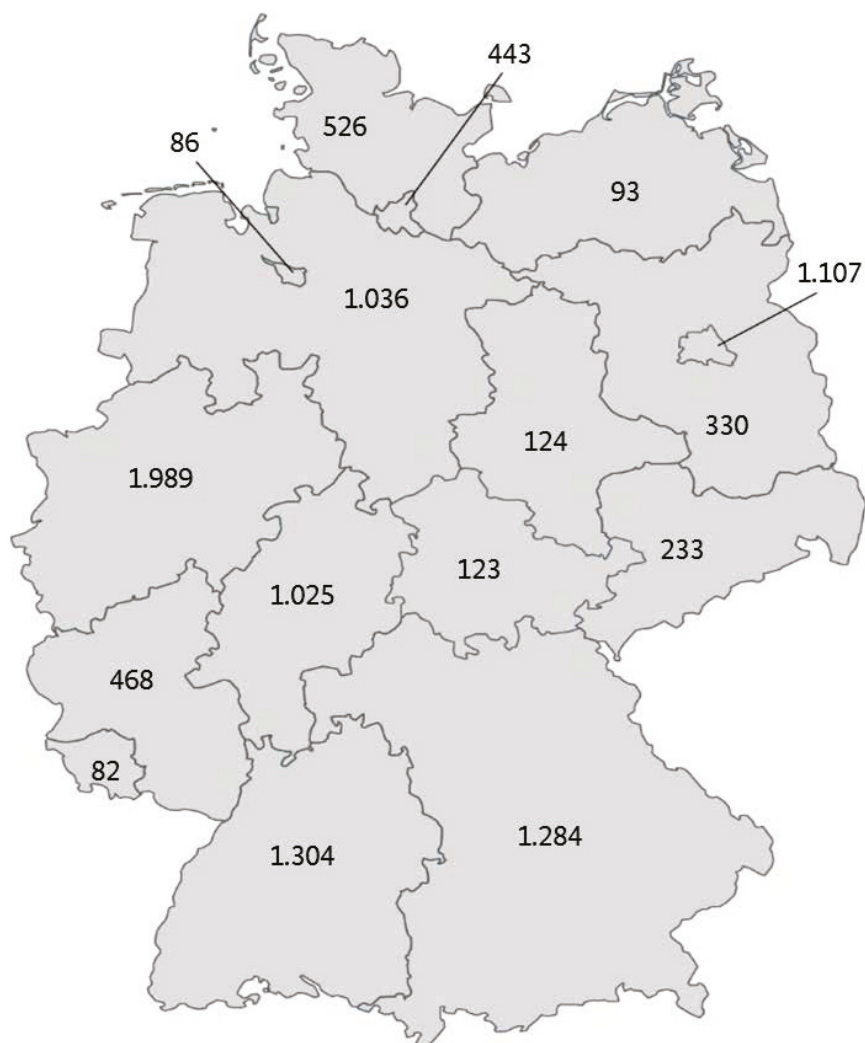
**Beschwerden pro Bundesland 2019 (30. September 2019)**

Abbildung 40: Beschwerden pro Bundesland 2019; Stand Ende September 2019

Ins Verhältnis zur Einwohnerzahl des jeweiligen Bundeslands gesetzt, ergibt sich jedoch ein anderes Ranking. Wie in den letzten Jahren bildeten in beiden Berichtsjahren Berlin und Hamburg das Duo an der Spitze, gefolgt von Hessen im Jahr 2018 und Schleswig-Holstein im Jahr 2019.

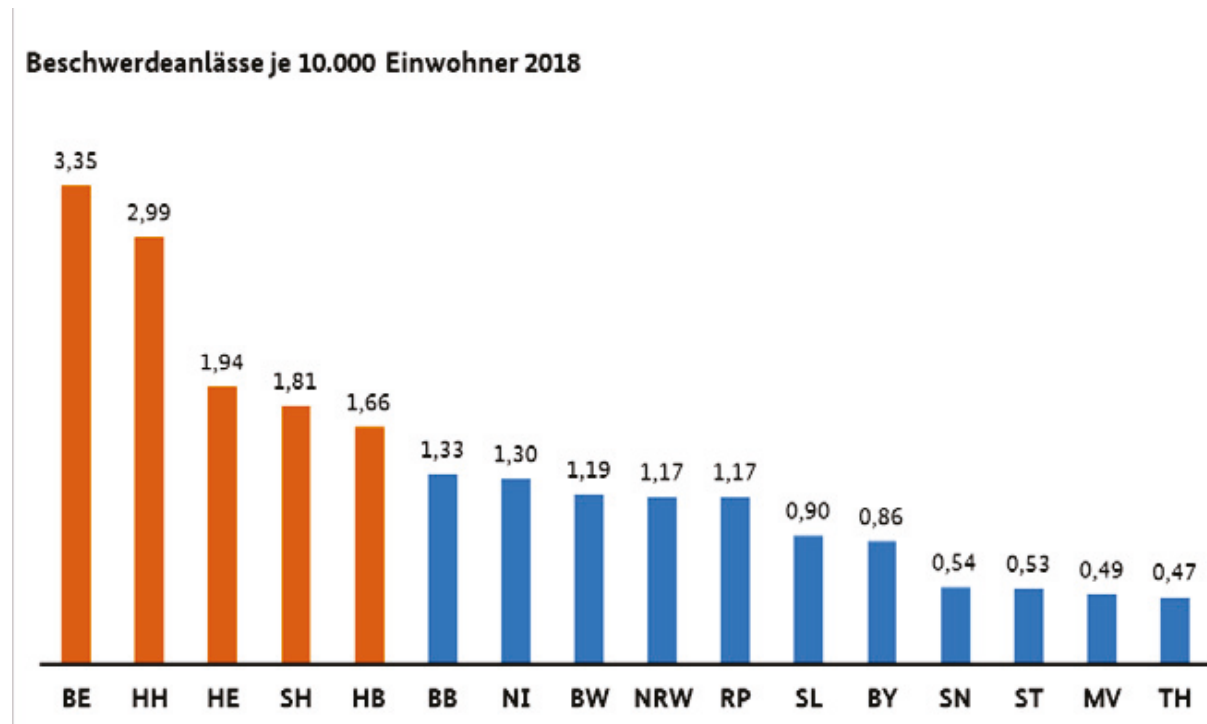


Abbildung 41: Beschwerdeanlässe je 10.000 Einwohner 2018

**Beschwerden je 10.000 Einwohner 2019 (30.09.2019)**

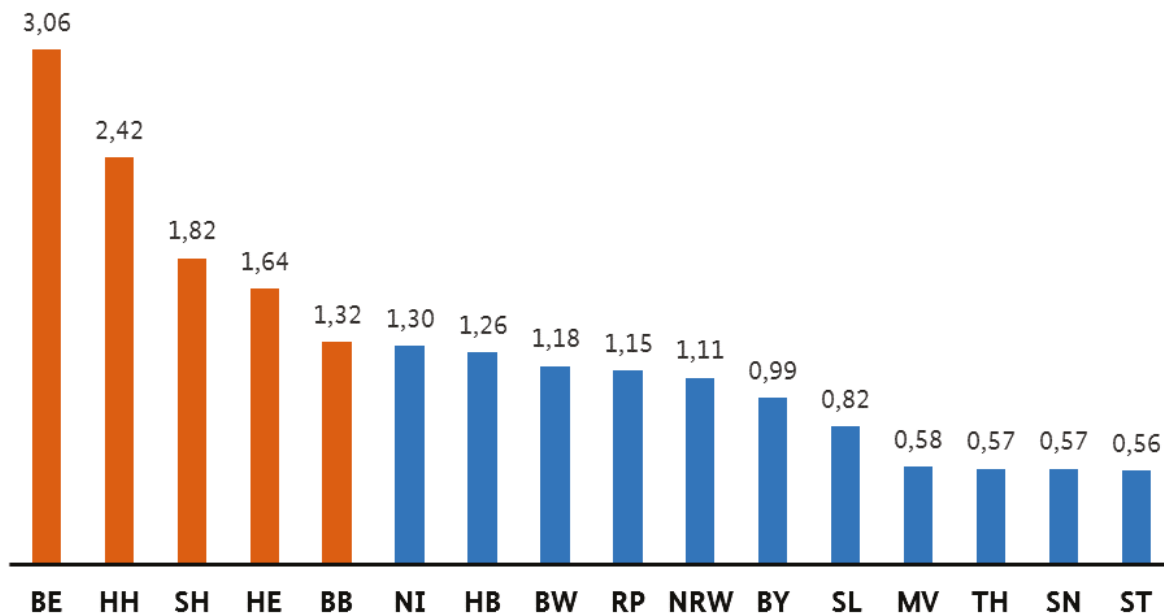


Abbildung 42: Beschwerden je 10.000 Einwohner; Stand 30. September 2019



Auch bei den Beschwerdeanlässen, die wie oben angegeben erstmals im Jahr 2019 exakt in der Datenbank abgebildet werden konnten, lagen Berlin und Hamburg vorne, gefolgt von Schleswig-Holstein und Hessen.

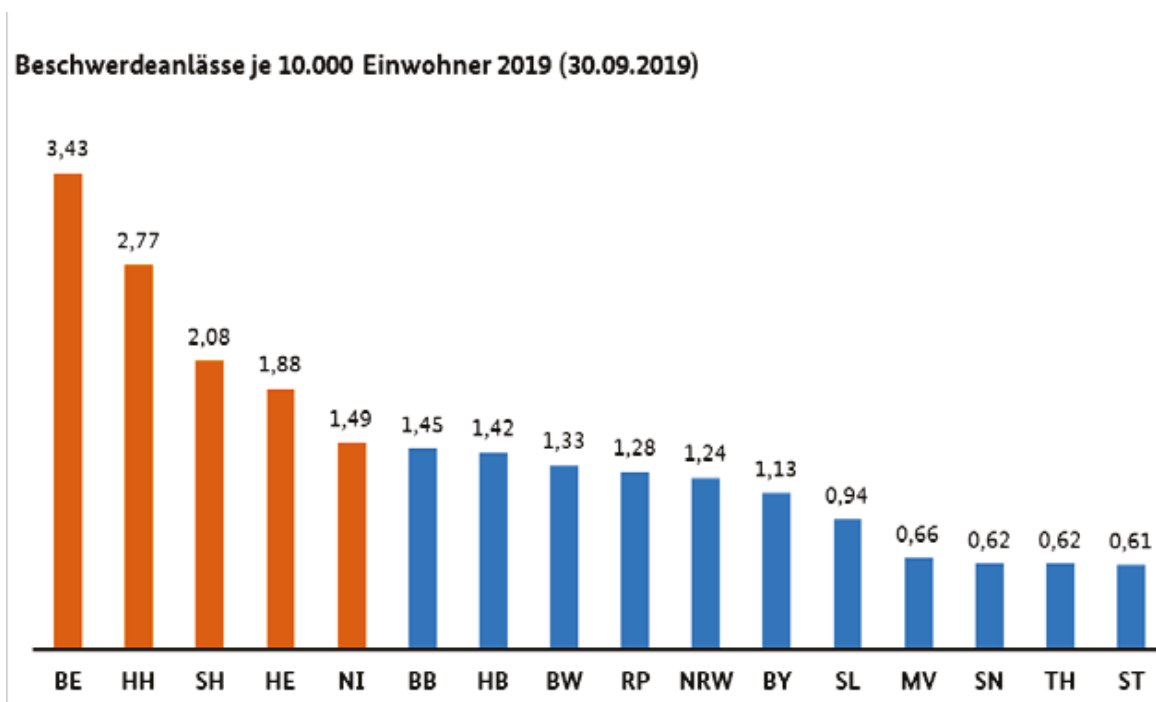


Abbildung 43: Beschwerdeanlässe je 10.000 Einwohner 2019; Stand 30. Juni 2019

## 2.2 Briefe

Vor allem Missstände bei der Briefzustellung standen im Jahr 2018 und von Januar bis September 2019 im Fokus der Beschwerdeanlässe. Die Verbraucherinnen und Verbraucher sahen hier 5.385 Anlässe im Jahr 2018 und 4.059 Anlässe bis 30. September 2019, sich an die Bundesnetzagentur zu wenden.

**Beschwerdeanlässe - Brief 2018**

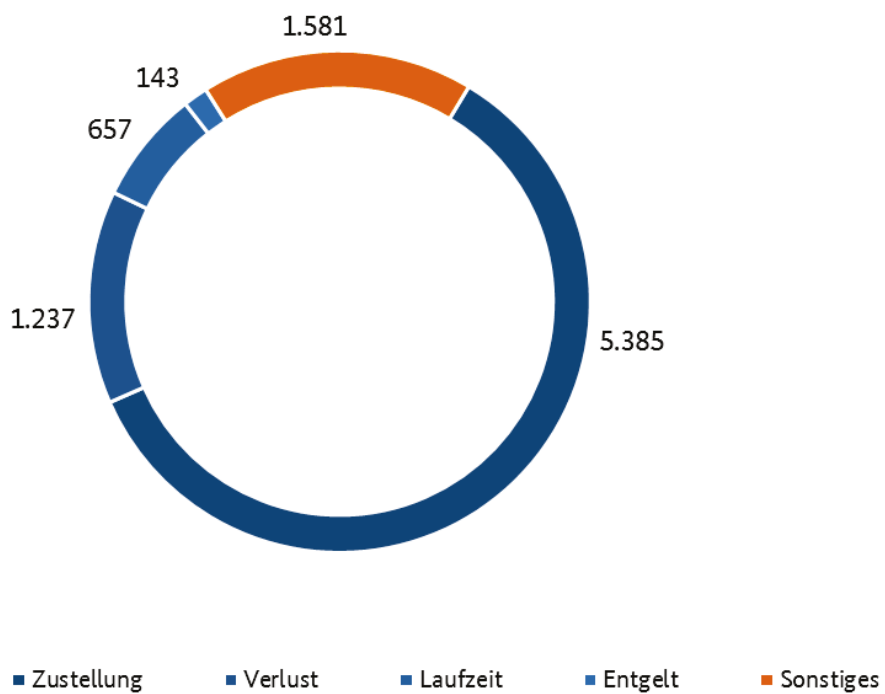


Abbildung 44: Beschwerdeanlässe Brief 2018

**Beschwerdeanlässe - Brief 2019 (30.09.2019)**

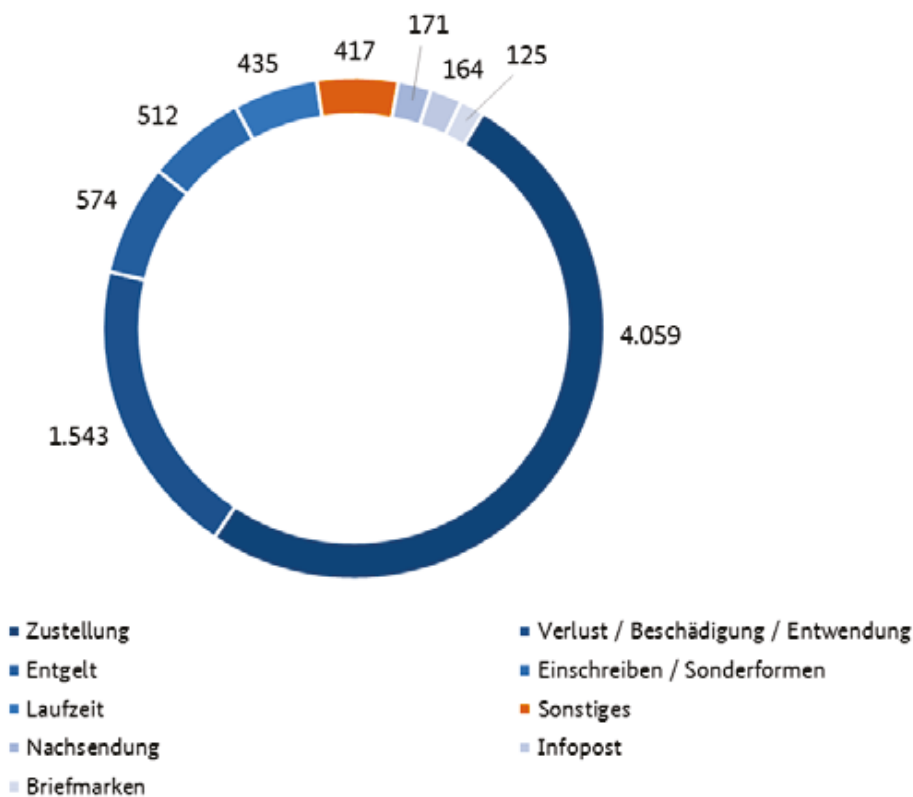


Abbildung 45: Beschwerdeanlässe Brief 2019; Stand 30. September 2019

Regelmäßig wiederkehrende verzögerte Brief-Zustellungen nach häufig tagelangen Zustellausfällen lieferten in beiden Berichtsjahren den Hauptgrund für eine Beschwerde. Auch Zustellausfälle über einen längeren Zeitraum an bestimmten Wochentagen, z. B. an Montagen und Samstagen, sorgten oft für Unmut in der Bevölkerung der betroffenen Regionen. Ebenso nahmen Beschwerdeanlässe zu Falschzustellungen und zu unberechtigten Rücksendungen zu.

### Beschwerdeanlässe - Briefzustellung 2018

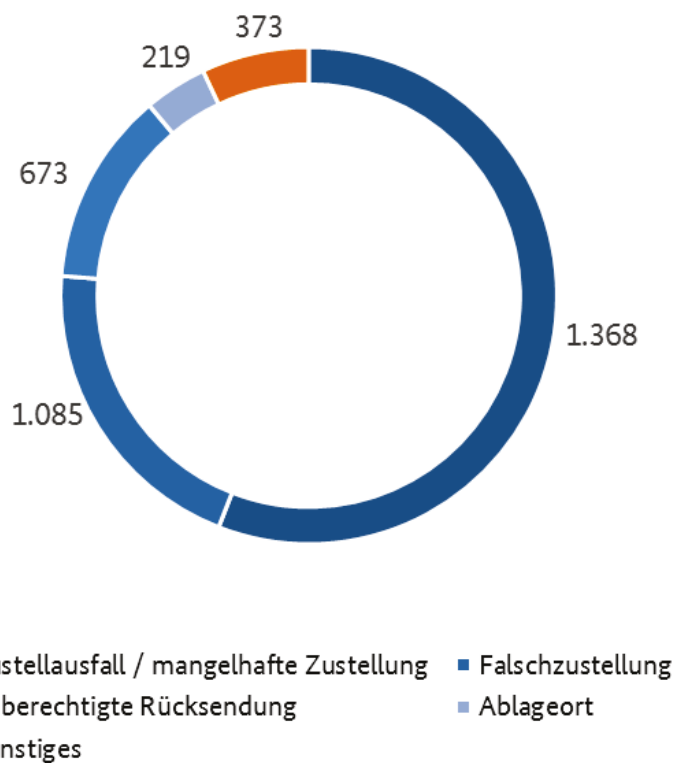


Abbildung 46: Beschwerdeanlässe – Briefzustellung 2018

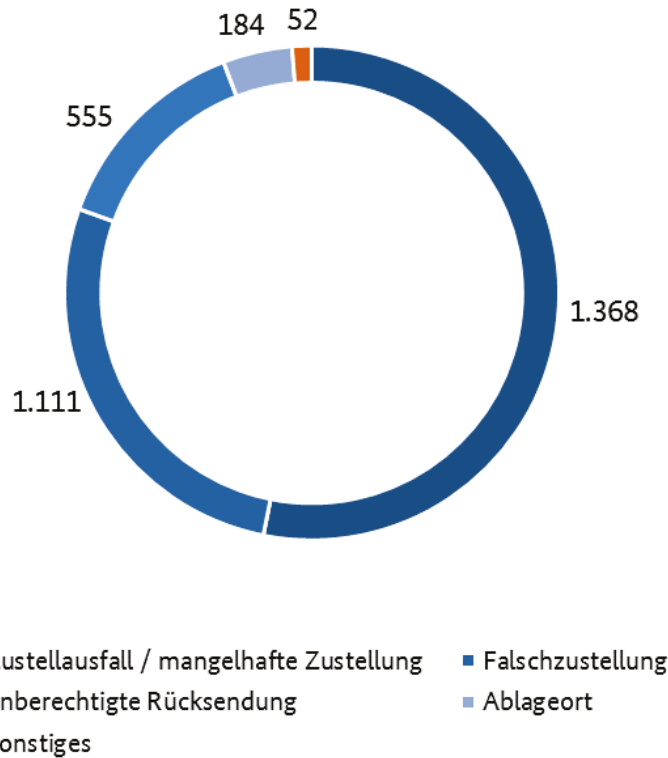
**Beschwerdeanlässe - Briefzustellung 2019 (30.09.2019)**

Abbildung 47: Beschwerdeanlässe - Briefzustellung 2019; Stand 30. September 2019

**2.3 Pakete**

Im Paketbereich verhielt es sich ähnlich wie beim „Brief“. Qualitätsmängel bei der Paketzustellung lieferten im Jahr 2018 und in den ersten neun Monaten 2019 die häufigsten Anlässe für eine Beschwerde. Allein 3.947 aller Paket-Beschwerdeanlässe im Jahr 2018 und 3.133 bis zum 30. September 2019 entfielen auf Zustellmängel.

Zunehmend verärgert (2018: 841 und 2019: 788) äußerten sich die Menschen über den Verlust, die Beschädigung bzw. die Entwendung von Paketen. Weitere 490 Beschwerdeanlässe im Jahr 2018 und 284 Beschwerdeanlässe bis 30. September 2019 betrafen mangelhafte Sendungsverfolgungen. 282 Beschwerdeanlässen im Jahr 2018 und 173 Beschwerdeanlässen bis Ende September 2019 lagen zu lange Laufzeiten zugrunde. Ein weiteres Ärgernis stellten 2018 mit 108 Anlässen und in 2019 mit 114 Beschwerdeanlässen nicht oder mangelhaft funktionierende Paketstationen/Paketkästen dar. Die restlichen Beschwerdeanlässe betrafen den Punkt „Sonstiges“ – z. B. das Beschwerdemanagement der Paketdienstleister oder erfolglose Nachforschungen.

**Beschwerdeanlässe - Paket 2018**

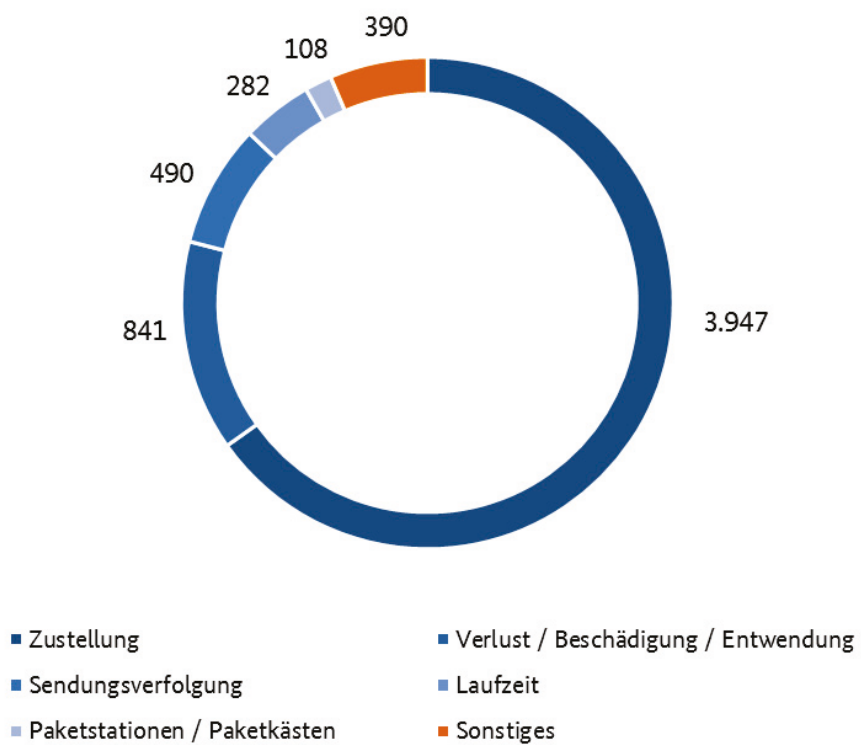


Abbildung 48: Beschwerdeanlässe Paket 2018

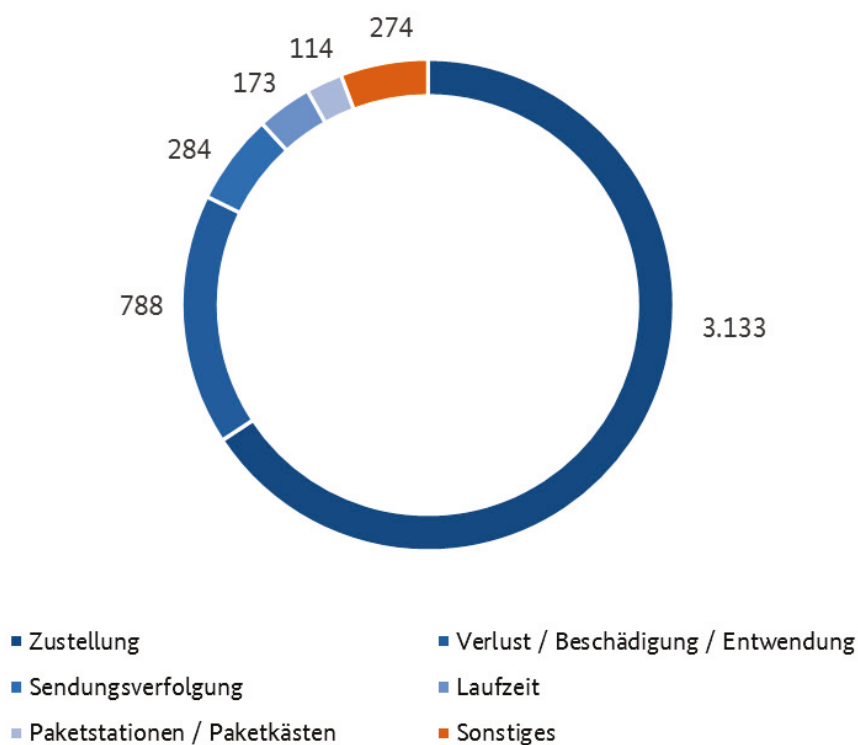
**Beschwerdeanlässe - Paket 2019 (30.09.2019)**

Abbildung 49: Beschwerdeanlässe Paket 2019; Stand 30. September 2019

Auf der Liste der Zustellmängel im Paketbereich stand in beiden Berichtsjahren an oberster Stelle, die häufig nicht versuchte persönliche Zustellung an die Empfängerin / den Empfänger. Stattdessen fanden die Betroffenen nur eine Benachrichtigungskarte zur Abholung der Sendung in ihrem Briefkasten vor.

## Beschwerdeanlässe - Paketzustellung 2018

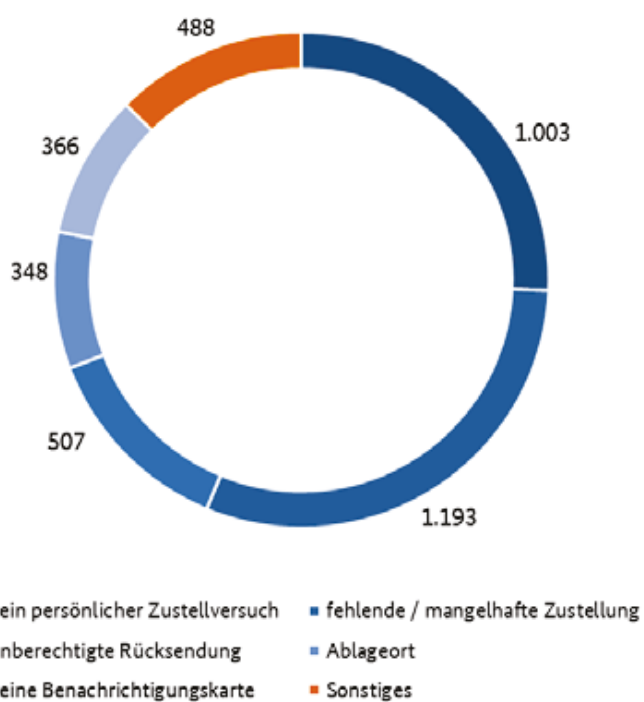


Abbildung 50: Beschwerdeanlässe – Paketzustellung 2018



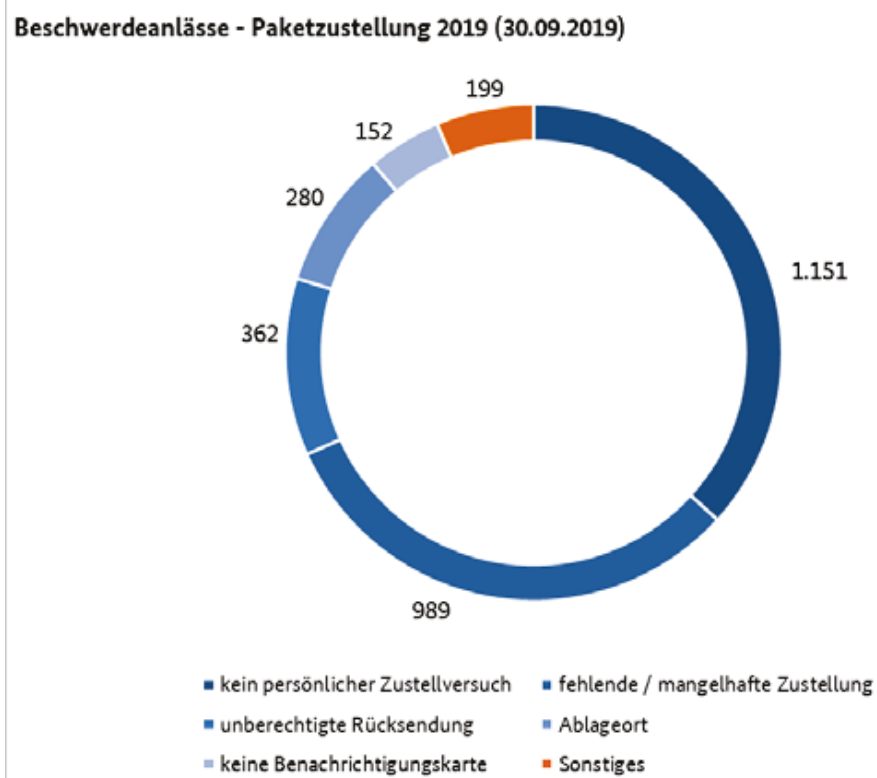


Abbildung 51: Beschwerdeanlässe – Paketzustellung; Stand 30. September 2019

## 2.4 Regionale Beschwerdeentwicklung

Der Verbraucherservice Post verzeichnete in der ersten Jahreshälfte 2019 aus einigen Leitregionen Deutschlands auffällig viele Beschwerden. Unter den Top-Ten der betroffenen Beschwerderegionen lagen Leitregionen aus Berlin und Hamburg vorne.

Leitregion	Region	Beschwerdeanlässe
1. Halbjahr 2019		
10	Berlin	295
22	Hamburg	255
12	Berlin	213
24	Kiel und Umland	190
13	Berlin	184
76	Karlsruhe, Baden-Baden, Landkreis Rastatt	178
14	Berlin, Potsdam und Umland	170
65	Wiesbaden und Umland	157
30	Hannover und Umland	137
63	Offenbach, Aschaffenburg	130

Die Bundesnetzagentur forderte die Deutsche Post AG auf, etwaige Mängel bei der Beförderung und werktäglichen Zustellung von Postsendungen in diesen beschwerdeintensiven Regionen zügig und nachhaltig abzustellen.

Anpassungen in der Datenbank machten eine solche Erhebung möglich. Für das Berichtsjahr 2018 gab es diese Auswertung noch nicht.

### **3. Schlichtungsstelle Post**

#### **3.1 Gesetzlicher Auftrag**

Die Schlichtungsstelle Post der Bundesnetzagentur ist eine behördliche Verbraucherschlichtungsstelle im Sinne des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (VSBG) und gehört damit zu den von der Europäischen Kommission anerkannten Streitbeilegungsstellen im Europäischen Wirtschaftsraum.

Sie führt seit Inkrafttreten der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) im August 2001 Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten zwischen Anbietern von Postdienstleistungen und ihren Kundinnen und Kunden durch.

Die Schlichtungsverfahren werden auf der Grundlage der gesetzlichen Vorgaben der PDLV und des VSBG durchgeführt. Einzelheiten des Verfahrens sind zudem in der Schlichtungsordnung Post (SchliO-Post) geregelt. Die SchliO-Post ist auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

Weitere Informationen zur Schlichtungsstelle Post und zum Schlichtungsverfahren hat die Bundesnetzagentur auf ihrer Internetseite veröffentlicht. Dort sind auch die Pflichtangaben gemäß § 3 der Verordnung über Informations- und Berichtspflichten nach dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (Verbraucherstreitbeilegungs-Informationspflichtenverordnung – VSInfoV) zu finden.

In den Jahresberichten der Bundesnetzagentur und in den alle zwei Jahre erscheinenden Tätigkeitsberichten Post berichtet die Schlichtungsstelle Post regelmäßig über ihre Arbeit. Mit einem jährlich zu erstellenden Schlichtungsbericht kommt sie ihrer gesetzlichen Informationsverpflichtung gemäß § 34 Abs. 1 VSBG i. V. m. § 4 VSInfoV nach.

### 3.2 Ablauf des Schlichtungsverfahrens

Kundinnen bzw. Kunden von Postdienstleistern können einen Schlichtungsantrag stellen, wenn sie die Verletzung eines Rechts aus der PDLV geltend machen können. Eine solche Rechtsverletzung liegt insbesondere dann vor, wenn eine Postsendung – ein Brief oder ein Paket – auf dem Versandweg verloren ging, entwendet oder beschädigt wurde. Sowohl Absender/innen als auch Empfänger/innen einer Postsendung sind berechtigt, einen Schlichtungsantrag zu stellen. Die Antragstellerin und der Antragsteller müssen jedoch bereits vergeblich versucht haben, eine Einigung mit dem Postdienstleister herbeizuführen, und es dürfen keine Sondervereinbarungen mit dem Dienstleister getroffen worden sein. Außerdem darf zum Antragsgegenstand kein Gerichtsverfahren anhängig sein. Antragsberechtigt sind sowohl natürliche als auch juristische Personen. Das Schlichtungsverfahren ist für beide Seiten gebührenfrei. Allerdings sind die anfallenden Kosten, wie z. B. Porto und andere Auslagen, von den Parteien selbst zu tragen.

Das Schlichtungsverfahren wird in der Regel in Textform, d. h. per E-Mail, Fax oder Brief, durchgeführt. Eine mündliche Erörterung findet nur statt, wenn die Schlichtungsstelle Post dies für notwendig hält und beide Parteien zustimmen.

Die Schlichtung im Postbereich ist ein freiwilliges Verfahren. Das bedeutet, der betroffene Postdienstleister ist nicht verpflichtet, an einem Schlichtungsverfahren teilzunehmen. Außerdem haben beide Seiten die Möglichkeit, ihre Teilnahme am Verfahren jederzeit ohne Angabe von Gründen zu beenden.

Kommt es zu einem Schlichtungsverfahren, erhalten beide Seiten Gelegenheit, ihre Stellungnahmen abzugeben und relevante Nachweise vorzulegen. Wird während des Verfahrens keine Einigung zwischen den Parteien erzielt, bewertet die Schlichtungsstelle den Sachverhalt und unterbreitet einen eigenen Vorschlag für eine gütliche Streitbeilegung. Dabei wägt sie die vorgebrachten Argumente unter Berücksichtigung der Sach- und Rechtslage ab. Ziel ist ein für alle zufriedenstellendes Ergebnis zur Beilegung des Konflikts. Der Vorschlag muss den Parteien innerhalb von 90 Tagen nach Eingang aller relevanten Unterlagen und Informationen übermittelt werden.

Die Parteien sind nicht verpflichtet, den Lösungsvorschlag der Bundesnetzagentur anzunehmen. Akzeptieren sie den Einigungsvorschlag, so kommt eine vertragliche Abrede zwischen den beiden Seiten zustande, die einzuhalten ist.

Auf der Internetseite der Bundesnetzagentur finden die Verbraucherinnen und Verbraucher ein Online-Antragsformular zur Durchführung eines Schlichtungsverfahrens.

### 3.3 Schlichtungsanträge und Schlichtungsverfahren

Nach einem starken Anstieg im Jahr 2017, der u. a. den veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen geschuldet war, pendelte sich die Zahl der Schlichtungsanträge im Jahr 2018 auf dem hohen Niveau des Vorjahres ein. Im Jahr 2019 stiegen die Schlichtungsbegehren erneut an. Das zeigt deutlich ein unvermindertes Bedürfnis der Menschen nach außergerichtlicher Streitbeilegung.

Im Jahr 2018 gingen bei der Schlichtungsstelle Post 1.092 Anträge ein (im Jahr 2017 gab es 1.001 Anträge). Davon waren bis Ende des Jahres 970 Vorgänge abgeschlossen.

Bis zum 30. September 2019 stieg die Zahl der Schlichtungsbegehren mit 1.151 Anträgen erneut.

#### Schlichtungsanträge 2014 - 2019

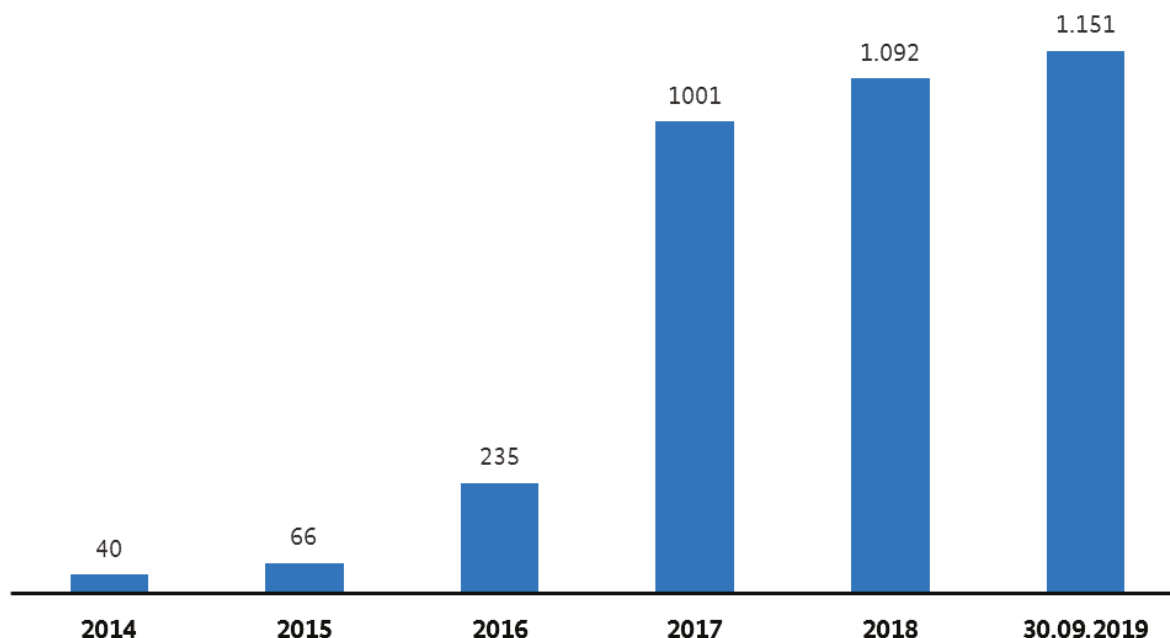


Abbildung 52: Schlichtungsanträge 2014 bis 2019; Stand 30. September 2019

Der jeweilige Postdienstleister lehnte im Berichtsjahr 2018 in 448 Fällen eine Mitwirkung an einem Schlichtungsverfahren ab. In 127 Fällen kam es zu einer Einigung durch das Schlichtungsverfahren. Eine gütliche Einigung ohne ein Verfahren gab es in 154 Fällen und in 87 Fällen erfolgte eine Rücknahme des Antrags. Bei 154 Anträgen musste die Schlichtungsstelle Post im Jahr 2018 ein Verfahren ablehnen, da keine Rechte aus der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) verletzt waren.

## Schlichtungsvorgänge 2018

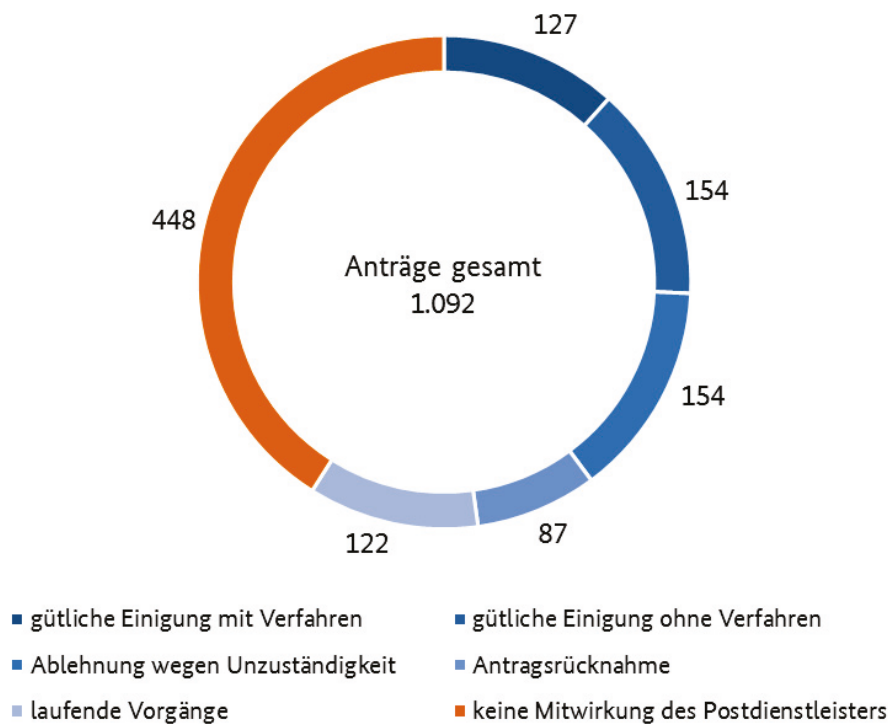


Abbildung 53: Schlichtungsvorgänge 2018

In den Fällen, in denen ein Schlichtungsverfahren eingeleitet wurde, kam es im Jahr 2019 ausnahmslos zu einer erfolgreichen Einigung (141 Fälle). Eine gütliche Einigung ohne Verfahren gab es 2019 in 171 Fällen. Bei 186 Anträgen musste die Schlichtungsstelle die Einleitung eines Verfahrens ablehnen. Hier waren keine Rechte aus der Postdienstleistungsverordnung verletzt. Es wurden z. B. lediglich zu lange Laufzeiten oder unberechtigte Rücksendungen ohne Portoerstattung bemängelt. In 99 Fällen kam es im Jahr 2019 zu einer Antragsrücknahme. In 383 Fällen lehnte der jeweilige Postdienstleister eine Mitwirkung an einem Schlichtungsverfahren ab. Bei Drucklegung des Berichts gab es noch 171 laufende Vorgänge.

**Schlichtungsvorgänge 2019**

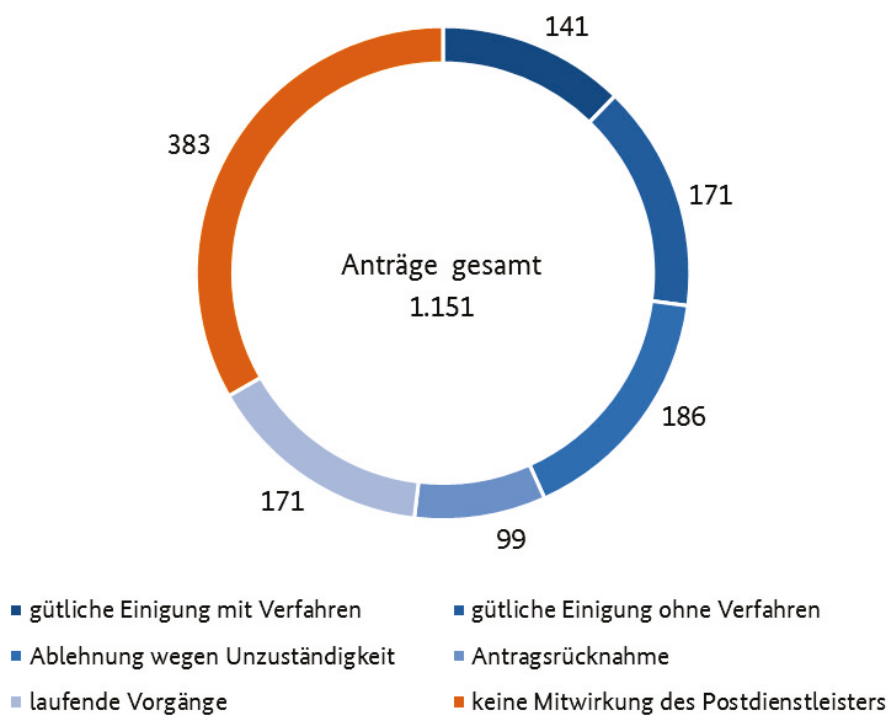


Abbildung 54: Schlichtungsvorgänge 2019; Stand 30. September 2019

### 3.4 Gegenstand der Schlichtungsanträge

In beiden Berichtsjahren bezog sich die Mehrheit der an die Schlichtungsstelle herangetragenen Streitfälle auf den Verlust bzw. die Entwendung von Postsendungen – 41,6 Prozent im Jahr 2018 und 54,8 Prozent bis Ende September 2019. Es folgten in beiden Jahren Anträge wegen Beschädigung von Sendungen (2018: 39,8 Prozent, 2019 bis Ende September: 27,3 Prozent). Die verbleibenden Anträge bezogen sich u. a. auf zu lange Laufzeiten oder Unregelmäßigkeiten bei der Zustellung.

#### Antragsgegenstand 2018 und 2019

in %

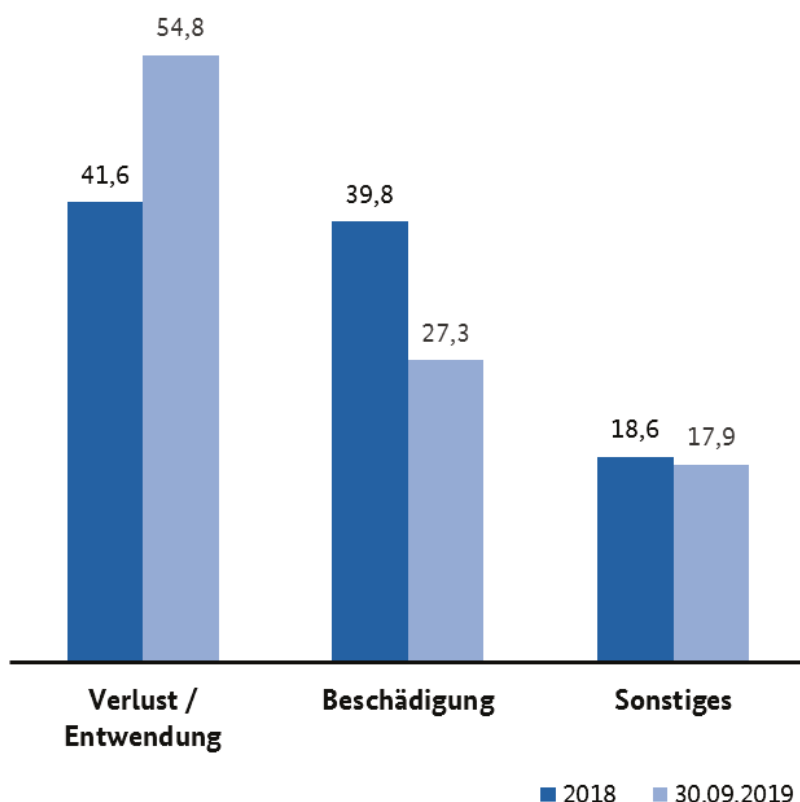


Abbildung 55: Gegenstand des Schlichtungsantrags 2018 und 2019; Stand 30. September 2019

Die Antragstellerinnen und Antragsteller sahen sich im Betrachtungszeitraum am häufigsten Problemen bei der Paketbeförderung gegenüber: 2018 waren es 81,7 Prozent, 2019 betraf das bis Ende September 75,3 Prozent, deutlich weniger Schlichtungsanträge gingen in beiden Jahren zu Problemen mit der Briefbeförderung ein: 5,5 Prozent im Jahr 2018 und 6,6 Prozent bis zum 30. September 2019



**Schlichtungsanträge nach Sendeart 2018**  
in %

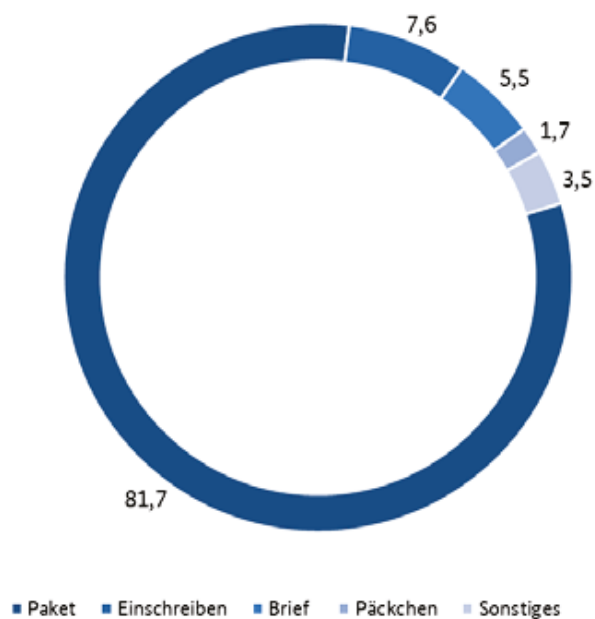


Abbildung 56: Schlichtungsanträge nach Sendungsart 2018

**Schlichtungsanträge nach Sendeart 2019**  
in %

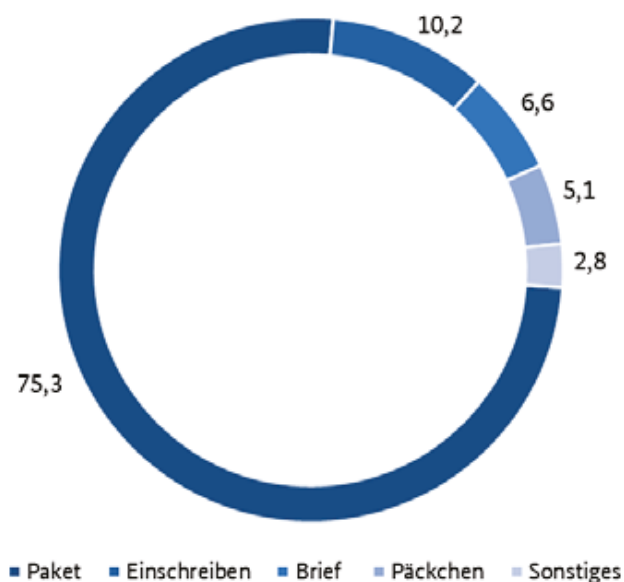


Abbildung 57: Schlichtungsanträge nach Sendungsart 2019; Stand 30. September 2019

# I Postgeheimnis und Datenschutz, Postmarktprüfungen

Zu den Aufgaben der Bundesnetzagentur gehört die Überwachung der Einhaltung sämtlicher Vorschriften zum Schutz des Postgeheimnisses und personenbezogener Daten im Zusammenhang mit dem Erbringen von Postdiensten. Vor dem Hintergrund, dass der Bund das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis aus Artikel 10 des Grundgesetzes trotz erfolgter Liberalisierung und Privatisierung der Postdienste fortlaufend zu garantieren hat, nimmt die Bundesnetzagentur diese Aufgabe wahr.

Die rechtlichen Grundlagen hierfür finden sich in Abschnitt 9 des PostG und in der Postdienste-Datenschutzverordnung (PDSV). Dem Postgeheimnis unterliegen neben dem Inhalt von Postsendungen auch die näheren Umstände des Postverkehrs natürlicher oder juristischer Personen (§ 39 Abs. 1 PostG). Zum Schutz personenbezogener Daten der am Postverkehr Beteiligten enthält § 41 PostG Regelungen, die durch die PDSV ausgefüllt und durch das BDSG ergänzt werden.

Mit der Einführung der Datenschutz-Grundverordnung der Europäischen Union (DSGVO) am 25. Mai 2018 wurde das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) entsprechend angepasst. Neu ist insbesondere die uneingeschränkte rechtliche Unabhängigkeit des Bundes- bzw. der Landesbeauftragten für den Datenschutz als Behörden des Bundes bzw. der Länder in allen Angelegenheiten des Schutzes personenbezogener Daten. Demnach werden sämtliche Vorschriften des PostG und der PDSV zum Schutz personenbezogener Daten im Zusammenhang mit dem Erbringen von Postdiensten durch die DSGVO und das auf sie angepasste BDSG überlagert.

Als Folge der Einführung von DSGVO und neuem BDSG beobachtete die Bundesnetzagentur eine stetig steigende Sensibilisierung für den Themenbereich „Datenschutz“ sowohl bei Postdiensteanbietern als auch deren Kunden. Namentlich verzeichnete die Bundesnetzagentur einen starken Anstieg von Anfragen und Beschwerden zu Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten. Häufig zeigte sich dabei, dass nicht vorwiegend der Datenschutz, sondern das Postgeheimnis betroffen war. Regelmäßig wurden Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten in Fällen von Falschzustellungen und Zustellungen geöffneter Briefsendungen beanstandet, deren Absender Behörden, Gerichte, Rechtsanwälte oder Banken waren. In diesen Fällen weist die Bundesnetzagentur darauf hin, dass Fragen des Schutzes personenbezogener Daten im Zusammenhang mit dem Erbringen von Postdiensten seit der Einführung von DSGVO und neuem BDSG ausschließlich durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) zu klären sind. Stellt die Bundesnetzagentur bei Überprüfungen von Postdiensteanbietern Verstöße gegen den Datenschutz im Zusammenhang mit dem Erbringen von Postdiensten fest, unterrichtet sie den BfDI hierüber.

Vor dem Hintergrund möglicher Verletzungen des Postgeheimnisses hörte die Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum in 97 Fällen Postdiensteanbieter zu ausgebliebener und falscher Zustellung von Briefsendungen und zu geöffnet zugestellten Briefsendungen an. Daher wird die Bundesnetzagentur das diesbezügliche Beschwerdeaufkommen verstärkt beobachten und erforderlichenfalls Maßnahmen zur Abstellung künftiger Verstöße dieser Art treffen.

Auch hat die Bundesnetzagentur sich im Berichtszeitraum mit Anfragen zum Verkauf von Adressdaten für Zwecke der Wahlwerbung auseinandergesetzt. Mehrere Zeitungen hatten berichtet, Adressdaten seien zu Zwecken der Wahlwerbung an politische Parteien verkauft worden. Die Bundesnetzagentur stellte im Rahmen ihrer Ermittlungen fest, dass das betroffene Unternehmen selbst keine Postdienste erbringt und eine mögliche Weitergabe von Adressdaten nicht im Zusammenhang mit der Erbringung solcher Dienste stand. Sie stellte abschließend klar, dass zur rechtlichen Beurteilung der Weitergabe von Adressdaten zu Zwecken der Wahlwerbung der jeweilige Landesbeauftragte für Datenschutz berufen ist, in dessen Bundesland das betroffene Unternehmen seinen Sitz hat.

Über den gesamten Berichtszeitraum hinweg bearbeitete die Bundesnetzagentur zahlreiche Verbraucherbeschwerden zum Postgeheimnis. Häufig wurde von den Beschwerdeführern nicht nur beanstandet, dass Briefe oder Pakete geöffnet oder bei Nachbarn zugestellt wurden, sondern auch, dass der Inhalt der Sendungen nicht mehr vollständig war. Die Bundesnetzagentur bearbeitet sämtliche Beschwerden vor dem Hintergrund möglicher Verletzungen des Postgeheimnisses. Sie weist aber darauf hin, dass ihre Entscheidungen insbesondere hinsichtlich abhandengekommener Gegenstände aus Postsendungen nicht zur Regelung möglicher zivilrechtlicher Ansprüche gegen den Diensteanbieter führen. Diese müssen Betroffene selbst gegebenenfalls gegen den Anbieter richten.

Auch hat die Bundesnetzagentur während des Berichtszeitraums deutschlandweit bislang mehr als 6.000 Paketshops auf die Einhaltung der Anzeigepflicht gemäß § 36 PostG und des Postgeheimnisses gemäß § 39 PostG überprüft.

Nicht selten stellte sie dabei fest, dass Pakete in oder sogar vor den Ladenlokalen unbeaufsichtigt und für jedermann einsehbar bzw. zugänglich gelagert werden. In ihren Beanstandungen gegenüber den Inhabern betroffener Paketshops zeigte sich häufig, dass die bauliche Beschaffenheit des Ladenlokals der großen Menge zu lagernder Pakete nicht genügt (ein Problem, das im Zuge des wachsenden E-Commerce zunehmen könnte). In diesen Fällen wirkt die Bundesnetzagentur auf häufigere Abholfahrten durch den Auftrag gebenden Diensteanbieter hin, um dessen gesetzliche Pflicht zur Wahrung des Postgeheimnisses auch in diesen Paketshops durchzusetzen.

In einigen Fällen wurden Verletzungen des Postgeheimnisses in der Weise beanstandet, dass Paketsendungen bei einem Nachbarn des Empfängers zugestellt wurden. Hierzu machte die Bundesnetzagentur die jeweiligen Beschwerdeführer darauf aufmerksam, dass die Zustellung von Paketsendungen an einen Ersatzempfänger in der Post-Universaldienstleistungsverordnung ausdrücklich vorgesehen ist, sodass in einer derartigen Zustellung grundsätzlich keine Verletzung des Postgeheimnisses liegt. Sie empfiehlt Sendungsempfängern daher, mit dem Postdiensteanbieter zu vereinbaren, die Zustellung an sie adressierter Sendungen an Nachbarn generell auszuschließen.

Als Folge einer solchen Vereinbarung würden diese Sendungen nach erfolglosem Zustellversuch in einer Filiale zur Abholung durch den Empfänger hinterlegt.

Gegenstand weiterer Beschwerden zu Verletzungen des Postgeheimnisses waren fehlerhaft bearbeitete und falsch gestellte Nachsendeaufträge. In einem Fall war der Ex-Mann der Beschwerdeführerin aus der bislang gemeinsamen Wohnung an eine andere Anschrift verzogen. Nachgesendet wurde jedoch nicht nur seine Post, sondern auch die der Beschwerdeführerin. Als Folge erhielt sie ihre Post verzögert oder gar nicht. Die

Bundesnetzagentur empfiehlt dringend, jeden Nachsendeauftrag vor dessen Erteilung auf Richtigkeit zu prüfen.

Auch im Zusammenhang mit vermeintlich oder tatsächlich falscher Postfachzustellung bearbeitete die Bundesnetzagentur im Berichtszeitraum einige Beschwerden über Verletzungen des Postgeheimnisses. In einem Fall hatte der Beschwerdeführer für einen Verein in der Funktion des 1. Vorsitzenden ein Postfach angemietet. Über die Vereinspost hinaus wurde jedoch sämtliche, an den Beschwerdeführer adressierte Privatpost ebenfalls in das Vereinspostfach weitergeleitet. Besteht ein entsprechender Vertrag über die Weiterleitung von Postsendungen in ein Postfach nicht auch mit der Privatperson selbst – etwa als Mitnutzer des Postfachs – dann liegt in der Weiterleitung dieser Postsendungen in das Postfach eines anderen eine Verletzung des Postgeheimnisses, dem die Bundesnetzagentur nachgeht.

Schließlich erhielt die Bundesnetzagentur Kenntnis zu Verletzungen des Postgeheimnisses dergestalt, dass eine Postfachanlage für jedermann gänzlich zugänglich war. Aufgrund ihrer Beschaffenheit konnte von der offenen Rückseite aus jedes Postfach der Anlage unbeaufsichtigt eingesehen werden. Die Bundesnetzagentur mahnte bei dem Betreiber umgehende bauliche Veränderungen der Postfachanlage an und gab ihm auf, unverzüglich dafür Sorge zu tragen, dass die Anlage nicht mehr von jedermann unbeaufsichtigt eingesehen werden kann.

## **III Stellungnahme gemäß § 47 Postgesetz**

In ihrem Tätigkeitsbericht hat die Bundesnetzagentur gemäß § 47 Postgesetz Stellung dazu zu nehmen, ob sich eine Änderung der Festlegung, welche Postdienstleistungen als Universaldienstleistungen gelten, empfiehlt.

## A Allgemeine Erwägungen

Für das private und wirtschaftliche Leben in Deutschland ist eine flächendeckend erreichbare Daseinsvorsorge ein wichtiges Gut. Sie umfasst Aufgaben und Dienstleistungen, die dem Gemeinwohl dienen und daher von besonderem gesellschaftlichen Interesse sind. Auch die Versorgung mit grundlegenden Postdienstleistungen wird traditionell als Teil der Daseinsvorsorge verstanden. In allen Teilen Deutschlands kann die Bevölkerung eine funktionsfähige Postversorgung in einer bestimmten Qualität erwarten. Dabei gilt allerdings auch die gesetzliche Vorgabe, dass die postalische Grundversorgung den technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen anzupassen ist. Denn als Teil der Daseinsvorsorge ist die Versorgung mit grundlegenden Postdienstleistungen nicht statisch, sondern folgt einem dynamischen, zukunftsorientierten Konzept, das den Veränderungen in den Bedürfnissen der Allgemeinheit Rechnung trägt.

Die Postmärkte unterliegen vor allem aufgrund technischer und gesellschaftlicher Entwicklungen im Kommunikationsverhalten der Bevölkerung erheblichen Veränderungen.

Bei der Entwicklung der Briefsendungsmengen spielt dabei die elektronische Substituierung durch E-Mail, Messenger-Dienste und Plattformen eine Rolle. Diese spiegelt sich nicht nur in der Kommunikation unter Privatleuten wider, die deutlich weniger Briefe schreiben als noch vor Jahren. Auch im Bereich der Geschäfts- bzw. Transaktionspost ist in vielen Branchen eine elektronische Substitution von Geschäftsprozessen im Gange (z. B. Banken- und Versicherungsportale oder Rechnungsversand via E-Mail, um nur einige zu nennen). Bei anderen, insbesondere förmlichen und beweisrelevanten Anlässen spielt die physische Briefsendung nach wie vor eine bedeutende Rolle.

Daneben wirken auch andere Entwicklungen auf die Briefsendungsmengen ein. Dazu gehört insbesondere der seit einigen Jahren zu beobachtende Trend, dass kleinformatische Warensendungen zunehmend in Briefformaten oder gesonderten Produkten für den Warenversand über das Briefnetz versendet werden. Dementsprechend fällt der Rückgang an Briefsendungsmengen im europäischen Vergleich in Deutschland bisher moderat aus. Ungeachtet dieser Veränderungen im Briefmarkt bleibt die physische Briefsendung nach derzeitiger Prognose zunächst auch weiterhin unverzichtbar für die Teilnahme breiter Bevölkerungsschichten am sozialen und wirtschaftlichen Leben.

Ganz anders treibt die Digitalisierung dagegen die Entwicklung auf den Märkten für Paket- und Warensendungen. Das starke Wachstum in diesem Segment ist vornehmlich auf Änderungen im Konsumverhalten zurückzuführen. Elektronisch sind vielfältige Waren- und Preisvergleichsmöglichkeiten für jedermann verfügbar, die – nicht zuletzt durch das Versprechen schneller Lieferung – seit Jahren ein rasantes Wachstum im Bereich des E-Commerce begünstigen. Damit verbunden ist ein kontinuierlicher Anstieg der Paket- und Warensendungen. In Regionen, in denen der stationäre Handel die Vielfalt an Waren und Preisvergleichsmöglichkeiten ggf. nicht (mehr) hervorbringt, kommt dem Online-Versandhandel eine besondere Bedeutung zu. Auch für die nächsten Jahre wird dem E-Commerce ein stabiles Wachstum prognostiziert. Eine Teilnahme am Online-Versandhandel verlangt – neben einer funktionsfähigen Breitbandversorgung – funktionsfähige und zuverlässige Paketdienstleistungen, die der Bevölkerung in allen Teilen Deutschlands zur Verfügung stehen.

Vor dem Hintergrund dieser Veränderungsprozesse bleibt die Herausforderung bestehen, sorgfältig zu überprüfen, inwieweit die gegenwärtige postalische Grundversorgung die aktuelle technische und gesellschaftliche Entwicklung noch nachfragegerecht abbildet.

## B Nationale und Internationale Initiativen

Im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode hat die Regierungskoalition die gravierenden Änderungen auf den Märkten für Postdienstleistungen aufgegriffen und eine Überprüfung und Anpassung des bestehenden Regulierungsrahmens angekündigt. Dementsprechend hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Sommer 2019 ein Eckpunktepapier vorgelegt. Der Zeitplan sieht einen Referentenentwurf zur Novelle des Postgesetzes bis zum Ende des Jahres 2019 vor. Ziele für eine Überprüfung des Rechtsrahmens sollen sein, Postdienstleistungen von guter Qualität sicherzustellen, eine positive Wettbewerbsentwicklung zu gewährleisten und unnötige Regulierungen abzubauen.

Das Eckpunktepapier bestätigt auch für die Zukunft die Notwendigkeit eines qualitativ hochwertigen Universaldienstes. Es müsse durch ein flächendeckendes Filial- und Briefkastennetz sichergestellt sein, dass Postdienstleistungen für alle Menschen in der Stadt wie auch auf dem Land gut erreichbar sind. Besonders in der Fläche gelte es daher, den Universaldienst auf einem hohen Niveau zu erhalten. Wenn der Universaldienst nicht oder nicht in der vorgegebenen Qualität erbracht werde, solle die Bundesnetzagentur durch geeignete Instrumente in die Lage versetzt werden, die festgestellten Missstände beheben zu können. Geltende Qualitätsstandards im Universaldienst wie z. B. Filial- und Briefkastendichte oder auch Laufzeitvorgaben sollten erhalten bleiben. Auf der anderen Seite solle geprüft werden, ob eine Zustellung an sechs Tagen aufrechterhalten werden soll, während das europäische Recht für den Universaldienst lediglich eine Zustellung an fünf Tagen erfordert.

Eine gute Qualität sei über den Universaldienst hinaus bei allen Postdienstleistungen wichtig, die in Deutschland erbracht werden. Dies solle durch entsprechende Qualitätsvorgaben, mehr Transparenz und wirksame Kundenrechte sichergestellt werden, denen alle Postdienstleister unterliegen sollen. Die Bundesnetzagentur solle als Verbraucherschutzbehörde im Postbereich gestärkt werden. Auch eine Pflicht der Postdienstleister zur Teilnahme an Schlichtungsverfahren vor der Bundesnetzagentur solle geprüft werden.

Neben dieser Initiative auf nationaler Ebene wurde auch auf europäischer Ebene ein Diskussionsprozess in Gang gesetzt. Die Europäische Kommission hat bereits im Jahr 2018 die Studie zu den wesentlichen Entwicklungen im Postsektor (2013-2016) veröffentlicht (European Commission/Copenhagen Economics, Main Developments in the Postal Sector (2013-2016), Juli 2018). Zusätzlich hat die Europäische Kommission weitere Studien beauftragt. Darunter befindet sich eine Studie, die sich mit den Bedürfnissen der Nutzer von Postdiensten und einer Bestandsaufnahme zur aktuellen EU-Postdienterichtlinie befasst. Neben dem Ziel, die Änderungen bei den Bedürfnissen der Nutzer von Postdiensten herauszuarbeiten, dient diese Studie auch dazu, den gegenwärtigen EU-Rechtsrahmens für Postdienste einer grundlegenden Analyse und Bewertung zu unterziehen.

Die Initiativen der Europäischen Kommission haben Auswirkungen auf die Arbeit der Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste (ERGP). So hat eine Arbeitsgruppe der ERGP unter Beteiligung der Bundesnetzagentur einen Bericht zu den Entwicklungen im Postsektor und deren Bedeutung für die Regulierung erarbeitet und nach einer öffentlichen Konsultation zu Beginn des Jahres 2019 veröffentlicht. Der Bericht zeichnet die Veränderungen im Postsektor in den letzten Jahren nach und analysiert deren Auswirkungen auf den aktuellen und künftigen Regulierungsrahmen. Auf diesem Bericht aufbauend hat die Bundesnetzagentur in der ERGP-Arbeitsgruppe an der Erarbeitung einer ERGP-



Stellungnahme zur Überprüfung des EU-Rechtsrahmens mitgewirkt, die im Sommer 2019 veröffentlicht wurde. Die Stellungnahme schlägt u. a. vor, den europäischen Rechtsrahmen grundlegend neu zu fassen und setzt sich daher auch mit den Herausforderungen des postalischen Universaldienstes auseinander. Im Lichte der Entwicklungen auf den Postmärkten beschreibt die Stellungnahme, wie der Universaldienst zukünftig bestimmt werden kann und welche Faktoren bei einer Neubestimmung berücksichtigt werden sollten. In ihren Empfehlungen führt die ERGP aus, dass mögliche Anpassungen des Universaldienstes sowohl ein Mindestangebot an Postdienstleistungen garantieren als auch die Möglichkeit der Mitgliedstaaten vorsehen sollten, den Universaldienst an die nationalen Gegebenheiten anzupassen.

## C Stellungnahme

In einer digitalisierten Welt sind funktionsfähige und flächendeckende Brief- und Paketdienstleistungen für das Allgemeinwohl weiterhin unverzichtbar. Die Menschen erwarten eine verlässliche Postversorgung in allen Regionen Deutschlands. Vor diesem Hintergrund gilt es entsprechend der gesetzlichen Vorgabe zu bestimmen, welche konkreten Postdienstleistungen als unabdingbar anzusehen und so dem Universaldienst, der postalischen Grundversorgung, zuzuordnen sind. Dabei ist insbesondere auch zu klären, welche Qualitätsmaßstäbe zukünftig an diese Dienstleistungen angelegt werden sollen.

Die Diskussion um die zukünftige Ausgestaltung des Universaldienstes sollte die folgenden Aspekte in die Betrachtung einschließen:

- Ausgangspunkt für die Bestimmung der als unabdingbar anzusehenden konkreten Postdienstleistungen sollten die Regelungen der aktuellen Post-Universaldienstleistungsverordnung sein. Diese erklärt in § 1 Abs. 1 einzelne Postdienstleistungen zu Universaldienstleistungen. Dabei handelt es sich derzeit um die Beförderung von Briefsendungen, von adressierten Paketen sowie von Zeitungen und Zeitschriften (vgl. § 1 Abs. 1 PUDLV) die bundesweit zu erschwinglichen Preisen verfügbar sein sollen.
- Mit Blick auf die besonderen Sendungsformen (u. a. Nachnahmesendung und Sendung mit Eilzustellung), die über § 1 Abs. 2 PUDLV in den postalischen Universaldienst einbezogen sind, sollte überprüft werden, inwieweit den konkreten Leistungen tatsächlich noch ein Grundversorgungscharakter zukommt. Dabei sollte geklärt werden, inwieweit die konkreten Sendungsformen im alltäglichen Leben tatsächlich noch für die Bevölkerung relevant sind. Zudem ist der Katalog der besonderen Sendungsformen auch auf seine Konsistenz zu überprüfen. Angesichts der Entwicklungen auf den Postmärkten wäre z. B. zu prüfen, ob eine Nachnahmesendung auch weiterhin lediglich für den Briefbereich in die Grundversorgung einbezogen werden sollte oder ob sie sich für Warensendungen nicht auch auf den Paketbereich erstrecken könnte.
- Neben den konkreten Dienstleistungen mit Grundversorgungscharakter erscheinen auch Klarstellungen zum Anbieter des Universaldienstes angebracht. Universaldienstleistungen können von einem einzelnen Anbieter oder auch einem Verbund von Postdienstleistern erbracht werden. Verbesserungen könnten hier erreicht werden, wenn rechtlich unmissverständlich klargestellt würde, welcher Anbieter oder welcher Verbund von Postdienstleistern konkret welche Universaldienstleistungen erbringt. Hierbei ist vor allem zu überlegen, auf welchem Wege diese Klarstellung erreicht wird. Die Erbringung des Universaldienstes auf Basis einer freiwilligen Selbstverpflichtung – wie die DP AG sie abgegeben hat – ist dabei ebenso auf ihre Tragfähigkeit und Praxistauglichkeit zu überprüfen wie die geltenden Bestimmungen des Postgesetzes zur Ausschreibung des Universaldienstes und Verpflichtung eines Universaldiensteanbieters (§§ 13 ff.). Letztere sehen ein sehr komplexes und zeitaufwändiges Verfahren vor, dass wenig geeignet erscheint, regionale und zeitlich begrenzte Defizite in der Grundversorgung zügig abzustellen.

Wenn einem oder mehreren Unternehmen nicht ausdrücklich die Erbringung bestimmter Universaldienstleistungen übertragen wurde, empfehlen sich zumindest klarstellende gesetzliche Regelungen. So könnte z. B. eine gesetzliche Vermutungsregelung eingeführt werden, wonach ein Anbieter, der – wie die DP AG – Mehrwertsteuerentlastungen als Kompensation im Zusammenhang mit

der Grundversorgung in Anspruch nimmt, tatsächlich auch als Universaldienstanbieter im Sinne der geltenden Bestimmungen zu qualifizieren ist. Zudem sollte jeder Postdienstleister verpflichtet sein, seine jeweiligen Universaldienstprodukte wie auch Änderungen ebendieser förmlich bei der Bundesnetzagentur anzuzeigen.

- Hinsichtlich der konkreten Universaldienstleistungen sind insbesondere die Qualitätsmerkmale einer genauen Untersuchung zu unterziehen und ggf. anzupassen. Für die Brief- und die Paketbeförderung ist in diesem Zusammenhang insbesondere relevant, welche Laufzeiten und welche Zustellfrequenzen zukünftig für die jeweilige Universaldienstleistung vorgeschrieben werden sollen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, welche Spielräume der europäische Rechtsrahmen in diesem Zusammenhang zulässt. So sieht dieser bei der Zustellfrequenz z. B. lediglich eine Zustellung an fünf Tagen der Woche vor und nicht die werktägliche Sechs-Tage-Zustellung.
- Teil der Überprüfung der Qualitätsvorgaben sollte auch die Frage sein, welche Vorgaben tatsächlich nur im Bereich des Universaldienstes gelten und welche Vorgaben auch außerhalb des Universaldienstes Anwendung finden sollen. Aus Gründen des Verbraucherschutzes scheint eine Differenzierung bei den Adressaten der Qualitätsvorgaben angezeigt. Während Vorgaben zu stationären Einrichtungen (Filialdichte) oder auch zur Zustellfrequenz eher Grundversorgungscharakter haben, kommt anderen Qualitätsmerkmalen wie z. B. den konkreten Zustellmodalitäten durchaus eine allgemeine verbraucherschützende Wirkung zu. Viele Verbraucher beschreiben es als sehr belastend, wenn ohne ihr Zutun eine Haustürzustellung unterbleibt und das Paket ohne nachweisbaren Zustellversuch in einer Filiale in größerer Distanz zur Abholung bereitgelegt wird. Eine Trennung zwischen Qualitätsvorgaben für Universaldienstangebote und solchen für alle Postdienstleister – auch unabhängig von Fragen der Marktbeherrschung – erscheint daher sinnvoll.
- Bei der Überprüfung der Qualitätsvorgaben ist auch die stetig steigende Zahl der Verbraucherbeschwerden bei der Bundesnetzagentur zu berücksichtigen. Viele Beschwerden deuten darauf hin, dass Verbraucherinnen und Verbraucher nicht ausreichend informiert sind. Einheitliche Transparenzvorgaben dürften insoweit Verbesserungen bringen. Diese können z. B. adressatengerechte Aufbereitungen auf den Internetseiten oder anderen Veröffentlichungen der Postdienstleister umfassen. Die Verankerung von Informationspflichten z. B. zu Leistungsversprechen, Haftung und Regellaufzeiten könnte ebenfalls zu einer verbesserten Informationsbasis für Verbraucherinnen und Verbraucher beitragen.
- Zugleich ist vielen Beschwerden bei der Bundesnetzagentur zu entnehmen, dass das Beschwerdemanagement der Postdienstleister die Anliegen der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht immer hinreichend auffängt. Verbesserungen der Beschwerdemöglichkeiten bei den Unternehmen, die z. B. die Erreichbarkeit unternehmensinterner Beschwerdestellen betreffen, sollten daher diskutiert werden. Verbrauchern wäre zudem geholfen, wenn einheitliche Rahmenbedingungen für Beschwerdeverfahren bei den Postdienstleistern geschaffen würden. Auch regelmäßige Veröffentlichungen der Beschwerdezahlen sowie einer Auswertung derselben durch die Postdienstleister würde die Transparenz zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher erhöhen.
- Die Überwachung der Einhaltung der Qualitätsvorgaben könnte durch Berichts- und Meldepflichten für die Postdienstleister sowie ein gesetzliches Instrumentarium, durch das Postdienstleister bei Mängeln entsprechend sanktioniert werden können, gestärkt werden. Im jetzigen Rechtsrahmen ist es für die Bundesnetzagentur schwierig, anhaltenden und strukturellen Mängeln wirksam und nachhaltig zum Wohle der Kundinnen und Kunden zu begegnen. Auch die Möglichkeiten der Bundesnetzagentur, bei

Qualitätsmängeln im Einzelfall für Abhilfe zu sorgen, sind beschränkt.

Turnusmäßige Berichtspflichten zur Entwicklung und Einhaltung einzelner Qualitätsmerkmale können ebenso wie Meldepflichten bei unvorhersehbaren Einschränkungen bestimmter Universaldienstqualitäten zur Aufklärung beitragen. Dies kann gestützt werden durch eine Verpflichtung der Anbieter von Universaldienstleistungen zur Messung der Qualität auf der Grundlage anerkannter Standards. In über der Hälfte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union kann die Regulierungsbehörde Standards zur Qualitätsmessung bestimmen (European Commission/Copenhagen Economics, Main Developments in the Postal Sector (2013-2016), Juli 2018, Seite 199 ff.). In vielen Mitgliedstaaten werden jährliche Messungen auch selbst durch die Regulierungsbehörde vorgenommen.

- Bei Nichteinhaltung der Qualitätsvorgaben können wirksame Durchsetzungsbefugnisse und Sanktionsmechanismen dazu beitragen, den Regelzustand zügig wiederherzustellen. Einer wiederholten bzw. anhaltenden Missachtung der Qualitätsvorgaben, die dem jeweiligen Postdienstleister zuzurechnen ist, könnte z. B. durch Ordnungswidrigkeitenverfahren begegnet werden. Hoheitliche Sanktionsbefugnisse sind auch bei temporären oder regional begrenzten Qualitätsmängeln geeignet, für Abhilfe im Einzelfall zu sorgen.

Wirksame Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen sind auf europäischer Ebene durchaus üblich. Ein Vergleich zeigt, dass neben Deutschland lediglich in einem weiteren Land der Europäischen Union (Österreich) keinerlei Sanktionsmechanismus bei der Nichteinhaltung von Qualitätsvorgaben zum Tragen kommt (European Commission/Copenhagen Economics, Main Developments in the Postal Sector (2013-2016), Juli 2018, Seite 199 ff.).

- In die Überlegungen zur Neufassung der Qualitätsvorgaben sollte zudem die Frage einbezogen werden, inwieweit eine stärkere Flexibilisierung bei der Universaldienstbestimmung der dynamischen Marktentwicklung Rechnung tragen kann. Die Entwicklungen in anderen europäischen Ländern haben bereits gezeigt, wie der Universaldienst durch z. B. drastische Sendungsmengenrückgänge unter erheblichen Druck geraten und Anpassungen bei den konkreten Universaldienstvorgaben erforderlich machen kann (European Commission/Copenhagen Economics, Main Developments in the Postal Sector (2013-2016), Juli 2018, Seite 185 ff.). Die Anpassungen in anderen europäischen Ländern beziehen sich dabei sowohl auf Änderungen bei den konkreten Produkten innerhalb des Universaldienstes (z. B. in Dänemark, Schweden oder Italien durch Einbeziehung von Produkten mit längeren Laufzeiten) als auch auf Ausdifferenzierungen bei der Zustellfrequenz (z. B. in den Niederlanden die Reduzierung von sechs auf fünf Tage, in Finnland die Reduzierung von fünf auf drei Tage in städtischen Regionen oder in Italien die Reduzierung auf zwei bis drei Tage in bestimmten ländlichen Gebieten).

Detailgenaue gesetzliche Regelungen können sich in Anbetracht der dynamischen Marktentwicklung als sehr starr erweisen. Es sollte daher auch überprüft werden, inwieweit der Rechtsrahmen flexible, bedarfsgerechte Anpassungen des Universaldienstes vorsehen kann, die insbesondere dem Kriterium der Erschwinglichkeit des Angebots für Verbraucherinnen und Verbraucher Rechnung tragen. Derartige flexible Lösungen könnten vorsehen, dass gesetzlich lediglich ein Korridor oder ein Mindestniveau festgeschrieben ist. Die konkrete Ausgestaltung des Universaldienstangebots könnte dann durch ein transparentes Verwaltungsverfahren unter Beteiligung aller betroffenen Akteure bestimmt werden. Eine solche Lösung bedingt eine turnusmäßige ausführliche Überprüfung der Universaldienstvorgaben unter Betrachtung der gesellschaftlichen, technischen, geographischen und marktlichen Entwicklungen. Im

Anschluss daran wäre unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Überprüfung das konkrete Universaldienstangebot für einen bestimmten Zeitraum im Verwaltungsverfahren festzulegen.

Für die zukünftige Ausgestaltung der postalischen Grundversorgung in Deutschland wird es entscheidend sein, eine Balance zwischen den Erwartungen der Menschen an Fortbestand bzw. Fortentwicklung der Leistungsstandards und möglichen Marktentwicklungen, die in anderen europäischen Ländern bereits eingetroffen sind, zu finden. Dabei gilt es, das Vertrauen der Menschen in eine verlässliche Postversorgung zu erhalten und der gesetzlichen Anforderung Rechnung zu tragen, die Grundversorgung mit Postdiensten in Deutschland zu erschwinglichen Preisen sicherzustellen. Die politischen Diskussionen hierzu sind sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene im Gange. Die Bundesnetzagentur begleitet diese Prozesse intensiv und bringt ihre Expertise und Erfahrungen ein. Dazu dienen auch die in dieser Stellungnahme enthaltenen Anregungen zu einer zukünftigen Ausgestaltung des Post-Universaldienstes und des Verbraucherschutzes auf den Postmärkten.



## **IV Rechtsprechung im Bereich Post, Politische und Wissenschaftliche Begleitung**

# A Rechtsprechung

## 1. Vorlage von Teilleistungsverträgen der DPIHS GmbH

Bereits mit Urteil vom 01.12.2015 hatte das Verwaltungsgericht Köln bestätigt, dass die Bundesnetzagentur auch die Deutsche Post InHaus Services GmbH (DPIHS) als Tochtergesellschaft der DP AG zur Vorlage von Teilleistungsverträgen auffordern durfte. Diese Berechtigung folge bereits unmittelbar aus dem Gesetz (§ 30 PostG).

In dem Verfahren hatten DPIHS und DP AG die Auffassung vertreten, dass sich die Vorlagepflicht nur unmittelbar an den Marktbeherrscher, nicht aber an dessen verbundene Unternehmen richte. Demgegenüber bezog das Gericht auch die Tochterunternehmen des Marktbeherrschers in die Vorlagepflicht ein und führte hierzu aus, die DPIHS erbringe als einheitliches Unternehmen im Verbund mit der Konzernmutter Teilleistungen gegenüber ihren Kunden. Wie diese Leistungen im Innenverhältnis zur Konzernmutter zu bewerten sind, ließ das Gericht dabei offen.

An den Grundsatzstreit zur Einordnung der Verträge der DPIHS mit ihren Kunden als Teilleistungsverträge und der daraus resultierenden Vorlageverpflichtung – verbunden mit einem Einsichtnahme­recht Dritter – schloss sich ein weiterer gerichtlicher Streit um die Einordnung der Vertragsinhalte als schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse an.

Mit Beschluss vom 15.06.2018 (Az. 13 B 802/17) hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen auf die Beschwerde der Bundesnetzagentur einen Eilantrag der DPIHS vollumfänglich abgelehnt. Dieser hatte die Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Zusammenhang mit der Einsichtnahme in Daten aus Teilleistungsverträgen zum Gegenstand. Das Verwaltungsgericht Köln hatte dem Eilantrag im Juni 2017 weitgehend stattgegeben.

Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts hat die DPIHS nach § 30 Abs. 2 PostG hinzunehmen, dass die Bundesnetzagentur anderen Verfahrensbeteiligten oder sonstigen Dritten Einsicht in die im Beschwerdeverfahren noch streitigen Angaben gewährt. § 30 Abs. 2 PostG setze eine Verpflichtung der Bundesnetzagentur zur Einsichtsgewährung voraus. Diese Verpflichtung erstreckte sich auf „Entgelte und andere Bedingungen“ für Teilleistungen sowie für die Zugänge zu Postfachanlagen und Adressänderungen, die nicht in Allgemeinen Geschäftsbedingungen enthalten sind. Die DPIHS könne sich hinsichtlich der im Beschwerdeverfahren streitgegenständlichen Angaben nicht mit Erfolg auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berufen.

Nachdem DPIHS zunächst gerichtlich gegen die Verpflichtung zur Vorlage ihrer Verträge vorgegangen und gescheitert war, ist mit der Eilentscheidung des Oberverwaltungsgerichts nun auch der Versuch gescheitert, durch Geltendmachung umfangreicher Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse die gesetzlich vorgesehene Einsichtnahme­möglichkeit ins Leere laufen zu lassen. Die Bundesnetzagentur wird interessierten Wirtschaftsteilnehmern (insbesondere Versendern und Konsolidierern) nunmehr Einsicht in die weitgehend entschwärzten Teilleistungsverträge der DPIHS gewähren.

Der Antrag der DPIHS war nach dem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts – soweit er nicht bereits unzulässig war – unbegründet. Einer Einsichtnahme in die „Entgelte und anderen Bedingungen für



Teilleistungsverträge“ könne die DPIHS auch nicht den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen entgegenhalten. § 30 Abs. 2 PostG lasse für eine Heranziehung der sich aus § 30 VwVfG ergebenden Anforderungen an den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur insoweit Raum, wie diese nicht Entgelte und andere Bedingungen für Teilleistungen betreffen. Für diese sehe § 30 Abs. 2 PostG spezialgesetzlich und in dem durch diese Vorschrift gezogenen Rahmen eine Veröffentlichung vor. § 30 Abs. 2 PostG sei auch verfassungskonform. Die Regelung verstoße insbesondere nicht gegen Grundrechte der DPIHS aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG.

Bei den offen zu legenden Angaben handele es sich auch um „Entgelte und andere Bedingungen für Teilleistungen“ im Sinne des § 30 Abs. 2 PostG:

- Angaben, mit denen verbindlich Abholungs- und Anlieferungszeiten zugesichert werden, seien „Bedingungen“ im Sinne des § 30 Abs. 2 PostG. Diese seien wesentlicher Vertragsinhalt, da mit ihnen betriebsorganisatorischen Abläufen Rechnung getragen werde und sie zudem den aus Kundensicht regelmäßig wesentlichen Zeitpunkt der Zustellung beim Empfänger bestimmten.
- Die Verpflichtung der DPIHS zur Weiterleitung der Rabatte, die sie von der DP AG erhalte, an ihre Kunden sei ebenfalls als „Bedingung für eine Teilleistung“ zu bewerten. Die DPIHS habe sich für eine Vertragsgestaltung entschieden, bei der im Vertrag an keiner Stelle das konkrete vom Kunden zu zahlende Teilleistungsentgelt für die von der DPIHS erbrachte Leistung benannt werde. Stattdessen enthielten die Verträge nur Komponenten, welche dem Kunden die Berechnung der zu zahlenden Vergütung ermögliche. Ein potentieller Kunde könne Angebote nur vergleichen, wenn er die Vertragskonditionen, die die Berechnungen ermöglichen, kenne. Eine Schwärzung der Rabattstaffeln der DP AG sei daher unzulässig. Andernfalls könne sich die DPIHS durch diese Umschreibung ihres Vergütungsanspruchs jeglicher Transparenz entziehen.
- Die Vergütung pro Brief, die die DPIHS für die Aufbereitung, Einlieferung und Frankierung erhalte, stelle ein klassisches Entgelt dar. Dies gelte auch für die dem Kunden in Rechnung gestellte Vergütung für die Abholung der Sendungen beim Kunden.
- Selbst wenn man – hilfsweise – mit der DPIHS von der Anwendbarkeit des § 30 VwVfG auf die hier in Rede stehenden „Entgelte und Bedingungen für Teilleistungsverträge“ ausginge, führe dies zu keinem anderen Ergebnis. Es fehle an den Voraussetzungen für eine Geheimhaltung nach den sich aus § 30 VwVfG ergebenden Grundsätzen für den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, so das Oberverwaltungsgericht.

Nachdem DPIHS die zwischenzeitlich noch eingereichte Klage in der Hauptsache zurückgenommen hat und ein weiterer Eilantrag vom Bundesverfassungsgericht nicht zur Prüfung angenommen wurde, können die streitbefangenen Teilleistungsverträge nunmehr bei der Bundesnetzagentur eingesehen werden.

## 2. OVG NRW: Beschwerde der Compador Dienstleistungs GmbH gegen die Pflicht zur Vorlage von Teilleistungsverträgen erfolglos

Ebenfalls um die Vorlage von Teilleistungsverträgen ging es bei einem Eilverfahren, dass die Compador Dienstleistungs GmbH (Compador) gegen einen Bescheid der Bundesnetzagentur geführt hat.

Vorrangig war die Frage zu klären, ob Compador sich die marktbeherrschende Stellung der DP AG zurechnen lassen muss, deshalb selbst als marktbeherrschend gilt und die Vorgaben des Postgesetzes z. B. zur Vorlage von Teilleistungsverträgen nach § 30 PostG erfüllen muss. Zweifel könnten daran bestehen, weil die DP AG nur über eine Minderheitsbeteiligung an Compador verfügt. Aus den vorgelegten Gesellschaftsunterlagen, insbesondere aus dem Gesellschaftsvertrag, schloss die Bundesnetzagentur jedoch auf eine faktische Beherrschung, die sich Compador zurechnen lassen musste.

In beiden Eilinstanzen bestätigten die Gerichte die Ansicht der Bundesnetzagentur. Wie zuvor das Verwaltungsgericht Köln hat auch das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen mit Beschluss vom 21.03.2019, Az. 13 B 530/18, der Compador die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes gegen die Pflicht zur Vorlage von Teilleistungsverträgen verweigert. Compador stelle die Annahme des Verwaltungsgerichts Köln, dass sie nach Maßgabe der bis zum 07.06.2018 geltenden (gesellschafts-) vertraglichen Regelungen ein marktbeherrschendes Unternehmen und als solches zur Vorlage von Teilleistungsverträgen verpflichtet sei, nicht durchgreifend in Frage. Compador müsse sich die marktbeherrschende Stellung des Minderheitsgesellschafters DP AG zurechnen lassen.

Zwar hatte Compador nach dem Beschluss des VG Köln im Hinblick auf die dortigen Feststellungen den Gesellschaftsvertrag geändert. Dies änderte aber nicht den Richterspruch. Ob allerdings die Vorlageverpflichtung auch nach der erfolgten Änderung des Gesellschaftsvertrags Geltung beanspruche, sei – so das Gericht – im gerichtlichen Beschwerdeverfahren nicht zu prüfen. Wenngleich es hierzu keiner Entscheidung bedurfte, führte das Gericht aus, es dürfte wohl nicht anzunehmen sein, dass im Postrecht jede für den Wettbewerb bedenkliche Unternehmenskoordination über die Verbundklausel des § 36 Abs. 2 GWB erfasst werden müsste. Wie mit nach der Änderung des Gesellschaftsvertrags geschlossenen Teilleistungsverträgen umzugehen sei, sei im Hauptsacheverfahren zu klären. Insoweit liege eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung – möglicherweise durch die Bundesnetzagentur selbst – nahe.

Compador sei nach § 36 Abs. 2 GWB ein marktbeherrschendes Unternehmen. Ob angesichts der unterschiedlichen Zielsetzung im Anwendungsbereich des Postgesetzes ein weniger starker Einfluss als in § 17 AktG vorgesehen genügen kann, um eine Abhängigkeit zu begründen, müsse vorliegend nicht geklärt werden. Es spreche nämlich Überwiegendes dafür, dass zwischen Compador und der DP AG ein Abhängigkeitsverhältnis im Sinne des § 17 Abs. 1 AktG bestehe.

Im Beschwerdeverfahren sei daher nicht zu klären, ob Compador nach Inkrafttreten der Änderungen des Gesellschaftsvertrags weiterhin nach Maßgabe des § 36 Abs. 2 GWB als mit der DP AG verbundenes Unternehmen anzusehen und deshalb zur weiteren Vorlage von Teilleistungsverträgen verpflichtet sei.

Compador hat die Verträge bis zum Zeitpunkt der Änderung des Gesellschaftsvertrags vorgelegt. Diese Verträge werden erfasst und bewertet. Im Hauptsacheverfahren wird auch der Frage nachzugehen sein, ob die Vorlagepflicht auch für solche Teilleistungsverträge gilt, die nach der Änderung des Gesellschaftsvertrags geschlossen wurden.

### **3. Verwaltungsgericht Köln entscheidet zum Price Cap 2015 (Urteile vom 04.12.2018, Az. 25 K 7243/15 und 25 K 9943/16)**

Das Verwaltungsgericht Köln hat über Klagen des Bundesverbands Paket & Expresslogistik e.V. (BIEK) gegen die Entgeltgenehmigung für den 70-Cent-Standardbrief und die zugrundeliegende Maßgrößenentscheidung aus 2015 entschieden. Das Gericht hat die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen bestätigt.

Der Kläger hat neben der Entgeltgenehmigung (25 K 7243/15) auch den dieser zugrundeliegenden Maßgrößenbeschluss (25 K 9943/16) angefochten. Die Klage gegen den Maßgrößenbeschluss erachtet das Verwaltungsgericht Köln als unzulässig. Es fehle dem Kläger an der erforderlichen Klagebefugnis, weil materielle Rechte, in die der Maßgrößenbeschluss eingreifen könnte, nicht ersichtlich seien (S. 4 ff. des Urteils zum Az. 25 K 9943/16). Der Kläger sei auch nicht rechtsschutzlos gestellt, weil im Klageverfahren gegen die Entgeltgenehmigung, für das das Verwaltungsgericht von dem Vorliegen einer Klagebefugnis ausgeht (S. 10 ff. des Urteils zum Az. 25 K 7243/15), eine inzidente Überprüfung des Maßgrößenbeschlusses erfolgen könne.

Nach der vom Verwaltungsgericht folgerichtig im Verfahren 25 K 7243/15 durchgeführten inzidenten Überprüfung des Maßgrößenbeschlusses erweist sich dieser als formell und materiell rechtmäßig, was die Rechtmäßigkeit der Entgeltgenehmigung zur Folge hat.

Der Berücksichtigung von Universaldienst- und Versorgungslasten nach § 20 Abs. 2 S. 2 PostG und § 3 Abs. 4 S. 3 PEntgV stehe weder nationales Recht noch Verfassungsrecht oder Unionsrecht entgegen. Es liege kein Verstoß gegen § 20 Abs. 1 PostG vor. Die zu § 20 Abs. 2 S. 2 PostG gefundene Bewertung entspreche auch Verfassungsrecht, namentlich Art. 87f GG. Auch das Unionsrecht stehe einer Berücksichtigung von Sonderlasten nicht entgegen.

Das Verwaltungsgericht befasst sich in seiner Entscheidung insbesondere mit der Rechtmäßigkeit der Ermittlung des Gewinnzuschlags und der Festlegung der Produktivitätsfortschrittsrate im Maßgrößenbeschluss.

Die Bundesnetzagentur habe den in 2015 neu gefassten § 3 Abs. 2 S. 2 PEntgV als Grundlage ihrer Entscheidung heranziehen dürfen, weil er nicht gegen höherrangiges Recht verstoße. Nationales Recht stehe der Anwendung des § 3 Abs. 2 S. 2 PEntgV nicht entgegen, da er die von § 20 Abs. 1 und Abs. 2 PostG vorgegebenen Grenzen für genehmigungsfähige Entgelte nicht überschreite und der grundgesetzlichen Gewährleistung eines flächendeckenden Universaldienstes in Art. 87f GG entspreche. Unionsrecht stehe der Anwendung nicht entgegen, weil § 3 Abs. 2 S. 2 PEntgV insbesondere nicht gegen Art. 12 2. Spiegelstrich PostRL und Anhang I letzter Absatz der Post-Richtlinie verstoße.

Die vom Kläger geäußerten methodischen Einwände gegen die Vergleichsmarktbetrachtung seien nicht durchgreifend. Bei der konkreten Anwendung der Vergleichsmarktbetrachtung durch die Bundesnetzagentur seien zudem keine methodischen Fehler erkennbar. Der Bundesnetzagentur stehe bei der Ermittlung des Gewinnzuschlags hinsichtlich der Methodenwahl kein Beurteilungsspielraum zu. Dafür stehe der Bundesnetzagentur aber ein weitgehender Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Durchführung der Vergleichsmarktbetrachtung zu.

Diesen Beurteilungsspielraum habe die Bundesnetzagentur nicht überschritten:

Der von ihr herangezogene Prüfungsmaßstab bzgl. der Auswahl der Vergleichsländer sei nicht zu beanstanden, weil die in den Vergleich einbezogenen Länder aufgrund der Post-Richtlinie einem einheitlichen Regulierungsrahmen unterliegen. In den Vergleich durften insbesondere auch solche Unternehmen einbezogen werden, die einen Marktanteil von 100 Prozent besitzen. Es sei nicht erforderlich gewesen, in die Vergleichsmarktbetrachtung auch Wettbewerber der etablierten Postunternehmen einzubeziehen. Der unterschiedlich starke Sendungsmengentrückgang führe nicht zu einer mangelnden Vergleichbarkeit der Beigeladenen mit anderen europäischen Postunternehmen. Der Bundesnetzagentur sei es nicht verwehrt, auch solche Unternehmen in die Vergleichsmarktbetrachtung einzubeziehen, die ihre Umsatzrendite nicht nach den IFRS, sondern nach nationalen Vorgaben berechnen. Der Kläger könne auch nicht mit dem Einwand durchdringen, die Bundesnetzagentur habe die Umsatzrenditen nicht konsistent berücksichtigt. Bei der Entscheidung über Korrekturzuschläge sei der Bundesnetzagentur ein Beurteilungsspielraum eingeräumt. Eine über die Gewichtung nach Umsatzmengen hinausgehende Korrektur sei nicht angezeigt gewesen. Die Bundesnetzagentur habe die Ermittlung des Gewinnzuschlags schließlich auch ausschließlich auf die Vergleichsmarktbetrachtung stützen dürfen, ohne dies weiter begründen zu müssen.

Das Ausgangsentgeltniveau sei keinem Effizienztest zu unterziehen. Im Rahmen der Festlegung der Produktivitätsfortschrittsrate seien die Vorgaben des § 3 Abs. 3 S. 1 PEntgV zu beachten. Diese Norm verstoße nicht gegen höherrangiges Recht, namentlich Art. 102 AEUV, Art. 14 Abs. 1 und Abs. 3 PostRL. Das Tragfähigkeitsprinzip sei eine betriebswirtschaftlich anerkannte Methode der Kostenallokation und die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung seien von der Bundesnetzagentur zuvorderst nach dem Verursachungsprinzip zugeordnet worden. Die Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips als Ultima Ratio sei gerechtfertigt und mit betriebswirtschaftlichen Grundsätzen vereinbar.

Es sei nicht feststellbar, dass die Bundesnetzagentur die Produktivitätsfortschrittsrate den Vorgaben der §§ 21 Abs. 1 Nr. 2 PostG, 4 Abs. 3 PEntgV zuwider festgelegt habe. Die Bundesnetzagentur habe die Grenzen des ihr zustehenden Beurteilungsspielraums nicht überschritten. Sie habe den Sachverhalt hinreichend ermittelt. Die Prognose der Bundesnetzagentur zum Sendungsmengentrückgang sei nicht zu beanstanden. Dass die Produktivitätsfortschrittsrate sprunghaft sei, begründe für sich keine Rechtswidrigkeit der Entscheidung. Denn das Ergebnis einer Rechnung könne nicht fehlerhaft sein, solange die Berechnung selbst den gesetzlichen Anforderungen entspreche. Das Ergebnis sei auch nicht unplausibel und die Annahme einer negativen Produktivitätsfortschrittsrate auch nicht willkürlich. Eine Verletzung von § 20 PostG oder Art. 12 PostRL sei nicht ersichtlich. Der gewählte Zeitraum für die Beurteilung der Mengenentwicklung stelle keinen Verstoß gegen § 2 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. Nr. 2 PEntgV dar.

Bei der Prüfung, ob sich die tatsächlichen Kostendaten der Beigeladenen (DP AG) an den Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung nach § 20 Abs. 1 PostG orientieren, vermochte das Gericht keine Fehler der Bundesnetzagentur zu erkennen. Inwiefern hier eine Verfehlung des KeL-Maßstabs vorgelegen haben solle, sei aufgrund der dem Gericht vorliegenden Kostendaten nicht ersichtlich. Die Beklagte habe die Herausgabe der vollständigen (ungeschwärzten) Verwaltungsvorgänge verweigert. § 75a Abs. 1 S. 4 TGK 1996 überantworte die Prüfungskompetenz, die objektive Nachvollziehbarkeit eines geltend gemachten Geheimhaltungsinteresses zu beurteilen, in postrechtlichen Regulierungsverfahren aber nicht einer Beschlusskammer der Bundesnetzagentur, sondern dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Es

könne jedoch dahinstehen, ob das Ministerium die Abgabe einer formellen Sperrerklärung zu Unrecht oder zu Recht verweigert habe, weil § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO und § 99 Abs. 2 S. 1 VwGO an das Merkmal der faktischen Verweigerung der Vorlage von Akten anknüpfen. Dem Gericht sei es verwehrt, die Vorlagepflicht durchzusetzen. Einen Antrag nach § 99 Abs. 2 S. 1 VwGO habe der Kläger aber nicht gestellt. Deshalb würdige das Gericht die Nichterweislichkeit der relevanten Tatsachen gemäß § 108 VwGO zu seinen Lasten.

Gegen das Urteil des VG Köln hat der Kläger die zugelassene Sprungrevision zum Bundesverwaltungsgericht eingelegt.

#### **4. Nichtauszahlung von Teilleistungsrabatten wegen Aufrechnung (OVG NRW, Beschluss vom 06.03.2019, Az. 13 B 506/18, zu BNetzA Bescheiden vom 15.08.2017 und 25.09.2017 (Az. BK 5-17/025))**

DP AG hatte der Postcon Konsolidierungs GmbH (Postcon) im Mai 2017 die Auszahlung der Teilleistungsrabatte für den Monat April in Höhe von rund 11 Mio. € verweigert, die dieser vertraglich zustanden. DP AG hatte die Aufrechnung mit Gegenforderungen aus ungerechtfertigter Bereicherung bzw. wegen Schadensersatz aus betrügerischen Handlungen begründet, für die Postcon zivilrechtlich einstehen müsse. Die Beschlusskammer wertete die Zahlungsverweigerung als missbräuchlich und hatte DP AG aufgefordert, das beanstandete Verhalten abzustellen.

Aufgrund staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen bestand eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass durch vertragswidrige Nutzung eines sog. Kollektorenmodells von Postcon gegenüber DP AG fingierte Teilleistungsmengen abgerechnet wurden. Kollektoren der Postcon (Subunternehmer) hatten Sendungen selbst unmittelbar bei DP AG eingeliefert bzw. Einlieferungen vorgetäuscht. Die Abrechnung der fingierten Einlieferungen fand über Postcon statt, die von DP AG Teilleistungsrabatte ausgezahlt erhalten hatte, obwohl seitens der Kollektoren keine entsprechenden Einlieferungen erfolgten. Postcon selbst hatte die Teilleistungsrabatte nach Abzug eines Eigenanteils an die Kollektoren weitergereicht.

Die Beschlusskammer hatte ihre Entscheidung mit folgenden Erwägungen begründet:

Die Beschlusskammer erkannte an, dass es auch einem marktbeherrschenden Unternehmen nicht verwehrt sei, seinen Wettbewerbern zivilrechtliche Forderungen entgegenzuhalten. Die besondere Konstellation führte nach Bewertung der Kammer jedoch dazu, die Durchsetzung der – nach Höhe, Zurechnung und Mitverschulden aufklärungsbedürftigen – Gegenforderung im Wege der Selbsthilfe (Aufrechnung) als treuwidrig und damit unbillig i. S. d. der Missbrauchsaufsicht zu beurteilen und zu untersagen.

Durch den Einbehalt wurde der Konsolidierer Postcon – so die Einschätzung der Kammer – in eine finanzielle Belastungssituation gebracht, die durch das Abrechnungsmodell bei Teilleistungen gerade ausgeschlossen sein sollte.

Die Zahlungsverweigerung ohne entsprechende Information und Aufklärung der Postcon war aus Sicht der Bundesnetzagentur auch angesichts der langfristige bestehenden Geschäftsbeziehungen nicht hinnehmbar. Die DP AG überwälzte mit der Aufrechnung alle Risiken allein auf Postcon, die sich – trotz nicht auszuschließender Verletzung auch eigener Pflichten – selbst als Betrugsopfer der Kollektoren sah. Das Vorgehen erschien unbillig, weil die DP AG die eigene Forderung nicht konkretisieren konnte und eine

langwierige zivilrechtliche Auseinandersetzung mit Postcon über die Höhe der tatsächlich bestehenden Gegenforderung zu erwarten war.

Die DP AG hatte gegen die (sofort vollziehbare) Entscheidung der Bundesnetzagentur Beschwerde beim Verwaltungsgericht Köln mit dem Ziel eingelegt, die aufschiebende Wirkung des Beschlusses bis zum Abschluss der gleichzeitig eingelegten Klage anzuordnen. Das Verwaltungsgericht hatte dem Eilantrag am 23.02.2018 stattgegeben. Mit Beschluss vom 06.03.2019 hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen die Beschwerde der Bundesnetzagentur gegen die Eilentscheidung des VG Köln zur Frage missbräuchlicher Nichtauszahlung von Teilleistungsrabatten zurückgewiesen.

Das Oberverwaltungsgericht hat Zweifel an der Rechtmäßigkeit der auf § 32 Abs. 2 PostG gestützten Verfügung. Jedenfalls spräche Überwiegendes für eine Rechtfertigung des Handelns der DP AG:

Es sei offen, ob durch den einmaligen Einbehalt von Geldern eine marktwirksame Behinderung vorliege. Es fehlten hinreichend konkrete Anhaltspunkte und Vortrag der Postcon für die Annahme, dass der Einbehalt der Teilleistungsrabatte für April 2017 sich tatsächlich dergestalt ausgewirkt hat oder hätte auswirken können, dass das Unternehmen Verpflichtungen gegenüber seinen Kunden nicht nachkommen konnte.

Die Bundesnetzagentur sei richtiger Weise davon ausgegangen, dass die Aufrechnung nicht schon deshalb unbillig sei, weil die DP AG über eine marktbeherrschende Stellung verfüge. Zutreffend sei auch, dass die DP AG in Anerkennung der ihr obliegenden besonderen Verantwortung dafür Sorge zu tragen habe, dass durch ihr Verhalten der wirksame unverfälschte Wettbewerb nicht beeinträchtigt wird. Die DP AG habe jedoch auch ein berechtigtes Interesse, ihr Unternehmen wirtschaftlich zu führen und zivilrechtliche Ansprüche im Unternehmensinteresse zu sichern. Die Abwägung der Interessenlagen gehe zugunsten der DP AG aus.

Die DP AG habe sich um eine einvernehmliche Regelung bemüht. Von der Aufrechnungsmöglichkeit habe sie erst Gebrauch gemacht, nachdem Postcon auf die ihr angebotene Möglichkeit anderweitiger Forderungssicherung nicht eingegangen sei.

Zu berücksichtigen sei auch, dass der von der DP AG geltend gemachte Rückerstattungsanspruch seine Ursache maßgeblich in der Sphäre der Postcon finde und deshalb auch die mit der Aufrechnung verbundene Risikoverschiebung nicht unbillig erscheine.

Mit der einmaligen Nichtauszahlung werde das Konsolidierungsmodell zudem nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Mittlerweile hat die DP AG den einbehaltenen „Teilleistungsrabatt“ auf der Grundlage einer aus anderem Anlass geschlossenen Vergleichsvereinbarung an Postcon ausgezahlt. Die Klage in der Hauptsache wurde daher übereinstimmend für erledigt erklärt.

## **5. Kein Recht auf Abschluss von Werbeverträgen mit der DP AG**

Postcon hatte Ende 2016 beantragt, die Beschlusskammer möge die Bedingungen eines Werbevertrages mit der DP AG festlegen und die Geltung dieses Vertrages anordnen. Die DP AG sollte Postcon im Gegenzug ein



Entgelt dafür zahlen, dass Postcon – wie andere Werbekunden der DP AG – durch Anbringung des Aufdrucks „zugestellt durch“ gefolgt von einem Firmenlogo (Posthorn) für die DP AG werbe.

Diese hatte es abgelehnt, mit Wettbewerbern Werbeverträge zu schließen, auch weil sie nicht Herrin über den ganzen Beförderungsvorgang sei und der Empfänger Qualitätsmängel, die nicht in der Sphäre der DP AG lägen, ihr aufgrund des Werbeaufdrucks zuordnen würde.

Die Beschlussklammer hatte die beantragte Anordnung abgelehnt, da die begehrte Leistung (Werbung gegen Entgelt) keine (teilleistungsfähige) Zugangsleistung zu Postdienstleistungen sei. Das Anordnungsverfahren nach § 31 Abs. 2 PostG fordert eine solche Teilleistung nach § 28 PostG aber als Zugangsvoraussetzung.

Das Verwaltungsgericht Köln hat die Bewertung der Bundesnetzagentur mit Urteil vom 26.03.2019, Az. 25 K 1889/16 bestätigt:

Postcon habe keinen Anspruch auf Anordnung einer Werbekooperation zwischen ihr und der DP AG als zusätzlichen Teil der zwischen ihnen (bereits) bestehenden Teilleistungsverträge. Postcon habe ihr Begehren ausdrücklich auf eine Anordnung nach § 31 Abs. 2 PostG beschränkt. Die Voraussetzungen dieser Vorschrift lägen nicht vor, weil Postcon mit ihrem zur Entscheidung gestellten Begehren keine Teilleistungen im Sinne des § 28 Abs. 1 PostG nachgefragt habe. Das Begehren von Postcon sei nicht auf eine substantielle Änderung des bestehenden Teilleistungszugangs gerichtet. Die Anbringung eines Werbeaufdrucks entlaste die DP AG weder beim reinen Beförderungsvorgang noch werde hierdurch ein anderes Glied der Beförderungskette ersetzt. Dies gelte auch bei der gebotenen Anlegung eines weiten, ökonomisch geprägten Verständnisses des Begriffs der Beförderungsleistung.

Dem Ergebnis der Anwendung nationalen Rechts stehe das europäische Recht nicht entgegen. Es bestehe keine Notwendigkeit, zur Abwendung einer Rechtsschutzlücke für Wettbewerber der DP AG den Anwendungsbereich des § 31 Abs. 2 PostG über seinen Wortlaut hinaus dahin auszudehnen, dass auch ohne konkrete Nachfrage nach einer anderen Teilleistung im Sinne von § 28 PostG veränderte Vertragsbedingungen angeordnet werden können. Mache ein Wettbewerber geltend, vom marktbeherrschenden Unternehmen diskriminiert zu werden, ohne dass für sein konkretes Begehren § 31 Abs. 2 PostG einschlägig sei, könne er dies im Rahmen eines Verfahrens der besonderen Missbrauchsaufsicht nach § 32 PostG oder einer Entgeltüberprüfung nach §§ 19, 20, 24, 25 PostG vorbringen, worauf die Bundesnetzagentur hingewiesen habe.

In der mündlichen Verhandlung hatte die Bundesnetzagentur bestätigt, dass sie den Sachverhalt im Rahmen der Missbrauchskontrolle nach § 32 PostG prüfe. Es werden Vorermittlungen durchgeführt, die jedoch bislang nicht zur Eröffnung eines förmlichen Verfahrens geführt haben.

## **6. Firstmail-Entscheidung der Bundesnetzagentur gerichtlich bestätigt**

Die Bundesnetzagentur hatte 2011 das Vorgehen der DP AG beanstandet, mittels des 100%igen Tochterunternehmens Firstmail Düsseldorf GmbH (Firstmail) in Regionen mit aufkeimendem Wettbewerb (Ruhrgebiet, Düsseldorf, Berlin) Briefbeförderungsleistungen anzubieten, deren Entgelte noch unter den Teilleistungsentgelten der DP AG lagen.

Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz gegen die Entscheidung der Kammer waren vor dem Verwaltungsgericht Köln wie vor dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen gescheitert. Das Verwaltungsgericht Köln hat den Beschluss der Bundesnetzagentur mit Urteil vom 26.03.2019, Az. 25 K 3725/11, nun auch im Hauptsacheverfahren bestätigt. Es wies die Klage der DP AG wegen Erledigung ab. Firstmail, die ihren Geschäftsbetrieb seit langem eingestellt hat, hatte nicht geklagt.

Der DP AG als Muttergesellschaft stehe kein schützenswertes Interesse an der Feststellung einer Rechtswidrigkeit des Vorgehens der Bundesnetzagentur gegenüber Firstmail zu, zumal ein Amtshaftungs- oder Entschädigungsprozess aufgrund der Rechtmäßigkeit des Handelns der Bundesnetzagentur offensichtlich aussichtslos sei.

Die Anfechtungsklage sei unzulässig. Es stehe bestandskräftig fest, dass Firstmail ihr Geschäft nicht mehr mit den angebotenen Postdienstleistungen zu den von der Bundesnetzagentur beanstandeten Entgelten betreiben dürfe. Damit stehe endgültig fest, dass die DP AG über Firstmail nicht mehr günstigere Entgelte für vergleichbare Leistungen anbieten könne.

Das Verwaltungsgericht Köln hat im Zusammenhang mit der Entscheidung einige für die Regulierung und Wettbewerbsentwicklung grundlegende Aussagen getroffen:

Die von der Bundesnetzagentur festgestellte Ungleichbehandlung der Kunden einerseits der DP AG und andererseits der Firstmail sei sachlich nicht gerechtfertigt. Die Erlöse der Firstmail hätten die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht gedeckt. Nicht einmal die originären Wertschöpfungskosten für eine effiziente Leistungsbereitstellung habe Firstmail mit ihren Entgelten erwirtschaftet. Der Einwand der DP AG, die von Firstmail erhobenen Entgelte hätten aber die variablen Kosten gedeckt, weshalb ihr die Bundesnetzagentur hätte nachweisen müssen, dass sie geplant habe, Mitbewerber zu verdrängen, treffe nicht zu. Insbesondere in den Netzindustrien seien die variablen Kosten ein zu niedriger Vergleichsmaßstab, der die Vermutung einer Verdrängungsabsicht kaum begründen könne. Die Kommission wolle daher in solchen Fällen außer den durchschnittlichen variablen Kosten auch die produktspezifischen Fixkosten berücksichtigen und beide Kostenarten zu den durchschnittlichen vermeidbaren Kosten zusammenfassen. Der EuGH habe diesen Ansatz gebilligt. Die von der Klägerin mittels der Firstmail erhobenen Entgelte hätten diese Kosten nicht gedeckt und deshalb Verdrängungspreise dargestellt. Zudem sei die Möglichkeit des Verlustausgleichs (zwischen Firstmail und der DP AG) als ein weiterer Umstand anzusehen, der für die Beurteilung der Missbräuchlichkeit der relevanten Umstände spreche.

Nachdem die DP AG die zunächst fristwährend eingelegte Berufung zurückgenommen hat, ist das Urteil rechtskräftig.

## **7. Infopost-Entscheidung der Bundesnetzagentur gerichtlich bestätigt**

Das Verwaltungsgericht Köln hat mit Urteil vom 26.03.2019, Az. 25 K 3396/12, eine Entscheidung der Bundesnetzagentur bestätigt, die untersagte, dass die DP AG Versender von Rechnungen ohne sachlichen Grund ungleich behandelt. Die Ungleichbehandlung lag darin, dass Versender inhaltsgleicher Rechnungen anders als Versender individueller Rechnungen in den Genuss der günstigeren Infopost-Entgelte (jetzt Dialogpost) kamen.



Der sachlich relevante Markt sei nach dem einschlägigen Bedarfsmarktkonzept vorliegend der Markt für Postdienstleistungen. Die DP AG beherrsche sowohl den Markt für die Beförderung von einzelnen Briefsendungen als auch – eine Aufteilung des Briefmarkts in mehrere Segmente unterstellt – die Beförderung von Massenbriefsendungen. Selbst wenn es einen eigenständigen Markt für Infopostsendungen gegeben habe oder gebe, habe die DP AG auch diesen beherrscht oder beherrsche ihn. Elektronische Medien seien nicht in die denkbaren Infopostmärkte einzubeziehen. Adressierte Werbebriefe seien weiterhin dem lizenzpflichtigen Briefmarkt und nicht dem Markt für Online-Werbung zuzuordnen. Digitale Post könne jedenfalls in die denkbaren Infopostmärkte schon deshalb nicht einbezogen werden, weil Infopost nicht sofort, nicht einmal taggleich, geschweige denn sicher binnen 24 Stunden, sondern lediglich mit einem Zustellziel von bis zu vier Tagen befördert würde.

Die DP AG behandle Versender von Rechnungen anhand ihrer Zugangsbedingungen zum Produkt Infopost ungleich im Sinne des § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 PostG, indem sie einzelnen Nachfragern von den Kostenbedingungen her gleichartige Leistungen gegen ein geringeres Entgelt anbiete als anderen Nachfragern. Für die Vergleichbarkeit der Postdienstleistungen komme es auf ihre Austauschbarkeit aus Sicht des Nachfragers an. Die Vergleichbarkeit sei gegeben, weil sich die von Rechnungsversendern nachgefragten Postdienstleistungen der DP AG nur im Merkmal der Regelzustellzeit unterschieden.

Diese Ungleichbehandlung sei sachlich auch nicht gerechtfertigt:

Aus § 51 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, Abs. 2 PostG a.F., der bis zum 31.12.2005 im Hinblick auf inhaltsgleiche Briefsendungen den Geltungsbereich der früheren gesetzlichen Exklusivlizenz geregelt habe, erwachse kein Vertrauensschutz, die Versender beitragsgleicher und beitragsverschiedener Rechnungen ungleich behandeln zu können. Aus der Beschreibung des Umfangs der Exklusivlizenz ließen sich Aussagen zur Rechtfertigung von Preisdifferenzierungen unter Rechnungsversendern nicht herleiten.

Es könne offenbleiben, ob die von der DP AG geltend gemachte historische Rechtfertigung der Entgeltprivilegierung für inhaltsgleiche Sendungen einen sachlichen Grund für die Preisdifferenzierung biete oder ob dieser Grund inzwischen entfallen sei. Ferner könne dahinstehen, ob das Merkmal der Inhaltsgleichheit zur Abgrenzung von anderen Arten entgeltprivilegierter Massensendungen gänzlich untauglich geworden sei. Die DP AG habe nicht den erforderlichen Nachweis erbracht, dass von einer unterschiedlichen Tarifierung beitragsgleicher und nicht beitragsgleicher Rechnungen die Nutzer von Postdienstleistungen in ihrer Gesamtheit profitierten. Sie habe auch keine Unterschiede in den Marktbedingungen des Rechnungsversands innerhalb der Gruppe der Rechnungsversender nachgewiesen.

Soweit die DP AG anhand der Inhaltsgleichheit Rechnungssendungen auf Schwach- und Starklastzeiten verteile, resultierten die damit verbundenen Auslastungseffekte nicht aus der Inhaltsgleichheit der Sendungen, sondern aus den Laufzeitunterschieden zwischen Infopostsendungen und individuellen Teilleistungssendungen.

Die DP AG habe gerade nicht nachgewiesen, dass der Versand inhaltsgleicher gegenüber individuellen Rechnungen unterschiedliche Wertschöpfungskosten verursache.

Nachdem die DP AG die zunächst fristwährend eingelegte Berufung zurückgenommen hat, ist das Urteil rechtskräftig.

Das Urteil beantwortet – über den Versand von Rechnungen als Info-/Dialogpost hinaus – dem Grunde nach auch die Frage, ob die heute im Dialogpostsegment enthaltenen Sendungsarten, die keine Werbung sind, preisbegünstigt gegenüber anderer Geschäftspost befördert werden dürfen. Die Urteilsgründe verneinen die von DPA G bislang praktizierte Gleichbehandlung von Geschäftspost und Werbepost im Dialogpostsegment. Hierbei handelt es sich um im Wesentlichen inhaltsgleiche Sendungen, die als Dialogpost preisprivilegiert gegenüber anderer Geschäftspost befördert werden. Beispiele für solche Sendungsinhalte sind Markt- und Meinungsforschung, AGB-Änderungen, Reiseunterlagen, Kreditkarten, Jahres- und Geschäftsberichte, Einladungen zu Jahreshaupt-, Aktionärs- oder Mitgliederversammlungen oder Mitarbeiterzeitungen

Die Beschlusskammer hat die DP AG daher in Umsetzung des Urteils aufgefordert, die preisprivilegierte Beförderung von Teilen von Geschäftspost (sog. Transaktionspost) zu Dialogpostkonditionen bis Ende 2019 zu beenden (vgl. hier Punkt II. E. 2.10).

## **8. Verwaltungsgericht bestätigt Entgeltgenehmigungen für den E-POSTBRIEF mit klassischer Zustellung**

Mit Urteilen vom 30.08.2019 hat das Verwaltungsgericht Köln gleich drei Entgeltgenehmigungen für den E-POSTBRIEF mit klassischer Zustellung der Deutsche Post E-Post Solutions GmbH (DP EPS), einem Tochterunternehmen der DP AG, für jeweils die Jahre 2016, 2017 und 2018 bestätigt, Az. 25 K 201/16, 25 K 553/17 und 25 K 16124/17. Eine Entscheidung für das Entgelt in 2019 steht noch aus. Geklagt hatte die Postcon Konsolidierung GmbH (Postcon). Das Gericht führte aus:

In allen drei Verfahren sei die Klage jedenfalls zulässig, soweit sie die Postcon in ihrer Eigenschaft als Wettbewerberin der DP EPS erhoben habe. Zwischen Postcon und DP EPS bestehe ein Wettbewerbsverhältnis. Es sei unerheblich, dass Postcon selbst kein hybrides Produkt anbiete. Wettbewerb werde durch Güter und Dienstleistungen konstituiert, die aus Sicht der Nachfrager alternativ erwerblich seien. Das sei jeweils bei allen Einzelkomponenten, aus denen sich die Dienstleistung E-POSTBRIEF mit klassischer Zustellung zusammensetze, der Fall.

Mit Ausnahme des Jahres 2016, in dem Postcon das von der Beigeladenen angebotene Produkt nicht selbst in Anspruch genommen habe, sei die Klage auch zulässig, soweit Postcon sie in ihrer Eigenschaft als Kundin der DP EPS erhoben habe. Der Umstand, dass Postcon sich gegen ein aus ihrer Sicht zu niedrig festgesetztes Entgelt wende, lasse das Rechtsschutzbedürfnis nicht entfallen. Es werde dadurch begründet, dass Postcon als Wirtschaftsunternehmen ein Interesse daran habe, die sich aus der privatrechtsgestaltenden Wirkung der Entgeltgenehmigung ergebenden rechtlichen und wirtschaftlichen Folgen für die eigene werthaltige Kostenkalkulation verlässlich planen und verantworten zu können.

Die Klagen seien jedoch unbegründet, weil die angegriffenen Entgeltgenehmigungen Postcon nicht in ihren Rechten verletze. Die Versagungsgründe des § 21 Abs. 3 PostG lägen nicht vor. Insoweit verweist das Verwaltungsgericht Köln zunächst auf die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen in dem zur Entgeltgenehmigung für das Jahr 2016 ergangenen Eilbeschluss vom 19.12.2016 (Az. 13 B 936/16). Diesen Ausführungen schließt sich das Gericht auch nach erneuter Überprüfung der Sach- und Rechtslage an. Ergänzend führt es aus:

Die angefochtenen Entgeltgenehmigungen seien formell rechtmäßig. § 21 Abs. 3 PostG beschränke die Prüfung der Bundesnetzagentur im Rahmen der Ex-ante-Regulierung auf offenkundige Missbrauchsverletzungen. Die Bundesnetzagentur habe deshalb lediglich im Wege einer Plausibilitätskontrolle zu prüfen, ob die Entgelte den Maßstäben des § 20 Abs. 2 PostG oder anderen Rechtsvorschriften widersprächen. Im Hinblick auf die Ergebnisse der von ihr durchgeführten Genehmigungsverfahren habe die Bundesnetzagentur von Rechts wegen die Überzeugung haben dürfen, dass die umstrittenen Entgeltgenehmigungen jedenfalls nicht offensichtlich nach § 21 Abs. 3 PostG hätten versagt werden müssen.

Ein Verstoß gegen das Orientierungsgebot des § 20 Abs. 1 PostG sei nicht offensichtlich. Für die Bewertung seien die konkreten Verhältnisse des antragstellenden marktbeherrschenden Unternehmens entscheidend. Vorliegend bildeten gemäß § 36 Abs. 2 GWB die an der Erstellung des Produkts E-POSTBRIEF mit klassischer Zustellung beteiligten und mit der Beigeladenen verbundenen Unternehmen die maßgeblichen konkreten Verhältnisse und Kostenstrukturen für die Entgeltprüfung. Die Kosten eines hinreichend effizienten Wettbewerbers seien dagegen nicht maßgebend. Ob sich aus Art. 102 AEUV etwas anderes ergebe, könne dahinstehen. Denn die von Postcon geltend gemachten rechtlichen Voraussetzungen für die von ihr favorisierte Auslegung des § 20 PostG seien nicht zweifelsfrei. Zudem seien weder die tatsächlichen Kosten eines hinreichend effizienten Wettbewerbers bekannt noch seien die Kosten der Wettbewerber der Beigeladenen offensichtlich. Die Feststellung eines kartellrechtlichen Missbrauchs gemäß Art. 102 AEUV aufgrund einer Preis-Kosten-Schere wäre das Ergebnis einer umfassenden Analyse. Das Ergebnis dieser Analyse sei nicht offensichtlich.

Es sei auch nicht offensichtlich, dass DP EPS mithilfe ihrer Schwestergesellschaft Deutsche Post InHaus Services GmbH (DPIHS) eine verbotene Preis-Kosten-Schere durch sogenannte Eigenkonsolidierung praktiziere. Da DP EPS mit ihrer Schwestergesellschaft DPIHS und mit der DP AG ein einheitliches Unternehmen bilde, könne sich dieses keinen Arbeitsschritt ersparen, sodass kein teilleistungsrelevanter Beitrag vorliege. Vielmehr leiste die Beigeladene mit Unterstützung ihrer Schwestergesellschaft DPIHS durch Eigenkonsolidierung innerhalb des einheitlichen Unternehmens einen unselbständigen Teilabschnitt im Rahmen der gesamten Beförderungskette. Die Rabattangaben in den entsprechenden Teilleistungsverträgen der DPIHS dienten deshalb lediglich als Kalkulationselement zur Entgeltberechnung. Die Bundesnetzagentur habe im Einzelnen in der Begründung der angefochtenen Beschlüsse plausibel dargelegt, dass die von DP EPS zur Bestimmung der Konsolidierungspreise vorgelegten Kostenaufstellungen für Personal-, Sach- und Gemeinkosten sowie den Gewinnzuschlag die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung abbildeten.

Im Verfahren betreffend die Entgeltgenehmigung für das Jahr 2018 sei nicht offensichtlich, dass DP EPS mithilfe der DP AG und der DPIHS eine verbotene Preis-Kosten-Schere durch die Berücksichtigung des sogenannten Infrastrukturrabatts in ihrer Entgeltkalkulation praktiziere. Eine offensichtliche Verfehlung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung könne nicht festgestellt werden. Es sei auch nicht offensichtlich, dass der Infrastrukturrabatt für eine effiziente Erbringung der Leistungen, welche einerseits die Beigeladene vertraglich für eine Inanspruchnahme des Infrastrukturrabatts zu erbringen habe und die andererseits der DP AG Arbeitsschritte erspare, mit drei Prozent der jeweiligen Basisentgelte überhöht sei.

Die tatsächlichen Voraussetzungen für die Annahme einer verbotenen Preis-Kosten-Schere im Postrecht lägen offensichtlich nicht vor. Postcon habe nicht einmal offenkundige Tatsachen dafür vorgetragen, dass die Spanne zwischen der streitgegenständlichen Entgeltkomponente und dem Entgelt für den

Teilleistungszugang bei der DP AG so gering sei, dass sie die Möglichkeit anderer effizienter Anbieter ausschließe, vergleichbare Tarife anzubieten.

Schließlich sei nicht offenkundig, dass die Entgelte der DP EPS gegen das Diskriminierungsverbot des § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 PostG verstießen. Zwar seien die von DP EPS im Konzernverbund erbrachten Postdienstleistungen und die von Postcon angebotenen Konsolidierungsleistungen gleichartig. Die von der DP AG veröffentlichten und die in die Entgeltkalkulation der DP EPS eingeflossenen Teilleistungsentgelte gelten aber für alle Teilleistungspetenten gleichermaßen. Darüber hinaus seien die Kunden der DP EPS nicht einmal Teilleistungspetenten, sondern fragten mit dem Produkt weitere Leistungskomponenten für eine End-to-End-Zustellung nach. Eine Diskriminierung sei zudem weder unter dem Gesichtspunkt der faktischen Gleichstellung von Klein- und Großversendern noch unter dem Gesichtspunkt der Rabattstufen, welche DP EPS wahrscheinlich erreichen werde, offensichtlich.

Die Klägerin hat gegen die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Berufungen eingelegt.

## **9. Verwaltungsgericht Köln bestätigt Vorgehen der Bundesnetzagentur gegen die Entgelte des Produkts Impulspost**

Das Verwaltungsgericht Köln hat in zwei Entscheidungen vom 30.08.2019 das Vorgehen der Bundesnetzagentur gegen die Entgeltgestaltung der DP AG für das Produkt „Impulspost“ bestätigt. Mit dem Produkt Impulspost wollte die DP AG extrem vergünstigte Entgelte für Werbesendungen, die der Neukundenansprache dienen, gewähren. Die Bundesnetzagentur hielt diese Entgeltmaßnahme für kostenunterdeckend und diskriminierend. Da die DP AG der Aufforderung, die Entgelte an die Maßstäbe des Postgesetzes anzupassen nicht nachkam, untersagte die Bundesnetzagentur die Entgelte in einem zweiten Schritt. Sowohl die in dem ersten Schritt ergangene Anpassungsaufforderung (Verfahren 25 K 5770/16) als auch die anschließend erlassene Untersagungsverfügung (Verfahren 25 K 6560/16) waren nach Auffassung des Verwaltungsgerichts rechtmäßig. Die Bundesnetzagentur sei zu Recht zu dem Schluss gelangt, dass die Entgelte einen unzulässigen Abschlag enthielten und die DP AG ihre Kunden ohne sachlichen Grund diskriminiere.

Das Gericht führte aus, die Anpassungsaufforderung sei formell rechtmäßig. Die Bundesnetzagentur habe die Vorschriften hinsichtlich Verfahren, Form und Frist der Entscheidung beachtet. Insbesondere sei der Markttest der DP AG zur Einführung des Produkts Impulspost Gegenstand des Entgeltüberprüfungsverfahrens.

Die Anpassungsaufforderung sei auch materiell rechtmäßig. Sie finde ihre Rechtsgrundlage in §§ 19 S. 2, 25, 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und Nr. 3 PostG. Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Anpassungsaufforderung komme es auf die Sachlage im Zeitpunkt ihres Erlasses an.

Die DP AG sei auf dem hier relevanten Markt für lizenzpflichtige Standardbriefdienstleistungen für Geschäftskunden marktbeherrschend. Die sachlich relevanten Märkte seien durch das Postgesetz normativ auf Postdienstmärkte begrenzt. Andere Dienstleistungen im Angebot von Postunternehmen blieben regulierungsfrei. Die Gesetzessystematik spreche ebenso wenig gegen eine normative Begrenzung wie das Verfassungs- und das Unionsrecht. Innerhalb des Postsektors erfolge die Abgrenzung des sachlich relevanten

Marktes auf der Grundlage des Bedarfsmarktkonzepts. Zwar könne die marktbeherrschende Stellung durch Substitutionswettbewerb verhindert oder verringert werden, an der beherrschenden Stellung der DP AG auf den Postdienstmärkten bestünden aber nach wie vor keine Zweifel.

Die Entgelte für das Produkt Impulspost enthielten Abschläge, die die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf einem Markt für Postdienstleistungen in missbräuchlicher Weise beeinträchtigten. Auch im Rahmen des § 25 Abs. 2 S. 1 PostG bestimme der Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung den Inhalt des Abschlagverbots, auf das § 25 Abs. 2 S. 1 PostG Bezug nehme. Der von der DP AG postulierte Paradigmenwechsel habe im Postgesetz nicht stattgefunden. Durch den beabsichtigten Regelbetrieb sei die Vermutung begründet, dass die DP AG die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen auf einem Postdienstmarkt beeinträchtige. Es liege auch eine missbräuchliche Verhaltensweise vor, weil das Entgeltverlangen kaufmännischen Grundsätzen widerspreche. Bei sachgerechter und realistischer Würdigung der gesamten Umstände könne das Verhalten der DP AG nur dahin gedeutet werden, dass die niedrigeren Preise eine Verringerung des Wettbewerbs auf einem Markt für Postdienstleistungen bewirken sollten. Die Preissetzung durch die DP AG sei geeignet, die Nachfrage nach der Beförderung adressierter Werbebriefe zur Neukundenansprache zulasten ihrer Wettbewerber auf sie umzulenken.

Die DP AG behandle Kunden anhand ihrer Zugangsbedingungen zum Produkt Impulspost ungleich im Sinne des § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 PostG. Sie befördere unstreitig adressierte Werbesendungen zur Neukundenansprache zu Impulspost-Konditionen erheblich günstiger als Dialogpost zur Bestandskundenansprache. Die Beförderung von Werbebriefen zur Neukunden- und Bestandskundenansprache seien gleichartige Postdienstleistungen. Entscheidend sei die Sicht der Nachfrager.

Weder die Entgeltabschläge noch die Ungleichbehandlung seien sachlich gerechtfertigt. Der digitalisierungsinduzierte Substitutionswettbewerb stelle keine Rechtfertigung dar. Das Produkt Impulspost sei ohnehin keinem nennenswerten Wettbewerbsdruck durch E-Mail-Marketing und adressierte Online-Werbung ausgesetzt, weil für die damit bezweckte Neukundenansprache digitale Werbeformen wegen § 7 Abs. 2 Nr. 3 UWG grundsätzlich nicht zur Verfügung stünden. Zur Abfederung des Substitutionsdrucks aus der Digitalwirtschaft habe der Verordnungsgeber 2015 die Bemessung des Gewinnzuschlags gemäß § 3 Abs. 2 S. 2 PEntgV neu geregelt. Einen angemessenen Gewinnzuschlag habe die DP AG ihrer Kalkulation der Entgelte indes nicht zugrunde gelegt.

Die Anpassungsverfügung verstoße nicht gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot. Das marktbeherrschende Unternehmen dürfe und müsse grundsätzlich selbst entscheiden, welche Handlungsweise wirtschaftlich wünschenswert sei, um die festgestellte Diskriminierung abzustellen.

Die Feststellung der Bundesnetzagentur, dass die bereits geplante Einstellung des Angebots zum 30.06.2016 einer Anpassung gleichstehe, genüge der Handlungspflicht, das regulierte Unternehmen zur unverzüglichen Anpassung der Entgelte aufzufordern.

In dem zweiten Urteil führte das Gericht aus, auch die Untersagungsverfügung sei rechtmäßig. Allein die fortdauernde Wirksamkeit und Vollziehbarkeit der Anpassungsverfügung gemäß § 25 Abs. 2 PostG sei Voraussetzung für den Erlass einer Untersagungsverfügung nach § 25 Abs. 3 PostG und alle weiteren darauf aufbauenden Maßnahmen. Einer inzidenten Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Anpassungsaufforderung bedürfe es im Rahmen der Anfechtung der Untersagungsverfügung im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG nicht. Überdies sei die Anpassungsaufforderung der Bundesnetzagentur rechtmäßig.

Die Unwirksamkeitserklärung der Entgelte finde in § 25 Abs. 3 PostG eine hinreichende Rechtsgrundlage. Neben der Untersagung des beanstandeten Verhaltens stelle die Unwirksamkeitserklärung der postrechtswidrigen Entgelte die zweite in § 25 Abs. 3 PostG vorgesehene Konsequenz aus der Nichterfüllung der Pflicht dar, die aus einer Anpassungsaufforderung resultiere.

Die im Rahmen des zweiten Beschlusses der Bundesnetzagentur ergangene Auskunftsanordnung finde ihre Rechtsgrundlage in § 26 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 PostG i.V.m. § 6 Abs. 1 PEntgV. Die Kontrolle der Einhaltung eines auf Grundlage von § 25 PostG ausgesprochenen Verbots halte sich im Rahmen der Entgeltüberprüfung nach § 25 PostG. Die Bundesnetzagentur müsse in der Lage sein, auf Verstöße gegen ein solches Verbot durch weitere wettbewerbswidrige Entgeltverlangen effektiv und zeitnah reagieren zu können.

Wegen der Bedeutung der Entscheidung auch für zukünftige Entgeltüberprüfungen hat das Verwaltungsgericht Köln in dem Verfahren, das die Anpassungsaufforderung betrifft, die Berufung und die Sprungrevision zugelassen. Die DP AG hat Berufung eingelegt.

## 10. Sonstige Entscheidungen – Zustellfiktion für amtliche Schreiben

Eine Entscheidung des Bundesfinanzhofs (BFH, Beschluss vom 23. Februar 2018 - X B 61/17, juris) zum Zugang von Sendungen, die von privaten Postdienstleistern befördert werden, sorgte im Berichtszeitraum für Aufmerksamkeit:

Der zehnte Senat entschied in dem Fall einer möglicherweise verfristeten Klage eines Bürgers, dass die Drei-Tages-Zugangsfiktion des § 122 Abs. 2 Nr. 1 AO bei der Einschaltung eines privaten Postdienstleisters erheblich eingeschränkt sein könne. Dies gelte insbesondere dann, wenn dieser zusätzlich Subunternehmen beauftrage. Die Vorinstanz habe eine von Amts wegen bestehende Pflicht zur Sachaufklärung verletzt, weil sie nicht aufgeklärt habe, ob der in Rede stehende Postdienstleister an Montagen überhaupt zustelle. Hierzu habe Anlass bestanden. Ausschließlich Universaldienstleister seien schließlich gem. § 2 Nr. 5 PUDLV verpflichtet, werktäglich zuzustellen. Dass der vorliegend beauftragte Postdienstleister ein Universaldienstleister sei, der verpflichtet wäre, werktäglich zuzustellen, habe das Finanzgericht nicht festgestellt. Die Bekanntgabevermutung des § 122 Abs. 2 Nr. 1 AO wäre im zu entscheidenden Fall jedoch ohne weiteres entkräftet, wenn der vom Finanzamt beauftragte private Postdienstleister an Montagen gar keine Auslieferungen vornehme.

Die Relevanz dieser Entscheidung geht über den Bereich der Finanzverwaltung deutlich hinaus, da etwa das Verwaltungsverfahrenrecht in § 41 Abs. 2 Satz 1 VwVfG eine inhaltsgleiche Zugangsregelung enthält: „Ein schriftlicher Verwaltungsakt, der im Inland durch die Post übermittelt wird, gilt am dritten Tag nach der Aufgabe zur Post als bekannt gegeben.“

Bei Zweifeln soll nach Einschätzung des Bundesfinanzhofs im Klagefall das Gericht ermitteln, ob nach den organisatorischen und betrieblichen Vorkehrungen des privaten Postunternehmens regelmäßig von einem Zugang des zu befördernden Schriftstücks innerhalb von drei Tagen ausgegangen werden kann.



## B Politische und wissenschaftliche Begleitung

### 1. Beirat

Der Beirat bei der Bundesnetzagentur ist ein politisches Beratungsgremium mit gesetzlich definierten Aufgaben und Rechten. Der Beirat besteht aus jeweils 16 Mitgliedern des Deutschen Bundestages und 16 Vertretern oder Vertreterinnen des Bundesrates. Die Vertreter oder Vertreterinnen des Bundesrates müssen Mitglied einer Landesregierung sein oder diese politisch vertreten. Die Mitglieder des Beirates und die stellvertretenden Mitglieder werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestages und des Bundesrates von der Bundesregierung berufen.

Der Beirat wählt aus seiner Mitte ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied für die Dauer von zwei Jahren. Am 12. März 2018 wurde Dr. Joachim Pfeiffer (CDU), Mitglied des Deutschen Bundestages, zum Vorsitzenden des Beirates und der bisherige Vorsitzende Olaf Lies (SPD), Minister für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz des Landes Niedersachsen, zum Stellvertreter gewählt.

Zur Umsetzung der Regulierungsziele und zur Sicherstellung einer flächendeckenden, angemessenen und ausreichenden Grundversorgung (Universaldienst) ist der Beirat berechtigt, bei der Bundesnetzagentur Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen sowie Maßnahmen zu beantragen. Außerdem berät er die Bundesnetzagentur bei der Erstellung ihres Vorhabenplanes. Die Bundesnetzagentur informiert den Beirat regelmäßig über ihre aktuellen Aufgaben und Entscheidungen.

Der Beirat tagt sechs Mal im Jahr. Im Berichtszeitraum hat er sich im Postbereich insbesondere mit einer umfassenden Verbraucherbefragung der Bundesnetzagentur zur Zukunft des Universaldienstes sowie der Vorbereitung einer Markterhebung über die Kurier-, Express- und Paketdienste befasst.

Das aktuelle Verzeichnis der Mitglieder und ihrer Stellvertreter ist auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht.

### 2. Wissenschaftliche Beratung

#### 2.1 Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK)

Jedes Jahr erstellt das WIK für die Bundesnetzagentur unterschiedliche Forschungsvorhaben. Jene Forschungen befassen sich mit Grundlagenforschung zu regulatorischen und strategischen Fragestellungen in auf Netzindustrien und -infrastruktur basierten Märkten. Das WIK führt diese Vorhaben durch und erhält dafür Zuwendungen von der Bundesnetzagentur.

Das Forschungsprogramm im Postbereich für das Jahr 2018 beinhaltete die folgenden Vorhaben:

- City-Logistik für den Paketmarkt (Diskussionsbeitrag Nr. 446)
- Untersuchung zu Berichts- und Anzeigepflichten der Unternehmen und mögliche Weiterentwicklung der zugrundeliegenden Rechtsnorm im Postbereich (Diskussionsbeitrag Nr. 448)

Für das Jahr 2019 umfasst das Forschungsprogramm folgende Vorhaben:

- Entwicklungstrends und Digitalisierung im Markt für Zeitungen und Zeitschriften
- Internationalisierungsstrategien von Brief- und KEP-Unternehmen

## 2.2 Wissenschaftlicher Arbeitskreis Regulierungsfragen (WAR)

Die Bundesnetzagentur wird regelmäßig durch den "Wissenschaftlichen Arbeitskreis für Regulierungsfragen" (WAR) beraten, § 44 PostG. Der Arbeitskreis tagt jährlich sechsmal unter Teilnahme des Präsidiums, der Abteilungsleiter, Beschlusskammervorsitzenden sowie von Vertretern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi).

Der Arbeitskreis ist interdisziplinär zusammengesetzt und die Mitglieder werden vom Präsidenten der Behörde berufen. Sie unterstützen die Bundesnetzagentur durch ihre herausragenden rechtlichen, volkswirtschaftlichen, sozialpolitischen, betriebswirtschaftlichen und technologischen Erfahren und Kompetenzen in Fragen allgemeiner regulierungspolitischer Bedeutung und bei der Entscheidungsfindung der Behörde.

Die Wissenschaftler der jeweiligen Sparten treffen sich in teils unterschiedlicher Zusammensetzung außerhalb der festgelegten Sitzungstermine, um z. B. Studien oder Stellungnahmen zu erarbeiten. Außerdem werden Leitlinien für die Regierungspolitik in regelmäßigen Abständen überarbeitet und fortgeschrieben.

## 3. Postmarktforen

Das Postmarkforum 2018 fand im Oktober 2018 in der nordrhein-westfälischen Landesvertretung in Berlin statt. Unter dem Titel „Zukunft Brief – Moderne Kommunikationswege“ stand vor allem der Brief im Fokus der Veranstaltung. Diskutiert wurden die Anforderungen an moderne Briefdienstleistungen der Zukunft sowie Brückentechnologien und digitale Postdienstleistungen.

Das Postmarkforum 2019 war zur Berichtslegung unter dem Titel „Postmarkt – Spiel ohne Grenzen?“ für November des Jahres in der Planung. Die thematischen Schwerpunkte sollen auf dem zukünftigen internationalen Rahmen für Warensendungen sowie dem Feld der internationalen Sendungsströme liegen.



# Verzeichnisse

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Umsatz Märkte des Postwesens 2018 insgesamt .....	10
Abbildung 2: Umsatz im lizenzpflichtigen Bereich nach Anbietergruppen .....	14
Abbildung 3: Sendungsmengen lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietergruppen.....	16
Abbildung 4: Inländische Ende-zu-Ende Briefsendungen bis 1.000 Gramm .....	18
Abbildung 5: Umsätze inländische Ende-zu-Ende Briefsendungen bis 1.000 Gramm .....	19
Abbildung 6: Briefsendungen nach Art der Zustellung Wettbewerber (2018).....	20
Abbildung 7: Umsatz Teilleistungssendungen nach Anbietergruppen .....	21
Abbildung 8: Teilleistungssendungen nach Einlieferung 2018 .....	22
Abbildung 9: Umsatz Förmliche Zustellung .....	23
Abbildung 10: Sendungsmenge Förmliche Zustellung.....	23
Abbildung 11: Umsatz nach Auftraggebern 2018 .....	25
Abbildung 12: Umsatzanteile KEP 2018 in Prozent .....	27
Abbildung 13: Sendungsmengenentwicklung KEP .....	29
Abbildung 14: Verhältnis Sendungsmenge Paket / Express 2018.....	30
Abbildung 15: Verteilung Paketumsätze nach Inland/Ausland 2018 .....	32
Abbildung 16: Verteilung der Paketmengen nach Inland/Ausland 2018.....	33
Abbildung 17: Paketsendungen Inland nach Preiskonditionen 2018.....	34
Abbildung 18: Expressdienstleistungen Umsatz (2018).....	36
Abbildung 19: Expressdienstleistungen Sendungsmenge (2018).....	37
Abbildung 20: Anzahl der Zugangs- und Zustellpunkte KEP-Bereich. ....	38
Abbildung 21 Beschäftigte in den Märkten des Postwesens 2018, Stichtag: 30.06.2018 .....	39
Abbildung 22: Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG .....	40
Abbildung 23: Briefmarktgröße europäische Länder in Mrd. Stück (Quelle UPU Postal Statistics 2018).....	43
Abbildung 24: Verhältnis Brief- und Paketmenge (2018).....	47
Abbildung 25: Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich (2018) .....	49
Abbildung 26: Umsatzanteile Inland einzelner Anbieter im Paketbereich .....	51
Abbildung 27: Netzstruktur im Postsektor.....	56
Abbildung 28: Beispiel der Teilleistungsart BZA (Briefzentrum Abgang) .....	58
Abbildung 29: Anzahl der neuen Lizenzen und der Marktaustritte .....	64

Abbildung 30: Verhältnis gültiger Lizenzen zu ungültigen Lizenzen .....	65
Abbildung 31: Eingang Anzeigen 2014 - 2019 .....	69
Abbildung 32: Annahmestellen und stationäre Einrichtungen der DP AG 2010 bis August 2019 .....	98
Abbildung 33: Briefkästen 2010 bis 2019; Stand 30. Juni 2019 .....	99
Abbildung 34: Entwicklung der Briefkastenzahl und der Leerungszeiten; Stand 30. Juni 2019.....	100
Abbildung 35: Brieflaufzeiten aus Verbrauchersicht; Stand 30. Juni 2019.....	101
Abbildung 36: Entwicklung schriftliche Beschwerden; Stand 30. September 2019.....	103
Abbildung 37: Beschwerden Post nach Themen 2018.....	104
Abbildung 38: Beschwerden nach Themen 2019; Stand 30. September 2019 .....	105
Abbildung 39: Beschwerden pro Bundesland 2018.....	106
Abbildung 40: Beschwerden pro Bundesland 2019; Stand Ende September 2019 .....	107
Abbildung 41: Beschwerdeanlässe je 10.000 Einwohner 2018.....	108
Abbildung 42: Beschwerden je 10.000 Einwohner; Stand 30. September 2019.....	108
Abbildung 43: Beschwerdeanlässe je 10.000 Einwohner 2019; Stand 30. Juni 2019.....	109
Abbildung 44: Beschwerdeanlässe Brief 2018.....	110
Abbildung 45: Beschwerdeanlässe Brief 2019; Stand 30. September 2019.....	111
Abbildung 46: Beschwerdeanlässe – Briefzustellung 2018 .....	112
Abbildung 47: Beschwerdeanlässe - Briefzustellung 2019; Stand 30. September 2019 .....	113
Abbildung 48: Beschwerdeanlässe Paket 2018 .....	114
Abbildung 49: Beschwerdeanlässe Paket 2019; Stand 30. September 2019 .....	115
Abbildung 50: Beschwerdeanlässe – Paketzustellung 2018.....	116
Abbildung 51: Beschwerdeanlässe – Paketzustellung; Stand 30. September 2019.....	117
Abbildung 52: Schlichtungsanträge 2014 bis 2019; Stand 30. September 2019.....	121
Abbildung 53: Schlichtungsvorgänge 2018 .....	122
Abbildung 54: Schlichtungsvorgänge 2019; Stand 30. September 2019.....	123
Abbildung 55: Gegenstand des Schlichtungsantrags 2018 und 2019; Stand 30. September 2019.....	124
Abbildung 56: Schlichtungsanträge nach Sendungsart 2018.....	125
Abbildung 57: Schlichtungsanträge nach Sendungsart 2019; Stand 30. September 2019.....	125

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Umsatzanteile nach Anbietergruppen.....	15
Tabelle 2: Sendungsmengenanteile lizenzpflichtiger Bereich nach Anbietergruppen .....	17
Tabelle 3: Umsatzkonzentration der Wettbewerber 2018 .....	24
Tabelle 4: Umsatzentwicklung KEP-Markt nach Segmenten in Mio. Euro.....	28
Tabelle 5: Briefpreise DP AG 2010 bis 2019.....	40
Tabelle 6: Übersicht der durchschnittlichen Preise für den Standardbrief in Europa.....	42
Tabelle 7: Briefe pro Einwohner in den europäischen Ländern in Stück.....	44
Tabelle 8: Entgeltlogik von Teilleistungen in 2018 und 2019 bei Einlieferung im BZE .....	59
Tabelle 9: Entgelte für Großversender und Konsolidierer 2019 .....	60
Tabelle 10: Preise Basisprodukte und Zusatzleistungen (National) .....	75
Tabelle 11: Preise Basisprodukte und Zusatzleistungen (international).....	76

# Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
abzgl.	abzüglich
ANACOM	portugiesischen Regulierungsbehörde
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
B2B	Business to Business
B2C	Business to Customer
BB	Brandenburg
bbd	Bundesverband Briefdienste e.V.
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BE	Berlin
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BFH	Bundesfinanzhof
BIEK	Bundesverband Paket und Expresslogistik
BIPT	belgische Regulierungsbehörde
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg

BY	Bayern
BZA	Briefzentrum Abgang
BZE	Briefzentrum Eingang
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CA	Council of Administration
CDU	Christliche Demokratische Union
CEN	Europäisches Komitee für Normung
DE	Deutschland
d. h.	das heißt
DE-Mail	ein auf E-Mail-Technik beruhendes, hiervon aber technisch getrenntes Kommunikationsmittel zur „sicheren, vertraulichen und nachweisbaren“ Kommunikation im Internet
DK	Dänemark
DP AG	Deutsche Post Aktiengesellschaft
DP DHL	Deutsche Post DHL
DPD	Dynamic Parcel Distribution
DP EPS	Deutsche Post E-Post Solutions GmbH
DPIHS	Deutsche Post InHaus Services GmbH
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung der Europäischen Union
DSM	Digitaler Binnenmarkt

DVPT	Deutscher Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V.
E+1	Einwurfstag + 1 Werktag
E+X	Einwurfstag + x Werktage
E-Mail	Elektronische Post
E-Services	Elektronische Dienstleistungen
EAD	elektronische Datenvoranmeldung
EETT	griechischen Regulierungsbehörde
eIDAS	Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt
EN	Europäische Norm
ERGP	Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste
etc.	et cetera
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
E-Commerce	Elektronischer Handel
E-Postbrief	Elektronischer Postbrief
E-Substitution	Elektronische Substitution
FI	Finnland
FR	Frankreich
g	Gramm

---

GB	Großbritannien
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GIZ	Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
GLS	General Logistics Systems
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
IB	Internationale Büro
IFRS	International Financial Reporting Standards
i. S. d.	im Sinne des
ISO	International Organization for Standardisation
IT	Italien
i.V.m.	in Verbindung mit
k.A.	Keine Angaben
KeL	Kosten der effizienten Leitungsbereitstellung
KEP	Kurier-Express-Paket
kg	Kilogramm
LR	Leitregion
LZ	Leitzone



Mio.	Million
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NL	Niederlande
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
OZG	Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen
P	Prognosewert
P2	Zweite Post
PaketVO	Paketverordnung
PDLV	Postdienstleistungsverordnung
PDSV	Postdienste-Datenschutzverordnung
PEntgV	Postentgeltregulierungsverordnung
POC	Postal Operations Council
PostG	Postgesetz
PostRL	Post-Richtlinie
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung
PZA	Postzustellungsauftrag
RP	Rheinland-Pfalz
S.	Seite
s. a.	siehe auch

---

SchliO-Post	Schichtungsordnung Post
SI	Slowenien
SK	Slowakei
SL	Saarland
SMS	Short Message Service
SN	Sachsen
sog.	sogenannte
SPD	Soziale Partei Deutschlands
ST	Sachsen-Anhalt
TC	Technical Committee
TH	Thüringen
TNT	Thomas Nationwide Transport
TS	Technische Spezifikation
u. a.	unter anderem
UNJSPF	United Nations Joint Staff Pension Fund
UPS	United Parcel Service
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
vs.	versus
VSBG	Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes
VSInfoV	Verbraucherstreitbeilegungs- Informationspflichtenverordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

WAR	Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen
WIK	Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste
WPV	Weltpostverein
z. B.	zum Beispiel



Monopolkommission 

---

## **11. Sektorgutachten Post (2019)**

# **Die Novelle des Postgesetzes: Neue Chancen für den Wettbewerb**

Sektorgutachten der Monopolkommission  
gemäß § 44 PostG in Verbindung mit § 81 Abs. 3 TKG 1996

2019

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort .....</b>	<b>173</b>
<b>Kurzfassung.....</b>	<b>174</b>
<b>Kapitel 1.....</b>	<b>186</b>
<b>Die Postmärkte befinden sich weiterhin im Umbruch.....</b>	<b>186</b>
1.1 Die Deutsche Post AG bleibt das dominierende Unternehmen auf dem Briefmarkt.....	188
1.1.1 Die Briefsendungsmengen nehmen sukzessive ab.....	188
1.1.2 Die Umsätze im Briefmarkt gehen zurück.....	190
1.1.3 Warensendungen und Werbepost können den Rückgang der Briefmengen nicht kompensieren..	191
1.1.4 Wettbewerber der Deutschen Post AG gewinnen nur langsam Marktanteile.....	192
1.1.5 Hybride Briefdienstleistungen bereiten die weitere Digitalisierung des Briefmarktes vor.....	195
1.1.6 Ausblick: Auch weiterhin kaum Wettbewerb auf dem Briefmarkt.....	198
1.2 Kurier-, Express- und Paketmarkt: Ein Oligopol.....	199
1.2.1 Sendungsmengen und Umsätze auf den KEP-Märkten steigen.....	200
1.2.2 Die Teilssegmente der KEP-Märkte zeigen überwiegend Zuwachsraten, entwickeln sich aber unterschiedlich.....	202
1.2.3 Die Ausweitung des Geschäfts vertikal integrierter Unternehmen könnte zu einer Verschiebung der Marktanteile auf den KEP-Märkten führen.....	204
1.2.4 Steigende Paketmengen generieren Zustellprobleme auf der „letzten Meile“.....	205
<b>Kapitel 2.....</b>	<b>208</b>
<b>Grenzüberschreitende Postmärkte sind nicht wettbewerbsorientiert.....</b>	<b>208</b>
2.1 Die traditionellen Strukturen der grenzüberschreitenden Postmärkte behindern den Wettbewerb.....	208
2.2 Ein gemeinsamer Europäischer Postmarkt existiert nicht.....	211
2.2.1 Fehlende Markttransparenz hemmt den grenzüberschreitenden Online-Handel.....	212
2.2.2 Die Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste ist nur ein erster Schritt....	213
<b>Kapitel 3.....</b>	<b>216</b>
<b>Behördliche und gerichtliche Verfahren zeigen die Reformbedürftigkeit der Postmarktregulierung.....</b>	<b>216</b>
3.1 Problematische Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung.....	216
3.1.1 Der Ordnungsgeber ändert die rechtlichen Grundlagen des Gewinnzuschlags während des Maßgrößenverfahrens.....	216
3.1.2 Zeitpunkt und Inhalt der Änderungsverordnung sind zu kritisieren.....	218
3.1.3 Die Ergebnisse der Maßgrößenentscheidung 2019 erweitern den finanziellen Spielraum der Deutschen Post AG.....	220
3.2 Marktmissbrauchsvorwürfe gegen die Deutsche Post AG sind teilweise berechtigt.....	222
3.2.1 First Mail werden Verdrängungspreise vorgeworfen.....	223
3.2.2 Werbekooperationen der Deutschen Post AG mit ihren Kunden sind diskussionswürdig.....	224
3.2.3 Die Bedingungen der Teilleistungsverträge verstärken die Dominanz der Deutschen Post AG..	225
3.3 Hybride Briefprodukte bieten Möglichkeiten, die Preisregulierung zu unterlaufen.....	227
3.4 Verbände und Wettbewerber wenden sich gegen Kostenverschiebungen zwischen Brief- und Paketprodukten der Deutschen Post AG.....	228

<b>Kapitel 4.....</b>	<b>231</b>
<b>Reform des Postgesetzes zügig voranbringen.....</b>	<b>231</b>
4.1 Das Ministerium bereitet die Novelle des Postgesetzes vor .....	231
4.2 Getrennte Märkte für Briefe und E-Mail-Kommunikation .....	231
4.3 Die Unterscheidung zwischen Lizenzierung und Anzeigepflicht ist entbehrlich.....	233
4.4 Die Einführung des Drei-Kriterien-Tests ist grundsätzlich zu begrüßen .....	234
4.5 Die sektorspezifische Regulierung des KEP-Marktes könnte entfallen.....	235
4.6 Die Abschaffung der Ex-ante-Entgeltregulierung im Briefmarkt ist nicht empfehlenswert .....	236
4.7 Die Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungserbringung bedarf der Anpassung .....	239
4.8 Die Teilleistungsregulierung ist für die Weiterentwicklung des Wettbewerbs wichtig .....	244
4.8.1 Der Teilleistungszugang hat sich grundsätzlich bewährt.....	244
4.8.2 Die Eigenkonsolidierung durch den Deutsche Post Konzern bedarf der Kontrolle .....	246
4.8.3 Mehr Transparenz durch weitergehende Offenlegung von Teilleistungsverträgen .....	247
4.8.4 Die frühzeitige Vorlage von geplanten Änderungen des Teilleistungszugangs verbessert die Aufsicht .....	249
4.9 Die mehrwertsteuerrechtliche Gleichbehandlung der Wettbewerber im Briefmarkt muss sichergestellt werden .....	250
4.10 Die Missbrauchsaufsicht im Briefmarkt ist zu verschärfen .....	251
4.10.1 Der Auskunftsanspruch der Bundesnetzagentur sollte erweitert werden.....	251
4.10.2 Verweise des Postgesetzes auf das Telekommunikationsgesetz sind zu aktualisieren.....	252
4.10.3 Missbrauchsverfahren im Briefmarkt sollten formell und materiell verbessert werden .....	253
4.11 Der Umfang des Universaldienstes und der Verbraucherschutz bedürfen der Anpassung.....	256
4.11.1 Der aktuelle Umfang des Universaldienstes entspricht nicht immer den Kundenwünschen ..	256
4.11.2 Der Bedarf der Postkunden und Kosten-Nutzen Erwägungen sollten den Umfang des Universaldienstes bestimmen .....	258
4.11.3 Eingriffsbefugnisse der Bundesnetzagentur im Universaldienst sollten verbessert werden ...	261
4.11.4 Verpflichtende Schlichtungsverfahren können die Kundenzufriedenheit steigern .....	262
<b>Kapitel 5.....</b>	<b>264</b>
<b>Handlungsempfehlungen.....</b>	<b>264</b>

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Entwicklung der Briefsendungsmengen auf dem lizenzpflichtigen Briefmarkt von 1998 bis 2019.	190
Abbildung 2: Entwicklung der Umsätze auf dem lizenzpflichtigen Briefmarkt von 1998 bis 2019 .....	191
Abbildung 3: Entwicklung der Umsatzanteile auf dem lizenzpflichtigen Briefmarkt von 2009 bis 2019 .....	193
Abbildung 4: Entwicklung der Sendungsmengen für Express- und Paketdienstleistungen von 2013 bis 2019 ..	201
Abbildung 5: Entwicklung der Umsätze auf den KEP-Märkten von 2015 bis 2019 .....	201



## Vorwort

Mit diesem Gutachten legt die Monopolkommission das 11. Sektorgutachten zur Wettbewerbsentwicklung auf den deutschen Postmärkten nach § 44 Postgesetz (PostG) in Verbindung mit § 81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz (TKG) 1996 vor. Die Monopolkommission nimmt darin Stellung zu der Frage, ob auf den Märkten des Postwesens funktionsfähiger Wettbewerb herrscht, und weist auf notwendige Änderungen im Postgesetz, in der Post-Entgeltregulierungsverordnung sowie in der Post-Universaldienstleistungsverordnung hin.

Parallel zu der Erstellung des Gutachtens hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie am 1. August 2019 Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes veröffentlicht und damit konkrete Schritte für eine Reform der Postregulierung eingeleitet. Diese Eckpunkte werden in dem Gutachten berücksichtigt.

Die Monopolkommission hat zur Vorbereitung des Gutachtens Behörden, Verbände und Unternehmen um schriftliche Stellungnahmen gebeten. Die Bundesnetzagentur, das Bundeskartellamt, der Bundesverband Briefdienste e. V., der Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste e. V., der Bundesverband Paket & Express Logistik e. V., der Deutsche Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V., der Postagenturverband Deutschland e. V. sowie die Unternehmen ARAG SE, AXA AG, Deutsche Post AG, Francotyp-Postalia AG, DPD Deutschland GmbH, Hermes Germany GmbH, P2 Die Zweite Post GmbH & Co. KG, United Parcel Service Deutschland S.à.r.l. & Co. OHG, und die Zalando SE haben schriftliche Stellungnahmen eingereicht.

Zusätzlich hat die Monopolkommission in einer nicht öffentlichen mündlichen Anhörung am 9. Oktober 2019 mit den Marktteilnehmern und Verbänden die vorläufigen Ergebnisse des Gutachtens diskutiert. In der Anhörung waren vertreten der Bundesverband Briefdienste e. V., der Bundesverband der Kurier-Express-Post Dienste e. V., der Bundesverband Paket & Express Logistik e. V., die Deutsche Post AG, der Deutsche Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V., Francotyp-Postalia AG, Postcon Deutschland B.V. & Co. KG und P2 Die Zweite Post GmbH & Co. KG.

Am gleichen Tag erörterten der Vizepräsident der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Herr Peter Franke, und Mitarbeiter der Behörde mit der Monopolkommission Themen der Wettbewerbsentwicklung und der Regulierung der Postmärkte.

Mitarbeiter der Monopolkommission führten zahlreiche Gespräche mit Vertretern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, der Bundesnetzagentur, des Bundeskartellamtes und Vertretern von Unternehmen und Verbänden. Die Monopolkommission dankt allen Beteiligten für ihre Beiträge und Auskünfte.

Die Monopolkommission dankt auch ihren wissenschaftlichen Mitarbeitern, Herrn Dr. Jörn Klöckener, der das Gutachten federführend betreut hat, und Herrn Nils-Peter Schepp.

Bonn, den 14. November 2019

**Achim Wambach**

**Dagmar Kollmann**

**Thomas Nöcker**

**Angelika Westerwelle**

**Jürgen Kühling**

## Kurzfassung

### Die Postmärkte befinden sich weiterhin im Umbruch

#### **Die Deutsche Post AG verteidigt ihre dominante Stellung auf dem Briefmarkt**

**K1.** Das Ziel des Postgesetzes von 1997, einen funktionsfähigen Wettbewerb auf dem Briefmarkt sicherzustellen, ist bislang nicht erreicht worden: Nach wie vor dominiert die Deutsche Post AG den Briefmarkt. Sie verfügt auch über eine beherrschende Stellung auf dem Markt der Standard-Geschäftskundenpakete. Die Bedürfnisse der Kunden unterliegen allerdings einem Wandel. Die Nutzung digitaler Kommunikationsmittel führt zu einem Rückgang der Briefsendungsmengen, während der Online-Handel deutlich steigende Paketmengen verursacht. Die Änderung des Nutzungsverhaltens der Kunden und der nicht funktionsfähige Wettbewerb auf dem Briefmarkt machen eine Änderung der Postregulierung erforderlich. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat am 1. August 2019 durch die Veröffentlichung der Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes konkrete Schritte für eine Reform eingeleitet.

**K2.** Die lizenzpflichtigen Briefsendungsmengen (Briefe bis 1.000 Gramm) in Deutschland nahmen nach einem Maximalwert von 17,7 Mrd. Sendungen im Jahr 2007 bis 2017 sukzessive um ein bis zwei Prozent pro Jahr ab. Im Vergleich zu der Entwicklung in Deutschland gingen in 31 europäischen Ländern die Briefsendungsmengen von 2013 bis 2016 deutlicher, um durchschnittlich 4,2 Prozent pro Jahr zurück. Dies liegt unter anderem an der stärkeren Digitalisierung der Kommunikationsmärkte in anderen Ländern. 2018 beschleunigte sich der Rückgang auch in Deutschland auf 4,7 Prozent der Mengen. 2018 wurden 14,2 Mrd. Sendungen verschickt. Hiervon beförderte die Deutsche Post AG 12,2 Mrd. Sendungen. Davon entfielen 9,3 Mrd. auf Teilleistungen nach § 28 PostG, für die Versender oder Konsolidierer Vorleistungen für den Beförderungsvorgang erbrachten. Die Wettbewerber beförderten 2018 2,0 Mrd. lizenzpflichtige Sendungen. Damit verfügte die Deutsche Post AG über einen Anteil von 85,9 Prozent am lizenzpflichtigen Briefmarkt; der Anteil der Wettbewerber lag bei 14,1 Prozent. Ende 2018 waren etwa 1.000 gültige Lizenzen für die Briefbeförderung ausgegeben, von denen etwa die Hälfte tatsächlich genutzt wird.

**K3.** Ein weiterer Rückgang der Sendungsmengen und der Umsätze im lizenzpflichtigen Briefmarkt um ca. zwei bis drei Prozent pro Jahr ist angesichts der weiteren Digitalisierung der Kommunikation in Zukunft zu erwarten. Waren- und personalisierte Werbesendungen werden den Rückgang nach den Erfahrungen auf den Postmärkten in anderen Ländern nicht kompensieren können.

**K4.** Die deutschen Postdienstleister erzielten 2018 im lizenzpflichtigen Briefbereich einen Umsatz von ca. EUR 8,4 Mrd. Auf die Deutsche Post AG entfielen EUR 7,2 Mrd., davon im Teilleistungsmarkt rund EUR 4,3 Mrd. Die Wettbewerber verzeichneten 2018 Umsätze in Höhe von EUR 1,1 Mrd., hiervon EUR 140 Mio. mit Teilleistungsendungen.

**K5.** Seit 2011 ist eine Verschiebung der Marktanteile von der Deutschen Post AG auf die Wettbewerber in Größenordnungen von bis zu zwei Prozent pro Jahr zu verzeichnen. Der Rückgang der Marktanteile der Deutschen Post erklärt sich, neben den Effekten des Wettbewerbs, durch einen stärkeren Rückgang der Korrespondenz der Privat- und Kleinkunden, bei denen die Deutsche Post nahezu über ein Monopol verfügt.

**K6.** Der Wettbewerb im deutschen Briefmarkt findet nahezu ausschließlich auf dem Geschäftskundenmarkt statt, der ca. 92 Prozent der lizenzpflichtigen Briefmengen umfasst. Diese Sendungen werden zu einem durch Teilleistungs- und Mengenrabatte reduzierten Porto befördert. Lediglich für 8 Prozent der lizenzpflichtigen Briefsendungen entrichten Privat- und Kleinversender das durch die Bundesnetzagentur im Maßgrößenverfahren genehmigte Entgelt.

**K7.** Es ist davon auszugehen, dass sich die Wettbewerbssituation auf dem Briefmarkt in absehbarer Zeit nicht spürbar ändern wird. Der Briefmarkt schrumpft weiter, sodass einzelne Postunternehmen ihre Sendungsmengen nur zulasten der Marktanteile anderer Wettbewerber steigern können. Größere, mit der Deutschen Post AG vergleichbare Wettbewerber, die die Wettbewerbssituation substantiell beeinflussen könnten, existieren nicht. Von den insgesamt 485 aktiven Lizenzinhabern wiesen 2017 etwa 49 Prozent (237 Unternehmen) ein Umsatzvolumen

von unter EUR 100.000 auf. Die zehn umsatzstärksten Postunternehmen erzielten rund 42 Prozent aller Umsätze der Wettbewerber der Deutschen Post AG im lizenzpflichtigen Briefbereich und nur acht Prozent der Wettbewerber generieren Umsätze über EUR 10 Mio.

### **Die Regulierung erfasst hybride Briefprodukte nur unzureichend**

**K8.** Auf dem Briefmarkt haben sich einige innovative Produkte, wie die digitale Kopie und der E-Post-Brief mit klassischer Zustellung (Versand besonderer E-Mails parallel zur Beförderung des physischen Briefes an den Empfänger), entwickelt, die von der aktuellen Regulierung nur unvollkommen erfasst werden. Zusatzleistungen nicht postalischer Art, wie Druck und Kuvertierung eines Briefes, oder telekommunikationstechnische Dienste, wie die Übersendung des Briefes per E-Mail, unterliegen nicht dem Postgesetz und können daher bei der Entgeltgenehmigung nicht berücksichtigt werden. Das führt dazu, dass der aus entgeltregulierten und nicht regulierten Teilen zusammengesetzte Endpreis für den Kunden durch die Bundesnetzagentur nur unvollständig kontrolliert werden kann.

**K9.** Die Kombination von Postdienstleistungen und Zusatzdiensten könnte durch das marktbeherrschende Unternehmen genutzt werden, die regulierten Entgelte zu unterlaufen. In diesem Fall würde die Funktion der Ex-ante-Genehmigung beeinträchtigt. Die Bundesnetzagentur hat für eine solche Beeinträchtigung bislang allerdings keine Anhaltspunkte festgestellt. Die hybriden Produkte sollten dennoch in Zukunft genau beobachtet werden, um zu prüfen, ob der Regulierungsrahmen weiterer Ergänzungen bedarf.

**K10.** Bedenklich ist ferner, dass den Großversendern für die Nutzung der digitalen Kopie von der Deutschen Post AG eine Werbevergütung gezahlt wird, die dazu dienen soll, die digitale Kopie am Markt zu etablieren. Diese Werbevergütung könnte dazu führen, dass das Briefentgelt der Großversender gegebenenfalls unter das Niveau der Kosten der effizienten Leistungserbringung fällt. Da die digitale Kopie nicht der Postregulierung unterliegt, weil es sich bei der elektronischen Zusatzleistung nicht um eine im Postgesetz geregelte Briefbeförderung handelt, fehlt der Bundesnetzagentur nach aktueller Rechtslage die Möglichkeit einzuschreiten.

### **Der Kurier-, Express- und Paketmarkt (KEP-Markt) entwickelt sich dynamisch**

**K11.** Die großen Paketdienstleister bilden ein Oligopol, in dem die Deutsche Post AG auf dem Standard-Geschäftskundenpaketmarkt marktbeherrschend ist. Die anderen größeren Paketdienstleister verfügen jeweils über Marktanteile von sieben bis vierzehn Prozent im Paketmarkt. Der Versandhändler Amazon baut derzeit ein eigenes Zustellnetz auf, was zu einer Verschiebung der Marktanteile führen könnte. In dem Zeitraum von 2013 bis 2018 stiegen die Sendungsmengen im deutschen Paket- und Expressmarkt um durchschnittlich 7 Prozent pro Jahr. 2018 wurden im deutschen KEP-Markt 2,88 Mrd. Pakete (plus 8,2 Prozent im Vergleich zum Vorjahr) und 120 Mio. Expresssendungen befördert.

**K12.** 2018 setzten Postdienstleister im Kurier-, Express- und Paketmarkt ca. EUR 17,7 Mrd. um. Auf den Paketsektor entfiel davon ein Umsatz von EUR 11,4 Mrd. (64 Prozent des KEP-Marktes), auf den Kurierdienst EUR 3,6 Mrd. (21 Prozent) und auf den Expressdienst EUR 2,6 Mrd. (15 Prozent). Marktteilnehmer gehen davon aus, dass Online-Angebote von den Konsumenten auch in Zukunft in stärkerem Maße nachgefragt werden und damit auch die Umsätze mit Paketsendungen insgesamt in den nächsten Jahren um ca. vier bis fünf Prozent pro Jahr und im B2C-Segment sogar um sechs bis zu zehn Prozent pro Jahr zunehmen. Für Expressdienste wird ein Umsatzwachstum von zwei bis drei Prozent, für Kurierdienstleistungen ein leichter Rückgang von ca. einem Prozent erwartet.

**K13.** Auf der sogenannten „letzten Meile“, dem Beförderungsweg vom letzten Paketdepot bis zum Empfänger, verursachen die zunehmende Steigerung des Online-Handels und die damit verbundenen Zustellaktivitäten zusätzlichen Verkehr und Kurzzeitparkbedarf. Die Kommunen müssen Nutzungskonkurrenzen im öffentlichen Raum mit den Belangen der Lebens- und Aufenthaltsqualität, des Umweltschutzes und des flüssigen Verkehrs in Einklang bringen und wollen die Belastungen des KEP-Verteilverkehrs auf das unvermeidliche Maß reduzieren. Insbesondere in den Innenstädten gibt es zahlreiche Testprojekte, teilweise mit Unterstützung von Gemeinden, der Länder oder des Bundes, die Zustellung in Ballungsräumen zu optimieren: Dabei werden in den Innenstadtlagen für ein-

zelle oder mehrere Paketdienstleister Mikrodepots angelegt, deren Beschickung nachts oder frühmorgens erfolgt. Die Zustellung auf der letzten Meile erfolgt dann durch den Paketdienstleister oder einen Dritten in dessen Auftrag mit Lastenfahrrädern. Eine weite Verbreitung anderer getesteter Zustellungsmodelle, wie zum Beispiel die Zustellung in den Kofferraum des Autos, in eine persönliche Paketbox vor der Haustür oder über besondere Schließanlagen direkt in die Wohnung, ist derzeit nicht zu erwarten.

**K14.** Eine Zusammenarbeit der Paketdienstleister bei dem Betrieb der Paketstationen könnte die Zustellsituation verbessern und auch für die Verbraucher Vorteile bringen, die die Pakete unterschiedlicher Paketdienstleister an einer Stelle zentral abholen könnten. Aktuell scheint allerdings die Bereitschaft der Paketdienstleister, sich auf gemeinsame Lösungen zu einigen, gering; auch der Betrieb von gemeinsamen Paketshops wird derzeit nicht verfolgt.

**K15.** Die Probleme auf der letzten Meile, wie überlastete Parkflächen in den Innenstädten, aus Umweltgründen veranlasste Fahrverbote oder die City-Maut, weiter steigende Paketmengen, Mangel an qualifiziertem Personal und die Zahl der erfolglosen Zustellversuche werden die Paketdienstleister in Zukunft aber möglicherweise zu einem Umdenken veranlassen. Eine klar definierte Zusammenarbeit der Paketdienstleister auf der letzten Meile und die Einrichtung von – im Rahmen einer „open network provision“ auf diskriminierungsfreier Basis – allen Wettbewerbern gleichermaßen zugänglichen Paketstationen scheinen sinnvoll sein.

### **Die Strukturen des internationalen Postmarktes behindern den Wettbewerb**

**K16.** Es herrscht wenig Wettbewerb auf den internationalen Briefmärkten. Der internationale Briefverkehr ist im Wesentlichen gekennzeichnet durch die Strukturen aus der Zeit, als die Staaten Postdienstleistungen als Daseinsvorsorge über Behörden anboten. Vereinbarungen innerhalb des Weltpostvereins und der Vereinigung der großen Postdienstleister, der „International Post Corporation“, bilden die technischen und organisatorischen Grundlagen des internationalen Postmarktes. Diese Organisationen sind von den ehemaligen oder noch existierenden Postmonopolisten und Universaldienstleistern besetzt. Wettbewerber hatten bislang keinen Zugang zu diesen Institutionen. Zukünftig will sich jedoch der Weltpostverein öffnen und auch alternative Postdienstleister an den Sitzungen der Gremien beteiligen.

**K17.** Der Bundestag hat am 21. Juni 2019 ein Gesetz zur Ratifizierung der Änderungen der konstitutiven Dokumente des Weltpostvereins verabschiedet, nach denen grundsätzlich auch andere Postunternehmen als die Deutsche Post AG als sogenannter „benannter Betreiber“ zu den Verhandlungen des Weltpostvereins zugelassen werden können. Damit haben nun auch die Wettbewerber der Deutschen Post AG die Möglichkeit, im Weltpostverein ihre Interessen zu vertreten. Die Verordnung, die die Details der Zulassung als benannter Betreiber durch die Bundesnetzagentur regelt, sieht allerdings vor, dass nur solche Postunternehmen von der Bundesnetzagentur zugelassen werden können, die die Voraussetzungen der Post-Universaldienstleistungsverordnung für den von ihnen bedienten Teilmarkt (Brief oder Paket) hinsichtlich der vorzuhaltenden stationären Einrichtungen und Laufzeiten erfüllen. Da die Deutsche Post AG mit ihrem Filialnetz das einzige Postunternehmen ist, das diese Voraussetzungen für den Briefdienst erfüllt, würde nach dem jetzigen Stand keiner ihrer Wettbewerber allein eine Zulassung als benannter Betreiber für den Briefbereich erhalten können. Auch im Paketmarkt dürfte die Zulassung als benannter Betreiber für Wettbewerber der Deutschen Post AG nur dann möglich sein, wenn sich mehrere Paketdienstleister vertraglich verpflichten, ihre Infrastruktur gegenseitig zur Verfügung zu stellen. Damit wird die Zulassungsverordnung voraussichtlich kurzfristig nicht zu der angedachten Präsenz der Wettbewerber in den Gremien des Weltpostvereins führen.

**K18.** Um der fehlenden Kostenorientierung der Endvergütungen im internationalen Briefverkehr (Vergütung des ausländischen Postunternehmens für die Zustellung an den Empfänger im Ausland) und den Verlusten der Postdienstleister in den Industriestaaten bei der Zustellung der aus dem Ausland stammenden Sendungen, insbesondere aus Asien, entgegenzuwirken, hat der Weltpostverein am 25. September 2019 eine Liberalisierung des Systems der Endvergütungen beschlossen: Die Mitgliedsstaaten sind ab 2020 berechtigt, die Endvergütungen selbst festzulegen, wenn eingehende Postmengen eine definierte Größe überschreiten. Die Endvergütungen müssen

damit nicht mehr durch den Weltpostverein beschlossen werden, sondern können zunächst auf 70 Prozent, später 80 Prozent der vergleichbaren Inlandstarife angehoben werden. Ob mit dieser Regelung die Verluste bei der Zustellung ausländischer Sendungen in Deutschland ausgeglichen werden können, bleibt fraglich.

**K19.** Der Weltpostverein und auch die Vereinigung „International Post Corporation“, die unter anderem Vergütungen und technische Standards für den internationalen Postverkehr festlegen, sind weitgehend durch die großen Postunternehmen dominiert. Die Monopolkommission hält an ihrem Vorschlag fest, dass die Europäische Kommission die im Rahmen dieser internationalen Vereinigungen geschlossenen Verträge auf ihre Vereinbarkeit mit den europäischen Wettbewerbsvorschriften überprüfen sollte.

**K20.** Um den Online-Handel in Europa zu stärken und eine umfassende Markttransparenz auf dem europäischen Paketmarkt zu schaffen, legte die EU-Kommission die EU-Paketverordnung vom 18. April 2018 vor. Die intendierte Wirkung einer verbesserten Transparenz wird allerdings nicht erreicht, da die verabschiedete Fassung im Vergleich zu dem Vorentwurf in wesentlichen Punkten abgeschwächt wurde. Die Verpflichtung zur Übermittlung der Endvergütungen entfällt und die Regulierungsbehörde soll nicht mehr die Erschwinglichkeit der grenzüberschreitenden Tarife prüfen, sondern nur noch klären, ob sie „unverhältnismäßig hoch“ sind. Für kleinere Paketdienstleister ist der Eintritt in den grenzüberschreitenden Markt nach wie vor schwierig, da ein Teilleistungszugang aus dem Verordnungsentwurf gestrichen wurde. Die Verordnung führt lediglich dazu, dass die Listenpreise für Kleinkunden transparenter werden und die Regulierungsbehörde eine Datenbasis für die Missbrauchsaufsicht schafft. Allerdings geben die Listenpreise bei Paketzustelldiensten keine Auskunft über die Marktpreise für Geschäftskunden, die rabattierte Entgelte zahlen. Dieses Informationsdefizit könnte der deutsche Gesetzgeber dadurch verhindern, dass er zusätzliche Daten, z. B. zu den Endvergütungen und den tatsächlichen Marktpreisen, erheben lässt.

### **Die behördlichen und gerichtlichen Verfahren zeigen die Reformbedürftigkeit der Postmarktregulierung**

#### **Die Anpassung der Post-Entgeltregulierungsverordnung führt zu ungerechtfertigten Vorteilen der Deutschen Post AG**

**K21.** Das Maßgrößenverfahren 2018/19, in dem die Bundesnetzagentur die Entgelte der Deutschen Post AG für lizenzpflichtige Postdienstleistungen bis Ende 2021 genehmigte, dauerte länger als üblich, da der Behörde die notwendigen aktuellen Daten des Unternehmens zunächst nicht vorlagen. Nach einer Gewinnwarnung hatte die Deutsche Post AG Effizienzmaßnahmen geplant, deren Kostenfolgen zum Zeitpunkt des Antrags noch nicht abschätzbar waren. Während des Verfahrens modifizierte der Ordnungsgeber die Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV). Die Änderung des § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV hatte zur Folge, dass zur Ermittlung des Gewinnzuschlags im Maßgrößenverfahren nur noch solche Unternehmen als Referenzunternehmen herangezogen werden sollen, die „mit den beantragenden Unternehmen in struktureller Hinsicht vergleichbar sind“. Die Änderung der PEntgV sollte nach dem Willen des Ordnungsgebers noch für das laufende Verfahren anwendbar sein und erhöhte die zugrunde zu legende Umsatzrendite im Ergebnis auf 7,61 Prozent. Bereits bei der Änderung der PEntgV 2015 hatte die Monopolkommission die Auffassung vertreten, dass eine Abkoppelung des Gewinnzuschlags vom unternehmerischen Risiko und die Orientierung des Gewinnzuschlags anhand der Umsatzrenditen der großen ausländischen Postunternehmen die Gewinnerzielung für die Deutsche Post AG erheblich zulasten des Wettbewerbs und der Verbraucher im Briefbereich erleichtert. Da sich auch in den anderen europäischen Märkten kein funktionsfähiger Wettbewerb herausgebildet hat, werden die Entgelte und damit auch die Gewinnzuschläge im Ausland, ebenso wie in Deutschland, im Wesentlichen regulatorisch ermittelt und haben sich nicht im Wettbewerb ergeben.

**K22.** Die vorgeschlagene Modifizierung der Berechnungsmethode für den Gewinnzuschlag mit dem in der Begründung zu der Änderungsverordnung ausgeführten Ziel, die Briefmengenrückgänge bei der Deutschen Post AG auszugleichen, ist auch deshalb kritikwürdig, weil die zu erwartende rückläufige Entwicklung der Briefmengen bereits in die Berechnung der Produktivitätsfortschrittsrate eingeht. Die weitere Begründung für die Änderung, die höhere Umsatzrendite solle sicherstellen, dass der Universaldienst flächendeckend zu erschwinglichen Preisen

gewährleistet ist, trägt ebenfalls nicht. Nach § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG sind die Kosten der flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen bei der Berechnung genehmigungsbedürftiger Entgelte als neutrale Aufwendungen angemessen zu berücksichtigen. Zur Finanzierung des Universaldienstes gewährt die Änderungsverordnung der Deutschen Post AG einen Vorteil, der nicht konkret an den Kosten des Universaldienstes bemessen ist.

**K23.** Die Änderung der PEntgV während des laufenden Maßgrößenverfahrens kann das Vertrauen der Marktteilnehmer und Verbraucher in die Unabhängigkeit und die an Sachargumenten orientierte Arbeitsweise der Bundesnetzagentur und in die gesetzlichen Regelungen beeinträchtigen. Die Monopolkommission hält an dem Vorschlag fest, den Gewinnzuschlag wie vor 2015 an dem unternehmerischen Risiko zu orientieren. Das eingesetzte Kapital sollte mit einem auf Basis von Kapitalmarktmodellen ermittelten marktüblichen Kapitalkostensatz risikoadäquat verzinst werden.

**K24.** Die Bundesnetzagentur hat am 3. Juni 2019 unter Berücksichtigung der Änderung der PEntgV die endgültige Maßgrößenentscheidung veröffentlicht und darin den Produktivitätsfaktor auf minus 5,41 Prozent und die gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate auf 3,45 Prozent festgesetzt. Für den Zeitraum vom 1. Januar 2019 bis zum 31. Dezember 2021 ergibt sich damit insgesamt ein Preisanpassungsrahmen von 8,86 Prozent. Es erfolgt darüber hinaus eine Kompensation für den Zeitraum von Januar bis Juni 2019, in dem eine Entgelterhöhung wegen der Verzögerung des Verfahrens nicht möglich war, sodass der Preisanpassungsrahmen vom 1. Juli 2019 bis zum 31. Dezember 2021 für den Produktkorb 10,63 Prozent beträgt. Im Vergleich zu dem Erhöhungssatz von 4,8 Prozent im ursprünglichen Beschlussentwurf vor der Änderung der PEntgV hat die neue Verordnung den finanziellen Spielraum der Deutschen Post AG erheblich erweitert.

### **Marktmisbrauchsvorwürfe gegen die Deutsche Post AG sind teilweise berechtigt**

**K25.** Die Bundesnetzagentur hat in den letzten Jahren mehrfach die Entgelte der Deutschen Post AG beanstandet. In den Verfahren First Mail, Infopost und Impulspost bestätigte das Verwaltungsgericht Köln die Feststellung der Bundesnetzagentur, dass die Deutsche Post AG zu niedrige Entgelte erhoben hat, die auf eine Verdrängung der Wettbewerber gerichtet waren und das Diskriminierungsverbot nicht beachtet. Eine intensivere Kontrolle der Preisuntergrenzen des marktbeherrschenden Unternehmens ist daher notwendig.

**K26.** Über parallel zu den Postdienstleistungen geschlossene Verträge gibt die Deutsche Post AG einigen Kunden die Gelegenheit, durch Werbeaufdrucke auf den Briefen oder durch Zuschüsse zur Verbreitung neuer Produkte, Einkünfte zu erzielen, die aufgrund der engen Verbindung mit dem Briefversand als ein unzulässiger Abschlag von den nach dem Prinzip der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ermittelten Entgelten betrachtet werden könnten und daher von der Bundesnetzagentur in Missbrauchsverfahren überprüft werden sollten.

**K27.** Ohne Erfolg haben Wettbewerber der Deutschen Post AG die Entgeltgenehmigungen der lizenzpflichtigen Briefprodukte gerichtlich angegriffen. Die Einwände, die Genehmigung orientiere sich nicht, wie durch das EU-Recht vorgegeben, an den tatsächlichen Kosten und ermögliche aufgrund der neutralen Aufwendungen eine Quersubventionierung des Paketdienstes der Deutschen Post, wies das Verwaltungsgericht zurück. Nach dessen Ansicht habe der Gesetzgeber den durch europäische Vorgaben eröffneten Spielraum nicht überschritten. Die Anwendung des Postgesetzes durch die Bundesnetzagentur, die Berücksichtigung der neutralen Aufwendungen und die Verteilung der Kosten durch das Tragfähigkeitsprinzip seien nicht zu beanstanden. Die Berechnungen der Bundesnetzagentur in den Entgeltgenehmigungsverfahren sind komplex und aufgrund von Schwärzungen der Geschäftsgeheimnisse der Deutschen Post AG nicht vollständig nachzuvollziehen. Aus Wettbewerbsicht ist zu empfehlen, sich an den Kosten der Leistungserbringung zu orientieren und auf die Berücksichtigung der neutralen Aufwendungen zu verzichten.

### **Reform des Postgesetzes zügig voranbringen**

**K28.** Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie legte am 1. August 2019 ein Eckpunktepapier für die Novelle des Postgesetzes vor. Damit werden die Ziele verfolgt, sowohl Postdienstleistungen von guter Qualität als auch eine positive Wettbewerbsentwicklung mit Chancengleichheit zwischen den Wettbewerbern sicherzustellen.



und unnötige Regulierungen abzubauen. Unter anderem wird die Lizenzpflicht für die Briefbeförderung zur Disposition gestellt und der Umfang des Universaldienstes soll überprüft werden. Die Bundesnetzagentur soll in die Lage versetzt werden, in Zukunft die Postmärkte regelmäßig und nicht nur anlassbezogen zu untersuchen, um die kontinuierliche Bewertung der Postmärkte und kurzfristige Regulierungsmaßnahmen zu ermöglichen. Hierzu soll die Bundesnetzagentur mit ausgedehnten Informations- und Auskunftsrechten ausgestattet werden. Es ist auch geplant, die Ex-ante-Entgeltregulierung auf ihre Erforderlichkeit und den Maßstab der Kosten der effizienten Leistungserbringung auf seine Zweckmäßigkeit zu überprüfen. Weiter soll geprüft werden, ob die Regulierungsbedürftigkeit mithilfe des aus dem Telekommunikationsrecht bekannten Drei-Kriterien-Tests festgestellt werden kann. Die Ex-post-Kontrolle soll effizienter gestaltet werden. Vor dem Hintergrund der Bedeutung der Teilleistungen wird beabsichtigt, neben Ausweitungen oder Modifizierungen des Teilleistungszuganges, auch Bedingungen für eine Kooperation auf der "letzten Meile", zu erörtern.

### **Getrennte Märkte für Briefe und E-Mail-Kommunikation**

**K29.** Es wird von den Marktteilnehmern diskutiert, ob E-Mail-Korrespondenz nach dem Bedarfsmarktkonzept in den Briefmarkt einzubeziehen sei. Derzeit ist nach Auffassung der Monopolkommission aufgrund der differierenden Kosten, unterschiedlichen Laufzeiten und insbesondere der fehlenden Authentifizierbarkeit der Absender die Substituierbarkeit von Brief und E-Mail nicht gegeben und damit eine Einbeziehung der E-Mail-Kommunikation in den Briefmarkt nicht geboten. Allerdings könnte die Substituierbarkeit zwischen physischer Post und digitaler Kommunikation in Zukunft zu bejahen sein, wenn die Authentifizierung von Absender und Empfänger in verbreiteten digitalen Kommunikationsanwendungen sichergestellt ist und damit die elektronische Form nach § 126a BGB eingehalten wird.

### **Die Unterscheidung zwischen Lizenzierung und Anzeigepflicht ist entbehrlich**

**K30.** Während Briefdienstleister vor Aufnahme ihrer Tätigkeit eine Lizenz bei der Bundesnetzagentur beantragen müssen, sind Paketdienstleister lediglich verpflichtet, ihre Geschäftsaufnahme bei der Bundesnetzagentur anzuzeigen. Die unterschiedlichen Zugangsvoraussetzungen für Postdienstleister zum Brief- und Paketmarkt sollten zu einer Anzeigepflicht vor Aufnahme der Tätigkeit vereinheitlicht werden. Die Überprüfung der Lizenzvoraussetzungen vor Beginn der Geschäftstätigkeit im lizenzpflichtigen Briefmarkt ist nicht geeignet, einen Qualitäts- und Zuverlässigkeitsstandard der Postdienstleister während der Ausübung des Betriebs sicherzustellen. Die Lizenzbedingung, dass der Postdienstleister „die im Lizenzbereich üblichen Arbeitsbedingungen“ einzuhalten hat, ist vor dem Hintergrund der Mindestlohn- und der Arbeitszeitgesetze entbehrlich. Die Bundesnetzagentur sollte über Bußgelder und die Verhängung von Ausübungsverboten in die Lage versetzt werden, die Postdienstleister zur Einhaltung der postgesetzlichen Vorschriften zu veranlassen.

### **Die Einführung des Drei-Kriterien-Tests ist grundsätzlich zu begrüßen**

**K31.** Aus Sicht der Monopolkommission bestehen keine Einwände gegen eine Flexibilisierung der Regulierung durch den Drei-Kriterien-Test. Eine sektorspezifische Regulierung sollte danach auf Märkten erfolgen, auf denen (1) beträchtliche, anhaltende strukturell oder rechtlich bedingte Zugangshindernisse bestehen, die (2) nicht innerhalb eines bestimmten Zeithorizonts zu wirksamem Wettbewerb tendieren und auf denen (3) dem Marktversagen mithilfe des Wettbewerbsrechts allein nicht entgegengewirkt werden kann. Der Drei-Kriterien-Test ermöglicht eine relativ unkomplizierte Differenzierung bei der Feststellung der Regulierungsbedürftigkeit von einzelnen Märkten. Allerdings ist in absehbarer Zeit nicht damit zu rechnen, dass die sektorspezifische Regulierung für den Briefmarkt insgesamt oder für einzelne Briefteilmärkte tatsächlich entbehrlich sein könnte, da nicht zu erwarten ist, dass die Dominanz der Deutschen Post AG im Briefmarkt in absehbarer Zeit endet. Die Überprüfung der Regulierungsbedürftigkeit des Paketmarktes könnte zu einem anderen Ergebnis führen. Hier ist der Wettbewerb weiterentwickelt. Zwar hat die Deutsche Post AG weiterhin eine marktbeherrschende Stellung inne. Mehrere Großunternehmen verfügen aber bereits jetzt über relevante Marktanteile. Weitere Marktzutritte sind nicht auszuschließen. Unabhängig davon wäre aber sicherzustellen, dass die Erfüllung des Universaldienstes auch für Paketdienstleistungen durchgesetzt werden kann, wenn die Gefahr besteht, dass dieser nicht mehr erbracht wird.

**Die Abschaffung der Ex-ante-Entgeltregulierung im Briefmarkt ist nicht empfehlenswert**

**K32.** Die Monopolkommission spricht sich für die Beibehaltung der Ex-ante-Regulierung nach § 19 PostG aus, denn sie ist ein taugliches Mittel, überhöhte Preise des marktbeherrschenden Unternehmens auf dem Briefmarkt zu verhindern. Privat- und Kleinunternehmerkunden haben nur sehr geringe, regional begrenzte Möglichkeiten, einen anderen Anbieter als die Deutsche Post AG zu nutzen, da die meisten Wettbewerber der Deutschen Post AG lediglich Geschäftskunden mit Mindestvolumina bedienen. Weder eine Beschränkung der Ex-ante-Regulierung auf die Teilleistungen, noch eine verbesserte Missbrauchsaufsicht unter Verzicht auf eine Ex-ante-Entgeltregulierung sind geeignet, die Verbraucher ausreichend vor überhöhten Briefporti zu schützen.

**K33.** Die regelmäßige und nicht nur anlassbezogene Vorlage von Daten durch das marktbeherrschende Unternehmen kann das Maßgrößenverfahren zeitlich straffen. Die Monopolkommission ist allerdings skeptisch, ob eine Vorverlagerung einer Missbrauchsprüfung, ähnlich wie im Telekommunikationsrecht nach § 38 TKG, mit einer Prüfung der offensichtlichen Rechtmäßigkeit der Entgeltanpassung in der Lage ist, das komplexe Maßgrößenverfahren zu ersetzen oder zu vereinfachen. Sie empfiehlt, die aktuelle Struktur des Maßgrößenverfahrens beizubehalten. Die Bundesnetzagentur sollte aber die Datengrundlage bereits vor Verfahrensbeginn aufbereiten und aktualisiert vorhalten.

**Die Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungserbringung bedarf der Anpassung**

**K34.** Im Maßgrößenverfahren bestimmt die Bundesnetzagentur die Entgeltanpassungsmöglichkeiten des marktbeherrschenden Postunternehmens unter anderem anhand der Produktivitätsfortschrittsrate. Grundlage für die Berechnungen dieses Parameters sind die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung, an denen sich die regulierten Entgelte nach § 20 Abs. 1 PostG zu orientieren haben. Nach § 3 Abs. 2 PEntgV ergeben sich die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines angemessenen Gewinnzuschlags, soweit diese Kosten für die Leistungsbereitstellung notwendig sind. Grundlage der Kostenprüfung durch die Bundesnetzagentur sind die Kosten des marktbeherrschenden Unternehmens selbst. Die Bundesnetzagentur hinterfragt die vorgelegten Daten und kann Kosten unberücksichtigt lassen, wenn sie für die effiziente Leistungsbereitstellung nicht notwendig sind. Um den Wettbewerbsdruck besser zu simulieren, wäre es aus Sicht der Monopolkommission empfehlenswert, die von der Deutschen Post AG dargelegten Kosten an den auf Grundlage eines analytischen Kostenmodells ermittelten Kosten eines hypothetischen, effizienten Unternehmens im Wettbewerb zu messen. Dies könnte gegebenenfalls bestehende Ineffizienzen der Deutschen Post AG durch einen Vergleich mit einem objektivierten Kostenmaßstab besser erkennbar machen.

**K35.** „Neutrale Aufwendungen“ stellen im Grundsatz keine für die effiziente Leistungserbringung notwendigen Kosten dar. Allerdings sind nach derzeitiger Gesetzeslage auch nicht notwendige Kosten ausnahmsweise in die Bemessung der genehmigungsbedürftigen Entgelte einzubeziehen, wenn hierfür nach § 20 Abs. 2 Satz 1 PostG eine rechtliche Verpflichtung oder ein sonstiger sachlich gerechtfertigter Grund nachgewiesen wird. Lasten für die Versorgung ehemaliger Beamter, ein höheres Lohnniveau aus der Zeit vor der Liberalisierung (soweit das Lohnniveau die Vergütungen des aktuellen Tarifvertrags mit der Deutschen Post AG überschreitet) und Kosten für den Universaldienst werden daher im Entgeltgenehmigungsverfahren nach aktueller Gesetzeslage angemessen berücksichtigt und damit Teil der anerkannten Kosten für preisregulierte Briefprodukte. Der Gesetzgeber beabsichtigte damit, die wettbewerblichen Nachteile der Deutschen Post AG zu kompensieren, die aus ihrer Zeit als Bundesbehörde stammen.

**K36.** Die Monopolkommission empfiehlt dem Gesetzgeber, die Vorschriften über die Berücksichtigung neutraler Aufwendungen nach § 20 Abs. 2 Satz 2 und der entsprechenden Regelung in § 3 Abs. 4 PEntgV ersatzlos zu streichen, denn neutrale Aufwendungen sind kein Teil der Kosten, die bei der Leistungserbringung im Wettbewerb anfallen.

**K37.** Es sprechen daher gute Gründe dafür, die Versorgungslasten der Postbeamten nicht bei der Entgeltgenehmigung zu berücksichtigen. Der Staat leistet bereits heute erhebliche Zuschüsse zu den Versorgungsbeiträgen der



ehemaligen Postbeamten. Insofern sind die Pensionen der Postbeamten ohnehin im Wesentlichen durch Bundeszuschüsse gesichert. Es ist fraglich, ob eine Kompensation für die Versorgungsbeiträge erforderlich ist, die üblicherweise von Unternehmen zu zahlende Rentenbeiträge übersteigen.

**K38.** Das höhere Lohnniveau hätte die Deutsche Post AG in den fast zwei Jahrzehnten nach dem Börsengang im November 2000 abschmelzen können. Es wurden 2001 und 2003 neue Tarifverträge mit geringeren Löhnen geschlossen, die aber beinhalten, dass die zukünftigen Lohnerhöhungen allen Mitarbeitern, auch den Mitarbeitern mit Verträgen aus der Zeit der Bundesbehörde, in relativ gleicher Höhe zukommen. Die autonome Zustimmung der Deutschen Post AG zu diesen Tarifverträgen bedeutet, dass auf Dauer ein höheres Lohnniveau bestehen wird, das nach § 20 Abs. 2 S. 2 PostG zulasten der Kunden beibehalten wird. Die freiwillige Vereinbarung der Tarifverträge, die die höheren Löhne festschreiben und die fehlende Berücksichtigung der Vorteile hinsichtlich Motivation und Qualität der Mitarbeiter sprechen gegen eine Berücksichtigung des höheren Lohnniveaus bei den neutralen Aufwendungen.

**K39.** Die Berücksichtigung der Kosten des Universaldienstes vernachlässigt andere Vorteile, die die Deutsche Post AG aufgrund des Universaldienstes erhält: Aufgrund von § 4 Ziffer 11 b UStG werden Leistungen der Deutschen Post im Universaldienst zu den regulären Tarifen von der Mehrwertsteuer befreit. Die 2007 ausgelaufene Exklusivlizenz hatte ebenfalls das Ziel, den Universaldienst durch eine wirtschaftliche Absicherung der Deutschen Post AG in dem Strukturwandel zu einem liberalisierten Markt sicherzustellen.

### **Tragfähigkeitsprinzip**

**K40.** Derzeit sieht das Postgesetz in § 20 Abs. 2 Satz 2 ausdrücklich vor, Universaldienstkosten und Altlasten der Personal- und Pensionskosten aus der Zeit vor der Privatisierung, bei der Entgeltregulierung „angemessen zu berücksichtigen“. Die Bundesnetzagentur wird damit einerseits gesetzlich verpflichtet, in der Entgeltregulierung die neutralen Aufwendungen zu berücksichtigen; andererseits wird ihr ein Ermessensspielraum eingeräumt, neutrale Aufwendungen der Deutschen Post AG von den im Wettbewerb stehenden Produkten (z. B. Pakete) auf die Ex-ante entgeltregulierten Produkte (lizenzpflichtige Briefe) zu verschieben und damit eine Quersubventionierung vorzunehmen. Diese Vorgehensweise der Bundesnetzagentur im Rahmen des Tragfähigkeitsprinzips ist vom Verwaltungsgericht Köln gebilligt worden.

**K41.** Bei der Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips könnte die Bundesnetzagentur jedoch in Ausübung ihres Ermessens die neutralen Aufwendungen unter dem Kriterium der Angemessenheit in geringerer Höhe als tatsächlich angefallen berücksichtigen und damit das Ausmaß der Kostenverschiebung von Wettbewerbsprodukten auf Ex-ante regulierte Produkte nach dem Tragfähigkeitsprinzip verringern, bis sich der Gesetzgeber entschließt, die Berücksichtigung der neutralen Aufwendungen vollständig zu streichen. Aus Wettbewerbsicht wäre eine klare Kostenzuordnung nach dem Verursachungsprinzip mit einer exakten Rechnungslegung pro Produkt die vorzugswürdige Lösung.

### **Die Teilleistungsregulierung ist für die Weiterentwicklung des Wettbewerbs wichtig**

**K42.** Der Teilleistungszugang hat sich im Wettbewerb bewährt. Ein obligatorischer Wettbewerbersrabatt (günstigere Teilleistungspreise für Wettbewerber als für Endkunden) ist aus Sicht der Monopolkommission nicht gerechtfertigt, da der Konsolidierer, anders als der Großhändler im Telekommunikationsmarkt, das Produkt nicht verändert oder verbessert. Die Geschäftsaktivitäten des konzerneigenen Konsolidierungsunternehmens der Deutschen Post AG sollten jedoch besonders beobachtet werden, da die Erbringung von Teilleistungen durch ein konzerneigenes Unternehmen Möglichkeiten des Marktmachtmissbrauchs über die Serviceentgelte bietet. Die konzerneigene Konsolidierung durch eine Konzerngesellschaft des marktbeherrschenden Unternehmens ist nur dann wettbewerbskonform, wenn die Diskriminierungsfreiheit strikt gewährleistet ist.

**K43.** Die bereits jetzt gesetzlich vorgesehene und durch die Rechtsprechung konkretisierte Vorlagepflicht für Teilleistungsverträge marktbeherrschender Unternehmen sollte auch die Verträge solcher Unternehmen erfassen, die aus wirtschaftlichen, persönlichen oder sonstigen vertraglichen Gründen unter dem Einfluss des marktbeherrschenden Unternehmens stehen. Die Abgrenzung der Vorlagepflicht sollte nicht anhand von formalen Kriterien,

sondern unter Berücksichtigung der tatsächlichen Möglichkeiten der Einflussnahme erfolgen. Es ist auch empfehlenswert, dass Verträge von der Vorlagepflicht umfasst werden, die mit Teilleistungsverträgen gekoppelt oder zeitlich parallel geschlossen wurden und Bedeutung für die Entgelte und die Bedingungen für die Teilleistung haben können.

**K44.** Die Möglichkeit, Entgelte, Bedingungen und bestehende Zugangsregelungen für Teilleistungen zu ändern, sollte davon abhängig gemacht werden, dass das antragstellende Unternehmen die Bundesnetzagentur zunächst umfassend durch vorherige Übersendung der neuen Teilleistungsverträge über die geplanten Änderungen informiert. Damit würde die erforderliche Transparenz geschaffen und der Bundesnetzagentur die Möglichkeit gegeben, gegen rechtswidrige Änderungen rechtzeitig einschreiten zu können.

#### **Die mehrwertsteuerrechtliche Gleichbehandlung der Wettbewerber im Briefmarkt muss sichergestellt werden**

**K45.** Die Deutsche Post AG genießt vor dem Hintergrund der von ihr erbrachten Leistungen im Universaldienst den Vorteil, dass auf ihre Universaldienstleistungen keine Mehrwertsteuer anfällt. Dies schafft eine Ungleichheit gegenüber den Postdienstleistern, die ebenfalls Teile des Universaldienstes erbringen. Soweit die Abschaffung der Umsatzsteuerbefreiung nicht möglich ist, weil sich für die Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie auf europäischer Ebene keine Mehrheit findet, sollte die Mehrwertsteuerbefreiung nach § 4 Ziffer 11 b UStG auf alle Wettbewerber, die Universaldienstprodukte zu einem allgemeinen Standardtarif anbieten, ausgeweitet werden, um Chancengleichheit im Wettbewerb um die Kunden herzustellen, die sich die Mehrwertsteuer nicht im Wege des Vorsteuerabzugsabzugs erstatten lassen können.

#### **Verbesserte Informationsbeschaffung für die Bundesnetzagentur**

**K46.** Die Monopolkommission hat wiederholt darauf hingewiesen, dass es notwendig ist, die Regeln der Missbrauchsaufsicht im Briefmarkt zu verschärfen, da das marktbeherrschende Unternehmen über zahlreiche Möglichkeiten des Marktmachtmissbrauchs verfügt und die Bundesnetzagentur zum Teil die Grenzen ihrer rechtlichen Möglichkeiten erreicht. Um die notwendige Stärkung der Missbrauchsaufsicht zu gewährleisten, sollte die Bundesnetzagentur über eine erweiterte Informationsbasis und ein effizienteres Regulierungsinstrumentarium für den Briefmarkt verfügen.

**K47.** Nach aktueller Gesetzeslage kann die Bundesnetzagentur – abgesehen von den Sonderregelungen zur förmlichen Zustellung in § 33 PostG sowie zum Postgeheimnis und Datenschutz nach §§ 39 ff PostG – nach § 45 PostG Informationen von „im Postwesen tätigen Unternehmen“ verlangen. Anspruch auf Auskünfte von Kunden oder Dritten hat die Bundesnetzagentur derzeit nicht. Die Bundesnetzagentur benötigt Auskunftsrechte, die über den Postmarkt hinausgehen und auch andere Märkte, z. B. im Bereich der digitalen Kommunikation umfassen, um Entwicklungen im Postmarkt richtig einschätzen zu können. Es ist daher zu empfehlen, für Zwecke der Marktanalyse der Bundesnetzagentur einen Auskunftsanspruch auch gegenüber Unternehmen einzuräumen, die auf vor- oder nachgelagerten und mit den Postmärkten in Wechselwirkung stehenden Märkten tätig sind.

**K48.** Seit der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) 2004 besteht Rechtsunsicherheit wegen der starren Verweisung des geltenden Postgesetzes auf die Vorschriften des 1996 in Kraft getretenen Telekommunikationsgesetzes. Dies betrifft insbesondere die Verweisungen des § 44 Satz 2 PostG auf §§ 66 bis 71, 74 bis 81, 83 und 84 TKG 1996, die aufgrund der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes veraltet sind. Die Monopolkommission empfiehlt zum Abbau von Rechtsunsicherheit eine Aktualisierung der Verweise des Postgesetzes auf das Telekommunikationsgesetz und die Einfügung einer Vorschrift analog zu § 121 Abs. 2 TKG in § 47 PostG, die den Gesetzauftrag der Monopolkommission und das Akteneinsichtsrecht klarstellt.

#### **Verbesserte Regulierungsinstrumente für die Missbrauchsaufsicht im Briefmarkt**

**K49.** Nach derzeitiger Rechtslage kann sich jeder Marktteilnehmer mit Beschwerden an die Regulierungsbehörde wenden, um eine Prüfung nach §§ 24, 25 PostG oder ein Missbrauchsverfahren nach § 32 PostG zu initiieren. Allerdings haben die Marktteilnehmer keine Möglichkeit, ein behördliches Verfahren zu erzwingen. Die Eröffnung

des Verfahrens steht im Ermessen der Behörde. Ein Antragsrecht würde den Beschwerdeführern die Möglichkeit geben, einen Bescheid, der ein Missbrauchsverfahren einstellt, vor den Gerichten anzufechten. Das Antragsrecht könnte zu einer Belebung der Aufsichtsaktivitäten führen, da die Wettbewerber der Bundesnetzagentur Beschwerden mit größerem Nachdruck unterbreiten können, ein Recht auf eine Untersuchung haben und nicht von dem Ermessen der Bundesnetzagentur abhängig sind.

**K50.** Das sektorspezifische Missbrauchsverbot nach § 32 PostG ist im Vergleich zu den Ausführungen im Telekommunikationsrecht, §§ 27, 28, 42 TKG, weniger detailliert. Konkretere Beispiele, verbunden mit Vermutungsregeln, könnten den Nachweis missbräuchlicher Handlungen erleichtern und die Warnfunktion des Gesetzes verbessern. So bietet es sich an, Preishöhenmissbrauch, Diskriminierung von Wettbewerbern oder Kunden hinsichtlich der Entgelte und Geschäftsbedingungen, die Behinderung von Wettbewerbsmöglichkeiten durch die Versagung des Zugangs zu Zustelleinrichtungen oder die diskriminierende Gestaltung von Produkten durch ein marktbeherrschendes Unternehmen als Beispiele für einen Marktmissbrauch im Gesetz zu definieren.

**K51.** Daneben könnte aus dem Telekommunikationsrecht die Regelung der Vermutungswirkungen einer Preis-Kosten-Schere übernommen werden. Danach wird der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung vermutet, wenn die Spanne zwischen dem Entgelt, das der marktmächtige Betreiber eines Netzes Wettbewerbern für eine Zugangsleistung in Rechnung stellt, und dem entsprechenden Endnutzerentgelt nicht ausreicht, um einem effizienten Unternehmen eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals auf dem Endnutzermarkt zu ermöglichen.

**K52.** Der Bußgeldkatalog des Postgesetzes ist derzeit lückenhaft. Qualitäts- und Versorgungsmängel kann die Bundesnetzagentur nicht sanktionieren. Es ist daher zu empfehlen, den Bußgeldkatalog um Verstöße gegen Qualitäts- und Versorgungsvorgaben des Postgesetzes zu erweitern und die Anwendbarkeit auf alle Postdienstleister sicherzustellen.

**K53.** Der in § 49 PostG aktuell festgelegte Bußgeldrahmen bis zu EUR 500.000 ist zu gering, um Großunternehmen entsprechende Verhaltensanreize zu setzen. Das Risiko einer Sanktion sowie die Sanktionshöhe sind – gemessen an den möglichen betriebswirtschaftlichen Vorteilen eines missbräuchlichen Verhaltens – nicht erheblich. Eine Erhöhung des Bußgeldrahmens ist daher empfehlenswert. Es erscheint angemessen, sich hierfür an den Vorschriften des Kartellrechts zu orientieren. Die Vorschrift des § 81 Abs. 4 GWB sieht mit Bußgeldern in Höhe von bis zu 10 Prozent vom Gesamtumsatz einschneidende Sanktionen vor, die auch gegenüber Großunternehmen eine deutlichere Disziplinierungswirkung entfalten würden.

**K54.** Die Monopolkommission hält an ihrem Vorschlag fest, die Schadenersatzpflicht nach § 38 PostG zu reformieren: § 38 PostG gewährt nur dann einen Anspruch auf Schadenersatz, wenn der Verpflichtete eine Vorschrift, Auflage oder Anordnung verletzt, die den Schutz eines anderen bezweckt. Der überwiegende Teil der Vorschriften im Postgesetz hat allerdings keinen drittschützenden Charakter. Eine drittschützende Funktion der verletzten Vorschrift stellt weder im TKG noch im GWB eine Anspruchsvoraussetzung dar. Ein Grund für die abweichende Regelung im Postgesetz ist nicht erkennbar. Aufgrund der Notwendigkeit einer Kausalbeziehung zwischen pflichtwidriger Handlung und dem bei einem Dritten eingetretenen Schaden sowie des Erfordernisses eines Verschuldens ist schon eine ausreichende Filterwirkung für die Eingrenzung möglicher Ansprüche gegeben. Die Monopolkommission empfiehlt daher, das Erfordernis der drittschützenden Wirkung in § 38 PostG ersatzlos zu streichen.

**K55.** Ergänzend ist zu empfehlen, eine Gewinnabschöpfungsregelung entsprechend § 43 TKG in das Postgesetz einzufügen. Nach dieser „Soll“-Vorschrift ist die Regulierungsbehörde gehalten, wirtschaftliche Vorteile, die sich aus einem Verstoß gegen eine Missbrauchsverfügung der Bundesnetzagentur oder aus anderen Gesetzesverstößen ergeben, abzuschöpfen. Eine solche Regelung würde es für ein marktbeherrschendes Unternehmen unattraktiver machen, gegen Regulierungsbestimmungen zu verstoßen, da es sich dem Risiko aussetzt, die wirtschaftlichen Vorteile wieder abgeben zu müssen.

### **Der Universaldienst bedarf der Anpassung**

**K56.** Der aktuelle Umfang des Universaldienstes entspricht im Wesentlichen dem Bedarf der späten 1990er Jahre und spiegelt die Leistungen der ehemaligen Deutschen Bundespost im Jahr der Verabschiedung des Postgesetzes sowie die Vorgaben der Postdiensterichtlinie der Europäischen Union wider. Mit dem Universaldienst sollte eine Unterversorgung für den Fall verhindert werden, dass Privatisierung und Liberalisierung zu einem geringeren Leistungsangebot führen, weil der Wettbewerb nicht funktionsfähig ist oder sich auf lukrative Bereiche beschränkt. Der Gesetzgeber hat einen Spielraum bei der Definition der Universaldienstleistungen. Der Universaldienst darf allerdings ein – im Grundgesetz nicht klar erläutertes – Mindestversorgungsniveau nicht unterschreiten und soll alle Leistungen umfassen, die bei objektiver Betrachtung zur Realisierung der grundrechtlichen Freiheiten der Bürger erforderlich sind. Indikatoren für die Erforderlichkeit sind die Nachfrage sowie der Verbreitungsgrad der Dienstleistungen.

**K57.** Eine Befragung von Privatpersonen und Kleinunternehmen durch die Bundesnetzagentur im Jahr 2017 bestätigte die Einschätzung aus Verbrauchersicht, dass wesentliche Änderungen derzeit nicht gewünscht sind: Die Zufriedenheit der befragten Verbraucher und Unternehmen mit den Postdienstleistungen ist – trotz steigender Beschwerdezahlen – grundsätzlich hoch. Damit die Preise im Universaldienst im Sinne der Regulierungsziele nach § 3 PostG „erschwinglich“ bleiben, sollte der Universaldienst nach Ansicht der Monopolkommission angepasst, gegebenenfalls reduziert und so gestaltet werden, dass ein flächendeckendes Angebot weiterhin vorgehalten wird, ohne Kosten für überflüssige, nur selten nachgefragte Leistungen zu generieren. Auch in Regionen, in denen ein Postbetrieb nicht kostendeckend erbracht werden kann, sollten sich die Kunden nach den Grundsätzen des Art. 87f Abs. 1 Grundgesetz (GG) darauf verlassen können, dauerhaft auf erschwingliche Postdienstleistungen zurückgreifen zu können.

**K58.** Mit sechs Zustelltagen pro Woche geht die PUDLV über die Mindestforderungen der EU-Postdiensterichtlinie hinaus, die nur fünf Zustelltage vorsieht. Eine über die Postdiensterichtlinie hinausgehende Anzahl von Zustelltagen bedarf einer besonderen Rechtfertigung, zumal in einigen europäischen Ländern auch die Zustellung an fünf Tagen faktisch nicht mehr gewährleistet wird.

**K59.** Die Messungen zu den Laufzeitvorgaben im Universaldienst werden von der Deutschen Post AG bei einem externen Dienstleister in Auftrag gegeben und der Bundesnetzagentur vorgelegt. Um die Objektivität der Messungen zu unterstreichen, wäre es empfehlenswert, wenn nicht das zu kontrollierende Unternehmen selbst die Messungen veranlasst, sondern die Überprüfung unmittelbar durch die Bundesnetzagentur durchgeführt oder in Auftrag gegeben werden.

**K60.** Bislang wendet die Deutsche Post AG für Privatkunden bei Briefen und Paketen Einheitstarife an, die unabhängig vom Versand- oder Zustellort gleich hoch sind. Weder aus Unionsrecht noch aus deutschem Verfassungsrecht ergibt sich eine Verpflichtung, einen Einheitstarif gesetzlich einzuführen oder anzuwenden. Die Differenzierung der Tarife wäre damit rechtlich nicht zu beanstanden, wenn sie diskriminierungsfrei erfolgt. Zuschläge sollten sich, wenn wirtschaftlich erforderlich, aus Gründen der Praktikabilität auf einige wenige, geografisch außergewöhnliche Zustellorte beschränken.

### **Der Verbraucherschutz sollte verbessert werden**

**K61.** Die Beschwerden der Postkunden haben sich 2018 im Vergleich zum Vorjahr auf über 12.600 schriftliche Eingaben verdoppelt, im Vergleich zum Jahr 2015 fast vervierfacht. Angesichts der Brief- und Paketmengen, die in Deutschland befördert werden, sind diese Beschwerdezahlen immer noch gering.

**K62.** Die Möglichkeiten der Bundesnetzagentur, auf Qualitätsmängel lokaler oder regionaler Art in der Universaldienstversorgung effizient zu reagieren sind begrenzt. §§ 13 ff. PostG stellen ein sehr komplexes und zeitaufwendiges Verfahren zur Bestellung eines Universaldienstleisters dar, das nur als Ultima Ratio gedacht ist. Das Verfahren ist zu schwerfällig und aufgrund der Fristen nicht geeignet, den Weiterbetrieb des Universaldienstes bei einem kurzfristigen Ausfall des Universaldienstleisters sicherzustellen. Diese Regelungen sollten – unter anderem durch eine Verkürzung der Fristen – effizienter ausgestaltet werden und durch eine Bestimmung ergänzt werden, nach

der im Eilfall jedem leistungsfähigen Postunternehmen der Universaldienst gegen eine angemessene Vergütung von der Bundesnetzagentur kurzfristig auferlegt werden kann, wenn der Universaldienst nicht ausreichend erbracht wird.

**K63.** Bei Verlust oder Beschädigung der Sendungen bietet das Haftungsregime der Postunternehmen dem Verbraucher nur sehr begrenzte Ansprüche. Für den Verlust oder die Beschädigung einfacher Briefe haftet der Postdienstleister nach den üblichen Allgemeinen Geschäftsbedingungen nicht. Der Kunde kann bei wichtigen Sendungen Sondervereinbarungen abschließen und Einschreiben oder Wertbriefe aufgeben. Bei Verlust oder Beschädigung dieser Sendungen sind die potenziellen Schadenersatzforderungen gering und ein Rechtsstreit mit dem Postdienstleister ist für den Kunden wirtschaftlich in der Regel nicht sinnvoll.

**K64.** Da die Beschwerden nicht immer zu einvernehmlichen Lösungen zwischen Kunden und Postdienstleister führen, hat der Verordnungsgeber in § 10 der Postdienstleistungsverordnung ein Schlichtungsverfahren vorgesehen, das von der Bundesnetzagentur durchgeführt wird. Das Verfahren hat nach § 23 Verbraucherstreitbeilegungsgesetz für den Verbraucher den Vorteil, dass für ihn keine Kosten entstehen, wenn die gegnerische Partei ein Unternehmen ist. In 448 von 966 beendeten Schlichtungsverfahren verweigerten die Postdienstleister 2018 die Mitwirkung.

**K65.** Schlichtungsverfahren können einen Beitrag zum Rechtsfrieden leisten, wenn ein Dritter unparteilich zu dem Streitfall eine Einschätzung abgibt. Es erscheint bedenklich, wenn geringfügige Schäden von Verbrauchern nicht unabhängig überprüft und geltend gemacht werden können, weil es unwirtschaftlich ist, den Anspruch gerichtlich zu verfolgen. In zahlreichen Branchen können Verbraucher heute weitgehend kostenlos auch kleinere Ansprüche gegen Unternehmen geltend machen und erhalten einen Schlichtungsvorschlag, der von beiden Parteien angenommen werden muss, um den Konflikt endgültig zu beenden. Die Einigungsquoten in anderen Branchen sind hoch. Das in § 10 der Postdienstleistungsverordnung vorgesehene Schlichtungsverfahren sollte daher verpflichtend ausgestaltet werden.

## Kapitel 1

### Die Postmärkte befinden sich weiterhin im Umbruch

1. Die Hauptziele des im Dezember 1997 verabschiedeten und seitdem in den wesentlichen Grundzügen nicht veränderten Postgesetzes (PostG) bestanden zum einen in der Sicherung der postalischen Infrastruktur und der Grundversorgung mit Postdienstleistungen in Deutschland und zum anderen in der Entwicklung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Postmärkten. Eine auf Dauer angelegte, den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft widersprechende ordnungspolitische Sonderstellung der Deutschen Post AG erschien, so die Begründung des Gesetzentwurfs im Jahr 1997, vor dem Hintergrund dieser Zielsetzungen weder rechtlich noch ökonomisch vertretbar.<sup>1</sup> Allerdings hat sich auch lange nach der Beendigung der gesetzlichen Briefexklusivlizenz für die Deutsche Post AG (DPAG) am 31. Dezember 2007 der geplante funktionsfähige Wettbewerb auf dem Briefmarkt in Deutschland nicht eingestellt. Nach wie vor dominiert die Deutsche Post AG den Briefmarkt und erzielte 2018 einen Umsatzanteil von über 85 Prozent auf dem Markt der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen (Briefe bis 1.000 Gramm).<sup>2</sup> Obwohl der Paketmarkt wettbewerbsintensiv ist, verfügt die Deutsche Post nach Feststellungen der Bundesnetzagentur auch auf dem Markt für Standard-Geschäftskundenpakete über eine marktbeherrschende Stellung.<sup>3</sup> Die Dominanz der Deutschen Post AG und ihrer Konzerngesellschaften auf den deutschen Postmärkten hat sich trotz der Liberalisierungsbemühungen seit 1997 nur wenig verringert. Die wettbewerbspolitischen Ziele des Postgesetzes von 1997 sind bislang nicht erreicht worden. Der Gesetzgeber hat – anders als auf dem Telekommunikationsmarkt – in den vergangenen beiden Jahrzehnten keine wesentlichen Initiativen zur Belebung des Wettbewerbs auf den Postmärkten ergriffen.

2. Der Bedarf der Kunden verändert sich: Die Bedeutung des Briefes als Kommunikationsmittel geht durch die Digitalisierung zurück; Paketdienstleistungen werden aufgrund des Internethandels stärker nachgefragt. Während die jährlichen Briefsendungsmengen im lizenzpflichtigen Bereich seit 2011 von 16,7 Mrd.<sup>4</sup> auf 14,2 Mrd. Stück im Jahr 2018<sup>5</sup> (insgesamt um ca. 15 Prozent) sanken, stiegen demgegenüber die Paketmengen im gleichen Zeitraum erheblich von 1,85 Mrd.<sup>6</sup> auf 3,0 Mrd. Stück<sup>7</sup> (insgesamt um ca. 62 Prozent). Im Vergleich zum Vorjahr rechnet die Bundesnetzagentur 2019 mit einem leichten Rückgang der Briefmengen im lizenzpflichtigen Bereich von 0,2 Prozent und mit einem Anstieg der KEP (Kurier-Express-Paket)-Sendungsmengen von 8,1 Prozent.<sup>8</sup>

3. Der Briefmarkt wird mit der weiter zunehmenden Nutzung der digitalen Kommunikation sukzessive schrumpfen. Im Gegensatz zu anderen Ländern vollzieht sich in Deutschland der Rückgang der Briefmengen bisher allerdings in eher kleinen Schritten. Ein größerer, plötzlicher Rückgang ist aber nicht ausgeschlossen, sobald Unternehmen und Behörden auf sichere, authentifizierbare digitale Korrespondenzsysteme zurückgreifen können, wie

---

<sup>1</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung, Begründung Absatz A, BT-Drs. 13/7774 vom 30.05.1997, S. 1.

<sup>2</sup> Bundesnetzagentur, Auskünfte gegenüber der Monopolkommission vom 29.04. und 07.11.2019.

<sup>3</sup> Feststellung der 5. Beschlusskammer der Bundesnetzagentur vom 23.03.2015, 5BK-11-069, S. 31, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2011/2011\\_0001bis0999/2011\\_001bis099/BK5-11-0069/BK5-11-0069\\_Beschluss\\_Download\\_BF.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2011/2011_0001bis0999/2011_001bis099/BK5-11-0069/BK5-11-0069_Beschluss_Download_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=1), abgerufen am 15.10.2019.

<sup>4</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, Dezember 2018, S. 91, <https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2019/JB2018.html>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>5</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

<sup>6</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2016/2017, S. 22; Bundesnetzagentur, Mitteilung in der Methodenkonferenz „Markterhebung im Postwesen“ in Bonn am 25.02.2019; Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, S. 90.

<sup>7</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

<sup>8</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.



dies in den verschiedenen E-Government Programmen des Bundes<sup>9</sup> und der Länder<sup>10</sup> und den Planungen der Geschäftskunden vorgesehen ist. Es würde dann zunehmend schwieriger, den Universaldienst zu „erschwinglichen Preisen“ im Sinne des § 2 Abs. 2 Ziff. 3 PostG oder zumindest eine „flächendeckend angemessene und ausreichende“ Versorgung mit Postdienstleistungen nach Art. 87f Grundgesetz (GG) sicherzustellen, wenn die Auslastung der vorgehaltenen Infrastruktur sinkt und damit die Stückpreise steigen.

**4.** Mit den steigenden Paketmengen konnten sich einerseits im Paketmarkt neue Produkte, wie taggleiche Zustellungen oder die Umleitung von Paketen, die sich bereits im Versand befinden, entwickeln. Andererseits sind in der Vorweihnachtszeit Verzögerungen bei der Zustellung und vermehrte Kundenbeschwerden zu beobachten. Einige wenige Großversender verfügen über eine erhebliche Nachfragemacht auf dem Paketmarkt. Für die kommenden Jahre ist weiterhin von deutlichen Umsatzsteigerungen im Paketmarkt auszugehen, die im Wesentlichen auf der andauernden Expansion des Internethandels beruhen. Die Nachfragemacht der Großversender und die Qualität der Paketdienstleistungen stellen im Paketmarkt die kritischen Wettbewerbsthemen dar.

**5.** Die im Postgesetz verankerte Abgrenzung der einzelnen Postmärkte voneinander wird zunehmend unschärfer: Briefe werden auch für den Versand von kleineren Waren genutzt, sodass die Unterscheidung zwischen Brief- und Paketmarkt nicht immer eindeutig ist. Die Zustellmodalitäten zwischen dem Express- und Paketsegment nähern sich an. Während früher eine fest vereinbarte Lauf- und Zustellzeit das Merkmal der Expressendung war, wird heute auch ein Paket gegen Aufpreis mit festen Laufzeiten zugestellt. Darüber hinaus wird wegen hybrider Dienstleistungen, etwa der Kombination von elektronischer Kommunikation und physischer Briefzustellung, wie zum Beispiel bei den Produkten E-Post mit klassischer Zustellung oder der digitalen Kopie der Deutschen Post AG,<sup>11</sup> eine Abgrenzung des Briefmarktes von der digitalen Kommunikation komplexer. Die hybriden Produkte unterliegen de lege lata insoweit dem Postgesetz als sie eine physische Briefbeförderung beinhalten. Die weiteren Leistungen, wie die digitale Zustellung oder der Druck und die Kuvertierung von Briefen durch den Postdienstleister sind nicht in die Regulierung einbezogen, haben aber einen Einfluss auf den von dem Kunden zu zahlenden Endpreis. Der klassische Brief hat sich insofern weiterentwickelt und tritt in Formen auf, die von der aktuellen Regulierung nicht immer vollständig erfasst werden.

**6.** Weitergehend stellt sich zunehmend auch die Frage, wie der Markt für die Beförderung physischer Briefe, der den Regelungen des Postgesetzes unterliegt, und digitale Kommunikation, die jedenfalls derzeit nicht vom Postgesetz erfasst wird, voneinander abzugrenzen sind und ob sie nicht einen einheitlichen Kommunikationsmarkt darstellen.<sup>12</sup> Eine Marktabgrenzung, die die digitale Kommunikation in den Briefmarkt integrieren würde, wird derzeit von der Bundesnetzagentur abgelehnt.<sup>13</sup> Brief und E-Mail, so die Bundesnetzagentur, substituieren einander nicht. Dies zeige sich auch darin, dass das E-Mail-Aufkommen stark steige, die Briefmengen jedoch nur einen geringen Rückgang aufwiesen. Die Bundesnetzagentur ist allerdings auch der Auffassung, dass die Austauschbarkeit zwischen physischer Post und digitaler Kommunikation eher gegeben sein könnte, wenn die Authentifizierung von

---

<sup>9</sup> Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz des Bundes) vom 25.07.2013, <https://www.gesetze-im-internet.de/egovg/EGovG.pdf>, abgerufen am 15.10.2019.

<sup>10</sup> Z. B. E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen - EGovG NRW vom 08.07.2016, [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_text\\_anzeigen?v\\_id=73520171220150354215#FN1](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=73520171220150354215#FN1), abgerufen am 15.10.2019.

<sup>11</sup> Siehe hierzu unten Tz. 115 ff.

<sup>12</sup> So hob beispielsweise das *College van Beroep voor het Bedrijfsleven* (Verwaltungsgericht für Handel und Gewerbe) in den Niederlanden am 3. September 2018 (NJB 2018/1665, case numbers 17/1385 et al.), eine Entscheidung der niederländischen Regulierungsbehörde ACM auf, in der diese festgestellt hatte, dass digitale Kommunikationsdienstleistungen vom physischen Postmarkt für Massensendungen klar abzugrenzen seien und keinen einheitlichen Markt darstellten, <https://www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak/?ecli=ECLI:NL:CBB:2018:440>, abgerufen am 15.10.2019.

<sup>13</sup> 5. Beschlusskammer der Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 27.11.2018, BK5-18/018, S. 10 f., [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2018/2018\\_0001bis0999/BK5-18-0018/BK5-18-0018\\_Beschluss\\_BF.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2018/2018_0001bis0999/BK5-18-0018/BK5-18-0018_Beschluss_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=1), abgerufen am 15.10.2019, und 5. Beschlusskammer der Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 03.06.2019, BK5-18/003, S. 17 ff., [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2018/2018\\_0001bis0999/BK5-18-0003/BK5-18-0003\\_Entscheidung.html](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2018/2018_0001bis0999/BK5-18-0003/BK5-18-0003_Entscheidung.html), abgerufen am 15.10.2019; s. a. Tz. 130 ff.

Absender und Empfänger sichergestellt sei und damit die elektronische Form nach § 126a des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) eingehalten werde. Dies könnte erhebliche Folgen für den „traditionellen Postdienst“, dessen Regulierung und den wettbewerbsrechtlichen Rahmen haben.

7. Während das Postgesetz in den letzten zwei Jahrzehnten weitgehend unverändert blieb, sieht der aktuelle Koalitionsvertrag vom 12. März 2018 eine Anpassung an die im Zusammenhang mit der zunehmenden Digitalisierung erwarteten Veränderungen vor:<sup>14</sup>

*„Die Digitalisierung hat zu gravierenden Veränderungen auf den klassischen Postdienstleistungsmärkten geführt. Daher werden wir die bestehenden Regulierungen überprüfen und vor dem Hintergrund der aktuellen Marktentwicklungen anpassen. Unser Ziel ist es, weiterhin eine qualitativ hochwertige, flächendeckende und erschwingliche Grundversorgung mit Postdienstleistungen sicherzustellen. Es gilt, die Qualität und die Effizienz auf den Postdienstleistungsmärkten zum Wohle der Verbraucherinnen und Verbraucher zu gewährleisten und zu erhöhen.“*

Es hat sich bereits in der Vergangenheit gezeigt, dass der aktuelle Regulierungsrahmen den Wettbewerb nicht ausreichend fördern konnte. Die Nachfrageänderungen in den Brief- und Paketmärkten und die Digitalisierung der Kommunikation erhöhen die Notwendigkeit, den Regulierungsrahmen an die zu erwartenden Veränderungen anzupassen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat am 1. August 2019 Eckpunkte für die Novelle des Postgesetzes<sup>15</sup> vorgestellt und damit konkrete Schritte für eine Reform des Postgesetzes eingeleitet.

## 1.1 Die Deutsche Post AG bleibt das dominierende Unternehmen auf dem Briefmarkt

8. Unternehmen, die Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von nicht mehr als 1.000 Gramm gewerbsmäßig für andere befördern wollen, benötigen nach § 5 PostG eine Lizenz. Ende 2018 waren von den seit 1998 erteilten 3.150 Lizenzen noch rund 1.000 gültig;<sup>16</sup> allerdings werden nur rund 50 Prozent tatsächlich genutzt.<sup>17</sup> Aktuell ist zu beobachten, dass sich die Zahl neu erteilter Lizenzen und die Zahl derjenigen Lizenznehmer, die aus dem Markt ausscheiden, in etwa aufwiegen.<sup>18</sup> Etwa 60 Prozent der gültigen Lizenzen hat die Bundesnetzagentur für das gesamte Bundesgebiet erteilt; ca. 40 Prozent sind regional begrenzt.<sup>19</sup> Zum Vergleich: die Erbringung nicht lizenzpflichtiger Postdienstleistungen (Beförderung von Briefen über 1.000 Gramm, Büchern, Katalogen, Zeitschriften und Paketen bis 20 Kilogramm, Kurierdienste etc.) haben Ende 2019 über 62.000 Unternehmen bei der Bundesnetzagentur angezeigt.<sup>20</sup>

### 1.1.1 Die Briefsendungsmengen nehmen sukzessive ab

9. Nach einem Maximalwert von 17,7 Mrd. Sendungen im Jahr 2007 gingen die lizenzpflichtigen Briefsendungsmengen bis heute sukzessive, in Größenordnungen von in der Regel ein bis zwei Prozent pro Jahr zurück und ent-

---

<sup>14</sup> Koalitionsvertrag vom 12.03.2018 zwischen CDU/CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, Zeilen 2779 ff., <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>15</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes vom 01.08.2019, [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-fuer-eine-novelle-des-postgesetzes.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-fuer-eine-novelle-des-postgesetzes.pdf?__blob=publicationFile&v=3), abgerufen am 16.10.2019; s. a. Tz. 128 f.

<sup>16</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 96.

<sup>17</sup> Bundesnetzagentur, 20 Jahre Postgesetz: Bestandsaufnahme der Markt-, Wettbewerbs- und Universaldienstentwicklung, April 2018, S. 13, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen\\_Institutionen/Marktbeobachtung/20JahrePostG.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen_Institutionen/Marktbeobachtung/20JahrePostG.pdf?__blob=publicationFile&v=2), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>18</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

<sup>19</sup> Bundesnetzagentur, 20 Jahre Postgesetz: Bestandsaufnahme der Markt-, Wettbewerbs- und Universaldienstentwicklung, a. a. O., S. 13.

<sup>20</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.



sprachen 2017 in etwa dem Stand von 1998.<sup>21</sup> 2018 beschleunigte sich der Rückgang. Es wurden insgesamt 14,2 Mrd. Briefe im lizenzpflichtigen Bereich befördert, was einen Rückgang von 4,7 Prozent im Vergleich zu 2017 bedeutet. Im nicht lizenzpflichtigen Bereich werden seit 2017 auch Briefe über 1.000 Gramm sowie un- oder teildressierte Sendungen statistisch von der Bundesnetzagentur erfasst: In diesem Segment, das ebenfalls von der Deutschen Post AG dominiert wird, wurden 2017 rund 3,8 Mrd. Sendungen versandt.<sup>22</sup>

**10.** Anfang 2018 stiegen nach Berichten von Marktteilnehmern die Briefmengen aus Anlass des Inkrafttretens der Datenschutzgrundverordnung an, weil zahlreiche Unternehmen Datenschutzerklärungen und -regularien per Post an ihre Kunden versandten. Danach nahm das Volumen ab, was mit Unsicherheiten der Unternehmen über die datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Kontaktpflege über Werbebriefe und die Zurückhaltung bei dem Verkauf von Adressen erklärt wurde.

**11.** Die Deutsche Post AG beförderte 2018 12,2 Mrd. lizenzpflichtige Sendungen.<sup>23</sup> Dies entspricht einem Rückgang von ca. 5,5 Prozent. In den Sendungsmengen der Deutschen Post AG sind 9,3 Mrd. Teilleistungssendungen enthalten, die die Bundesnetzagentur statistisch der Deutschen Post AG zurechnet, da diese den größten Teil der Wertschöpfung erbringt.<sup>24</sup> Teilleistungen erbringt die Deutsche Post AG nach § 28 PostG, indem sie von Kunden oder anderen Postdienstleistern vorsortierte und frankierte Briefsendungen in ihren Sortierzentren entgegennimmt und dem Empfänger über das Logistiknetz der Deutschen Post AG zustellt. Sie erbringt damit nur einen Teil und nicht die gesamte Beförderungsleistung vom Absender bis zum Empfänger zu einem im Vergleich zum Standardporto reduzierten Preis. Die Anzahl der Teilleistungssendungen ist rückläufig (2017: 9,9 Mrd. Sendungen). Die meisten Teilleistungssendungen werden von großen Endkunden, wie Versicherern, Banken und Versorgungsunternehmen bei der Deutschen Post AG eingeliefert. Der Anteil der von Wettbewerbern und Konsolidierern<sup>25</sup> eingelieferten Teilleistungssendungen sank leicht von 1,4 Mrd. Sendungen in 2017 auf 1,1 Mrd. Sendungen in 2018.<sup>26</sup>

**12.** Die Wettbewerber der Deutschen Post AG beförderten 2018 – ohne die bei der Deutschen Post AG als Teilleistung eingelieferten Briefe – insgesamt 2,0 Mrd. Sendungen. Das entspricht in etwa dem Vorjahreswert. 2017 wurde der stete Anstieg der Briefsendungsmengen, den die Wettbewerber seit 2008 ausweisen, erstmals durch einen Rückgang der Sendungsmengen unterbrochen. Für 2019 wird wieder ein leichter Anstieg der Sendungsmengen der Wettbewerber erwartet.

**13.** Nach den Erhebungen der Bundesnetzagentur stellt sich die Entwicklung der Briefsendungsmengen seit 1998 wie folgt dar:

---

<sup>21</sup> Bundesnetzagentur, 20 Jahre Postgesetz: Bestandsaufnahme der Markt-, Wettbewerbs- und Universaldienstentwicklung, a. a. O., S. 8.

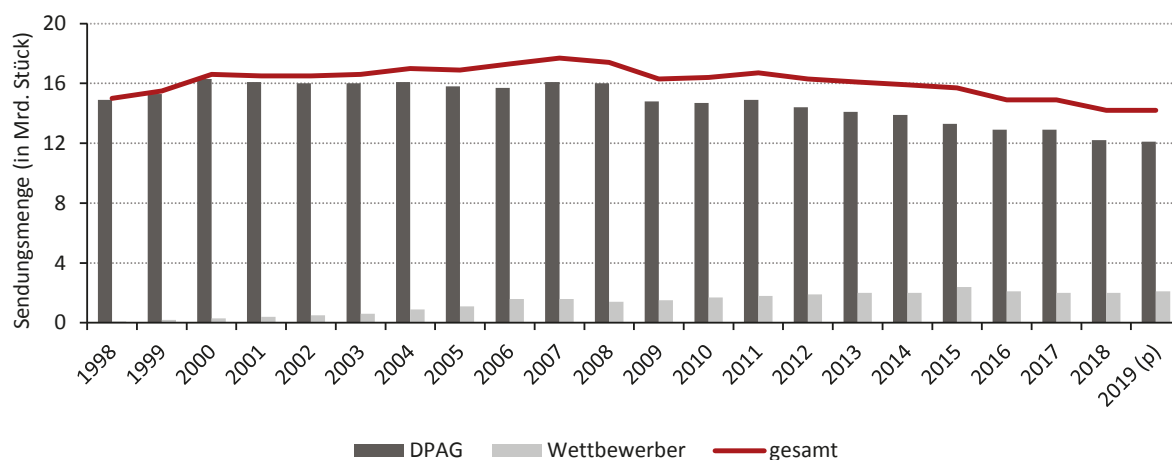
<sup>22</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 94.

<sup>23</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019; Abweichende Zahlen im Geschäftsbericht 2018 der Deutschen Post AG, S. 50 f., beinhalten Pressepost und Werbesendungen, die von der Bundesnetzagentur in der zitierten Zahl nicht erfasst werden.

<sup>24</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 29.04.2019 und 07.11.2019.

<sup>25</sup> Konsolidierer sind Unternehmen, die bei Versendern Briefe abholen, sortieren und bei Briefzentren der Deutschen Post AG einliefern und den Kunden über die konsolidierte Einlieferung günstigere Versandkondition über die Mengen- und Teilleistungsrabatte der Deutschen Post AG ermöglichen.

<sup>26</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

**Abbildung 1: Entwicklung der Briefsendungsmengen auf dem lizenzpflichtigen Briefmarkt von 1998 bis 2019**

Anmerkung: Validierungen durch die Bundesnetzagentur haben zu einer Korrektur der Daten für die Jahre 2016 und 2017 geführt. Daher sind die Zahlen ab 2016 nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar.

Quelle: Bundesnetzagentur, 20 Jahre Postgesetz: Bestandsaufnahme der Markt-, Wettbewerbs- und Universaldienstentwicklung, April 2018, S. 8 f.; Bundesnetzagentur, Angaben gegenüber der Monopolkommission vom 7. November 2019.

**14.** Die von der Deutschen Post AG beförderten Briefsendungen werden nur zu 8 Prozent von Privatkunden und Kleinunternehmen eingeliefert, die den vollen regulierten Tarif zahlen.<sup>27</sup> Sie generierten damit einen Anteil von 17 Prozent an den inländischen Briefumsätzen der Deutschen Post AG.<sup>28</sup> Die übrigen 92 Prozent der Briefsendungen liefern Großkunden und Konsolidierer ein, die rabattierte Entgelte zahlen. Die Wettbewerber der Deutschen Post AG konzentrieren sich im Wesentlichen auf Geschäftskunden und spielen im Markt der Privatkunden, von einzelnen Ausnahmen, wie zum Beispiel der PIN AG in Berlin abgesehen, keine wesentliche Rolle.<sup>29</sup> Der Briefversand durch (vollzahlende) Privat- und Kleinstkunden stellt nur ein kleines und voraussichtlich weiter zurückgehendes Segment des Briefmarktes dar. Den wesentlichen Umsatzanteil erzielen sowohl die Deutsche Post AG als auch ihre Wettbewerber mit den Geschäftskunden. Differenziertere Statistiken nach Versender-/Empfängergruppen und Produktkategorien stehen nicht zur Verfügung.

### 1.1.2 Die Umsätze im Briefmarkt gehen zurück

**15.** Insgesamt erzielten die deutschen Postdienstleister 2018 im lizenzpflichtigen Briefbereich einen Umsatz von ca. EUR 8,4 Mrd. Dies bedeutet einen Rückgang um 4,5 Prozent im Vergleich zum Vorjahr mit EUR 8,8 Mrd.<sup>30</sup> Auf die Deutsche Post AG entfielen EUR 7,2 Mrd. (Vorjahr EUR 7,6 Mrd.),<sup>31</sup> davon im Teilleistungsmarkt rund EUR 4,3 Mrd. (Vorjahr EUR 4,6 Mrd.).<sup>32</sup> Die Wettbewerber, die ihre Umsätze bis 2016 auf EUR 1,3 Mrd. steigern konnten, verzeichneten 2017 einen Umsatz von EUR 1,2 Mrd. und 2018 von EUR 1,1 Mrd.<sup>33</sup> Hiervon entfielen EUR 140 Mio.

<sup>27</sup> Näheres zum Universaldienst siehe Tz. 209 ff.

<sup>28</sup> Zahlen zum Geschäftsjahr 2016, in: Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2016/17, Bonn Dezember 2017, S. 26; nach Auskunft der Bundesnetzagentur vom 07.11.2019 haben sich diese Werte auch 2018 nicht verändert.

<sup>29</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019: 2018 beförderten Wettbewerber der Deutschen Post AG zu ca. 97 Prozent Briefe von Geschäftskunden.

<sup>30</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

<sup>31</sup> Abweichende Zahlen im Geschäftsbericht 2018 der Deutschen Post AG, S. 50 f., beinhalten Pressepost und Werbesendungen, die in dieser Zahl der Bundesnetzagentur nicht erhalten sind.

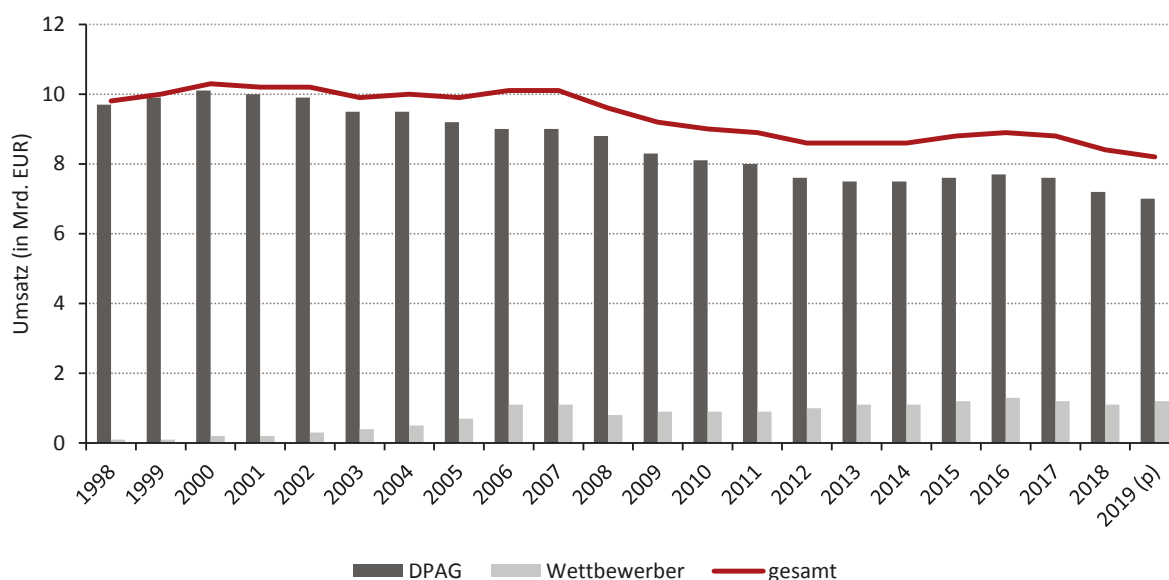
<sup>32</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

<sup>33</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

auf Teilleistungsendungen, die die Wettbewerber zur Zustellung an den Endkunden bei der Deutschen Post AG einlieferten.<sup>34</sup> Der nicht lizenzpflichtige Briefbereich generierte 2017 einen Umsatz von ca. EUR 625 Mio., überwiegend bei der Deutschen Post AG.<sup>35</sup> Für 2019 erwartet die Bundesnetzagentur einen weiteren Rückgang der Umsätze im lizenzpflichtigen Bereich bei der Deutschen Post AG und eine leichte Steigerung bei den Wettbewerbern. Abgesehen von Jahren, in denen Entgelterhöhungen der Deutschen Post AG genehmigt wurden, folgt die Entwicklung der Umsätze damit den Veränderungen der Sendungsmengen.

**16.** Nach den Erhebungen der Bundesnetzagentur stellt sich die Entwicklung der Umsätze im lizenzpflichtigen Briefmarkt seit 1998 wie folgt dar:

**Abbildung 2: Entwicklung der Umsätze auf dem lizenzpflichtigen Briefmarkt von 1998 bis 2019**



Anmerkung: Validierungen durch die Bundesnetzagentur haben zu einer Korrektur der Daten für die Jahre 2016 und 2017 geführt. Daher sind die Zahlen ab 2016 nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar.

Quelle: Bundesnetzagentur, 20 Jahre Postgesetz: Bestandsaufnahme der Markt-, Wettbewerbs- und Universaldienstentwicklung, April 2018, S. 10; Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, S. 91; Bundesnetzagentur, Angaben gegenüber der Monopolkommission vom 7. November 2019.

### 1.1.3 Warensendungen und Werbepost können den Rückgang der Briefmengen nicht kompensieren

**17.** Unternehmen nutzen bereits jetzt die Möglichkeit, Rechnungen und andere Kommunikation per E-Mail zu versenden oder über Portallösungen mit Zugangspasswörtern bereitzustellen und beabsichtigen, die Briefkommunikation weiter durch digitale Kommunikation zu ersetzen. Es ist allerdings davon auszugehen, dass bei wichtigen Dokumenten, zum Beispiel Versicherungspolice, Verträgen, Mahnungen, aus rechtlichen Gründen oder um größere Beachtung bei dem Empfänger zu erzielen, auch in Zukunft der physische Brief noch häufig genutzt wird. Versicherungen oder Gesundheitsdienstleister verzichten häufig aus datenschutzrechtlichen Gründen auf die Umstellung auf digitale Dienste. Erst wenn die E-Government-Pläne der deutschen Behörden umgesetzt und die Au-

<sup>34</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 29.04.2019.

<sup>35</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 94; Auskunft der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

thentifizierungssysteme von den Nutzern stärker akzeptiert werden, ist mit einem deutlicheren Rückgang der Briefmengen zu rechnen.

**18.** Teilkompensiert wird der Rückgang der Sendungsmengen durch die vermehrte Nutzung von Briefdiensten für den Versand von kleineren Waren im Rahmen des Internethandels.<sup>36</sup> Etwa 80 Prozent aller adressierten Lieferungen, die heute im Online-Handel versandt werden, wiegen weniger als zwei Kilogramm und werden häufig als Briefsendungen befördert.<sup>37</sup> Allerdings hat die Deutsche Post AG Anfang 2019 in ihren AGB den Warenversand per Brief in das Ausland nach den Vorgaben des Weltpostvereins untersagt. Geschäftskunden werden auf die „Warenpost International“, Privatkunden auf das – wesentlich teurere – Paket verwiesen. Innerhalb Deutschlands besteht diese Einschränkung hingegen nicht, sodass Warensendungen per Brief weiterhin möglich sind. Eine weitere Entwicklung zeigt sich in der Zunahme der personalisierten Werbepost. Versandunternehmen gehen davon aus, dass eine traditionelle Briefsendung bei dem Empfänger eine nachhaltigere Werbewirkung ausübt als die Zustellung einer E-Mail. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Briefsendung den interessierten Kunden – ggf. nach vorbereitenden Informationen im Internet – zum vermuteten Zeitpunkt seiner Kaufentscheidung erreicht. Insoweit ist für den Händler eine termingenaue Zustellung des Briefes und damit die Qualität der Postleistung von Bedeutung für den Erfolg seiner Werbebemühungen.

**19.** Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass Werbe- und Warensendungen auf Dauer die Schrumpfung des Briefmarktes nicht vollständig kompensieren und damit aufhalten können. Durch Sendungsverfolgung und definierte Laufzeiten sind Paketzustellungen der Briefbeförderung für einen zeitnahen, sicheren Versand überlegen. Schätzungen gehen für die nächsten Jahre von einer Schrumpfung des Briefmarktes in Höhe von 1,4 bis 3,4 Prozent p. a. aus.<sup>38</sup> Dieser Abwärtstrend könnte sich beschleunigen, wenn eine Eintrübung der Konjunktur die Unternehmen zu einer Reduzierung der Werbesendungen veranlasst. Sicher wird der Rückgang der Sendungsmengen gefördert, wenn die technisch abgesicherte und authentifizierbare digitale Kommunikation die bislang physische Kommunikation ersetzt und breitere Anwendung findet. Der Wandel wird aber voraussichtlich nicht so schnell erfolgen, wie es technisch möglich wäre: Die Bereitschaft der Kunden und die tatsächlichen Angebote von Behörden und Unternehmen, elektronische Kommunikation zu nutzen, sind derzeit noch begrenzt. Die Vertraulichkeit sieht der Kunde eher bei Briefen als bei E-Mails gewährleistet. Der aktuelle Zivilrechtsrahmen fördert zumindest nicht die Erledigung von Geschäften auf elektronischem Wege oder führt zu Beweisnachteilen, wenn die Geschäftspartner nicht über eine gesicherte Plattform mit Authentifizierungsnachweis kontrahieren. Der Rechtsrahmen zwingt auch nur in geringem Umfang, digital zu kommunizieren und lässt in der Regel noch eine schriftliche Erledigung von Anträgen, Steuererklärungen und sonstigen Eingaben an Behörden zu und bietet auch keine größeren Vorteile, wenn der elektronische Weg genutzt wird. Allerdings sieht das Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017<sup>39</sup> vor, dass bis zum Jahr 2022 Bund und Länder ihre Verwaltungsleistungen auch online über Verwaltungsportale anbieten müssen. Die Umsetzung erfolgt aber bislang nur in kleinen Schritten. Die Briefmengen werden daher voraussichtlich vorerst nur langsam zurückgehen.

#### **1.1.4 Wettbewerber der Deutschen Post AG gewinnen nur langsam Marktanteile**

**20.** Im lizenzpflichtigen Briefmarkt (bis 1.000 Gramm) verfügte die Deutsche Post Gruppe 2018 über einen Umsatzanteil von 86,5 Prozent; Wettbewerber konnten ihren Umsatzanteil in diesem Marktsegment seit 2010 von

---

<sup>36</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2016/17, Dezember 2017, S. 39.

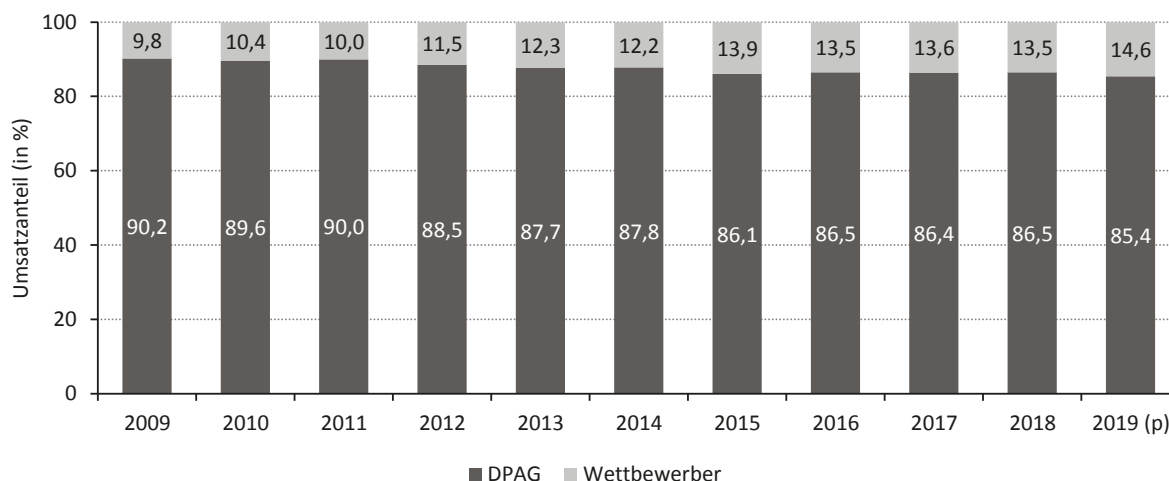
<sup>37</sup> Erwägungen in Ziffer 15 der VO (EU) 2018/644 über grenzüberschreitende Paketzustelldienste ABl. L112/21 vom 02.05.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32018R0644>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>38</sup> Riehm/Böhlke, Post ohne Briefträger, Berlin 2014, S. 137; Angaben von Postunternehmen im deutschen Markt; die Deutsche Post AG schätzt in ihrer Hauptversammlung vom 15.05.2019 den Rückgang der Briefmengen auf ca. 2 bis 3 Prozent p. a.

<sup>39</sup> Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG) vom 14.08.2017 <https://www.gesetze-im-internet.de/ozg/OZG.pdf>, abgerufen am 16.10.2019.

10,4 Prozent<sup>40</sup> auf 13,5 Prozent in 2018<sup>41</sup> erhöhen. Nach den Erhebungen der Bundesnetzagentur stellt sich die Entwicklung der Marktanteile nach Umsätzen seit 2009 wie folgt dar:

**Abbildung 3: Entwicklung der Umsatzanteile auf dem lizenzpflichtigen Briefmarkt von 2009 bis 2019**



Anmerkung: Validierungen durch die Bundesnetzagentur haben zu einer Korrektur der Daten für die Jahre 2016 und 2017 geführt. Daher sind die Zahlen ab 2016 nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar.

Quelle: Bundesnetzagentur, 20 Jahre Postgesetz: Bestandsaufnahme der Markt-, Wettbewerbs- und Universaldienstentwicklung, April 2018, S. 10; Bundesnetzagentur, Angaben gegenüber der Monopolkommission vom 7. November 2019.

**21.** Nach Sendungsmengen verfügte die Deutsche Post AG im Jahr 2018 über einen Marktanteil von rund 85,9 Prozent im lizenzpflichtigen Briefmarkt;<sup>42</sup> der Anteil der Wettbewerber lag bei 14,1 Prozent.<sup>43</sup> Das Wachstum der Wettbewerber der Deutschen Post seit der Liberalisierung der Postmärkte erfolgte in einem seit 2011 schwach rückläufigen Briefmarkt.<sup>44</sup> Seit 2011 ist eine Verschiebung der Marktanteile von der Deutschen Post AG auf die Wettbewerber in Größenordnungen von bis zu zwei Prozent p. a. zu verzeichnen. Der Rückgang der Marktanteile der Deutschen Post erklärt sich, neben den Effekten des Wettbewerbs, durch einen stärkeren Rückgang der Korrespondenz der Privat- und Kleinkunden, bei denen die Deutsche Post nahezu über ein Monopol verfügt. Der Wettbewerb im Briefmarkt findet nahezu ausschließlich auf dem Geschäftskundenmarkt statt.

**22.** Größere, mit der Deutschen Post AG vergleichbare Wettbewerber auf dem lizenzpflichtigen Briefmarkt existieren nicht. Der mit Abstand größte Wettbewerber im Briefbereich ist *Postcon*, die nach unbestätigten Branchenangaben einen Anteil von zehn Prozent am Briefmarkt halten soll.<sup>45</sup> Ohne Namensnennung wird in der Maßgrößenentscheidung vom 3. Juni 2019 ausgeführt, dass das unter den Wettbewerbern größte Postunternehmen einen umsatzbezogenen Marktanteil von unter fünf Prozent am lizenzpflichtigen Briefmarkt aufweist.<sup>46</sup> Der Mutterkonzern Post NL hat Postcon im August 2019 an die private Beteiligungsgesellschaft Quantum Capital Partners veräu-

<sup>40</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2016/17, a. a. O., S. 13.

<sup>41</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

<sup>42</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

<sup>43</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

<sup>44</sup> Vgl. Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2016/17, a. a. O., S. 13.

<sup>45</sup> Gölz/Mewes, Wir wollen preiswerter sein als andere, <https://beschaffung-aktuell.industrie.de/allgemein/wir-wollen-preiswerter-sein-als-andere/> vom 04.05.2017, abgerufen am 06.03.2019.

<sup>46</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 03.06.2019, BK5-18/003, a. a. O., S. 22.

bert.<sup>47</sup> Bereits im Vorfeld hatte Postcon einige ihrer Beteiligungen an regionalen Zustellunternehmen, wie der Nordwest-Mail, Arriva und Main-Postlogistik, abgegeben.<sup>48</sup> Ein Ausscheiden der Postcon aus dem Markt würde den Wettbewerb auf dem Briefmarkt erheblich schwächen. Die übrigen Wettbewerber der Deutschen Post AG im lizenzpflichtigen Bereich sind überwiegend kleinere Unternehmen. Von den insgesamt 485 aktiven Lizenzinhabern wiesen 2017 etwa 49 Prozent (237 Unternehmen) ein Umsatzvolumen von unter 100.000 EUR auf.<sup>49</sup> Die zehn umsatzstärksten Wettbewerber erzielten rund 42 Prozent aller Umsätze der Wettbewerber im lizenzpflichtigen Briefbereich.<sup>50</sup> Nur etwa 8 Prozent der aktiven Lizenzinhaber (39 Unternehmen) erreichten 2017 einen Umsatz von über EUR 10 Millionen,<sup>51</sup> der im Vergleich zu dem Umsatzvolumen der Deutschen Post AG immer noch sehr gering ist. Allein die Deutsche Post AG beabsichtigt, in der nächsten Zeit jährlich EUR 150 Millionen in neue Sortiertechnik, IT, Maschinen und Fahrzeuge zu investieren.<sup>52</sup> Diese finanziellen Möglichkeiten stehen den Wettbewerbern nicht zur Verfügung. 2018 hat sich die Umsatzkonzentration nicht wesentlich verschoben. Die zehn größten Wettbewerber der Deutschen Post AG erzielten 44 Prozent, die zwanzig größten 61 Prozent der Wettbewerberumsätze.<sup>53</sup>

**23.** Die Wettbewerber der Deutschen Post AG konzentrieren sich überwiegend auf Geschäftskunden;<sup>54</sup> nur einige wenige, wie zum Beispiel die PIN AG in Berlin und andere regionale Anbieter, nehmen auch Post von Privatkunden an. Geschäftskunden nutzen Wettbewerber der Deutschen Post AG, um die Briefentgelte zu optimieren und um die Abhängigkeit von einem Unternehmen zu reduzieren. Die Deutsche Post AG verfügt nach eigenen Angaben über einen Marktanteil von 67,7 Prozent im Geschäftskundenmarkt.<sup>55</sup> Geschäftskunden akzeptieren auch längere Laufzeiten der Briefe, wenn es sich um planbare Standardkommunikation handelt, während sie bei eilbedürftigen Sendungen oder bei einer am Tag nach der Einlieferung (E+1) gewünschten Zustellung in der Regel die Deutsche Post AG bevorzugen. Dort, wo Wettbewerber „end to end“ Beförderungsleistungen anbieten, konzentrieren sie sich auf einen regional begrenzten Bereich, in der Regel auf Ballungsräume. Beispiele sind die PIN-Gruppe in Berlin oder die Madsack Unternehmen in den Großräumen Leipzig, Kiel oder Hannover. Sendungen, die nicht durch eigene Mitarbeiter zugestellt werden können, geben die Postdienstleister an andere regional tätige Zustellunternehmen, z. B. innerhalb der Kooperationen regionaler Postunternehmen „P2 die zweite Post“ bzw. „mail alliance“, weiter. Nach eigenen Angaben erreichen die Wettbewerber der Deutschen Post AG damit etwa 72 Prozent der deutschen Haushalte<sup>56</sup> und beförderten 2018 etwa 65 Prozent der ihnen übergebenen Sendungsmengen vom Absender bis zum Empfänger, ohne Teilleistungen der Deutschen Post AG in Anspruch zu nehmen. Von diesem ohne die Deutsche Post AG beförderten Sendevolumen wurden 38 Prozent der Sendungen selbst und 62 Prozent über Kooperationspartner zugestellt.<sup>57</sup>

---

<sup>47</sup> Pressemitteilung der Postcon BV & Co KG vom 05.08.2019, <https://www.postcon.de/2019/briefdienstleister-postcon-geht-an-quantum-capital-partners/>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>48</sup> Verkauf von Postcon-Beteiligungen: Kartellamt gibt Zustimmung, <https://www.dnv-online.net/services/detail.php?nr=136264&rubric=Logistik%20%20Technik>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>49</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 91.

<sup>50</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 92.

<sup>51</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 91.

<sup>52</sup> So der Vorstand der Deutschen Post AG in der Hauptversammlung am 15.05.2019.

<sup>53</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

<sup>54</sup> Nach Angaben der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission entfallen über 97 Prozent der Umsätze und Sendungsmengen der Wettbewerber auf das Geschäftskundensegment.

<sup>55</sup> Deutsche Post AG, Delivering excellence in a digital world, Präsentation auf dem Capital Marktes Day in Frankfurt am 01.10.2019, S. 59, <https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/de/media-center/investors/documents/capital-markets-days/DPDHL-Capital-Markets-Day-2019.pdf>, abgerufen am 28.10.2019.

<sup>56</sup> Auskunft des Bundesverbandes Briefdienste gegenüber der Monopolkommission vom 01.02.2019.

<sup>57</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

**24.** Allerdings fehlen den Wettbewerbern der Deutschen Post AG für die Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern bislang einheitliche Standards für die Verteilungs- und Sortierungstechnik. Die nicht aufeinander abgestimmten Systeme und Techniken der Wettbewerber verursachen höhere Kosten als bei der Deutschen Post AG, bei der die Sendungen innerhalb desselben Unternehmens mit durchgängig aufeinander abgestimmter Technik verbleiben.

**25.** Soweit keine andere alternative Zustellmöglichkeit besteht oder die Sendung in das Ausland befördert werden soll, bringen die Wettbewerber die Sendungen - als Teilleistungsauftrag nach § 28 PostG<sup>58</sup> - in das Netz der Deutschen Post AG ein. Durch die Teilleistungsverpflichtung der Deutschen Post AG ist die Weiterleitung der bei ihren Wettbewerbern eingelieferten Sendungen nicht nur bundesweit, sondern auch in das Ausland gewährleistet. Damit ist die Teilleistungsverpflichtung der Deutschen Post AG für die Wettbewerber unverzichtbar und ein wesentliches Element des Wettbewerbs.

### **1.1.5 Hybride Briefdienstleistungen bereiten die weitere Digitalisierung des Briefmarktes vor**

**26.** Der Postmarkt umfasst nicht nur die traditionelle physische Briefbeförderung, sondern auch technische Neuerungen wie die Hybridpost. Unter Hybridpost versteht man vom Absender digital erstellte Briefsendungen, die elektronisch an einen Dienstleister übermittelt werden, der die Sendungen druckt, kuvertiert und frankiert sowie den Versand an den Empfänger sicherstellt.<sup>59</sup> Diese Leistungen werden als Zusatzservice von Inhabern der Postlizenzen, aber auch - ohne die Briefbeförderungsleistung - von Druckdienstleistern und IT Firmen angeboten. Nicht nur individuelle Briefe, sondern auch Serienbriefe oder Massensendungen können als Hybridpost versandt werden. Der Hybridpostmarkt wird von einer Vielzahl von Anbietern unterschiedlicher Größe und von variierenden Angeboten geprägt. Die Deutsche Post AG ist auch in diesem Segment ein wesentlicher Marktteilnehmer, der das Produkt als E-Post-Brief insgesamt vermarktet oder für Drittanbieter über Teilleistungen die Zustellung an den Empfänger vornimmt. Die Deutsche Post bietet den E-Post-Brief als reine Digitalleistung mit einer Authentifizierung von Absendern und Empfängern in einem geschlossenen E-Mail-System oder als E-Post-Brief mit zusätzlich klassischer (physischer) Zustellung an. Im Vergleich zu herkömmlichen E-Mail-Diensten müssen sich Absender und Empfänger vorher einmalig registrieren und sind daher authentifizierbar. Damit ist der E-Post-Brief auch in der ausschließlich digitalen Version für den beweisbaren Abschluss von Rechtsgeschäften und die Abgabe von rechtlich verbindlichen Erklärungen geeignet, sofern nicht eine besondere Form<sup>60</sup> des Rechtsgeschäfts vorgeschrieben ist. Der E-Post-Brief bietet nach Angaben der Deutschen Post AG besondere Datensicherheit und ist - aufgrund der von dem Absender erhobenen Entgelte - weniger interessant für die Versender von SPAM-Mails.

**27.** Die Produktion der Briefe und der Druck selbst sind keine dem Postgesetz unterfallenden Leistungen,<sup>61</sup> da sie keine Beförderungsleistung beinhalten. Die Sortierung für den Postversand und der gegebenenfalls notwendige Teilleistungszugang zum Netz der Deutschen Post AG sind aber im Postgesetz geregelt. Durch Großkundenrabatte, Konsolidierung der Sendungen vor der Einspeisung in das Netz der Deutschen Post AG oder durch eigene Zustellung der Wettbewerber liegt das Porto für hybride Briefleistungen (auch inklusive Druck und Kuvertierung) in der Regel unter dem regulierten Standardporto.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> Siehe hierzu unten Tz. 169 ff.

<sup>59</sup> Niederprüm, Hybridpost in Deutschland, WIK Diskussionsbeitrag Nr. 434, 2018, S. 3 f.

<sup>60</sup> Zum Beispiel wie in § 126a BGB; der E-Post Brief enthält keine qualifizierte elektronische Signatur und kann daher für den Abschluss von Verträgen, für die die Schriftform gilt, nicht genutzt werden.

<sup>61</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 27.11.2018, BK 5 18/018, S. 7, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2018/2018\\_0001bis0999/BK5-18-0018/BK5-18-0018\\_Beschluss\\_BF.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2018/2018_0001bis0999/BK5-18-0018/BK5-18-0018_Beschluss_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=1), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>62</sup> Niederprüm, Hybridpost in Deutschland, a. a. O., S. 21 f.



**28.** Der Umsatz der Inhaber von Postlizenzen im Bereich Hybridprodukte belief sich 2016 auf ca. EUR 60 Mio.; sie beförderten etwa 104 Mio. Hybridbriefe.<sup>63</sup> Mit 0,65 Prozent des Sendungsvolumens und des Umsatzes im Briefbereich befinden sich die Hybridprodukte in einem Nischensegment, das aber für einen Teil der insbesondere mittelständischen Geschäftskunden eine attraktive Dienstleistung darstellt, von der kurzfristig erhebliche Zuwachsraten erwartet werden.<sup>64</sup> Dennoch bleibt das Potenzial dieser Technologie begrenzt. Sobald sich sichere, vollständig digitale Kommunikationsformen mit Authentifizierung von Absender und Empfänger durchgesetzt haben, wird der Anwendungsbereich der Hybridprodukte deutlich schrumpfen und sich auf geschützte E-Mail-Kommunikation verlagern.<sup>65</sup> Der Ausdruck des Briefes ist dann nicht erforderlich und könnte optional durch den Empfänger erfolgen, wenn dieser ein gedrucktes Exemplar wünscht.

**29.** Seit Anfang 2019 bietet die Deutsche Post AG mit der sogenannten „digitalen Kopie“ ein neues Produkt an, das dem Absender ermöglicht, der Deutschen Post AG eine Datei zur Verfügung zu stellen, die ausgedruckt und dem Empfänger sowohl physisch als Brief zugestellt, als auch parallel als E-Post-Brief digital in sein elektronisches Postfach übermittelt wird. Damit soll dem Empfänger, unabhängig von der Zustelladresse der physischen Sendung, die Möglichkeit gegeben werden, auf digitale Weise (zum Beispiel über das Smartphone) Kenntnis von dem Inhalt des Briefes zu nehmen. Die digitale Kopie ist damit eine besondere Form des E-Post-Briefes. Soweit der Empfänger keine E-Post-Adresse der Deutschen Post unterhält, erfolgt die Zustellung lediglich als physischer Brief. Dieses Produkt ist ebenfalls eine Brückentechnologie,<sup>66</sup> die auch das Ziel verfolgt, die Empfänger zu bewegen, eine *E-Post-Adresse* bei der Deutschen Post AG anzulegen und die Digitalisierung der Briefkommunikation auszuweiten. Die Deutsche Post AG kann bei Nutzung des Produktes leichter die Kunden identifizieren, die möglicherweise ein Interesse an digitalen Leistungen haben. Ein zusätzliches Entgelt verlangt die Deutsche Post AG für die digitale Übermittlung nicht; vielmehr sollen im *B2C-Bereich (Business to Customer – Sendungen von Unternehmen an Privatkunden)* tätige Geschäftskunden mit großer Reichweite bei Erfüllung bestimmter Bedingungen für die Bereitstellung des digitalen Inhalts ihrerseits eine Vergütung von drei Cent pro digitaler Kopie erhalten.<sup>67</sup> Diese Vergütung erhalten sogenannte Reichweitenpartner, d. h. Versender, die pro Quartal selbst oder unter Einbeziehung verbundener Unternehmen mindestens 200.000 Briefe überwiegend als B2C Kommunikation an Empfänger in Deutschland bei der Deutschen Post AG digital einliefern oder einliefern lassen und berechtigt sind, über den Inhalt der in den Sendungen enthaltenen Daten zu verfügen.<sup>68</sup> Ziel des Rabattes ist es, das Produkt digitale Kopie am Markt zu etablieren und für eine breite Anwendung zu sorgen, denn die Empfänger werden sich nur dann für die Nutzung des digitalen Dienstes der Deutschen Post AG registrieren und die elektronischen Postfächer aktiv nutzen, wenn sie dort regelmäßig eine relevante Anzahl von Sendungen erhalten. Die von Großversendern mit hoher Reichweite versandten Briefe sollen den Empfängern die Vorteile des Systems verdeutlichen; der Rabatt hat das Ziel, die Großversender zur Kooperation zu bewegen.

---

<sup>63</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2016/17 a. a. O., S. 38; Die Beratungsgesellschaft MRU spricht allerdings - basierend auf desk-research und Befragungen der Marktteilnehmer - in ihrem Gutachten „Digitalisierung im Postmarkt: Neue Entwicklungen in den Bereichen KEP und Brief sowie deren Auswirkungen auf die Regulierung“ (2017), S. 145 ff. für das Geschäftsjahr 2015 von 1,5 Mrd. Sendungen mit einem Umsatzvolumen von über EUR 750 Mio. Davon soll etwa die Hälfte auf Direktwerbung und etwas weniger als die Hälfte auf Transaktionspost entfallen. Nach dieser Berechnung entfielen damit fast 10 Prozent des Sendungsvolumens in Deutschland auf hybride Briefpostsendungen. In dieser Untersuchung sind auch solche Sendungen erfasst, die von Druckereien oder anderen Dienstleistern erbracht wurden, die nicht über eine Postlizenz verfügen. Diese Sendungen werden außerhalb des Anwendungsbereichs des Postgesetzes erstellt und – genau wie andere physische Briefe auch – bei den Postdienstleistern eingeliefert.  
[https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen\\_Institutionen/Marktbeobachtung/Briefdienstleistungen/KEPStudie2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen_Institutionen/Marktbeobachtung/Briefdienstleistungen/KEPStudie2016.pdf?__blob=publicationFile&v=5), abgerufen am 16.10.2015.

<sup>64</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2016/17 a. a. O.; S. 38; Niederprüm, Hybridpost in Deutschland, a. a. O., S. 30.

<sup>65</sup> Vgl. Niederprüm, Hybridpost in Deutschland, a. a. O., S. 30.

<sup>66</sup> So Vertreter der Deutschen Post AG in einer Informationsveranstaltung der Bundesnetzagentur am 10.01.2019 in Bonn.

<sup>67</sup> Vertreter der Deutschen Post AG in einer Informationsveranstaltung der Bundesnetzagentur am 10.01.2019 in Bonn, Präsentation S. 11.

<sup>68</sup> Auskunft der Deutschen Post AG gegenüber der Monopolkommission vom 28.6.2019



**30.** Wettbewerber machen in einer Stellungnahme gegenüber der Monopolkommission geltend, dass die Vergütung der drei Cent, die die Deutsche Post AG für jede bestellte digitale Kopie an den Versender entrichtet, als ein verschleierter Rabatt für einen physischen Brief bewertet werden müsse, da für den Versender nicht ersichtlich sei, ob der Brief auch tatsächlich als E-Mail im E-Post-System zugestellt wird. Die Zustellung als E-Post ist nur möglich, wenn der Empfänger für E-Post registriert ist. Dies ist aber bei Einlieferung der Sendung nicht in jedem Fall gewährleistet. Die Deutsche Post AG bietet damit eine Zusatzleistung an, deren Erfüllung nicht sichergestellt ist. Mit der Begründung, sie erbringe möglicherweise die Zusatzleistung, reduziert sie gleichzeitig das Entgelt für die Briefbeförderung, um für die digitale Kopie werben zu können. Es ist weiter zu hinterfragen, ob die Mindestversandmenge von 200.000 Briefen ein sachgerechtes Differenzierungskriterium für die Gewährung des Rabattes darstellt, da die Werbewirkung bei dem Empfänger unabhängig von der Menge der darüber hinaus versandten digitalen Kopien eintritt. Weitere Bedenken gegen die digitale Kopie werden auch im Hinblick auf Datenschutzaspekte vorgetragen: Die Frage, ob es gegen Datenschutzgrundsätze verstößt, wenn die Deutsche Post AG die Empfänger anschreibt, die eine digitale Kopie erhalten sollen, aber noch kein E-Post-Konto eröffnet haben, wird derzeit durch den Bundesdatenschutzbeauftragten geprüft.<sup>69</sup> Auch die Datensicherheit der auf Servern der Deutschen Post AG gespeicherten Briefe wird durch die Behörde untersucht.

**31.** Das Produkt digitale Kopie beinhaltet nicht die physische Beförderung von Briefsendungen. Aus Sicht der Deutschen Post AG unterliegt daher die digitale Kopie selbst und die damit verbundenen Vergünstigungen für die Kunden nicht dem Postgesetz, sodass die Regelungen des § 20 PostG nach aktueller Rechtslage grundsätzlich nicht einschlägig wären.<sup>70</sup> Die Bundesnetzagentur geht dennoch der Frage nach, ob die digitale Dienstleistung – wegen der inhaltlichen Nähe zum Briefversand – der Postregulierung unterliegen könnte.<sup>71</sup>

**32.** Das Beispiel der digitalen Kopie zeigt, dass das Instrumentarium des Postgesetzes das aktuelle Marktgeschehen nicht mehr vollständig erfasst. Die Briefbeförderung wird durch Zusatzleistungen nicht postalischer Art, wie den Druck und die Kuvertierung oder telekommunikationstechnische Leistungen ergänzt, die nicht ausdrücklich dem Postgesetz unterliegen. Während die Entgelte der lizenzpflichtigen postalischen Leistungen mithilfe der von dem marktbeherrschenden Postdienstleister vorgelegten Daten zu Kosten und Mengen genau analysiert und im Entgeltregulierungsverfahren festgelegt werden, kann die Bundesnetzagentur die Zusatzleistungen nicht einer Entgeltkontrolle unterziehen, da diese nicht von dem Postgesetz erfasst werden. Informell unterzieht die Bundesnetzagentur das Entgelt für die Zusatzleistungen einer Plausibilitätsprüfung anhand von bekannten Marktpreisen. Der Kunde hingegen zahlt und kennt in der Regel nur das aus dem regulierten und dem nicht regulierten Anteil zusammengesetzte Entgelt. Die Kombination von Postdienstleistungen und weiteren Zusatzdiensten könnte genutzt werden, um die regulierten Preise zu unterlaufen. Solange allerdings, wie bei der digitalen Kopie, der Preis für das Kombinationsprodukt nicht über dem regulierten Briefporto liegt, bestehen aus Sicht des Kundenschutzes keine Bedenken, da die regulierte Preishöhe eingehalten wird. Der Kunde erhält lediglich eine kostenfreie Zusatzleistung. Soweit man in der kostenfreien Zusatzleistung eine nach § 20 Abs. 2 Ziffer 2 PostG unzulässige Beeinträchtigung der Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen sieht, wäre diese Frage im Rahmen der Missbrauchsaufsicht zu überprüfen.

**33.** Da die Deutsche Post AG einen hohen Marktanteil im Geschäftskundenbriefmarkt aufweist, besteht weiter die Möglichkeit, dass sie dieses Kundenpotenzial und die marktbeherrschende Stellung im Briefmarkt über das Geschäftsmodell der digitalen Kopie oder der E-Post in den Markt der digitalen Beförderungen von Briefen übertragen kann. Wenn die Deutsche Post AG für Großkunden Briefe mit digitaler Kopie zustellt und die Empfänger, die bisher über keine E-Post-Adresse verfügen, gezielt umwirbt, wäre sie möglicherweise in der Lage einen Kundestamm aufzubauen, aus dem sich eine marktbeherrschende Stellung in einem digitalen Kommunikationssystem entwickeln könnte. Allerdings war schon der Versuch, das DE-Mail Kommunikationssystem aufzubauen, nicht er-

---

<sup>69</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.04.2019, S. 17.

<sup>70</sup> Siehe hierzu im Einzelnen Tz. 115 ff.

<sup>71</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.04.2019, S. 26.

folgreich: Nach dem Bericht der Bundesregierung<sup>72</sup> verfügten 2015 etwa 1 Mio. Privatkunden und „eine hohe fünfstellige Zahl von Organisationen (Unternehmen, Verwaltungen, etc.)“ über DE-Mail-Konten. Neuere Zahlen liegen nicht vor. Es ist daher zweifelhaft, ob eine für den wirtschaftlichen Betrieb und die breite Akzeptanz der Nutzer ausreichende Teilnehmerzahl für ein der Allgemeinheit zugängliches, sicheres digitales Kommunikationssystem auch in Zukunft ohne weitere koordinierte Maßnahmen des Staates oder von Unternehmen erreicht wird. Abgesehen von einer Beobachtung des Substitutionseffektes zwischen Brief und digitaler Kommunikation besteht daher zurzeit insoweit kein regulatorischer Handlungsbedarf.

### 1.1.6 Ausblick: Auch weiterhin kaum Wettbewerb auf dem Briefmarkt

**34.** Trotz neuer Produkte, wie der Hybridpost, und der Aktivitäten der alternativen Postdienstleister hat sich die Wettbewerbssituation im Briefmarkt seit dem Ende der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG 2007 nicht wesentlich geändert: Die Wettbewerber haben zwar einen Umsatzanteil am Briefmarkt von 13,5 Prozent und einen etwa gleich hohen Sendungsmengenanteil erzielen können; die Deutsche Post AG ist jedoch, nicht zuletzt aufgrund der Teilleistungen für Kunden und Wettbewerber, weiterhin das zentrale Unternehmen des deutschen Briefmarktes. Die Wettbewerbssituation in Deutschland unterscheidet sich nicht wesentlich von den anderen europäischen Briefmärkten: Nach Angaben der *European Regulators Group for Postal Services* vom November 2017 können Wettbewerber der ehemaligen Monopolisten auch in den meisten anderen europäischen Ländern keine signifikanten Marktanteile erreichen oder ziehen sich wieder aus dem Markt zurück. In mehr als der Hälfte der Länder liegt der Marktanteil der Wettbewerber des ehemaligen staatlichen Monopolisten bei unter 5 Prozent.<sup>73</sup> Kein Wettbewerber der ehemaligen Monopolisten in der EU verfügt über ein flächendeckendes Abhol- und Zustellnetz in seinem Geschäftsgebiet.<sup>74</sup> Die Briefsendungsmengen- und die Umsatzanteile der Wettbewerber sind in Deutschland allerdings höher als bei den Wettbewerbern der Ex-Monopolisten in anderen nationalen europäischen Märkten.

**35.** Lediglich in den Niederlanden verfügt der Wettbewerber *Sandd* im Briefmarkt derzeit noch über einen Anteil von 20 bis 25 Prozent, während der ehemalige Monopolist, die *Post NL*, einen Anteil von 70 bis 75 Prozent aufweist.<sup>75</sup> Im Gegensatz zu den Universaldienstleistern bietet *Sandd* eine Regelzustellung an nur zwei Tagen pro Woche an, die im Wesentlichen von Großversendern genutzt wird, für die die Laufzeit der Sendungen keine entscheidende Rolle spielt, die aber den Versandpreis optimieren wollen. *Post NL*, der marktbeherrschende ehemalige Monopolist, hatte ein Übernahmeangebot für *Sandd* unterbreitet und eine Konsolidierung und Re-Monopolisierung auf das marktbeherrschende Unternehmen geplant. Die niederländische Regulierungsbehörde *Autoriteit Consument & Markt* (ACM) äußerte am 1. April 2019 wettbewerbsrechtliche Bedenken<sup>76</sup> und untersagte am 5. September 2019 die Übernahme.<sup>77</sup> In dem Verfahren vor der niederländischen Wettbewerbsbehörde wurde insbesondere erörtert, ob die sinkenden Briefmengen es wirtschaftlich vorteilhaft erscheinen lassen, die Verteilnetze von *Sandd* und der *Post NL* zusammenzulegen. Die Wettbewerbsbehörde vertritt die Auffassung, dass eine Re-Monopolisierung zu Preissteigerungen führen würde. *Post NL* beantragte daraufhin eine Ministererlaubnis, um die ablehnende Entscheidung der Behörde mit der Begründung aufheben zu lassen, der Zusammenschluss sei aus

<sup>72</sup> BT-Drs. 18/4042 vom 16.02.2015, S. 2, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/040/1804042.pdf>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>73</sup> ERGP, Report on recommendations and best practices in regulation for access to the postal network of the incumbent operator, November 2017, S. 27 f., [https://ec.europa.eu/search/?queryText=ERGP%2C%20Report%20on%20recommendations%20and%20best%20practices%20in%20regulation%20for%20access%20to%20the%20postal%20network%20of%20the%20incumbent%20operator%2C%20Nov&query\\_source=GROWTH&swlang=en](https://ec.europa.eu/search/?queryText=ERGP%2C%20Report%20on%20recommendations%20and%20best%20practices%20in%20regulation%20for%20access%20to%20the%20postal%20network%20of%20the%20incumbent%20operator%2C%20Nov&query_source=GROWTH&swlang=en), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>74</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 03.06.2019, BK5-18/003, S. 74, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2018/2018\\_0001bis0999/BK5-18-0003/BK5-18-0003\\_Entscheidung\\_DL\\_BA.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2018/2018_0001bis0999/BK5-18-0003/BK5-18-0003_Entscheidung_DL_BA.pdf?__blob=publicationFile&v=2), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>75</sup> Joos Francke, WIK/ACM, Competition and pricing in the Dutch mail market, [https://www.wik.org/fileadmin/Konferenzbeitraege/2018/17th\\_Koenigswinter\\_Seminar/S1\\_1\\_Francke.pdf](https://www.wik.org/fileadmin/Konferenzbeitraege/2018/17th_Koenigswinter_Seminar/S1_1_Francke.pdf), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>76</sup> Beschluss der ACM vom 01.04.2019, <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2019-04/concentratiebesluit-nader-onderzoek-nodig-naar-overname-sandd-door-postnl.pdf>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>77</sup> Beschluss der ACM vom 05.09.2019, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-verleent-geen-vergunning-voor-overname-sandd-door-postnl>, abgerufen am 16.10.2019.

übergeordneten Interessen der Allgemeinheit gerechtfertigt.<sup>78</sup> Diese Ministererlaubnis ist am 27. September 2019 durch die niederländische Wirtschaftsministerin unter Bedingungen erteilt worden.<sup>79</sup> Als Bedingungen für die Genehmigung werden eine Umsatzrendite, auch im Universaldienst, von maximal 9 Prozent, Zugangsrechte zum Netz der Post NL für Wettbewerber sowie die Übernahme von Mitarbeitern durch Post NL festgelegt. Diese Re-Monopolisierung erfolgt aus übergeordneten Interessen, um, so die Pressemitteilung, die Zuverlässigkeit der Postdienste in den Niederlanden zu stärken und die sozialen Interessen der Postbediensteten und Zusteller zu wahren.

**36.** Der Briefmarkt in Deutschland wird mittelfristig aller Voraussicht nach weiter schrumpfende Mengen aufweisen. In welchem Ausmaß dies geschieht, ist allerdings offen. Eine größere Substituierung durch elektronische Kommunikationsmittel scheint kurzfristig nicht zu erfolgen. Die E-Mail-Kommunikation ist aus Verbrauchersicht offenbar für wichtige Mitteilungen noch keine Alternative zum Brief; der „elektronische Durchbruch“ ist noch nicht erfolgt. Im Gegensatz zu der Entwicklung in Deutschland gingen in 31 untersuchten europäischen Ländern die Briefsendungsmengen von 2013 bis 2016 allerdings deutlicher, um durchschnittlich 4,2 Prozent p. a. zurück.<sup>80</sup> Dies entspricht dem Bericht des Weltpostvereins, der einen Rückgang der über Universaldiensteanbieter in der Europäischen Union versandten Briefmengen von 107,6 Mrd. im Jahr 2008 auf 85,5 Mrd. Stück im Jahr 2013 dokumentiert.<sup>81</sup> Gründe für diese im Vergleich zu Deutschland stärker rückläufige Entwicklung in den anderen Ländern Europas könnten in der unterschiedlichen kulturellen und gesellschaftlichen Ausprägung der Nutzung von Briefen, mehr aber in der stärkeren Digitalisierung der Kommunikation als in Deutschland zu sehen sein. So gingen beispielsweise die Briefsendungsmengen in Dänemark, das einen hohen Digitalisierungsgrad – auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung und durch staatlich geförderte digitale Kommunikationsdienste – aufweist, von 2015 bis 2017 um ca. 34 Prozent zurück.<sup>82</sup> Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass die Briefsendungsvolumina auch in Deutschland zukünftig stärker zurückgehen, wenn die Digitalisierung weiter voranschreitet.

**37.** Der unzureichende Wettbewerb auf den nationalen Briefmärkten sollte Anlass sein, den Regulierungsrahmen anzupassen. Ein Postunternehmen, das mit der Deutschen Post AG im Briefmarkt insgesamt bundesweit im Wettbewerb steht, konnte sich bislang nicht entwickeln. Der Wettbewerb beschränkt sich auf Geschäftskunden; Verbraucher haben nur eine sehr eingeschränkte, regional begrenzte Auswahl zwischen den Anbietern. Der Wettbewerb und die verbesserten Auswahlmöglichkeiten auf dem Geschäftskundenmarkt, die dort zu geringeren Preisen geführt haben, wären gefährdet, wenn der Wettbewerb – ähnlich wie in den Niederlanden – eingeschränkt würde. Es ist daher notwendig, die Regulierung – wie später im Detail auszuführen ist<sup>83</sup> – deutlicher auf eine Förderung des Wettbewerbs auszurichten und die Missbrauchsaufsicht zu schärfen.

## 1.2 Kurier-, Express- und Paketmarkt: Ein Oligopol

**38.** Die Beförderung von Kurier-, Express- und Paketsendungen (KEP) fällt - neben der Beförderung von Briefsendungen über 1.000 Gramm und von adressierten Zeitungen und Zeitschriften - unter die nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen. Für die Erbringung dieser Dienstleistungen ist lediglich eine Anzeige gegenüber der Bundes-

---

<sup>78</sup> Pressemitteilung der Post NL vom 05.09.2019, <https://www.postnl.nl/en/about-postnl/press-news/press-releases/2019/postnl-and-sandd-to-ask-ministry-of-economic-affairs-and-climate-policy-to-approve-merger-of-postal-networks.html?searchResult=position3>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>79</sup> Pressemitteilung der Post NL vom 27.09.2019, <https://www.postnl.nl/en/about-postnl/press-news/press-releases/2019/economic-affairs-deputy-minister-approves-combination-of-postnl-and-sandd-postal-networks.html>, abgerufen am 06.11.2019.

<sup>80</sup> Copenhagen Economics, Main Developments in the Postal Sector (2013-2016), Study for the European Commission, S. 38, <https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/8/458/1537532765/main-developments-in-the-postal-sector.pdf>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>81</sup> Weltpostverein, zitiert nach: Europäische Kommission, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 17.11.2015 über die Anwendung der Richtlinie über Postdienste COM (2015) 568 final, S. 6 f. m. w. N., [https://psl.verdi.de/++file++59e485e6e58deb0502a6d688/download/1\\_DE\\_ACT\\_part1\\_v3.pdf](https://psl.verdi.de/++file++59e485e6e58deb0502a6d688/download/1_DE_ACT_part1_v3.pdf), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>82</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019: Der Sendungsmengenzurückgang 2015 – 2017 betrug in Italien ca. 21 Prozent, in der Slowakei 13 Prozent und in Frankreich 12 Prozent.

<sup>83</sup> Siehe unten Tz. 128 ff.

netzagentur nach § 36 PostG erforderlich. Im Gegensatz zu den Briefmärkten besteht auf den KEP-Märkten Wettbewerb, der allerdings unterschiedlich ausgeprägt ist. Während die Kurierdienstleister eher regional tätig sind, arbeiten die großen Paket- und Expressdienstleister, wie Deutsche Post/DHL, UPS, FedEx, DPD, GLS und Hermes bundes- bzw. weltweit. Die Paket- und Expressdienstleister verfügen über eigene Verteilnetze, sodass die Unternehmen nicht auf den Zugang zu dem Netz eines dominierenden Unternehmens angewiesen sind. Die führenden Paket- und Expressdienstleister bilden ein Oligopol, in dem allerdings die Deutsche Post AG auf dem Standard-Geschäftskundenpaketmarkt marktbeherrschend ist.<sup>84</sup>

### 1.2.1 Sendungsmengen und Umsätze auf den KEP-Märkten steigen

**39.** In dem Zeitraum von 2013 bis 2018 stiegen die Sendungsmengen im deutschen Paket- und Expressmarkt um durchschnittlich ca. 7 Prozent p. a.<sup>85</sup> Insbesondere die Sendungsmengen im Paketbereich wuchsen stark, wobei eine Differenzierung zwischen Paket- und Expressdienstleistungen nicht immer eindeutig ist, da sich die Zustellmodalitäten angleichen. Auch im Paketmarkt sind mittlerweile Laufzeiten und Zustellungszeiten vorab vereinbar. Dies war ursprünglich nur ein Leistungsmerkmal der Expresssendung. Die Abgrenzung zu Logistik- und Güterverkehr wird ebenfalls schwieriger, da viele Transportanbieter sowohl Post- als auch Logistikdienstleistungen anbieten, in ihrer eigenen Buchhaltung aber keine Differenzierung der Daten vornehmen.<sup>86</sup>

**40.** 2018 wurden im deutschen KEP-Markt 2,88 Mrd. Pakete (plus 8,2 Prozent im Vergleich zum Vorjahr) und 120 Mio. Expresssendungen befördert.<sup>87</sup> Zu den Mengen der Kurierdienste gibt es keine durchgängig verlässlichen aktuellen Angaben, da die Abrechnung hier nach Fahrten und nicht nach transportierten Sendungsstücken erfolgt. Der Branchenverband BIEK erwartet für 2019 ein Wachstum in Höhe von ca. 4,5 Prozent,<sup>88</sup> die Bundesnetzagentur von 8,1 Prozent.<sup>89</sup>

---

<sup>84</sup> Der Bundesverband Paket- und Expresslogistik (BIEK) schreibt der Deutschen Post AG einen Marktanteil im deutschen KEP-Markt von deutlich über 40 Prozent zu, <https://www.biek.de/themen-und-positionen/wettbewerb.html>, abgerufen am 16.10.2019; die Deutsche Post AG beziffert ihren Anteil am Paketmarkt im Jahr 2018 allein auf 45,5 Prozent; Vgl. 5. Beschlusskammer der Bundesnetzagentur, Feststellung vom 23.03.2015, 5BK-11-069, a. a. O., S. 27 („deutlich über 40 Prozent bei Standardpaketen“).

<sup>85</sup> Bundesnetzagentur, Mitteilung in der Methodenkonferenz „Markterhebung im Postwesen“ in Bonn am 25.02.2019; Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

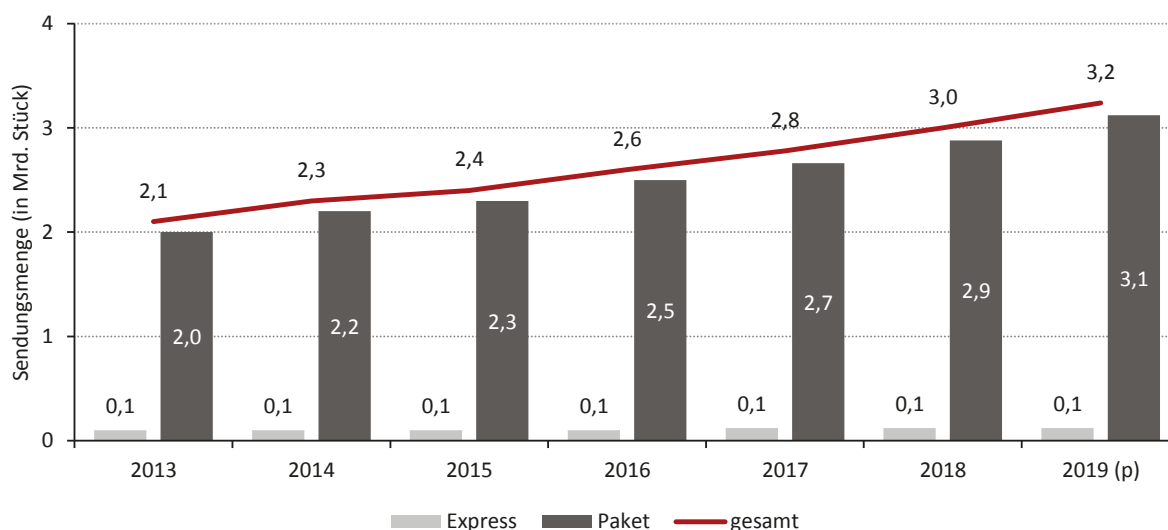
<sup>86</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 94.

<sup>87</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019; die Daten des Jahres 2018 sind mit anderen Veröffentlichungen der Bundesnetzagentur aufgrund einer Änderung der Methodik nur eingeschränkt vergleichbar. Abweichende Zahlen des Bundesverband Paket- und Expresslogistik – BIEK und KE-Consult Kurte & Esser in der KEP Studie 2019 beruhen auf abweichenden Methoden und Erfassungsparametern.

<sup>88</sup> Bundesverband Paket- und Expresslogistik – BIEK und KE-Consult Kurte & Esser, KEP Studie 2019, S. 21, [https://www.biek.de/files/biek/downloads/papiere/BIEK\\_KEP-Studie\\_2019.pdf](https://www.biek.de/files/biek/downloads/papiere/BIEK_KEP-Studie_2019.pdf), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>89</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

**Abbildung 4: Entwicklung der Sendungsmengen für Express- und Paketdienstleistungen von 2013 bis 2019**

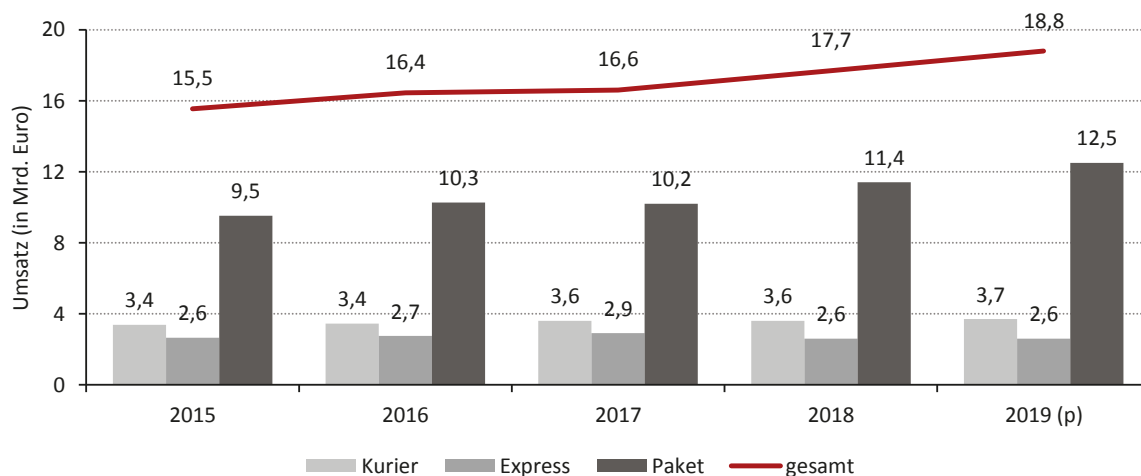


Anmerkung: Die Zahlen sind gerundet. Die Daten der Bundesnetzagentur ab 2017 berücksichtigen nur noch Sendungen bis 31,5 Kilogramm, um eine klare Abgrenzung zum Güterverkehr und Logistikmarkt zu erreichen. Bis 2016 waren teilweise auch Sendungen mit höherem Gewicht enthalten. Die Daten für 2015 und 2016 wurden mit dieser Definition für den Kurier- und Expressbereich neu ermittelt. Die Werte vor 2015 sind nur eingeschränkt mit den hier dargestellten Zahlen für 2015 – 2017 vergleichbar.

Quelle: Bundesnetzagentur, Angaben gegenüber der Monopolkommission vom 29. April und vom 7. November 2019.

**41.** 2018 wurden im Kurier-, Express- und Paketmarkt ca. EUR 17,7 Mrd. umgesetzt. Dies bedeutet eine Steigerung von 6,6 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Auf den Paketsektor entfiel davon ein Umsatz von EUR 11,4 Mrd. (64 Prozent des KEP-Marktes), auf den Kurierdienst EUR 3,6 Mrd. (21 Prozent) und auf den Expressdienst EUR 2,6 Mrd. (15 Prozent). Für 2019 rechnet die Bundesnetzagentur mit weiteren Umsatzsteigerungen im Kuriermarkt auf rund EUR 3,7 Mrd. und im Paketmarkt auf über EUR 12,5 Mrd. Die Umsätze des Expressmarkts werden nach der Prognose keine wesentliche Veränderung aufweisen, so dass im gesamten KEP-Markt 2019 Umsätze von ca. EUR 18,8 Mrd. (plus 6,4 Prozent im Vergleich zu 2018) zu erwarten sind. Die Steigerung beruht im Wesentlichen auf größeren grenzüberschreitenden Paketmengen, die bereits heute etwa ein Viertel der Paketumsätze ausmachen.<sup>90</sup>

**Abbildung 5: Entwicklung der Umsätze auf den KEP-Märkten von 2015 bis 2019**



<sup>90</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

Anmerkungen: Die Zahlen sind gerundet. Die Daten der Bundesnetzagentur ab 2017 berücksichtigen nur noch Sendungen bis 31,5 Kilogramm, um eine klare Abgrenzung zum Güterverkehr und Logistikmarkt zu erreichen. Bis 2016 waren teilweise auch Sendungen mit höherem Gewicht enthalten. Die Daten für 2015 und 2016 wurden mit dieser Definition für den Kurier- und Expressbereich neu ermittelt. Die Werte vor 2015 sind nur eingeschränkt mit den hier dargestellten Zahlen für 2015 – 2017 vergleichbar. Der im Jahr 2017 gezeigte Umsatzrückgang im Paketmarkt ist nur eine Folge der Umsatzverschiebung in den Expressbereich.

Quelle: Bundesnetzagentur, Angaben gegenüber der Monopolkommission vom 29. April und vom 7. November 2019.

**42.** Erstmals hat die Bundesnetzagentur für 2018 die Paketmarktdaten differenziert nach Preiskonditionen bei den Marktteilnehmern erhoben. Danach sind im Jahr 2018 lediglich 7 Prozent der inländischen Paketsendungen zu den regulären Tarifen mit einem durchschnittlichen Entgelt von EUR 5,76 befördert worden. 93 Prozent werden zu verhandelten Tarifen zu einem Entgelt von EUR 3,27 im Durchschnitt ausgeliefert.<sup>91</sup> Diese Sonderkonditionen erhielten große Versender, die erhebliche Mengenrabatte erzielen können.

### **1.2.2 Die Teilssegmente der KEP-Märkte zeigen überwiegend Zuwachsraten, entwickeln sich aber unterschiedlich**

#### **Kurierdienste**

**43.** Kurierdienstleister sind zumeist Einzelunternehmer oder Vermittlungszentralen, die die Aufträge an Einzelunternehmer verteilen. Die Abholung, Beförderung und Zustellung der Kuriersendung erfolgt in der Regel unter persönlicher Begleitung im Wege einer Direktfahrt innerhalb eines vereinbarten Zeitrahmens; zumeist wird am gleichen Tag zugestellt. Ein unmittelbarer Zugriff des Versenders auf den Transport ist jederzeit möglich. Die Beförderungsleistung wird in der Regel für jede Einzelfahrt individuell beauftragt; das Gewichtsband ist flexibel. Kurierdienste sind überwiegend auf regionalen Märkten tätig. Nach den letzten Erhebungen der Bundesnetzagentur wurden im Kuriermarkt 2016 mit 219 Mio. Sendungen etwa 7 Prozent des KEP Segmentes befördert.<sup>92</sup> Langfristig schrumpft dieses Marktsegment aufgrund der Substitution von Dokumenten- und Briefsendungen durch digitale Kommunikationsformen.<sup>93</sup>

#### **Expressdienste**

**44.** Expressdienste zeichnen sich dadurch aus, dass sie für Sendungen Beförderungslaufzeiten und nach Kundenwunsch auch feste Liefertermine oder Zustellfenster zusagen, und stellen damit für den Versender eine Versandoption dar, die überwiegend für eilige Dokumente genutzt wird. Die Zustellung erfolgt – im Gegensatz zu Kurierfahrten – nicht im Wege eines Direkttransports, sondern netzwerkgebunden über Umschlagzentren des Expressdienstes. Die großen Wettbewerber in diesem Markt (z. B. *DHL*, *FedEx*, *UPS*) verfügen über eine eigene Logistikinfrastruktur. Ausschließlich national tätige Unternehmen kooperieren mit ausländischen Dienstleistern, um einen flächendeckenden Service auch weltweit anzubieten. 2018 entfielen auf den Expressdienst ca. 120 Mio. Sendungen, die überwiegend von Geschäftskunden in Auftrag gegeben wurden. 47 Prozent der Sendungsmengen bzw. 71 Prozent der Umsätze der Expressdienste entfallen auf grenzüberschreitende Zustellungen.<sup>94</sup> Für 2019 rechnet die

---

<sup>91</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 7.11.2019

<sup>92</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2016/17, a. a. O., S. 20.

<sup>93</sup> MRU Manner-Romberg/Müller-Steinfahrt, Marktuntersuchung und Entwicklungstrends von Kurier- Express- und Paketdienstleistungen 2017, S. 20, 24 und 27, [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen\\_Institutionen/Marktbeobachtung/Briefdienstleistungen/MarktuntersuchungKEP2017.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Post/Unternehmen_Institutionen/Marktbeobachtung/Briefdienstleistungen/MarktuntersuchungKEP2017.pdf?__blob=publicationFile&v=2), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>94</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

Bundesnetzagentur mit einer leicht steigenden Sendungsmenge.<sup>95</sup> Für die Folgejahre werden Steigerungsraten der Sendungsmengen von zwei bis drei Prozent erwartet.<sup>96</sup>

### Paketdienste

**45.** Paketdienste befördern Sendungen, in der Regel mit bis zu 31,5 Kilogramm Gewicht<sup>97</sup> binnen weniger Tage, wobei die Beförderungslaufzeiten nicht garantiert werden. Zusatzvereinbarungen, zum Beispiel zu Laufzeiten, sind möglich. Das Paketgeschäft ist mengenorientiert und standardisiert, was Beschränkungen des Gewichts und der Größe der Pakete zur Folge hat. Die Mengenorientierung führt jedoch im Vergleich zu Express- und Kuriersendungen zu günstigeren Stückpreisen. In Deutschland sind derzeit im Wesentlichen fünf Unternehmen bundesweit tätig (DHL, DPD, Hermes, GLS und UPS). Der wachsende Paketmarkt wies 2018 ein Umsatzvolumen von EUR 11,4 Mrd. auf. Es wurden insgesamt 2,88 Mrd. Pakete befördert (plus 8,2 Prozent im Vergleich zu 2017).<sup>98</sup> Internationale Paketsendungen bilden einen Anteil von ca. 10 Prozent mit einem Wachstum von rund 9 Prozent, das im Wesentlichen auf dem Online-Handel beruht.<sup>99</sup> Die Deutsche Post AG verfügte nach eigenen Angaben unter der Marke DHL über einen Marktanteil von 45,5 Prozent<sup>100</sup> und ist im Standard-Geschäftskundenpaketmarkt nach Feststellung der Bundesnetzagentur marktbeherrschend.<sup>101</sup> Auf die anderen größeren Paketdienstleister entfallen Marktanteile von jeweils sieben bis vierzehn Prozent.<sup>102</sup>

**46.** Geringere Steigerungsraten als in Deutschland (durchschnittlich 7,3 Prozent p. a. seit 2013) zeigen sich auf dem Paketmarkt in Gesamteuropa: Von 2013 bis 2017 wuchsen die Paketumsätze um 4,3 Prozent p. a. Für 2018 bis 2020 ist ein Wachstum von ca. 4 Prozent p. a. zu erwarten. Stärker wuchsen die Paketumsätze im B2C Segment mit ca. 12,5 Prozent p. a. seit 2013.<sup>103</sup>

**47.** Der Paketmarkt bedient insbesondere die großen Versender und E-Commerce Anbieter, die durch eine steigende Anzahl Online-Bestellungen die Versandmengen der Paketdienste in Deutschland deutlich erhöhen. Aufgrund der Mengensteigerungen müssen besonders in der Vorweihnachtszeit neben den regelmäßig beauftragten Subunternehmern Saisonarbeiter für die Zustellung angeworben werden. Dennoch sind Beschwerden über lange Laufzeiten und Zustellungsmängel zu beobachten. Razzien des Zolls bei den Paketdienstleistern und deren Subunternehmern im Februar 2019 haben gezeigt, dass Sozialabgaben im Paketsektor nicht immer flächendeckend abgeführt werden und die Zustellfahrer nicht in jedem Fall den gesetzlichen Mindestlohn erhalten. Nach der Befragung von über 12.000 Fahrern bei 648 Unternehmen wurden 60 Strafverfahren und 108 Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet.<sup>104</sup> Nach ersten Auswertungen von 356 überprüften Betrieben durch das Hauptzollamt Duis-

<sup>95</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

<sup>96</sup> Bundesverband Paket- und Expresslogistik – BIEK und KE-Consult Kurte & Esser, KEP Studie 2019, S. 8, [https://www.biek.de/files/biek/downloads/papiere/BIEK\\_KEP-Studie\\_2019.pdf](https://www.biek.de/files/biek/downloads/papiere/BIEK_KEP-Studie_2019.pdf), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>97</sup> Einzelne Paketdienste lassen auch höhere Gewichte (bis 70 kg) als das im Weltpostvertrag grundsätzlich vereinbarte Maximalgewicht zu, so MRU Manner-Romberg/Müller-Steinfahrt, Marktuntersuchung und Entwicklungstrends von Kurier- Express- und Paketdienstleistungen 2017, a. a. O., S. 15.

<sup>98</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 95; Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

<sup>99</sup> Bundesverband Paket- und Expresslogistik – BIEK und KE-Consult Kurte & Esser, KEP Studie 2019, a. a. O., S. 20.

<sup>100</sup> Deutsche Post AG, Geschäftsbericht 2018, S. 15.

<sup>101</sup> Feststellung der 5. Beschlusskammer der Bundesnetzagentur vom 23.03.2015, 5BK-11-069, a. a. O., S. 31.

<sup>102</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019; Statista, Marktanteile der Paketdienste in Deutschland 2015 nach Sendemengen, berichtet noch Marktanteile von 8 bis 16 Prozent für die größeren Paketdienstleister, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/421643/umfrage/paketdienste-marktanteile-in-deutschland/>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>103</sup> WIK Consult, Development of Cross-border E-commerce through Parcel Delivery, Study for the European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Februar 2019, S. 45, [https://www.wik.org/fileadmin/Studien/ET0219218ENN\\_ParcelsStudy\\_Final.pdf](https://www.wik.org/fileadmin/Studien/ET0219218ENN_ParcelsStudy_Final.pdf), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>104</sup> Wirtschaftswoche vom 10.05.2019, S. 51.



burg scheint jeder dritte Arbeitgeber nicht den vorgeschriebenen Mindestlohn zu zahlen.<sup>105</sup> Zahlreiche Kurierfahrer dürften häufig auch als Scheinselbstständige arbeiten; deren Arbeitgeber führen unter Berufung auf die angebliche Selbstständigkeit nicht die vorgeschriebenen Sozialabgaben ab.

**48.** Ein fairer Wettbewerb setzt auch die Einhaltung der Sozialgesetze und die Zahlung des vorgeschriebenen Mindestlohnes durch alle Marktteilnehmer voraus. Es ist daher auch aus Wettbewerbssicht erforderlich sicherzustellen, dass das Mindestlohngesetz und Sozialversicherungsvorschriften respektiert werden, damit keine ungerechtfertigten Kostenvorteile den Wettbewerb verzerren. Die Bundesregierung hat die Beschwerden der Zustellmitarbeiter und die Ergebnisse der behördlichen Untersuchungen zum Anlass genommen und am 18. September 2019 einen Gesetzentwurf<sup>106</sup> verabschiedet,<sup>107</sup> um Paketdienstleister für die Sozialversicherungsabgaben ihrer Subunternehmer haften zu lassen. Nach der Neuregelung sind die Auftraggeber im Wege der Nachunternehmerhaftung verpflichtet, für Mitarbeiter ihrer Subunternehmer nicht abgeführte Sozialabgaben selbst zu zahlen, obgleich keine unmittelbare vertragliche Verbindung zwischen dem Auftrag gebenden Paketdienstleister und den Mitarbeitern des Subunternehmers besteht. Das Gesetz sieht eine Enthftungsmöglichkeit des Unternehmers vor, wenn er unverschuldet davon ausgehen konnte, dass der Subunternehmer die Sozialabgaben zahlt. Das Gesetz wurde am 24. Oktober 2019 vom Bundestag verabschiedet und soll für die Paketbranche im Hinblick auf die vorgesehene Evaluierung zunächst zeitlich begrenzt bis zum 31. Dezember 2025 gelten.

### **1.2.3 Die Ausweitung des Geschäfts vertikal integrierter Unternehmen könnte zu einer Verschiebung der Marktanteile auf den KEP-Märkten führen**

**49.** Nach einer Studie des Bundesverbandes Paket- und Expresslogistik betrug im Jahr 2016 der Anteil der B2C-Sendungen an den Paketsendungen in Deutschland 59 Prozent, 2018 lag der Anteil bei 62 Prozent mit weiterhin steigender Tendenz.<sup>108</sup> Internethändler und ihre Lieferungen an den Endkunden tragen einen erheblichen Anteil zu den Paketsendungen bei. Amazon, das nach Berichten über 17 bis 20 Prozent der Paketmengen von DHL generieren soll,<sup>109</sup> verfügt derzeit nicht über ein eigenes bundesweites Zustellnetz, sondern beauftragt für Teilmengen der Pakete, insbesondere in Ballungsgebieten, die in der Nähe von Amazon Logistikzentren liegen, unabhängige lokale Zustellunternehmen und liefert über diese Unternehmen auch in Paketstationen aus. Nach wie vor beauftragt Amazon auch die großen Paketdienstleister, steuert aber die Mengen unter anderem durch die Organisation eigener Paketzustellungen. Eine Ausweitung dieses Geschäfts durch Amazon hätte angesichts der Mengen, die das Unternehmen versendet, erhebliche Auswirkungen auf den Paketmarkt und könnte zu deutlichen Marktanteilsverschiebungen und Umsatzrückgängen bei den etablierten Paketdienstleistern führen. Nach Medienberichten liefert Amazon mit eigenem Zustelldienst in den USA bereits rund 47 Prozent des dortigen Sendevolumens aus.<sup>110</sup> Amazon ist in der Lage, erhebliches Drohpotenzial mit der Schaffung einer eigenen Logistikorganisation aufzubauen und Preisdruck auf die Paketdienstleister auszuüben. Wettbewerbslich ist die Expansion der E-Commerce Händler

<sup>105</sup> Handelsblatt vom 18.02.2019, S. 19.

<sup>106</sup> Entwurf des Paketboten-Schutz-Gesetzes, [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Referentenentwuerfe/ref-paketboten-schutz-gesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Referentenentwuerfe/ref-paketboten-schutz-gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>107</sup> Pressemitteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 18.09.2019, <https://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/paketboten-schutz-gesetz.html>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>108</sup> BIEK Kompendium Teil 6 vom Juni 2018, <https://www.biek.de/publikationen/faktenpapiere.html>, abgerufen am 16.10.2019; Bundesverband Paket- und Expresslogistik – BIEK und KE-Consult Kurte & Esser, KEP Studie 2019, a. a. O., S. 19, 21.

<sup>109</sup> Schlaumann, Handelsblatt vom 24.06.2018, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/dienstleister/paketgeschaefft-so-abhaengig-ist-die-post-von-amazon/22724300.html?ticket=ST-929271-EF6A6ouGOa3WXRoyhNSd-ap2>, abgerufen am 16.10.2019; Goebel, Wirtschaftswoche 9/2019, S. 56; nach Angaben des Vorstands der Deutschen Post AG auf der Hauptversammlung des Unternehmens am 15.05.2019 hat kein Kunde einen Anteil von mehr als 2 Prozent am Konzernumsatz der Deutschen Post AG in Höhe von EUR 61,5 Mrd. im Jahr 2018. Auf den Paketumsatz von ca. EUR 9 Milliarden heruntergebrochen, bedeuten 2 Prozent des Konzernumsatzes einen Anteil von 13,7 Prozent am Paketumsatz weltweit, sodass die in der Presse berichteten Sendungsmengen unter Berücksichtigung der anzunehmenden Mengenrabatte für Großkunden plausibel erscheinen.

<sup>110</sup> Pandey, Amazon, the new king of shipping, 27.06.2019, <https://www.axios.com/amazon-shipping-chart-fedex-ups-usps-0dc6bab1-2169-42a8-9e56-0e85c590eb89.html>, abgerufen am 16.10.2019.



in den Bereich der Paketdienste nicht bedenklich; der zunehmende Wettbewerb durch die Internethändler dürfte einen wettbewerbsstimulierenden Effekt haben. Kritisch zu beobachten ist allerdings, ob einzelne Internethändler eine nachfragemächtige Marktposition aufbauen.

#### 1.2.4 Steigende Paketmengen generieren Zustellprobleme auf der „letzten Meile“

**50.** Auf der sogenannten „letzten Meile“, dem Beförderungsweg vom letzten Paketdepot bis zum Empfänger, verursachen die zunehmende Steigerung des Online-Handels und die damit verbundenen Zustellaktivitäten zusätzlichen Verkehr und Kurzzeitparkbedarf. Die Kommunen müssen Nutzungskonkurrenzen im öffentlichen Raum mit den Belangen der Lebens- und Aufenthaltsqualität, des Umweltschutzes und des flüssigen Verkehrs in Einklang bringen und wollen die Belastungen des KEP-Verteilverkehrs auf das unvermeidliche Maß reduzieren.<sup>111</sup> Die Städte zielen nicht nur auf die Reduzierung der Feinstaub- und Abgasemissionen ab, sondern wollen auch den Parkraum bestmöglich nutzen und den fließenden Verkehr optimieren. Während einerseits die City-Maut diskutiert wird, die Zugangsbeschränkungen zu Innenstädten zur Folge hat, fordern Paketdienstleister andererseits speziell den Zustellern vorbehaltene Parkflächen und damit weitergehende Bewegungsfreiheit in den Innenstädten.

**51.** Einige Paketdienstleister verbessern die Zustellung mittlerweile mit digitaler Technik, kündigen Zeitfenster der Lieferung an und ermöglichen dem Empfänger, die Pakete im laufenden Beförderungsvorgang an eine andere Zustelladresse umzuleiten. Dies ist nicht nur ein Service für den Empfänger, sondern ermöglicht den Paketdienstleistern, eine höhere Erfolgsquote im ersten Zustellversuch zu erzielen, die Auslastung der Fahrzeuge zu steigern und unnötigen Verkehr zu vermeiden.

**52.** Insbesondere in den Innenstädten gibt es zahlreiche Projekte, teilweise mit Unterstützung von Gemeinden, der Länder oder des Bundes, um die Zustellung in Ballungsräumen zu optimieren.<sup>112</sup> Algorithmen können helfen, die Anwesenheit des Kunden in seiner Wohnung festzustellen und die Zustellfenster einzugrenzen. Dynamische Routenführungen optimieren die Fahrstrecken. In Innenstadtlagen werden für einzelne oder mehrere Paketdienstleister Mikrodepots angelegt, deren Beschickung nachts oder frühmorgens erfolgt. Die Zustellung auf der letzten Meile erfolgt dann durch den Paketdienstleister oder einen Dritten in dessen Auftrag mit Lastenfahrrädern. Andere Zustellmöglichkeiten, wie zum Beispiel die Zustellung in den Kofferraum, in eine persönliche Paketbox vor der Haustür oder über besondere Schließanlagen direkt in die Wohnung werden getestet; eine weite Verbreitung dieser Zustellungsmodelle ist derzeit aber nicht zu erkennen und auch nicht zu erwarten. Die Post hat die weitere Vermarktung der privaten Paketbox vor der Haustür mangels Interesses der Kunden wieder eingestellt und sieht auch Akzeptanzprobleme für die Zustellung in der eigenen Wohnung, bei der der mit einem Wohnungsschlüssel ausgestattete Zusteller Pakete in der Wohnung ablegt.<sup>113</sup> Gängig und erprobt sind die Ersatzzustellung in einem Paketshop oder einem Einzelhandelsgeschäft oder in der Paketstation. Neutrale Drittanbieter versuchen, ihre Paketstationen für die Lieferungen mehrerer verschiedener Paketdienstleister zugänglich zu machen. Dem Empfänger wird durch Paketstationen die Möglichkeit gegeben, die Sendungen zu jeder Zeit abzuholen. Bei der Einrichtung von Paketshops oder -stationen ist eine fußläufige Nähe zum Kunden notwendig, um die Akzeptanz zu erhöhen und zusätzliche Fahrten und Parkprobleme zu vermeiden. Allerdings wird es immer schwieriger, zentrale Standorte für die Errichtung von Paketstationen zu finden. Eine Zusammenarbeit der Paketdienstleister wäre platzsparend und hätte auch für die Verbraucher Vorteile, die die Pakete unterschiedlicher Paketdienstleister an einer Stelle zentral abholen könnten. Bislang gibt es aber nur wenige Initiativen der Zusammenarbeit zwischen den Wettbewerbern.

**53.** Ferner wird diskutiert, einzelne Zustellzonen nur von einem Paketdienst beliefern zu lassen, der – ähnlich bei der Teilleistungsverpflichtung bei der Briefpost – auch für die anderen Paketdienste die Auslieferung auf der „letz-

<sup>111</sup> Gute Logistik für lebenswerte Innenstädte, Gemeinsame Positionierung des Deutschen Städtetages, Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Handelsverbands Deutschland und des Bundesverbands Paket und Expresslogistik e. V. vom 09.07.2018.

<sup>112</sup> Vgl. die Übersichten bei Junk, Wielgosch, City-Logistik für den Paketmarkt, WIK Diskussionsbeitrag Nr. 446, August 2019, S. 8 ff.

<sup>113</sup> Hayon, Post-Projekt ist gescheitert: Vertrieb des Paketkastens wird eingestellt, 04.02.2019, [https://www.chip.de/news/Post-Projekt-ist-gescheitert-Vertrieb-des-Paketkastens-wird-eingestellt\\_161255962.html](https://www.chip.de/news/Post-Projekt-ist-gescheitert-Vertrieb-des-Paketkastens-wird-eingestellt_161255962.html), abgerufen am 16.10.2019.

ten Meile“ vornimmt. Alternativ wäre denkbar, die lokale Beförderung auf ein Drittunternehmen zu übertragen, das die Zustellung für alle Paketdienstleister in einem Zustellbezirk vornimmt. Angesichts der Entwicklung des Marktes haben einige Unternehmen und Verbände<sup>114</sup> Bedenken, ob eine solche Kooperation auf der letzten Meile tatsächlich Verbesserungspotenzial beinhaltet: Nach einer Studie<sup>115</sup> anhand von Zustellbezirken in Nürnberg und München reduziert eine Gebietskonsolidierung die Zahl der Zustellfahrzeuge in den Szenarien entweder nicht oder um maximal ca. 10 Prozent. Positive verkehrsentlastende Effekte sind damit in den Zustellgebieten kaum zu erzielen. Die geringen Verkehrsentlastungen bei der Zustellung an den Empfänger gehen durch die dann erforderlichen Inter-Depot-Verkehre zwischen den abgebenden und den zustellenden Paketdienstleistern selbst bei günstigen Depotlagen in den in der Studie untersuchten Gebieten ganz oder teilweise verloren. Durch die Übergabe der Sendungen verlängert sich die Laufzeit der Pakete des abgebenden Unternehmens. Der wesentliche einschränkende Faktor im Rahmen des Zustellvorgangs auf der letzten Meile ist nach den Ergebnissen der Studie die Arbeitszeit des Zustellers und nicht die Auslastung der Fahrzeuge hinsichtlich des Gewichts oder des Volumens. Die Studie empfiehlt die Nutzung von Mikrodepots und die Weiterverteilung von den Mikrodepots über Lastenfahrräder.<sup>116</sup>

**54.** Zu berücksichtigen ist auch, dass bei einer Zusammenarbeit der Paketdienstleister auf der letzten Meile der Wettbewerb eingeschränkt wird. Eine solche Zusammenarbeit könnte jedoch - abhängig von der Ausgestaltung - nach § 2 Abs. 1 GWB kartellrechtlich vertretbar sein, wenn damit Effizienzvorteile verbunden sind, die an die Verbraucher weitergegeben werden.<sup>117</sup> Eine Zusammenarbeit der Paketdienstleister, sowohl bei Paketstationen und Mikrodepots als auch bei der Zustellung in die Wohnung, ist eine Option, die letzte Meile für die Unternehmen und für den Kunden effizienter zu gestalten und gleichzeitig Verkehrs- und Umweltbedürfnisse der Städte zu berücksichtigen und sollte daher auf Unternehmensebene weiterverfolgt und auf ihren Nutzen überprüft werden.

**55.** Aktuell scheint allerdings die Bereitschaft der Paketdienstleister, sich auf gemeinsame Lösungen zu einigen, gering; auch der Betrieb von gemeinsamen Paketshops stößt nicht auf Interesse.<sup>118</sup> Verbandsvertreter fordern, von einer Regulierung und steuernden Maßnahmen für die Zustellung auf der letzten Meile Abstand zu nehmen.<sup>119</sup> Die Probleme auf der letzten Meile, wie überlastete Parkflächen in den Innenstädten, aus Umweltgründen veranlasste Fahrverbote oder City-Maut, weiter steigende Paketmengen, Mangel an qualifiziertem Personal und die Zahl der erfolglosen Zustellversuche werden die Paketdienstleister in Zukunft aber möglicherweise zu einem Umdenken veranlassen. Eine klar definierte Zusammenarbeit der Paketdienstleister auf der letzten Meile und die Einrichtung von allen Wettbewerbern gleichermaßen zugänglichen Paketstationen könnten – im Rahmen einer „open network provision“ auf diskriminierungsfreier Basis – sinnvoll sein. Wenn es dazu kommt, sollte das Bundeskartellamt den Marktteilnehmern Leitlinien zur Verfügung stellen, die den Rahmen der zulässigen Zusammenarbeit skizzieren.

**56.** Die weitere Entwicklung des KEP-Marktes hängt sowohl vom Einkaufsverhalten der Konsumenten als auch von den konjunkturellen Rahmenbedingungen ab. Marktteilnehmer gehen davon aus, dass das Online-Shopping von den Konsumenten auch in Zukunft in stärkerem Maße nachgefragt wird und damit auch die Umsätze mit Paket-sendungen insgesamt in den nächsten Jahren um ca. vier bis fünf Prozent p. a.<sup>120</sup> und im B2C Segment sogar um

---

<sup>114</sup> Z. B. BIEK, Konsolidierte Paketzustellung lohnt sich nicht, Pressemeldung vom 05.08.2019, <https://www.biek.de/presse/meldung/konsolidierte-zustellung.html>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>115</sup> Bogdanski, Quantitative Untersuchungen der konsolidierten Zustellung auf der letzten Meile, Studie im Auftrag des BIEK 2019, <https://www.biek.de/publikationen/studien.html>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>116</sup> Bogdanski, Quantitative Untersuchungen der konsolidierten Zustellung auf der letzten Meile, Studie im Auftrag des BIEK 2019, a. a. O., S. 22.

<sup>117</sup> Vgl. Langen/Bunte-Schneider, Kartellrecht, 12. Auflage 2014, § 2, Rz. 42.

<sup>118</sup> Vgl. Junk, Wielgosch, City-Logistik für den Paketmarkt, WIK Diskussionsbeitrag Nr. 446, August 2019, S. 21.

<sup>119</sup> Z. B. BIEK-Verbandsvertreter auf der Anhörung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zu den Eckpunkten der Novelle zum Postgesetz am 10.09.2019 in Bonn.

<sup>120</sup> Bundesverband Paket- und Expresslogistik – BIEK und KE-Consult Kurte & Esser, KEP Studie 2019, a. a. O., S. 14.

sechs bis zu zehn Prozent p. a. zunehmen.<sup>121</sup> Die Deutsche Post AG erwartet Steigerungen der Paketsendungsmengen in Höhe einer Größenordnung von ca. fünf bis sieben Prozent pro Jahr.<sup>122</sup> In Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung könnte es allerdings auch zu einem Abflachen der Steigerungsraten im KEP-Markt kommen. Wirtschaftliche Krisen würden auch zu einem Rückgang der im Wesentlichen von Unternehmen nachgefragten Expressdienstleistungen führen. Es wird angenommen, dass das Geschäft im B2B-Bereich (*Business to Business*) des Kuriersegments eher rückläufig sein wird. Derzeit sind Erhöhungen der Sendungsmengen im Kuriersegment lediglich in einem sich derzeit entwickelnden B2C-Bereich für taggleiche Warenlieferungen möglich.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Wik Consult auf der Tagung "Development of Cross-border E-Commerce through Parcel Delivery" in Brüssel am 29.01.2019 geht von 10 Prozent aus; Der Bundesverband Paket- und Expresslogistik – BIEK erwartet eine Steigerung von 6 bis 7 Prozent, BIEK und KE-Consult Kurte & Esser, KEP Studie 2019, a. a. O., S. 8.

<sup>122</sup> Schätzung der Deutschen Post AG in der Präsentation auf der Hauptversammlung der Gesellschaft am 15.05.2019.

<sup>123</sup> MRU Manner-Romberg/Müller-Steinfahrt, Marktuntersuchung und Entwicklungstrends von Kurier- Express- und Paketdienstleistungen 2017, a. a. O., S. 32.

## Kapitel 2

### Grenzüberschreitende Postmärkte sind nicht wettbewerbsorientiert

#### 2.1 Die traditionellen Strukturen der grenzüberschreitenden Postmärkte behindern den Wettbewerb

**57.** Für die grenzüberschreitende Postbeförderung benötigen die inländischen Postdienstleister Partner im jeweiligen Zustellungsland, soweit sie nicht, wie zum Beispiel die internationalen Express- und Paketdienstleister, selbst über Niederlassungen weltweit verfügen. Der von den Staaten gegründete Weltpostverein,<sup>124</sup> eine Organisation der Vereinten Nationen, legt in verschiedenen Regelwerken fest, unter welchen technischen und organisatorischen Standards Postsendungen grenzüberschreitend befördert werden und nach welchen Berechnungsmodellen die Vergütungen für grenzüberschreitende Dienstleistungen ermittelt werden. Da in zahlreichen Mitgliedsländern nicht mehr die Staaten selbst, sondern private, regulierte Dienstleister oder unabhängige, aber staatlich kontrollierte Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit das operative Postgeschäft betreiben, sind neben den Mitgliedsstaaten sogenannte „designated operators“ (benannte Betreiber) in den Gremien des Weltpostvereins beteiligt, die die technische Fachexpertise beisteuern und die Vorgaben des Weltpostvereins umsetzen. Für Deutschland ist derzeit ausschließlich die Deutsche Post AG als designated operator benannt. Wettbewerber der Deutschen Post AG nehmen nicht an den Beratungen des Weltpostvereins teil, obwohl auch sie grenzüberschreitende Postdienstleistungen anbieten und Partner im Ausland benötigen. Die Wettbewerber der Deutschen Post AG fordern daher den Zugang zu den Gremien des Weltpostvereins.<sup>125</sup> Mittlerweile hat der Bundestag am 21. Juni 2019 ein Gesetz zur Ratifizierung der Änderungen der konstitutiven Dokumente des Weltpostvereins verabschiedet, nach dem grundsätzlich auch andere Postunternehmen als die Deutsche Post AG als benannter Betreiber zugelassen werden können.<sup>126</sup> Diese – von der Monopolkommission bereits im letzten Sektorgutachten<sup>127</sup> vorgeschlagene – Maßnahme ist zu begrüßen, denn sie fördert die Mitwirkungsrechte auch der Wettbewerber im Weltpostverein und ermöglicht den zugelassenen Wettbewerbern der Deutschen Post AG die Teilnahme an erleichterten Zollformalitäten.

**58.** Die Verordnung der Bundesregierung, die die Details der Zulassung als benannter Betreiber durch die Bundesnetzagentur regelt,<sup>128</sup> sieht vor, dass nur solche Unternehmen von der Bundesnetzagentur als benannter Betreiber zugelassen werden können, die eine Lizenz nach § 6 PostG erhalten haben; auch Paketdienstleister müssten daher eine Lizenz beantragen. Weiter muss der benannte Betreiber die erforderliche Leistungsfähigkeit besitzen. Hierzu würde – zumindest im Regelfall – auch gehören, dass der benannte Betreiber die Voraussetzungen der Post-Universaldienstleistungsverordnung für den von ihm bedienten Teilmarkt (Brief oder Paket) hinsichtlich der vorzuhaltenden stationären Einrichtungen und Laufzeiten erfüllt. Der Ordnungsgeber sieht diese Einschränkungen vor, um sicherzustellen, dass sich die Unternehmen nicht auf lukrative Regionen beschränken und über die erforderlichen operativen Voraussetzungen für die Zustellung von Sendungen aus dem Ausland verfügen. Da die Deutsche Post AG mit ihrem Filialnetz das einzige Postunternehmen ist, das diese Voraussetzungen für den Briefdienst

---

<sup>124</sup> [www.upu.org](http://www.upu.org).

<sup>125</sup> Bundesverband Paket- und Expresslogistik BIEK einer Stellungnahme gegenüber der Monopolkommission vom 25.03.2019.

<sup>126</sup> Gesetz zu den Verträgen vom 5. Oktober 2004, 12. August 2008, 11. Oktober 2012 und 6. Oktober 2016 des Weltpostvereins (WPostVtr2016G) vom 21.06.2019, <https://www.gesetze-im-internet.de/wpostvtr2016g/WPostVtr2016G.pdf>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>127</sup> Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017): Privilegien abbauen, Regulierung effektiv gestalten!, Baden Baden 2018, Tz. 236.

<sup>128</sup> Verordnung über die Zulassung Benannter Betreiber nach Artikel 3 des Gesetzes zu den Verträgen vom 5. Oktober 2004, 12. August 2008, 11. Oktober 2012 und 6. Oktober 2016 des Weltpostvereins (Benannte Betreiber-Zulassungsverordnung) vom 1. Juli 2019, BGBl. 2019 II Nr. 24 vom 04.07.2019, [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI&start=//\\*\[@attr\\_id=%27bgbl119s0904.pdf%27\]#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl119s0904.pdf%27%5D\\_\\_1570541910655](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*[@attr_id=%27bgbl119s0904.pdf%27]#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl119s0904.pdf%27%5D__1570541910655) abgerufen am 16.10.2019.

erfüllt, würde nach dem jetzigen Stand keiner ihrer Wettbewerber allein eine Zulassung als benannter Betreiber für den Briefbereich erhalten können. Auch im Paketmarkt dürfte die Zulassung als benannter Betreiber für Wettbewerber der Deutschen Post AG unter diesen Bedingungen nicht einfach sein, wenn sich die Paketdienstleister nicht gegenseitig auf vertraglicher Basis die ggf. fehlende Infrastruktur zur Verfügung stellen. Damit wird die Zulassungsverordnung voraussichtlich kurzfristig nicht zu der angedachten Präsenz der Wettbewerber in den Gremien des Weltpostvereins führen.

**59.** Ursprünglich zahlten die öffentlich-rechtlichen Postorganisationen einander keinen Ausgleich für grenzüberschreitende Postsendungen, da man davon ausging, dass die Ströme der Postsendungen zwischen den Ländern ausgeglichen seien. In den 1960er Jahren traten jedoch große Ungleichgewichte auf, was dazu führte, dass bei einigen Postbetreibern Kosten für die Zustellung eingehender Auslandspost entstanden, die sie nicht durch die Einnahmen aus der abgehenden Auslandspost decken konnten. Als Ausgleich für die zustellenden Postbetreiber wurde 1969 ein Zahlungssystem für die sogenannte „Endvergütung“ eingeführt. Danach erhielten die inländischen Postbetreiber für die Zustellung aus dem Ausland stammender Postsendungen einen nach dem Gewicht der Sendungen berechneten Vergütungssatz, der durch die Gremien des Weltpostvereins festgelegt wird. Dieser Vergütungssatz orientiert sich nicht ausschließlich an den Kosten, sondern berücksichtigt auch den Entwicklungsstand bzw. die Finanzkraft des jeweiligen Absendelandes und kann dazu führen, dass Sendungen aus asiatischen Ländern nach Deutschland für den Absender preisgünstiger zu versenden sind als innerhalb Deutschlands selbst. Ähnliche Entgeltstrukturen wie für Briefsendungen gelten auch für grenzüberschreitende Paketsendungen.<sup>129</sup>

**60.** Dieses System führt damit zu einer Divergenz von Kosten und Vergütungen;<sup>130</sup> die Endvergütungen, die die Postdienstleister in den Industriestaaten erhalten, liegen substanziell unter dem üblichen Entgelt für eine nationale Briefbeförderung und decken, auch nach Einschätzung des Weltpostvereins, üblicherweise nicht die tatsächlichen Kosten der Zustellung im Empfängerland.<sup>131</sup> Eine Untersuchung des Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) berechnet die Kostenunterdeckung für die Zustellung aus dem Ausland stammender Briefsendungen bei der Deutschen Post AG auf EUR 122 Mio. für 2016 und 154 Mio. für 2017.<sup>132</sup> Ursprünglich sollten Entwicklungs- und Schwellenländer begünstigt werden. Es ist allerdings fraglich, ob dieser Grund für einige asiatische Staaten, wie beispielsweise China (inklusive Hongkong) aufgrund ihrer wirtschaftlichen Entwicklung noch gerechtfertigt ist. Das aktuelle Vergütungssystem des Weltpostvereins subventioniert damit den Versand aus dem Ausland nach Deutschland und benachteiligt damit auch deutsche Internethändler, die sich höheren Versandkosten ausgesetzt sehen als ihre Wettbewerber in Asien.<sup>133</sup> Am 25. September 2019 hat der Weltpostverein eine Liberalisierung des Systems der Endvergütungen beschlossen.<sup>134</sup> Die Mitgliedsstaaten sind ab 2020 berechtigt, die Endvergütungen selbst festzulegen, wenn eingehende Postmengen eine definierte Größe von 75.000 Tonnen überschreiten. Die Endvergütungen müssen damit nicht mehr durch den Weltpostverein beschlossen werden, sondern können durch die Postunternehmen eigenständig zunächst auf 70 Prozent, später schrittweise bis auf 80 Prozent der vergleichbaren Inlandstarife angehoben werden. Mit diesem Kompromiss konnte der Weltpostverein die Kündigung der USA abwenden, die auf eine Änderung des Endvergütungssystems gedrängt hatten.

**61.** Die Regelungen des Weltpostvereins gelten nicht zwingend, sondern können durch bi- oder multilaterale Abkommen ersetzt werden. Innerhalb der EU gelten in der Regel die Vereinbarungen der International Post Corporation (IPC), einer Vereinigung der ehemaligen staatlichen europäischen Postunternehmen und der Postunterneh-

---

<sup>129</sup> Siehe weiterführend, Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. 201 ff.

<sup>130</sup> Vgl. Entscheidung der EU-Kommission vom 23.10.2003, COMP/C/38.170 – REIMS II, ABl. L56/76, Rz. 8 ff.

<sup>131</sup> Vgl. weitere Nachweise in Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. 199; Dieke u. a., UPU-Endvergütungen und internationaler E-Commerce, WIK Diskussionsbeitrag Nr. 412, Bad Honnef 2016, S. 1 und S. 7.

<sup>132</sup> Dieke u. a., UPU-Endvergütungen und internationaler E-Commerce, a. a. O., S. 9.

<sup>133</sup> Vgl. Dieke u. a., UPU-Endvergütungen und internationaler E-Commerce, a. a. O., S. 5.

<sup>134</sup> Pressemitteilung des Weltpostvereins vom 25.09.2019, [http://news.upu.int/no\\_cache/nd/upu-member-countries-reach-unanimous-agreement-on-postal-remuneration-rates/](http://news.upu.int/no_cache/nd/upu-member-countries-reach-unanimous-agreement-on-postal-remuneration-rates/), abgerufen am 16.10.2019.

men der USA, Australiens, Neuseelands, Norwegens und der Schweiz. Diese Unternehmen befördern nach eigenen Angaben etwa 80 Prozent des globalen Briefverkehrs.<sup>135</sup> Die IPC legt – ähnlich wie der Weltpostverein, aber mit einem Fokus auf den wirtschaftlich stärkeren Ländern – technische Standards und Vergütungsmodalitäten für gegenseitige Dienstleistungen im internationalen Postverkehr zwischen den Mitgliedsunternehmen fest. Hierzu haben die Mitglieder, die ausnahmslos in ihren Heimatländern eine marktbeherrschende Stellung einnehmen, zunächst die sogenannte *REIMS-Vereinbarung* (*Remuneration of Mandatory Deliveries of Cross-Border Mails*) und als Folgevertrag das *Interconnect Remuneration Agreement – Europe (IRA-E für Briefe und Pakete)* geschlossen, das allerdings – im Gegensatz zu den Beschlüssen des Weltpostvereins – nicht öffentlich zugänglich ist. In der letzten Entscheidung der EU Kommission zu der REIMS Vereinbarung wird von Endvergütungen bis zu 78,5 Prozent der Inlandstarife im Zustellland berichtet.<sup>136</sup>

**62.** Auch in der IPC sind die Wettbewerber der Deutschen Post AG nicht vertreten, denn die REIMS-Vereinbarung steht nur Postdienstleistern offen, die Universaldienst leisten.<sup>137</sup> Wenn die Wettbewerber Dienstleistungen von ausländischen Postunternehmen der IPC in Anspruch nehmen wollen, können sie nicht überprüfen, ob die in Rechnung gestellten Entgelte diskriminierungsfrei und nicht missbräuchlich sind. Die EU-Kommission hatte die REIMS-Vereinbarung und ihre Überarbeitungen mehrfach untersucht und zuletzt 2003 nach Art. 81 Abs. 3 EWGV (jetzt Art. 101 Abs. 3 AEUV) freigestellt.<sup>138</sup> Mit der Freistellung verbunden war die Auflage, Wettbewerbern einen diskriminierungsfreien Zugang zu den in der REIMS-Vereinbarung geregelten Endvergütungen zu gewähren.<sup>139</sup> Seit 2003 ist die REIMS-Vereinbarung offenbar nicht mehr Gegenstand einer kartellrechtlichen Prüfung gewesen, da mit Einführung des Systems der Legalausnahmen die Notwendigkeit einer durch die EU-Kommission festgestellten Freistellung entfallen ist.<sup>140</sup> Eine wettbewerbsrechtliche Prüfung der Vereinbarungen im Rahmen des Weltpostvereins und der International Post Corporation durch die zuständigen deutschen Behörden ist bislang nicht erfolgt.<sup>141</sup> Nach Art. 12, 13 der Postdiensterrichtlinie<sup>142</sup> sollen die Mitgliedsstaaten den Anbietern von Universaldienstleistungen nahelegen, die Endvergütungen entsprechend den Kosten festzulegen sowie transparent und nicht diskriminierend auszugestalten. Da die REIMS-Vereinbarungen nicht veröffentlicht werden,<sup>143</sup> bleibt offen, ob diese Vorgaben der Postdiensterrichtlinie beachtet werden, ob die 2003 freigestellten Vereinbarungen geändert wurden und ob die mit den Vereinbarungen verbundenen Verbrauchervorteile, Briefkommunikation und Paketversand weltweit zu ermöglichen, die möglichen Wettbewerbseinschränkungen noch immer rechtfertigen. Es bestehen insbesondere deshalb Bedenken, weil sich die IPC als eine offenbar geschlossene Vereinigung der großen einflussreichen Postdienstleister darstellt, deren Mitglieder die Entgelte für grenzüberschreitende Postleistungen unter Ausschluss der Wettbewerber festlegen.

**63.** Nach Auffassung der Monopolkommission stellen der Weltpostverein und die IPC Vereinigungen dar, die im Wesentlichen durch die ehemaligen oder noch existierenden Postmonopolisten und Universaldienstleister besetzt und beeinflusst sind. Die Organisationen legen aber nicht nur Vergütungen für grenzüberschreitende Leistungen fest, sondern beschließen auch technische Standards, die für die Interoperabilität der Postdienstleistungen und damit auch für die Nicht-Mitglieder dieser Organisationen von Bedeutung sind. Die Wettbewerber der Deutschen Post AG sind zwar bislang im grenzüberschreitenden Postmarkt nicht signifikant beteiligt. Dies könnte aber an dem mangelnden Zugang zu den Postunternehmen im Ausland, die die Endzustellung vornehmen, den fehlenden Mit-

<sup>135</sup> Information der IPC auf ihrer Internetseite, <https://www.ipc.be/about-ipc/corporate-structure/member-organisations>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>136</sup> Vgl. Entscheidung der EU-Kommission vom 23.10.2003, COMP/C/38.170 – REIMS II, ABl. L56/76, Rz. 37 ff.

<sup>137</sup> Vgl. Entscheidung der EU-Kommission vom 23.10.2003, COMP/C/38.170 – REIMS II, ABl. L56/76, Rz. 34.

<sup>138</sup> Siehe im Einzelnen: Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. 194 ff.

<sup>139</sup> Entscheidung der EU-Kommission vom 23.10.2003, COMP/C/38.170 – REIMS II, ABl. L56/76, Rz. 127 und 169 ff. sowie Anhang V.

<sup>140</sup> VO (EG) 1/2003 des Rates vom 16.12.2002, ABl. L1 vom 04.01.2003.

<sup>141</sup> Auskunft des Bundeskartellamtes gegenüber der Monopolkommission vom 27.03.2019.

<sup>142</sup> Richtlinie 97/67/EG vom 15.12.1997, ABl. L 15/14 vom 21.01.1998.

<sup>143</sup> Auskunft der Deutschen Post AG gegenüber der Monopolkommission vom 28.03.2019.

wirkungsmöglichkeiten in den internationalen Organisationen und auch den Bedingungen der Endvergütungen liegen. Da die Deutsche Post AG im abgehenden Postverkehr für die Zustellung im Ausland über die IPC oder den Weltpostverein günstigere Endvergütungen verhandeln kann als ihre Wettbewerber, ist sie in der Lage, den inländischen Kunden attraktivere Preise für die Auslandszustellung anzubieten. Die aus dem Ausland, zum Beispiel aus Asien, eingehenden Brief- und Warensendungen werden aufgrund der von dem Weltpostverein festgelegten Endvergütung für die ausländischen Postunternehmen von der Deutschen Post AG zu günstigen, nicht kostendeckenden Preisen zugestellt. Unter diesen Umständen ist es für die Wettbewerber der Deutschen Post AG schwierig, Leistungen auf dem wachsenden grenzüberschreitenden Postmarkt anzubieten.<sup>144</sup> Da die multilateralen Vereinbarungen im Rahmen des Weltpostvereins und der IPC geeignet sind, den Wettbewerb zwischen den Postunternehmen in Europa zu beschränken und aufgrund der Größe der Teilnehmer eine erhebliche Marktwirkung erzielt wird, die die Wettbewerber der großen Postdienstleister weder beeinflussen noch kontrollieren können, ist eine wettbewerbsrechtliche Untersuchung der grenzüberschreitenden Postdienstleistungen durch die EU-Kommission erforderlich. Ob eine ausreichende Repräsentation der Wettbewerber im Weltpostverein aufgrund des vorgeschlagenen Verordnungsentwurfs zur Zulassung der benannten Betreiber gewährleistet ist, muss sich angesichts der Anforderungen an die Leistungsfähigkeit in der Praxis erweisen.

## 2.2 Ein gemeinsamer Europäischer Postmarkt existiert nicht

**64.** Die Postmärkte in der Europäischen Union sind – im Hinblick auf alle Postprodukte – nach wie vor national geprägt. Inländische Endkunden können die Angebote von ausländischen Postdienstleistern nur dann in Anspruch nehmen, wenn diese im Inland vertreten sind. Die nationale Begrenzung der Postmärkte ist einerseits auf die historisch gewachsenen nationalen Poststrukturen und die Bedeutung der ehemaligen Staatsmonopolisten zurückzuführen, die die Wettbewerbssituation auch nach der Liberalisierung nachhaltig prägen. Die nationalen Märkte unterscheiden sich auch strukturell erheblich im Hinblick auf den Digitalisierungsgrad, die Anzahl der versandten und empfangenen Sendungen, die Besiedlungsdichte, die Bedeutung des Internethandels, die nationalen Regulierungsvorschriften und den jeweiligen Universaldienst. Andererseits behindern aber auch internationale Vereinbarungen einen gemeinsamen europäischen Markt und zementieren die Abschottung nationaler Märkte: So kann zum Beispiel ein „Remailing“, die gezielte Verbringung von Briefen in ein anderes Land als das Sitzland des Absenders, um die Versendung von dort preisgünstiger als im Heimatland des Absenders vorzunehmen, nach Art. 12 des Weltpostvertrages<sup>145</sup> mit zusätzlichen Entgelten in Höhe der Inlandsporti<sup>146</sup> sanktioniert werden. So führt diese Regelung des Weltpostvertrages dazu, dass es auch in grenznahen Gebieten nicht wirtschaftlich sinnvoll ist, Briefe durch einen ausländischen Postdienstleister zu einem inländischen Adressaten befördern zu lassen. Der Weltpostvertrag behindert damit den Wettbewerb zwischen den Postdienstleistern verschiedener Länder und die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Briefmarktes.

**65.** Die meisten Wettbewerber der Deutschen Post AG unterhalten keinen eigenen Zugang zu ausländischen Postgesellschaften, um die Briefe ihrer Kunden auch im Ausland zustellen zu können. Im Regelfall bedienen sich die Briefdienstleister für Auslandszustellungen der Deutschen Post AG, die die Sendungen zur Zustellung im Ausland an ihren Kooperationspartner im Zustellungsland weitergibt. Somit ist der Wettbewerb auf dem Markt der in das Ausland abgehenden Briefe noch weniger ausgeprägt als auf dem nationalen Briefmarkt.

**66.** Ausländischen Postdienstleistern bietet die Deutsche Post AG die Einlieferung der grenzüberschreitenden Briefsendungen in einem Briefzentrum in Deutschland zu identischen Konditionen wie inländischen Teilleistungs-

---

<sup>144</sup> Dieke u. a., UPU-Endvergütungen und internationaler E-Commerce, a. a. O., S. 10.

<sup>145</sup> Weltpostvertrag vom 06.10.2016, BGBl. 2019 II Nr. 11 vom 28.06.2019, <https://offenegesetze.de/veroeffentlichung/bgbl2/2019/11#page=2>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>146</sup> Hierbei sind allerdings nach einer Entscheidung des EuGH die von dem einsendenden Postdienstleister gezahlten Endvergütungen abzuziehen, EuGH, Urteil vom 10.02.2000, C-147/97 und C-148/97, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=44986&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4808646>, abgerufen am 16.10.2019.



kunden an.<sup>147</sup> Sie übernimmt dann die Zustellung an den Empfänger in Deutschland. Aus dem Ausland eingehende Briefe werden nahezu ausschließlich über die Deutsche Post AG zugestellt.<sup>148</sup>

### 2.2.1 Fehlende Markttransparenz hemmt den grenzüberschreitenden Online-Handel

67. Im Paketmarkt kann der Versender zwischen verschiedenen Paketdienstleistern wählen, die auch die grenzüberschreitende Beförderung in ihrem eigenständigen Logistiknetz anbieten. Kleinversender beklagen sich dennoch über die hohen Kosten und den mangelnden Wettbewerb im grenzüberschreitenden Paketdienst: Bereits 2012 hatte die Europäische Kommission die physische Lieferung online bestellter Waren als einen der Schlüsselfaktoren für das Wachstum des elektronischen Handels bezeichnet.<sup>149</sup> In einem Fahrplan für die Vollendung des Binnenmarktes für die Paketzustellung<sup>150</sup> beschrieb die Europäische Kommission die Probleme bei der grenzüberschreitenden Zustellung und schlug Maßnahmen für die bessere Verfügbarkeit, Qualität und Erschwinglichkeit von Zustelllösungen im europäischen Binnenmarkt vor: Die Verbraucher seien im grenzüberschreitenden Online-Handel nicht ausreichend darüber informiert, wann die Zustellung der Ware erfolgt und wie sie gegebenenfalls eine etwaige Rücksendung vornehmen können. Sie klagten über lange Lieferfristen und einen Mangel an Informationen über das Zustellverfahren. Die Preise für die grenzüberschreitende Zustellung und die Zustellung in ländliche oder abgelegene Gebiete würden häufig als übertrieben empfunden.<sup>151</sup> Es bestehe der Verdacht, dass die Paketdienstleister bei grenzüberschreitenden Sendungen unangemessene, höhere Preise erheben als bei vergleichbaren inländischen Leistungen, die nicht auf Unterschiede in den Kosten im Bestimmungsland zurückzuführen sind.<sup>152</sup> Online-Händler beklagen nach den Feststellungen der EU-Kommission die mangelnde Tariftransparenz und Verfügbarkeit von kostengünstigen Versanddienstleistern.<sup>153</sup> Etwa 20 Prozent der in einer Studie befragten Webshops kritisierten höhere Kosten bei dem Versand in das Ausland.<sup>154</sup> Die höheren grenzüberschreitenden Versandkosten stellen nach Ansicht der EU-Kommission – neben Unsicherheiten über Verbraucherrechte und Rechtsschutz im Ausland – nach wie vor ein Hindernis für einen gesamteuropäischen Internethandel dar. Größere Unternehmen beauftragen daher unmittelbar Paketdienstleister im Zustellland, um die Beförderung kostengünstiger zu gestalten und umgehen damit nationale Paketdienstleister im Absendeland. Den Schwierigkeiten der grenzüberschreitenden Paketzustellung im Online-Handel stehen allerdings hohe Wachstumsraten gegenüber. Die

---

<sup>147</sup> Auskunft der Deutschen Post AG gegenüber der Monopolkommission vom 28.03.2019.

<sup>148</sup> Auskunft der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission vom 29.04.2019.

<sup>149</sup> Europäische Kommission, Mitteilung vom 11.01.2012 KOM(2011) 942 endgültig, S. 13, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/DE/1-2011-942-DE-F1-1.Pdf>, abgerufen am 16.10.2019; Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über grenzüberschreitende Paketzustelldienste vom 25.05.2016 (COM (2016) 285 final, Begründung, S. 2, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-285-DE-F1-1.PDF>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>150</sup> Mitteilung der Kommission vom 16.12.2013, Fahrplan für die Vollendung des Binnenmarkts für die Paketzustellung, Stärkung des Vertrauens in die Zustelldienste und Förderung des Online-Handels COM (2013) 886 final, [https://www.cep.eu/fileadmin/user\\_upload/cep.eu/Analysen/COM\\_2013\\_886\\_Paketzustellung/COM\\_2013\\_\\_886\\_DE.pdf](https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Analysen/COM_2013_886_Paketzustellung/COM_2013__886_DE.pdf), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>151</sup> Mitteilung der Kommission vom 16.12.2013, Fahrplan für die Vollendung des Binnenmarkts für die Paketzustellung, Stärkung des Vertrauens in die Zustelldienste und Förderung des Online-Handels COM (2013) 886 final, a. a. O., S. 4.

<sup>152</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über grenzüberschreitende Paketzustelldienste vom 25.05.2016 (COM (2016) 285 final, Begründung, S. 3, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-285-DE-F1-1.PDF>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>153</sup> Mitteilung der Kommission vom 16.12.2013, Fahrplan für die Vollendung des Binnenmarkts für die Paketzustellung, Stärkung des Vertrauens in die Zustelldienste und Förderung des Online-Handels COM (2013) 886 final, a. a. O., S. 4.

<sup>154</sup> WIK Consult, Development of Cross-border E-commerce through Parcel Delivery, Study for the European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Februar 2019, a. a. O., S. 171.



Paketdienstleister berichten Wachstumsraten von 20 bis 25 Prozent p. a. im grenzüberschreitenden Paketverkehr.<sup>155</sup>

**68.** Die Möglichkeiten des Binnenmarktes werden im Onlinehandel derzeit nicht ausgeschöpft. Die EU-Kommission beabsichtigt daher, Verbrauchern und Online-Händlern transparente Marktinformationen zu grenzüberschreitenden Paketdiensten zur Verfügung zu stellen. Das Ziel der Kommission war es, diese Transparenz durch die Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste herzustellen.

### **2.2.2 Die Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste ist nur ein erster Schritt**

**69.** In der Richtlinie über Postdienste<sup>156</sup> wurde 1997 auch der Regulierungsrahmen für Paketdienste festgelegt; der Schwerpunkt der Richtlinie lag jedoch auf der Briefpost und der Erhaltung des Universaldienstes in den Mitgliedstaaten. Grenzüberschreitender Postverkehr war in der Vergangenheit überwiegend mit der Zustellung von Briefpost verbunden. Die zeitnahe grenzüberschreitende Paketzustellung – insbesondere von Unternehmen zum Verbraucher (B2C) – hat 1997 dagegen eine weniger große Rolle gespielt. Die wachsende Nachfrage nach grenzüberschreitenden B2C Paketdiensten ist somit eine vergleichsweise neue Herausforderung für die traditionellen Postdienstleister. 2018 wurde bereits ein Viertel der Umsätze im Paketbereich mit der Beförderung grenzüberschreitender Sendungen erzielt, dies entspricht einem Sendungsmengenanteil von 20 Prozent.<sup>157</sup> Gleichzeitig ist dieses Segment in Zeiten rückläufiger Briefvolumina aber auch einer der interessantesten Wachstumsmärkte. Auch die bislang an B2B Bedürfnissen ausgerichteten Paket- und Kurierdienste müssen sich an das nun durch B2C-Zustellungen getriebene Wachstum des elektronischen Handels anpassen und in Sortierkapazitäten und Paketrücknahmesysteme investieren.<sup>158</sup>

**70.** Um den europäischen Paketmarkt zu fördern, unterbreitete die EU-Kommission 2016 einen Vorschlag für eine Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste<sup>159</sup>. Die EU-Kommission sieht nicht nur die Preisgestaltung, sondern auch die mangelnden und inkohärenten Aufsichtsmöglichkeiten bei grenzüberschreitenden Paketdienstleistungen und die unzureichende Markttransparenz als problematisch an.<sup>160</sup> Die nationalen Behörden verfügten über unterschiedliche Kompetenzen, den Paketmarkt und die Paketdienstleister zu beaufsichtigen. Der Vorschlag der Kommission zielte daher darauf ab, die Regulierungsaufsicht über die Paketmärkte wirksamer zu gestalten, den Wettbewerb im Paketmarkt zu stärken und sicherzustellen, dass die Tarife transparenter werden, damit ungerechtfertigte Preisunterschiede abgebaut werden. Der grenzüberschreitende Online-Handel soll angeregt werden, um einen Beitrag zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes zu leisten.

**71.** Die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über grenzüberschreitende Paketzustelldienste vom April 2018<sup>161</sup> modifiziert den Vorschlag der EU-Kommission<sup>162</sup> deutlich: Die Verordnung soll nunmehr ausschließlich Markttransparenzzwecken dienen. Paketzustelldienste müssen der Regulierungsbehörde des Heimat-

<sup>155</sup> Wik Consult auf der Tagung "Development of Cross-border E-commerce through Parcel Delivery" in Brüssel am 29.01.2019, [https://www.wik.org/uploads/media/20190128\\_wik\\_GROW\\_ParcelsStudy\\_3rdPSW\\_v5.pdf](https://www.wik.org/uploads/media/20190128_wik_GROW_ParcelsStudy_3rdPSW_v5.pdf), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>156</sup> Richtlinie 97/67/EG, vom 15.12.1997, ABl. L 15/14 vom 21.01.1998 in der Fassung der Richtlinie 2008/6/EG vom 20.02.2008, ABl. L 52/3 vom 27.02.2008.

<sup>157</sup> Auskunft der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

<sup>158</sup> Mitteilung der Kommission vom 16.12.2013, Fahrplan für die Vollendung des Binnenmarkts für die Paketzustellung, Stärkung des Vertrauens in die Zustelldienste und Förderung des Online-Handels COM (2013) 886 final, a. a. O., S. 6.

<sup>159</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über grenzüberschreitende Paketzustelldienste vom 25.05.2016 COM (2016) 285 final, a. a. O.

<sup>160</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über grenzüberschreitende Paketzustelldienste vom 25.05.2016 COM (2016) 285 final, a. a. O., Begründung S. 3 f.

<sup>161</sup> VO (EU) 2018/644 vom 18.04.2018 über grenzüberschreitende Paketzustelldienste, ABl. 02.05.2018 L 112/19 ff.

<sup>162</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über grenzüberschreitende Paketzustelldienste vom 25.05.2016 COM (2016) 285 final, a. a. O.

landes zahlreiche Informationen über ihr Unternehmen, ihren Geschäftsbetrieb (Anzahl der Mitarbeiter, Umsatz und Anzahl der Pakete gegliedert nach einzelnen Produkten und nach In- und Ausland) und insbesondere einmal jährlich die Tariflisten für grenzüberschreitende Universaldienstleistungen im Paketbereich übermitteln. Ausgenommen sind solche Unternehmen, die Paketdienstleistungen ausschließlich im Inland im Rahmen eines Kaufvertrags erbringen und die Waren zustellen. Diese Beschränkung ist sinnvoll, um zu verhindern, dass jede Erfüllung eines Kaufvertrages mit Lieferverpflichtung dazu führt, dass der Verkäufer die Auskunftspflichten gegenüber dem Regulierer erfüllen muss. Ebenfalls ausgenommen sind unter anderem kleinere Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitern, die nur in einem EU-Staat eine Niederlassung unterhalten.

**72.** Auf Grundlage der von den Marktteilnehmern übermittelten Informationen identifiziert und bewertet die Bundesnetzagentur die Auslandstarife anhand der Vorgaben in Art. 12 der Postdiensterrichtlinie,<sup>163</sup> um zu klären, ob einzelne Tarife „unverhältnismäßig hoch“ sind. Sie nimmt die Bewertung unter anderem anhand der im Ausgangs- und Empfängerland von Wettbewerbern angewendeten Tarife, der beförderten Mengen und Transportkosten etc. vor. Diese Einschätzung übersendet die Regulierungsbehörde der Europäischen Kommission, die die übermittelten Tarife auf einer besonderen Internetseite veröffentlicht.

**73.** Die intendierte Wirkung der Verordnung, eine umfassende Markttransparenz zu schaffen, wird nicht erreicht. Ein Grund besteht darin, dass die Verordnung im Vergleich zu dem ursprünglichen Vorschlag der EU-Kommission keine Verpflichtung zur Übermittlung der sogenannten Endvergütung enthält. Damit entfällt eine Transparenz der Kosten für die Teilleistungen, die im Zustellungsland dem Paketdienstleister für die Zustellung des Auslandspaketes gezahlt werden. Kritisch ist außerdem zu betrachten, dass die Regulierungsbehörde nicht mehr, wie in der Ursprungsfassung, bewerten soll, ob die grenzüberschreitenden Tarife „erschwinglich“ sind, sondern nur noch zu prüfen ist, ob sie „unverhältnismäßig hoch“ sind. Die Wortwahl der Neufassung deutet an, dass die Datenerhebung nur im Hinblick auf eine Missbrauchsaufsicht erfolgt, nicht aber, um die grenzüberschreitenden Tarife am Maßstab der Kosten des Universaldienstes zu messen, wie in Art. 12, 13 der Postdiensterrichtlinie<sup>164</sup> vorgesehen. Die verabschiedete Fassung enthält außerdem nicht mehr den in der Entwurfsfassung ursprünglich vorgesehenen diskriminierungsfreien Zugang zu grenzüberschreitenden Paketzustelldiensten und/oder der einschlägigen Infrastruktur.<sup>165</sup> Da die meisten Paketdienstleister über Kooperationspartner im Ausland oder eigene Niederlassungen verfügen, war ein Teilleistungszugang nicht erforderlich. Für kleinere Paketdienstleister dürfte der Eintritt in den grenzüberschreitenden Markt allerdings schwieriger sein.

**74.** Ob mit der Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste ein positiver Effekt für den Wettbewerb und eine Verbesserung für den Kunden erreicht wird, ist aber auch aus einem anderen Grund zweifelhaft: Die Verordnung führt lediglich dazu, dass die Listenpreise für Individualkunden transparenter werden und die Regulierungsbehörde eine Datenbasis für die Missbrauchsaufsicht schafft. Allerdings geben die Listenpreise bei Paketzustelldiensten keine Auskunft über die Marktpreise für Geschäftskunden: Diese zahlen ausnahmslos keine Listenpreise, sondern – teilweise erheblich – rabattierte Entgelte.<sup>166</sup> Eine Markttransparenz wird daher lediglich für die Privatkundenendpreise geschaffen.

**75.** Die EU-Kommission will zunächst die Wirkungen der Verordnung testen, um später, soweit erforderlich, nachzusteuern. So ist in der Verordnung vorgesehen, dass die Kommission im Mai 2020 und danach alle drei Jahre dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss einen Bericht über die Wirkungen der Verordnung vorlegt, an Hand dessen dann weitere Maßnahmen vorbereitet werden können. Es ist fraglich, ob die Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste in der jetzigen Fassung dem

<sup>163</sup> Richtlinie 97/67/EG vom 15.12.1997, ABl. L 15/14 vom 21.01.1998 in der Fassung der Richtlinie 2008/6/EG vom 20.02.2008, ABl. L 52/3 vom 27.02.2008.

<sup>164</sup> Richtlinie 97/67/EG vom 15.12.1997, ABl. L 15/14 vom 21.01.1998 in der Fassung der Richtlinie 2008/6/EG vom 20.02.2008, ABl. L 52/3 vom 27.02.2008.

<sup>165</sup> Rat der Europäischen Union, Institutionelles Dossier 2016/0149 (COD) vom 31.05.2017, S. 13 ff., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9674-2017-INIT/de/pdf>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>166</sup> Auskunft des Bundesverbandes Paket- und Expresslogistik BIEK vom 25.03.2019.

Ziel gerecht wird, den Kleinversendern einen besseren Zugang zu grenzüberschreitenden Paketdienstleistungen zu ermöglichen. Allerdings ist nach Art. 3 der Verordnung klargestellt, dass diese nur Mindestanforderungen festlegt und der nationale Gesetzgeber nicht gehindert ist, weitere Maßnahmen einzuleiten, wenn dies zweckmäßig erscheint. Der deutsche Gesetzgeber könnte daher bereits jetzt weitere Daten zu den tatsächlichen Marktpreisen und Endvergütungen erheben lassen, um den grenzüberschreitenden Paketmarkt besser beaufsichtigen zu können, und um Klein- und Privatversendern eine bessere Markttransparenz auch über die Rabattstaffeln zu verschaffen.

## Kapitel 3

### Behördliche und gerichtliche Verfahren zeigen die Reformbedürftigkeit der Postmarktregulierung

**76.** Die Regulierungspraxis der Bundesnetzagentur und die beim Bundeskartellamt und den Verwaltungsgerichten anhängigen Verfahren weisen auf Änderungsbedarf bei der Postregulierung hin: Die Maßgrößenentscheidungen zur Genehmigung der Entgelte im lizenzpflichtigen Bereich legen den Kostenberechnungen in einem sehr aufwendigen Verfahren auch die neutralen Aufwendungen, d. h. Belastungen aus der Zeit der Rechtsvorgängerin der Deutschen Post AG als Bundesbehörde und Universaldienstkosten zugrunde. Dies führt dazu, dass die Entgelte nicht ausschließlich an den reinen Kosten der effizienten Leistungserbringung orientiert sind und der Wettbewerb durch den Transfer von Kosten zwischen dem Brief- und Paketdienst beeinträchtigt wird.<sup>167</sup> Aus Sicht der Monopolkommission sind auch die im März 2019 vorgenommenen Änderungen der Post-Entgeltregulierungsverordnung nicht wettbewerbsfördernd, da sie die Bundesnetzagentur veranlassen, den Gewinnzuschlag für die Entgeltregulierung anhand der Daten der regulierten Ex-Monopolisten im europäischen Ausland und damit auf der Basis von zumindest teilregulierten Gewinnen zu berechnen. Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Köln zeigen, dass die Geschäftstätigkeit der Deutschen Post AG nicht immer im Einklang mit dem Postgesetz stand und zumindest in Einzelfällen auf eine Verdrängung der Wettbewerber abzielte. Die Einhaltung des Diskriminierungsverbots ist durch Verträge, die nicht der Postregulierung unterliegen, aber parallel zu den Postdienstleistungsverträgen geschlossen werden, sowie durch mit den Postdienstleistungen verbundene zusätzliche digitale Leistungen gefährdet. Die nachfolgend dargestellten Verfahren zeigen exemplarisch, welche Themen die anstehende Novelle des Postgesetzes adressieren sollte.

#### 3.1 Problematische Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung

##### 3.1.1 Der Verordnungsgeber ändert die rechtlichen Grundlagen des Gewinnzuschlags während des Maßgrößenverfahrens

**77.** Lizenzpflichtige Postdienstleistungen marktbeherrschender Unternehmen unterliegen nach § 19 PostG einer *Ex-ante*-Entgeltregulierung. Danach bedürfen die Entgelte für Sendungen bis 1.000 Gramm, die von einem marktbeherrschenden Unternehmen auf dem deutschen Postmarkt befördert werden, einer Genehmigung der Bundesnetzagentur. Die Bundesnetzagentur genehmigt die Anpassung der Entgelte von lizenzpflichtigen Produkten durch das marktbeherrschende Unternehmen auf Basis eines *Price-Cap-Verfahrens* nach § 21 Abs. 1 Nr. 2 PostG. Die *Price-Cap-Regulierung* verfolgt das Ziel, die Marktteilnehmer zu Effizienzsteigerungen anzuhalten und die Verbraucher vor überhöhten Preisen zu schützen. In diesem Verfahren bestimmt die Regulierungsbehörde zunächst in einer sogenannten Maßgrößenentscheidung einen Korb von Postdienstleistungen und die zulässigen durchschnittlichen Entgeltänderungen für den gesamten Produktkorb innerhalb des Genehmigungszeitraumes.

**78.** Nach § 4 Abs. 2 Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV) bestehen die den Preisanpassungsspielraum festlegenden Parameter aus der gesamtwirtschaftlichen Preissteigerungsrate, der zu erwartenden Produktivitätsfortschrittsrate des regulierten Unternehmens (sogenannter X-Faktor) und ggf. Nebenbedingungen. Die Produktivitätsfortschrittsrate stellt dabei auf das Verhältnis des Ausgangsentgeltniveaus am Ende der ablaufenden Genehmigungsperiode zu den *Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL)* zuzüglich berücksichtigungsfähiger neutraler Aufwendungen im Genehmigungszeitraum ab. Die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung, an denen sich die regulierten Entgelte nach § 20 Abs. 1 PostG zu orientieren haben, ergeben sich nach § 3 Abs. 2 PEntgV aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines angemessenen Gewinnzuschlags, soweit diese Kosten für die Leistungsbereitstellung notwendig sind. Die neutralen Aufwendungen umfassen die berücksichtigungsfähigen Universaldienst-, Sozial- und Versorgungslasten der Deutschen Post AG. Zur Ermittlung des X-Faktors

---

<sup>167</sup> Siehe Tz. 164 ff.

werden die von der Bundesnetzagentur anerkannten deflationierten KeL und die berücksichtigungsfähigen neutralen Aufwendungen für die nächste Regulierungsperiode zunächst zusammengefasst und sodann auf die prognostizierten Sendungsmengen bezogen.<sup>168</sup> Das so ermittelte durchschnittliche Kostenniveau je Sendung wird dem durchschnittlichen Ausgangsentgeltniveau gegenübergestellt. Schließlich wird noch der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt, welcher in der allgemeinen Preissteigerungsrate enthalten ist, in Abzug gebracht, da der X-Faktor nur den über die gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerung hinausgehenden Produktivitätsfortschritt des Unternehmens erfassen soll. Als Maß für die gesamtwirtschaftliche Produktivität wird die totale Faktorproduktivität herangezogen.

**79.** Die eigentliche Entgeltgenehmigung erfolgt auf der Basis der Maßgrößenentscheidung, indem die Bundesnetzagentur überprüft, ob der konkrete Preiserhöhungsantrag des marktbeherrschenden Unternehmens für einzelne Produkte die Preisobergrenze aller Produkte im gesamten Produktkorb nicht überschreitet. Soweit die Vorgaben der Maßgrößenentscheidung für alle Produkte eingehalten werden, kann das marktbeherrschende Unternehmen die beantragte Preisanpassung umsetzen.

**80.** Die Bundesnetzagentur verlängerte die Gültigkeit der für die Jahre 2016 bis 2018 anwendbaren Maßgrößenentscheidung am 31. Oktober 2018 mit einer einstweiligen Anordnung und kündigte eine neue Maßgrößenentscheidung für 2019 an.<sup>169</sup> Anlass für diesen Beschluss war die Ankündigung von Maßnahmen der Deutschen Post AG zur Effizienzsteigerung nach einer Gewinnwarnung des Unternehmens am 8. Juni 2018. Der Bundesnetzagentur standen nach eigenen Angaben keine ausreichenden, geeigneten Unterlagen zu den Kosten des Unternehmens, die diese geplanten Effizienzsteigerungen berücksichtigen, zur Verfügung.

**81.** Nachdem die Bundesnetzagentur im Januar 2019 auf Grundlage neuerer Unterlagen der Deutschen Post AG den Entwurf der Entscheidung mit einer Entgeltsteigerungshöhe von 4,8 Prozent für die Jahre 2019 bis 2021 fertiggestellt und dem Unternehmen zur Stellungnahme übermittelt hatte, beschloss die Bundesregierung im März 2019 eine Änderung der PEntgV. Demnach sollen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV als Referenzunternehmen für die Berechnung des Gewinnzuschlags nur noch solche Unternehmen herangezogen werden, die „mit den beantragenden Unternehmen in struktureller Hinsicht vergleichbar sind“.<sup>170</sup>

**82.** Die Änderung der PEntgV sollte nach dem Willen des Ordnungsgebers noch für das laufende Verfahren anwendbar sein und hat weitreichende Folgen für die Höhe der genehmigten Entgelte: Die Ursprungsfassung der PEntgV aus dem Jahr 1999 gab vor, dass ein „dem unternehmerischen Risiko angemessener Gewinnzuschlag“ Bestandteil der Kosten der effizienten Leistungserbringung sein sollte. 2015 änderte der Ordnungsgeber die Regelung in § 3 Abs. 2 der PEntgV mit dem in der Begründung ausgeführten Ziel, der Deutschen Post AG eine höhere Umsatzrendite zur Umgestaltung der Beförderungsnetze zuzugestehen, um auf die wirtschaftlichen Herausforderungen wachsender digitaler Konkurrenz angemessen reagieren zu können.<sup>171</sup> Danach wurde ab 2015 der Gewinnzuschlag im Vergleich mit den Gewinnmargen solcher Unternehmen bestimmt, die „in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren Märkten tätig sind“. Die Bundesnetzagentur hatte auf Basis dieser Regelung die EBIT-Margen der etablierten Postunternehmen in der Europäischen Union (ohne Deutschland) sowie in der Schweiz und Norwegen für das Briefsegment, und, soweit diese Daten nicht vorlagen,

<sup>168</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 03.06.2019, BK5-18/003, S. 127f, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2018/2018\\_0001bis0999/BK5-18-0003/BK5-18-0003\\_Entscheidung\\_DL\\_BA.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2018/2018_0001bis0999/BK5-18-0003/BK5-18-0003_Entscheidung_DL_BA.pdf?__blob=publicationFile&v=2), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>169</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 31.10.2018, BK5-18/003, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2018/2018\\_0001bis0999/BK5-18-0003/BK5-18-0003\\_Beschluss\\_bf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2018/2018_0001bis0999/BK5-18-0003/BK5-18-0003_Beschluss_bf.pdf?__blob=publicationFile&v=3), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>170</sup> Zweite Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 14.03.2019, BGBl. I 2019 Nr. 8 vom 21.03.2019

<sup>171</sup> Begründung des Verordnungsentwurfs der Bundesregierung zur Ersten Verordnung zur Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 29.4.2015, S. 1 Teil A, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2015/2015\\_0001bis0999/2015\\_001bis099/BK5-15-0012/Verordnungsbegrueendung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2015/2015_0001bis0999/2015_001bis099/BK5-15-0012/Verordnungsbegrueendung.pdf?__blob=publicationFile&v=2), abgerufen am 16.10.2019; Vgl. Monopolkommission, 9. Sektorgutachten Post (2015): Postwendende Reform – Jetzt! (Sondergutachten 74), Baden-Baden 2015, Tz. 134.

hilfsweise die Gesamtumsatzrendite zugrunde gelegt. Aus den nach Sendungsmengen gewichteten Zahlen bildete die Bundesnetzagentur das arithmetische Mittel und berechnete ab 2015 einen Gewinnzuschlag von 5,09 Prozent,<sup>172</sup> ab 2018 mit Hinweis auf verschiedene Studien und eigene aktualisierte Berechnungen von 6,0 Prozent<sup>173</sup>. Die Änderung von 2019 führt dazu, dass aus dem Kreis der europäischen Postdienstleister nur eine kleinere Gruppe von Unternehmen als Referenz dient, die höhere Umsatzrenditen aufweisen. Die Berechnungen der Bundesnetzagentur auf Grundlage der neuen PEntgV führen zu einem Gewinnzuschlag von 7,61 Prozent.

### 3.1.2 Zeitpunkt und Inhalt der Änderungsverordnung sind zu kritisieren

**83.** Die Monopolkommission hatte sich bereits 2015 gegen die damalige Änderung der Post-Entgeltregulierungsverordnung und die Anwendungsmethodik der Bundesnetzagentur ausgesprochen.<sup>174</sup> Nach Ansicht der Monopolkommission erleichtert eine Abkoppelung des Gewinnzuschlages vom unternehmerischen Risiko die Gewinnerzielung für die Deutsche Post AG erheblich zulasten des Wettbewerbs und der Verbraucher im Briefbereich. Da sich auch in den anderen europäischen Märkten kein funktionsfähiger Wettbewerb herausgebildet hat, werden die Entgelte und damit auch die Gewinnzuschläge im Ausland, ebenso wie in Deutschland, im Wesentlichen durch die Regulierungsbehörden mitbestimmt und sind daher in gleicher Weise Ergebnis einer behördlichen Berechnung und keine im Wettbewerb ermittelte Größe. Es existieren im europäischen Ausland auch keine geeigneten Vergleichsmärkte zum lizenzpflichtigen Briefmarkt in Deutschland, da erhebliche Unterschiede in der Wettbewerbs- und Marktentwicklung sowie - trotz einheitlicher europäischer Vorgaben - den rechtlichen Rahmenbedingungen bestehen.

**84.** Die im März 2019 beschlossene Präzisierung des § 3 Abs. 2 PEntgV, die zur Ermittlung des Gewinnzuschlags den Vergleich mit der Gewinnmarge solcher Postunternehmen verlangt, „die mit dem beantragenden Unternehmen in struktureller Hinsicht vergleichbar sind“, ist ungeeignet, die 2015 geäußerten Bedenken der Monopolkommission zu entkräften. Letztlich konkretisiert die Ergänzung lediglich das Ermessen des Regulierers bei der Auswahl der Referenzunternehmen. Nach der Begründung soll die Änderung dazu führen, dass Unternehmen mit deutlich kleineren Unternehmens- und Netzgebieten und damit geringeren Skalenvorteilen und Renditen nicht mehr in die Vergleichsbetrachtung aufgenommen werden. Auch Staatsunternehmen sind in dem Vergleich nicht mehr zu berücksichtigen, wobei die genaue Auswahl der Vergleichsunternehmen anhand der präzisierten Kriterien der Bundesnetzagentur obliegt. Nach der Absicht des Ordnungsgebers sollen solche Unternehmen als Referenz gewählt werden, die einem ähnlichen Effizienzdruck unterliegen wie die kapitalmarktorientierte Deutsche Post AG und im Hinblick auf Unternehmensverfassung, Organisationsgrad und Rechnungslegungsstandard vergleichbar sind. Aber auch diese Unternehmen erzielen ihre Gewinnmargen nicht auf vergleichbaren Märkten und nicht in einem freien Wettbewerb, sondern zumindest teilweise auch durch regulierte, behördlich festgelegte oder beeinflusste Preise.

**85.** Die vorgeschlagene Modifizierung der Berechnungsmethode für den Gewinnzuschlag mit dem in der Begründung der Änderungsverordnung ausgeführten Ziel, die Briefmengenrückgänge bei der Deutschen Post auszugleichen,<sup>175</sup> ist aber auch deshalb fragwürdig, weil die zu erwartende rückläufige Entwicklung der Briefmengen bereits in die Berechnung der Produktivitätsfortschrittsrate eingeht. Die Produktivitätsfortschrittsrate kann bei abneh-

<sup>172</sup> Z. B. Bundesnetzagentur, Beschlüsse der 5. Beschlusskammer vom 08.11.2017, BK5-17/046, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2017/2017\\_0001bis0999/2017\\_0001bis0099/BK5-17-0046/BK5-17-0046\\_Beschluss\\_Download\\_BF.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2017/2017_0001bis0999/2017_0001bis0099/BK5-17-0046/BK5-17-0046_Beschluss_Download_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=2) und vom 30.11.2017, BK5-17/048, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2017/2017\\_0001bis0999/2017\\_0001bis0099/BK5-17-0048/BK5-17-0048\\_Beschluss\\_Download\\_BF.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2017/2017_0001bis0999/2017_0001bis0099/BK5-17-0048/BK5-17-0048_Beschluss_Download_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=3), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>173</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 01.10.2018, BK5-18/014, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2018/2018\\_0001bis0999/BK5-18-0014/BK5-18-0014\\_Beschluss\\_bf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2018/2018_0001bis0999/BK5-18-0014/BK5-18-0014_Beschluss_bf.pdf?__blob=publicationFile&v=2), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>174</sup> Monopolkommission, 9. Sektorgutachten Post (2015), a. a. O., Tz. 133 ff; und 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. 121.

<sup>175</sup> Begründung zum Entwurf der Verordnung, Stand 13.02.2019, S. 4, [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/XYZ/zweite-verordnung-zur-aenderung-der-post-entgeltregulierungsverordnung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/XYZ/zweite-verordnung-zur-aenderung-der-post-entgeltregulierungsverordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=6), abgerufen am 16.10.2019.

menden Sendungsmengen, wie im letzten Maßgrößenverfahren, auch negativ sein und damit zu einer Kosten-erhöhung führen. Eine Anpassung der Berechnung des Gewinnzuschlags aufgrund der rückläufigen Briefsen- dungsmengen ist insofern nicht angezeigt.

**86.** Aufgrund der Erfahrungen anderer europäischer Länder ist zu erwarten, dass die Briefmengen auch in Deutschland durch die Digitalisierung zurückgehen und damit die Kosten für den einzelnen Brief steigen. Allerdings verschieben sich auch die Marktanteile in den letzten Jahren in einem Volumen von ca. ein bis zwei Prozent p. a. von der Deutschen Post auf deren Wettbewerber. In Deutschland ist in den Jahren 2009 bis 2018 eine Briefmen- genreduzierung von insgesamt 12,9 Prozent (von 16,3 Mrd. Sendungen auf 14,2 Mrd.) festzustellen; bei der Deut- schen Post AG gingen die Sendungsmengen im gleichen Zeitraum jedoch um über 17,6 Prozent (von 14,8 Mrd. Sendungen auf 12,2 Mrd.) zurück.<sup>176</sup> Der Mengenrückgang erfolgt daher im Wesentlichen bei der Deutschen Post AG. Der als Grund für die Änderungsverordnung angegebene Sendungsmengenrückgang bei der Deutschen Post AG ist daher zumindest teilweise durch den Wettbewerb veranlasst.

**87.** Die Anpassung des Gewinnzuschlags ist auch im Hinblick auf die Ergebnissituation des Unternehmens zu hin- terfragen: Die Umsatzrendite befand sich auch vor der Anpassung der Post-Entgeltregulierungsverordnung in einem üblichen Rahmen der Postunternehmen. 2017 hat die Deutsche Post AG im Unternehmensbereich Post/E- Commerce/Parcel in Deutschland ein EBIT von EUR 1,5 Mrd. mit einer Umsatzrendite von 8,3 Prozent erzielt; im Jahr 2018 belief sich das EBIT nach der Gewinnwarnung im Juni 2018 auf EUR 658 Mio. mit einer Umsatzrendite von 3,6 Prozent.<sup>177</sup> Auch dieser Wert liegt über der Durchschnittsrendite der großen Postunternehmen, die in der IPC organisiert sind. Deren Umsatzrendite bewegte sich in den Jahren 2015 bis 2017 im Mittel zwischen 3,0 und 3,3 Prozent.<sup>178</sup> Die Deutsche Post AG hat während des Maßgrößenverfahrens 2019 angekündigt, Großkun- den - zumindest für eine Übergangszeit nach der Regulierungsentscheidung - höhere Rabatte zu gewähren und damit die Preise für die Großkunden weitgehend stabil zu halten.<sup>179</sup> In dem Bereich, in dem die Deutsche Post AG dem Wettbewerb ausgesetzt ist, blieben die Preise nahezu unverändert; im regulierten de facto Monopolbereich erhöhte das marktbeherrschende Unternehmen aber die Entgelte. Die Deutsche Post AG hat damit die Entgelte nur in einem geringen Teilbereich ihrer Geschäftstätigkeit angepasst, der zuletzt ca. 17 Prozent des Umsatzes im Briefsegment ausmachte, was darauf schließen lässt, dass der Ergebnisdruck begrenzt ist.

**88.** Als weitere Begründung für die Änderung gibt der Ordnungsgeber an, die höhere Umsatzrendite solle si- cherstellen, dass der Universaldienst flächendeckend zu erschwinglichen Preisen gewährleistet ist. Die Deutsche Post erbringt de facto heute den bundesweiten Universaldienst. Entsprechend § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG sind die Kosten der flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen bei der Berechnung genehmigungsbedürftiger Entgelte angemessen zu berücksichtigen. Derzeit werden die Kosten des sechsten Zustellungstages bereits als neutrale Aufwendungen berücksichtigt. Damit kann der Universaldienst keine Begründung für die Erhöhung des Gewinnzuschlags sein. Es ist gesetzlich nicht vorgesehen, die Vergütung des Universaldienstes durch eine pauscha- le Veränderung des Gewinnzuschlags vorzunehmen. Die Zielsetzung der Änderung der Post- Entgeltregulierungsverordnung steht nicht im Einklang mit der gesetzlichen Regelung: Zur Finanzierung des Uni- versaldienstes gewährt die Änderungsverordnung der Deutschen Post AG einen derzeit nicht näher bezifferbaren Vorteil, der nicht konkret an den Kosten des Universaldienstes bemessen ist.

**89.** Der Verordnungsentwurf wurde zu einem Zeitpunkt erarbeitet und vorgestellt, in dem die Bundesnetzagentur das Maßgrößenverfahren so weit abgeschlossen hatte, dass die Presse bereits den voraussichtlichen Preiserhö-

---

<sup>176</sup> Bundesnetzagentur, 20 Jahre Postgesetz, 2018, S. 9; Informationen der Bundesnetzagentur in der Methodenkonferenz „Markter- hebung im Postwesen“ in Bonn am 25.02.2019, Auskunft der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

<sup>177</sup> Geschäftsbericht Deutsche Post Group 2018, a. a. O., S. 50.

<sup>178</sup> IPC, 2018 Key findings, Global postal industry report, S. 6, <https://www.ipc.be/sector-data/postal-sector/key-findings>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>179</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.03.2019, S. 22; Auskunft der Deutschen Post AG gegenüber der Monopolkommission vom 03.09.2019.



hungsspielraum von 4,8 Prozent bis Ende 2021 kommentierte. Die Verabschiedung der Änderungsverordnung zu diesem Zeitpunkt kann das Vertrauen der Marktteilnehmer und Verbraucher in die Unabhängigkeit und die an Sachargumenten orientierte Arbeitsweise der Bundesnetzagentur und die gesetzlichen Regelungen beeinträchtigen. Die Bundesnetzagentur wurde in einem nahezu abgeschlossenen Entgeltregulierungsverfahren mit Änderungen einer Verordnung konfrontiert, die gezielt das gefundene Ergebnis in eine vorgegebene Richtung ändern sollten. Hierdurch wird auch bei den Wettbewerbern der Deutschen Post AG, die von den Teilleistungen des Unternehmens abhängig sind, Planungsunsicherheit erzeugt.

**90.** Die Monopolkommission hält an dem Vorschlag fest, den Gewinnzuschlag wie vor 2015 an dem unternehmerischen Risiko zu orientieren. Das eingesetzte Kapital sollte mit einem auf Basis von Kapitalmarktmodellen ermittelten marktüblichen Kapitalkostensatz risikoadäquat verzinst und § 3 Abs. 2 PEntgV auf die Fassung vor 2015 zurückgeführt werden.

### **3.1.3 Die Ergebnisse der Maßgrößenentscheidung 2019 erweitern den finanziellen Spielraum der Deutschen Post AG**

**91.** Nach den Verzögerungen aufgrund fehlender Daten der Antragstellerin und der Änderung der PEntgV durch den Ordnungsgeber konnte die Bundesnetzagentur am 3. Juni 2019 die endgültige Maßgrößenentscheidung<sup>180</sup> veröffentlichen. Darin setzte sie den Produktivitätsfaktor auf minus 5,41 Prozent und die gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate auf 3,45 Prozent fest, sodass sich insgesamt ein Preiserhöhungsspielraum von 8,86 Prozent von Januar 2019 bis Dezember 2021 ergab. Es erfolgt darüber hinaus eine Kompensation für den Zeitraum von Januar bis Juni 2019, in dem eine Entgelterhöhung wegen der Verzögerung des Verfahrens nicht möglich war, sodass der Preisanpassungsrahmen vom 1. Juli 2019 bis zum 31. Dezember 2021 für den Produktkorb 10,63 Prozent beträgt. Angesichts der moderaten Rückgänge der Briefmengen erscheint der negative Produktivitätsfaktor hoch,<sup>181</sup> kann aber nicht weiter kommentiert werden, da die Zahlen als Geschäftsgeheimnisse der Monopolkommission nicht zugänglich sind. Im Vergleich zu dem Erhöhungssatz von 4,8 Prozent im ursprünglichen Beschlussentwurf vor der Änderung der PEntgV hat die neue Verordnung den Spielraum der Deutschen Post AG erheblich erweitert.

**92.** Die Beschlusskammer erläutert in ihrer Entscheidung, dass die Deutsche Post AG eine marktbeherrschende Stellung für die Einsammlung, Beförderung und Zustellung inländischer und in das Ausland abgehender Standard Briefsendungen in Deutschland hat. Digitale Kommunikation sieht die Beschlusskammer nicht als Bestandteil des relevanten Marktes, da sie kein Substitut zu der Beförderung von physischen Briefen darstellt.<sup>182</sup> Das Ausgangsentgeltniveau beruht auf den Preisen am 31. Dezember 2018.

**93.** Die Bundesnetzagentur weist die Kosten und neutralen Aufwendungen zunächst verursachungsgerecht bzw. Gemeinkosten entsprechend der tatsächlichen Inanspruchnahme den einzelnen Produkten zu. Dies führt aufgrund der neutralen Aufwendungen dazu, dass im Wettbewerb stehende Produkte der Deutschen Post AG Kosten aufweisen, die nicht dem Marktpreisniveau entsprechen. Daher verteilt die Bundesnetzagentur die neutralen Aufwendungen entsprechend dem Tragfähigkeitsprinzip zunächst auf die nicht der Maßgrößenentscheidung unterfallenden Produkte im Wettbewerb bis deren Preise dem Wettbewerbsniveau entsprechen. Der dann noch nicht verteilte Rest der neutralen Aufwendungen wird den *Price-Cap-Produkten* zugewiesen.<sup>183</sup> Diese Vorgehensweise entspricht den Regelungen des Postgesetzes, die neutralen Aufwendungen im Maßgrößenverfahren angemessen

---

<sup>180</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 03.06.2019, BK5-18/003, a. a. O.

<sup>181</sup> Vgl. Haucap, in Holznapel (Hrsg.), 20 Jahre Verantwortung für Netze, 2018, S. 330 f.

<sup>182</sup> Im Einzelnen s.o. Tz. 130 ff.

<sup>183</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 03.06.2019, BK5-18/003, a. a. O., S. 38 f.



zu berücksichtigen,<sup>184</sup> führt aber dazu, dass die Briefbeförderung mit Kosten belastet wird, die für die aktuelle Leistungserbringung nach reinen KeL-Prinzipien keine Relevanz haben.<sup>185</sup>

**94.** Die neutralen Aufwendungen für den Universaldienst berücksichtigt die Beschlusskammer unter anderem in Form der Kosten für den sechsten Zustelltag, da die Deutsche Post bei optimiertem operativen Betrieb nur an fünf Tagen zustellen würde. Die Filialkosten sind hingegen den Produkten verursachungsgerecht zugerechnet worden und stellen damit im Gegensatz zu vergangenen Maßgrößenentscheidungen keine neutralen Aufwendungen mehr dar.

**95.** Entsprechend der neuen Fassung von § 3 Abs. 2 Satz 2 PEntgV legt die Beschlusskammer für die Bestimmung der Produktivitätsfortschrittsrate nach einer ausführlichen Analyse, welche Vergleichsmärkte und -unternehmen anhand der verschiedenen Parameter in Betracht kommen, eine durchschnittliche Umsatzrendite von 7,61 Prozent zugrunde. Die Berechnungen beruhen auf den Kennzahlen der börsennotierten Postunternehmen in Österreich, Belgien, Italien, den Niederlanden, Portugal und Großbritannien. Alternative Wettbewerber der marktbeherrschenden Unternehmen und staatseigene Postdienstleister (z. B. die französische La Poste, Post Denmark) sowie die Postunternehmen von kleineren Staaten wurden nicht in die Vergleichsbetrachtung aufgenommen, da Wettbewerber und Postunternehmen kleinerer Staaten eine andere Kostenstruktur haben und staatseigene Postunternehmen nicht dem Effizienzdruck des Aktienmarktes unterliegen. Bei Royal Mail UK bereinigte die Beschlusskammer die Umsatzrendite um einmalige Sondereffekte.

**96.** Die Beschlusskammer überprüft den ermittelten Produktivitätsfaktor auch im Vergleich zu anderen europäischen Ländern: Die gewichtete durchschnittliche Portoerhöhung pro Jahr lag demnach in der Regel 1,8 Prozent über der allgemeinen Inflationsrate; dieser Wert entspricht dem von der Bundesnetzagentur nach dem Postgesetz errechneten Produktivitätsfaktor in Höhe von minus 5,4 Prozent für drei Jahre.<sup>186</sup>

**97.** Mit einer einstweiligen Anordnung<sup>187</sup> hat die 5. Beschlusskammer der Bundesnetzagentur am 19. Juni 2019 der Deutschen Post AG die Genehmigung für die Entgelterhöhung auf Grundlage der Maßgrößenentscheidung erteilt. Die Genehmigung erging als einstweilige Anordnung, weil mit der Beiladung des Bundesverbandes Paket und Expresslogistik e. V. der Anspruch auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung verbunden ist. Diese mündliche Verhandlung hätte aber nicht in der nach § 5 Abs. 3 PEntgV erforderlichen Frist von zwei Wochen erfolgen können. Daher entschied sich die Beschlusskammer, die Genehmigung im Wege der einstweiligen Anordnung zu erlassen. Bei der vorzunehmenden Interessenabwägung überwog nach Auffassung der Beschlusskammer das Interesse der Deutschen Post AG an der Durchführung der Entgelterhöhung. Zudem hielt es die Beschlusskammer für wahrscheinlich, dass die (vorläufige) Entscheidung im Hauptsacheverfahren bestätigt werden würde. Daher sollte die Entscheidung nicht aus rein formalen Gründen blockiert werden. Soweit die Anordnung keinen Bestand hätte, könnte einem etwaigen Anpassungsbedarf im laufenden Verfahren dadurch Rechnung getragen werden, dass bei einer Änderung des Preiserhöhungsspielraums auch bereits vorgenommene (überhöhte) Entgeltänderungen in der endgültigen Entscheidung wieder ausgeglichen würden.

**98.** Die Bundesnetzagentur hat den veröffentlichten Maßgrößenbeschluss aufgrund von Geschäftsgeheimnissen teilweise geschwärzt. Für Wettbewerber und die Öffentlichkeit sind die Berechnungen daher nicht im Detail nachvollziehbar. Es fehlt die für eine Überprüfung durch die betroffenen Marktteilnehmer notwendige Transparenz der Berechnungen. Die Maßgrößenentscheidung umfasst über 160 Seiten und erging nach einem über einjährigen

---

<sup>184</sup> Vgl. Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 03.06.2019, BK5-18/003, a. a. O., S. 46 f.

<sup>185</sup> Siehe im Einzelnen Tz. 157 ff.

<sup>186</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 03.06.2019, BK5-18/003, a. a. O. S. 129 ff.

<sup>187</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 19.06.2019, BK5-19/013,  
[https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2019/2019\\_0001bis0999/2019\\_0001bis0099/BK5-19-0013/BK5-19-](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2019/2019_0001bis0999/2019_0001bis0099/BK5-19-0013/BK5-19-0013_Einstweilige_%20Anordnung_Beschluss_ba.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

0013\_Einstweilige\_%20Anordnung\_Beschluss\_ba.pdf?\_\_blob=publicationFile&v=4, abgerufen am 16.10.2019.

Verwaltungsverfahren. Hinzu tritt eine ggf. noch erfolgende gerichtliche Überprüfung des Entgeltgenehmigungsverfahrens. Der Entscheidungsumfang und der zeitliche Ablauf zeigen die Komplexität des Verfahrens, das einer Straffung und Vereinfachung nicht nur aus Gründen der Effizienz der Verwaltung bedarf. Eine Beschleunigung und Vereinfachung ist auch sinnvoll, um den Zeitraum der Unsicherheit der Marktteilnehmer über die Ergebnisse der Regulierungsentscheidung zu reduzieren, denn die anderen Marktteilnehmer nehmen Teilleistungen der Deutschen Post AG in Anspruch, deren Preis mittelbar durch die Entgeltregulierung der lizenzpflichtigen Briefe beeinflusst wird.

### 3.2 Marktmissbrauchsvorwürfe gegen die Deutsche Post AG sind teilweise berechtigt

**99.** Das Wettbewerbsverhalten der Deutschen Post AG war im Berichtszeitraum Gegenstand einiger Missbrauchsverfahren. Teilweise sind die Verfahren abgeschlossen – so im Fall FirstMail, in dem das Verwaltungsgericht Köln (VG Köln) die Verfügung der Bundesnetzagentur gegen die Deutsche Post AG bestätigt hat.

**100.** Auch im Fall Infopost hat das Verwaltungsgericht Köln<sup>188</sup> die Missbrauchsverfügung der Bundesnetzagentur gegen die Deutsche Post AG bestätigt; das Rechtsmittel gegen das erstinstanzliche Urteil ist zurückgenommen worden. Auslöser des Verfahrens war die Beschwerde eines Wettbewerbers gegen das Vorgehen der Deutschen Post AG, das Produkt Infopost auch für Sendungen zur Verfügung zu stellen, die nicht werbende Inhalte ausweisen. Das Entgelt für Infopost Sendungen, die Werbepost beinhalten, ist deutlich günstiger als das Porto für Transaktionspost, weil die Deutsche Post AG bei Versendern mit werblichem Inhalt einem verstärkten Substitutionsdruck ausgesetzt ist. Die günstigeren Tarife des Produktes Infopost setzten aber die Inhaltsgleichheit der Sendungen voraus. Der Vorwurf der Ungleichbehandlung war darin zu sehen, dass Versender inhaltsgleicher Rechnungen günstigere Entgelte als Versender individueller Rechnungen zahlten. Das Verwaltungsgericht bestätigte die Auffassung der Bundesnetzagentur: Die Deutsche Post AG habe nicht nachgewiesen, dass die Leistungen für inhaltsgleiche und nicht inhaltsgleiche Rechnungen unterschiedliche Kosten verursachen. Es bestehe auch sonst keine sachliche Rechtfertigung für eine unterschiedliche Behandlung, sodass die Preisgestaltung der Deutschen Post AG diskriminierend sei.

**101.** Andere Verfahren sind noch anhängig bzw. eine Verfahrenseröffnung wird durch die zuständigen Behörden geprüft. So liegt dem Bundeskartellamt neben der seit 2017 anhängigen Beschwerde zur Pressepost,<sup>189</sup> in dem Wettbewerber der Deutschen Post AG vorwerfen, Rabatte für die Beförderung von Pressepost an Exklusivitätsvereinbarungen gekoppelt zu haben, seit Juni 2019 eine Beschwerde des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e. V. vor. Kritisiert wird die Zusammenlegung von Bücher- und Warensendungen zu einem Produkt mit zwei Gewichtsklassen (bis 500 bzw. 1.000 Gramm) sowie die damit verbundene Erhöhung von Entgelten für Buchsendungen. Dadurch würden die Mitglieder des Börsenvereins schlechtere Bedingungen als der Großversender Amazon erhalten. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass Mengenrabatte für Großkunden grundsätzlich zulässig sind, wenn sie nichtdiskriminierend ausgestaltet werden. Da Rabattlisten für Paketsendungen der Deutschen Post AG aber nicht veröffentlicht werden, kann nur eine Untersuchung des Bundeskartellamtes klären, ob die Preise wettbewerbsrechtlich zu beanstanden sind.

**102.** Die Entgelte der sogenannten Impulspost bewertete das Verwaltungsgericht Köln<sup>190</sup> als zu gering.. Die Deutsche Post AG hatte für besondere Werbepost sehr niedrige Entgelte berechnet, die unter den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung lagen. Die Entgelte lieferten weder einen hinreichenden Beitrag zur Deckung der anteiligen Kosten der Infrastruktur noch der Gemeinkosten. Es konnte durch dieses Produkt kein angemessener Gewinn erzielt werden. Gegen eine Untersagung dieser Entgelte durch die Bundesnetzagentur wehrte sich die Deutsche

<sup>188</sup> VG Köln, Urteil vom 26.03.2019, Az. 25 K 3396/12 ( rechtskräftig), [https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg\\_koeln/j2019/25\\_K\\_3396\\_12\\_Urteil\\_20190326.html](https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_koeln/j2019/25_K_3396_12_Urteil_20190326.html), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>189</sup> Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes, BT-Drs. 19/10900, S. 116, [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Taetigkeitsberichte/Bundeskartellamt%20-%20T%C3%A4tigkeitsbericht%202017\\_2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Taetigkeitsberichte/Bundeskartellamt%20-%20T%C3%A4tigkeitsbericht%202017_2018.pdf?__blob=publicationFile&v=6), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>190</sup> VG Köln, Urteil vom 30.08.2019, Az. 25 K 5770/16, zurzeit noch unveröffentlicht.

Post AG vor dem Verwaltungsgericht vergeblich. Die Entgelte und Einlieferungsbedingungen waren so gestaltet, dass Wettbewerber mit diesen Preisen bei der Inanspruchnahme von Teilleistungen nicht konkurrieren konnten und eine Verdrängungswirkung zulasten anderer Wettbewerbern erzeugten. Sie wurden daher vom Gericht als missbräuchlich bewertet.

**103.** Die Tarifpolitik der Deutschen Post AG bedarf einer genauen Überprüfung. Nach Einschätzung des Verwaltungsgerichts Köln sind Preisdifferenzierungen – angesichts von hohen Fixkosten und schwankender Kapazitätsauslastung – gängige und grundsätzlich postrechtlich zulässige Maßnahmen. Preise werden nach Kundengruppen (z. B. geschäftlich/privat), zeitlich (z. B. Spitzenlast-/Schwachlastzeiten), nach Absatzmenge (Mengenrabatte) oder Vertragsdauer differenziert. Zur Kapazitätsauslastung und Ausnutzung von Größen- und Verbundvorteilen sei dies zunächst wirtschaftlich sinnvoll und komme den Nutzern in ihrer Gesamtheit zugute. Versuche jedoch ein marktbeherrschendes Unternehmen, Preise nach Marktsegmenten derart zu differenzieren, dass dabei unterschiedliche Nachfrageelastizitäten ausgenutzt und die Zahlungsbereitschaft abgeschöpft würden, sei eine differenzierte Betrachtung erforderlich. Da die Ausweichmöglichkeiten auf andere Anbieter bei Vorliegen von Marktbeherrschung begrenzt sind, sei der Übergang zur nicht gerechtfertigten Preisdiskriminierung, die nur auf Marktmacht zurückzuführen ist, gleitend.<sup>191</sup> Durch neu gestaltete Produkte, Kunden- und Preisdifferenzierungen sowie zusätzliche Rabatte und an den Kunden gezahlte Vergütungen für dessen Leistungen testet das marktbeherrschende Unternehmen die Grenzen der Kosten und des Diskriminierungsverbots aus und versucht, die Abschöpfung des Marktes zu optimieren. In einigen Fällen geht diese Optimierung, wie die Fälle Infopost und FirstMail zeigen, über das postrechtlich zulässige Maß hinaus.

**104.** In weiteren Verfahren – über Teilleistungsbedingungen und Werbekooperationen – hatte die Bundesnetzagentur über Sachverhalte zu entscheiden, die derzeit nicht vom Postgesetz abgedeckt sind. Die im Folgenden näher dargestellten Verfahren machen die Notwendigkeit deutlich, eine Präzisierung und Verschärfung der Missbrauchsregeln in der Novelle des Postgesetzes anzustreben.

### 3.2.1 First Mail werden Verdrängungspreise vorgeworfen

**105.** Mit Urteil vom 26. März 2019<sup>192</sup> wies das Verwaltungsgericht Köln eine Klage der Deutschen Post AG gegen einen Beschluss der Bundesnetzagentur vom 14. Juni 2011<sup>193</sup> ab, in dem die Bundesnetzagentur der Deutschen Post AG und ihrer Konzerngesellschaft *First Mail* untersagt hatte, in besonders wettbewerbsgeprägten Regionen Entgelte anzubieten, die unterhalb der günstigsten Entgelte der Deutschen Post AG lagen. First Mail erwirtschaftete zu keinem Zeitpunkt Gewinne; die Verluste wurden jeweils durch die Deutsche Post AG ausgeglichen. Die Bundesnetzagentur hielt das postrechtliche Abschlagsverbot nach § 25 in Verbindung mit § 20 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 PostG nicht für gewahrt. Die Deutsche Post AG habe den Kunden Verdrängungspreise angeboten. Die Preisgestaltung sei auch als eine missbräuchliche Diskriminierung gegenüber den Kunden zu sehen, die nicht Leistungen der First Mail bezogen, sondern von der Muttergesellschaft nach den üblichen höheren Tarifen bedient wurden. Das Gericht hielt die Annahme für gerechtfertigt, dass die Niedrigpreisstrategie im Wesentlichen dazu diene, den Wettbewerb zulasten anderer Unternehmen einzudämmen. Es stellte insbesondere darauf ab, dass First Mail dauerhaft Endkundenpreise angeboten hatte, die Wettbewerber nicht unterbieten konnten, wenn sie die Teilleistungsentgelte der Deutschen Post AG zugrunde legten und die eigenen Kosten und eine angemessene Eigenkapitalverzinsung erzielen wollten. First Mail hatte nach der Verweigerung einstweiligen Rechtsschutzes den Betrieb eingestellt. Das die Verdrängungspreise feststellende Urteil ist mittlerweile rechtskräftig.

<sup>191</sup> VG Köln, Urteil vom 26.03.2019, Az. 25 K 3396/12, a. a. O.

<sup>192</sup> VG Köln, Urteil vom 26.03.2019, Az. 25 K 3725/11, [https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg\\_koeln/j2019/25\\_K\\_3725\\_11\\_Urteil\\_20190326.html](https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_koeln/j2019/25_K_3725_11_Urteil_20190326.html), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>193</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 14.06.2011, BK 5b-11/018, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2011/2011\\_0001bis0999/2011\\_001bis099/BK5-11-0018/BK5-11-0018\\_Beschluss\\_Download\\_BF.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2011/2011_0001bis0999/2011_001bis099/BK5-11-0018/BK5-11-0018_Beschluss_Download_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=3), abgerufen am 16.10.2019.

**106.** Der Sachverhalt macht deutlich, dass es Versuche der Deutschen Post AG gegeben hat, den Wettbewerb mit postrechtswidrigen Preisen einzudämmen. Die Eckpunkte für die Novelle des Postgesetzes weisen daher richtigerweise darauf hin, dass es notwendig ist, eine funktionierende Preisuntergrenzenkontrolle einzuführen.<sup>194</sup>

### **3.2.2 Werbekooperationen der Deutschen Post AG mit ihren Kunden sind diskussionswürdig**

**107.** Die Deutsche Post AG zahlt Großkunden, die einen Werbeaufdruck der Deutschen Post AG auf dem von ihr beförderten Briefumschlag akzeptierten, eine Werbevergütung von drei Eurocent pro Sendung. Ein Wettbewerber hatte bei der Bundesnetzagentur beantragt, die Deutsche Post AG zu verpflichten, ihm Zugang zu einer Teilleistung „Briefversand mit aufgedrucktem Werbelogo der Deutschen Post AG inklusive des gewährten Rabattes“ zu gewähren. Die Bundesnetzagentur<sup>195</sup> lehnte eine Verpflichtung der Deutschen Post AG ab, diese Vergütung auch den Wettbewerbern für deren Gestattung des Werbeaufdrucks zu zahlen, da die Werbung auch dann keine Postdienstleistung darstelle, wenn sie auf einem Briefumschlag abgedruckt werde. § 31 Abs. 2 PostG ermögliche es der Bundesnetzagentur lediglich, den Zugang zu den Teilleistungen über die Anordnung eines Vertrages zwischen dem marktbeherrschenden Unternehmen und dem Teilleistungskunden herzustellen, nicht aber die Bedingungen bestehender Verträge abzuändern. Die Antragstellerin verfüge bereits über einen Zugang zu Teilleistungen, sie erstrebe aber darüber hinaus mit ihrem Antrag eine Vereinbarung über Werbeleistungen. Die Geltendmachung eines solchen Anspruches sei aber nicht von § 31 Abs. 2 PostG umfasst. Die Deutsche Post AG legte weiter dar, dass es keinen rechtlichen oder wirtschaftlichen Zusammenhang zwischen dem Werbeaufdruck und dem Teilleistungsvertrag gebe. Dies zeige sich schon darin, dass nicht mit allen, sondern nur mit wenigen ausgesuchten Teilleistungsendkunden Werbeverträge abgeschlossen wurden. Das Verwaltungsgericht Köln bestätigte die Entscheidung der Bundesnetzagentur mit Urteil vom 26. März 2019.<sup>196</sup>

**108.** Die Bundesnetzagentur lehnte den Antrag des Wettbewerbers zwar ab, wertete ihn aber als eine Beschwerde über einen möglichen Marktmissbrauch. Die Bundesnetzagentur prüft daher derzeit den Sachverhalt im Rahmen von Vorermittlungen für ein Missbrauchsverfahren, die bislang allerdings nicht zur Eröffnung eines förmlichen Verfahrens geführt haben. Auch das Verwaltungsgericht Köln hatte eher eine Prüfungsmöglichkeit unter Missbrauchsgesichtspunkten gesehen.

**109.** Eine Untersuchung des Werbezuschusses ist zu begrüßen, da Vereinbarungen, die parallel oder kombiniert mit Postdienstleistungsverträgen geschlossen werden, die Möglichkeit eröffnen, Entgelte entgegen den Vorgaben des § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 PostG zu modifizieren und Zu- oder Abschläge zu vereinbaren, die mittelbar Auswirkungen auf die Entgelte für die Postdienstleistungen haben. Es stellt sich für die Novelle des Postgesetzes die Frage, wie mit Verträgen zwischen der Deutschen Post AG und den Versendern umzugehen ist, die nicht der Regulierung des Postgesetzes unterliegen, aber parallel zu den Postdienstleistungsverträgen abgeschlossen werden. In diese Verträge kann die Bundesnetzagentur derzeit keinen Einblick nehmen.

---

<sup>194</sup> Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes vom 01.08.2019, a. a. O., S. 4, Ziffer IV.2.

<sup>195</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 15.02.2016, BK5-15/043, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2015/2015\\_0001bis0999/2015\\_001bis099/BK5-15-0043/BK5-15-0043\\_Beschluss\\_Download\\_BF.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2015/2015_0001bis0999/2015_001bis099/BK5-15-0043/BK5-15-0043_Beschluss_Download_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=2), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>196</sup> VG Köln, Urteil vom 26.03.2019, Az. 25 K 1889/16, [https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg\\_koeln/j2019/25\\_K\\_1889\\_16\\_Urteil\\_20190326.html](https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_koeln/j2019/25_K_1889_16_Urteil_20190326.html), abgerufen am 16.10.2019.

### 3.2.3 Die Bedingungen der Teilleistungsverträge verstärken die Dominanz der Deutschen Post AG

**110.** Durch Beschlüsse vom 15. August 2017<sup>197</sup> und vom 25. September 2017<sup>198</sup> hatte die Bundesnetzagentur die Deutsche Post AG unter dem Vorwurf eines Missbrauchs ihrer marktbeherrschenden Stellung gemäß § 32 Abs. 2 Satz 1 PostG aufgefordert, von ihr zurückbehaltene bzw. aufgerechnete Teilleistungsrabatte an den Wettbewerber Postcon auszuführen. Hintergrund der Einbehaltung von Zahlungen durch die Deutsche Post AG war der Verdacht auf Unregelmäßigkeiten und betrügerische Manipulationen bei den Teilleistungsabrechnungen durch Vertragspartner der Postcon.<sup>199</sup> Die Vollziehung der Beschlüsse der Bundesnetzagentur, die die Deutsche Post AG zur Auszahlung der zulasten der Postcon zurückgehaltenen Teilleistungsrabatte aufforderte, wurde im einstweiligen Verfügungsverfahren durch das Verwaltungsgericht Köln<sup>200</sup> ausgesetzt. Diese Entscheidung hat das OVG NRW<sup>201</sup> bestätigt.

**111.** Das Konsolidierungsmodell, auf dem die streitigen Zahlungen beruhen, besteht darin, dass der Versender das volle Porto an die Deutsche Post zahlt, der Konsolidierer im Auftrag des Versenders eine Teilvorleistung erbringt (Vorsortierung und Transport in ein Briefzentrum der Deutschen Post) und die Sendungen bei der Deutschen Post AG zur Weiterbeförderung einliefert. Die Deutsche Post AG zahlt üblicherweise zeitnah den auf die Vorleistung entfallenden Portoanteil an den Konsolidierer, der wiederum, nach Abzug seiner mit dem Versender vereinbarten Servicekosten, den Rabatt an den Versender auskehrt. Dieses Abrechnungssystem funktioniert nur dann für alle Beteiligten zufriedenstellend, wenn Abrechnung und Rückzahlung der Teilleistungsvergütung zeitnah erfolgen, denn der Versender zahlt zu Beginn des Versandes eine abzurechnende Vorauszahlung, die das vertraglich geschuldete Entgelt in jedem Fall übersteigt. Ein Rückbehalt der Zahlungen führt zu Liquiditätslücken bei den Wettbewerbern, da sie den Versendern den überzahlten Betrag zurückerstatten müssen. Für die im Vergleich zur Deutschen Post AG finanziell schwächeren Konsolidierer ist der Zahlungsausfall nicht immer ohne Weiteres zu kompensieren. Nach Ansicht der Bundesnetzagentur würde ein Verweis auf den Zivilrechtsweg zum einen zu einer erheblichen Zeitverzögerung führen und zum anderen die Einbehaltung des Auszahlungsbetrages das Beweis- und Aufklärungsrisiko auf den wirtschaftlich schwächeren und operativ abhängigen Wettbewerber verlagern. Postcon hätte, so die Bundesnetzagentur in ihren Beschlüssen, damit in einem langdauernden Zivilrechtsstreit mangels Liquidität entweder seinen vertraglichen Verpflichtungen gegenüber ihren Kunden nicht nachkommen können oder alternative Finanzierungen zur Überbrückung suchen müssen. Gleichzeitig, so die Bundesnetzagentur, sei der Wettbewerb insgesamt dadurch gefährdet, dass Konsolidierer aufgrund der fehlenden Zahlungen das Geschäft gegebenenfalls aufgeben müssen oder Kunden zu anderen Wettbewerbern, etwa zum konzerneigenen Konsolidierer der Deutschen Post AG abwandern. Schließlich war der komplexe Sachverhalt nach Ansicht der Bundesnetzagentur noch nicht völlig aufgeklärt und die Aufrechnung, mit der die Deutsche Post AG den Einbehalt begründet habe, nicht hinreichend bestimmt gewesen und habe den Zahlungsanspruch der Postcon nicht zum Erlöschen bringen können.

**112.** Das Verwaltungsgericht Köln entschied jedoch im einstweiligen Rechtsschutzverfahren, dass die Einbehaltung von Zahlungen keinen Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung darstelle, und setzte die Vollziehung der Beschlüsse aus: Die zwischen der Deutschen Post AG und Postcon geschlossenen Verträge sähen eine Aufrech-

<sup>197</sup> Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 15.08.2017, BK5-17/025, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2017/2017\\_0001bis0999/2017\\_0001bis0099/BK5-17-0025/BK5-17-0025\\_Beschluss\\_download\\_bf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2017/2017_0001bis0999/2017_0001bis0099/BK5-17-0025/BK5-17-0025_Beschluss_download_bf.pdf?__blob=publicationFile&v=5), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>198</sup> Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 25.09.2017, BK5-17/025, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2017/2017\\_0001bis0999/2017\\_0001bis0099/BK5-17-0025/BK5-17-0025\\_Beschluss2\\_download\\_bf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2017/2017_0001bis0999/2017_0001bis0099/BK5-17-0025/BK5-17-0025_Beschluss2_download_bf.pdf?__blob=publicationFile&v=2), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>199</sup> Zum Sachstand 2017 siehe auch: Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. 91 ff.

<sup>200</sup> Beschluss des VG Köln vom 23.02.2018, 22 L 3577/17, [https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg\\_koeln/j2018/22\\_L\\_3577\\_17\\_Beschluss\\_20180223.html](https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_koeln/j2018/22_L_3577_17_Beschluss_20180223.html), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>201</sup> OVG NRW Beschluss vom 06.03.2019, 13 B 506/18, [https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg\\_nrw/j2019/13\\_B\\_506\\_18\\_Beschluss\\_20190306.html](https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2019/13_B_506_18_Beschluss_20190306.html), abgerufen am 16.10.2019.

nungsmöglichkeit der Deutschen Post AG auch für bestrittene Forderungen vor. Dem Konsolidierer stehe dieses Recht zwar gegenüber der Deutschen Post AG nicht zu und er sei damit auch benachteiligt. Vor der Meinungsverschiedenheit, als der Teilleistungsbetrieb unbeanstandet lief, hätten weder Postcon noch die Bundesnetzagentur eine Änderung des Vertrages und der einschlägigen Aufrechnungs- und Zurückbehaltungsregelungen verlangt. Nach § 32 PostG könne die Bundesnetzagentur nur den Vertrag oder Teile des Vertrages für unwirksam erklären, nicht aber gesetzliche Rechte, hier die Aufrechnungsmöglichkeit der Deutschen Post AG, einschränken.<sup>202</sup> Wenn die Deutsche Post AG mit der Zahlungseinstellung einen – aus ihrer Sicht – durch den Vertragspartner verursachten Schaden kompensieren wolle, sei dies ein sachlich gerechtfertigter Grund, der die Unbilligkeit der Behinderung und damit auch den Marktmissbrauch nach Abwägung der Interessen der Parteien im einstweiligen Rechtsschutz entfallen lasse. Die Deutsche Post AG habe ein anerkanntes Interesse, mögliche Ansprüche gegen Postcon im Wege der Aufrechnung zu sichern. In der Abwägung habe das Interesse des Konsolidierers an einer zügigen Abrechnung und Abwicklung der Zahlungen zurückzustehen. Es sei nicht Aufgabe der Regulierungs- und Missbrauchsverfahren, zivilrechtliche Fragen zwischen den Marktteilnehmern zu regeln.

**113.** Das Oberverwaltungsgericht NRW<sup>203</sup> (OVG) bestätigte den Beschluss der Vorinstanz. Das OVG stellte fest, dass das marktbeherrschende Unternehmen zwar eine besondere Verantwortung habe, durch sein Verhalten den Wettbewerb nicht zu beeinträchtigen, es aber kein allgemeines Gebot gebe, berechnete Interessen des marktbeherrschenden Unternehmens stets den Interessen der Wettbewerber unterzuordnen. Nach Ansicht des Gerichts fehlen konkrete Anhaltspunkte für die Annahme, dass der Einbehalt des Betrages dazu führen würde, dass Postcon den Verpflichtungen gegenüber den Kunden nicht hätte nachkommen können, und Kunden aufgrund eines singulären Ergebnisses abgewandert wären. Das Gericht hält aber auch in einer solchen Situation das marktbeherrschende Unternehmen für berechtigt, seine Ansprüche kaufmännisch sinnvoll durchzusetzen. Eine besondere Rücksichtnahme wegen der marktbeherrschenden Stellung sei daher nicht notwendig. Die Deutsche Post AG habe den Anspruch auch plausibel dargelegt; in der Abwägung würden sich aus dem Tatsachenvortrag erhebliche Gründe dafür ergeben, dass die Aufrechnung nicht unberechtigt gewesen sei.

**114.** Im Zusammenspiel zwischen den Marktteilnehmern können auch zivilrechtliche Themen wettbewerbsrelevant werden, sodass die Bundesnetzagentur auch dann in der Lage sein muss, vorläufige Maßnahmen zum Schutz des Wettbewerbs zu ergreifen, wenn es sich um Auseinandersetzungen auf der Grundlage von zwischen Wettbewerbern abgeschlossenen Verträgen handelt. Die Bedingungen des Vertrags zwischen der Deutschen Post AG und Postcon beinhalteten ein Aufrechnungsverbot nur zulasten von Postcon, nicht aber zulasten der Deutschen Post AG. Diese Ungleichheit ist Ausdruck der Verhandlungsstärke der beteiligten Unternehmen. Zahlungseinbehalte oder Aufrechnungen seitens der Deutschen Post AG können den Bestand von kleineren Konsolidierungsgesellschaften gefährden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Gestaltung der Teilleistungsbedingungen den wirtschaftlichen Machtverhältnissen entspricht und für die Deutsche Post AG günstiger ist als für die Konsolidierungsgesellschaften. Im konkreten Fall ist der von der Bundesnetzagentur erhobene Vorwurf des Marktmissbrauchs durch das Verwaltungsgericht nicht bestätigt worden. Der Abrechnungsmodus der Teilleistungen sollte jedoch überdacht werden. Die Überzahlung des Kunden an die Deutsche Post AG und die Auskehrung des Rabattes und des Serviceentgelts von der Deutschen Post an den Konsolidierer führt dazu, dass der Konsolidierer die Vergütung nicht von seinem Auftraggeber, sondern über den Umweg der Deutschen Post AG erhält. Der Versender zahlt ein zu hohes Porto, dessen Überzahlung später über den Umweg des Konsolidierers ausgeglichen wird. Es ist zu empfehlen, dass der Versender das Serviceentgelt unmittelbar an den Konsolidierer und lediglich das bereits reduzierte Porto an die Deutsche Post AG zahlt. Dies würde die Abrechnung vereinfachen und die Zahlungsrisiken auf die Parteien so verteilen, dass Überzahlungen vermieden und jede Partei nur das Zahlungs- und Insolvenzrisiko der eigenen Vertragspartner übernimmt. Sollten aus technischen Gründen Überzahlungen und Spitzenausgleiche erforderlich sein, könnten diese auf ein Minimum reduziert werden.

---

<sup>202</sup> Beschluss des VG Köln vom 23.02.2018, 22 L 3577/17, [https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg\\_koeln/j2018/22\\_L\\_3577\\_17\\_Beschluss\\_20180223.html](https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_koeln/j2018/22_L_3577_17_Beschluss_20180223.html), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>203</sup> Beschluss des OVG NRW vom 06.03.2019, 13 B 506/18, a. a. O.



### 3.3 Hybride Briefprodukte bieten Möglichkeiten, die Preisregulierung zu unterlaufen

#### E-Post-Brief mit klassischer Zustellung

**115.** In den Beschlussverfahren BK5-17/048<sup>204</sup> und BK5-18/018<sup>205</sup> genehmigte die Bundesnetzagentur die Entgelte der Deutsche Post E-Solutions GmbH für den E-Post-Brief mit klassischer Zustellung<sup>206</sup> jeweils für die Jahre 2018 und 2019. Bei dem E-Post-Brief mit klassischer Zustellung handelt es sich um ein vom Absender digital an den Postdienstleister gesendetes Schreiben, das der Postdienstleister ausdruckt, kuvertiert und physisch an den Empfänger weiterleitet.

**116.** Die Bundesnetzagentur sieht die Sendungsbeförderung einerseits und die Druck- und Kuvertierleistung des E-Post-Briefes andererseits als getrennte Teilleistungen, die nicht zwingend von Konzerngesellschaften der Deutschen Post AG erbracht werden müssen. Nicht nur Postlizenzinhaber, sondern auch andere Unternehmen bieten Druck-, Kuvertier- und Konsolidierungsleistungen unabhängig von der Sendungsbeförderung an. Der Endkunde kann diese Leistungen auch selbst erbringen und erhält die gleichen Teilleistungsrabatte für die Postdienstleistung wie andere Unternehmen auch. Die Sendungsherstellung (Druck und Kuvertierung) ist im Gegensatz zur Briefbeförderung keine Postdienstleistung nach dem Postgesetz; beide Teildienstleistungen sind nicht zwingend miteinander verknüpft. Die Ex-ante-Preisregulierung umfasst nur die Beförderung der Briefsendung. Der durch den Endkunden zu zahlende Preis liegt daher um die Druck- und Kuvertierkosten über dem von der Bundesnetzagentur genehmigten Entgelt.

**117.** Der Anbieter legt daher trotz Ex-ante-Preisregulierung der postalischen Teilleistung den Endpreis des Gesamtprodukts für den Kunden – vorbehaltlich der Missbrauchsaufsicht – autonom fest. Dies entspricht dem Rahmen des Postgesetzes, könnte sich aber langfristig als problematisch darstellen: Hybride Briefsendungen eröffnen dem marktbeherrschenden Anbieter durch die Kombination von entgeltregulierten und nicht regulierten Leistungen die Möglichkeit, die Ex-ante-Regulierung zu modifizieren, indem er zwar die genehmigten Entgelte für den postalischen Teil der Leistung respektiert, gleichzeitig aber den Teil der Leistung, der den Druck und die Kuvertierung vergütet und nicht den Regelungen des Postgesetzes unterfällt, in einer Weise abrechnet, die den regulierten Preisanteil der Leistung unterläuft. Das könnte dadurch erfolgen, dass der nicht regulierte Teil der Leistung unter Kosten oder über den üblichen Entgelten des Marktes angeboten wird. Dies bedeutet, dass die gesamte Preisregulierung umgangen würde, wenn die nicht dem Postgesetz unterfallenden Teilleistungen nicht kostengerecht vergütet würden.

**118.** Die Bundesnetzagentur ist nach derzeitiger Rechtslage nicht befugt, nicht-postalische Leistungen in Zusammenhang mit der Briefbeförderung zu überprüfen. Bislang hat die Bundesnetzagentur die auf den regulierten Preis aufgeschlagenen Druck- und Kuvertierkosten plausibilisiert und keine Anzeichen für eine Umgehung des regulierten Postentgeltes über die Druckkosten festgestellt. Es ist allerdings nicht konsequent, den Preis des postalischen Produktanteils im Detail nach den Regeln des Price-Cap-Verfahrens zu regulieren, wenn der nicht postalische Anteil des Produkts nur plausibilisiert wird. Damit ist auch der vom Endkunden zu zahlende Gesamtpreis des Produkts kein Ergebnis genauer Regulierung, sondern lediglich einer Plausibilisierung. Die von der Bundesnetzagentur genehmigten Entgelte waren Gegenstand von Klagen eines Wettbewerbers. Das Verwaltungsgericht Köln hat die Klagen aber abgewiesen.<sup>207</sup> Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Prüfung durch die Bundesnetzagentur besteht derzeit kein akuter Anlass für eine Änderung der Regulierungspraxis. Es ist jedoch weiter zu beobachten, ob

<sup>204</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 30.11.2017, BK5-17/048, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2017/2017\\_0001bis0999/2017\\_0001bis0099/BK5-17-0048/BK5-17-0048\\_Beschluss\\_Download\\_BF.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2017/2017_0001bis0999/2017_0001bis0099/BK5-17-0048/BK5-17-0048_Beschluss_Download_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=3), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>205</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 27.11.2018, BK5-18/0018, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2018/2018\\_0001bis0999/BK5-18-0018/BK5-18-0018\\_Beschluss\\_BF.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2018/2018_0001bis0999/BK5-18-0018/BK5-18-0018_Beschluss_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=1), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>206</sup> Zu den Entscheidungen der Vorjahre s. Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. 71 ff.

<sup>207</sup> VG Köln, Urteile vom 30.08.2019, 25 K 201/16, 25 K 553/17 und 25 K 16124/17 (nicht rechtskräftig, noch nicht veröffentlicht).

die regulierten Preise durch zusätzliche nicht postalische Leistungen modifiziert und damit die Preisregulierungsverfahren umgangen werden. Sollte dies zukünftig der Fall sein, wäre eine gesetzliche Einbeziehung dieser kombinierten nicht postalischen Leistungen in die Ex-ante-Regulierung notwendig.

### Digitale Kopie

**119.** Für einige Produkte des E-Post-Briefes mit klassischer Zustellung ist seit 1. Januar 2019 die sogenannte „digitale Kopie“ als Zusatzleistung in dem E-Post-Brief enthalten. Die digitale Kopie wird parallel zu der physischen Zustellung des Briefes als digitale Nachricht innerhalb des geschützten E-Post-Netzes an den Empfänger gesandt. Voraussetzung hierfür ist allerdings die Registrierung des Empfängers im E-Post-System der Deutschen Post AG. Die Bundesnetzagentur behandelt die digitale Kopie - genau wie die Druckdienstleistung - nicht als Postdienstleistung, sondern als Zusatzleistung, die nicht der Regulierung und dem Postgesetz unterfällt.<sup>208</sup>

**120.** Im Zuge der Substitution der physischen Briefe durch digitale Kommunikation könnten E-Post-Leistungen, insbesondere in Zusammenhang mit der digitalen Kopie, dazu führen, dass das marktbeherrschende Unternehmen die Position aus dem physischen Briefmarkt in den digitalen Briefmarkt überträgt. Die Bundesnetzagentur hat in ihrem Beschluss zur Genehmigung des Entgelts für den E-Post-Brief mit klassischer Zustellung für das Jahr 2019 die digitale Kopie für das Entgeltgenehmigungsverfahren zwar als irrelevant betrachtet. Sie hat aber gleichzeitig ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sie sich vorbehält, ein missbräuchliches Verhalten in Zusammenhang mit der digitalen Kopie, insbesondere im Hinblick auf die Vergütung für die Großversender, zu untersuchen.<sup>209</sup> Großversender, die die digitale Kopie beauftragen, erhalten als sogenannte Reichweitenpartner eine Vergütung von drei Cent pro digitaler Kopie. Grund für diese Zahlung ist, so die Deutsche Post AG, die Absicht, die digitale Kopie und deren Verbreitung zu fördern. Die Zahlung des Förderbetrages sollte an den Entgeltmaßstäben des § 20 Abs. 2 PostG gemessen werden, da der Förderbetrag mit der Postdienstleistung in engem Zusammenhang steht und einen unmittelbaren Einfluss auf das Entgelt für den E-Post-Brief hat. Die Verknüpfung von digitalen Diensten und der klassischen Briefbeförderung muss, insbesondere wenn die Deutsche Post AG zusätzliche Vergütungen für die Nutzung eines entgeltregulierten Produktes anbietet, darüber hinaus beobachtet werden, um zu prüfen, ob der Regulierungsrahmen weiterer Änderungen bedarf.

### 3.4 Verbände und Wettbewerber wenden sich gegen Kostenverschiebungen zwischen Brief- und Paketprodukten der Deutschen Post AG

**121.** Wettbewerber und Verbände, wie der Bundesverband Paket- und Expresslogistik e. V., haben gegen Maßgrößenentscheidungen und konkrete Entgeltgenehmigungen der Bundesnetzagentur Klagen erhoben. Das Ziel dieser Klagen besteht unter anderem darin, die von den Paketdienstleistern behauptete Quersubventionierung der Paketdienstleistungen durch die preisregulierten Produkte zu unterbinden. Die Anfechtung der Maßgrößenentscheidung selbst durch Wettbewerber oder deren Verbände ist nach ständiger Rechtsprechung unzulässig, da den Wettbewerbern die Klagebefugnis fehlt. Daher gingen Wettbewerber und Verbände unter anderem gegen die Entgeltgenehmigung 2015 vor und ließen in diesem Verfahren inzidenter auch die Maßgrößenentscheidung als Grundlage der Entgeltgenehmigung überprüfen. Das Verwaltungsgericht Köln<sup>210</sup> wies die Klage jedoch im Dezember 2018 ab.

**122.** Die Verbände kritisieren in ihrer Klage gegen die Entgeltgenehmigung zahlreiche Punkte der zugrundeliegenden Maßgrößenentscheidung 2015. Sie sind unter anderem der Auffassung, dass die Bestimmungen des Postgesetzes nicht den Vorgaben der Postdiensterichtlinie entsprechen, da die Orientierung an den Kosten der effizienten Leistungserbringung nicht strikt eingehalten werde. Das Verwaltungsgericht hält die Bestimmungen nationalen Rechts und die Ausführung durch die Bundesnetzagentur hingegen für vereinbar mit dem EU-Recht. Insbesondere

<sup>208</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 27.11.2018, BK5-18/018, a. a. O., S. 8 f.

<sup>209</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 27.11.2018, BK5-18/018, a. a. O., S. 22.

<sup>210</sup> VG Köln, Urteil vom 04.12.2018, 25 K 7243/15, [https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg\\_koeln/j2018/25\\_K\\_7243\\_15\\_Urteil\\_20181204.html](https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_koeln/j2018/25_K_7243_15_Urteil_20181204.html), abgerufen am 16.10.2019.



die Ermittlung und Zuweisung von Kosten sei in der Postdiensterrichtlinie nur prinzipiell vorgegeben und lasse dem nationalen Gesetzgeber einen Spielraum, die Details der Regelungen auszugestalten. Dieser gesetzgeberische Spielraum sei eingehalten.

**123.** Die Kläger beanstanden weiter, dass die neutralen Aufwendungen nach § 20 Abs. 2 S. 2 PostG bei der Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungserbringung berücksichtigt werden. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichts sind die neutralen Aufwendungen aber aufgrund § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG ausdrücklich den Kosten der effizienten Leistungserbringung als Sonderpositionen hinzuzurechnen. Dem stehe Unionsrecht nicht entgegen, denn auch das Unionsrecht verlange, dass die Universaldienstleistungen tatsächlich erbracht werden und der Anbieter diese so leisten könne, dass keine unverhältnismäßigen finanziellen Belastungen entstehen. Die Bundesnetzagentur prüfe, ob und in welchem Umfang die neutralen Aufwendungen berücksichtigt werden können. Die nach Prüfung anhand von § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG berücksichtigten neutralen Aufwendungen seien damit per se nicht missbräuchlich, da sie unter anderem eine auch nach Unionsrecht gerechtfertigte Kompensation für die Erbringung der Universaldienstleistungen darstellten.

**124.** Die Berücksichtigung der Universaldienstlasten nach § 20 Abs. 2 S. 2 PostG widerspricht nach Ansicht des Gerichts ebenfalls nicht Art. 7 der Postdiensterrichtlinie, der verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten der Universaldienstkosten durch den Staat beinhaltet. In Deutschland werden die Nettokosten der Universaldienstleistungen über die (erhöhten) Entgelte der Nutzer der Postdienstleistungen gedeckt, sodass es auf die alternativen Finanzierungsmöglichkeiten der Postdiensterrichtlinie in Art. 7 gar nicht ankomme. Es sei nicht erforderlich, dass die Deutsche Post AG zur Erbringung der Universaldienstleistungen verpflichtet wurde. Vielmehr sei es ausreichend, wenn sie die Universaldienstleistungen tatsächlich erbringe, um hierfür einen finanziellen Ausgleich in der Entgeltgenehmigung zu berücksichtigen.

**125.** Die Einbeziehung der neutralen Aufwendungen in die Berechnungen verstößt nach Ansicht des Gerichts auch nicht gegen Beihilferegeln; die mit den Postentgelten gezahlten Mehrbeträge sind privatrechtliche Zahlungen und keine staatlich kontrollierten Beiträge. Im Übrigen müssten Wettbewerber der Deutschen Post AG keine ähnlichen Altlasten wie die Deutsche Post AG tragen, sodass die Kompensation der Altlasten wettbewerbsgerecht sei.

**126.** Das Verwaltungsgericht akzeptiert auch das Tragfähigkeitsprinzip<sup>211</sup> als Ultima Ratio für die Zuordnung neutraler Aufwendungen. Die Kostenzuweisung nach dem grundsätzlich maßgeblichen Verursachungsprinzip kann wegen der Universaldienstkosten und der Personallasten der Deutschen Post AG aus der Zeit vor der Liberalisierung zu nicht marktfähigen Preisen bei den im Wettbewerb stehenden Produkten der Deutschen Post AG führen. Diese Kosten sind zunächst nicht in den Kosten der effizienten Leistungserbringung enthalten, da sie als Altlasten für die Leistungserbringung nicht notwendig sind. Gleichwohl müssen die Kosten bei der Entgeltgenehmigung nach § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG auf die einzelnen Produkte verteilt und angemessen berücksichtigt werden. Neben dem Proportionalprinzip oder einer Durchschnittszuordnung stellt das Tragfähigkeitsprinzip, so das Verwaltungsgericht Köln, ein anerkanntes, allerdings nur subsidiär anzuwendendes Verteilungskonzept für diese Kosten dar. Das Tragfähigkeitsprinzip verteile die neutralen Aufwendungen nach Maßgabe der Belastbarkeit der Kostenträger nach Größen wie Preis, Umsatz, Deckungsbeitrag o. ä. und beinhalte damit eine gesetzlich tolerierte Quersubventionierung zulasten ertrags- oder umsatzstarker Produkte. Das Tragfähigkeitsprinzip sei daher nur in begrenztem Umfang und für Restkostenteile anzuwenden. Diese Vorgaben habe die Bundesnetzagentur beachtet.

**127.** Der wesentliche Kritikpunkt der Wettbewerber in den Klageverfahren ist die Verteilung der Kosten bei der Berechnung der Maßgrößen im Entgeltregulierungsverfahren. Die Zahlen der Deutschen Post AG und die darauf aufbauenden Berechnungen der Bundesnetzagentur sind für die Wettbewerber als Geschäftsgeheimnisse nicht einsehbar und daher nicht nachvollziehbar. Die Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips führt dazu, dass die in § 20 Abs. 2 S. 2 PostG geregelten sogenannten neutralen Aufwendungen, auch soweit sie im Wettbewerbsbereich anfallen, teilweise den entgeltregulierten Produkten zugewiesen werden. Die Wettbewerber sehen hierin eine Verletzung des Prinzips, dass die Kosten verursachungsgerecht verteilt werden müssen, und eine Quersubventionie-

---

<sup>211</sup> Siehe hierzu im Detail Tz. 164 ff.

zung der Wettbewerbsprodukte. Die Kunden von Produkten im ex-ante regulierten Lizenzbereich zahlen zum Teil auch Kosten der Wettbewerbsprodukte, im Wesentlichen der Pakete. Die ursprüngliche Intention des Gesetzgebers bestand darin, den Wettbewerbsnachteil der Deutschen Post AG aufgrund höherer Kosten aus der Zeit als Bundesbehörde zu kompensieren. Ob diese Absicht heute noch gerechtfertigt ist, scheint, wie unten<sup>212</sup> auszuführen ist, zweifelhaft. Ein weiterer Kritikpunkt ist in der Verbundzustellung zu sehen, bei der Brief- und Paketzustellungen durch einen Zusteller auf dem Land erfolgen. In rund 65 Prozent der über 54.000 Zustellbezirke erfolgt die Zustellung von Briefen und Paketen im Verbund.<sup>213</sup> Auch insoweit ist für die Wettbewerber nicht lückenlos nachvollziehbar, wie die Kostenzuweisung in der Verbundzustellung erfolgt. Die Novelle des Postgesetzes sollte daher konkrete Vorgaben für die Zuweisung von Kosten und die Abgrenzung zwischen den einzelnen Produkten vorsehen. Aus Wettbewerbssicht wäre eine streng verursachungsgerechte Zuweisung der Kosten auf die einzelnen Produkte vorzuziehen, ohne Kostenverschiebungen zuzulassen.

---

<sup>212</sup> S. Tz. 157 ff.

<sup>213</sup> Auskunft der Deutschen Post AG gegenüber der Monopolkommission vom 28.03.2019.

## Kapitel 4

### Reform des Postgesetzes zügig voranbringen

#### 4.1 Das Ministerium bereitet die Novelle des Postgesetzes vor

**128.** Es besteht bei den politischen Entscheidungsträgern, Behörden und bei den Postunternehmen angesichts der Marktentwicklungen Konsens, dass das Postgesetz nach über 20 Jahren einer Überarbeitung bedarf. Die Schwerpunkte der Diskussion liegen dabei auf den Konsequenzen des schrumpfenden Briefmarktes, dem fehlenden Wettbewerb im Briefmarkt, den steigenden Paketmengen und der Kritik der Wettbewerber der Deutschen Post AG an zahlreichen Regulierungsvorschriften, die aus Sicht der Wettbewerber das marktbeherrschende Unternehmen nicht hinreichend disziplinieren. Die steigende Anzahl von Verbraucherbeschwerden<sup>214</sup> zeigt, dass die Qualität der Postdienstleistungen in der Bewertung der Postnutzer sinkt, was ebenfalls zu Diskussionen führt.

**129.** Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat daher am 1. August 2019 ein Eckpunktepapier für die Novelle des Postgesetzes vorgelegt und zu Stellungnahmen aufgefordert.<sup>215</sup> Darin gibt das Ministerium die Ziele vor, Postdienstleistungen von guter Qualität bei einer positiven Wettbewerbsentwicklung mit Chancengleichheit zwischen den Wettbewerbern sicherzustellen und unnötige Regulierungen abzubauen. Das Ministerium stellt in dem Eckpunktepapier unter anderem die Lizenzpflicht für die Briefbeförderung zur Disposition und beabsichtigt, den Umfang des Universaldienstes zu überprüfen. Den Kunden sowie auch den Empfängern der Sendungen sollen zudem bessere Rechte gegenüber den Postdienstleistern eingeräumt werden. Das Ministerium schlägt ferner vor, die Bundesnetzagentur in die Lage zu versetzen, in Zukunft die Postmärkte regelmäßig ohne weitere Fristvorgaben zu untersuchen, und nicht, wie derzeit, nur anlassbezogen aufgrund eines Antrags oder einer Beschwerde bzw. zu festgelegten Zeitpunkten in den Entgeltregulierungsverfahren. Hierdurch könnten Marktentwicklungen besser sichtbar gemacht und die kontinuierliche Bewertung der Postmärkte und kurzfristige Regulierungsmaßnahmen ermöglicht werden. Zu diesem Zweck soll die Bundesnetzagentur mit ausgeweiteten Informations- und Auskunftsrechten ausgestattet werden. Es ist auch geplant, die Ex-ante-Entgeltregulierung auf ihre Erforderlichkeit und den Maßstab der Kosten der effektiven Leistungserbringung auf seine Zweckmäßigkeit zu überprüfen. Die Ex-post-Kontrolle will das Ministerium effizienter gestalten. Vor dem Hintergrund der Bedeutung der Teilleistungen wird schließlich beabsichtigt, neben Ausweitungen oder Modifizierungen des Teilleistungszuganges, auch Bedingungen für eine Kooperation auf der "letzten Meile" zu erörtern. Obgleich das Postgesetz den Brief- und Paketmarkt erfasst, wird sich die Novelle in erster Linie auf den Briefmarkt konzentrieren.

#### 4.2 Getrennte Märkte für Briefe und E-Mail-Kommunikation

**130.** Um die Notwendigkeit, die Reichweite und die Intensität der Regulierungsmaßnahmen für den Briefmarkt zu bestimmen, bedarf es zunächst der Abgrenzung des zu regulierenden Briefmarktes. Diese Abgrenzung wird zunehmend schwieriger: Durch den Versand von kleineren Waren und nicht nur schriftlichen Mitteilungen in der Briefpost wird die Abgrenzung zum Paketmarkt unscharf. Die Kombination von elektronischer Kommunikation und physischer Briefzustellung, wie zum Beispiel bei den Produkten E-Post mit klassischer Zustellung oder der digitalen Kopie der Deutschen Post AG,<sup>216</sup> führt ebenfalls zu Unklarheiten, wie weit der Briefmarkt zu definieren ist. Es stellt sich zunehmend die Frage, wie der Markt der Beförderung physischer Briefe, der den Regelungen des Postgesetzes unterliegt, und der Markt der E-Mail-Kommunikation, die nicht vom Postgesetz erfasst wird, voneinander ab-

---

<sup>214</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 98: Die Beschwerden haben sich mit über 12.000 Eingaben im Jahr 2018 im Vergleich zu 2017 verdoppelt und im Vergleich zu 2016 fast vervierfacht; Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

<sup>215</sup> Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 01.08.2019, <https://www.bmwj.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2019/20190801-atmaier-wir-wollen-die-verbraucherrechte-staerken.html>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>216</sup> Siehe hierzu Tz. 115 ff.

zugrenzen sind. Traditionelle Briefbeförderung und digitale Kommunikation könnten einen einheitlichen Markt der schriftlichen Kommunikationsdienstleistungen darstellen.<sup>217</sup>

**131.** Eine Marktabgrenzung, die die E-Mail-Kommunikation in den Briefmarkt integrieren würde, wird derzeit in Deutschland von der Bundesnetzagentur abgelehnt: Ausgehend vom Bedarfsmarktkonzept kann nach Ansicht der Bundesnetzagentur die digitale Kommunikation einen physischen Brief nicht substituieren, da eine E-Mail nicht der Schriftform nach § 126 BGB entspreche und die Vertraulichkeit nur mit zusätzlichen Verschlüsselungsmethoden gewährleistet sei.<sup>218</sup> Ein Brief erziele aufgrund der physischen Übermittlung und der damit möglichen haptischen Wahrnehmung eine höhere Aufmerksamkeit als eine E-Mail. Die Austauschbarkeit zwischen Brief und E-Mail sei auch deshalb zu bezweifeln, weil E-Mails den Vorteil aufweisen, unmittelbar ohne Verzögerung zugestellt zu werden und in der Regel keine Kosten verursachen. E-Mails, so die Bundesnetzagentur, substituieren nicht Briefe; der Absender wähle in Abhängigkeit vom Kommunikationsanlass, ob er einen Brief oder eine E-Mail versende. Dies zeige sich auch darin, dass das E-Mail Aufkommen sehr stark steige,<sup>219</sup> die Briefmengen jedoch nur einen geringen Rückgang aufwiesen. Die Bundesnetzagentur hält die Durchführung eines SSNIP-Tests für die Marktabgrenzung für nicht erforderlich, da in der Vergangenheit auch Portoerhöhungen über zehn Prozent keinen signifikanten Briefmengenrückgang zur Folge hatten.<sup>220</sup>

**132.** Allerdings könnte die Substituierbarkeit zwischen physischer Post und digitaler Kommunikation eher zu bejahen sein, wenn die Authentifizierung von Absender und Empfänger sichergestellt wäre und damit die elektronische Form nach § 126a BGB eingehalten wird. Die weitere Verbreitung von Authentifizierungssystemen in der digitalen Kommunikation würde – nach den Erfahrungen anderer europäischer Staaten – zu einem stärkeren Rückgang der Briefmengen und gegebenenfalls auch zu einer Neubewertung der Marktabgrenzung führen. Eine Einbeziehung der E-Mail-Kommunikation in den Briefmarkt könnte erhebliche Folgen für den wettbewerbsrechtlichen Rahmen des traditionellen Postdienstes haben. Derzeit ist allerdings auch nach Auffassung der Monopolkommission aufgrund der differierenden Kosten, unterschiedlichen Laufzeiten und insbesondere der fehlenden Authentifizierbarkeit der Absender die Substituierbarkeit nicht gegeben und damit eine Einbeziehung der E-Mail-Kommunikation in den Briefmarkt nicht geboten; der relevante Markt beschränkt sich weiterhin auf physische Sendungen.

**133.** Im Ergebnis ebenso sieht auch das Verwaltungsgericht Köln die Marktabgrenzung. Das Verwaltungsgericht begründet diese Ansicht allerdings mit einer normativen Marktabgrenzung. Der deutsche Postgesetzgeber habe ein Regulierungssystem implementiert, das im Hinblick auf die normative Begrenzung der sachlich relevanten Märkte auf Postdienstmärkte einen strengeren Ordnungsrahmen zugrunde legt, als eine ökonomische Marktabgrenzung gegenüber sektorfremden Märkten nach dem Bedarfsmarktprinzip bereithielte.<sup>221</sup> Da E-Mail-Marketing

<sup>217</sup> Im Ergebnis so das *College van Beroep voor het Bedrijfsleven* (Verwaltungsgericht für Handel und Gewerbe) in den Niederlanden. Das Gericht hob am 3. September 2018 eine Entscheidung der niederländischen Regulierungsbehörde ACM auf, in der diese den Briefmarkt auf den physischen Briefmarkt beschränkt hatte und digitale Kommunikation nicht einbezogen hatte. Das Gericht wandte sich gegen die Feststellung der Regulierungsbehörde, digitale Kommunikation und Massensendungen seien nicht substituierbar, weil es die Argumentation der Regulierungsbehörde für nicht überzeugend hielt. (*College van Beroep voor het Bedrijfsleven* NJB 2018/1665, case numbers 17/1385 et al. vom 03.09.2018), <https://www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak/?ecli=ECLI:NL:CBB:2018:440>, abgerufen am 15.10.2019.

Am 24.12.2018 hat die niederländische Regulierungsbehörde – unter Aufrechterhaltung ihrer Auffassung – eine Marktabgrenzung mit einer überarbeiteten Argumentation zur Diskussion gestellt. Darin argumentiert die ACM mit Hilfe von Markt- und Sensitivitätsanalysen, dass E-Mail Sendungen kein Substitut für die 24 Stunden Geschäftspost in den Niederlanden darstellen und die Einbeziehung der E-Mail-Kommunikation in den Briefmarkt daher nicht geboten sei. (ACM, Public consultation on conditions for access to Post NL's 24-hour postal services), <https://www.acm.nl/en/publications/public-consultation-conditions-access-postnl-24-hour-postal-services>, abgerufen am 15.10.2019.

<sup>218</sup> Bundesnetzagentur, Beschlüsse der 5. Beschlusskammer vom 27.11.2018, BK5-18/018, a. a. O., S. 10 f., und vom 03.06.2019, BK5-18/003, a. a. O., S. 17 f.

<sup>219</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 03.06.2019, BK5-18/003, a. a. O., S. 20 f.

<sup>220</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 03.06.2019, BK5-18/003, a. a. O., S. 19; ebenso: Vorstand der Deutschen Post AG in der Hauptversammlung des Unternehmens am 15.05.2019.

<sup>221</sup> VG Köln, Urteil vom 30.08.2019, 25 K 5770/16, S. 16 (noch nicht veröffentlicht).

und Online-Werbung keine Postdienstleistungen im Sinne des § 4 Nr. 1 PostG beinhalten, sind derartige Werbeformen nicht in die Postdienstmärkte einzubeziehen. Nur innerhalb des sachlich relevanten Marktes erfolge die Abgrenzung auf Grundlage des Bedarfsmarktkonzeptes.

### 4.3 Die Unterscheidung zwischen Lizenzierung und Anzeigepflicht ist entbehrlich

**134.** Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie beabsichtigt, die Differenzierung zwischen Lizenzierung und Anzeigepflicht zu beseitigen und zu einer einheitlichen Meldepflicht zusammenzuführen,<sup>222</sup> ohne allerdings die Anforderungen an die Zuverlässigkeit der Postdienstleister einzuschränken. Hierdurch soll Bürokratie abgebaut werden. Nach dem Wegfall der Exklusivlizenz für die Deutsche Post AG Ende 2007 ist heute die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen unter 1.000 Gramm nach § 5 PostG lizenzpflichtig. Die Lizenz im Sinne des Postgesetzes ist eine besondere Gewerbeerlaubnis<sup>223</sup> und dient damit als ein Mittel präventiver Aufsicht über einen Kernbereich der Postdienstleistungen. Die Lizenz erhält der Antragsteller nach § 6 Abs. 1 Satz 3 PostG in jedem Fall, wenn kein Versagungsgrund nach § 6 Abs. 3 PostG vorliegt. Versagungsgründe sind a) mangelnde Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit oder Fachkunde, oder b) Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass die Aufnahme der lizenzpflichtigen Tätigkeit die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden würde oder c) Umstände, die die Annahme rechtfertigen, dass die Arbeitsbedingungen, die im lizenzpflichtigen Bereich üblich sind, unterschritten werden. Liegen, wie im Regelfall, keine Versagungsgründe vor, ist die Lizenz antragsgemäß zu erteilen und stellt damit kein wesentliches Markteintrittshindernis dar. Bislang sind seit 1998 ca. 40 Lizenzen bei über 3.000 Anträgen nicht erteilt oder widerrufen worden.<sup>224</sup> Die Ablehnungsquote von drei bis vier Anträgen pro Jahr in den letzten Jahren zeigt keine erhebliche Relevanz für den Ausschluss nicht leistungsfähiger oder unzuverlässiger Antragsteller.

**135.** Für die nicht lizenzpflichtigen Postdienstleistungen, die Beförderung von Briefen über 1.000 Gramm und Paketen bis 20 Kilogramm sowie die Beförderung von Büchern, Katalogen, Zeitungen oder Zeitschriften, soweit sie durch Brief- oder Paketdienstleister erfolgt, ist nur eine Anzeige an die Regulierungsbehörde nach § 36 PostG erforderlich. Diese Anzeige beinhaltet kein Genehmigungserfordernis. Die Anzeigepflicht soll der Regulierungsbehörde lediglich einen Überblick über die im Postmarkt tätigen Anbieter verschaffen.

**136.** Ein Grund für den differenzierten Marktzugang von Unternehmen, die lizenzpflichtige Postdienstleistungen erbringen einerseits, und Unternehmen, die nur anzeigepflichtige Postdienstleistungen anbieten andererseits, ist heute nicht mehr ersichtlich. Die Lizenzpflicht war bei Erlass des Gesetzes vorgesehen worden, um die ehemaligen Postmonopolprodukte gesondert zu regeln.<sup>225</sup> Dieser rechtstechnische Grund ist nach der vollständigen Liberalisierung entfallen. Sowohl lizenzpflichtige als auch nicht lizenzpflichtige Sendungen sollten mit der gleichen Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit befördert werden. Die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wäre auch bei der Beförderung von Paketen nicht zu tolerieren. Die ungleiche Behandlung von Brief- und Paketdienstleistern ist daher mit dieser Begründung nicht zu rechtfertigen. Schließlich rechtfertigt auch ein Gewichtsunterschied bei den beförderten Briefen keine unterschiedlichen Zulassungsvoraussetzungen für die Tätigkeit auf den Postmärkten.

**137.** Es ist auch fraglich, ob die Einhaltung oder Erfüllung der im lizenzpflichtigen Bereich üblichen Arbeitsbedingungen ein sachgerechtes Kriterium für die Zulassung zur Briefbeförderung sein sollte. Das wäre nur dann der Fall, wenn man für den Briefmarkt generell ein höheres, über die Mindestarbeitsbedingungen hinausgehendes Niveau voraussetzen würde. Zum einen ist der Begriff der üblichen Arbeitsbedingungen aber zu unbestimmt, zum anderen ist fraglich, warum die Vertragsfreiheit im Postsektor über die gesetzlichen Mindestarbeitsbedingungen hinaus eingeschränkt werden sollte. Bei der Verabschiedung des Postgesetzes wurde 1997 erörtert, mit der Sozialklausel ein Lohndumping bei den Wettbewerbern der Deutschen Post AG und damit verbundene Wettbewerbsverzerrun-

<sup>222</sup> Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes, a. a. O., S. 1, Abschnitt I.

<sup>223</sup> BeckPostG-Komm/Gerstner, 2. Auflage 2004, vor §§ 5-10, Rz. 12 a. E.

<sup>224</sup> Auskunft der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission vom 20.09.2019.

<sup>225</sup> Gesetzesbegründung zum Postgesetz vom 30.05.1997, BT-Drs. 13/7774, S. 18.

gen zu verhindern.<sup>226</sup> Da sich aber die Schutzgesetze für Arbeitnehmer, insbesondere durch das Mindestlohngesetz, seit der Verabschiedung des Postgesetzes verändert haben, ist auch diese Lizenzvoraussetzung entbehrlich. Eine einmalige Vorabprüfung im Lizenzverfahren ist auch nicht geeignet, die Einhaltung sozialer Standards auf Dauer sicherzustellen. Es erscheint sinnvoller, die Kontrolle zur sozialversicherungsrechtlichen Compliance den hierfür zuständigen Behörden, zum Beispiel der Zollverwaltung, während der laufenden Geschäftstätigkeit der Postunternehmen zu überlassen.

**138.** Eine Vereinheitlichung auf eine reine Anzeigepflicht ohne Genehmigungserfordernis ist insoweit zu empfehlen, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und den Marktzugang nicht unnötig zu erschweren. Aus Sicht der Bundesnetzagentur könnte auch eine Gewerbeanmeldung ausreichend sein, um sicherzustellen, dass alle relevanten Behörden über die Geschäftsaktivitäten der Postunternehmen informiert sind.<sup>227</sup> Derzeit steht der Bundesnetzagentur gegenüber nicht marktbeherrschenden Briefdienstleistern im Wesentlichen nur der Widerruf der Lizenz und damit eine faktische Betriebsschließung als Sanktionsmittel zur Verfügung. Statt die Zulassung zu der Tätigkeit auf den Postmärkten präventiv zu regeln, empfiehlt es sich, unzuverlässige Postdienstleister mit Bußgeldern oder regulatorischen Maßnahmen zu einem ordnungsgemäßen Postbetrieb anzuhalten. Dies ermöglicht flexible Reaktionen auf Missstände. Als Maßstab für den ordnungsgemäßen Postbetrieb könnten die Anforderungen nach § 6 Abs. 3 Ziffer 1 und 2 PostG dienen, nach denen ein Postdienstleister über die für den Aufbau und den Betrieb des Postdienstes notwendigen Produktionsmittel verfügen und die auf den Betrieb anwendbaren Rechtsvorschriften einhalten muss. Diese Maßstäbe sollten sowohl für die Brief- als auch für die Paketdienstleister gelten, da eine Differenzierung zwischen Brief- und Paketdiensten hinsichtlich der Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit nicht begründbar ist. Soweit für förmliche Zustellungen<sup>228</sup> erhöhte Anforderungen an die Zuverlässigkeit erforderlich sein sollten, weil die Sorge besteht, dass wichtige Behörden- und Gerichtspost nicht gewissenhaft befördert wird, könnten diese für die betroffenen Postdienstleister gesondert geregelt werden. Rechtstechnisch müsste das Postgesetz überarbeitet werden, da zahlreiche Vorschriften des Gesetzes, unter anderem die wichtige Teilleistungspflicht nach § 28 PostG, an die Lizenzpflicht anknüpfen.

#### 4.4 Die Einführung des Drei-Kriterien-Tests ist grundsätzlich zu begrüßen

**139.** Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme<sup>229</sup> zum Sondergutachten Post 2017 der Monopolkommission eine Prüfung vorgeschlagen, die sektorspezifische Marktregulierung auf ein erforderliches Minimum zu reduzieren und – ähnlich wie im Telekommunikationsrecht – einen *Drei-Kriterien-Test* einzuführen. Dieser Vorschlag wird in den Eckpunkten zu einer Novelle des Postgesetzes aufgegriffen.<sup>230</sup> Dabei stellt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die Notwendigkeit einer sektorspezifischen Regulierung grundsätzlich nicht infrage. Eine sektorspezifische Regulierung kommt nach dem Drei-Kriterien-Test auf Märkten in Betracht, auf denen (1) beträchtliche, anhaltende strukturell oder rechtlich bedingte Zugangshindernisse bestehen, die (2) nicht innerhalb eines bestimmten Zeithorizonts zu wirksamem Wettbewerb tendieren und auf denen (3) dem Marktversagen mithilfe des Wettbewerbsrechts allein nicht entgegengewirkt werden kann.<sup>231</sup> Soweit nicht alle drei Kriterien kumulativ erfüllt sind, wäre eine sektorspezifische Regulierung nicht vorzusehen.<sup>232</sup> Der Drei-Kriterien-Test ermöglicht es,

<sup>226</sup> BeckPostG-Komm/Badura, a. a. O., § 6 Rz. 27 ff.

<sup>227</sup> Mitteilung der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission vom 29.04.2019.

<sup>228</sup> Förmliche Briefzustellungen von Gerichten und Behörden, die einen Zugangsnachweis beinhalten.

<sup>229</sup> Tätigkeitsberichte 2016/2017 der Bundesnetzagentur – Telekommunikation und Post mit den Sondergutachten der Monopolkommission Telekommunikation 2017: Auf Wettbewerb bauen und Post 2017: Privilegien abbauen, Regulierung effektiv gestalten! – Drucksachen 19/168 und 19/169 – Stellungnahme der Bundesregierung vom 14.03.2019, BT-Drs. 19/8492 Tz. 125, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/084/1908492.pdf>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>230</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes vom 01.08.2019, a. a. O., Abschnitt IV.1.

<sup>231</sup> Vgl. Säcker/Holdampf-Wendel/Elkettani, Telekommunikationsgesetz, 3. Aufl. 2013, vor § 9 Rz. 9 ff.

<sup>232</sup> Empfehlung der Kommission vom 17. Dezember 2007 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, ABl. L 344/65 vom 28.12.2007, Rz. 14.

abgrenzbare Teilmärkte unterschiedlich zu regulieren oder aus der Regulierung zu entlassen. Da die Entscheidung über die Regulierungsbedürftigkeit der Bundesnetzagentur übertragen würde, könnte diese die Regulierung der Postmärkte flexibler gestalten, als dies heute durch die starre gesetzliche Festlegung des Regulierungsumfangs möglich ist. Einzelne Teilmärkte könnten damit aus der sektorspezifischen Regulierung entlassen werden, wenn sich die Wettbewerbssituation positiv geändert hat. Die Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit könnte, so der Vorschlag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, von Amts wegen ohne Einschränkung durch Fristen jederzeit erfolgen. Die Regulierung könnte damit unabhängig von einem aufwendigen Gesetzgebungsverfahren durch die Bundesnetzagentur modifiziert werden.

**140.** Grundsätzlich bestehen aus Sicht der Monopolkommission keine Einwände gegen eine vorsorgliche Flexibilisierung der Regulierung. Der Drei-Kriterien-Test kann zu einer sinnvollen differenzierten Regulierung einzelner Produkte oder Postteilmärkte führen und die Postregulierung zukunftstauglich machen. Allerdings ist in absehbarer Zeit nicht damit zu rechnen, dass diese flexible Regelung die sektorspezifische Regulierung für den Briefmarkt insgesamt oder einzelne Teilmärkte tatsächlich entbehrlich machen könnte. Aufgrund von Skaleneffekten bestehen im Briefmarkt hohe Markteintrittsbarrieren, die es potenziellen Wettbewerbern erschweren, ihren Geschäftsbetrieb aufzunehmen und nachhaltig zu betreiben. Der Aufbau eines Netzes ist kostenintensiv und kann bei Aufnahme des Geschäftsbetriebs nicht ausreichend ausgelastet werden. Hinzu kommt, dass sich neue Wettbewerber zunächst einen Kundenstamm mit ausreichenden Sendungsmengen erarbeiten und damit den anderen Postunternehmen in einem schrumpfenden Markt Kunden abnehmen müssen. Es ist auch nicht zu erwarten, dass sich diese Situation in absehbarer Zeit ändert, da die Briefmengen weiter zurückgehen. Im Rahmen der dritten Stufe wäre zu prüfen, ob Sanktionen und punktuelle Eingriffe nach allgemeinem Wettbewerbsrecht dem Problem ausreichend entgegenwirken. Das ist dann nicht der Fall, wenn ein häufiges oder frühzeitiges Einschreiten unerlässlich ist, um Planungssicherheit zu schaffen.<sup>233</sup> Der Briefmarkt bedarf derzeit einer kontinuierlichen Aufsicht. Lediglich punktuelle Eingriffe durch das allgemeine Wettbewerbsrecht wären nicht ausreichend, um dem Marktversagen auf dem Briefmarkt entgegenzutreten. Die regulierten Entgelte schützen nicht nur den Endverbraucher, sondern üben auch Einfluss auf die Rabatte für die Groß- und Teilleistungskunden aus und haben erhebliche Auswirkungen auf die Planungen der Wettbewerber der Deutschen Post AG. Es wäre daher nicht zweckmäßig, die Entgelte des marktbeherrschenden Unternehmens ausschließlich über die Missbrauchsregeln ex-post und punktuell durch das Bundeskartellamt zu kontrollieren. Dies würde weder der Schutzwürdigkeit der Privatkunden noch den Planungserfordernissen der Wettbewerber genügen, die im Teilleistungszugang von den Preisen der Deutschen Post AG abhängig sind. Die Monopolkommission ist der Auffassung, dass die Einführung des Drei-Kriterien-Tests zum jetzigen Zeitpunkt angesichts der Wettbewerbssituation auf dem Briefmarkt nicht dazu führt, dass die Regulierungsbedürftigkeit des Briefmarktes verneint werden kann.

#### **4.5 Die sektorspezifische Regulierung des KEP-Marktes könnte entfallen**

**141.** Zu einem anderen Ergebnis könnte der Drei-Kriterien-Test jedoch auf dem Paketmarkt führen. Im Gegensatz zum Briefmarkt sind im Paketmarkt mehrere Anbieter bundesweit tätig und gewährleisten die Versorgung mit Paketdienstleistungen. Nach dem Drei-Kriterien-Test wäre damit zumindest das zweite Kriterium nicht erfüllt, nach dem kein wirksamer Wettbewerb besteht und auch keine Tendenz zu wirksamem Wettbewerb zu erkennen ist. Die vier größten Wettbewerber der Deutschen Post AG verfügten 2015 über Marktanteile von sieben bis vierzehn Prozent je Unternehmen.<sup>234</sup> Der Markt ist daher trotz des hohen Marktanteils der Deutschen Post AG wettbewerbsorientiert.

**142.** In einer Stellungnahme an die Monopolkommission wird durch Verbände die Aufhebung der sektorspezifischen Regulierung des Paketmarktes diskutiert. Die meisten Paketdienstleister bedienen mittlerweile nicht nur

<sup>233</sup> Vgl. Kirchner/Mayen/Käseberg in Scheurle/Mayen, Telekommunikationsgesetz, 3. Aufl. München 2018, § 10 Rz. 51 f.

<sup>234</sup> Auskunft der Bundesnetzagentur vom 7.11.2019; Das Beratungsunternehmen MRU geht in den Zahlen für 2015 von 8 bis 16 Prozent je Unternehmen für die vier größeren Wettbewerber aus, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/421643/umfrage/paketdienste-marktanteile-in-deutschland/>, abgerufen am 16.10.2019.



Geschäfts-, sondern auch Privatkunden, sodass der Paketmarkt mit Angeboten verschiedener Anbieter ausreichend abgedeckt ist. Die Deutsche Post AG ist allerdings auf dem Markt für Standard-Geschäftskundenpakete nach wie vor ein marktbeherrschendes Unternehmen. Bei einem Wegfall der Regulierung des Paketmarktes entfielen auch die Missbrauchsaufsicht aufgrund der speziellen Kriterien der Kosten der effizienten Leistungserbringung nach §§ 20 Abs. 2, 25 PostG. Allerdings ist das Postgesetz in seiner jetzigen Fassung ohnehin auf den Briefmarkt fokussiert und die Regulierung im Paketmarkt beschränkt sich weitgehend auf die Missbrauchsaufsicht, die Regelungen zum Universaldienst sowie einige formale Aspekte, die im Wesentlichen das marktbeherrschende Unternehmen betreffen, und sieht keine Ex-ante-Preisregulierung für Paketentgelte vor. Die Missbrauchsaufsicht im Paketmarkt könnte auch durch das Bundeskartellamt wahrgenommen werden. Angesichts der Wettbewerbssituation auf dem Paketmarkt hält die Monopolkommission es für vertretbar, die sektorspezifische Regulierung aufzuheben und den kartellrechtlichen Missbrauchsmaßstab anzuwenden, denn im Paketmarkt stehen sich als Wettbewerber mehrere Großunternehmen gegenüber, die den Schutz der sektorspezifischen Regulierung nicht benötigen.

**143.** Davon unberührt bleibt jedoch die Universaldienstregulierung. Zu berücksichtigen ist, dass nach Art. 87f GG der Staat verpflichtet ist, flächendeckend ausreichende und angemessene Postdienstleistungen zu gewährleisten. Der durch das Postgesetz und die Postuniversaldienstverordnung definierte Umfang der Universaldienstleistungen sieht derzeit unter anderem vor, dass 12.000 Annahmestellen für die Einlieferung von Paketsendungen vorgehalten werden<sup>235</sup> und mindestens 80 Prozent der eingelieferten Pakete bis zum zweiten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag auszuliefern sind.<sup>236</sup> Die Zustellung hat werktäglich an der Wohn- oder Geschäftsadresse zu erfolgen.<sup>237</sup> Die Gesamtheit der Paketdienstleister erbringt derzeit dieses Leistungsportfolio, wobei die Deutsche Post AG den größten Anteil übernimmt. Eine förmliche Übertragung des Paketuniversaldienstes auf einen oder mehrere Paketdienstleister ist daher im Moment nicht erforderlich. Es müssen jedoch Möglichkeiten im Postgesetz vorbehalten bleiben, die Universaldienstverpflichtung auf Paketdienstleister dann zu übertragen, wenn die Paketdienstleistungen nicht mehr den Vorgaben von Art. 87f des Grundgesetzes entsprechen.

#### **4.6 Die Abschaffung der Ex-ante-Entgeltregulierung im Briefmarkt ist nicht empfehlenswert**

**144.** Seit einiger Zeit wird mit dem Argument der Verwaltungsvereinfachung über eine Abschaffung der Ex-ante-Regulierung im lizenzpflichtigen Briefmarkt diskutiert.<sup>238</sup> Das Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 1. August 2019 greift diese Idee auf. Das Ministerium beabsichtigt zu prüfen, ob die Ex-ante-Regulierung für Briefsendungen im Einzelsendungstarif noch erforderlich ist oder gegebenenfalls auf die wettbewerbsrelevanten Zugangsleistungen beschränkt werden kann.<sup>239</sup> Das Ministerium führt aus, dass die aktuelle Entgeltregulierung einen aufwendigen und langwierigen Prozess darstelle, der möglicherweise durch eine Ex-post-Kontrolle mit einschneidenden Sanktionsmöglichkeiten ersetzt werden könnte. Geplante Preismaßnahmen müsste, so der Vorschlag des Ministeriums, das marktbeherrschende Unternehmen so rechtzeitig vorlegen, dass die Bundesnetzagentur noch vor Wirksamwerden der Preisanpassung einschreiten und die Anpassung, soweit erforderlich, auch untersagen kann. Zur besseren Vorbereitung dieser Prüfung sollte das marktbeherrschende Unternehmen verpflichtet werden, der Bundesnetzagentur nicht nur anlassbezogen, sondern regelmäßig eine gesamt- und segmentbezogene Kostenübersicht vorzulegen.

---

<sup>235</sup> § 3 Ziffer 1 in Verbindung mit § 2 Ziffer 1 PUDLV.

<sup>236</sup> § 3 Ziffer 2 PUDLV.

<sup>237</sup> § 3 Ziffer 3 und 4 PUDLV.

<sup>238</sup> Z. B. Tätigkeitsberichte 2016/2017 der Bundesnetzagentur – Telekommunikation und Post mit den Sondergutachten der Monopolkommission Telekommunikation 2017: Auf Wettbewerb bauen und Post 2017: Privilegien abbauen, Regulierung effektiv gestalten! – Drucksachen 19/168 und 19/169 – Stellungnahme der Bundesregierung vom 14.03.2019, BT-Drs. 19/8492, a. a. O., Tz. 128; Vgl. auch Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. 63 ff.

<sup>239</sup> Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 01.08.2019, a. a. O.



**145.** Die aktuelle Gesetzeslage sieht vor, dass lizenzpflichtige Postdienstleistungen (Briefsendungen bis 1.000 Gramm) marktbeherrschender Unternehmen nach § 19 PostG einer Ex-ante-Entgeltgenehmigung der Bundesnetzagentur unterliegen. Diese Ex-ante-Entgeltgenehmigung ist jedoch nach § 19 Satz 2 PostG nicht erforderlich, wenn eine Einlieferung mehr als 50 Briefe umfasst. Die Einlieferung zu nicht vorab regulierten Entgelten kann entweder durch Großkunden erfolgen oder durch sogenannte Konsolidierer, die die Briefmengen mehrerer Kunden abholen und als deren externer Dienstleister zusammenfassen, sortieren und für die Beförderung vorbereiten. Bei Einlieferungen von über 50 Sendungen und bei lizenzfreien Postdienstleistungen sieht das Gesetz lediglich eine Missbrauchsaufsicht durch die Bundesnetzagentur nach § 32 PostG und das Bundeskartellamt nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vor. Die Ex-ante-Entgeltgenehmigung beschränkt sich daher auf Briefsendungen bis 1.000 Gramm von Privat- und Kleinkunden der marktbeherrschenden Unternehmen mit geringen Postvolumina von unter 50 Sendungen pro Einlieferung.

**146.** Die Zielsetzung der Ex-ante-Entgeltgenehmigung besteht darin, die Privat- und Kleinkunden mit geringen Briefsendungsvolumina vor überhöhten Preisen zu schützen. Zwar sind lediglich acht Prozent der Briefsendungen von der Preisregulierung unmittelbar betroffen; 92 Prozent der von der marktbeherrschenden Deutschen Post AG beförderten Briefe werden von Großversendern und Konsolidierern eingeliefert, die nicht das durch die Regulierung festgelegte Entgelt, sondern ein um den Teilleistungs- oder Mengenrabatt vermindertes Porto zahlen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die zum regulierten Standardtarif frankierten Briefe 17 Prozent des Briefumsatzes der Deutschen Post Gruppe darstellen.<sup>240</sup>

**147.** Die Monopolkommission spricht sich nach wie vor grundsätzlich für die Beibehaltung der Ex-ante-Regulierung nach § 19 PostG aus, denn sie ist ein taugliches Mittel, überhöhte Preise des marktbeherrschenden Unternehmens zu verhindern. Privat- und Kleinunternehmerkunden haben nur sehr geringe, regional sehr begrenzte Möglichkeiten, einen anderen Anbieter als die Deutsche Post AG zu nutzen, da die meisten Wettbewerber der Deutschen Post AG nur Geschäftskunden mit Mindestvolumina bedienen. Der Hinweis, ein durchschnittlicher deutscher Haushalt gebe lediglich EUR 2,34 pro Monat für Briefdienstleistungen aus,<sup>241</sup> ist als Argument gegen die Ex-ante-Regulierung ungeeignet: Würde die Ex-ante-Regulierung entfallen, wäre zu befürchten, dass die Preise für Privatkunden steigen, denn die Deutsche Post AG ist im Bereich der Privat- und Kleinunternehmerkunden de facto ein Monopolist auf dem deutschen Briefmarkt. Bei Wegfall dieser Regulierung hätte der marktbeherrschende Anbieter ein Interesse, die Entgelte für die Postdienstleistungen für Privatkunden anzuheben. Ein Korrektiv durch Wettbewerber besteht nicht, sodass der Kunde lediglich von dem Briefversand Abstand nehmen kann, um hohe Preise zu umgehen. Die Preiselastizität ist allerdings sehr gering.<sup>242</sup> Preiserhöhungen führten in der Vergangenheit nur zu marginalen Mengenrückgängen.

**148.** Eine Beschränkung der Ex-ante-Entgeltgenehmigung auf die Zugangsleistungen, wie im Eckpunktepapier des Bundeswirtschaftsministeriums angedeutet, dürfte aus Sicht der Monopolkommission als Lösung nicht ausreichend sein. Der Zugang zu Postfächern und Adressinformationen nach § 29 PostG ist schon heute ex ante reguliert. Es handelt sich um wesentliche Einrichtungen bzw. Informationen des Postmarktes, die allen Wettbewerbern zur Verfügung stehen müssen, wenn der Wettbewerb funktionsfähig ausgestaltet sein soll. Teilleistungen nach § 28 PostG sind zwar grundsätzlich auch ex-ante entgeltreguliert. Allerdings entfällt in der Praxis die Vorabgenehmigung der Entgelte, weil die Kunden jeweils über 50 Sendungen einliefern. Man könnte zwar die Ex-ante-Regulierung für Teilleistungen auf höhere Einlieferungszahlen erweitern. Es ist aber nicht wahrscheinlich, dass eine so erweiterte Vorabregulierung der Teilleistungsentgelte ausreicht, um den Wegfall der Ex-ante Regulierung für die Endkundenentgelte zu kompensieren. Würde man ausschließlich die Teilleistungsentgelte einer vorherigen Preisregulierung unterziehen, blieben die Privatkundenentgelte weitgehend frei gestaltbar. Es muss bezweifelt werden,

---

<sup>240</sup> Zahlen für 2016 in: Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2016/17, a. a. O., S. 26 f.; für 2018 haben sich diese Werte nach Angaben der Bundesnetzagentur vom 07.11.2019 nicht verschoben.

<sup>241</sup> So der Vorstand der Deutschen Post AG auf der Hauptversammlung am 15.05.2019; Süddeutsche Zeitung vom 08.03.2019, S. 19.

<sup>242</sup> So der Vorstand der Deutschen Post AG auf der Hauptversammlung des Unternehmens am 15.05.2019; Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 03.06.2019, BK5-18/003, a. a. O., S. 19 f.

ob auf dem Brief-Endkundenmarkt dadurch Wettbewerb angeregt würde. Da Privatkunden nur geringe Ausgaben für Porti haben, dürfte die Preissensibilität der Kunden eher schwach ausgeprägt sein. Im Wettbewerb mit Geschäftskunden würde sich durch eine Ex-ante Regulierung der Teilleistungen nicht viel ändern, denn die Deutsche Post AG unterliegt ohnehin einem Diskriminierungsverbot. Geschäftskunden und Wettbewerber werden gleichbehandelt. Einen Impuls für den Wettbewerb würde die erweiterte Ex-ante-Regulierung ebenfalls nicht erbringen.

**149.** Sollte die Ex-ante-Regulierung im Endkundenmarkt wegfallen, stünde lediglich die Missbrauchsaufsicht zur Verfügung, um die Verbraucher zu schützen. Derzeit sind Missbrauchsverfahren langwierig. Eine nachträgliche, länger dauernde Untersuchung, an die sich gegebenenfalls ein längerer Rechtsstreit anschließt, ist für den Verbraucher aber keine effektive Hilfe. Die spätere Rückforderung der gegebenenfalls überbezahlten Porti ist für den Kunden angesichts der geringen Beträge wirtschaftlich nicht sinnvoll. Aufgrund der Anonymität des Postgeschäfts wäre von den Kunden in der Regel auch nur schwer nachzuweisen, wie viele Briefe aufgegeben wurden. Die Ex-ante-Genehmigung der Bundesnetzagentur gibt den Marktteilnehmern Rechtssicherheit für die Höhe der Entgelte, die nicht nur den Privatkunden nutzt, sondern sich im Übrigen mittelbar auch auf den Teilleistungsmarkt auswirkt. Ein Ersatz der Ex-ante-Regulierung durch eine verschärfte Ex-Post Aufsicht erscheint daher nicht sachgerecht. Marktteilnehmer und Verbände vertraten diese Auffassung ebenfalls gegenüber der Monopolkommission.

**150.** Das Maßgrößenverfahren ist jedoch durch eine hohe Komplexität und Schwerfälligkeit gekennzeichnet, die einer effizienten und zeitgerechten Reaktion der Regulierungsbehörde auf die Marktveränderungen entgegenstehen. Prognosen über einen längeren Zeitraum von drei bis vier Jahren werden schwieriger. Zudem verlangsamen notwendige Beteiligungsrechte das Verwaltungsverfahren. Verfahrenstechnisch ist es schwierig, die Vorteile einer Ex-ante-Entgeltregulierung in einen im Vergleich zum Maßgrößenverfahren einfacher handhabbaren Prozess zu überführen. Die Kostenprüfung anhand des KeL-Maßstabs ist aufwendig und zeitintensiv. Die Eckpunkte zu der Novelle des Postgesetzes deuten an, eine Prüfung der Entgelte auf offenkundige Postrechtswidrigkeit auf einen Zeitpunkt vor Umsetzung der Preisanpassung zu verlegen. Hierdurch könnten geplante Entgeltmaßnahmen zeitnah vor der Entgeltänderung durch die Bundesnetzagentur auf offensichtliche Verstöße überprüft werden. Man könnte diese Genehmigung als *nachträgliche Entgeltregulierung*, ähnlich wie im Telekommunikationsrecht nach § 38 TKG, bezeichnen. Die Deutsche Post AG müsste laufend, und nicht nur wie heute punktuell zu den Entgeltgenehmigungsverfahren, der Bundesnetzagentur Kostenübersichten vorlegen, die die Bundesnetzagentur in die Lage versetzen, von der Deutschen Post AG vorgelegte Entgeltanpassungsvorschläge mit ausreichendem zeitlichen Vorlauf vor der Implementierung zu überprüfen. Soweit der Anpassungswunsch postrechtlich nicht offensichtlich zu beanstanden ist, wäre die Entgeltänderung durch Fristablauf genehmigt. Falls die Änderung auf Bedenken trifft, sollte die Bundesnetzagentur die Preisanpassung untersagen oder zumindest vorläufig untersagen und detailliert überprüfen. Damit wäre sichergestellt, dass nur solche Entgelte verlangt werden, die vorab einer Prüfung unterzogen wurden.

**151.** Das Eckpunktepapier sieht ein Einschreiten der Bundesnetzagentur nur bei *offensichtlich postrechtswidrigen Entgelten* vor. Diese Einschränkung könnte zu einer Zeitersparnis führen. Aus Sicht der Monopolkommission sollte die Prüfung der Bundesnetzagentur aber umfassend sein. Der Schutz der Privatkunden ist unvollständig, wenn das Risiko besteht, dass postrechtswidrige Entgelte, auch wenn diese nicht offensichtlich missbräuchlich sind, zur Anwendung gelangen. Eine nachträgliche Überprüfung der Zulässigkeit der Entgelte könnte aber erst in einem langwierigen Verfahren erfolgen.

**152.** Eine zeitlich vorgezogene Missbrauchsprüfung würde daher zum Schutz der Endkunden ebenfalls eine vollständige Prüfung der Entgelte nach dem KeL-Maßstab erfordern. Eine Verwaltungsvereinfachung oder ein Zeitgewinn wäre durch eine Verschiebung des Verfahrens nicht zu erreichen. Eine Genehmigung von Entgelten für Einzelprodukte, die gegebenenfalls eine vereinfachte Handhabung des Genehmigungsprozesses zur Folge haben könnte, ist nicht angebracht, da die verschiedenen Briefprodukte im gleichen Produktionsprozess bearbeitet werden und damit die Höhe der Entgelte verschiedener Produkte voneinander abhängen. Eine Verkürzung des Entgeltgenehmigungsverfahrens könnte im Wesentlichen dadurch erreicht werden, dass die Daten der Deutschen Post AG kontinuierlich vorgelegt und aufbereitet werden, sodass sie schon bei Beginn des Maßgrößenverfahrens

vorliegen. Weitere Vereinfachungen könnten durch den Ausschluss der Berücksichtigung der neutralen Aufwendungen erfolgen.<sup>243</sup>

#### 4.7 Die Ermittlung der Kosten der effizienten Leistungserbringung bedarf der Anpassung

##### Price Cap Verfahren und Kostenermittlung

**153.** Im lizenzpflichtigen Postmarkt genehmigt die Bundesnetzagentur nach aktueller Gesetzeslage die Anpassungsmöglichkeiten der Entgelte von lizenzpflichtigen Produkten durch das marktbeherrschende Unternehmen üblicherweise auf Basis eines Price Cap-Verfahrens nach § 21 Abs. 1 Nr. 2 PostG. Die Regulierungsbehörde legt zunächst in einer Maßgrößenentscheidung die nach § 4 Abs. 2 PEntgV festzulegenden Maßgrößen, die gesamtwirtschaftliche Preissteigerungsrate, die zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate des regulierten Unternehmens und ggf. Nebenbedingungen fest. Die Produktivitätsfortschrittsrate bzw. der sogenannte X-Faktor dient dabei der Erfassung des von der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung abweichenden Produktivitätsfortschritts des regulierten Unternehmens. Wesentliches Ziel ist die Abschmelzung der aufgrund des früheren Monopolbetriebs bestehenden Ineffizienzen. Durch den X-Faktor soll somit letztlich der Wettbewerbsdruck simuliert werden, wie er in einem funktionsfähigen Wettbewerbsumfeld bestehen würde.

**154.** Das Ministerium beabsichtigt, den derzeit angewandten Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) zu überprüfen. Die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung, an denen sich die regulierten Entgelte nach § 20 Abs. 1 PostG zu orientieren haben, sind Grundlage für die Berechnung der Produktivitätsfortschrittsrate. Sie bilden das Kostengerüst des marktbeherrschenden Unternehmens, das für die Berechnung der zu genehmigenden Entgelte benötigt wird. Nach § 3 Abs. 2 PEntgV ergeben sich die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines angemessenen Gewinnzuschlags, soweit diese Kosten für die Leistungsbereitstellung notwendig sind. Grundlage der Kostenprüfung durch die Bundesnetzagentur sind die Kosten des marktbeherrschenden Unternehmens selbst.<sup>244</sup> Ausgehend von der testierten Rechnungslegung der Deutschen Post AG leitet die Bundesnetzagentur die mitgeteilten Kosten in ein regulatorisches Rechenmodell über und plausibilisiert die Kosten anhand von Zahlen aus vorangegangenen Verfahren und anderen Erkenntnisquellen. Die Bundesnetzagentur hinterfragt die Daten und kann Kosten unberücksichtigt lassen, wenn sie für die effiziente Leistungsbereitstellung nicht notwendig sind. Das ergibt sich aus § 4 Abs. 3 in Verbindung mit § 2 Abs. 3 PEntgV, nach dem nur für die effiziente Leistungsbereitstellung *notwendige* Kosten berücksichtigt werden. Zur Klärung, ob einzelne Kosten notwendig sind, kann die Bundesnetzagentur auch nach § 3 Abs. 3 S. 2 PEntgV Preise anderer Unternehmen auf vergleichbaren Märkten heranziehen. Sie verfügt daher über die Möglichkeit, die von der Deutschen Post AG vorgelegten Daten zu plausibilisieren und auf die Notwendigkeit der Kosten hin zu überprüfen, um über die Maßgrößen und die Erhöhung der Postentgelte zu entscheiden.

##### Kostenprüfung auf Grundlage eines analytischen Kostenmodells

**155.** Die Bundesnetzagentur orientiert sich bei der Kostenprüfung an den tatsächlichen Kosten der Deutschen Post AG. Sie argumentiert, es gebe im Postgesetz keinen Anhaltspunkt für einen anderen Maßstab als die Kosten der effizienten Leistungserbringung des marktbeherrschenden Unternehmens.<sup>245</sup> Dies ergebe sich aus dem Gesetz, das in den Kosten der effizienten Leistungserbringung nach § 20 Abs. 2 PostG ausdrücklich auch spezifische neutrale Aufwendungen des regulierten Unternehmens berücksichtige, wenn sie auf einer rechtlichen Verpflichtung oder einem sachlich gerechtfertigten Grund beruhen. Insbesondere Kosten für die Einhaltung der wesentli-

<sup>243</sup> Siehe Tz. 157 ff.

<sup>244</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 14.12.2016, BK5-16/029, S. 22 f., [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2016/2016\\_0001bis0999/2016\\_0001bis0099/BK5-16-0029/BK5-16-0029\\_Beschluss\\_Download.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2016/2016_0001bis0999/2016_0001bis0099/BK5-16-0029/BK5-16-0029_Beschluss_Download.pdf?__blob=publicationFile&v=3), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>245</sup> Ebenso: BeckPostG-Komm/Sedemund a. a. O., § 20 Rz. 39 ff.

chen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, die Kosten der flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen (Universaldienst) und Versorgungslasten der ehemaligen Deutschen Bundespost dürfen insoweit zusätzlich zu den Leistungskosten hinzugerechnet und berücksichtigt werden. Das sind Kosten, die in einem im Wettbewerb stehenden Unternehmen nicht oder nicht in dieser Höhe für die Erbringung der Leistung anfallen würden. Dies mache nach Ansicht der Bundesnetzagentur deutlich, dass sich der Gesetzgeber an den Besonderheiten der Kosten der Deutschen Post AG orientieren wollte. Ein weiteres Indiz ergebe sich aus § 3 Abs. 1 S. 2 PEntgV, nach dem bei der Prüfung der Effizienz der Leistungsbereitstellung die Entscheidungen des Unternehmens bezüglich seines Dienstleistungsangebots zu respektieren sind. Der Vorstand der Deutschen Post AG sei, so die Bundesnetzagentur, aufgrund aktienrechtlicher Prinzipien verpflichtet, das Unternehmen effizient und möglichst gewinnbringend zu führen, sodass ein Anreiz zu effizientem Handeln in jedem Fall gegeben sei. Die Bundesnetzagentur plausibilisiert die Daten der Deutschen Post AG; es fehlt bei der Kostenprüfung allerdings ein objektiver Vergleichsmaßstab. Anstatt die Kosten der Deutschen Post AG heuristisch nach Effizienzkriterien zu prüfen, sollten diese aus Sicht der Monopolkommission an den auf Grundlage eines analytischen Kostenmodells ermittelten Kosten eines hypothetischen, effizienten Unternehmens im Wettbewerb gemessen werden.

**156.** Die gesetzlich geregelte Berücksichtigung der neutralen Aufwendungen ist aus Sicht der Monopolkommission kein zwingendes Argument gegen die Anwendung eines analytischen Kostenmodells. Man könnte die neutralen Aufwendungen nachträglich berücksichtigen, nachdem zuvor die Kosten der effizienten Leistungserbringung modellbasiert ermittelt wurden. Beide Teile der Kostenermittlung sind voneinander trennbar. Aufgrund der Praxis der Bundesnetzagentur fehlt derzeit die Anwendung objektiver Maßstäbe bei der Kostenermittlung, die zeigen könnten, ob und inwieweit das marktbeherrschende Unternehmen tatsächlich effizient arbeitet. Soweit allein die Kostenstruktur des regulierten Unternehmens zugrunde gelegt wird, entfällt zumindest ein Teil des üblicherweise von effizienteren Wettbewerbern ausgehenden Preis- und Qualitätsdrucks, denn im Grundsatz akzeptiert die Bundesnetzagentur die Kostenstruktur des marktbeherrschenden Unternehmens, selbst wenn sie im Einzelfall Korrekturen vornimmt und Kostenelemente als nicht notwendig unberücksichtigt lässt. Der Wortlaut des § 21 PostG und der Post-Entgeltregulierungsverordnung ist grundsätzlich neutral, ermöglicht aber eine Objektivierung der Maßstäbe durch § 3 Abs. 3 S. 1 PEntgV, nach dem die Ermittlung, Berechnung und Zuordnung der Kosten allgemeinen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen entsprechen soll. § 3 Abs. 3 S. 2 PEntgV lässt den Vergleich mit Preisen anderer Unternehmen ausdrücklich zu. Um eine detailliertere Effizienzprüfung und eine erhöhte Transparenz bei den behördlichen Entscheidungen zu erzielen, wäre es aus Sicht der Monopolkommission sinnvoll, wenn der Gesetzgeber klarstellen würde, dass die Bundesnetzagentur die Kosten des marktbeherrschenden Unternehmens auf Grundlage eines analytischen Kostenmodells prüfen sollte.<sup>246</sup>

### Neutrale Aufwendungen

**157.** Auch die Berücksichtigung der neutralen Aufwendungen nach § 20 Abs. 2 PostG ist zu hinterfragen. Neutrale Aufwendungen sind im Grundsatz keine für die effiziente Leistungserbringung notwendigen Kosten. Allerdings sind nach derzeitiger Gesetzeslage auch nicht notwendige Kosten ausnahmsweise in die Bemessung der genehmigungsbedürftigen Entgelte einzubeziehen, wenn hierfür nach § 20 Abs. 2 Satz 1 PostG eine rechtliche Verpflichtung oder ein sonstiger sachlich gerechtfertigter Grund nachgewiesen wird. Insbesondere werden nach § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG die Lasten für die Versorgung ehemaliger Beamter, ein höheres Lohnniveau aus der Zeit vor der Liberalisierung (soweit das Lohnniveau die Vergütungen des aktuellen Tarifvertrags mit der Deutschen Post AG überschreitet) und Kosten für den Universaldienst angemessen berücksichtigt und werden damit Teil der anerkannten Kosten für preisregulierte Briefprodukte. Der Gesetzgeber beabsichtigte damit, die wettbewerblichen Nachteile der Deutschen Post AG zu kompensieren, die aus ihrer Zeit als Bundesbehörde stammen.<sup>247</sup>

<sup>246</sup> So schon Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. 147.

<sup>247</sup> VG Köln, Urteil vom 4.12.2018, 25 K 9943/16, S. 12 m. w. N., [https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg\\_koeln/j2018/25\\_K\\_9943\\_16\\_Urteil\\_20181204.html](https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_koeln/j2018/25_K_9943_16_Urteil_20181204.html), abgerufen am 16.10.2019.

**158.** Bereits in den letzten Gutachten<sup>248</sup> hatte die Monopolkommission vorgeschlagen, die Vorschriften über die Berücksichtigung neutraler Aufwendungen nach § 20 Abs. 2 Satz 2 und der entsprechenden Regelung in § 3 Abs. 4 PEntgV ersatzlos zu streichen, denn neutrale Aufwendungen sind kein Teil der Kosten, die bei der Leistungserbringung im Wettbewerb anfallen, sondern berücksichtigen besondere Belastungen des regulierten Unternehmens. An dieser Auffassung hält die Monopolkommission fest. Nach § 20 Abs. 2 S. 2 PostG sind neutrale Aufwendungen nur *angemessen* zu berücksichtigen. Es ist zweifelhaft, ob die Einbeziehung der Kosten für die Beamtenversorgung, das höhere Gehaltsniveau und die Kosten des Universaldienstes in der aktuell praktizierten Weise heute noch angemessen ist.

**159.** Die Versorgungslasten sind jedenfalls kein Bestandteil der Kosten der Briefbeförderung, sondern Kosten aus der Vergangenheit der Rechtsvorgängerin der Deutschen Post AG. Zur Finanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen der Postbeamten zahlt die Deutsche Post AG seit dem Jahr 2000 Beiträge in Höhe von 33 Prozent der Bruttogehälter der aktiven Beamten und der fiktiven Bruttobezüge der beurlaubten Beamten sowie Leistungen zur Finanzierung der beamtenrechtlichen Beihilfe in die Versorgungskasse der Postbeamten ein.<sup>249</sup> Die Differenz zwischen diesen Zahlungen und den üblichen Sozialabgaben für Arbeitnehmer wird als neutrale Aufwendungen bei der Kostenprüfung durch die Bundesnetzagentur berücksichtigt.

**160.** Die Bundesrepublik Deutschland übernimmt nach § 14 Abs. 3 Postpersonalrechtsgesetz die Gewährhaftung für die Ansprüche der ehemaligen Postbeamten und nach § 16 Abs. 3 Postpersonalrechtsgesetz für die Zahlungsfähigkeit der Postbeamtenversorgungskasse. Der Staat leistet auch Zuschüsse zu den Versorgungsbeiträgen der ehemaligen Postbeamten. Nach den letzten vorliegenden Zahlen zahlte der Bund 2014 für die Beamten aller Nachfolgeunternehmen der ehemaligen Deutschen Bundespost (Deutsche Telekom AG, Postbank AG und Deutsche Post AG) EUR 7,2 Mrd., während die Unternehmen gemeinsam EUR 1,2 Mrd. aufbrachten.<sup>250</sup> Insoweit sind die Pensionen der Postbeamten ohnehin im Wesentlichen durch Bundeszuschüsse gesichert. Soweit die Pensionskosten die üblicherweise von Unternehmen zu zahlenden Rentenbeiträge übersteigen, ist es zweifelhaft, ob es auch zwei Jahrzehnte nach der Privatisierung noch angezeigt ist, insoweit eine Kompensation über die Briefentgelte zu leisten.

**161.** Es erscheint weiter fraglich, ob fast zwei Jahrzehnte nach dem Börsengang der Deutschen Post AG im November 2000 immer noch das grundsätzlich höhere Lohnniveau aus der Zeit vor der Privatisierung berücksichtigt werden muss oder ob es nicht Möglichkeiten gegeben hätte, im Laufe der Zeit ein marktübliches Lohnniveau durch geringere Lohnerhöhungen zu erreichen. Bei den berücksichtigten Aufwendungen handelt es sich um Kosten des sozialen Besitzstandes tarifvertraglicher Löhne aus der Zeit der Deutschen Bundespost als Bundesbehörde. Es wurden zwar 2001 und 2003 neue Tarifverträge mit geringeren Löhnen geschlossen, die sich aber nur auf Neueinstellungen beziehen. Diese Tarifverträge wurden, so die Angaben der Deutschen Post AG,<sup>251</sup> durch den Tarifvertragspartner nur unter der Bedingung akzeptiert, dass die zukünftigen Lohnerhöhungen allen Mitarbeitern, auch den Mitarbeitern mit Verträgen aus der Zeit in der Bundesbehörde, in relativ gleicher Höhe zukommen. Um den Betriebsfrieden nicht zu gefährden und die Gehaltsunterschiede zu den bei der Deutschen Post AG beschäftigten Beamten nicht zu groß werden zu lassen, akzeptierte das Unternehmen diese Bedingung. Die autonome Entscheidung der Deutschen Post AG bedeutet, dass auf Dauer ein – gemessen an den Marktbedingungen – höheres Lohnniveau bei einem Teil der Beschäftigten bestehen bleibt. § 20 Abs. 2 S. 2 PostG ermöglicht der Deutschen Post AG, dieses höhere Lohnniveau über die Entgeltregulierung zulasten der Kunden beizubehalten. Durch Ausscheiden der ehemaligen Postbeamten und der Mitarbeiter mit höheren Lohnansprüchen aufgrund fortschreitenden Alters

---

<sup>248</sup> Monopolkommission, 9. Sektorgutachten Post (2015), a. a. O., Tz. 130 ff. und 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. 120.

<sup>249</sup> Auskunft der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation an die Monopolkommission vom 06.08.2019.

<sup>250</sup> Sechster Versorgungsbericht der Bundesregierung (2017), S. 68, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/oeffentlicher-dienst/sechster-versorgungsbericht.pdf;jsessionid=6E5C87ED62B73B36F1F37FFD9C946B31.2\\_cid287?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/oeffentlicher-dienst/sechster-versorgungsbericht.pdf;jsessionid=6E5C87ED62B73B36F1F37FFD9C946B31.2_cid287?__blob=publicationFile&v=6), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>251</sup> Auskunft der Deutschen Post AG gegenüber der Monopolkommission vom 03.09.2019.

reduziert sich der zu erbringende Betrag der Pensions- und Lohnlasten kontinuierlich. Bislang unberücksichtigt bleiben die Vorteile einer besseren Vergütung hinsichtlich der Qualifikation und Motivation der Mitarbeiter und der Umstand, dass die Deutsche Post AG in Verhandlungen mit dem Tarifpartner freiwillig die Festschreibung der Lohnerhöhungen auch für höher bezahlte Angestellte vereinbart hat. Die freiwillige Vereinbarung der Tarifverträge, die die höheren Löhne festschreiben und die fehlende Berücksichtigung der Vorteile hieraus sprechen gegen eine Berücksichtigung des höheren Lohnniveaus bei den neutralen Aufwendungen.

**162.** Auch die Kosten des Universaldienstes werden als neutrale Kosten nach § 3 Abs. 4 Satz 2 PEntgV berücksichtigt. Ohne die Erbringung des Universaldienstes würde die Deutsche Post AG nur an fünf Tagen pro Woche Sendungen zustellen. Daher werden für den Universaldienst die Kosten des sechsten Zustellungstags als nicht notwendig, aber nach § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG gerechtfertigt, bei der Berechnung der Kosten zugrunde gelegt.<sup>252</sup> Formal ist die Deutsche Post AG nicht mit dem Universaldienst betraut; sie übernimmt diese Funktion freiwillig. Sie erhält hierfür Vorteile auch auf andere Weise. Aufgrund von § 4 Ziffer 11 b UStG werden Leistungen der Deutschen Post im Universaldienst zu den regulären Tarifen von der Mehrwertsteuer befreit. Kunden, die nicht mehrwertsteuerpflichtig sind, zahlen zum Beispiel bei der Paketbeförderung durch die Deutsche Post AG, im Gegensatz zu den Angeboten anderer Paketdienstleister, keine Mehrwertsteuer. Die Deutsche Post hat damit einen erheblichen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Wettbewerbern im Geschäft mit den Privatkunden, die die Mehrwertsteuer nicht mit der Vorsteuer verrechnen können.

**163.** Die 2007 ausgelaufene Exklusivlizenz hatte ebenfalls das Ziel, den Universaldienst durch eine wirtschaftliche Absicherung der Deutschen Post AG in dem Strukturwandel zu einem liberalisierten Markt sicherzustellen.<sup>253</sup> Unberücksichtigt bleibt bislang, dass die Deutsche Post AG zu Beginn der Liberalisierung von ihrer Rechtsvorgängerin, der Bundesbehörde, flächendeckende Zustellungs-, Logistik- und Niederlassungsnetze übernehmen konnte, die ihr einen unmittelbar einsatzfähigen Postbetrieb gewährleisteten und einen umfassenden Kundenzugang ermöglichten. Diese den Altlasten gegenüberstehenden Vorteile werden bislang in der Entgeltregulierung nicht berücksichtigt. Es ist daher zu empfehlen, auch die Kosten des Universaldienstes nicht mehr als neutrale Aufwendungen im Rahmen der Kostenprüfung zu berücksichtigen, zumindest aber die Höhe der erhaltenen Vorteile gegenüberzustellen und nur die Differenz zu berücksichtigen, um die regulierten Preise an den Kosten für die postalische Leistung zu orientieren.

### Tragfähigkeitsprinzip

**164.** Die neutralen Aufwendungen nach § 20 Abs. 2 S. 2 PostG werden in der Preisregulierung berücksichtigt, fallen aber nicht nur bei preisregulierten Leistungen, sondern auch bei im Wettbewerb stehenden Produkten an. Die Belastung mit neutralen Aufwendungen führt bei im Wettbewerb stehenden Produkten dazu, dass diese mit Kosten aus der Zeit der Deutschen Post AG als Bundesbehörde belastet und so teuer wären, dass sie bei rein verursachungsgerechter Zuweisung der Kosten nicht vermarktet werden könnten. Nach § 20 Abs. 2 S. 2 PostG werden die berücksichtigungsfähigen neutralen Aufwendungen in der Entgeltregulierung allerdings nur angemessen berücksichtigt. Dies eröffnet der Bundesnetzagentur einen Ermessensspielraum: In der Praxis weist die Bundesnetzagentur die Kosten zunächst, soweit möglich, nach dem Verursachungsprinzip den einzelnen Produkten zu. Gemeinkosten legt die Bundesnetzagentur nach einem Kostenschlüssel, zum Beispiel nach Umsatz, auf die Produkte um. Damit errechnen sich die Kosten für jedes einzelne Produkt. Um zu verhindern, dass durch die rein verursachungsgerechte Kostenzuordnung auf die Wettbewerbsprodukte der Deutschen Post AG zu hohe Kosten entfallen, weist die Bundesnetzagentur Teile der neutralen Aufwendungen, die auf die Wettbewerbsprodukte entfallen, den Ex ante regulierten Produkten zu. Die Kosten werden so verteilt, dass die Kosten bis zu einem Marktpreisniveau zunächst den Wettbewerbsprodukten zugewiesen werden.<sup>254</sup> Die Bundesnetzagentur orientiert sich dabei an den Entgelten der Wettbewerber. Die dann noch nicht verteilten neutralen Aufwendungen werden bei den preisregulierten

<sup>252</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 03.06.2019, BK5-18/003, a. a. O., S. 92 ff.

<sup>253</sup> Vgl. BeckPostG-Komm/Herdegen, a. a. O., § 51 Rz. 2.

<sup>254</sup> Vgl. Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 03.06.2019, BK5-18/003, a. a. O., S. 36.



lierten Produkten berücksichtigt. Die lizenzpflichtigen Produkte tragen damit einen Teil der Kosten der im Wettbewerb stehenden Produkte. Damit erreicht die Bundesnetzagentur, dass die Deutsche Post AG trotz der Lasten aus der Zeit als Bundesbehörde auch bei Wettbewerbsprodukten konkurrenzfähig bleibt.

**165.** Diese Kostenverschiebung, die rechnerisch in der veröffentlichten Maßgrößenentscheidung aufgrund von Schwärzungen nicht nachvollziehbar ist, führt zu Kritik. Wettbewerber<sup>255</sup> der Deutschen Post AG haben in Stellungnahmen gegenüber der Monopolkommission verlangt, den KeL-Grundsatz konsequent und ausnahmslos anzuwenden und die Kosten allein verursachungsgerecht auf alle Produkte zu verteilen. Kritisiert wird die Kostenverschiebung nach Tragfähigkeitsgesichtspunkten, da es der Deutschen Post AG dadurch möglich sei, einen Teil ihrer Kosten im Paketmarkt über die Briefporti im regulierten Bereich zu refinanzieren. Nach dieser Ansicht wäre die Kostenverteilung nach Tragfähigkeitsgesichtspunkten zu beenden. Allerdings sieht das Postgesetz in § 20 Abs. 2 Satz 2 ausdrücklich vor, Universaldienstkosten und Altlasten aus Personal- und Pensionskosten aus der Zeit vor der Privatisierung, „angemessen zu berücksichtigen“. Der Bundesnetzagentur wird damit ein Ermessensspielraum eingeräumt, den sie mit dem Tragfähigkeitsprinzip in vertretbarer Weise ausübt. Diese Vorgehensweise der Bundesnetzagentur ist in der ersten Instanz vom Verwaltungsgericht Köln<sup>256</sup> gebilligt worden.

**166.** Die Bundesnetzagentur könnte jedoch in Ausübung ihres Ermessens die neutralen Aufwendungen unter dem Kriterium der Angemessenheit in geringerer Höhe als tatsächlich angefallen berücksichtigen und damit das Ausmaß der Quersubventionierung nach dem Tragfähigkeitsprinzip verringern. Aus Wettbewerbssicht wäre eine klare Kostenzuordnung nach dem Verursachungsprinzip mit einer exakten Rechnungslegung pro Produkt die vorzuzugswürdige Lösung. Sie entspricht dem Prinzip kostenorientierter Preise der EU-Postdiensterrichtlinie und sollte im Postgesetz entsprechend verankert werden.

**167.** Es ist nachvollziehbar, dass die ermessensgetragene Verteilung der neutralen Aufwendungen durch das Tragfähigkeitsprinzip auf Bedenken bei den Marktteilnehmern stößt: Die Prinzipien des Tragfähigkeitsprinzips sind zwar bekannt, die konkrete Umsetzung und die der Umsetzung zugrundeliegenden Zahlenwerke sind jedoch, da sie Geschäftsgeheimnisse der Deutschen Post AG enthalten, nicht veröffentlicht. Damit ist das Ergebnis für die Marktteilnehmer nicht vollständig nachvollziehbar und führt zu dem Vorwurf der ungerechtfertigten Quersubventionierung. Soweit sich der Gesetzgeber dazu entschließt, die neutralen Kosten bei der Preisregulierung, wie vorgeschlagen, nicht mehr zu berücksichtigen, wäre die Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips entbehrlich, was zu einer besseren Nachvollziehbarkeit der Maßgrößenentscheidung und streng kostenorientierten Preisen führen würde.

### **Inkrementalkostenansatz der Deutschen Post AG**

**168.** Die Kostenzuweisungspraxis der Bundesnetzagentur wird auch von der Deutschen Post AG – allerdings mit einem anderen Ziel – kritisiert: Die Deutsche Post AG schlägt vor,<sup>257</sup> nicht gedeckte Fixkosten in Anwendung eines Inkrementalkostenansatzes ausschließlich dem Price-Cap-Bereich zuzuweisen. Damit würden diese Kosten nur die preisregulierten Produkte belasten, während den Wettbewerbsprodukten kein Anteil nicht gedeckter Fixkosten zugewiesen würde. Diese Ansicht berücksichtigt allerdings nicht, dass die Preise nach Art. 12 der Postdiensterrichtlinie kostenorientiert sein sollen und Kosten damit zunächst verursachungsgerecht und, wenn dies nicht möglich ist, anhand der Nutzungsintensität oder Inanspruchnahme den einzelnen Produkten zuzuweisen sind. Dies ergibt sich auch aus dem Grundsatz von § 3 Abs. 2 PEntgV, wonach die KeL auch einen angemessenen Zuschlag für Leistungsmengenneutrale Gemeinkosten enthalten. Nach § 20 Abs. 2 S. 2 PostG sind die neutralen Aufwendungen bei der Entgeltgenehmigung „angemessen zu berücksichtigen“. Das Gesetz sieht daher derzeit weder eine vollständig verursachungsgerechte Kostenzuweisung wie von den Wettbewerbern gefordert, noch den von der Deutschen Post AG vertretenen Inkrementalkostenansatz und eine schematische Belastung ausschließlich der preisregulierten Produkte vor. Folgt man den aktuellen gesetzlichen Regelungen, so ist die Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips

<sup>255</sup> Z. B. Bundesverband Paket und Express Logistik – BIEK im Schreiben an die Monopolkommission vom 25.03.2019.

<sup>256</sup> VG Köln, Urteil vom 04.12.2018, 25 K 7243/15, [https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg\\_koeln/j2018/25\\_K\\_7243\\_15\\_Urteil\\_20181204.html](https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_koeln/j2018/25_K_7243_15_Urteil_20181204.html), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>257</sup> Zitiert nach Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 03.06.2019, BK5-18/003, a. a. O., S. 34 f.

eine vertretbare Regelung, um die Altlasten der Deutschen Post AG aus der Zeit als Bundesbehörde angemessen auf alle Produkte des Unternehmens zu verteilen. Die Monopolkommission ist jedoch der Auffassung, dass die neutralen Aufwendungen *de lege ferenda* die kostenorientierten Preise nicht belasten sollten, um die Verbraucher vor überhöhten Preisen zu schützen und eine Verschiebung von Kosten aus dem Paketmarkt in den Ex-ante entgeltregulierten Briefbereich zu verhindern.

#### **4.8 Die Teilleistungsregulierung ist für die Weiterentwicklung des Wettbewerbs wichtig**

##### **4.8.1 Der Teilleistungszugang hat sich grundsätzlich bewährt**

**169.** Die Erbringung von Postleistungen erfordert hohe Anfangsinvestitionen in die Unternehmensinfrastruktur und in Personal. Während es noch wirtschaftlich sinnvoll sein kann, Briefsendungen durch Abholung bei Großkunden einzusammeln, ist insbesondere die Zustellung an den Adressaten „auf der letzten Meile“ nur dann wirtschaftlich, wenn größere Briefmengen bewegt werden. Die hohen Kosten für den Aufbau eines eigenen Postnetzes sowie die höheren Stückkosten aufgrund des geringeren Sendungsvolumens stellen für die Wettbewerber einen erheblichen Kosten- und damit auch Wettbewerbsnachteil gegenüber der Deutschen Post AG dar, die schon vor der Liberalisierung der Märkte über ein ausgebautes und ausgelastetes Logistiknetz verfügte. Dieser Wettbewerbsnachteil erschwert den Markteintritt erheblich. Wettbewerber der Deutschen Post AG haben zwar Teilnetze aufgebaut, für eine bundesweit flächendeckende Zustellung ist jedoch die Deutsche Post AG nach wie vor unverzichtbar. Der Teilleistungszugang ermöglicht erst den Wettbewerb der Konsolidierer. Aufgrund ihres bundesweiten Zustellnetzes und des Zugangs der Deutschen Post AG zu den Auslandsmärkten ist die Teilleistungsverpflichtung für die Wettbewerber von existenzieller Bedeutung und für die Weiterentwicklung des Wettbewerbs im Briefmarkt besonders wichtig. Das Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie trägt dem Rechnung und führt aus, dass sich der Teilleistungszugang im Postrecht bewährt habe, dennoch aber geprüft werden soll, ob eine Modifizierung oder Erweiterung sinnvoll sei. Für die Kunden des marktbeherrschenden Unternehmens ist die Transparenz der praktizierten Konditionen von großer Bedeutung. Das Ministerium beabsichtigt daher, die gesetzlichen Vorgaben zur Vorlage und zur Veröffentlichung von Zugangsverträgen zu überarbeiten.

**170.** § 28 PostG trägt dem Markteintrittshindernis der Wettbewerber Rechnung, indem er einen Lizenznehmer, der auf einem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen marktbeherrschend ist, verpflichtet, Teile der von ihm erbrachten Beförderungsleistungen gesondert anzubieten. Teilleistungen sind solche Leistungen des marktbeherrschenden Unternehmens, die für eine vollständige Wertschöpfungskette bei der Beförderung der Sendungen vom Absender bis zum Empfänger noch zu erbringen sind, nachdem der Kunde eine für das marktbeherrschende Unternehmen spürbar kostensparende Eigenleistung erbracht hat.<sup>258</sup> Zu dieser Eigenleistung gehören typischerweise das Einsammeln der Briefe, die Vorsortierung und die Einlieferung bei einem Briefzentrum. Den Anspruch auf Erbringung einer Teilleistung kann unter anderem ein Lizenznehmer geltend machen, der nicht marktbeherrschend ist, wenn ohne die Erbringung der Teilleistung der Wettbewerb unverhältnismäßig behindert würde und es dem marktbeherrschenden Unternehmen wirtschaftlich zumutbar ist.<sup>259</sup> Die Teilleistungspflicht des marktbeherrschenden Lizenznehmers gilt derzeit nur für lizenzpflichtige Leistungen. Sollte die Lizenz als Zugangsvoraussetzung zum Briefmarkt nach einer Novelle des Postgesetzes entfallen, müsste der Umfang des Teilleistungszuganges neu definiert werden.

**171.** Die Verpflichtung zur Teilleistung besteht auch gegenüber Endkunden, wenn diese eine Teilleistung wünschen. Der Endkunde muss nicht die vollständige Beförderungsleistung der Deutschen Post AG vom Absender zum Empfänger abnehmen, sondern kann Teile davon selbst erbringen oder durch Dritte, zum Beispiel Konsolidierer, erbringen lassen. Der Endkunde wird diese Möglichkeit selbst nutzen, wenn er durch die eigene Vorleistung Kostenvorteile generieren kann. Das marktbeherrschende Unternehmen wird angehalten, sein Angebot auf die Nachfrage der Kunden einzustellen und differenziertere Leistungen anzubieten. Wettbewerber und Kunden erhalten

<sup>258</sup> Vgl. BeckPostG-Komm/Gerstner, 2. Auflage 2004, § 28 Rz. 28 ff.

<sup>259</sup> Vgl. BeckPostG-Komm/Gerstner, 2. Auflage 2004, § 28 Rz. 6.



damit gleichermaßen Zugang zu der Infrastruktur des marktbeherrschenden Unternehmens. Aufgrund der aktuellen Marktsituation ist derzeit lediglich die Deutsche Post AG als einziges marktbeherrschendes Unternehmen verpflichtet, Teile von Beförderungsdienstleistungen für lizenzpflichtige Produkte anzubieten.

**172.** Die Deutsche Post AG erhält für Teilleistungen eine Vergütung, die grundsätzlich einer Ex-ante-Entgeltgenehmigung nach §§ 28 Abs. 2 PostG in Verbindung mit §§ 19, 20 PostG bedarf, wenn die Teilleistungen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen geregelt sind. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass nach § 19 Satz 2 PostG Entgelte solcher Beförderungsleistungen, die ab einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Briefsendungen verlangt werden, von der Genehmigungspflicht ausgenommen sind. Praktisch ausnahmslos werden Teilleistungen nicht von einzelnen Privatkunden, sondern von Großversendern, Konsolidierern oder Wettbewerbern mit großen Mengen in Anspruch genommen. Die in § 28 Abs. 2 PostG vorgesehene Ex-ante-Regulierung der Teilleistungsentgelte kommt daher in der Praxis nicht zur Anwendung. Dies führt dazu, dass der wesentliche Umsatz der Deutschen Post AG mit Großkunden, Konsolidierern und Wettbewerbern, die Teilleistungen nachfragen, nur der Missbrauchsaufsicht nach § 25 PostG unterliegt. Dies ist gemessen an der Regelung des § 19 Satz 2 PostG folgerichtig und entspricht dem Ziel, eine Vorabregulierung nur als Ultima Ratio einzuführen.

**173.** Nach § 28 Abs. 2 Satz 3 PostG sind bei der Überprüfung der Teilleistungsentgelte die „anteiligen Kosten der gesamten Beförderungskette angemessen zu berücksichtigen“. Dem anbietenden Unternehmen soll daher ermöglicht werden, die Teilleistung zu einem kostendeckenden Preis und einem angemessenen Gewinnzuschlag anzubieten.<sup>260</sup> Das verpflichtete Unternehmen soll weiterhin in der Lage bleiben, Mischkalkulationen zu erstellen und mit den günstigeren Kosten in den Ballungsräumen die hohen Kosten für Zustellungen in ländlichen Räumen zu kompensieren. Gleichzeitig soll verhindert werden, dass Nachfrager einen Teilleistungspreis zu lokalen Kosten (in kostengünstigen Zustellgebieten) oder zu einem nationalen Durchschnittssatz in Regionen mit hohen Zustellkosten verlangen.

**174.** Im Übrigen gelten für die Preisgestaltung der Teilleistungen die Grundsätze des § 20 Abs. 2 PostG. Die Entgelte für Teilleistungen sind diskriminierungsfrei in gleicher Weise für Endkunden und für Wettbewerber anzuwenden. Das Teilleistungsentgelt wird nach diesen Prinzipien von der Deutschen Post AG genehmigungsfrei festgesetzt. Die Deutsche Post AG gewährt ihren Kunden im Teilleistungsmarkt Rabatte auf die regulierten Entgelte, die vom Produkt, von der eingelieferten Menge und dem Umfang der Vorleistungen abhängen. Derzeit bewegen sich die Rabattstaffeln auf bis zu 48 Prozent für überregionale Sendungen.<sup>261</sup> Die Preisunterschiede zwischen vollbezahlten Einzelsendungen und Groß- und Geschäftskundensendungen betragen bei regionalen Sendungen bis zu 51 Prozent.<sup>262</sup> Ab 1. Januar 2020 werden die Teilleistungsrabatte jeweils um 2 Prozent gesenkt. Mit Blick auf die in Laufzeiten und Beförderungsbedingungen abweichenden Dialogpost-Produkte liegen die Preisunterschiede zum Briefeinzelsendversand nochmals deutlich höher.<sup>263</sup> Einzelne Voruntersuchungen der Bundesnetzagentur haben allerdings bislang keine Bedenken hinsichtlich der Preishöhen bei Teilleistungen ergeben.

**175.** Für 2018 schätzt die Bundesnetzagentur den Umfang der Teilleistungssendungen, die in das Netz der Deutschen Post AG eingespeist werden auf 9,3 Mrd. Stück.<sup>264</sup> Nur etwa 12 Prozent der Teilleistungssendungen werden von Wettbewerbern eingeliefert; der überwiegende Anteil wird unmittelbar von großen Endkunden und Unternehmen des Deutsche Post Konzerns bei den Postzentren abgegeben.<sup>265</sup>

**176.** Nach heutiger Rechtslage umfasst die Teilleistungsverpflichtung nur lizenzpflichtige Sendungen, d. h. Briefsendungen bis 1.000 Gramm. Es scheint sinnvoll, den Umfang der Teilleistungsverpflichtung zu überprüfen. Im

---

<sup>260</sup> siehe hierzu BeckPostG-Komm/Gerstner, 2. Aufl. 2004, § 28 Rz. 117.

<sup>261</sup> Auskunft der Deutschen Post AG gegenüber der Monopolkommission am 03.09.2019.

<sup>262</sup> Bundesnetzagentur, Bedingungen und Entgelte für Großversender und Konsolidierer im Briefmarkt 2019, September 2019, S. 25.

<sup>263</sup> Auskunft der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission vom 29.04.2019.

<sup>264</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

<sup>265</sup> Bundesnetzagentur, Auskünfte der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission vom 29.04. und 07.11.2019.

Zuge der Novelle des Postgesetzes könnte man die Erweiterung auf Briefe bis zu 2.000 Gramm erwägen, um den Wettbewerbern auch dieses Geschäftsfeld zu eröffnen, das sie unter anderem wegen der unzureichenden Präsenz in der Fläche nicht bearbeiten können.

**177.** Verbände der Wettbewerber schlagen in einer Stellungnahme vor, einen Wettbewerbersrabatt für Teilleistungen gesetzlich vorzusehen, um den nach ihrer Ansicht gebotenen Preisabstand zwischen den Erbringern von Briefdienstleistungen und den Endkunden herzustellen.<sup>266</sup> Die Wettbewerber müssen für die Zustellung an den Endkunden in erheblichem Umfang Teilleistungen der Deutschen Post AG in Anspruch nehmen. Diese Teilleistungen stehen den Endkunden, in der Regel Großkunden, zu gleichen Bedingungen wie den Wettbewerbern offen. Die Möglichkeiten der Wettbewerber, dem Endkunden Vorleistungen zu attraktiven Preisen anzubieten, sind eingeschränkt, wenn die Teilleistungen sowohl dem Wettbewerber als auch dem Endkunden zu gleichen Konditionen angeboten werden. Der Verband argumentiert, die Deutsche Post AG spare Vertriebskosten, die der Konsolidierer übernimmt. Im Übrigen seien solche Großhandelsrabatte auch in anderen Bereichen, zum Beispiel im Telekommunikationsmarkt, üblich. Es ist richtig, dass die Margen des Konsolidierers gering sind, wenn der Endkunde die Vorleistung auch mit eigenen Ressourcen erbringen kann und bei der Deutschen Post AG den gleichen Teilleistungsrabatt erhält. Die Preisstruktur gibt der Deutschen Post AG die Möglichkeit, die attraktivsten Kunden unmittelbar über Teilleistungen zu bedienen. Gegen den Vorschlag des Verbandes ist allerdings einzuwenden, dass Vertriebs- und Bearbeitungskosten bei der Deutschen Post AG auch im Verhältnis zu den Konsolidierern anfallen und im Telekommunikationssektor die Großhändler die Leistungen des Vorlieferanten veredeln und vermarkten und daher eine differenzierte Preisstruktur im Telekommunikationsmarkt gerechtfertigt ist. Letztlich stellt sich für den Endkunden die Frage, ob er die Vorleistung von einem Konsolidierer einkauft oder selbst erbringt. Ein Wettbewerbersrabatt erscheint nach Ansicht der Monopolkommission nicht gerechtfertigt.

#### **4.8.2 Die Eigenkonsolidierung durch den Deutsche Post Konzern bedarf der Kontrolle**

**178.** In Stellungnahmen der Wettbewerber wird die konzerneigene Konsolidierungsgesellschaft der Deutschen Post AG, die *Deutsche Post Inhaus Services GmbH* kritisiert, die Vorleistungen gegenüber dem Kunden erbringt, indem sie Sendungen einsammelt, zu größeren Mengen zusammenfasst, aufbereitet und bei Briefzentren des Deutschen Post Konzerns zur Weiterbeförderung einliefert. Wettbewerber der Deutschen Post AG machen geltend, dass die Tätigkeit der Tochtergesellschaft eines marktbeherrschenden Unternehmens dem Sinn und Zweck des Postgesetzes widerspreche. Die Eigenkonsolidierung gewähre dem marktbeherrschenden Unternehmen die Möglichkeit, Kunden für sich zu gewinnen, die auch im Fokus der Wettbewerber stehen.<sup>267</sup> Dies stehe im Gegensatz zum Ziel der Wettbewerbsförderung des Postgesetzes. Die Teilleistungsregelung solle Wettbewerbern einen Zugang zur postalischen Infrastruktur der Deutschen Post AG sicherstellen, nicht aber der konzernangehörigen Gesellschaft eines marktbeherrschenden Unternehmens Zugang zu der Infrastruktur der Muttergesellschaft verschaffen. Biete die Deutsche Post AG selbst Leistungen unter Nutzung des eigenen Teilleistungszugangs an, könne dies nur wettbewerbsbeschränkende Wirkungen haben.

**179.** Dem Postgesetz ist weder eine Regelung zu entnehmen, die die Eigenkonsolidierung ausdrücklich gestattet, noch ist im Gesetz eine Untersagung enthalten. Die Bundesnetzagentur kommt daher zu der Auffassung, dass das Postgesetz eine Eigenkonsolidierung nicht verbietet und die Eigenkonsolidierung eine erlaubte wirtschaftliche Betätigung auch des marktbeherrschenden Unternehmens darstellt, das durchaus neue Produkte im Wettbewerb entwickeln darf. Voraussetzung für eine nicht missbräuchliche Eigenkonsolidierung ist allerdings, dass das marktbeherrschende Unternehmen die Wettbewerbsmöglichkeiten konkurrierender Unternehmen nicht missbräuchlich beeinträchtigt und die Teilleistungen dem Konzernunternehmen in gleicher Weise und zu gleichen Konditionen anbietet, wie sie auch Dritten gewährt werden. Kosteneinsparungen, die ein Tochterunternehmen der Deutschen

<sup>266</sup> Stellungnahme des Bundesverbands Briefdienste gegenüber der Monopolkommission vom 28.03.2019.

<sup>267</sup> Wettbewerber der Deutschen Post AG, zitiert nach Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 18.12.2015, BK 5-15/032 S. 28 f., [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2015/2015\\_0001bis0999/2015\\_001bis099/BK5-15-0032/BK5-15-0032\\_Beschluss\\_download\\_bf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2015/2015_0001bis0999/2015_001bis099/BK5-15-0032/BK5-15-0032_Beschluss_download_bf.pdf?__blob=publicationFile&v=3), abgerufen am 16.10.2019.

Post AG durch Konsolidierungstätigkeiten im Rahmen des Teilleistungszugangs gegenüber der üblichen Briefbeförderung erwirtschaftet, sind nach dem Postgesetz als effizienzsteigernd erwünscht und reduzieren das Entgelt zugunsten des Kunden.<sup>268</sup>

**180.** Dieser Einschätzung der Bundesnetzagentur ist de lege lata zuzustimmen: Das Postgesetz hat nach § 2 Abs. 2 Ziffer 1 auch die Wahrung der Interessen der Kunden zum Ziel. Der Kunde hat durch die Teilleistungsrabatte einen Vorteil, den er nicht nur durch die Wettbewerber, sondern auch durch Konzerngesellschaften des marktbeherrschenden Unternehmens oder durch Eigenleistung erhalten kann. Die Teilleistungsverpflichtung soll lediglich den Zugang der Wettbewerber und der Kunden zu der Infrastruktur des Postnetzes sicherstellen, hat aber kein Tätigkeitsverbot für das marktbeherrschende Unternehmen bzw. dessen Tochtergesellschaften zum Inhalt. Soweit das marktbeherrschende Unternehmen der konzernangehörigen Gesellschaft keine Sonderkonditionen für die Teilleistungen anbietet, keinen ggf. erforderlichen Verlustausgleich erbringt und sich die Deutsche Post Inhaus Service GmbH auch nicht missbräuchlich am Markt verhält, ist in dieser wettbewerblichen Aktivität des Konzerns kein Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung zu sehen, sondern die erlaubte Tätigkeit des Unternehmens. Nach Angaben der Deutschen Post AG nimmt die Deutsche Post Inhaus Services GmbH die Leistungen der Deutschen Post AG zu den gleichen Bedingungen in Anspruch wie Wettbewerber und Konsolidierer. Weitere Leistungsbeziehungen über postalische Dienstleistungen, so die Deutsche Post AG, bestünden zwischen dem hauseigenen Konsolidierer und der Muttergesellschaft nicht und es sei auch kein Verlustausgleich erforderlich und werde daher auch nicht gewährt.<sup>269</sup> Nach Angaben der Bundesnetzagentur hat sich bei bisherigen Untersuchungen kein Anlass für die Eröffnung eines Missbrauchsverfahrens ergeben.<sup>270</sup> Es ist jedoch zu empfehlen, die Leistungsbeziehungen innerhalb des Konzerns und die Preisgestaltung der Deutschen Post Inhaus Services GmbH weiter kritisch zu beobachten.

#### 4.8.3 Mehr Transparenz durch weitergehende Offenlegung von Teilleistungsverträgen

**181.** Das Bundeswirtschaftsministerium führt in seinen Eckpunkten zu einer Novelle des Postgesetzes aus, dass seiner Ansicht nach die erforderliche Transparenz im Bereich von Zugangsprodukten nicht in vollem Umfang gewährleistet sei. Für die Überwachung des wichtigen Teilleistungsmarktes ist eine genaue Übersicht über die Marktverhältnisse und die üblichen Bedingungen erforderlich. Die Bundesnetzagentur erhält derzeit nach § 30 PostG die Verträge über Teilleistungen (im Sinne des § 28 PostG) innerhalb eines Monats nach Vertragsschluss von dem marktbeherrschenden Unternehmen. Ziel der Vorlagepflicht ist es, der Regulierungsbehörde einen Überblick über das Marktgeschehen zu verschaffen<sup>271</sup> und ein Einsichtsrecht für jedermann nach § 30 Abs. 2 PostG zu gewährleisten. Mit dem Einsichtsrecht erhalten die Wettbewerber eine Überprüfungsmöglichkeit, ob die Teilleistungskonditionen von der Deutschen Post AG diskriminierungsfrei angewandt werden.

**182.** Nicht immer werden die Teilleistungsverträge widerspruchsfrei vorgelegt. Erst seit 2016 übersendet auch die konzernangehörige Konsolidierungsgesellschaft der Deutschen Post AG, die Deutsche Post Inhaus Services GmbH, Teilleistungsverträge mit Kunden an die Bundesnetzagentur. Aufgrund der Integration in den Konzern, unter anderem durch einen Gewinnabführungs- und Beherrschungsvertrag, stuft die Bundesnetzagentur diese Konzerngesellschaft der Deutschen Post AG in gleicher Weise wie die Muttergesellschaft als marktbeherrschend ein und verlangte die Vorlage der Teilleistungsverträge nach § 30 PostG. Eine gegen die Vorlagepflicht gerichtete Klage der Tochtergesellschaft der Deutschen Post AG blieb erfolglos; das Verwaltungsgericht Köln schloss sich der Auffassung der Bundesnetzagentur an.<sup>272</sup> Die Konzerntochter wehrte sich gegen die Offenlegung der übersandten Verträge an Dritte nach § 30 Abs. 2 PostG mit dem Hinweis, dass die Verträge Geschäftsgeheimnisse beinhalten und damit

<sup>268</sup> Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 18.12.2015, BK 5-15/032, a. a. O., S. 30 f.

<sup>269</sup> Auskunft der Deutschen Post AG gegenüber der Monopolkommission vom 28.03.2019.

<sup>270</sup> Auskunft der Bundesnetzagentur gegenüber der Monopolkommission vom 08.07.2019.

<sup>271</sup> BeckPostG-Komm/Gerstner, a. a. O., § 30 Rz. 1.

<sup>272</sup> VG Köln, Urteil vom 1.12.2015, 22 K 3555/14, [https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg\\_koeln/j2015/22\\_K\\_3555\\_14\\_Urteil\\_20151201.html](https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_koeln/j2015/22_K_3555_14_Urteil_20151201.html), abgerufen am 16.10.2019.

teilweise zu schwärzen seien. Die Bundesnetzagentur sicherte daraufhin zu, Angaben über den Vertragspartner des marktbeherrschenden Unternehmens sowie die Angaben zu den Ansprechpartnern zu schwärzen. Hingegen sind Einlieferungsmengen, Abholungs- und Anlieferungszeiten, Rabattstaffeln der Konzernmutter und Vergütungen, die das marktbeherrschende Unternehmen von ihren Kunden für Aufbereitung, Einlieferung und Frankierung erhält, nach einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts NRW offenzulegen.<sup>273</sup> Das Oberverwaltungsgericht ist der Ansicht, der Deutsche Post Konzern müsse die gesetzlich vorgesehene Vorlage- und Offenlegungspflicht zu den Teilleistungsverträgen hinnehmen, da nach § 30 Abs. 2 PostG ausdrücklich „Entgelte und andere Bedingungen für Teilleistungen“ von Dritten eingesehen werden dürfen. Ein Schutz der Geschäftsgeheimnisse des marktbeherrschenden Unternehmens müsse angesichts der von § 30 PostG verlangten Markttransparenz zurückstehen. Andernfalls liefe die Norm leer und die Marktteilnehmer hätten keine Möglichkeit zu überprüfen, ob ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot vorliegt. Dieser Auffassung ist zuzustimmen.

**183.** Auch die Vorlage von Teilleistungsverträgen der Firma Compador Dienstleistungs GmbH, an der die Deutsche Post AG mit nur 26 Prozent beteiligt ist, war streitig. Die Bundesnetzagentur konnte aufgrund der Bestimmungen des Gesellschaftsvertrags einen beherrschenden Einfluss der Deutschen Post AG auf Compador nachweisen. Das Verwaltungsgericht Köln<sup>274</sup> und auch das Oberverwaltungsgericht NRW<sup>275</sup> billigte die Vorlagepflicht für die Teilleistungsverträge. Streitig ist nunmehr die Vorlagepflicht für die Zukunft, nachdem der Gesellschaftsvertrag geändert wurde und die die Beherrschung ermöglichende Klausel des Gesellschaftsvertrages entfiel. Diese Frage ist gerichtlich noch nicht entschieden.

**184.** Unabhängig von der Gestaltung des Gesellschaftsvertrages und der formalen Dokumentation von Beherrschungsmöglichkeiten des Gesellschafters sollte auch die faktische Ausübung der Kontrolle durch einen besonders einflussreichen Gesellschafter zu berücksichtigen sein. Bei einer Minderheitsbeteiligung können die gesellschaftsrechtlich vermittelten Einflussmöglichkeiten durch andere Instrumente, wie umfangreiche Liefer-, Leistungs- oder Kreditbeziehungen zu einem beherrschenden Einfluss verstärkt werden.<sup>276</sup> Maßgeblich ist eine umfassende Würdigung der gesamten rechtlichen und tatsächlichen Beziehungen. Aufgrund ihrer Marktmacht und finanziellen Potenz ist die Deutsche Post AG gegebenenfalls auch ohne Beherrschungsvertrag oder besondere gesellschaftsrechtliche Dokumentation in der Lage, auf wirtschaftlich abhängige Unternehmen faktisch Einfluss zu nehmen. Der Gesetzgeber sollte daher sicherstellen, dass durch eine besondere Gestaltung der Gesellschaftsverträge trotz erkennbarer Einflussmöglichkeiten und Abhängigkeiten die Vorlagepflichten nach dem Postgesetz nicht verhindert werden können, und auch die tatsächliche, wirtschaftlich, personell oder organisatorisch vermittelte Einflussnahme berücksichtigt wird. Soweit sich ein Postdienstleister in einem wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnis zur Deutschen Post AG befindet und sich deshalb nach den Wünschen des marktbeherrschenden Unternehmens richtet, hat dies den gleichen Effekt wie eine satzungsmäßig verbindliche Einflussnahme des Gesellschafters. Bei der Beurteilung der Vorlagepflicht sollten diese Gesichtspunkte berücksichtigt werden.

**185.** Die bei der Bundesnetzagentur ausliegenden Verträge mit Angaben zu verbindlichen Lieferzeiten, Rabatten und Vergütungen pro Brief können von jedermann eingesehen werden. Die Transparenz der Entgelte auf dem Teilleistungsmarkt ist damit in ausreichender Weise gewährleistet und neben der Bundesnetzagentur kann jeder Marktteilnehmer durch Einsichtnahme überprüfen, ob die Deutsche Post AG ihre Preise diskriminierungsfrei anwendet. Die Einsichtnahme in die Verträge in den Räumlichkeiten der Bundesnetzagentur erscheint allerdings für den interessierten Marktteilnehmer umständlich. Die Rabattsätze liegen in Tabellenform vor und könnten auch im Internet einfacher zugänglich gemacht werden.

---

<sup>273</sup> OVG NRW, Beschluss vom 15.06.2018, 13 B 802/17, [https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg\\_nrw/j2018/13\\_B\\_802\\_17\\_Beschluss\\_20180615.html](https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2018/13_B_802_17_Beschluss_20180615.html), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>274</sup> Verwaltungsgericht Köln, Beschluss vom 23.02.2018, 22 L 2766/16, [https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg\\_koeln/j2018/22\\_L\\_2766\\_16\\_Beschluss\\_20180223.html](https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_koeln/j2018/22_L_2766_16_Beschluss_20180223.html), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>275</sup> Oberverwaltungsgericht NRW, Beschluss vom 21.03.2019, 13 B 530/18, [https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg\\_nrw/j2019/13\\_B\\_530\\_18\\_Beschluss\\_20190321.html](https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2019/13_B_530_18_Beschluss_20190321.html), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>276</sup> Vgl. Oberverwaltungsgericht NRW, Beschluss vom 21.03.2019, 13 B 530/18, a. a. O.

**186.** Grundsätzlich sollte das marktbeherrschende Unternehmen verpflichtet sein, die Informationen offenzulegen, die notwendig sind, um Transparenz im Teilleistungsmarkt sicherzustellen und den Marktteilnehmern die Prüfung zu ermöglichen, ob eine diskriminierungsfreie Geschäftstätigkeit vorliegt. In einer Reform des Postgesetzes ist neben einer allgemeinen Offenlegungspflicht eine beispielhafte, enumerative Aufzählung der durch das marktbeherrschende Unternehmen offenzulegenden Informationen zu empfehlen, um unnötige Diskussionen über den Umfang der Pflicht zu vermeiden.

**187.** Das Ziel, der Regulierungsbehörde einen umfassenden Marktüberblick zu verschaffen, wird allerdings nicht erreicht, wenn mit den Teilleistungsverträgen gekoppelte oder zeitlich parallel geschlossene Verträge, die nicht dem Postgesetz unterliegen, der Bundesnetzagentur unbekannt sind. Diese gekoppelten oder parallelen Vereinbarungen bieten die Möglichkeit, das Entgelt und damit indirekt die Teilleistungsrabatte zu modifizieren und eine Preisdiskriminierung zu verschleiern, da die nicht postalischen Leistungen der Kontrolle der Regulierungsbehörde entzogen sind. So ist beispielsweise bekannt, dass die Deutsche Post AG mit Teilleistungsgroßkunden Werbeverträge schloss und dem Kunden eine Vergütung dafür zahlte, dass das Logo der Deutschen Post AG auf Briefumschlägen zu Werbezwecken aufgedruckt werden durfte. Unabhängig davon, ob man davon ausgeht, dass die Werbemaßnahme eine vergütungsfähige Leistung darstellt, sollten im Zuge einer Reform des Postgesetzes von einer präziser gefassten Vorlagepflicht auch die in einem sachlichen oder zeitlichen Zusammenhang mit Teilleistungen abgeschlossenen weiteren Verträge mit dem Teilleistungskunden erfasst werden. Es ist offensichtlich, dass die Abgrenzung nicht einfach sein dürfte, da die Deutsche Post AG mit ihren Postdienstleistungskunden auch vielfältige andere Leistungsbeziehungen unterhält. Allerdings ist es nicht hinzunehmen, dass die Entgeltregulierung durch Zugeständnisse in nicht postalischen Verträgen umgangen wird. Zumindest bei erkennbar mit der Postdienstleistung verbundenen Leistungsbeziehungen sollte eine Vorlagepflicht vorgesehen werden. Dies würde der Bundesnetzagentur eine umfassendere Übersicht über den vollständigen Teilleistungsmarkt und dessen Konditionsgefüge sowie eine bessere Prüfung im Rahmen ihrer Aufgaben ermöglichen.

#### **4.8.4 Die frühzeitige Vorlage von geplanten Änderungen des Teilleistungszugangs verbessert die Aufsicht**

**188.** Änderungen der Teilleistungskonditionen und Modifikationen des Zugangs zu den Teilleistungen werden von der Deutschen Post AG und den Teilleistungskunden vertraglich vereinbart. Aufgrund ihrer zentralen Funktion im Teilleistungsmarkt bestimmt im Wesentlichen die Deutsche Post AG die Konditionen und die technischen Details des Zugangs. Ausdrückliche Konsultations- oder Informationspflichten vor Änderungen bestehen weder gegenüber den Kunden noch gegenüber der Bundesnetzagentur. Dass eine vorherige systematische Information der Kunden und eine Prüfung durch die Bundesnetzagentur sinnvoll wären, zeigt das Beispiel des Infrastrukturrabattes. Seit der Einführung des sogenannten Infrastrukturrabattes zum 1. Januar 2018 gewährte die Deutsche Post AG Teilleistungskunden einen Rabatt von drei Prozent, seit dem 1. Juli 2019 im Zuge der Portoerhöhung einen Rabatt von fünf Prozent, wenn die Frankierung einem vorgegebenen Standard entspricht. Dieser Standard ermöglicht unter anderem einen automatisierten Abgleich der eingelieferten Sendungen mit den von den Kunden einzureichenden Anmelde Listen, in denen diese ihre Sendungen für Abrechnungs- und Kontrollzwecke erfassen. Gleichzeitig reduzierte die Deutsche Post AG den ursprünglich gewährten Teilleistungsrabatt um drei Prozentpunkte. Teilleistungskunden, die rechtzeitig den neuen Frankierstandard erfüllten, hatten einen Umstellungsaufwand, zahlten aber die gleichen Preise wie vor der Umstellung. Die Kunden, die die Umstellung nicht rechtzeitig umsetzen konnten, mussten hingegen auf ihre bisherige Reduzierung des Teilleistungsrabatts um drei Prozentpunkte verzichten und daher mehr zahlen. Da die Umstellung aber für einige Kunden und die Frankiermaschinenhersteller aus deren Sicht zu kurzfristig angekündigt war, bestand die Gefahr, dass die technischen Voraussetzungen und die Umstellung der Frankiermaschinen nicht von allen Kunden rechtzeitig zum 1. Januar 2018 erledigt waren.<sup>277</sup> Die Marktteilnehmer beklagten bei der Bundesnetzagentur, dass die Informationen der Deutschen Post unvollständig und nicht recht-

---

<sup>277</sup> Bundesnetzagentur, Bericht über die Ergebnisse der Marktbefragung zur Einführung des Infrastrukturrabatts der DPAG, Dezember 2017, S. 10.

zeitig eingingen.<sup>278</sup> Daraufhin verlängerte die Deutsche Post AG auf Veranlassung der Bundesnetzagentur die Übergangsfrist um vier Monate, um den Kunden die Umstellung zu erleichtern. Auch die Details zur Einführung der digitalen Kopie hatte die Deutsche Post AG, so die Beschwerden von Marktteilnehmern, nicht rechtzeitig und ausführlich genug angekündigt. Eine vorherige Information und Überprüfung der Maßnahme durch die Bundesnetzagentur hätte eine besser strukturierte Information des Marktes sichergestellt.

**189.** Die Änderungen von Entgelten, Bedingungen und bestehenden Zugangsregelungen für Teilleistungen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) sollten daher davon abhängig sein, dass das antragstellende Unternehmen die Bundesnetzagentur zunächst umfassend durch vorherige Übersendung der neuen AGB über die geplanten Änderungen informiert. Ein Beispiel für eine solche Regelung findet sich in § 38 Abs. 1 TKG. Danach sind Entgelte, die einer nachträglichen Entgeltregulierung unterliegen, zwei Monate vor dem Inkrafttreten der Bundesnetzagentur vorzulegen. Auch §§ 72, 73 des Eisenbahnregulierungsgesetzes sehen die Unterrichtung der Bundesnetzagentur vor der Umsetzung von Entscheidungen des regulierten Unternehmens vor. Beide Vorschriften ermöglichen der Bundesnetzagentur nach Vorlage der Informationen eine summarische Prüfung der geplanten Maßnahmen. Die Bundesnetzagentur kann die Umsetzung innerhalb einer bestimmten Frist untersagen oder durch Fristablauf freigeben. In ähnlicher Weise ist in § 27 der Verordnung über den Zugang zu Elektrizitätsversorgungsnetzen eine Festlegungskompetenz der Regulierungsbehörde zu Prozessen, Datenaustausch und Vertragsinhalten normiert. Nach § 21 Abs. 5 TKG stehen der Bundesnetzagentur ebenfalls Festlegungskompetenzen für technische und betriebliche Bedingungen bei der Bereitstellung des Zugangs zu. Bei einer entsprechenden Anwendung dieses Prinzips auf den Teilleistungsbereich wäre das marktbeherrschende Unternehmen verpflichtet, die Änderungen der Allgemeinen Geschäftsbedingungen vor der Implementierung vorzulegen. Dies würde der Bundesnetzagentur die Möglichkeit geben, innerhalb einer kürzeren Frist vor der Anwendung neue Vertragsinhalte auf missbräuchliche Vertragsbestimmungen, Rabatte, an den Kunden zu zahlende Vergütungen und Entgelte zu überprüfen und Abhilfemaßnahmen zu initiieren oder offenkundig postrechtswidrige Maßnahmen bis zum Abschluss einer endgültigen Prüfung vorläufig zu untersagen.<sup>279</sup> Eine Prüfungsfrist von zwei bis vier Wochen nach Übersendung erscheint angemessen. Diese Widerspruchslösung wäre eine flexible und – abgesehen von dem Ankündigungszeitraum – nur geringfügig belastende Maßnahme, erscheint aber angesichts der Bedeutung des Zugangs zu Teilleistungen für den Wettbewerb notwendig.

#### **4.9 Die mehrwertsteuerrechtliche Gleichbehandlung der Wettbewerber im Briefmarkt muss sichergestellt werden**

**190.** Die Wettbewerber der Deutschen Post AG werden mehrwertsteuerrechtlich schlechter gestellt als das marktbeherrschende Unternehmen. Nach Art 132 Abs. 1 lit. a der EU-Mehrwertsteuersystemrichtlinie<sup>280</sup> sind von öffentlichen Posteinrichtungen erbrachte Dienstleistungen von der Umsatzsteuer befreit. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union<sup>281</sup> gilt die Mehrwertsteuerbefreiung sowohl für öffentliche Posteinrichtungen als auch private Unternehmen, die sich verpflichten, postalische Dienstleistungen zu erbringen, die den grundlegenden Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen und damit in der Praxis den gesamten Universalpostdienst in einem Mitgliedstaat oder einen Teil davon gewährleisten. Nach § 4 Ziffer 11 b UStG gilt im deutschen Mehrwertsteuerrecht die Befreiung für Universaldienstleistungen, soweit sie zu allgemeinen, für jeden zugänglichen (nicht rabattierten oder verhandelten) oder nach § 19 PostG genehmigten Tarifen angeboten werden. Eine weitere Voraussetzung ist allerdings nach Ansicht der Bundesregierung, dass die Mehrwertsteuerbefreiung nur

<sup>278</sup> Bundesnetzagentur, Bericht über die Ergebnisse der Marktbefragung zur Einführung des Infrastrukturrabatts der DPAG von Dezember 2017, S. 11.

<sup>279</sup> Vgl. Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. 87.

<sup>280</sup> Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0112&from=DE>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>281</sup> EuGH, Urteil vom 23.04.2009, C-357/07, Rz. 36, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:62007CJ0357&from=DE>, abgerufen am 16.10.2019.



von solchen Postdienstleistern in Anspruch genommen werden kann, die den gesamten Universaldienst – allein oder über Kooperationsverträge – flächendeckend in der Bundesrepublik anbieten.<sup>282</sup> Diese Bedingung kann derzeit nach der Post-Universaldienstverordnung nur die Deutsche Post AG erfüllen. Die Auffassung der Bundesregierung ist schwer mit der Rechtsprechung des EuGH in Einklang zu bringen, der ausdrücklich auch die Leistung eines Teiles der Universaldienstleistungen als mehrwertsteuerfrei bezeichnet hat.

**191.** Für Geschäfts- und Teilleistungskunden ist diese Differenzierung nicht relevant, denn sie zahlen rabattierte Großkunden- oder Teilleistungsentgelte, die in jedem Fall mit Mehrwertsteuer belastet sind. Kunden hingegen, die Universaldienstprodukte zu dem vollen genehmigten Entgelt von der Deutschen Post AG beziehen, zahlen keine Mehrwertsteuer. Würden sie dieselbe Leistung bei einem Wettbewerber in Anspruch nehmen, wäre ein Mehrwertsteueraufschlag von 19 Prozent zusätzlich zu entrichten. Die Deutsche Post bietet aufgrund dieser steuerlichen Regelung nicht mehrwertsteuerpflichtigen Kunden im Universaldienst einen erheblichen Preisvorteil, der nicht gerechtfertigt ist,<sup>283</sup> denn auch die anderen Postdienstleister erbringen einen Anteil an der Universaldienstversorgung. Dieser Effekt, der für nicht mehrwertsteuerpflichtige Kunden die Inanspruchnahme von Postdienstleistungen bei Wettbewerbern der Deutschen Post AG verteuert, ist sowohl auf dem Briefmarkt, in besonderer Weise aber auf dem Paketmarkt erkennbar. Soweit die Abschaffung der Umsatzsteuerbefreiung nicht möglich ist, weil sich für die Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie auf europäischer Ebene keine Mehrheit findet,<sup>284</sup> sollte die Mehrwertsteuerbefreiung nach § 4 Ziffer 11 b UStG auf alle Wettbewerber, die Universaldienstprodukte zu einem allgemeinen Standardtarif anbieten, ausgeweitet werden, um Chancengleichheit im Wettbewerb um die nicht mehrwertsteuerpflichtigen Kunden herzustellen.

#### **4.10 Die Missbrauchsaufsicht im Briefmarkt ist zu verschärfen**

**192.** Die Monopolkommission hat wiederholt darauf hingewiesen, dass es notwendig ist, die Missbrauchsaufsicht im Briefmarkt zu verschärfen.<sup>285</sup> Die Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes sehen ebenfalls eine Prüfung vor, wie die Ex-Post-Kontrolle verbessert werden kann. Die Deutsche Post AG verfügt als marktbeherrschendes Unternehmen über Möglichkeiten des Marktmachtmissbrauchs.<sup>286</sup> Allerdings gelangt die Bundesnetzagentur bei der Missbrauchsaufsicht in einigen Fällen an die Grenzen ihrer rechtlichen Möglichkeiten. Um die notwendige Stärkung der Missbrauchsaufsicht zu gewährleisten, sollte die Bundesnetzagentur daher über eine umfassendere Informationsbasis und ein effizienteres Regulierungsinstrumentarium für den Briefmarkt verfügen.

##### **4.10.1 Der Auskunftsanspruch der Bundesnetzagentur sollte erweitert werden**

**193.** Die Missbrauchsaufsicht auf den Postmärkten erfolgt gemeinsam durch die Bundesnetzagentur und das Bundeskartellamt, ohne dass der Gesetzgeber eine klare Kompetenzzuweisung vorgenommen hat. Voraussetzung für eine effektive Missbrauchsaufsicht ist eine ausreichende Informationsbasis der Behörden, um den relevanten Markt und die Wettbewerbssituation einschätzen zu können. Die Beschaffung der Informationen unterliegt allerdings für die beiden Behörden unterschiedlichen Bedingungen. Nach aktueller Gesetzeslage kann die Bundesnetzagentur – abgesehen von den Sonderregelungen zur förmlichen Zustellung in § 33 PostG sowie zum Postgeheimnis und Datenschutz nach §§ 39 ff PostG – nach § 45 PostG Informationen von „im Postwesen tätigen Unternehmen“ verlangen. Anspruch auf Auskünfte von Dritten oder Kunden hat die Bundesnetzagentur derzeit nicht. Dritte oder Kunden sind üblicherweise nicht interessiert, freiwillig an der Aufklärung von Missbrauchsvorwürfen mitzuwirken, wenn sie durch das regulierungswidrige Verhalten begünstigt wurden. Die Informationsbeschaffung kann sich

---

<sup>282</sup> Unterrichtung der Bundesregierung, BT-Drs. 18/10040 vom 13.10.2016 Rz. 136ff., <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/100/1810040.pdf>, abgerufen am 16.10.2019; vgl. Haucap, in Holznapel (Hrsg.), 20 Jahre Verantwortung für Netze, 2018, S. 335 f.

<sup>283</sup> Vgl. Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. 134 ff.

<sup>284</sup> Unterrichtung der Bundesregierung, BT-Drs. 18/10040 vom 13.10.2016, a. a. O., Rz. 149.

<sup>285</sup> Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. 104 m. w. N.

<sup>286</sup> Beispiele siehe Tz. 99 ff.

damit für die Bundesnetzagentur schwierig gestalten. Das Bundeskartellamt verfügt dagegen nach § 59 GWB über weitere Auskunftsrechte. Das Auskunftsrecht geht so weit, wie es zur Erfüllung der Aufgaben der Kartellbehörde erforderlich ist und umfasst auch die Befragung anderer Marktteilnehmer, Verbände und Kunden.

**194.** Die Informationsmöglichkeiten und Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur entsprechen auch aufgrund des Wandels der Postmärkte nicht mehr den aktuellen Anforderungen. Die Bundesnetzagentur benötigt Auskunftsrechte, die über den Postmarkt hinausgehen. Angesichts der zu erwartenden Dynamik der Substitution der Briefsendungen durch digitale Kommunikation sind Auskünfte Dritter, die im Bereich der digitalen Kommunikation tätig sind, zur Einschätzung der Entwicklungen im Postmarkt wichtig. Es ist daher zu empfehlen, der Bundesnetzagentur für Zwecke der Marktanalyse einen Auskunftsanspruch auch gegenüber Unternehmen einzuräumen, die auf vor- oder nachgelagerten und mit den Postmärkten in Wechselwirkung stehenden Märkten tätig sind, um ihre Aufgaben zu erfüllen.

**195.** Die Monopolkommission begrüßt, dass die Bundesnetzagentur der Empfehlung der Monopolkommission in ihrem letzten Gutachten<sup>287</sup> folgt und von ihrem Recht aus § 10 Abs. 2 Satz 3 PostG Gebrauch machen will, dem marktbeherrschenden Unternehmen die Ausgestaltung der internen Rechnungslegung für Postdienstleistungen vorzugeben. Derzeit plant die Bundesnetzagentur, durch die Vorgabe der Berechnungsmethodik die relevanten Daten und Kosten pro Postdienstleistung aus den Jahresabschlüssen der Deutschen Post AG einmal pro Jahr und nicht nur zu den Terminen der Maßgrößenentscheidung zu erheben. Dieses Vorgehen wird dazu führen, dass die Bundesnetzagentur über einen aktuelleren Informationsstand verfügt und nicht nur Kostenentwicklungen aus den Unterlagen der Maßgrößenverfahren besser nachvollziehen, sondern auch Missbrauchsverfahren zeitnaher abwickeln kann.

#### **4.10.2 Verweise des Postgesetzes auf das Telekommunikationsgesetz sind zu aktualisieren**

**196.** Die Bundesregierung und auch die Bundesnetzagentur sehen Bedarf für eine Ausweitung und Intensivierung der Marktbeobachtung.<sup>288</sup> Von einer umfassenderen Berichterstattung über die Postmärkte und deren Untersuchung – auch durch die Monopolkommission – würden die Bundesregierung, die gesetzgebenden Körperschaften und die Regulierungs- und Kartellbehörden wie auch die Vergabestellen bzw. öffentlichen Auftraggeber, Postdienstleister, Geschäftskunden und (potenzielle) Investoren profitieren.

**197.** Seit der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) 2004 besteht allerdings Rechtsunsicherheit über die Berichtspflichten und die Auskunftsrechte der Monopolkommission wegen der starren Verweisung des geltenden Postgesetzes auf die Vorschriften des 1996 in Kraft getretenen Telekommunikationsgesetzes.<sup>289</sup> Dies betrifft insbesondere die Verweisungen des § 44 Satz 2 PostG auf §§ 66 bis 71, 74 bis 81, 83 und 84 TKG 1996, die aufgrund der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes veraltet sind. Hiervon betroffen ist zum einen die von der Monopolkommission zu erfüllende Berichtspflicht, welche in § 44 Satz 2 PostG i. V. m. § 81 Abs. 3 TKG 1996 geregelt ist. Nach der Änderung der Nummerierung müsste sich die Berichtspflicht der Monopolkommission nunmehr aus § 44 Satz 2 PostG i. V. m. § 121 Abs. 2 TKG ergeben. Die starre Rechtsverweisung tangiert auch das Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission. Zwar hat der Gesetzgeber 2007 in einer weiteren Novellierung des Telekommunikationsgesetzes mit § 121 Abs. 2 Satz 3 TKG eine Vorschrift hinzugefügt, nach der die Monopolkommission Einsicht nehmen kann „in die bei der Bundesnetzagentur geführten Akten einschließlich der Betriebs- und

---

<sup>287</sup> Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. K 25 und Tz. 105.

<sup>288</sup> Monopolkommission, 9. Sektorgutachten Post (2015), a. a. O., Tz. 224 f.; Unterrichtung durch die Bundesregierung, BT-Drs. 18/10040 vom 13. Oktober 2016, a. a. O., Rz. 91; Bundesnetzagentur, Digitale Transformation in den Netzsektoren – Aktuelle Entwicklungen und regulatorische Herausforderungen, S. 103, [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen\\_Institutionen/Digitalisierung/Grundsatzpapier/Digitalisierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Digitalisierung/Grundsatzpapier/Digitalisierung.pdf?__blob=publicationFile&v=3), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>289</sup> Telekommunikationsgesetz vom 22. Juni 2004, BGBl. I S. 1190, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 1963) geändert worden ist, mit Telekommunikationsgesetz vom 25. Juli 1996, (BGBl. I S. 1120).



Geschäftsgeheimnisse, soweit dies zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist“.<sup>290</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat gleichwohl entschieden, dass neu eingefügte Vorschriften nicht von einer zuvor bestehenden Verweisung im Postgesetz erfasst und somit von einer Anwendung ausgenommen sind.<sup>291</sup> Deshalb verwehrt die Bundesnetzagentur der Monopolkommission den Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthaltenden Akten. Ohne die Ausübung ihres Akteneinsichtsrechts bei der Bundesnetzagentur ist die Monopolkommission aber nur bedingt in der Lage, ihrem gesetzlichen Auftrag nachzukommen. Im Gegensatz hierzu definiert § 46 Abs. 2a GWB ein umfassendes Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission beim Bundeskartellamt.<sup>292</sup> Wie bereits im Gesetzentwurf zur Novellierung des Postgesetzes 2013 vorgesehen, empfiehlt die Monopolkommission zum Abbau von Rechtsunsicherheit eine Aktualisierung der Verweise des Postgesetzes auf das Telekommunikationsgesetz und die Einfügung einer Vorschrift in § 47 PostG analog zu § 121 Abs. 2 TKG, die den Gesetzauftrag der Monopolkommission definiert.<sup>293</sup>

### 4.10.3 Missbrauchsverfahren im Briefmarkt sollten formell und materiell verbessert werden

#### Antragsrecht für die Einleitung von Missbrauchsverfahren

**198.** Nach derzeitiger Rechtslage kann sich jeder Marktteilnehmer mit Beschwerden an die Regulierungsbehörde wenden, um eine Prüfung nach §§ 24, 25 PostG oder ein Missbrauchsverfahren nach § 32 PostG zu initiieren. Allerdings haben die Marktteilnehmer keine Möglichkeit, ein behördliches Verfahren zu erzwingen. Die Eröffnung des Verfahrens steht im Ermessen der Behörde. Marktteilnehmer schlagen in ihren Stellungnahmen ein eigenes Antragsrecht vor, um die Bundesnetzagentur veranlassen zu können, ein förmliches Missbrauchsverfahren einzuleiten und den erhobenen Missbrauchsvorwürfen nachzugehen.<sup>294</sup> Ein Antragsrecht würde den Beschwerdeführern die Möglichkeit geben, einen ablehnenden Bescheid vor den Gerichten anzufechten.

**199.** Den Wettbewerbern steht zwar auch heute die Möglichkeit offen, nach § 33 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) selbst vor den ordentlichen Gerichten gegen missbräuchliche Verhaltensweisen von Wettbewerbern vorzugehen. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass ein Verstoß gegen Vorschriften des GWB oder Art. 101, 102 AEUV vorliegt. Es werden daher nicht alle potenziellen Verletzungen von Postregulierungsvorschriften erfasst. Nach § 33 GWB kann ein Mitwettbewerber Beseitigungs- und Unterlassungsansprüche geltend machen. Nach § 33 a GWB ist das marktbeherrschende Unternehmen zum Schadenersatz verpflichtet, wenn es schuldhaft gehandelt hat. Das klagende Unternehmen ist allerdings während einer gerichtlichen Auseinandersetzung in einer schwierigeren Beweissituation als eine Behörde, denn das Unternehmen muss den Sachverhalt substantiiert vortragen und gegebenenfalls beweisen, ohne auf die internen Unterlagen des marktbeherrschenden Unternehmens zugreifen zu können. Eine Behörde kann mit ihren Auskunfts- und Einsichtsrechten den Sachverhalt leichter aufklären. Unterlassungs- und Schadenersatzverfahren zwischen Wettbewerbern sind daher deutlich schwieriger zu führen, wenn es keine Unterstützung durch die Behörde gibt. Die privatrechtliche Klärung und Abstellung von Missbrauchsvorwürfen nach dem GWB ist daher aus Beweisgründen, und da nicht alle Regelungen des Postgesetzes erfasst werden, ein wenig praktikabler Weg für die Wettbewerber der Deutschen Post AG.

**200.** Im Telekommunikationsmarkt ist durch § 42 Abs. 4 Satz 1 und 6 TKG ein Antragsrecht für potenziell betroffene Unternehmen vorgesehen, um ein Missbrauchsverfahren der Regulierungsbehörde einzuleiten. Die Antragstel-

<sup>290</sup> Telekommunikationsgesetz vom 18. Februar 2007 (BGBl. I S. 106).

<sup>291</sup> BVerwG, Beschluss vom 31. Januar 2006, 6 B 78.05, <https://www.bverwg.de/310106B6B78.05.0>; Beschluss vom 28. März 2006, 6 C 13.05, <https://www.bverwg.de/280306B6C13.05.0>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>292</sup> Zum Zugang der Monopolkommission zu elektronischen Daten beim Bundeskartellamt vgl. Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht 2015/2016, BT-Drs. 18/12760 vom 15. Juni 2017, S. 24, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/127/1812760.pdf>, abgerufen am 16.10.2019.

<sup>293</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes, BR-Drs. 627/13 vom 9. August 2013, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2013/0627-13.pdf>, abgerufen am 16.10.2019; ebenfalls bereits Monopolkommission, 9. Sondergutachten Post (2015), a. a. O., Tz. 219 und 221 f. m. w. N.

<sup>294</sup> Bundesverband Briefdienste, <https://briefdienste-online.de/media/bbd-Imagebroschuere.pdf>.

ler müssen ihren Antrag mit substantiierten Verdachtsmomenten und Vorwürfen schlüssig begründen. Mit dem Antragsrecht verbunden ist die Sollvorschrift, das Verfahren nach § 42 Abs. 4 Satz 4 TKG innerhalb von vier Monaten abzuschließen. Damit ist ein zeitlich angemessener Rahmen geschaffen, um die Beschwerde des Wettbewerbers aufzuklären und – soweit erforderlich – Maßnahmen zu treffen. Nach Berichten von Marktteilnehmern im Telekommunikationsmarkt wird das Antragsrecht zwischen den Unternehmen gelegentlich als Druckmittel eingesetzt, wenn Meinungsverschiedenheiten zwischen Wettbewerbern zu klären sind. Dieses Antragsrecht und die Zeitvorgabe für die Erledigung eines Missbrauchsverfahrens im Telekommunikationsmarkt sollten auch im Postmarkt sinnvoll anwendbar sein, denn es kann die Klärung von Missbrauchsvorwürfen – auch außerhalb eines behördlichen Verfahrens – beschleunigen. Ein Antragsrecht könnte zu einer Belebung der Aufsichtsaktivitäten führen, da die Wettbewerber Beschwerden der Bundesnetzagentur mit größerem Nachdruck unterbreiten können, ein Recht auf eine Untersuchung haben und nicht von dem Ermessen der Bundesnetzagentur abhängig sind.

### Katalog missbräuchlicher Handlungen

**201.** Das sektorspezifische Missbrauchsverbot nach § 32 PostG ist im Vergleich zu den detaillierteren Ausführungen im Telekommunikationsrecht, §§ 27, 28, 42 TKG, unbestimmt und auslegungsbedürftig. Lediglich die Beeinträchtigung der Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Anbieter im Zusammenhang mit Teilleistungen ist als Beispiel genannt. Konkretere Beispiele, verbunden mit einer Vermutungsregel, würden missbräuchliche Handlungen deutlicher machen und die Warnfunktion verbessern. Ein Vorschlag der Wettbewerber der Deutschen Post AG in einer Stellungnahme gegenüber der Monopolkommission geht dahin, die in § 32 PostG verankerte Generalklausel für das sektorspezifische Missbrauchsverbot entsprechend den Regelungen in anderen Netzwirtschaften durch Vermutungstatbestände und Beispiele zu konkretisieren.<sup>295</sup> Auch die Bundesregierung schlägt in ihrer Stellungnahme zum Sondergutachten Post 2017 vor, zu prüfen, ob die Vermutungstatbestände für missbräuchliches Verhalten bei der Forderung und Vereinbarung von Entgelten in § 28 Abs. 2 TKG in den nationalen Postrechtsrahmen übertragen werden sollen.<sup>296</sup> So bietet es sich an, Preishöhenmissbrauch, Diskriminierung von Wettbewerbern oder Kunden hinsichtlich der Entgelte und Geschäftsbedingungen, die Behinderung von Wettbewerbsmöglichkeiten durch die Versagung des Zugangs zu Zustelleinrichtungen oder die diskriminierende Gestaltung von Produkten durch ein marktbeherrschendes Unternehmen als Beispiele für einen Missbrauch zu definieren.

**202.** Ein wesentliches Element für den Katalog missbräuchlicher Handlungen, das aus dem Telekommunikationsrecht entnommen werden könnte, ist die ausdrückliche Regelung der Vermutungswirkungen einer *Preis-Kosten-Schere* in § 28 Abs. 2 Ziffer 2 TKG. Danach wird der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung vermutet, wenn die Spanne zwischen dem Entgelt, das der marktmächtige Betreiber eines Netzes Wettbewerbern für eine Zugangsleistung in Rechnung stellt und dem entsprechenden Endnutzerentgelt nicht ausreicht, um einem effizienten Unternehmen eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals auf dem Endnutzermarkt zu ermöglichen. Der Tatbestand einer Preis-Kosten-Schere wird in den Regulierungsentscheidungen zu den Postmärkten geprüft, ist aber im Postgesetz nicht als Vermutung für ein missbräuchliches Verhalten angelegt.<sup>297</sup> Eine Vermutung würde die Beweisführung in Missbrauchsfällen erleichtern. Die Beweislastumkehr verlagert die Beweislast in zutreffender Weise auf das marktmächtige Unternehmen, das die größte Sachnähe aufweist und die Informationen zu dem Vorwurf einfach beschaffen und damit ggf. den Vorwurf ausräumen kann.

---

<sup>295</sup> Bundesverband Paket und Expresslogistik BIEK einer Stellungnahme an die Monopolkommission vom 25.03.2019.

<sup>296</sup> Unterrichtung durch die Bundesregierung zum 10. Sektorgutachten (Sondergutachten 79) der Monopolkommission, Post 2017, BT-Drs. 19/169, Tz. 131.

<sup>297</sup> OVG NRW Beschluss vom 19.12.2016, 13 B 936/16, [https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg\\_nrw/j2016/13\\_B\\_936\\_16\\_Beschluss\\_20161219.html](https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2016/13_B_936_16_Beschluss_20161219.html); Bundesnetzagentur, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 30.11.2017, BK-5 17/048, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2017/2017\\_0001bis0999/2017\\_0001bis0999/BK5-17-0048/BK5-17-0048\\_Beschluss\\_Download\\_BF.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2017/2017_0001bis0999/2017_0001bis0999/BK5-17-0048/BK5-17-0048_Beschluss_Download_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=3), abgerufen am 16.10.2019.

### Erweiterung des Bußgeldkatalogs

**203.** Der Bußgeldkatalog des Postgesetzes ist derzeit lückenhaft. Verstöße gegen die Maßstäbe für genehmigungsbedürftige Entgelte in § 20 PostG bei der Festsetzung der Porti allein können nicht sanktioniert werden. Ordnungswidrig ist der Verstoß nach § 49 Abs. 1 Ziffer 3 PostG nur dann, wenn gleichzeitig eine vollziehbare Anordnung der Bundesnetzagentur nicht befolgt wird. Auch Qualitäts- und Versorgungsmängel kann die Bundesnetzagentur nicht mit einem Bußgeld ahnden. Die für den Zeitraum der Exklusivlizenz für die Deutsche Post AG geltende Sanktionsmöglichkeit für die fehlerhafte Erbringung des Universaldienstes ist seit Ende 2007 ausgelaufen. Die Bundesnetzagentur hat derzeit nur die Möglichkeit, im lizenzpflichtigen Bereich die Lizenz zu entziehen, wenn Mängel im Postdienst festzustellen sind. Dieser Eingriff kommt jedoch faktisch einem Berufsverbot nahe und ist daher als Sanktion für kleinere Verstöße gegen das Postrecht nicht geeignet. Es ist daher zu empfehlen, den Bußgeldkatalog um Verstöße gegen Qualitäts- und Versorgungsvorgaben des Postgesetzes zu erweitern und die Anwendbarkeit auf alle Postdienstleister sicherzustellen.

### Bußgeldhöhe

**204.** Bislang sind im Postbereich keine Bußgelder wegen des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung verhängt worden. Davon abgesehen erscheint der aktuelle Rahmen der Bußgelder bis zu EUR 500.000 in § 49 PostG zu gering, um Großunternehmen entsprechende Verhaltensanreize zu setzen. Das Risiko einer Sanktion sowie die Sanktionshöhe sind – gemessen an den betriebswirtschaftlichen Vorteilen eines missbräuchlichen Verhaltens – nicht erheblich. § 149 TKG sieht im Telekommunikationsbereich zwar ebenfalls ein Bußgeld von bis zu EUR 500.000 vor. Dieser Betrag kann jedoch überschritten werden, wenn der Vorteil aus der ordnungswidrigen Tat aufgrund der Höchstgrenzen anderenfalls nicht abgeschöpft würde. Derzeit wäre eine entsprechende Erhöhung über § 17 Abs. 4 OWiG auch im Postbereich möglich. Die Berechnung des wirtschaftlichen Vorteils kann jedoch schwierig sein. Eine grundsätzliche Erhöhung des Bußgeldrahmens ist daher empfehlenswert. Es erscheint angemessen, sich hierfür an den Vorschriften des Kartellrechts zu orientieren. Die Vorschrift des § 81 Abs. 4 GWB sieht mit Bußgeldern in Höhe von bis zu 10 Prozent vom Gesamtumsatz einschneidende Sanktionen vor, die auch gegenüber Großunternehmen eine deutlichere Disziplinierungswirkung entfalten würden.

**205.** Das Bundeskartellamt ist grundsätzlich nicht daran gehindert, Kartellrechtsverstöße nach dem GWB zu sanktionieren. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen bleibt grundsätzlich neben dem Postgesetz auch auf Missbrauchsfälle anwendbar, die im Postmarkt auftreten.<sup>298</sup> Die Monopolkommission empfiehlt auch im Postgesetz Möglichkeiten zu schaffen, bei Gesetzesverstößen spürbare, dem Handlungsrahmen des Bundeskartellamtes entsprechende Bußgelder zu verhängen, um auch die sektorspezifischen Gebote des Postgesetzes sanktionieren zu können.

### Beseitigungs- und Unterlassungsansprüche

**206.** Eine Intensivierung der Aufsicht könnte auch dadurch erfolgen, dass der Gesetzgeber Verbänden, Wettbewerbern und Kunden die Möglichkeit einräumt, die Unterlassung eines missbräuchlichen Verhaltens auf den Postmärkten zu verlangen, wie es in den §§ 33 GWB für Kartell- und Missbrauchsverstöße nach GWB und AEUV bereits vorgesehen ist. Damit könnten die Marktteilnehmer untereinander mit gerichtlicher Hilfe – ohne auf die Bundesnetzagentur angewiesen zu sein – für die Einhaltung der Postregulierung sorgen. Eine solche Regelung könnte § 44 Abs. 1 TKG nachempfunden werden. Nach § 44 TKG können Betroffene, Verbraucher oder Wettbewerber, die von einem Verstoß gegen regulatorische Vorschriften oder gegen Verfügungen der Bundesnetzagentur beeinträchtigt sind, von dem handelnden Telekommunikationsunternehmen Beseitigung und Unterlassung verlangen. Es ist jedoch nicht sicher, dass hiervon eine disziplinierende Wirkung auf die Marktbeteiligten ausgeht, da die Substanziierungs- und Beweisforderungen ohne die Mitwirkung einer Behörde schwer zu erfüllen sein werden. Im Telekommunikationsmarkt wird diese Vorschrift kaum genutzt. Die Marktteilnehmer beschränken sich in der Regel auf die Möglichkeit einer Stellungnahme gegenüber der Bundesnetzagentur in Missbrauchsverfahren. Die Einfüh-

<sup>298</sup> Vgl. Beck-PostKomm/Badura, a. a. O., § 48 Rz. 11.

zung von Beseitigungs- und Unterlassungsansprüchen wäre zwar nicht nachteilig, dürfte aber für die Wettbewerbsentwicklung keine große Relevanz haben und ist daher nicht zu empfehlen.

### Schadenersatz und Vorteilsabschöpfung

**207.** Die Monopolkommission hält auch an ihrem Vorschlag fest, die Schadenersatzpflicht nach § 38 PostG zu reformieren.<sup>299</sup> § 38 PostG gewährt nur dann einen Anspruch auf Schadenersatz, wenn der Verpflichtete eine Vorschrift, Auflage oder Anordnung verletzt, die den Schutz eines anderen bezweckt. Der überwiegende Teil der Vorschriften im Postgesetz hat allerdings keinen drittschützenden Charakter.<sup>300</sup> Lediglich die Regelungen des Postgeheimnisses und des Datenschutzes entsprechen dieser Voraussetzung. Der Anwendungsbereich der Vorschrift im Rahmen von Wettbewerbsauseinandersetzungen ist gering. Ein Blick auf § 44 TKG und §§ 33 und 33 a GWB zeigen, dass in diesen Regelungen eine drittschützende Funktion der verletzten Vorschrift keine Anspruchsvoraussetzung darstellt. Ein Grund für die abweichende Regelung im Postmarkt ist nicht erkennbar. Aufgrund der Notwendigkeit einer Kausalbeziehung zwischen pflichtwidriger Handlung und dem bei einem Dritten eingetretenen Schaden sowie des Erfordernisses eines Verschuldens ist schon eine ausreichende Filterwirkung für die Eingrenzung möglicher Ansprüche gegeben. Die Monopolkommission empfiehlt daher, das Erfordernis der drittschützenden Wirkung in § 38 PostG ersatzlos zu streichen.

**208.** Ergänzend ist zu empfehlen, eine Gewinnabschöpfungsregelung entsprechend § 43 TKG in das Postgesetz einzufügen. Nach dieser „Soll“-Vorschrift ist die Regulierungsbehörde gehalten, wirtschaftliche Vorteile, die sich aus einem Verstoß gegen eine Missbrauchsverfügung der Bundesnetzagentur oder aus anderen Gesetzesverstößen ergeben, abzuschöpfen. Eine solche Regelung würde es für ein marktbeherrschendes Unternehmen unattraktiver machen, gegen Regulierungsbestimmungen zu verstoßen, da es sich dem Risiko aussetzt, die wirtschaftlichen Vorteile wieder abgeben zu müssen. Die Vorteilsberechnung kann zwar schwierig sein, aber die Einführung dieses zusätzlichen Instruments stellt allein schon ein weiteres Disziplinierungsinstrument dar, da sich das marktbeherrschende Unternehmen auf eine Erstattung der durch wettbewerbswidrige Handlungen erzielten Vorteile einstellen muss.

## 4.11 Der Umfang des Universaldienstes und der Verbraucherschutz bedürfen der Anpassung

### 4.11.1 Der aktuelle Umfang des Universaldienstes entspricht nicht immer den Kundenwünschen

**209.** Mit der Liberalisierung der Postmärkte und der Privatisierung der Deutschen Post AG beendete der Staat seine Tätigkeit als operativ Verantwortlicher des Postdienstes in Deutschland. Um jedoch weiterhin für die Bevölkerung und die Wirtschaft notwendige Postdienstleistungen zu gewährleisten, wurde gesetzlich ein Mindeststandard für Postdienstleistungen definiert, der unabhängig von der Organisationsform der Postunternehmen Bestand hat. Grundlage für diesen Universaldienst ist Art. 87f Abs. 1 GG, der den Bund verpflichtet, „*flächendeckend ausreichende und angemessene Dienstleistungen im Bereich des Postwesens zu gewährleisten*“. Damit soll eine Grundversorgung mit Postdienstleistungen sichergestellt werden, wenn der Wettbewerb nicht funktionsfähig ist oder sich auf lukrative Bereiche beschränkt.<sup>301</sup> Der Staat erfüllt damit seinen Daseinsvorsorgeauftrag.<sup>302</sup> Das Post-

<sup>299</sup> Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. 111 ff.

<sup>300</sup> Beck-PostKomm/Stern, a. a. O., § 38 Rz. 9 ff.

<sup>301</sup> Vgl. VG Köln, Urteil vom 04.12.2018, 25 K 9943/16, S. 13 m. w. N., [https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg\\_koeln/j2018/25\\_K\\_9943\\_16\\_Urteil\\_20181204.html](https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_koeln/j2018/25_K_9943_16_Urteil_20181204.html), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>302</sup> Möstel in: Maunz-Dürig, GG, 2010, Art. 87f, Rz. 2, 4 und 62.

gesetz und die Postuniversaldienstleistungsverordnung (PUDLV) vom 21. Dezember 1999 präzisieren den Umfang dieser Universaldienstleistungen auf der Grundlage der Postdiensterrichtlinie<sup>303</sup> der EU.

**210.** Nach der PUDLV deckt die Beförderung von Briefsendungen bis 2.000 Gramm, von Paketen bis 20 Kilogramm sowie von Zeitungen und Zeitschriften den grundsätzlichen Bedarf von Privat- und Geschäftskunden ab. Die Universaldienstleistungen für die Briefbeförderung beinhalten nach § 1 PUDLV auch Briefsonderleistungen, wie Einschreib-, Wert- und Nachnahmesendungen. Darüber hinaus legt die PUDLV fest, dass für die Universaldienstleistung eine Infrastruktur von mindestens 12.000 stationären Einrichtungen (Niederlassungen oder Agenturen für den Postdienst) sowie Briefkästen nach geografischen Vorgaben vorgehalten werden müssen, um die Erreichbarkeit für den Kunden sicherzustellen. Die Deutsche Post AG unterhielt 2018 insgesamt 12.852 Filialen und Agenturen.<sup>304</sup> Zusätzlich betrieben die Wettbewerber im Paketdienst über 41.000 Paketshops.<sup>305</sup> Die Deutsche Post AG verfügte 2018 über 110.000 Briefkästen, von denen rund 47.000 auch nachmittags geleert werden.<sup>306</sup>

**211.** Nach Branchenangaben wird es jedoch schwieriger, eine ausreichende Anzahl von Postagenturen in strukturschwachen und dünn besiedelten Regionen vorzuhalten. Im ländlichen Raum wird Kritik wegen einer nicht ausreichenden Präsenz von Postagenturen erhoben. Trotz der Regelung in der Postuniversaldienstleistungsverordnung, dass in Gemeinden über 2.000 Einwohnern eine Agentur oder Niederlassung mit bedarfsgerechten Öffnungszeiten vorhanden sein muss, sind einige ländliche Gemeinden bereit, die Postagentur – als Zuschussbetrieb – auf eigenes Risiko zu übernehmen, um ein attraktives Angebot an Postdienstleistungen für die Bürger sicherzustellen.

**212.** § 2 PUDLV geht mit der Vorgabe, dass Briefsendungen mindestens einmal werktäglich zugestellt werden müssen, über die Regelungen der europäischen Richtlinie hinaus, die lediglich eine Zustellung an fünf Tagen pro Woche verlangt.<sup>307</sup> Nach § 2 Ziffer 3 PUDLV sind im Durchschnitt 80 Prozent der Briefe an dem Tag nach der Einlieferung und 95 Prozent am zweiten Tag nach der Einlieferung zuzustellen. Diese Bestimmungen gelten aber nur für die im Universaldienst beförderten Briefe und nicht für die Sendungen von Großkunden mit über 50 Briefen pro Einlieferung. Da nur Durchschnittswerte eingehalten werden müssen, ist mit dem Qualitätsmerkmal keine feste Laufzeit des einzelnen Briefes verbunden. Die Auslieferung muss, soweit der Empfänger nicht ein Postfach angegeben hat, an der Wohn- oder Geschäftsadresse erfolgen.

**213.** Die Infrastrukturvorgaben der PUDLV für stationäre Einrichtungen der Paketdienstleistungen entsprechen denen des Briefdienstes in § 2 Nr. 1 PUDLV. Pakete müssen im Durchschnitt zu 80 Prozent spätestens am zweiten Tag nach der Einlieferung zugestellt werden. Für Zeitungen und Zeitschriften gelten keine Qualitätsvorgaben; sie sind nach § 4 PUDLV im Rahmen des betrieblich Zumutbaren und bedarfsgerecht zu befördern.

**214.** In den Eckpunkten für eine Novelle des Postgesetzes macht das Bundeswirtschaftsministerium deutlich, dass ein qualitativ hochwertiger Universaldienst flächendeckend aufrechterhalten werden soll. Das Ministerium beabsichtigt, die geltenden Qualitätsstandards mindestens beizubehalten, die Zustellung an sechs Tagen aber zu überprüfen. Besondere Aufmerksamkeit verdienen nach Auffassung der Monopolkommission die Briefdienste im ländlichen Raum, in dem die Deutsche Post AG überwiegend Alleinanbieter ist. Demgegenüber unterhält im Paketmarkt nicht nur die Deutsche Post AG etwa 13.000 stationäre Einrichtungen<sup>308</sup> und ca. 11.000 zusätzliche Paket-

---

<sup>303</sup> Richtlinie 97/67/EG vom 15.12.1997 über die Entwicklung des Binnenmarkts der Postdienste und die Verbesserung der Dienstqualität, ABl. 15/14 vom 21.01.1998 in der Fassung der Richtlinie 2008/6/EG vom 20.02.2008, ABl. L52/3 vom 27.02.2008

<sup>304</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 101.

<sup>305</sup> Zahlen der Wettbewerber aus 2017, Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 101.

<sup>306</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 102.

<sup>307</sup> Richtlinie 2008/6/EG vom 20.02.2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft, Art. 1 Ziffer 3. a; ABl. L 52/12 vom 27.02.2008.

<sup>308</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 101.

shops;<sup>309</sup> Wettbewerber der Deutschen Post AG betreiben weitere ca. 41.000 Paketshops<sup>310</sup> und einige Paketdienste holen die Sendungen auch bei dem Versender ab.

#### **4.11.2 Der Bedarf der Postkunden und Kosten-Nutzen Erwägungen sollten den Umfang des Universaldienstes bestimmen**

**215.** Der Umfang des Universaldienstes entspricht im Wesentlichen dem Bedarf der späten 1990er Jahre, bevor die digitalen Kommunikationsmittel von einer breiten Mehrheit der Kunden genutzt wurden und die Paketsendungsmengen erheblich stiegen. Der Universaldienst spiegelt in seiner aktuellen Reichweite die Leistungen der ehemaligen Deutschen Bundespost im Jahr der Verabschiedung des Postgesetzes wider.<sup>311</sup> Der Umfang des Universaldienstes ist im Grundgesetz nicht detailliert vorgegeben, sondern zur Entscheidung an den Gesetzgeber delegiert, der hierbei über einen Gestaltungsspielraum verfügt. Der Universaldienst gewährleistet keinen Anspruch auf eine bestmögliche Versorgung mit Postdienstleistungen. Er stellt nur eine Grundversorgung sicher, darf ein – im Grundgesetz nicht klar definiertes – Mindestversorgungsniveau nicht unterschreiten und soll alle Leistungen umfassen, die bei objektiver Betrachtung zur Realisierung der grundrechtlichen Freiheiten der Bürger erforderlich sind. Der Universaldienst muss die für eine angemessene gesellschaftliche und wirtschaftliche Teilhabe der Bürger sowie eine für die Bedürfnisse der Unternehmen funktionsfähige Postinfrastruktur sicherstellen.<sup>312</sup> Indikatoren für die Erforderlichkeit sind die Nachfrage sowie der Verbreitungsgrad der Dienstleistungen.<sup>313</sup>

**216.** Es besteht weitgehend Einigkeit bei den Marktteilnehmern und Aufsichtsbehörden<sup>314</sup>, dass der Universaldienst über 20 Jahre nach seiner Einrichtung zu überprüfen ist. Eine Anhörung der Bundesnetzagentur zu einem Diskussionspapier von November 2014 hatte allerdings noch ergeben, dass die befragten Marktteilnehmer und Verbände die Postuniversaldienstverordnung überwiegend unverändert beibehalten wollten.<sup>315</sup> Eine Befragung von Privatpersonen und Kleinunternehmen durch die Bundesnetzagentur im Jahr 2017<sup>316</sup> bestätigte die Einschätzung aus Verbrauchersicht, dass wesentliche Änderungen derzeit nicht gewünscht sind: Die Zufriedenheit der befragten Verbraucher und Unternehmen mit den Postdienstleistungen ist – trotz steigender Beschwerdezahlen – grundsätzlich hoch.<sup>317</sup> Die Bundesnetzagentur konnte aus der Befragung keine konkreten Empfehlungen ableiten, welche Postdienstleistungen künftig als unabdingbar anzusehen sind und daher zur postalischen Grundversorgung gehören sollen, sah die Befragung aber als einen Beginn der Diskussion um den Umfang des Universaldienstes.<sup>318</sup>

**217.** Damit die Preise im Universaldienst im Sinne der Regulierungsziele nach § 3 PostG „erschwinglich“ bleiben, sollte der Universaldienst nach Ansicht der Monopolkommission den Bedürfnissen der Kunden angepasst, gegebenenfalls reduziert und so gestaltet werden, dass ein flächendeckendes, zufriedenstellendes Angebot weiterhin vorgehalten werden kann, ohne Kosten für überflüssige, nur selten nachgefragte Leistungen zu generieren. Auch in Regionen, in denen ein Postbetrieb nicht kostendeckend erbracht werden kann, sollten sich die Menschen nach den Grundsätzen des Art. 87f Abs. 1 GG darauf verlassen können, dauerhaft auf erschwingliche Postdienstleistungen zurückgreifen zu können.

---

<sup>309</sup> Deutsche Post AG, Geschäftsbericht 2018, S. 14.

<sup>310</sup> Zahlen der Wettbewerber aus 2017, Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 101.

<sup>311</sup> Vgl. Möstel in: Maunz-Dürig, GG, 2010, Art. 87f Rz. 64.

<sup>312</sup> Möstel in: Maunz-Dürig, GG, 2010, Art. 87f Rz. 72.

<sup>313</sup> Windthorst, in Sachs (Hrsg.) GG, 8. Aufl. 2018, Art. 87f GG Rz. 19.

<sup>314</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2014/15, S. 50.

<sup>315</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2014/15, S. 48 f.

<sup>316</sup> Bundesnetzagentur, Ergebnisbericht Evaluationsstudie zum Post-Universaldienst, März 2018.

<sup>317</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2015/16, S. 97; Bundesnetzagentur, Ergebnisbericht Evaluationsstudie zum Post-Universaldienst, S. 18: 82 Prozent der Bevölkerung und 84 Prozent der Unternehmen sind mit den Briefdienstleistungen zufrieden.

<sup>318</sup> Bundesnetzagentur, Ergebnisbericht Evaluationsstudie zum Post-Universaldienst, S. 43.



**218.** Eine flexible Verweisung auf das Unionsrecht, wie gelegentlich vorgeschlagen wird, ist nicht zu empfehlen, da die Marktbedingungen und der Kundenbedarf in den Staaten der Europäischen Union unterschiedlich sind. Aus EU-Richtlinien kann nicht immer ein eindeutiger Umfang des Universaldienstes entnommen werden, da die Richtlinien dem nationalen Gesetzgeber Spielräume und Optionen offenlassen und nicht die notwendige Detailtiefe beinhalten. Als mögliche Diskussionspunkte für eine Reform des Universaldienstes kommen die folgenden Vorgaben der PUDLV in Betracht.

### Zustelltage

**219.** Mit sechs Zustelltagen pro Woche geht die PUDLV bereits über die Mindestforderungen der EU-Postdiensterrichtlinie, die nur fünf Zustelltage vorsieht, hinaus. Eine Reduzierung der Zustelltage auf fünf könnte daher Gegenstand einer Optimierung des Universaldienstes sein. Die geringe Menge der in Privathaushalten an einem Montag zugestellten Briefe lassen an der Notwendigkeit der Zustellung an diesem Wochentag zweifeln. In den Niederlanden erfolgt am Montag – abgesehen von wichtigen Sendungen, zum Beispiel aus dem medizinischen Bereich – keine Zustellung mehr. In Italien ist die Zustellungsfrequenz in abgelegenen Gebieten auf ein Modell reduziert, nach dem die Post in einer Woche Montag, Mittwoch und Freitag und in der folgenden Woche dienstags und donnerstags zugestellt wird. Der italienische Universaldienstleister beruft sich hierbei auf die Öffnungsklausel in Art. 3 Abs. 3 der Postdiensterrichtlinie, nach der von der Zustellungsfrequenz unter außergewöhnlichen geografischen Umständen abgewichen werden kann. In Deutschland schätzen die Kunden zwar eine Zustellung an sechs Tagen, wie eine Befragung der Bundesnetzagentur ergab. Allerdings lässt die Zufriedenheit erst nach, wenn die Verbraucher den Eindruck gewinnen, die Zustellung erfolge an weniger als fünf Tagen.<sup>319</sup> Unternehmensvertreter verlangen, dass die Zustellung an einem vordefinierten Werktag ausfällt und nicht an wechselnden Tagen erfolgt, um die Planbarkeit der Zustellungstage sicherzustellen. Die Folgen für Unternehmen, die eine tägliche Zustellung erwarten, könnte dadurch abgemildert werden, dass eine Postfachzustellung dennoch erfolgt. Eine weitere Reduzierung der Frequenz unter fünf Zustelltagen pro Woche würde zunächst eine Änderung der Postdiensterrichtlinie auf EU-Ebene voraussetzen. Ungelöst bleibt jedoch das Problem der taggenauen Zustellung von Presseprodukten an den Privatkunden. Verlage wenden sich gegen eine Reduzierung der Zustelltage, um die pünktliche Zustellung von wöchentlich oder täglich erscheinenden Presseprodukten sicherzustellen.

### Laufzeiten im Briefdienst

**220.** Die Laufzeitvorgaben im Brief-Universaldienst werden nach Angaben der Deutschen Post AG mit einer Zustellung von durchschnittlich 93 Prozent der Sendungen am Tag nach der Einlieferung und 99 Prozent zwei Tage nach der Einlieferung eingehalten.<sup>320</sup> Die Messungen werden von der Deutschen Post AG bei einem externen Dienstleister in Auftrag gegeben und der Bundesnetzagentur vorgelegt. Um die Objektivität der Messungen zu unterstreichen, wäre es empfehlenswert, wenn nicht das zu kontrollierende Unternehmen selbst die Messungen veranlasst, sondern die Überprüfung unmittelbar durch die Bundesnetzagentur durchgeführt oder in Auftrag gegeben werden.

**221.** Der von der PUDLV vorgegebene Standard entspricht grundsätzlich dem Kundenwunsch: Die von der Bundesnetzagentur in Auftrag gegebene Befragung machte deutlich, dass eine kurze Laufzeit für die Kunden von besonderer Bedeutung ist.<sup>321</sup> Deutliche Unzufriedenheit stellt sich aber erst ein, wenn Geschäftsbriefe mehr als zwei Tage Laufzeit aufweisen. Bei Privatkunden stellt sich die Unzufriedenheit nach mehr als drei Tagen ein. Alternativ könnte man, wie in Dänemark und der Schweiz, verschiedene Laufzeiten mit unterschiedlichen Preisen anbieten, sodass der Kunde wählen kann, ob er eine schnelle Beförderung zu einem erhöhten Entgelt bevorzugt.

**222.** Die Beförderung von Presseprodukten erfolgt nach PUDLV bedarfsgerecht, aber ohne die Vorgabe konkreter Qualitätsmerkmale. Dies erscheint nicht angemessen, weil die Postdiensterrichtlinie bei der Definition der Postsen-

<sup>319</sup> Bundesnetzagentur, Ergebnisbericht Evaluationsstudie zum Post-Universaldienst, a. a. O., S. 44.

<sup>320</sup> Deutsche Post AG, Geschäftsbericht 2018, S. 60; Vgl. Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 102.

<sup>321</sup> Bundesnetzagentur, Ergebnisbericht Evaluationsstudie zum Post-Universaldienst, a. a. O., S. 43 f.

dungen grundsätzlich nicht zwischen Briefen und Zeitungen differenziert. Insbesondere Tageszeitungen sind nur dann für den Empfänger von Interesse, wenn sie aktuelle Nachrichten enthalten und die Zustellung kurzfristig nach dem Druck erfolgt. Dies gilt umso mehr als sich Zeitungen und Zeitschriften durch das Internet ohnehin in einem harten Wettbewerb um die Aktualität von Nachrichten befinden. Ein fehlendes Qualitätsniveau für den Versand von Presseprodukten entspricht daher nicht den aktuellen Anforderungen der Versender und der Empfänger und sollte unabhängig von der Anzahl der Zustelltage überprüft werden.

### Zustellungsort

**223.** Die Zustellung in der Wohnung oder den Geschäftsräumen könnte zur Kostenreduzierung zugunsten von Postfächern an einem fußläufig erreichbaren Ort in einem Stadtviertel ersetzt werden. Für Pakete wird diese Option über die Paketstationen bzw. bei der Abholung in Paketshops schon praktiziert. Die Deutsche Post AG plant den kontinuierlichen Ausbau ihrer Paketstationen. Sie möchte 2021 ca. 5 Prozent des Paketvolumens über etwa 7.000 Paketstationen zustellen und diesen Wert auf 10 Prozent im Jahr 2025 steigern.<sup>322</sup> Dennoch gaben 80 Prozent der Befragten in der Evaluationsstudie der Bundesnetzagentur an, dass die Zustellung in die Wohnung oder an die Geschäftsadresse die bevorzugte Auslieferungsmethode ist. Die Akzeptanz der Abholung von Paketstationen oder Agenturen ist mit 20 bis 30 Prozent eher moderat.<sup>323</sup> Für ältere und nicht mobile Kunden müsste eine Hauszustellung weiterhin angeboten werden.

### Stationäre Einrichtungen

**224.** Abgesehen von ländlichen Gebieten oder Orten mit unzureichender Infrastruktur ist die Bereitschaft der Bevölkerung, für ein engmaschigeres Netz von sogenannten „stationären Einrichtungen“ höhere Preise zu zahlen, gering ausgeprägt.<sup>324</sup> Nach § 2 Ziffer 1 PUDLV soll jede Gemeinde mit mehr als 2.000 Einwohnern über eine sogenannte „stationäre Einrichtung“ verfügen, d. h. ein Geschäftslokal, in dem Verträge über Briefbeförderungsleistungen abgeschlossen und abgewickelt werden können. Unabhängig davon ist in Landkreisen mindestens eine stationäre Einrichtung pro Fläche von 80 Quadratkilometern vorzusehen. In dünn besiedelten Gebieten sind diese Vorgaben nicht immer ausreichend, um einen einfachen Zugang zu Postdienstleistungen zu erhalten. Die übrigen Orte, die nicht ausdrücklich in der PUDLV erwähnt sind, werden mit einem mobilen Postservice versorgt.

### Einheitstarif

**225.** Bislang wendet die Deutsche Post AG für Privatkunden bei Briefen und Paketen Einheitstarife an. Der Versand in abgelegene Orte kostet damit das gleiche Entgelt, wie die Zustellung in stark nachgefragten und leicht erreichbaren Ballungsgebieten. Das deutsche Postrecht sah einen Einheitstarif verbindlich nur bis Ende 2007 für die von der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG umfassten Briefprodukte nach dem mittlerweile außer Kraft getretenen § 51 PostG vor. Nach der Postdienstrichtlinie könnte der nationale Gesetzgeber einen Einheitstarif für die Universaldienstleistungen einführen. Im Übrigen gibt das Unionsrecht für die Entgeltgestaltung die Orientierung an den Kosten und die Erschwinglichkeit der Postentgelte vor. Grundgesetzlich ist nach Art. 87f Abs. 1 GG eine flächendeckende, angemessene und ausreichende Versorgung mit Postdienstleistungen zu gewährleisten. Weder aus Unionsrecht noch aus deutschem Verfassungsrecht ergibt sich eine Verpflichtung, einen Einheitstarif gesetzlich einzuführen oder anzuwenden. Die Differenzierung der Tarife wäre damit rechtlich nicht zu beanstanden, wenn sie diskriminierungsfrei erfolgt.

**226.** Zuletzt beabsichtigte die Deutsche Post AG, für Paketzustellungen auf die deutschen Nordseeinseln einen Zuschlag zu erheben, um die höheren Kosten auszugleichen.<sup>325</sup> Da die Wettbewerber der Deutschen Post AG be-

<sup>322</sup> Deutsche Post AG, Delivering excellence in a digital world, Präsentation auf dem Capital Markets Day in Frankfurt am 01.10.2019, S. 66, <https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/de/media-center/investors/documents/capital-markets-days/DPDHL-Capital-Markets-Day-2019.pdf>, abgerufen am 28.10.2019

<sup>323</sup> Bundesnetzagentur, Ergebnisbericht Evaluationsstudie zum Post-Universaldienst, a. a. O., S. 40 f.

<sup>324</sup> Bundesnetzagentur, Ergebnisbericht Evaluationsstudie zum Post-Universaldienst, a. a. O., S. 44.

<sup>325</sup> Bündler, FAZ vom 19.09.2019, S. 22.



reits Zuschläge verlangen, wichen die Großversender für die Zustellung auf die Nordseeinseln auf die Deutsche Post AG aus, die mit Zusatzentgelten nachziehen wollte. Diese Pläne sind jedoch zunächst zurückgestellt.

**227.** Einheitstarife fördern zwar einheitliche Lebensverhältnisse bundesweit. Im Hinblick auf die nach Art. 12 der Postdiensterrichtlinie<sup>326</sup> unionsrechtlich vorgesehene Kostenorientierung ist allerdings nicht zu begründen, warum der kostengünstige Versand in Ballungsräumen und die kostenintensive Zustellung in abgelegene Regionen mit gleichen Preisen belegt werden sollten. Eine ausufernde Zersplitterung des Tarifgefüges und eine zu detailreiche Differenzierung nach den Kosten der einzelnen Zustellorte wären jedoch nicht praktikabel. Zuschläge sollten sich auf einige wenige, geografisch außergewöhnliche Zustellorte beschränken.

#### **4.11.3 Eingriffsbefugnisse der Bundesnetzagentur im Universaldienst sollten verbessert werden**

**228.** Die Beschwerden der Postkunden haben sich 2018 im Vergleich zum Vorjahr auf über 12.600 schriftliche Eingaben verdoppelt, im Vergleich zum Jahr 2015 fast vervierfacht.<sup>327</sup> Auch die Zahl der telefonischen Beschwerden verdoppelte sich auf über 3.400. Die Beschwerden betrafen im Wesentlichen den Briefbereich (50,7 Prozent) und den Paketbereich (34,2 Prozent) und konzentrieren sich auf regionale Probleme bei der Zustellung, die von den Postunternehmen nicht nachhaltig abgestellt werden konnten.<sup>328</sup> Über 59 Prozent der Beschwerden im Briefmarkt und über 64 Prozent der Beschwerden im Paketmarkt entfielen auf die Zustellung.<sup>329</sup> In den ersten neun Monaten des Jahres 2019 haben sich bereits fast 13.000 Verbraucher schriftlich und über 3.400 telefonisch bei der Bundesnetzagentur beschwert.<sup>330</sup> Angesichts der Brief- und Paketmengen, die in Deutschland befördert werden, sind diese Beschwerdezahlen zwar immer noch gering. Die Steigerung der Beschwerdezahlen zeigt aber Änderungen der Beförderungsqualität und/oder der Sensibilität der Verbraucher, in jedem Fall aber eine gesteigerte Unzufriedenheit mit der Leistung der Postdienste.

**229.** Die Möglichkeiten der Bundesnetzagentur, auf Qualitätsmängel lokaler oder regionaler Art in der Universaldienstversorgung effizient zu reagieren sind begrenzt. §§ 13 ff. PostG stellen ein sehr komplexes und zeitaufwendiges Verfahren zur Bestellung eines Universaldienstleiters dar, das nur als Ultima Ratio gedacht ist. Allerdings ist zweifelhaft, ob das Verfahren zur Bestellung eines Universaldienstleiters nach §§ 12 ff. PostG in zeitkritischen Situationen überhaupt funktionieren kann. Es ist zu schwerfällig und schon aufgrund der Fristen in § 13 PostG nicht geeignet, den Weiterbetrieb des Universaldienstes bei einem kurzfristigen Ausfall des Universaldienstleiters sicherzustellen. Ferner ist das Verfahren ungeeignet, regional begrenzte Probleme des Universaldienstes zu lösen. Zunächst muss die Bundesnetzagentur nach § 13 Abs. 1 PostG die Feststellung veröffentlichen, dass der Universaldienst nicht ausreichend oder angemessen erbracht wird. Wenn sich innerhalb eines Monats nach der Veröffentlichung kein Unternehmen zur Leistung des Universaldienstes bereit erklärt, kann nach § 13 Abs. 2 PostG ein Unternehmen als Universaldienstleister bestimmt werden. Gegebenenfalls ist eine Ausschreibung der Leistung erforderlich, wenn das ausgesuchte Unternehmen geltend macht, es erleide einen wirtschaftlichen Nachteil, wenn es den Universaldienst erbringen muss. Diese Regelungen sollten unter anderem durch kürzere Fristen effizienter ausgestaltet werden und für Eilfälle durch eine Bestimmung ergänzt werden, nach der jedem leistungsfähigen Postunternehmen der Universaldienst kurzfristig gegen eine angemessene Vergütung von der Bundesnetzagentur auferlegt werden kann, wenn die postalische Grundversorgung nicht ausreichend erbracht wird. Diese Regelung sollte sich nicht auf den Ausfall des bundesweiten Universaldienstes beschränken, sondern auch die Abstellung regionaler Defizite umfassen.

---

<sup>326</sup> Richtlinie 97/67/EG in der Fassung der Richtlinie 2008/6EG vom 20.02.2008.

<sup>327</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 98.

<sup>328</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 99.

<sup>329</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 99 f.

<sup>330</sup> Bundesnetzagentur, Auskunft gegenüber der Monopolkommission vom 07.11.2019.

#### 4.11.4 Verpflichtende Schlichtungsverfahren können die Kundenzufriedenheit steigern

**230.** Das Haftungsregime der Postunternehmen bietet dem Verbraucher nur sehr begrenzte Ansprüche. Für den Verlust oder die Beschädigung einfacher Briefe (ohne besondere Serviceleistungen, wie Einschreiben, Wertbrief etc.) haftet der Postdienstleister nach den üblichen Allgemeinen Geschäftsbedingungen nicht. Angesichts des Massengeschäfts im Briefdienst und der Schwierigkeiten, den Einwurf in den Briefkasten oder den Tag der Zustellung zu beweisen, erscheint ein solcher Haftungsausschluss angemessen. Kontrollmaßnahmen, die den Sendungsverlauf jedes einzelnen Briefes dokumentieren, würden Kosten und Zeitverluste verursachen. Der Kunde kann bei wichtigen Sendungen Sondervereinbarungen abschließen und Einschreiben oder Wertbriefe aufgeben, um eine besondere Sendungsverfolgung und Sicherheit des Transports gegen Aufpreis zu verlangen. Hierfür und auch für Pakete sind allerdings im Verlustfall die Haftungssummen nach den AGB der Postdienstleister und nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuches beschränkt.

**231.** Bei Verlust oder Beschädigung der Sendungen sind die potenziellen Schadenersatzforderungen gering und ein Rechtsstreit mit dem Postdienstleister ist für den Verbraucher wirtschaftlich in der Regel nicht sinnvoll. Ein erster Schritt zur Lösung der Meinungsverschiedenheiten zwischen Endkunden und Postdienstleister ist die Befassung der Beschwerdestelle des Postunternehmens.

**232.** Das Bundeswirtschaftsministerium regt in den Eckpunkten für eine Novelle des Postgesetzes an, allen Postdienstleistern aufzuerlegen, ein in der Gesetzesnovelle vorstrukturiertes Beschwerdemanagement vorzuhalten. Marktteilnehmer und Verbraucher berichten häufig von Schwierigkeiten, mit dem Beschwerdemanagement eine Klärung herbeizuführen. Die Pflicht, ein solches Beschwerdemanagement vorzuhalten, könnte die Voraussetzungen dafür schaffen, dass eine Klärung mit dem Kunden unmittelbar erfolgt. Die Vorstrukturierung sollte jedoch nicht zu detailliert sein und die Organisationshoheit des Unternehmens respektieren.

**233.** Da die Kundenbeschwerden nicht immer zu einvernehmlichen Lösungen zwischen Verbrauchern und Postdienstleister führen, hat der Verordnungsgeber in § 10 der Postdienstleistungsverordnung ein Schlichtungsverfahren zwischen Endkunden und dem Postdienstleister vorgesehen, das die Bundesnetzagentur anbietet. Ziel der Schlichtung ist eine zügige, gütliche Einigung zwischen den Parteien, wenn eine Einigung zwischen Postdienstleister und dem Verbraucher alleine nicht erreicht werden kann. Das Schlichtungsverfahren ist freiwillig ausgestaltet und hat nach § 23 Verbraucherstreitbeilegungsgesetz für den Verbraucher den Vorteil, dass für ihn keine Kosten entstehen, wenn die gegnerische Partei ein Unternehmen ist.

**234.** Die Schlichtungsverfahren der Bundesnetzagentur weisen, nach einem starken Anstieg auf 1.001 Anträge im Jahr 2017, derzeit mit 1.092 Fällen erneut eine Steigerung auf. Bis zum 30. September sind in 2019 bereits 1.151 Schlichtungsanträge eingegangen. Der Verlust und die Entwendung von Postsendungen wurden 2018 in 41,6 Prozent (454 Vorgänge) aller bis zum 31. Dezember 2018 eingegangenen Anträge geltend gemacht. Es folgten Schlichtungsbegehren wegen der Beschädigung von Sendungen (435 Vorgänge, 39,8 Prozent). Die restlichen 203 Fälle (18,6 Prozent) bezogen sich auf zu lange Laufzeiten und Unregelmäßigkeiten bei der Zustellung sowie auf Nachsendungen.<sup>331</sup> 81,7 Prozent der Schlichtungsanträge bezogen sich auf strittige Forderungen im Zusammenhang mit der Paketbeförderung. Deutlich weniger Schlichtungsanträge wurden zu Einschreiben (7,60 Prozent), zur Briefbeförderung (5,49 Prozent) und zum Päckchenversand (3,49 Prozent) gestellt.<sup>332</sup> In 281 Verfahren kam es zu einer Einigung.<sup>333</sup>

**235.** Die Zahlen zeigen, dass eine schnelle unbürokratische Regelung von Streitigkeiten zwischen Postdienstleistern und Verbrauchern nur in etwa einem Viertel der Fälle durch eine freiwillige Schlichtung gelingt. Bei 966 beendeteten Schlichtungsverfahren verweigerte der jeweilige Postdienstleister in 448 Verfahren (46 Prozent) jedoch die

<sup>331</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Schlichtungsstelle Post 2018, S. 9, [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2019/SchlichtungsberichtPost19.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2019/SchlichtungsberichtPost19.pdf?__blob=publicationFile&v=3) abgerufen am 16.10.2019.

<sup>332</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Schlichtungsstelle Post 2018, a. a. O., S. 9.

<sup>333</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 103.

Mitwirkung. Die Deutsche Post AG und die meisten Paketdienstleister lehnen ein Schlichtungsverfahren ab. Die Deutsche Post AG betrachtet die Prüfung durch ihre eigene Beschwerdestelle als so umfassend und abschließend, dass ein zusätzliches Schlichtungsverfahren zu keinem anderen Ergebnis kommen würde<sup>334</sup> und damit überflüssig wäre. Da das Schlichtungsverfahren freiwillig ausgestaltet ist, hat die Bundesnetzagentur keine Möglichkeit, das Verfahren gegen den Willen des Postdienstleisters durchzuführen.

**236.** Schlichtungsverfahren können einen Beitrag zum Rechtsfrieden leisten, wenn ein Dritter unparteilich zu dem Streitfall eine Einschätzung abgibt. Die unternehmenseigene Beschwerdestelle gilt in den Augen des Kunden als befangen und kann diesen Rechtsfrieden nicht herstellen. Soweit ein Schlichtungsverfahren verweigert wird, zwingen die Postunternehmen ihre Endkunden, den Anspruch individuell einzuklagen, was angesichts der in der Regel geringen Schadensbeträge, des Kostenrisikos und des Aufwandes zumeist dazu führen wird, dass die Kunden den Anspruch nicht weiterverfolgen.

**237.** Es erscheint bedenklich, wenn geringfügige Schäden von Verbrauchern nicht geltend gemacht und unabhängig überprüft werden können, weil es unwirtschaftlich ist, den Anspruch weiter zu verfolgen. Der Gesetzgeber hat mit dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz vom 19. Februar 2016 die Möglichkeiten der außergerichtlichen Streitbeilegung erweitert und gefördert. In zahlreichen Branchen können Verbraucher heute weitgehend kostenlos auch kleinere Ansprüche gegen Unternehmen geltend machen und erhalten einen Schlichtungsvorschlag, der jedoch von beiden Parteien angenommen werden muss, um den Konflikt endgültig zu beenden. Die Schlichtung ist daher eine Möglichkeit, den Streit zu erledigen, bietet aber – im Gegensatz zu einem Gerichtsurteil – keine Gewähr der bindenden Entscheidung.

**238.** Die Schlichtungsstellen anderer Branchen berichten über hohe Einigungsquoten. Die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr SÖP, die von den Verkehrsunternehmen, insbesondere von den Fluggesellschaften getragen wird, schließt 90 Prozent ihrer Streitigkeiten mit einer Einigung ab.<sup>335</sup> Die Unternehmen der Branche haben sich zusammengeschlossen, um eine Alternative zu der Schlichtungsstelle des Bundesamtes für Justiz nach § 57a Luftverkehrsgesetz zu errichten. Sie finanzieren die Schlichtungsstelle und nehmen deren Leistungen in Anspruch. Der Schlichtungsspruch muss nach dem Schlichtungsverfahren von den Parteien anerkannt werden. Der Ombudsmann der Versicherungswirtschaft, der als Verein der Versicherungsunternehmen organisiert ist, kann die Mitgliedsunternehmen jedoch nach den Satzungsbestimmungen sogar bis zu einem Betrag von EUR 10.000 verbindlich zu einer Zahlung verpflichten, wenn der Verbraucher zustimmt.<sup>336</sup> Soweit die Bereitschaft der Branche besteht, kann über die Schlichtungsverfahren auch für kleinere Beträge eine effiziente Konfliktlösung erfolgen.

**239.** Die Einigungsquote in Schlichtungsverfahren bei der Bundesnetzagentur ließe sich dadurch verbessern, dass die Unternehmen verpflichtet werden, an einem Schlichtungsverfahren teilzunehmen. Dieses Verfahren wird im Energiebereich praktiziert.<sup>337</sup> Nach § 111b Abs. 1 S. 2 Energiewirtschaftsgesetz ist das Energieversorgungsunternehmen verpflichtet, an dem Schlichtungsverfahren teilzunehmen, wenn der Verbraucher dies verlangt. Die Schlichtungsstelle Energie beendet ca. 70 – 80 Prozent der Konflikte mit einer Einigung.<sup>338</sup> Nahezu alle Unternehmen nehmen entsprechend der gesetzlichen Regelung an der Schlichtung teil. Es ist daher zu empfehlen, die Teilnahme an der Schlichtung für die Postunternehmen im Postgesetz als verbindlich festzuschreiben.

---

<sup>334</sup> Stellungnahme der Deutschen Post AG gegenüber der Monopolkommission vom 03.09.2019.

<sup>335</sup> Schlichtungsstelle öffentlicher Personenverkehr, Jahresbericht 2018, S. 16, [https://soep-online.de/assets/files/14.03.\\_soep\\_Jahresbericht%202018.pdf](https://soep-online.de/assets/files/14.03._soep_Jahresbericht%202018.pdf), abgerufen am 16.10.2019.

<sup>336</sup> <https://www.versicherungsombudsmann.de>.

<sup>337</sup> <https://www.schlichtungsstelle-energie.de/>.

<sup>338</sup> Auskunft der Schlichtungsstelle Energie gegenüber der Monopolkommission vom 21.08.2019.

## Kapitel 5

### Handlungsempfehlungen

**240.** Die Monopolkommission stellt fest, dass sich die Wettbewerbssituation auf dem Briefmarkt in den vergangenen Jahren nicht wesentlich geändert hat. Dem Briefmarkt fehlt aufgrund der schrumpfenden Sendungsmengen und der Dominanz der Deutschen Post AG die wirtschaftliche Attraktivität. Ein funktionsfähiger Wettbewerb hat sich bislang nicht entwickelt. Der Paketmarkt ist durch eine oligopolistische Marktstruktur und intensiveren Wettbewerb gekennzeichnet. Das Oligopol sieht sich zunehmend dem Druck der Großversender ausgesetzt. Die angekündigte Novelle des Postgesetzes bietet die Chance, für mehr Wettbewerb im Briefmarkt zu sorgen. Die Monopolkommission unterbreitet hierzu folgende Empfehlungen:

#### 241. Regulierungsmethoden

- Die diskutierte Einführung des Drei-Kriterien-Tests zur Feststellung der Regulierungsbedürftigkeit der Postteilmärkte ist zu begrüßen. Während die Anwendung des Drei-Kriterien-Tests keinen Einfluss auf die Notwendigkeit der Regulierung des Briefmarktes hätte, könnte der Paketmarkt möglicherweise von der sektorspezifischen Regulierung ausgenommen werden.
- Die Lizenzpflicht für Briefdienstleister nach § 5 PostG sollte durch eine reine Anzeigepflicht nach § 36 PostG, wie sie heute bereits im Paketmarkt vorgesehen ist, ersetzt werden. Die Ablehnungsquote bei Lizenzanträgen war gering. Die Bundesnetzagentur kann die Sicherung der Qualität und Zuverlässigkeit der Postdienstleistungen effizienter während des laufenden Betriebs überprüfen und sicherstellen, sofern ihr die notwendigen Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden.
- Es ist zu empfehlen, die Verweise des Postgesetzes in § 44 Satz 2 PostG auf das Telekommunikationsgesetz zu aktualisieren, um die bestehenden Rechtsunsicherheiten zu beseitigen.

#### 242. Ex-ante-Entgeltregulierung für Briefsendungen

- Das Ex-ante-Entgeltgenehmigungsverfahren nach § 19 PostG sollte beibehalten werden, um den Verbraucherschutz zu gewährleisten. Eine Vereinfachung des Maßgrößenverfahrens ist anzustreben, indem die für die Berechnung notwendigen Daten der Deutschen Post AG laufend aktuell gehalten werden und damit vor Beginn eines Verfahrens bereits aufbereitet vorliegen.
- Die Bundesnetzagentur sollte die Kosten eines hypothetischen, effizienten Unternehmens im Wettbewerb modellbasiert anhand eines analytischen Kostenmodells ermitteln und für die Prüfung der Kosten der Deutschen Post AG in Entgelt- und Missbrauchsverfahren nutzen.
- Der Gesetzgeber sollte sicherstellen, dass die neutralen Aufwendungen künftig nicht mehr Bestandteil des regulatorischen Kostenmaßstabs sind und § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG sowie § 3 Abs. 4 Satz 3 PEntgV ersatzlos streichen. Bis zu einer Änderung des Gesetzes sollte die Bundesnetzagentur die Berücksichtigung der neutralen Aufwendungen auf ein Mindestmaß reduzieren.
- Die Monopolkommission hält an ihrer Empfehlung fest, den in der Post-Entgeltverordnung geregelten Gewinnzuschlag, wie vor der Änderung 2015 wieder an dem unternehmerischen Risiko und nicht an den von Regulierungsbehörden festgesetzten Gewinnzuschlägen ausländischer Ex-Monopolisten (§ 3 Abs. 2 PEntgV) zu orientieren.
- Hybridprodukte, die aus einer klassischen Briefbeförderung und nicht postalischen Zusatzleistungen bestehen, sollten in der Entgeltregulierung auch daraufhin überprüft werden, ob die Zusatzleistungen zu marktgerechten Preisen angeboten werden oder eine Möglichkeit zur Umgehung der Ex-ante-Regulierung bieten. Es ist anzuraten, die Bundesnetzagentur in die Lage zu versetzen, diese nicht postalischen Zusatzleistungen im Rahmen der Entgeltkontrolle ebenfalls zu überprüfen.

### 243. Paketdienstleistungen

- Steigende Paketmengen und zunehmende Verkehrsprobleme könnten dazu führen, dass Paketstationen und -agenturen sinnvollerweise von den Paketdienstleistern gemeinsam betrieben werden. Wenn sich auf Initiative der Postunternehmen eine Zusammenarbeit der Paketdienstleister auf der „letzten Meile“ entwickelt, sollte das Bundeskartellamt Leitlinien für eine Zusammenarbeit erstellen, um den Unternehmen Rechtssicherheit zu vermitteln.

### 244. Internationale Postdienstleistungen

- Die im Rahmen des Weltpostvereins und des Verbandes „International Post Corporation“ geschlossenen Vereinbarungen über die technischen und wirtschaftlichen Konditionen der internationalen Briefbeförderung sollten von der EU-Kommission kartellrechtlich überprüft werden.
- Da über die EU-Paketverordnung nur Listenpreise, aber keine Marktpreise oder Endvergütungen für den grenzüberschreitenden Paketmarkt abgefragt werden, ist dem Gesetzgeber zu empfehlen, die Abfrage weiterer Daten (Geschäftskundenpreise und Endvergütungen) durch die Bundesnetzagentur zu veranlassen, um mehr Transparenz bei den Konditionen im internationalen Paketmarkt sicherzustellen.

### 245. Missbrauchskontrolle

- Die Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur sollten zur Vereinfachung und Verbesserung der Marktanalyse auch auf Auskünfte von Unternehmen auf benachbarten Märkten, z. B. im Bereich der digitalen Kommunikation erweitert werden.
- Es ist zu empfehlen, die Missbrauchskontrolle nach § 32 PostG auf den Postmärkten zu verschärfen, indem
  - Vergütungen aus parallel oder im zeitlichen oder inhaltlichen Zusammenhang mit Postdienstleistungsverträgen geschlossenen Vereinbarungen, die nicht der Postregulierung unterliegen, in die Missbrauchsaufsicht einbezogen werden;
  - den Wettbewerbern und Kunden ein Antragsrecht für die Einleitung eines Missbrauchsverfahrens gewährt wird;
  - die Generalklausel des Missbrauchstatbestands in § 32 PostG um Fallbeispiele, wie Preishöhenmissbrauch, Diskriminierung von Wettbewerbern oder Kunden hinsichtlich der Entgelte und Geschäftsbedingungen, die Behinderung von Wettbewerbsmöglichkeiten durch die Versagung des Zugangs zu Zustelleinrichtungen oder die diskriminierende Gestaltung von Produkten sowie um Vermutungstatbestände entsprechend §§ 28 Abs. 2 TKG erweitert wird;
  - der Bußgeldkatalog des Postgesetzes nach § 49 PostG unter anderem um Verstöße gegen die Maßstäbe für genehmigungsbedürftige Entgelte in § 20 PostG bei der Festsetzung der Porti und gegen die Qualitätsstandards des Universaldienstes erweitert wird;
  - der Bußgeldrahmen nach § 49 PostG dem des § 81 Abs. 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen angeglichen wird;
  - für einen Schadenersatzanspruch des § 38 PostG die Notwendigkeit des drittschützenden Charakters der verletzten Norm gestrichen wird; und
  - eine Soll-Vorschrift zur Abschöpfung von Vorteilen aus Missbrauchshandlungen eingeführt wird.

#### 246. Teilleistungen für Briefe

- Die Teilleistungspflicht nach § 28 PostG sollte auf Sendungen bis 2.000 Gramm erweitert werden, um den Wettbewerbern der Deutschen Post auch dieses Geschäftsfeld zu eröffnen.
- Aufgrund der besonderen Missbrauchsmöglichkeiten sollten die Teilleistungskonditionen und Serviceentgelte des konzerneigenen Konsolidierers des marktbeherrschenden Unternehmens besonders sorgfältig auf Diskriminierungs- und Missbrauchstatbestände überprüft werden.
- Es ist anzuraten, die Vorlagepflicht von Teilleistungsverträgen nach § 30 PostG nicht allein auf die Deutsche Post AG und deren Konzerngesellschaften zu beschränken, sondern auch auf Unternehmen auszuweiten, die aus wirtschaftlichen, persönlichen oder sonstigen vertraglichen Gründen unter dem Einfluss des marktbeherrschenden Unternehmens stehen.
- Um die erforderliche Transparenz bei der Regulierungsbehörde und bei den Marktteilnehmern sicherzustellen, sollten Änderungen der Teilleistungskonditionen in Form von Allgemeinen Geschäftsbedingungen vor ihrer Umsetzung zunächst der Bundesnetzagentur vorgelegt werden.

#### 247. Universaldienst und Verbraucherschutz

- Die Chancengleichheit im Wettbewerb um die nicht vorsteuerabzugsfähigen Kunden kann nur sichergestellt werden, wenn die Mehrwertsteuerbelastung für Produkte im Universaldienst bei allen Postdienstleistern identisch geregelt ist. Hierzu sollte entweder auf die Universaldienstleistungen der Deutschen Post Mehrwertsteuer erhoben werden oder die Produkte der Wettbewerber ebenfalls, wie schon heute die Universaldienstleistungen der Deutschen Post AG, von der Mehrwertsteuerpflicht ausgenommen werden.
- Der Universaldienst, wie in der Post-Universaldienstverordnung definiert, sollte bedarfsgerecht angepasst werden, um zu hohe Kosten für die postalische Grundversorgung zu vermeiden. Zur Optimierung ist insbesondere eine Reduzierung der Zustellungsfrequenz auf fünf Tage, wie es die EU-Postdiensterrichtlinie vorsieht, und die Zustellung an Paketstationen oder dezentralen Postfachanlagen in Betracht zu ziehen.
- Die Laufzeitmessung für den Universaldienst sollte nicht von dem regulierten Unternehmen, sondern - aus Gründen größerer Objektivität - durch die Bundesnetzagentur erfolgen.
- Ein bundesweiter Einheitstarif, unabhängig vom Versand- und Zustellort, gewährleistet über die Postuniversaldienstleistungen einen Beitrag zu einheitlichen Lebensverhältnissen. Ausnahmen sollten allerdings bei besonders kostenintensiven Zustellungen möglich sein.
- Derzeit erfordert die Beauftragung mit Universaldienstleistungen durch die Bundesnetzagentur ein sehr komplexes und langwieriges Verfahren. Die Bundesnetzagentur kann auch gegen regionale oder zeitweilige Qualitätsdefizite nicht wirksam vorgehen. Daher sollte das Verfahren vereinfacht und der Bundesnetzagentur die Möglichkeit eingeräumt werden, leistungsfähige Postunternehmen in Eilfällen auch kurzfristig zur Behebung regionaler oder zeitweiliger Störungen des Universaldienstes zu beauftragen.
- Um den Verbraucherschutz zu verbessern, sollte ein verbindliches Schlichtungsverfahren für Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Postdienstleistern eingerichtet werden.