

## **Unterrichtung**

**durch die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation,  
Post und Eisenbahnen**

**Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur – Post 2020/2021**

**mit**

**12. Sektorgutachten Post (2021) der Monopolkommission –  
Wettbewerb mit neuem Schwung!**



# Tätigkeitsbericht Post 2020/2021

Bericht gemäß § 47 Abs. 1 Postgesetz

Stand: November 2021

**Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**

Referat 315

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Tel.: +49 228 14-0

Fax: +49 228 14-8872

E-Mail: [info@bnetza.de](mailto:info@bnetza.de)

## Vorwort des Präsidenten

Die Bedeutung des Postsektors hat sich während der Corona-Pandemie deutlich manifestiert. Eine leistungsstarke und flächendeckende Postversorgung ist für die Menschen und die Wirtschaft gleichermaßen unerlässlich. Umso bedeutsamer ist es, dass sowohl die Paket- als auch die Briefbeförderung trotz der Umstände national durchgehend gewährleistet waren.

Die Paketzustellung nimmt in Zeiten der Digitalisierung und des demografischen Wandels mit Blick auf die Daseinsvorsorge - insbesondere in Krisensituationen - eine besondere Rolle ein. In der Krise ist der Onlinehandel so stark gewachsen wie noch nie. Während der stationäre Einzelhandel zeitweise schließen musste oder nur unter Auflagen öffnen durfte, stiegen die Bestellungen im Internet für alle Lebensbereiche an.

Die Paketunternehmen prognostizieren durchweg einen anhaltenden Boom, d. h., ein Ende des hohen Paketaufkommens ist augenscheinlich nicht in Sicht. Um diese Mengen auf Dauer bewältigen zu können, steht die Branche vor komplexen Herausforderungen. Themen wie „moderne Innenstadtlogistik“, „Nachhaltigkeit“ oder „neue Zustellkonzepte“ sind aktueller denn je. Die Bundesnetzagentur begleitet diese Herausforderungen und bietet dem Markt u. a. regelmäßig eine Plattform, Erfahrungen auszutauschen sowie Pläne und Erwartungen zu diskutieren.

Der Briefmarkt nimmt hingegen eine völlig andere Entwicklung als der Paketmarkt. Wie in den Jahren zuvor ist er von tendenziell sinkenden Mengen geprägt. Neben der vermehrten Nutzung elektronischer Kommunikation – privat wie beruflich – könnte auch die Corona-Pandemie dazu beigetragen und den Trend verstärkt haben. Aufgrund der wirtschaftlichen Situation und der pandemiebedingten Beschränkungen haben Unternehmen sicherlich weniger Anlässe gesehen, Werbesendungen in Auftrag zu geben und durch die Postdienstleister zustellen zu lassen.

Die Substitution durch elektronische Alternativen dürfte weiterhin großen Einfluss auf die Entwicklung der Briefmenge haben. Das gilt auch mit Blick auf die digitalen Initiativen der öffentlichen Verwaltung. So sollen den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen in Deutschland alle Verwaltungsleistungen online zur Verfügung gestellt werden. Dies dürfte sich langfristig - wie auch in anderen europäischen Ländern - erheblich auf die Briefmengen auswirken. In Dänemark müssen z. B. alle Bürgerinnen und Bürger einen digitalen Briefkasten besitzen und öffentliche E-Services nutzen. Das hatte dort erhebliche Auswirkungen auf das Briefaufkommen.

Trotz rückläufiger Mengen kommt dem physischen Brief allerdings weiterhin eine hohe Bedeutung als Garant für vertrauliche Kommunikation zu.

Im Rahmen einer "kleinen" Postgesetznovelle sind im März 2021 einige wichtige Änderungen des Postgesetzes in Kraft getreten. Der Gesetzgeber hat damit die Entgeltregulierung entsprechend der Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts auf eine rechtssichere Grundlage gestellt. Außerdem hat er durch die neuen Regelungen zur Preis-Kosten-Schere ein weiteres Instrument zur Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen geschaffen. Zudem hat er den Verbraucherschutz durch die Teilnahmepflicht der Postunternehmen an außergerichtlichen Schlichtungsverfahren gestärkt. Dies ist ein richtiger Schritt auf dem Weg zu einer überfälligen Postrechtsmodernisierung.

Zu den zentralen Themen bei einer Überarbeitung des Postrechtsrahmens gehört auch die zukünftige Ausgestaltung der postalischen Grundversorgung in Deutschland. Hier wird es entscheidend sein, eine Balance zwischen den Erwartungen der Menschen an Fortbestand bzw. Fortentwicklung der Leistungsstandards einerseits und Marktentwicklungen andererseits 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.

Aktuelle zentrale gesellschaftliche und politische Themen haben ebenfalls unmittelbaren Einfluss auf den Postbereich und sollten in den Diskussionen über eine Modernisierung des Postgesetzes berücksichtigt werden. Vier dieser zentralen Aspekte lassen sich unter den Oberbegriffen „Digitalisierung“, „Nachhaltigkeit“, „Resilienz“ und „Entwicklung des ländlichen Raums“ zusammenfassen.

Die Bundesnetzagentur wird bei allen Entwicklungen und Überlegungen mit ihrer Expertise und ihren Erfahrungen als kompetente Ansprechpartnerin zur Verfügung stehen.

**Jochen Homann**

Präsident der Bundesnetzagentur

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Präsidenten .....	3
Inhaltsverzeichnis.....	5
I Marktentwicklung.....	7
A Marktstrukturdaten.....	8
1. Postwesen insgesamt.....	8
2. Umsatz- und Mengenentwicklung.....	9
3. Beschäftigungsentwicklung.....	24
4. Entwicklung nationaler Briefpreise.....	25
5. Paketpreise im nationalen Vergleich.....	27
6. Internationale Marktbeobachtung.....	28
7. Analyse der Marktentwicklung im Postwesen.....	30
B Netzzugang .....	47
II Tätigkeiten.....	51
A Marktbeobachtung .....	52
1. Gesetzliche Grundlagen der Marktbeobachtung .....	52
2. Durchführung der Marktbeobachtung .....	52
B Lizenzierung.....	54
1. Erteilung, Anpassung, Übertragung.....	54
2. Prüfung von lizenzpflichtigen und lizenzierten Unternehmen.....	56
C Anzeigepflicht .....	57
D Ordnungswidrigkeiten .....	58
1. Allgemeines .....	58
2. Verstöße ausländischer Unternehmen .....	58
E Bericht der Beschlusskammer .....	59
1. Beschlusskammertätigkeiten.....	59
2. Ausgewählte Verfahren.....	61
F Internationale Zusammenarbeit .....	73
1. Europäische Aktivitäten, ERGP .....	73
2. Weltpostverein (WPV/UPU).....	78
G Normung.....	81
1. Deutsches Institut für Normung (DIN) .....	82
2. Europäisches Komitee für Normung (CEN).....	82
3. Europäisch-chinesische Zusammenarbeit .....	84
H Universaldienst und Verbraucherschutz.....	85
1. Universaldienst.....	85
2. Verbraucherschutz.....	89
3. Schlichtungsstelle Post.....	95
I Postgeheimnis und Postmarktprüfungen .....	101
III Stellungnahme gem. § 47 PostG.....	103
IV Politische und Wissenschaftliche Begleitung.....	107
A Beirat.....	108
B Wissenschaftliche Beratung.....	109
1. Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikations-dienste (WIK).....	109

2. Wissenschaftlicher Arbeitskreis Regulierungsfragen (WAR).....	110
Verzeichnisse.....	111
Abbildungsverzeichnis .....	112
Tabellenverzeichnis .....	114
Abkürzungsverzeichnis.....	115
Impressum.....	121

# **I                    Marktentwicklung**

# A Marktstrukturdaten

Die Digitalisierung prägt die Postmärkte nach wie vor sehr gegenläufig. Das rasante Wachstum im Onlinehandel hat in der Corona-Pandemie den Anstieg bei den Paketmengen erheblich beschleunigt. Auf den Briefbereich hat sich insbesondere die allgemeine wirtschaftliche Lage im ersten Jahr der Pandemie spürbar ausgewirkt. In der Zusammenschau entwickeln sich die Märkte des Postwesens weiterhin positiv.



Bei den nachfolgend dargestellten Absolutzahlen handelt es sich 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. Die Umsatz- und Sendungsmengenwerte für das Jahr 2021 beruhen auf Schätzungen auf Basis der von den Unternehmen gemeldeten Prognosewerten (2021p).

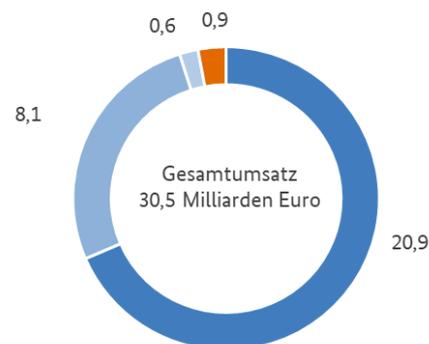
## 1. Postwesen insgesamt

In den Märkten des Postwesens wurden im Jahr 2020 insgesamt Umsätze in Höhe von 30,5 Milliarden Euro erzielt. Die entsprechenden Vorjahresumsätze betrugen insgesamt rund 27,6 Milliarden Euro. Maßgeblich zu diesem Anstieg von gut zehn Prozent beigetragen hat der Paketbereich. Die Corona-Pandemie hat den Trend hin zum Onlinehandel noch verstärkt, sodass das Sendungsvolumen und die entsprechenden Umsätze in diesem Segment stark gewachsen sind. Für den Briefbereich war eine genau gegensätzliche Entwicklung zu beobachten. Der wirtschaftliche Abschwung aufgrund der Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie hat hier zu deutlichen Sendungsmengentrüben geführt.

Im Jahr 2020 stieg der Umsatz mit Kurier-, Express- und Paketsendungen (KEP-Sendungen) um rund 14,33 Prozent auf 20,9 Milliarden Euro (2019: 18,28 Milliarden Euro). Die entsprechende Sendungsmenge stieg um 13,4 Prozent auf 3,61 Milliarden Stück (2019: 3,18 Milliarden Stück). Im lizenzpflichtigen Briefbereich sank der Umsatz

2020 gegenüber dem Vorjahr um 0,82 Prozent auf rund 8,08 Milliarden Euro (2019: rund 8,14 Milliarden Euro). Die Sendungsmengen gingen in diesem Bereich um 8,9 Prozent auf 12,37 Milliarden Stück in 2020 zurück (2019: 13,58 Milliarden Stück).

**Umsatz Märkte des Postwesens 2020 insgesamt**  
in Milliarden Euro



- Kurier-, Express und Paketsendungen
- lizenzpflichtiger Briefbereich
- adressierte Zeitungen und Zeitschriften
- nicht-lizenzpfl. Sendungen über Briefnetz

Abbildung 1: Umsatz Märkte des Postwesens 2020 insgesamt

Der Pressedistributionsmarkt (Anzeigenblätter, Tageszeitungen, Wochenzeitungen und Zeitschriften) zeigte im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr einen deutlicheren Umsatzrückgang von gut 0,7 Milliarden auf 0,6 Milliarden Euro. Dies entspricht einem Minus von gut 13 Prozent. Aufgrund der zunehmenden Verdrängungen von Printmedien durch digitale Produkte wird auch für das Jahr 2021 insgesamt mit Umsatzrückgängen gerechnet.

Für das Jahr 2021 ist weiterhin mit einer positiven Entwicklung der Märkte des Postwesens insgesamt zu rechnen. Denn es kann davon ausgegangen werden, dass sich das Wachstum des Online-Handels fortsetzen wird und zu entsprechenden Umsatz- und Sendungsmengensteigerungen im KEP-Bereich führen wird. Dagegen sind weitere Sendungsmengenrückgänge im lizenzpflichtigen Briefbereich zu erwarten.



Lizenzpflichtige und nicht-lizenzpflichtige Postdienstleistungen:

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 (siehe Kapitel II B Lizenzierung). Ausgenommen von der Lizenzpflicht sind: Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen von Lizenznehmern, die Beförderung von Briefsendungen, die anderen Sendungen beigefügt sind und ausschließlich deren Inhalt betreffen, sowie Kurierdienstleistungen.

Zu den nicht-lizenzpflichtigen Postdienstleistungen zählt hauptsächlich die gewerbliche Beförderung von KEP-Dienstleistungen. 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), kleinformatische 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 (siehe Kapitel II C Anzeigepflicht).

## 2. Umsatz- und Mengenentwicklung

### 2.1 Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen

Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen können sowohl im Wege der Ende-zu-Ende-Zustellung befördert werden als auch dem Teilleistungsbereich unterfallen. Teilleistungssendungen zeichnen sich dadurch aus, dass Großversender oder Postdienstleister 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 (siehe Kapitel I B Netzzugang). 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

Die Marktentwicklung im lizenzpflichtigen Briefbereich wird anhand von Umsätzen und Sendungsmengen aufgezeigt.

#### Entwicklung der Umsätze

Im lizenzpflichtigen Briefbereich gingen die Umsätze insgesamt um 0,82 Prozent zurück - von 8,14 Milliarden Euro im Jahr 2019 auf 8,08 Milliarden Euro im Jahr 2020. Für das Jahr 2021 wird für den gesamten Lizenzbereich mit

rückläufigen Umsätzen in Höhe von drei Prozent gerechnet.

Die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe haben im lizenzpflichtigen Briefbereich für das Jahr 2020 einen Umsatzzuwachs im Vergleich zu 2019 von rund 3,12 Prozent gemeldet.<sup>1</sup> Der Umsatz stieg von 1,15 Milliarden Euro Umsatz im Jahr 2019 auf 1,19 Milliarden Euro im Jahr 2020. Für das Jahr 2021 rechnen die Wettbewerber mit einem leichten Umsatzrückgang von unter zwei Prozent.

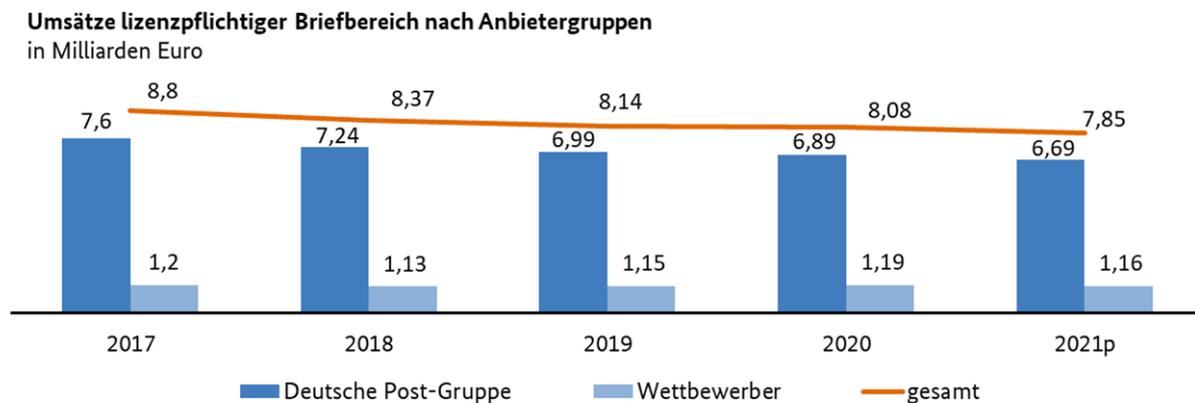


Abbildung 2: Umsätze im lizenzpflichtigen Bereich nach Anbietergruppen

Bei der Deutsche Post-Gruppe (hierzu zählen im Briefbereich neben der Deutsche Post AG u. a. auch die Tochterunternehmen Deutsche Post InHaus Services GmbH, Deutsche Post E-POST Solutions GmbH, Deutsche Post Dialog Solutions GmbH und DHL Express Germany GmbH) ging der Umsatz um 1,46 Prozent zurück. Der Umsatz

veränderte sich von rund 6,99 Milliarden Euro im Jahr 2019 auf rund 6,89 Milliarden Euro im Jahr 2020.

<sup>1</sup> Als ein Grund für die Umsatzsteigerungen bei den Wettbewerbern der DP AG sind Anpassungen im Bereich der Dialogpost der DP AG auf Basis des Infopost-Beschlusses der Beschlusskammer 5 der Bundesnetzagentur (BK5a-11/024) und einer gerichtlichen Entscheidung des VG Köln zu sehen. Hierdurch wurden neue Bedingungen an die Dialogpost geknüpft (z. B. engere Auslegung der Inhaltsgleichheit), sodass beispielsweise Verkaufswaren, Zahlungsaufforderungen sowie Rückrufaktionen und Einladungen zu Mitgliederversammlungen nicht mehr zu den günstigen Konditionen der Dialogpost versendet werden können. Ein Teil dieser Sendungen dürfte somit in den Bereich der Transaktionspost gewandert sein.

Für das Jahr 2021 werden von der Deutsche Post-Gruppe Umsatzrückgänge von ca. drei Prozent prognostiziert.

Der Anteil der Deutsche Post-Gruppe am Umsatz der lizenzpflichtigen Briefdienstleistungen insgesamt blieb im Berichtszeitraum nahezu konstant. Er sank geringfügig um 0,6 Prozentpunkte von 85,9 Prozent im Jahr 2019 auf 85,3 Prozent im Jahr 2020. Folglich stieg der umsatzbezogene Marktanteil der Wettbewerber

von 14,1 Prozent im Jahr 2019 auf 14,7 Prozent im Jahr 2020.

Auf Grundlage der vorliegenden Prognosen ist für das Jahr 2021 mit einem weiteren leichten Rückgang des Umsatzanteils der Deutsche Post-Gruppe und entsprechend mit einem leichten Anstieg des Umsatzanteils der Wettbewerber zu rechnen. Die Deutsche Post-Gruppe bleibt somit das mit großem Abstand dominierende Unternehmen im Markt für lizenzpflichtige Briefdienstleistungen.

### Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietergruppen

Jahr	2017	2018	2019	2020	2021p
Deutsche Post-Gruppe	86,4%	86,5%	85,9%	85,3%	85,2%
Wettbewerber	13,6%	13,5%	14,1%	14,7%	14,8%

Tabelle 1: Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietergruppen

### Entwicklung der Sendungsmengen

Die Sendungsmengen insgesamt sanken im Jahr 2020 um rund 8,90 Prozent auf 12,37 Milliarden Stück von 13,58 Milliarden Stück im Jahr 2019. Für das Jahr 2021 ist nach derzeitigem Kenntnisstand mit einem weiteren Sendungsmengenrückgang von ca. drei Prozent zu rechnen.

Bei der Deutsche Post-Gruppe gingen die Sendungsmengen im Jahr 2020 um 9,43 Prozent auf rund 10,59 Milliarden Stück zurück. Im Jahr 2019 wurden rund 11,69 Milliarden Sendungen befördert. Für das Jahr 2021 erwartet die Deutsche Post-Gruppe einen Mengenrückgang von gut drei Prozent auf rund 10,25 Milliarden Stück.



Der deutliche Sendungsmengenrückgang der Deutsche Post-Gruppe ist im Wesentlichen auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie zurück zu führen. Die im Gegensatz dazu nur geringen Umsatzrückgänge dürften hauptsächlich durch die Portoerhöhung zum 1. Juli 2019 bedingt sein. (siehe Kapitel I A 4 Entwicklung nationaler Briefpreise)

Die Sendungsmengen der Wettbewerber im lizenzpflichtigen Briefbereich sanken ebenfalls. Insgesamt wurden im Jahr 2020 5,61 Prozent weniger befördert. Im Jahr 2019 wurden 1,90 Milliarden Sendungen befördert, 2020 waren es 1,79 Milliarden Stück. Auch bei den

Wettbewerbern wird für das Jahr 2021 ein leichter Rückgang der Sendungsmengen erwartet (ca. zwei Prozent).

Die Sendungsmengenanteile der Deutsche Post-Gruppe sowie ihrer Wettbewerber

an der Gesamtmenge lizenzpflichtiger Briefsendungen haben sich im Berichtszeitraum nur unwesentlich verändert. Der Mengenanteil der Deutsche Post-Gruppe betrug im Jahr 2020 rund 85,5 Prozent (2019: 86 Prozent). Die restlichen rund 14,5 Prozent entfielen auf die Vielzahl der Wettbewerber. Hierbei ist zu beachten, dass die Menge der Teilleistungssendungen (siehe Kapitel I

A 2.1.3 Teilleistungssendungen) 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.

**Sendungsmengen lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietergruppen**  
in Milliarden Stück

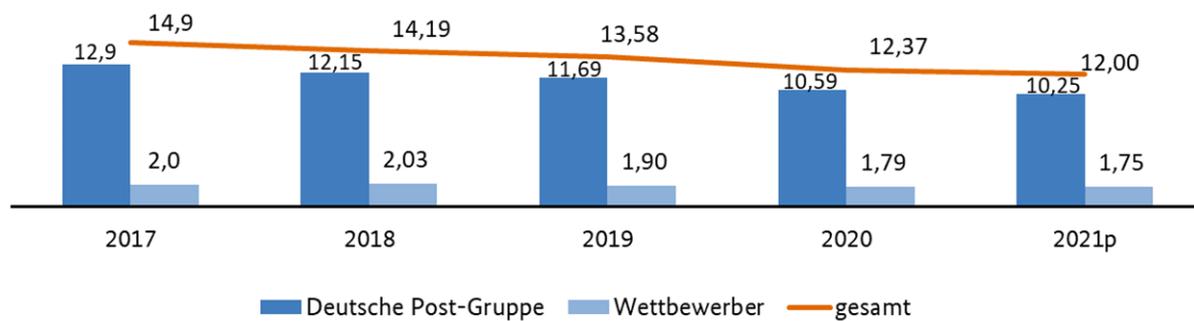


Abbildung 3: Sendungsmengen lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietergruppen

**Sendungsmengenanteile lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietergruppen**

Jahr	2017	2018	2019	2020	2021p
Deutsche Post-Gruppe	86,6%	85,9%	86,0%	85,5%	85,4%
Wettbewerber	13,4%	14,1%	14,0%	14,5%	14,6%

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 selbst zugestellt werden, ohne dass Teilleistungen (siehe unten) von der Deutsche Post-Gruppe in Anspruch genommen werden.

Im Bereich inländischer Ende-zu-Ende-Briefsendungen erzielten die Wettbewerber im Jahr 2020 Umsätze in Höhe von rund 0,81 Milliarden Euro. Im Vorjahr 2019 wurden hier annähernd gleich hohe Umsätze erzielt.

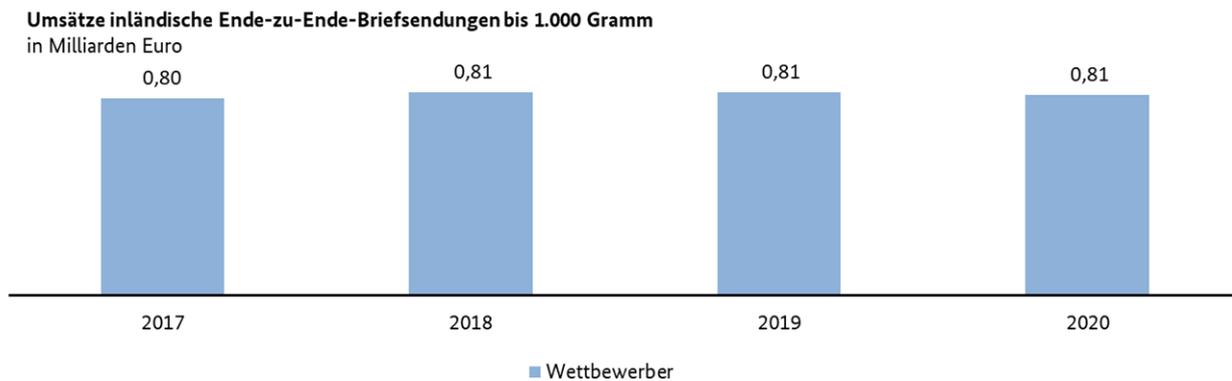


Abbildung 4: Umsätze inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen bis 1.000 Gramm

Die Wettbewerber beförderten in diesem Segment im Jahr 2020 weniger Sendungen als im Vorjahr. Der Rückgang betrug 3,39 Prozent, von rund

1,57 Milliarden Sendungen im Jahr 2019 auf 1,52 Milliarden Sendungen im Jahr 2020.

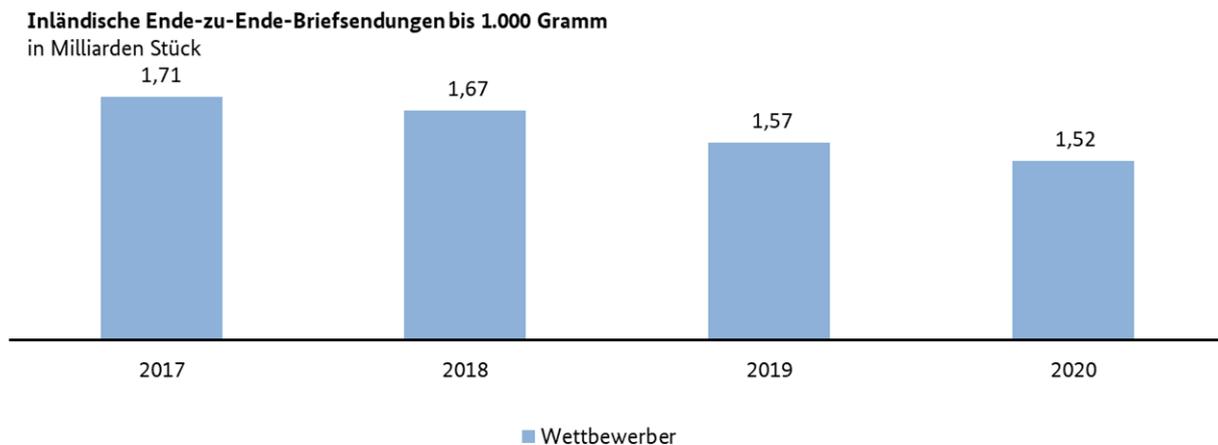
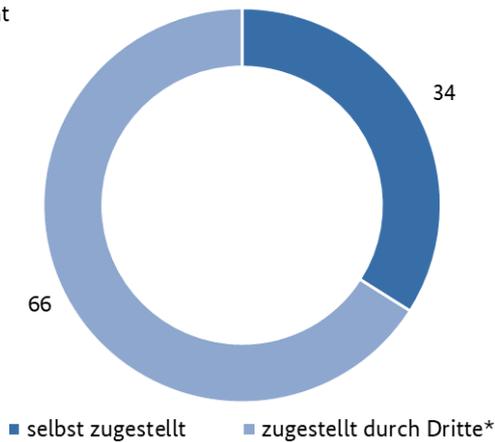


Abbildung 5: Inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen bis 1.000 Gramm

**Briefsendungen Wettbewerber nach Zustellungsart 2020**  
in Prozent



Die Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe gaben an, rund 34 Prozent dieser Sendungen selbst zuzustellen. Rund 66 Prozent der Sendungen wurden mit Hilfe von Kooperationspartnern zugestellt oder an Konsolidierer (ohne Unternehmen der Deutsche Post-Gruppe) übergeben.

Abbildung 6: Briefsendungen Wettbewerber nach Art der Zustellung 2020

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

### 2.1.3 Teilleistungssendungen

Ein Großteil aller 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 entsprechend der erbrachten Vorleistungen (siehe Kapitel I B Netzzugang).

Die Umsätze mit Teilleistungssendungen (Transaktionspost und Dialogpost) sind im Jahr 2020 um 3,01 Prozent zurückgegangen. Im Jahr 2020 wurden rund 4,15 Milliarden Euro mit Teilleistungen umgesetzt. Im Jahr 2019 waren es rund 4,28 Milliarden Euro. Der Großteil hiervon

entfiel auf die Deutsche Post-Gruppe. Im Jahr 2020 erwirtschaftete die Deutsche Post-Gruppe mit der Beförderung von Teilleistungssendungen knapp vier Milliarden Euro. Dies waren rund 3,31 Prozent weniger als im Jahr 2019. Die Umsätze der Wettbewerber in diesem Bereich nahmen im Vergleichszeitraum um 5,86 Prozent zu.<sup>2</sup>

Die Deutsche Post-Gruppe beförderte im Jahr 2020 im Teilleistungsbereich insgesamt 10,1 Prozent weniger Sendungen. Waren es im Jahr 2019 noch 9,02 Milliarden Sendungen, so waren es 2020 8,11 Milliarden Sendungen. Dieser starke Rückgang ist im Wesentlichen auf den Einbruch der Werbesendungen aufgrund der Corona-Pandemie (siehe Kapitel I A 7.2.1

<sup>2</sup> Als ein Grund für die Umsatzsteigerungen bei den Wettbewerbern der DP AG sind Anpassungen im Bereich der Dialogpost der DP AG zu sehen (vgl. Fußnote 1 auf Seite 10).

Marktumfeld und allgemeine Entwicklungen) zurück zu führen.

Im Jahr 2020 wurden im Bereich der Teilleistungssendungen 1,16 Milliarden Stück (das

entspricht einem Anteil von ca. 14,3 Prozent) von Wettbewerbern bei der DP AG eingeliefert. Der weit überwiegende Teil verteilte sich somit auf eigene Kunden der DP AG und konzerninterne Unternehmen.

**Umsatz Teilleistungssendungen nach Anbietergruppen**  
in Millionen Euro

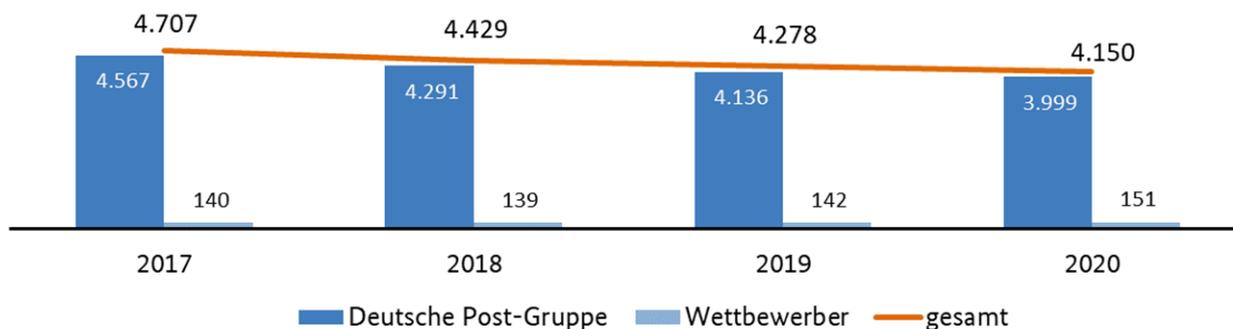


Abbildung 7: Umsatz Teilleistungssendungen nach Anbietergruppen

**2.1.4 Förmliche Zustellung**

Als Briefdienstleistung umfasst die förmliche Zustellung die Beförderung von Schriftstücken - unabhängig von ihrem Gewicht - nach den Vorschriften der Prozeßordnungen und der Gesetze, die die Verwaltungszustellung regeln. Die Umsätze in diesem Bereich sanken im Jahr 2020 auf rund 119 Millionen Euro (2019: rund

127 Millionen Euro). Dies entspricht einem Rückgang von 6,51 Prozent. Der Umsatz der Deutsche Post-Gruppe sank von 110 auf 102 Millionen Euro, bei den Wettbewerber sank der Umsatz von 17,2 Millionen Euro im Jahr 2019 auf 16,5 Millionen Euro im Jahr 2020.

**Umsatz Förmliche Zustellung**  
in Millionen Euro

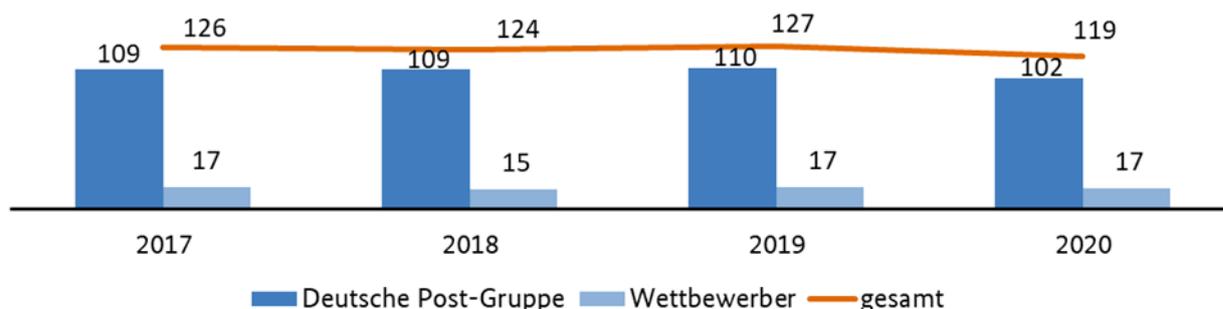


Abbildung 8: Umsatz Förmliche Zustellung

Die Sendungsmenge im Bereich der förmlichen Zustellung sank insgesamt um 7,56 Prozent (von 48 Millionen Stück in 2019 auf 44 Millionen Stück in 2020). In Bezug auf die Mengenentwicklung verzeichnete die Deutsche Post-Gruppe im Jahr

2020 einen Rückgang von rund 40 Millionen Stück im Jahr 2019 auf rund 37 Millionen Stück in 2020. Die Sendungsmengen der Wettbewerber sanken im selben Zeitraum von acht Millionen Stück auf sieben Millionen Stück.

### Sendungsmenge Förmliche Zustellung in Millionen Stück

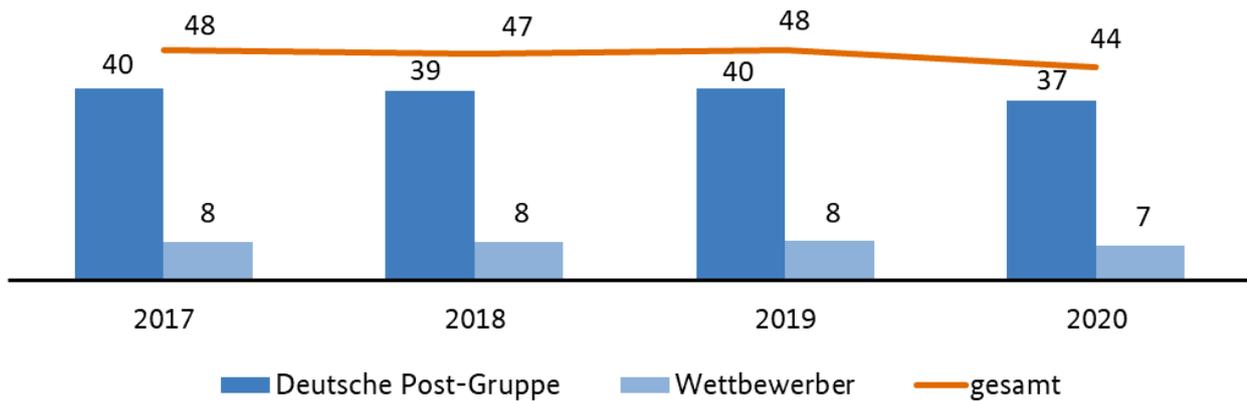


Abbildung 9: Sendungsmenge Förmliche Zustellung

#### 2.1.5 Wettbewerber im lizenzpflichtigen Briefbereich

Der Überblick über die Wettbewerber im lizenzpflichtigen Briefbereich zeichnet auch im Berichtszeitraum ein vielschichtiges Bild. Dies ergibt sich 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 war im Berichtszeitraum rückläufig. Im Bereich der Unternehmen in den höheren Umsatzgruppen blieb die Anzahl der Unternehmen leicht unter dem Vorjahresniveau.

Insgesamt gaben rund 400 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. Für weitere Informationen zur Umsatzkonzentration der Wettbewerber siehe Kapitel I A 7.2.3 Strukturelle Besonderheiten bei den Wettbewerbern.

### 2.1.6 Kundenstruktur im lizenzpflichtigen Briefbereich

Die Wettbewerber konzentrierten sich - wie auch in den Jahren zuvor - hauptsächlich auf das Geschäftskundensegment. Sowohl der Umsatz- als auch der Mengenanteil der in diesem Segment tätigen Wettbewerber lagen in den Jahren 2019 und 2020 durchschnittlich bei 98 Prozent. Ein Großteil der Wettbewerber gab zudem an, ausschließlich für Geschäftskunden tätig zu sein. Briefdienstleistungen für Privatkunden wurden somit fast ausschließlich von der Deutsche Post-Gruppe erbracht.

Jahr 2020 insgesamt bei rund 84 Prozent, bei einem Mengenanteil von etwa 92 Prozent. Briefsendungen von Privatkunden und Kleinstunternehmen machten bei der Deutsche Post-Gruppe demnach insgesamt etwa acht Prozent der Sendungsmengen bei einem Umsatzanteil von rund 16 Prozent aus. Daraus ergibt sich die nachfolgend aufgeführte Aufteilung der im Jahr 2020 erzielten Umsätze bezogen auf den Markt für lizenzpflichtige Briefdienstleistungen.

Bei der Deutsche Post-Gruppe lag der Umsatzanteil des Geschäftskundensegments im

**Umsatz 2020 nach Auftraggebern**  
in Milliarden Euro

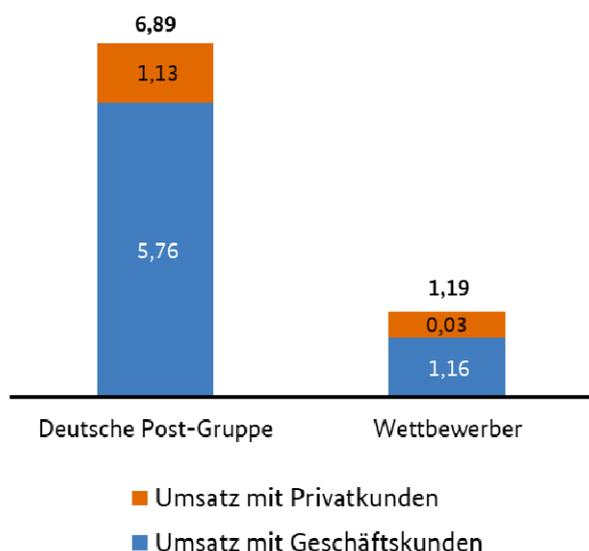


Abbildung 10: Umsatz 2020 nach Auftraggebern

### 2.2 KEP-Dienstleistungen

Im Jahr 2020 wurden im KEP-Bereich insgesamt rund 20,90 Milliarden Euro erwirtschaftet. Das entspricht einem Anstieg um 14,33 Prozent (2019: 18,28 Milliarden Euro). Damit setzte sich der positive Trend der Vorjahre fort. Für das Jahr 2021 ist mit weiteren Steigerungen zu rechnen. Die Umsatzprognose zeigt einen Anstieg um neun Prozent (2021p Umsatz: 22,79 Milliarden Euro).

Der Anteil des Paketbereiches am Gesamtumsatz des KEP-Bereiches stieg im Jahr 2020 auf rund 70 Prozent. Das sind drei Prozentpunkte mehr als noch im Vorjahr 2019. Damit wird im Paketbereich auch weiterhin der Hauptanteil des Umsatzes erzielt. Im Expressbereich wurden elf Prozent und im Kurierbereich rund 19 Prozent erwirtschaftet.



Segmente des KEP-Bereiches:

Kurierdienste zeichnet aus, 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 teilweise 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. DP 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. Für die Zwecke der Marktbeobachtung wird von der Bundesnetzagentur ein Maximalgewicht von 31,5 Kilogramm zugrunde gelegt, auch wenn die Maximalgewichte der Paketdienstleister unterschiedlich sind und im Einzelfall bis zu 70 kg betragen können. Damit wird internationalen Regelungen Rechnung getragen und der Postmarkt klarer vom Güterverkehr und Logistikmarkt abgegrenzt. Die Beförderungslaufzeiten betragen in der Regel 24 bis 72 Stunden, werden allerdings nicht garantiert.

Die Umsatzentwicklung in den einzelnen Segmenten des KEP-Bereiches war im Berichtszeitraum unterschiedlich. Während die Umsätze im Paketbereich durch die Auswirkungen

der Corona-Pandemie stark angestiegen sind, war die Entwicklung im Kurier- und Expressbereich deutlich moderater.

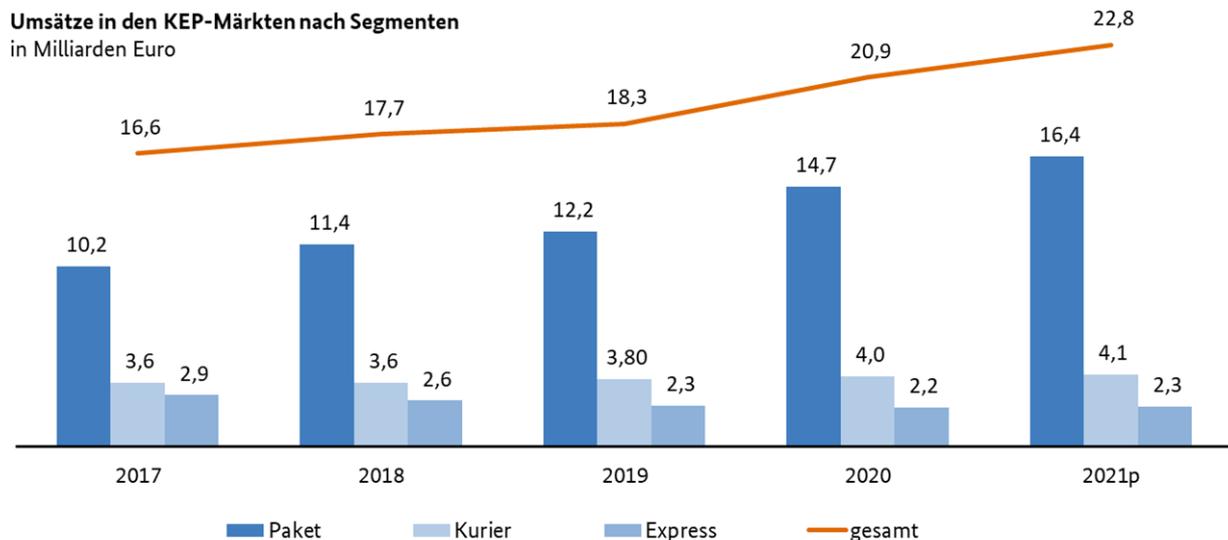


Abbildung 11: Umsätze in den KEP-Märkten nach Segmenten

Im Bereich Paket und Express wurden insgesamt im Jahr 2020 ca. 3,61 Milliarden Sendungen befördert. Entsprechend der Umsatzentwicklung setzte sich auch bei den Sendungsmengen der positive Trend der Vorjahre weiter fort.

Für das Jahr 2021 ist mit weiteren Mengensteigerungen zu rechnen. Die Prognose zeigt einen Anstieg um gut elf Prozent (2021p Menge: 4,02 Milliarden Stück).

**Sendungsmengenentwicklung Paket und Express**  
in Milliarden Stück

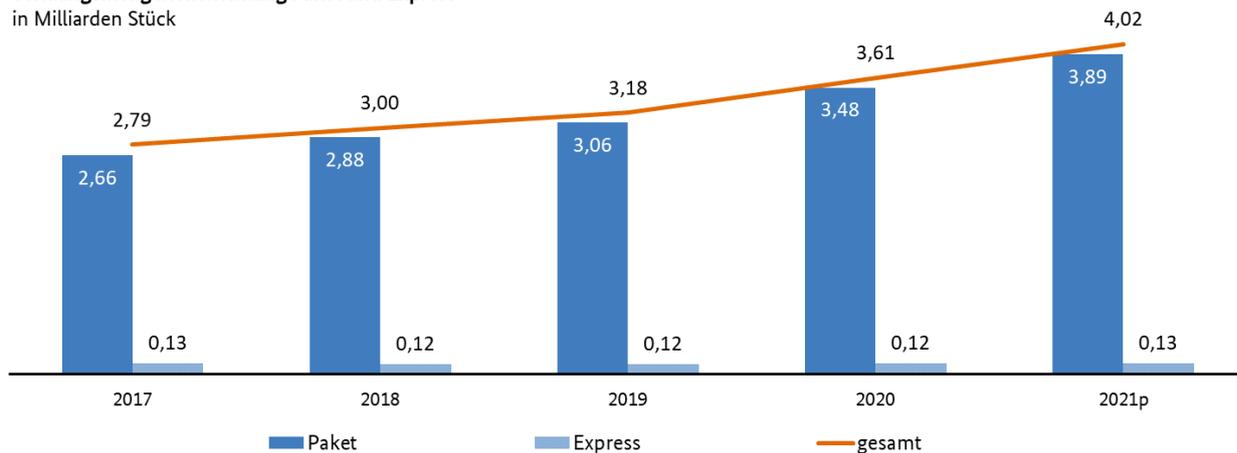


Abbildung 12: Sendungsmengenentwicklung Paket und Express

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 Abbildung 13). Dies spiegelt die deutlich höheren Stückumsätze in diesem Bereich wider.

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 musste an dieser Stelle auf die Angaben zu Mengen im Kurierbereich verzichtet werden.

**Verhältnis Sendungsmenge Paket/Express 2020**  
in Prozent

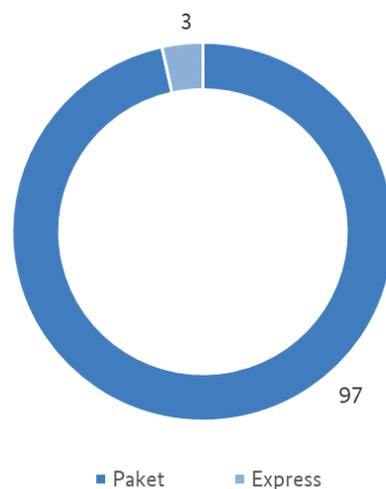


Abbildung 13: Verhältnis Sendungsmenge Paket/Express 2020

### 2.2.1 Paketdienstleistungen

Im Jahr 2020 wurden im Paketbereich insgesamt (inländische und grenzüberschreitende Sendungen) 14,71 Milliarden Euro erwirtschaftet. Das waren rund 20,84 Prozent mehr als im Vorjahr (Paket Umsatz 2019: 12,17 Milliarden Euro, siehe Abbildung 11 Umsätze in den KEP-Märkten nach Segmenten).

Im Paketbereich insgesamt lag die Sendungsmenge im Jahr 2020 bei 3,48 Milliarden Stück. Im Vergleich zum Vorjahr war ein Anstieg um 13,80 Prozent zu verzeichnen (Sendungsmenge 2019: 3,06 Milliarden Stück, siehe Abbildung 12: Sendungsmengenentwicklung Paket und Express).



Die wirtschaftliche Entwicklung im Paketbereich wird maßgeblich vom boomenden Onlinehandel und dem daraus resultierenden Paketmengenwachstum beeinflusst und wurde durch die Corona-Pandemie nochmals beschleunigt. Der enorme Anstieg im Paketbereich insgesamt ist hierbei auf den stark gestiegenen Paketversand innerhalb Deutschlands zurück zu führen.

Für das Jahr 2021 wird für den Paketbereich insgesamt (inländische und grenzüberschreitende Sendungen) mit einem kräftigen Umsatzplus von knapp zwölf Prozent auf knapp 16,43 Milliarden Euro gerechnet.

#### Grenzüberschreitende Paketsendungen

Seit dem Jahr 2018 fragt die Bundesnetzagentur bei den Marktteilnehmern separat die Mengen und Umsätze grenzüberschreitender Paketsendungen ab, also der Sendungen, die in das Ausland versendet oder aus dem Ausland in Deutschland zugestellt werden.

Im Jahr 2020 betrug der Anteil der Umsätze, die auf grenzüberschreitende Sendungen entfielen, 21 Prozent der gesamten Paketumsätze. 79 Prozent der Umsätze entfielen auf inländische Sendungen.

Der Umsatzanteil der grenzüberschreitenden Sendungen, die in das Ausland abgehen, betrug im Betrachtungszeitraum 18 Prozent. Hierbei handelte es sich überwiegend um Umsätze aus der Paketbeförderung in die Länder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Drei Prozent der Umsätze wurden mit aus dem Ausland kommenden Sendungen erwirtschaftet. Der Großteil dieser Sendungen stammte aus Ländern des EWR.

Verteilung der Paketumsätze nach Inland/Ausland  
in Milliarden Euro

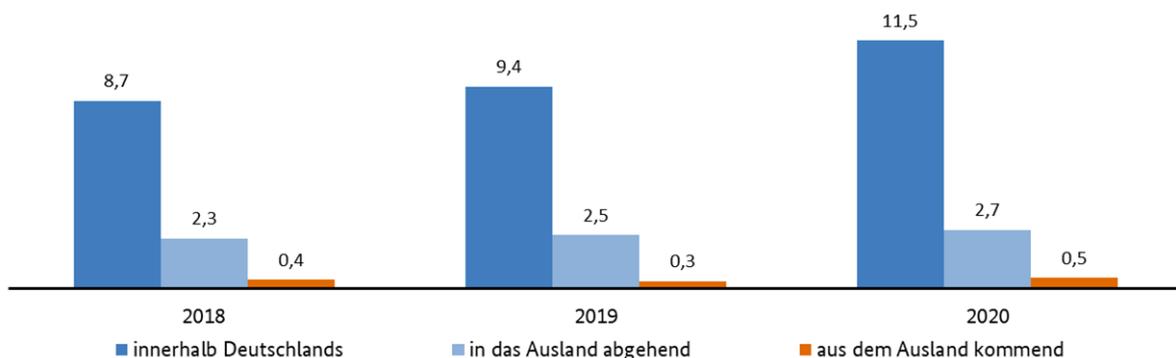


Abbildung 14: Verteilung der Paketumsätze nach Inland/Ausland

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Betrachtung der entsprechenden Sendungsmengen im Jahr 2020.

Während 89 Prozent aller Paketsendungen innerhalb Deutschlands befördert und zugestellt wurden, betrug der Anteil der in das Ausland abgehenden Sendungen acht Prozent. Aus dem Ausland kamen drei Prozent der Sendungsmenge

nach Deutschland. Hierbei überwogen Sendungen, die aus Ländern des EWR kommen bzw. in das EWR-Ausland abgingen.

Der deutlich höhere Umsatzanteil (21 Prozent) der grenzüberschreitenden Sendungen ist gegenüber dem entsprechenden Sendungsmengenanteil (elf Prozent) auf den hohen Stückumsatz in diesem Bereich zurückzuführen.

**Verteilung der Paketmengen nach Inland/Ausland**  
in Milliarden Stück

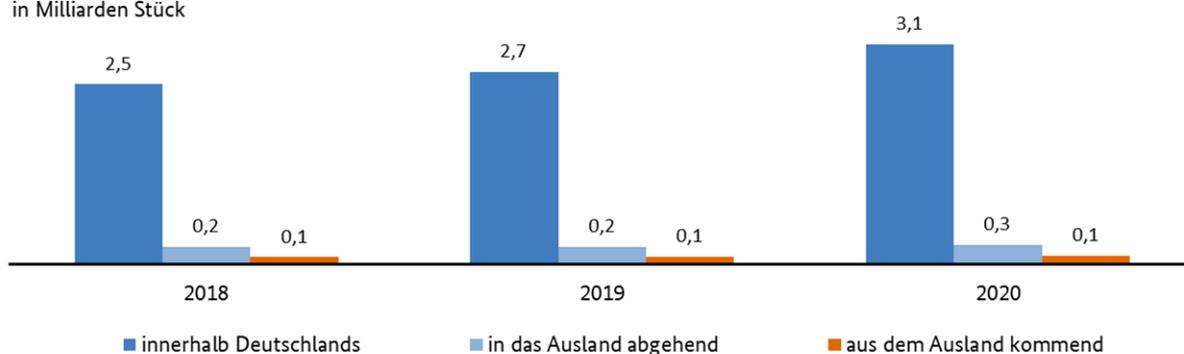


Abbildung 15: Verteilung der Paketmengen nach Inland/Ausland

### Paketsendungen nach Preiskonditionen

Seit dem Jahr 2018 erhebt die Bundesnetzagentur die Mengen und Umsätze inländischer Paketsendungen differenziert nach Preiskonditionen bei den Marktteilnehmern. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen solchen Sendungen, die zu Einzelpreisen bei den Anbietern eingeliefert wurden, und solchen, die zu gesondert ausgehandelten Konditionen eingeliefert wurden.

Im Jahr 2020 wurden sieben Prozent der inländischen Paketsendungen zu Einzelpreisen bei den Anbietern eingeliefert. Hierzu zählen typischerweise Sendungen von Privatpersonen (ausgenommen Retouren im Onlinehandel) 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 Onlinehändler wie z. B. Amazon oder Zalando an ihre Käufer versenden. Vergleicht man die Stückumsätze miteinander, zeigt sich, dass im Jahr 2020 der Umsatz pro Paket, welches zu Einzelpreisen versendet wurde, bei durchschnittlich 5,69 Euro lag und damit geringfügig unter dem Durchschnittspreis aus dem Jahr 2018 (5,76 Euro). Dahingegen betrug der Stückumsatz von inländischen Paketen, die zu Sonderkonditionen befördert wurden, durchschnittlich 3,61 Euro, was einer Steigerung von rund zehn Prozent im Vergleich zum Jahr

2018 entspricht (3,27 Euro)<sup>3</sup>. Dies dürfte vor allem auf Preiserhöhungen der Paketdienstleister bei den B2C-Paketsendungen zurückzuführen sein.

Auch in Zukunft ist aufgrund von allgemeinen Kostensteigerungen mit weiteren Erhöhungen der Preise der zu Sonderkonditionen beförderten Pakete zu rechnen. Entsprechende Ankündigungen haben die großen Paketdienstleister bereits öffentlich gemacht. (z. B. DP DHL)<sup>4</sup>.



Grund für den Preisunterschied zwischen Paketsendungen, die zu Einzelpreisen bzw. zu gesondert ausgehandelten Konditionen befördert werden, sind u. a. große Sendungsmengen je Versender, die zu deutlich niedrigeren Stückkosten führen.

**Paketsendungen Inland nach Preiskonditionen 2020**  
in Prozent

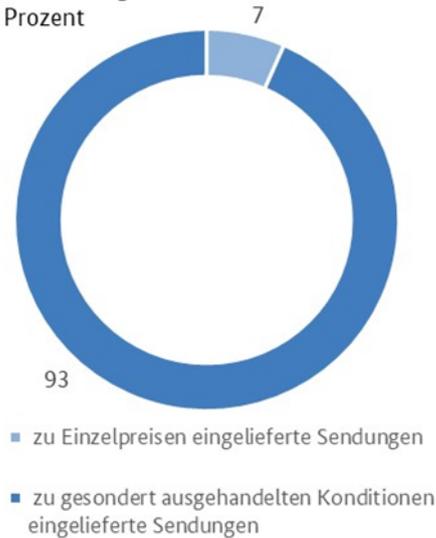


Abbildung 16: Paketsendungen Inland nach Preiskonditionen 2020

### 2.2.2 Kurier- und Expressdienstleistungen

Sowohl der Kurier- als auch der Expressbereich profitierte im Berichtszeitraum vom boomenden Onlinehandel.

Obwohl der Schwerpunkt von Kurier- und Expressdienstleistungen in der Regel im Segment der B2B-Zustellung liegt, das aufgrund des pandemiebedingten wirtschaftlichen Einbruchs im Jahr 2020 eher rückläufige Umsätze und Sendungsmengen verzeichnete, blieben die Gesamtumsätze und -mengen in etwa auf Vorjahresniveau.

Dies könnte sich darauf zurückführen lassen, dass die starken Zuwächse im Onlinehandel, die vorwiegend das B2C-Segment betreffen, zu einer Kompensation der pandemiebedingten Stagnation im B2B-Segment beigetragen haben. Denn auch

im Kurier- und Expressbereich steigt der Anteil der B2C-Sendungen, vor allem aufgrund spezieller Kundenanforderungen wie z. B. taggleicher Zustellung.

Insgesamt wurden im Jahr 2020 mit Expressdienstleistungen Umsätze in Höhe von 2,2 Milliarden Euro erwirtschaftet. Für das Jahr 2021 wird mit einem Umsatzplus von zwei Prozent gerechnet (Umsatz 2021p: rund 2,3 Milliarden Euro).

Die Sendungsmenge im Expressbereich betrug im Jahr 2020 rund 124 Millionen Stück. Für das Jahr 2021 ist mit einer Steigerung der Sendungsmenge auf 127 Millionen Stück zu rechnen. Dies entspricht einem Anstieg von gut zwei Prozent.

<sup>3</sup> Vgl. Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Postwesen 2018/2019, S. 34

<sup>4</sup> Vgl. Artikel Süddeutsche Zeitung, 24.09.2021

Im Jahr 2020 betrug der Anteil der Umsätze im Bereich der inländischen Sendungen 36 Prozent des Gesamtumsatzes. Der Umsatzanteil der grenzüberschreitenden Expresssendungen, die in das Ausland abgehen, betrug im Betrachtungszeitraum 45 Prozent. Hierbei handelte es sich - anders als im Paketbereich - überwiegend um Umsätze aus der Expressbeförderung in die Länder außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR). 20 Prozent der Umsätze wurden mit aus dem Ausland kommenden Sendungen erwirtschaftet.

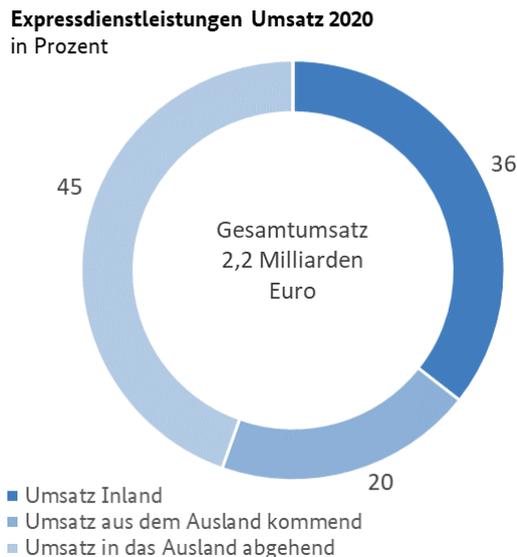


Abbildung 17: Expressdienstleistungen Umsatz 2020

 Etwa zwei Drittel der aus dem Ausland kommenden Expresssendungen stammte aus Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Der EWR ist im Jahr 1994 durch ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und den sogenannten EFTA-Staaten (Europäische Freihandelsassoziation) Island, Liechtenstein und Norwegen entstanden. Die Schweiz als EFTA-Land ist nicht am EWR beteiligt. Die EWR-Mitglieder bilden damit einen gemeinsamen Markt.

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 2020 entfielen 59 Prozent aller Expresssendungen auf das Inland. Der Anteil der in das Ausland abgehenden Sendungen, betrug 32 Prozent. Hier überwogen die Sendungen, die in Länder des EWR. Insgesamt neun Prozent der Sendungen kamen aus dem Ausland, hauptsächlich aus Ländern des EWR.

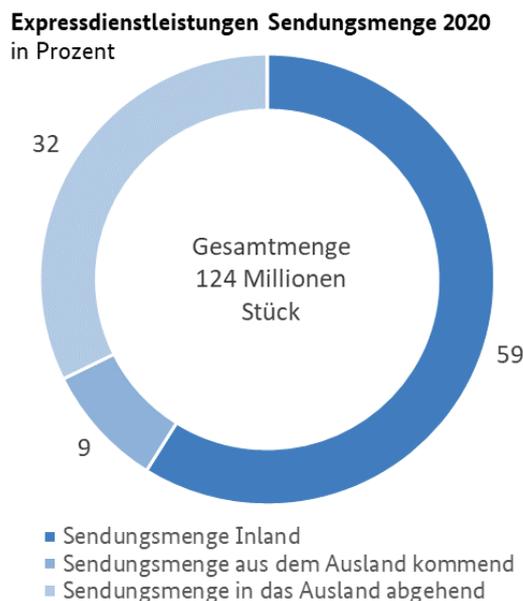


Abbildung 18: Expressdienstleistungen Sendungsmenge 2020

Im Kurierbereich stiegen die Umsätze um ca. 4,7 Prozent im Vergleich zum Vorjahr auf etwas weniger als vier Milliarden Euro im Jahr 2020. Für das Jahr 2021 wird erneut mit einer leichten Umsatzsteigerung gerechnet.

Die Anbieter im Kurierbereich erfassen zum Teil keine einzelnen Sendungen, da in diesem Bereich

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

Die KEP-Dienstleister bieten ihren Kundinnen und Kunden zahlreiche Zugangs- und Zustellpunkte. Diese bestehen unter anderem aus Filialen/Paketshops, Paketstationen und Paketboxen. Unter Paketboxen versteht man Empfangseinrichtungen für Pakete bei Empfängerinnen bzw. Empfängern sowohl in Ein- als auch in Mehrfamilienhäusern und in Geschäftsräumen.

Die in der Grafik aufgeführten ca. 7.150 Paketstationen aller Anbieter im Jahr 2020 hatten insgesamt gut 750.000 Fächer für den Empfang und den Versand der Sendungen. Aufgrund der steigenden Sendungsmengen insbesondere im Paketbereich ist für die kommenden Jahre mit einer weiteren Zunahme zu rechnen. So hat z. B. die Deutsche Post-Gruppe angekündigt, die Zahl ihrer Packstationen von rund 7.000 im Jahr 2021 auf 12.500 bis zum Jahr 2023 zu erhöhen.<sup>5</sup>

## 3. Beschäftigungsentwicklung

Im Jahr 2020 waren insgesamt 402.510 Beschäftigte im Postwesen tätig. Dies umfasst die Beschäftigten, die Dienstleistungen in Deutschland im lizenzpflichtigen und im anzeigepflichtigen Bereich erbringen, inklusive

typischerweise nach Fahrten abgerechnet wird. Eine Sendungsmenge im Kurierbereich, die mit dem Paket- bzw. Expresssegment vergleichbar wäre, lässt sich somit nicht genau bestimmen. Daher wird an dieser Stelle auf die Angaben zu Mengen im Kurierbereich verzichtet (siehe Kapitel I A 2.2 KEP-Dienstleistungen).

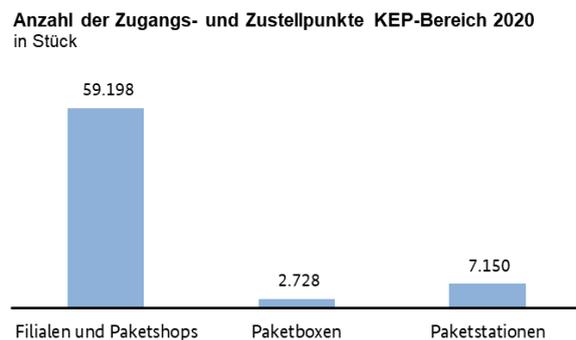


Abbildung 19: Anzahl der Zugangs- und Zustellpunkte KEP-Bereich 2020.

einer Schätzung für die Anzahl der Beschäftigten bei Subunternehmern. Hierzu zählen nicht Beschäftigte, die andere Aufgaben als Postdienstleistungen erfüllen, sowie im Ausland

<sup>5</sup> <https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/en/media-center/investors/documents/presentations/2021/DPDHL-Societe-Generale-Virtual-Management-Roadshow-2021-09-29.pdf>, Seite 55, abgerufen am 27.10.2021

beschäftigte Personen der in Deutschland gemeldeten Dienstleister.

Für das Jahr 2021 ist von einem Anstieg der Anzahl der Beschäftigten auszugehen. Treibendes Element hierfür sind die Entwicklungen im Onlinehandel, die zu deutlichem Umsatz- und Mengenwachstum vor allem im Paketbereich geführt haben.

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.

**Beschäftigte in den Märkten des Postwesens 2020**  
Stichtag: 30. Juni 2020

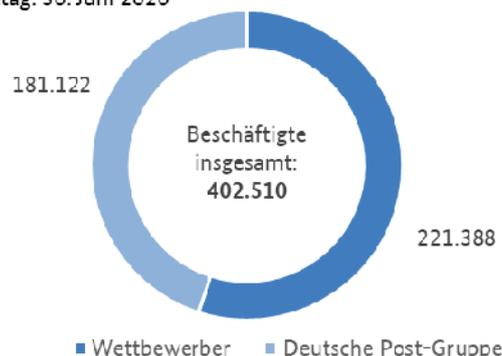


Abbildung 20: Beschäftigte in den Märkten des Postwesens 2020, Stichtag: 30. Juni 2020

#### 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 1. Januar 2013 wurde das Porto schrittweise auf 0,62 Euro in 2015 angehoben.

**Briefpreise\* DP AG 2010 bis 2019**  
in Euro

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

\*jeweils zum 01. Januar des Jahres

\*\* ab 01. Juli 2019

Tabelle 3: Briefpreise DP AG 2010 bis 2019

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 1. Januar 2016 bis 30. Januar 2019.

Seit dem 1. Juli 2019 beträgt das Porto für den Standardbrief der DP AG 0,80 Euro. Die entsprechende Maßgrößenentscheidung gilt bis zum 31. Dezember 2021.

Seit der Portoanhebung im Jahr 2016 liegt der Briefpreis zum Teil deutlich über dem

Verbraucherpreisindex. Durch die konstanten Portopreise von 2016 bis Juni 2019 näherte sich der Verbraucherpreisindex der Briefpreisentwicklung zwar zunächst wieder bis auf drei Punkte an. Mit den genehmigten Entgelterhöhungen zum 1. Juli 2019 setzte sich der Briefpreisbeförderungsindex mit 118,6 Punkten aber wieder deutlich von der allgemeinen Preisentwicklung ab.

In Übereinstimmung mit der Methodik des Statistischen Bundesamtes zur Ermittlung des Verbraucherpreisindex wurde der Briefpreisbeförderungsindex auf Grundlage des Basisjahres 2015 ermittelt. 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.

#### Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG

Basisjahr 2015 = 100

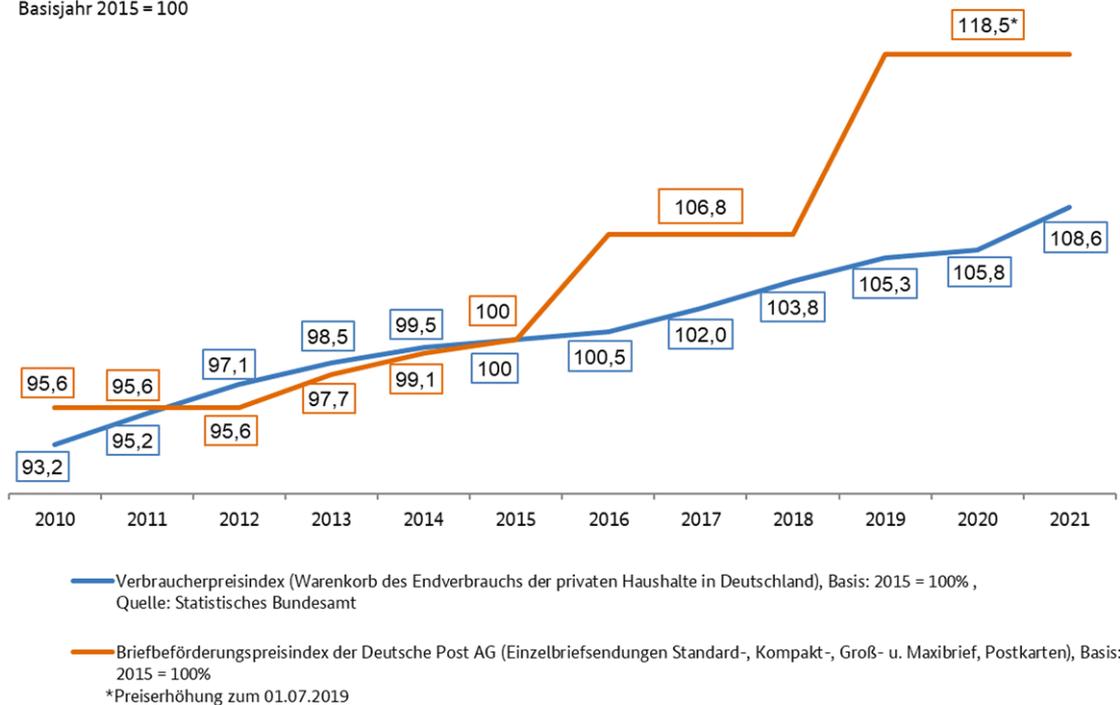


Abbildung 21: Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG

### 5. Paketpreise im nationalen Vergleich

Im November 2020 hat die Bundesnetzagentur erstmals einen Bericht zu Paketpreisen im Inland sowie im europäischen Ausland veröffentlicht. Umfasst sind Pakete bis 20 Kilogramm für Privatkunden vom Universaldienst. Während der Briefmarkt in Deutschland durch einen langsamen, aber stetigen Rückgang der Sendungsmengen gekennzeichnet ist, nimmt die Bedeutung des Paketmarktes kontinuierlich zu. Vor diesem Hintergrund soll der erstmalig von der Bundesnetzagentur durchgeführte Paketpreisvergleich als Informationsquelle sowohl eine Einordnung der inländischen Paketpreise von bundesweit aktiven Marktteilnehmern ermöglichen als auch eine Gelegenheit zur

Einschätzung der Preise im internationalen Vergleich (siehe Kapitel I A 6.2 Paketpreise im internationalen Vergleich) bieten.

Für den nationalen Vergleich wurden die Preise der im Jahr 2019 größten auf dem deutschen Markt aktiven Paketdienstleister betrachtet, die standardmäßig eine Beförderung von Privatkundenpaketen im Inland anbieten (DP DHL, DPD, GLS, Hermes). Im Fokus der Analyse stehen Privatkundenpakete im Standardversand, bei DP DHL sind dies vor allem die zum Universaldienst (Pakete bis 20 Kilogramm) gehörenden Produkte.

**Preise (Frankierung Filiale/Paketshop) - Durchschnittswerte in Euro**

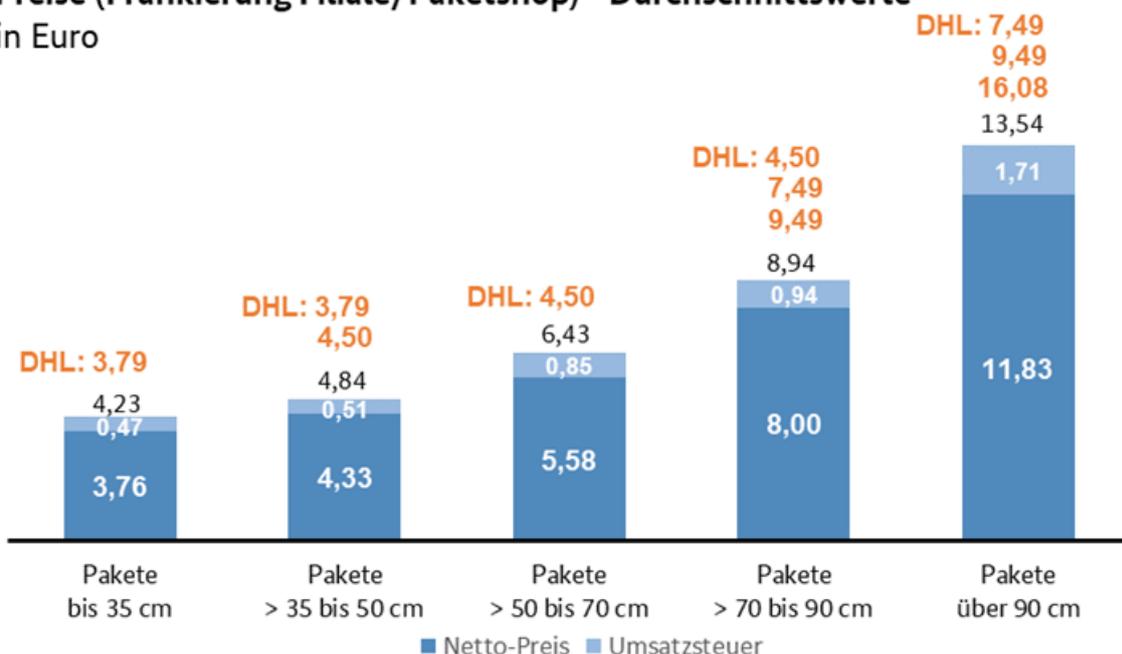


Abbildung 22: Preise (Frankierung Filiale/Paketshop) - Durchschnittswerte

Die für den Vergleich herangezogenen Produkte sind bei den Unternehmen unterschiedlich definiert. Während bei DP DHL eine Differenzierung nach Gewicht erfolgt, stellen die anderen Unternehmen auf individuell vorgegebene Höchstmaße (Paketgröße) ab. Damit lassen sich die Produkte der DP DHL und der anderen Unternehmen nicht direkt

übereinanderlegen. Für den Vergleich wurde hilfsweise auf das Kriterium „Summe aus längster und kürzester Seite“ (Abmessung) abgestellt. Hieraus ergeben sich fünf Produktgruppen. Beispielfhaft können die Durchschnittspreise (Netto, Brutto) bei Frankierung Filiale/Paketshop pro Produktgruppe der Abbildung 22 entnommen werden. Besonders bei den Durchschnittswerten

der letzten beiden Gruppen ist zu beachten, dass die mangels einheitlicher Vorgaben erfolgte hilfswise Bildung der Produktgruppen dazu führt, dass DP DHL im Gegensatz zu den anderen Unternehmen mit jeweils drei Produkten in diesen beiden letzten Gruppen vertreten ist. In den ersten drei Produktgruppen liegt DP DHL (orange) unterhalb der ermittelten Durchschnittswerte. Die DP DHL hat sich zur Erbringung des

Universaldienstes verpflichtet und ist aufgrunddessen von der Umsatzsteuer befreit. In den beiden letzten Produktgruppen liegen Produkte der DP DHL sowohl oberhalb als auch unterhalb des jeweiligen Durchschnitts. Die Durchschnittswerte werden hier allerdings nicht unwesentlich durch die in den Produktgruppen überproportional vertretenen Produkte der DP DHL bestimmt.

## 6. Internationale Marktbeobachtung

### 6.1 Briefpreise im europäischen Vergleich

Im April 2021 hat die Bundesnetzagentur zum wiederholten Male einen Preisvergleich für die Briefprodukte Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief im Privatkundensegment der DP AG 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 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie dem Vereinigten Königreich und 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 04. Januar 2021.

In vielen Ländern werden - anders als in Deutschland - zwei Produkte für eine 20 Gramm Briefsendung (Inland) angeboten: ein Premiumbrief mit einer Zustellqualität E+1 und ein Standardprodukt mit Zustellqualität E+X. Daher wurden für die 20 Gramm Briefsendung 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.

Der jeweilige Realpreis der DP AG liegt regelmäßig unter dem europäischen Durchschnitt. Die Produkte Groß- und Maxibrief werden im Vergleich zum europäischen Durchschnitt deutlich günstiger angeboten. Die Differenz liegt hier bei 1,43 Euro bzw. 1,49 Euro.

Die nachfolgende Übersicht bildet die Ergebnisse des durchgeführten Vergleichs ab.

**Übersicht Mittelwerte**

Standardbrief	Vergleich E+1	Vergleich E+1	Vergleich E+X	Realpreis DP AG
Mittelwert gesamte Vergleichsgruppe	1,19 €* -----	1,04 €** -----	0,84 € -----	0,80 € -----
Mittelwert börsennotierte Unternehmen	1,16 €* -----	0,88 €** -----	0,78 € -----	0,80 € -----
Mittelwert nicht börsennotierte Unternehmen	1,21 €* -----	0,90 €** -----	0,87 € -----	0,80 € -----
<b>Kompaktbrief</b>	1,03 € -----			0,95 € -----
<b>Großbrief</b>	2,97 € -----			1,54 € -----
<b>Maxibrief</b>	4,18 € -----			2,69 € -----

\* ohne FI, IS, NO, PT, RO, SE

\*\* ohne IS, NO, SE mit Korrektur DK, IT, ES

Tabelle 4: Übersicht der durchschnittlichen Preise für den Standardbrief in Europa

**6.2 Paketpreise im internationalen Vergleich**

Für den internationalen Paketpreisvergleich wurden die Filial-/Paketshop-Preise der Universaldienstleister aus 31 europäischen Ländern inflationsbereinigt gegenübergestellt. Grundlage des Vergleichs bilden die Produkte der DP DHL, da diese sich zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet hat. Für die Produkte der DP DHL – „Paket S“, „Paket M“, „Paket L“ und „Paket XL“ – wurde jeweils ein länderspezifisches Pendant des jeweiligen Universaldienstleisters recherchiert und wurden anschließend Produktgruppen gebildet. Da eine erhebliche Bandbreite hinsichtlich Maß, Gewicht und Zustellqualität besteht, lassen sich einige Produkte der ausländischen Universaldienstanbieter mehreren Vergleichsprodukten der DP DHL zuordnen. Die Durchschnittspreise für alle Produktgruppen können der folgenden Abbildung entnommen werden.

Die DP DHL liegt mit ihren Preisen (Paket S: 4,92 Euro, Paket M: 7,39 Euro, Paket L: 9,36 Euro, Paket XL: 15,85 Euro) jeweils unterhalb des europäischen Durchschnitts.

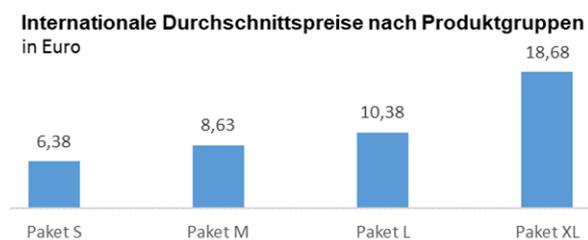


Abbildung 23: Internationale Durchschnittspreise nach Produktgruppen

## 7. Analyse der Marktentwicklung im Postwesen

### 7.1 Allgemeine wirtschaftliche Lage

Die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland war im Berichtszeitraum vor allem geprägt durch einen starken Einbruch der Wirtschaftsleistung bedingt durch die Corona-Pandemie zu Beginn des Jahres 2020. Ersten Berechnungen des Statistischen Bundesamts zufolge sank das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 4,6 Prozent (preisbereinigt). Damit fiel die Rezession vergleichbar stark aus wie im Jahr 2009 zu Zeiten der Finanzkrise (Rückgang des BIP 2009 um 5,6 Prozent im Vergleich zum Vorjahr).



Die Weltwirtschaft erlebte aufgrund der globalen Verbreitung des Coronavirus einen tiefen Einbruch. Im zweiten Quartal 2020 schrumpfte das weltweite BIP in US-Dollar im Vergleich zum Vorquartal (preis- und saisonbereinigt) um 7,8 Prozent. Bereits im folgenden Quartal trat allerdings eine deutliche Erholung ein (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2020, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht 12/2020).

Das Jahr 2021 bleibt volkswirtschaftlich weiterhin geprägt durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie. Auch wenn eine Erholung der Wirtschaftsleistung eingetreten ist, bleibt das BIP nach wie vor hinter dem Vorkrisenniveau zurück.<sup>6</sup>

Ein weiterer Faktor für die schwierige wirtschaftliche Lage im Berichtszeitraum war der Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union (EU) am 31. Januar 2020.<sup>7</sup> Deutschland und Großbritannien sind wirtschaftlich eng verflochten, so dass sich die Unsicherheiten im Hinblick auf die Handelsbeziehungen bzw. die Wiedereinführung von Zöllen auch negativ auf die Entwicklung der deutschen Wirtschaft ausgewirkt haben. Deutlich wird dies durch den starken Einbruch des Warenverkehrs zwischen Deutschland und Großbritannien im ersten Quartal 2021.<sup>8</sup>

Die Corona-Pandemie hatte auch erhebliche Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit in Deutschland. Im Jahr 2020 sank erstmals seit mehr als zehn Jahren die Erwerbstätigkeit und lag ca. ein Prozent unter dem entsprechenden Wert für 2019.<sup>9</sup>

Die schwierige allgemeine wirtschaftliche Lage hat sich auch negativ auf den Logistiksektor insgesamt ausgewirkt, zu dem die einzelnen Bereiche des Postwesens zählen. Nachdem die Umsätze im Logistiksektor seit 2010 kontinuierlich gewachsen sind<sup>10</sup>, kam es im Jahr 2020 bedingt durch die Corona-Pandemie zu einem Umsatzrückgang von fünf Prozent.

<sup>6</sup> Vgl. [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/07/PD21\\_365\\_811.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/07/PD21_365_811.html), abgerufen am 19.08.2021

<sup>7</sup> Der Austritt Großbritanniens aus dem EU-Binnenmarkt und der Zollunion erfolgte nach einer Übergangsfrist am 1. Januar 2021.

<sup>8</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2021), Online-Pressegespräch: Außenhandel im 1. Quartal 2021 „Corona, China-Boom und Brexit: Wo steht die deutsche Exportwirtschaft?“, S. 7

<sup>9</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2021), Eckzahlen zum Arbeitsmarkt Deutschland, 24.08.2021

<sup>10</sup> Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/166970/umfrage/umsatz-der-logistikbranche-in-deutschland/>, abgerufen am 19.08.2021

Für das Jahr 2021 ist Prognosen zu Folge wieder mit Umsatzsteigerungen zu rechnen.<sup>11</sup> Allerdings hat die Corona-Pandemie die einzelnen Bereiche der Postmärkte sehr unterschiedlich beeinflusst. Im Briefbereich, der sich generell in einer Phase rückläufiger Sendungsvolumen befindet, führte der allgemeine wirtschaftliche Abschwung zusätzlich zu deutlichen Rückgängen bei den Sendungsmengen.

**Verhältnis Brief- und Paketmenge in Prozent**

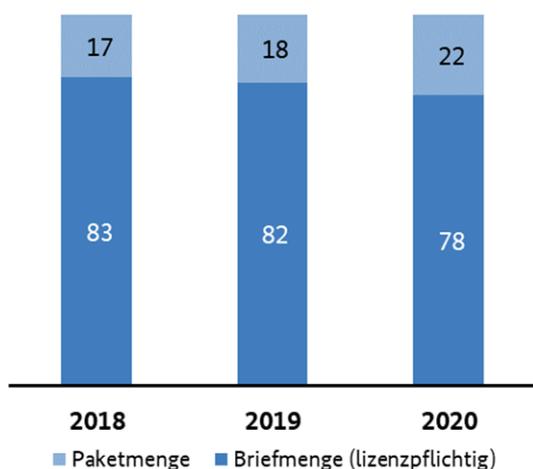


Abbildung 24: Verhältnis Brief- und Paketmenge

Im Gegensatz dazu erlebte der Paketbereich durch starke Zuwächse beim Onlinehandel ein überproportionales Wachstum (siehe Kapitel I A 7.3 Marktentwicklung im KEP-Bereich).

Dies wird auch bei der Betrachtung des Verhältnisses von Brief- zu Paketmengen deutlich. Im Jahr 2020 beförderten die Unternehmen im lizenzpflichtigen Brief- und Paketbereich in Deutschland insgesamt rund 16 Milliarden Sendungen. Der weit überwiegende Teil davon (78 Prozent) waren Briefe. Der gegenläufige Trend beider Bereiche wird jedoch bei der Betrachtung der vorstehenden Grafik deutlich. Während der Paketmarkt kontinuierlich wächst, nimmt die Briefmenge von Jahr zu Jahr ab.

Die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung und insbesondere die Corona-Pandemie haben damit auch zu deutlichen Verschiebungen innerhalb des Postbereichs geführt. Dabei kommt der Paketzustellung in Zeiten der Digitalisierung und des demografischen Wandels mit Blick auf die Daseinsversorge -insbesondere in Krisensituationen - eine besondere Rolle zu. Es ist davon auszugehen, dass die Bedeutung qualitativ hochwertiger und zuverlässiger Dienstleistungen rund um den Warenversand an Verbraucherinnen und Verbraucher weiter zunehmen wird.

## 7.2 Marktentwicklung im Briefbereich

### 7.2.1 Marktumfeld und allgemeine Entwicklungen

Wie in den Jahren zuvor ist der Briefmarkt in Deutschland geprägt von tendenziell sinkenden Sendungsmengen. Ein wesentlicher Grund dafür ist die immer schneller voranschreitende Digitalisierung. Es ist zu erwarten, dass sowohl im privaten als auch im geschäftlichen Bereich elektronische Kommunikation (E-Mail, SMS,

Messenger-Dienste und andere Online-Dienste) weiter zunehmen wird. Bisher werden elektronische Kommunikationsmittel und physische Briefsendungen von den Verbraucherinnen und Verbrauchern allerdings weitgehend komplementär genutzt.

<sup>11</sup> Vgl. <https://www.bvl.de/service/zahlen-daten-fakten/umsatz-und-beschaeftigung>, abgerufen am 05.10.2021



Zu einer Verstärkung der elektronischen Substitution in

Deutschland könnten u. a. Initiativen wie das 2017 in Kraft getretene Onlinezugangsgesetz (OZG) beitragen. Hiernach sollen alle Verwaltungsleistungen den Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen bis Ende 2022 online zur Verfügung gestellt werden.<sup>12</sup>

Inwieweit die Verstärkung der elektronischen Substitution physische Briefdienstleistungen zunehmend verdrängen wird, kann auf Basis der derzeit vorliegenden Marktinformationen noch nicht abgeleitet werden. In anderen europäischen Ländern dürfte insbesondere auch die zunehmende Digitalisierung der Kommunikation zwischen öffentlichen Institutionen, Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürgern bzw. Kundinnen und Kunden dazu beigetragen haben, dass die Briefmengen erheblich zurückgegangen sind.<sup>13</sup>

Da gegenwärtig nicht abzusehen ist, welche Entwicklung bestehende und zukünftige Initiativen im Bereich der Digitalisierung in Deutschland nehmen, kommt dem Briefmarkt trotz rückläufiger Sendungsmengen zunächst weiterhin eine hohe Bedeutung zu.

Zugleich wird im Hinblick auf die Zukunft der Brieflogistik zu beobachten sein, ob Sendungsmengentrübkänge durch eine vermehrte Integration des Onlinehandels in die Produktionsprozesse kompensiert werden können. So werden kleine Warensendungen heute schon zunehmend in die Brieflogistik integriert - sei es in klassischen Briefformaten, sei es als

gesonderte Produkte für den Warenversand (siehe Kapitel I A 7.4 Kleinformatige Warensendungen).



Neben den Digitalisierungstendenzen hat auch die Corona-

Pandemie die Mengentrübkänge im Briefbereich weiter beschleunigt. Die Briefmengen sind gegenüber den letzten Jahren vor der Corona-Pandemie im Jahr 2020 noch einmal deutlich zurückgegangen (siehe Kapitel I A 2.2.1. Umsatz- und Sendungsmenge im Lizenzbereich insgesamt).

Treiber der Mengentrübkänge während der Corona-Pandemie ist nach Auskunft von Postdienstleistern ein Einbruch bei den Werbesendungen. Aufgrund vielfältiger Einschränkungen während der Corona-Pandemie und den damit einhergehenden Entwicklungen der allgemeinen wirtschaftlichen Lage hat eine große Zahl an Geschäftskunden mutmaßlich darauf verzichtet, Werbesendungen zu beauftragen und durch die Postdienstleister zustellen zu lassen. Betroffen von diesen Effekten waren die Deutsche Post-Gruppe und ihre Wettbewerber gleichermaßen.

Das bis dato eigentlich stabile Werbegeschäft der Postdienstleister ist nach Auskunft von Marktteilnehmern zwischenzeitlich wieder angestiegen. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob die Menge an Werbesendungen in der Zustellung durch die Postdienstleister wieder auf das Niveau vor der Corona-Pandemie zurückkehren werden.

Die starken Rückgänge im Briefbereich zu Beginn der Corona-Pandemie werden auch als

<sup>12</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>13</sup> Vgl. Bundesnetzagentur, Vergleich internationaler Briefpreise, April 2020, S. 8

internationales Phänomen beschrieben. Dabei wird neben der Substitution durch elektronische Kommunikationsformen für die Zeit der Corona-Pandemie insbesondere auch der Rückgang an Werbesendungen als Grund genannt.<sup>14</sup>

Ein Vergleich der etablierten Postdienstleister in ausgewählten EU-Ländern zeigt, dass die in der ersten Jahreshälfte 2020 höheren Rückgänge bei

den Sendungsmengen der DP AG mit einem Minus von zwölf Prozent jedoch weniger drastisch ausgefallen sind als in anderen Ländern (-14 Prozent bis -26 Prozent).<sup>15</sup> Damit bestätigt sich auch während der Corona-Pandemie, dass bestimmte mengenrelevante Entwicklungen in Deutschland zwar durchaus signifikant sind, im Vergleich zu anderen Ländern aber weiterhin moderater ausfallen.

### 7.2.2 Wettbewerbsverhältnisse

Bei den Umsatzanteilen im Bereich lizenzpflichtiger Briefdienstleistungen zeichnet sich über die Jahre eine geringfügige Verschiebung ab. Der Anteil der Deutsche Post-Gruppe insgesamt sank leicht. Er fiel zuletzt von 86 Prozent im Jahr 2019 auf 85 Prozent im Jahr 2020. Folglich nahm der umsatzbezogene Marktanteil der Wettbewerber im Jahr 2019 von rund 14 Prozent auf rund 15 Prozent im Jahr 2020 zu.

**Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich 2020**  
in Prozent

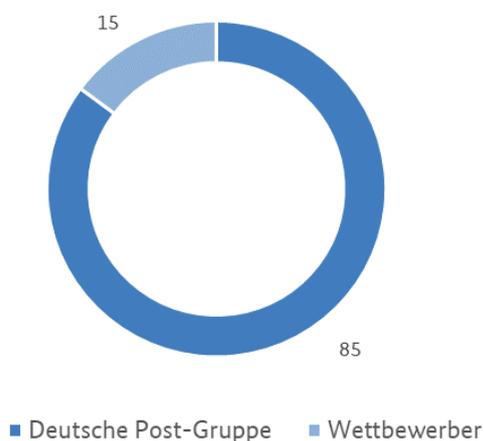


Abbildung 25: Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich 2020

Damit ist die Deutsche Post-Gruppe nach wie vor eindeutig marktbeherrschend in Deutschland. Da rückläufige Sendungsmengen tendenziell nicht dazu beitragen, neue Wettbewerber in den Markt zu bringen oder den Wettbewerb zu intensivieren, dürfte dies auch in den nächsten Jahren so bleiben.

Im Jahr 2020 haben sich die Marktverhältnisse im Bereich des Teilleistungswettbewerbs minimal zugunsten der Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe verschoben. Dies ist insbesondere auf einen Rückgang der von Endkunden bei der DP AG eingelieferten Teilleistungssendungen zurückzuführen, welche einen Großteil der Sendungsmengen in diesem Bereich ausmachen. Die von Wettbewerbern eingelieferten Mengen stiegen um rund ein Prozent im Vergleich zum Vorjahr und der Anteil an der Gesamtmenge damit insgesamt um 1,6 Prozentpunkte.

Im Bereich des Ende-zu-Ende-Wettbewerbs fällt es den Wettbewerbern aufgrund hoher Lohnanteile und geringer Margen weiterhin schwer, ihre Marktstellung auszubauen. Da die Sendungsmengen tendenziell sinken, ist der Aufbau und Unterhalt flächendeckender

<sup>14</sup> Vgl. u. a. WIK Diskussionsbeitrag 466, Dezember 2020, S. 9

<sup>15</sup> Vgl. Copenhagen Economics, zitiert in: ERGP Report on the consequences of covid-19 on postal sector, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/44023>, abgerufen am 20.08.2021

Zustellnetze für die Wettbewerber nur schwer zu realisieren.

### Teilleistungssendungen nach Einlieferung in Prozent

	2018	2019	2020
Tochterunternehmen und Endkunden	87,9%	87,3%	85,7%
Wettbewerber	12,1%	12,7%	14,3%

Tabelle 5: Teilleistungssendungen nach Einlieferung

### 7.2.3 Strukturelle Besonderheiten bei den Wettbewerbern

Das Angebot der Wettbewerber ist überwiegend an Geschäftskunden ausgerichtet. Im Jahr 2020 betrug das Verhältnis von Geschäfts- zu Privatkundentätigkeit bei den Wettbewerbern im Briefbereich 98 Prozent zu zwei Prozent. Es hat sich damit im Vergleich zu den Vorjahren kaum verändert. Zudem ist das Tätigkeitsgebiet der Unternehmen zum Teil regional bzw. auf bestimmte Produktgruppen beschränkt.

Da die Geschäftsmodelle der Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe am Markt für

lizenzpflichtige Briefdienstleistungen sehr unterschiedlich sind, ist die Wettbewerbsstruktur sehr heterogen. Dies spiegelt sich bei den Wettbewerbern auch in der Umsatzkonzentration wider.

Im Jahr 2020 entfielen rund 31 Prozent der Umsätze auf nur ein Prozent der Wettbewerber, welche die Gruppe der Top fünf bilden. Ein Großteil der Unternehmen, nämlich 80 Prozent, erwirtschaftet nur einen geringen Anteil an Umsätzen (ca. sieben Prozent).

### Umsatzverteilung der Wettbewerber 2020

	Top 5	Top 10	Top 20	Weitere
Umsatzanteil in Prozent	31,2%	43,7%	62,6%	37,4%
Anteil der Unternehmen	1,3%	2,5%	5,0%	95,0%

Tabelle 6: Umsatzverteilung der Wettbewerber 2020



Statistische Verteilungen können mithilfe der Lorenzkurve grafisch dargestellt werden. Dabei bildet die Diagonale eine Situation ohne Konzentrationseffekte ab. Als sogenannte Disparitätskurve veranschaulicht die Lorenzkurve das Ausmaß an relativer Konzentration bzw. Disparität innerhalb der dargestellten Verteilung. Je weiter die Kurve von der Diagonalen entfernt ist, desto größer ist die Konzentration der betrachteten Verteilung.<sup>16</sup>

Der Gini-Koeffizient ist eine statistische Maßzahl zur Beschreibung der Konzentration einer Verteilung. Er wird aus der Lorenzkurve abgeleitet und nimmt einen Wert zwischen null und eins an. Je konzentrierter die Verteilung ist, desto näher liegt der Wert bei eins. Bei Gleichverteilung hat der Gini-Koeffizient den Wert null.<sup>17</sup>

Die Umsatzkonzentration unter allen Wettbewerbern (ohne Unternehmen der Deutsche Post-Gruppe) resultiert in einem Gini-Koeffizient von 0,87. Die statistische Verteilung mittels der Lorenzkurve zeigt dementsprechend einen flachen Verlauf mit einem starken Anstieg zum Ende hin.

Betrachtet man nur die Top einhundert der Wettbewerber, welche einen Umsatzanteil von rund 96 Prozent generieren, ergibt sich ein Gini-Koeffizient von 0,61. Die Lorenzkurve hat eine wesentlich geringer verlaufende Wölbung und steigt gleichmäßiger an.

**Lorenzkurve Wettbewerber lizenzpflichtiger Briefbereich (2020)**

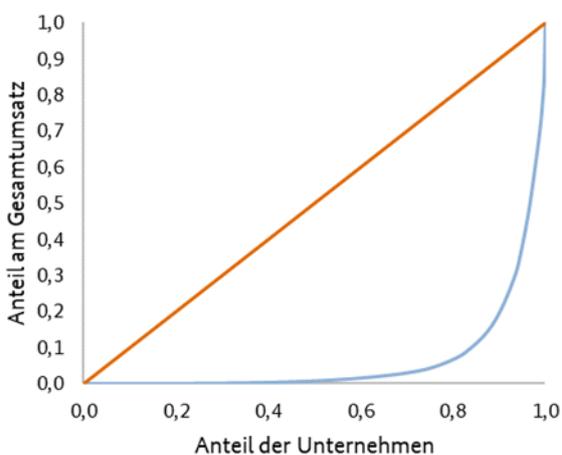


Abbildung 26: Lorenzkurve aller Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe im lizenzpflichtigen Briefbereich 2020

**Lorenzkurve Top 100 der Wettbewerber lizenzpflichtiger Briefbereich 2020**

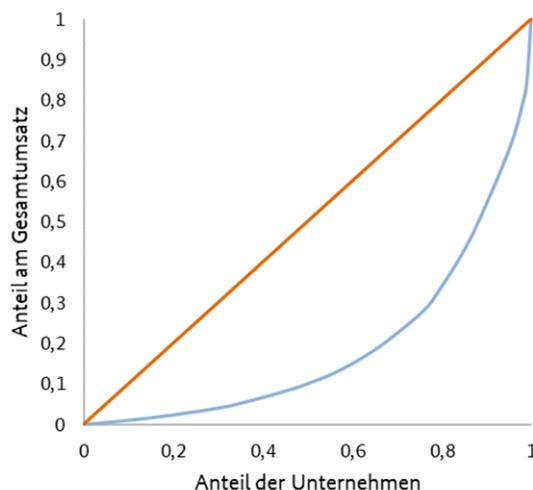


Abbildung 27: Lorenzkurve der Top einhundert der Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe im lizenzpflichtigen Briefbereich 2020

<sup>16</sup> Vgl. <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/20031/lorenzkurve>, abgerufen am 26.08.2021

<sup>17</sup> Vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Glossar/gini-koeffizient.html>, abgerufen am 26.08.2021

Die Gegenüberstellung der beiden Kurven zeigt damit, dass nicht nur die Geschäftsmodelle der Wettbewerber der Deutschen Post-Gruppe sehr verschieden sind, sondern dass auch die

Verteilung der im Postsektor generierten Umsätze innerhalb der Gruppe der Wettbewerber große Unterschiede aufweist.

#### 7.2.4 Digitalisierung und Hybridprodukte

Wie viele andere Wirtschaftszweige unterliegen auch die Postmärkte in Deutschland veränderten Kundenpräferenzen und das Nutzungsverhalten entwickelt sich hin zu einer verstärkten Verwendung von digitalen Kommunikationsmitteln, auch wenn diese bisher deutlich weniger genutzt worden sind als in manchen anderen europäischen Ländern.

In den vergangenen Jahren ist ein Angebot von diversen digitalen Dienstleistungen im Bereich der Briefsendungen entstanden. Dabei gilt für die

meisten dieser Dienstleistungen, dass sie physische Briefsendungen lediglich ergänzen und nicht oder zumindest nicht vollständig ersetzen.

Mit der fortschreitenden Digitalisierung hat sich inzwischen ein Produkt im Postmarkt etabliert, das die analoge und die digitale Welt miteinander verbindet. Die Hybridpost setzt sich aus einer digitalen und einer physischen Komponente zusammen. Dabei wird zwischen der klassischen und der inversen Hybridpost<sup>18</sup> unterschieden.



Die „klassische“ Hybridpost wird digital bei dem Vertragspartner eingeliefert und als physische Post zugestellt. Bei der „inversen“ Hybridpost ist der Einlieferungsweg der umgekehrte. Die Briefe werden als physische Post bei dem Dienstleister eingeliefert, anschließend durch einen Scan digitalisiert und an das elektronische Postfach der Empfängerin bzw. des Empfängers zugestellt.

Die klassische Hybridpostdienstleistung charakterisiert sich durch drei Eigenschaften: Die Erste ist die physische Zustellung. Die zweite Eigenschaft ist der Medienbruch, der beim Dienstleister erfolgen muss, also weder beim Versender noch bei Empfängerin bzw. Empfänger stattfinden darf. Somit muss der Dienstleister den Brief aus seiner elektronischen Form in eine physische überführen. Das dritte Merkmal ist das

Komplettangebot, bei dem der Versender nur einen einzigen Vertrag mit einem Hybridpostdienstleister abschließt.<sup>19</sup> Dieser Hybridpostdienstleister kann für einzelne Schritte, die er selbst nicht ausführen kann, Subunternehmer beauftragen, welche in seinem Namen agieren.

Sichert ein Dienstleister als Teil des Komplettangebots dem Versender die physische

<sup>18</sup> Vgl. Alex Dieke, Petra Junk, Sonja Thiele, „Elektronische Zustellung: Produkte Geschäftsmodelle und Rückwirkungen auf den Briefmarkt“: WIK Diskussionsbeitrag Nr. 354, Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Bad Honnef, Juni 2011, S. 17

<sup>19</sup> Vgl. Antonia Niederprüm, „Hybridpost in Deutschland“: WIK Diskussionsbeitrag Nr. 434, Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Bad Honnef, Oktober 2018, S. 4

Zustellung vertraglich zu, auch wenn er dafür einen Subunternehmer beauftragt, ist er laut Postgesetz ein Postdienstleister und unterliegt somit der Lizenzpflicht. Nur in solchen Fällen können die Dienstleister auch von der Bundesnetzagentur in der Marktbeobachtung erfasst werden, da sich die Befugnisse zur Datenerhebung ausschließlich auf die Postmärkte beschränken. Unmittelbar zusammenhängende, benachbarte Dienstleistungen, die nicht mit der physischen Zustellung als integralem Bestandteil angeboten werden, fallen nicht unter das Postgesetz, so dass eine Datenerhebung nicht möglich ist.

Sobald eines der drei Kriterien wegfällt, wird ein Produkt seitens der Bundesnetzagentur nicht mehr als klassische Hybridpost eingeordnet, wie z. B. im Fall der „inversen“ Hybridpost, wenn lediglich eine elektronische Zustellung erfolgt. Fälle, bei denen der Versender vorab den elektronischen Brief ausdruckt, gelten ebenfalls nicht als Hybridpost, weil hier der Medienbruch nicht beim Dienstleister stattfindet. Es liegt weiterhin keine Hybridpostdienstleistung vor, wenn der Versender für die einzelnen Dienstleistungskomponenten separate Verträge mit Dienstleistern abschließt. Die Geschäftsmodelle in diesen Fallbeispielen ähneln der klassischen Hybridpost und bewirken auch vergleichbare Synergieeffekte. Zugleich entstehen aber auch Abgrenzungsprobleme zur klassischen Hybridpost, deren drei Eigenschaften nicht exakt erfüllt werden.

Da der Weg der Hybridpost vom Versender zur Empfängerin bzw. zum Empfänger unterschiedliche Dienstleistungskomponenten enthält, lassen sich Hybridpostdienstleister nach ihrer jeweiligen Spezialisierung drei Gruppen zuordnen: Technologieanbieter, Druck- sowie Postdienstleister.

Die Technologieanbieter erarbeiten IT-Lösungen rund um die Hybridpost. Sie entwickeln Dokumentenerstellungslösungen sowie sichere Übertragungswege, um vertrauliche Daten zu schützen. Darüber hinaus erstellen sie individuelle Kundenlösungen. Neben der Entwicklung betreuen die Technologieanbieter ebenso die Installation sowie Wartung von technischen Lösungen bei ihren Kunden.

Die Druckdienstleister überführen die elektronische Form des Briefes in die physische Form. Oftmals übernehmen sie neben dem Druck auch die Versandvorbereitung, die insbesondere das Kuvertieren und Frankieren umfasst.

Postdienstleister stellen die ausgedruckten und vorbereiteten Briefe der Empfängerin bzw. dem Empfänger zu. Die DP AG ist laut einer Studie des WIK neben ihrem eigenen Hybridpostangebot auch für andere Hybridpostdienstleister der bevorzugte Vertragspartner für die physische Zustellung.

Am Markt werden auch Dienste angeboten, bei denen die eingehenden physischen Postsendungen an einen Dienstleister umgeleitet oder von ihm abgeholt werden. Dieser digitalisiert die Postsendungen für Empfängerinnen und Empfänger, teilweise auch verbunden mit anderen Dienstleistungen (z. B. Bearbeitung eingehender Sendungen). Diese Dienste werden in der Regel für Unternehmen angeboten, sind aber auch für Privatkunden verfügbar. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um Hybridpost, da die Digitalisierung über einen anderen Dienstleister und erst nach der eigentlichen Zustellung im Auftrag der Empfängerin bzw. des Empfängers erfolgt.

## 7.3 Marktentwicklung im KEP-Bereich

### 7.3.1 Marktumfeld und allgemeine Entwicklungen

Wie bereits in den Vorjahren setzt sich auch aktuell das Wachstum im KEP-Bereich weiter fort. Die Erhöhung des Paketaufkommens beruht in erster Linie auf dem stetig wachsenden Onlinehandel. Neben der Digitalisierung wirkt im Jahr 2020 jedoch auch die Corona-Pandemie beschleunigend.

Die Pandemie stellte das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben im Jahr 2020 vor neue Herausforderungen. Durch die Hygiene- und Sicherheitskonzepte, Ausgangsbeschränkungen sowie die Lockdown-Maßnahmen, war der Handel anders zugänglich, als es die Bevölkerung bislang kannte. Darüber hinaus ist ein verstärktes Online-Kaufverhalten vermutlich auch auf ein gesteigertes Sicherheitsbedürfnis der Verbraucherinnen und Verbraucher zurückzuführen. Viele Menschen blieben lieber zuhause als den stationären Handel aufzusuchen und waren dort zum Teil auch durch erhöhte Home-Office-Möglichkeiten für Lieferungen besser anzutreffen als bisher.

Insbesondere Onlinehandel und Lieferservices stellen dabei eine Möglichkeit dar, sich zu Hause mit den Dingen des täglichen Bedarfs zu versorgen. Lieferungen in die Haushalte konnten weitergeführt werden, während der stationäre Handel zum Teil schließen musste.

Gerade diese Zeit hat die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung des Postsektors nochmals besonders deutlich gemacht. Es hat sich gezeigt, wie wichtig eine funktionierende, leistungsfähige und flächendeckende Postversorgung für Gesellschaft und Wirtschaft ist. Die Branche reagierte auf die Herausforderungen, die mit der Krise einhergingen, flexibel und

effizient, indem sie z. B. bei der Zustellung schnell Konzepte und Anweisungen für die Beschäftigten an die veränderten Umstände angepasst hat. Zugleich hat sie ihre Beförderungskapazitäten kurzfristig ausgeweitet und dadurch in den Jahren 2020 und 2021 noch stärker an der Versorgungsaufgabe mitgewirkt.



Die Bundesnetzagentur hatte die Auswirkungen der Corona-

Pandemie auf den gesamten Postsektor im Berichtszeitraum fortlaufend im Blick. Sie stellte den Paketdienstleistern zu Beginn der Pandemie Bestätigungen über ihre Tätigkeiten im Bereich der aufrechtzuerhaltenden Postdienstleistungen aus. Damit sollte u. a. sichergestellt werden, dass die Beschäftigten ihren Arbeitsplatz auch bei Ausgangssperren erreichen konnten und somit die Zustellung von Sendungen gesichert war.

Auch wenn zwischenzeitlich Einschränkungen für den stationären Handel wieder gelockert wurden, scheint sich der Wachstumstrend im Onlinehandel dennoch fortzusetzen.

### Wachstum im Onlinehandel

Laut Bundesverband E-Commerce und Versandhandel (bevh) ist im Jahr 2020 der Umsatz im Onlinehandel um 14,6 Prozent auf 83,3 Milliarden Euro gestiegen (72,6 Milliarden Euro, 2019).<sup>20</sup> Für das Jahr 2021 wird ein Erreichen von 100 Milliarden Euro erwartet. Im ersten Halbjahr 2021 wurde ein Umsatzwachstum von 23,2 Prozent gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum ermittelt (Anstieg von

<sup>20</sup> Vgl. <https://www.bevh.org/presse/pressemitteilungen/details/e-commerce-beschleunigt-wachstum-deutlich-auf-mehr-als-83-mrd-euro-warenumsatz-in-2020-bevh-forde.html>, abgerufen am 19.08.2021

36,7 Milliarden Euro auf 45,2 Milliarden Euro). Wachstumstreiber in diesem Betrachtungszeitraum waren allen anderen Warengruppen voran „Waren des täglichen Bedarfs“ und Do-It-

Yourself Produkte. Aber auch Drogerieprodukte und Lebensmittel, Haus- und Heimtextilien sowie Medikamente legten deutlich zu.<sup>21</sup>

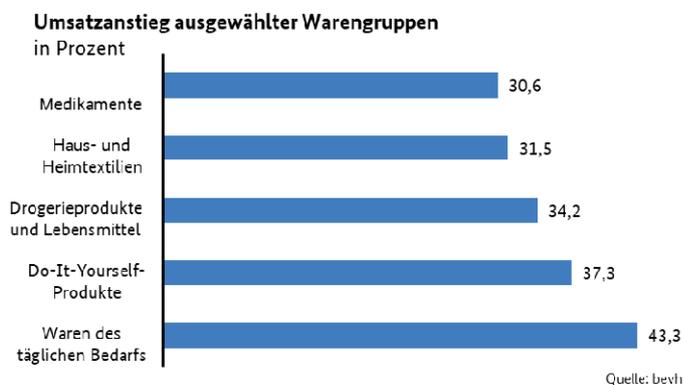


Abbildung 28: Umsatzanstieg ausgewählter Warengruppen (Stichtag 30. Juni 2021)

Die Tatsache, dass die Waresegmente in der Pandemiezeit teilweise nur mit Einschränkungen im stationären Handel erhältlich waren, hat zu einem starken Wachstum des Online-Vertriebs dieser Produkte geführt. Der Onlinehandel ist damit in einen Bereich vorgedrungen, der zuvor noch größtenteils dem stationären Handel

vorbehalten war. Es bleibt abzuwarten, ob sich diese Entwicklung in den kommenden Jahren verfestigen wird und wie sich die Herausforderungen für die Wirtschaft infolge der Corona-Pandemie und der fortschreitenden Digitalisierung weiter auswirken werden.



#### Same-Day-Delivery:

Auch wenn während der Corona-Pandemie der Paketversand enorm angestiegen ist, konnte sich das Angebot zahlreicher Paketdienstleister, Lieferungen am selben Tag zuzustellen, bisher nicht etablieren. Dies dürfte hauptsächlich auf die nicht vorhandene Zahlungsbereitschaft für diesen kostenintensiveren Dienst zurückzuführen sein. So wurde Ende 2020 das Angebot von einigen Paketdienstleistern wieder aus dem offiziellen Programm genommen, kann jedoch in manchen Bereichen (z. B. für Lebensmittel) und Städten weiterhin von einigen Kundinnen und Kunden genutzt werden. Trotzdem bleibt es noch ein Nischenprodukt. Den Kundinnen und Kunden scheint es nach Aussage der Paketdienste wichtiger zu sein, sich auf einen konkreten Liefertermin und kurze Laufzeiten verlassen zu können, als Sendungen noch am selben Tag zu erhalten. Daher richten die Anbieter ihren Fokus verstärkt auf eine Verkürzung der Lieferzeiten und Prozesse.

<sup>21</sup> Vgl. <https://www.bevh.org/presse/pressemitteilungen/details/onlinehandel-mit-waren-waechst-im-ersten-halb-jahr-2021-um-232-prozent.html>, abgerufen am 19.08.2021

### 7.3.2 Marktstruktur

Die Marktstruktur in den einzelnen Bereichen des KEP-Marktes ist sehr unterschiedlich und doch wird es zunehmend schwieriger, diese trennscharf abzugrenzen oder eben isoliert zu betrachten.

Aufgrund der dynamischen Marktentwicklung, die insbesondere von dem stetig wachsenden Onlinehandel getrieben wird, und den damit verbundenen steigenden Anforderungen der Kundinnen und Kunden erweitern die KEP-Dienste ihr Leistungsspektrum fortlaufend. Dieses umfasst z. B. die Zustellung innerhalb bestimmter Zeitfenster, die Zusammenarbeit der KEP-Dienstleister mit Unternehmen anderer Branchen zur Erschließung neuer Märkte - wie die Belieferung der Haushalte mit Lebensmitteln - oder das Angebot verschiedener Zustelloptionen. Einzelne Unternehmen spezialisieren sich, so z. B. auf die Zustellung schnell benötigter Mittel im Krankenhausbereich.

#### Kurierbereich

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 zeitgenauen 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.

#### Expressbereich

Im Expressbereich sind neben den großen global agierenden Anbietern (z. B. DP 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 Onlinehandel, 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.

#### Paketmarkt

Im nationalen Paketmarkt existieren im Wesentlichen sechs große Anbieter (in alphabetischer Reihenfolge: Amazon, DP DHL, DPD, GLS, Hermes und UPS). Überwiegend bieten diese ihre Dienstleistungen inzwischen sowohl im Geschäftskunden- als auch im Privatkundenbereich flächendeckend an und sind mit eigenen Annahme- und Abholstationen bundesweit vertreten.



Amazon startete im Jahr 2015 mit dem Aufbau seines eigenen Zustellnetzwerkes. Es wurde über die letzten Jahre hinweg kontinuierlich erweitert und beschränkt sich bislang weitgehend auf die großen Ballungsgebiete. Die Zustellung erfolgt durch Subunternehmen (meist kleine und mittelgroße Kurier- oder Speditionsunternehmen) und auch im Rahmen des Amazon-Flex-Programms mithilfe von selbstständigen Lieferpartnern.

Die Paketdienstleister haben ihre Aktivitäten insbesondere im B2C-Bereich zunehmend intensiviert. Im Zuge dessen sind seit einigen Jahren auch Anbieter aus dem B2B-Bereich wie UPS und GLS weiter in den B2C-Bereich vorgedrungen.

Daneben gibt es eine Vielzahl weiterer kleiner Anbieter im Markt, die für sich allein genommen deutlich geringere Sendungsmengen und Umsätze im Paketbereich haben.

### **Besondere Entwicklungen**

Generell bieten Online-Händler für eine schnellere (Haustür-)Zustellung inzwischen auch priorisierte Paketsendungen durch einen Zustellanbieter (z. B. DP DHL) als Service für Kundinnen und Kunden an. Diese Zustelloptionen sind in der Regel mit zusätzlichen Kosten verbunden oder werden wie z. B. im Fall von Amazon über eine gebührenpflichtige Mitgliedschaft (Amazon Prime) abgerechnet. Der Paketdienst selbst garantiert zwar in diesen Fällen eine bevorzugte Behandlung, aber keine bestimmte Lieferzeit, auch wenn dies auf Plattformen durch die Anbieter bei der Bestellung

#### **7.3.3 Wettbewerbsverhältnisse im Paketbereich**

Von den besonders hohen Wachstumsraten der Paketbranche konnten viele der großen Anbieter von Paketdienstleistungen profitieren.

Die Mengenanteile der einzelnen Anbieter an Paketen, die sowohl im Inland als auch grenzüberschreitend im Jahr 2020 befördert wurden, sind aufgeteilt nach Korridoren in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Der Mengenanteil der DP DHL liegt im Bereich über 40 Prozent und weist somit einen erheblichem Abstand zu den anderen Marktteilnehmern aus. In einem Korridor von fünf bis 15 Prozent finden sich in alphabetischer Sortierung die anderen fünf

oft suggeriert wird. Deshalb lässt sich bei priorisierten, aber verspäteten Paketen bzw. Amazon-Prime-Paketen gegenüber dem Paketdienst meist kein Schadenersatz geltend machen. Informationen dazu sind in der Regel in den Bedingungen für die Lieferung oder den AGB zu finden. In dieser Ausgestaltung stellt die Art der priorisierten Zustellung keine echte Expressdienstleistung dar.

Erkenntnisse der letzten Jahre zeigen somit auch vermehrt Potentiale im B2C-Segment für die Kurier- und Expressbranche. Es ist daher damit zu rechnen, dass der Anteil von B2C-Sendungen zukünftig weiter steigen wird. Dies liegt vor allem an den sich zunehmend verändernden Kundenanforderungen, wie z. B. dem Wunsch nach einer zeitgenauen Zustellung, in manchen Bereichen (z. B. Lebensmittel) auch als Same-Day-Zustellung.

Durch diese Entwicklungen und die damit verbundenen Annäherungen wird eine trennscharfe Abgrenzung bzw. isolierte Betrachtung des nationalen KEP-Bereiches als einzelne Segmente eines übergeordneten KEP-Marktes immer schwieriger.

großen Paketdienstleister (Amazon, DPD, GLS, Hermes und UPS). Erstmalig ist im Jahr 2020 die Amazon Deutschland Transport GmbH in den Korridor von fünf bis 15 Prozent vorgestoßen. Diese Entwicklung spiegelt die vielfach auch in der öffentlichen Berichterstattung angeklungene Ausweitung der eigenen Lieferaktivitäten durch Amazon wider. Nähere Ausführungen zu den Auswirkungen der Aktivitäten von Amazon auf den Paketmarkt finden sich im nachfolgenden Abschnitt (siehe Kapitel I A 7.3.4 Amazon im Paketmarkt).

Alle weiteren Unternehmen verfügen - jeweils für sich gesehen - über weniger als zwei Prozent Mengenanteil. Bei diesen Unternehmen handelt es sich überwiegend um Anbieter, deren Kerngeschäft in anderen Bereichen liegt (z. B. Expressversand) oder die in besonderen

Marktnischen aktiv sind (z. B. grenzüberschreitende Sendungen in ein bestimmtes Land). Zusammengefasst vereinen diese kleineren Anbieter im Paketbereich einen Sendungsmengenanteil von ca. 2,6 Prozent auf sich.

#### Anteil inländischer und grenzüberschreitender Sendungsmengen im KEP-Bereich 2020

>40%	DP DHL				
5-15%	Amazon Deutschland Transport GmbH	DPD Deutschland GmbH	General Logistics Systems Germany	Hermes Germany GmbH	UPS Management LLC
<2%	Weitere Wettbewerber				

Tabelle 7: Anteil Sendungsmengen im KEP-Bereich 2020 in Korridoren (in alphabetischer Reihenfolge)

#### 7.3.4 Amazon im Paketmarkt

Amazon hat seine vielfältigen Aktivitäten in den letzten Jahren auch in Deutschland kontinuierlich ausgebaut. Mit dem Eigenhandel und seinem Marktplatz deckt Amazon mehr als die Hälfte des Onlinehandels in Deutschland ab, wobei der Marktplatz im Jahr 2020 – wie auch schon in den Jahren zuvor – besondere Zuwächse zu verzeichnen hatte.<sup>22</sup>

Amazon spielt in Deutschland aber nicht nur im Onlinehandel an sich eine wichtige Rolle, sondern hat seine Position auch in die nachgelagerte Wertschöpfungsstufe der Paketbeförderung/-zustellung zunehmend ausgebaut. Das Unternehmen ist einerseits ein sehr bedeutender Nachfrager nach Paketdienstleistungen und hat andererseits in den letzten Jahren selbst erheblich in Infrastruktur in Deutschland investiert (z. B. Errichtung von Logistik-, Sortier- und Verteilzentren). Damit hat Amazon viele vorgelagerte, logistische Schritte der eigentlichen

Zustellung selbst in der Hand. Es ist dadurch nicht mehr (ausschließlich) auf die Flächennetzwerke der etablierten Paketzustelldienstleister angewiesen. Zusätzlich ist Amazon seit einigen Jahren auch auf der letzten Meile aktiv und stellt Pakete unter Zuhilfenahme eines Netzwerks von Subunternehmern zu. Neben den eigenen Aktivitäten als Paketdienstleister setzt Amazon aber auch weiterhin auf die Zustellung durch die etablierten Paketzustelldienste.

Auf das bestehende Gefüge im Postmarkt wirkt Amazon damit auf zwei Ebenen ein – als Wettbewerber in der Paketzustellung und als Nachfrager mit einer guten Verhandlungsposition gegenüber den Paketdienstleistern. Während andere Online- und Distanzhändler allein auf die Transportinfrastruktur und -kapazitäten der Paketdienstleister angewiesen sind, sind die Geschäftsbeziehungen zwischen Amazon und den etablierten Paketdienstleistern auch davon

<sup>22</sup> Vgl. HDE Online Monitor, S. 24, [https://einzelhandel.de/index.php?option=com\\_attachments&task=download&id=10572](https://einzelhandel.de/index.php?option=com_attachments&task=download&id=10572), abgerufen am 24.08.2021

geprägt, dass Amazon ggf. (zumindest in Teilen) auf eine eigene Logistikinfrastruktur zurückgreifen kann.

Auf Basis von Veröffentlichungen in allgemein zugänglichen Quellen ist davon auszugehen, dass insbesondere Amazon, aber auch andere digitale Marktplätze in Deutschland einen erheblichen Einfluss sowohl auf den Preis- als auch den Qualitätswettbewerb in der Paketzustellung haben. Im Fall von Amazon wird dieser Einfluss nicht nur durch die großen Sendungsmengen und die damit einhergehende Nachfragemacht zum Ausdruck gebracht, sondern auch durch die zunehmenden Beförderungsaktivitäten des Unternehmens, mit denen es in unmittelbare Konkurrenz zu den etablierten Paketzustelldiensten tritt. Dem eigenen Logistiknetzwerk kommt dabei eine besondere Rolle zu, weil es dem Unternehmen dadurch gelingt, Kundenwünschen wie z. B. einer schnellen Lieferung oder einem verlässlichen und kurzen Lieferzeitfenster zu entsprechen. Diese Qualitätsparameter werden neben Investitionen in die eigene Logistikinfrastruktur mutmaßlich auch durch genaue Vorgabe von Zielgrößen an die vertraglich gebundenen Paketzustelldienste erreicht.

Der Einfluss auf den Preis- und Qualitätswettbewerb dürfte auch durch die Programme „Fulfillment by Amazon“ und „Prime für Verkäufer“ gefördert werden, in denen Amazon seinen Händlern nicht nur reine Beförderungsleistungen anbietet, sondern auch weitere Leistungen wie die Lagerung der Waren, den Kundenservice und die Bearbeitung von Retouren.

Über diese Programme ist es Amazon auch möglich, die Nachfrage nach Versanddienstleistungen und die Sendungsmengen an sich zu steuern. Amazon kann Pakete, wenn sie nicht selbst oder durch Subunternehmer zugestellt werden, zu anderen

Postdienstleistern lenken. Dadurch verfügt Amazon mit seinem Fulfillment-Programm nicht nur über ein Steuerungsinstrument für die eigene Zustellung, sondern kann über die Bündelung von Nachfrage auch die Wettbewerbssituation auf dem Paketmarkt beeinflussen. Nicht zuletzt dürften die Programme wie „Prime für Verkäufer“ auch dazu beitragen, Qualitätsanforderungen als Zielgrößen gegenüber den etablierten Paketzustelldiensten zu bündeln.



Die Bedeutung von Fulfillment-Dienstleistungen wird auch dadurch unterstrichen, dass es inzwischen vergleichbare Angebote nicht nur von digitalen Marktplätzen gibt, sondern auch von klassischen Paketdienstleistern im Rahmen einer vertikalen Integration. So gehört beispielsweise zur Hermes Gruppe ein eigenes Unternehmen „Hermes Fulfillment GmbH“. Auch die DP AG bietet Händlern Fulfillment für Onlinehandel entlang der gesamten Logistikkette in verschiedene europäische Länder an.

Im Fall von Amazon dürften die genannten Programme die ohnehin starke Verhandlungsposition des Unternehmens weiter untermauern und damit auch Auswirkungen auf das Preisgefüge zwischen Amazon als Nachfrager und den etablierten Paketdienstleistern haben. Konkrete Informationen zu diesem Preisgefüge liegen der Bundesnetzagentur nicht vor. Das gleiche gilt für Preise, die von den Onlinehändlern für den Paketversand bzw. andere Leistungen aus Fulfillment by Amazon oder Prime für Verkäufer an Amazon gezahlt werden.

Das geltende Postrecht enthält weder allgemeine Transparenzvorgaben oder Mitteilungspflichten zu Bedingungen und Preisen für Geschäftskunden noch Befugnisse der Bundesnetzagentur, Hintergründe zu Aktivitäten von Plattformen auf

den vorgelagerten Wertschöpfungsstufen zu ermitteln. So liegen der Bundesnetzagentur z. B. konkrete Zahlen zu Fulfillment-Programmen nicht vor, da es sich dabei nicht um eine Postdienstleistung handelt, auch wenn diese Programme – wie beschrieben – erheblichen Einfluss auf die Beziehungen in der nachgelagerten Paketzustellung haben dürften.

Das Tätigkeitsfeld der Bundesnetzagentur einschließlich der Markterhebung beschränkt sich

im geltenden PostG auf Postdienstleistungen, wie sie im PostG definiert sind, und damit auf die Aktivitäten von Amazon als Paketdienstleister. Auf Basis der in diesem Zusammenhang erhobenen Daten kann festgestellt werden, dass das Unternehmen sich mit seinen Leistungen und seinem Service auf dem Paketmarkt etabliert hat und somit den Wettbewerb dort intensiviert.

### 7.3.5 Nachhaltigkeitsthema: CO<sub>2</sub>-Verbrauch im Einzelhandel und im Onlinehandel

Mit der zunehmenden Digitalisierung hat sich in den vergangenen Jahren neben dem stationären Einzelhandel der Onlinehandel zunehmend etabliert. Dies hat zu einem Zuwachs bei den Sendungsmengen und den Beförderungsaktivitäten geführt.

Gleichermaßen drängt seit einigen Jahren zunehmend das Thema Nachhaltigkeit in das allgemeine Bewusstsein. Ein Aspekt dabei ist, dass der CO<sub>2</sub>-Verbrauch bzw. die Treibhausgasemissionen gesenkt werden müssen, um dem Klimawandel entgegen zu wirken.

Beide Trends, d. h. der zunehmende Onlinehandel und das Thema Nachhaltigkeit, werden zunehmend auch gemeinsam betrachtet und diskutiert. Dabei werden auch der Online- und der stationäre Einzelhandel im Hinblick auf Nachhaltigkeitsaspekte gegenübergestellt.

So begegnet dem Onlinehandel aufgrund seiner Menge an Ausgangssendungen, aber auch an Retouren und dem damit zusammenhängenden CO<sub>2</sub>-Ausstoß aus Nachhaltigkeitsgründen viel Kritik. Das geänderte Konsumverhalten hin zu

Onlinehandel mit für den Verbraucher überwiegend gebührenfreien Retouren zieht ein gesteigertes Verkehrsaufkommen mit entsprechendem zusätzlichen CO<sub>2</sub>-Ausstoß nach sich.<sup>23</sup>

Im Auftrag von Amazon gibt es inzwischen eine Studie, wonach trotz der Retouren die Treibhausgasemissionen im Einzelhandel höher seien als im Onlinehandel und somit der Einkauf im Onlinehandel nachhaltiger wäre. Die Studie nennt dafür als drei wichtige Treiber den Transport, die Gebäude- und IT-Energienutzung sowie Verpackungen. Dabei wird sowohl für den Einzelhandel als auch für den Onlinehandel der Weg des Produkts von der Fabrik bis zu den Kundinnen und Kunden betrachtet.<sup>24</sup>

In der Diskussion um Nachhaltigkeitsaspekte im Vergleich von Einzel- und Onlinehandel ist grundsätzlich zu bedenken, dass es einer Modellierung mit bestimmten Annahmen bedarf. Einzelne, individuelle Fälle können aufgrund ihrer Komplexität nicht betrachtet werden. Allerdings können ausgewählte Annahmen und

<sup>23</sup> Vgl. Neuerer, Dietmar: Bundesverbraucherministerium nimmt Retouren-Boom im Online-Handel ins Visier, 30.11.2020, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/nachhaltiger-konsum-bundesverbraucherministerium-nimmt-retouren-boom-im-online-handel-ins-visier/26665932.html?ticket=ST-7529751-o4j3oMSAJoz0iLdaasEN-ap6>, abgerufen am 17.08.2021

<sup>24</sup> Vgl. Oliver Wyman: "Is E-Commerce Good For Europe? Economic and environmental impact study", Oliver Wyman, 2021, S. 60-61

Datengrundlagen<sup>25</sup> zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, da sie das Geschehen verschieden beeinflussen können.

So könnte man im Onlinehandel z. B. Treibhausgasemissionen einberechnen, welche durch die Aufrechterhaltung der Internetplattformen und deren Nutzung entstehen, anstelle der reinen Betrachtung des Bestellvorgangs. Demgegenüber könnten z. B. Investitionen der Onlinehändler bzw. der Paketdienstleister in Projekte, die ihre Treibhausgasemissionen neutralisieren, die Treibhausgasemissionen für den Onlinehandel bei Beachtung in einem Modell entsprechend wieder reduzieren.

Auch für den Einzelhandel können bestimmte Modellannahmen zu höheren Treibhausgasemissionen führen. Beachtet man z. B. die Anzahl der Personen, die zum Einzelhandel fahren, aber nichts kaufen, dann erhöht sich der Verbrauch für den Einzelhandel, da eine „Leerfahrt“ unternommen wurde. Andere Modellannahmen können wiederum auch im Einzelhandel die vermeintlichen Treibhausgasemissionen für den Vergleich

reduzieren. Wird beispielsweise eine Autofahrt zum Einzelhandel mit anderen Erledigungen verbunden, so reduziert sich der Anteil der Treibhausgasemissionen für den Einzelhandel. Insbesondere Treibhausgasemissionen bei Erledigungen, die auch unternommen worden wären, hätte man im Onlinehandel eingekauft, müssen für den direkten Vergleich gänzlich herausgenommen werden.

Die aufgezeigten Beispiele verdeutlichen, dass zugrunde gelegte Annahmen die Modellierung beeinflussen und die Ergebnisse von Studien verändern können. Sowohl der Onlinehandel als auch der Einzelhandel können umweltfreundlichere und weniger nachhaltige Komponenten in ihrem konkreten Vertriebsweg beinhalten. Das Ergebnis ist somit abhängig von der Annahmenkonstellation und kann mit jedem individuellen Konsumenten verschieden ausfallen. Je nach Modellierung könnten im Hinblick auf die Nachhaltigkeit auch Geschäftsmodelle vorteilhaft sein, welche den Online- und den Einzelhandel miteinander verbinden. Bei allen Konstellationen ist letztlich auch das Konsumentenverhalten ein maßgeblicher Faktor für die Betrachtung der Treibhausgasemissionen.

#### **7.4 Kleinformatische Warensendungen**

Mit den starken Zuwächsen im Onlinehandel stieg auch der Versand von kleinen und geringwertigen Waren (z. B. Smartphonehüllen, Speicherkarten, Taschenbücher und kleine Artikel des täglichen Bedarfs). Einige Postdienstleister bieten ihren Kundinnen und Kunden hierfür spezielle Produkte für den kostengünstigen Versand dieser Waren (sog. Warensendungen) an. Anders als bei den gängigen Paketprodukten bieten die Dienstleister für den Versand von

Warensendungen in der Regel keine lückenlose Nachverfolgbarkeit, keinen Zustellnachweis sowie längere Regellaufzeiten.

Die Bundesnetzagentur erhebt seit dem Referenzjahr 2017 Daten in diesem Bereich. Es ist festzustellen, dass die von den Postdienstleistern insgesamt beförderten Mengen im Bereich der Warensendungen in den vergangenen Jahren stark gestiegen sind. Wichtigster Anbieter ist traditionell

---

<sup>25</sup> Verschiedene Datengrundlagen können bspw. in Umfragen durch saisonale Schwankungen entstehen, da das Konsumentenverhalten während des Jahres variiert.

die Deutsche Post DHL-Gruppe (DP DHL). Aber auch andere Unternehmen insbesondere aus dem Briefbereich bieten entsprechende Produkte an.

Die DP DHL befördert Warensendungen soweit wie möglich über ihr Briefnetz, da hier zu deutlich geringeren Kosten zugestellt werden kann. In Zeiten sinkender Briefvolumina sorgen die steigende Anzahl von Warensendungen für eine weitere Kapazitätsauslastung des Briefnetzes. Auch für Briefanbieter dürfte es durchaus eine Möglichkeit sein, mit kleinformatischen Warensendungen ihre Netze besser auszulasten und ihr Portfolio zu ergänzen.

Im Gegensatz dazu gibt es bei den etablierten Paketdienstleistern keine gesonderten preisgünstigen Produkte für den Versand kleiner und geringwertiger Waren. Ursächlich hierfür dürften Kostenaspekte sein. Einzig Amazon bietet im Rahmen seiner Fulfillmentaktivitäten Händlern, die ihre Waren über den Amazon Marktplatz verkaufen, ein spezielles Produkt für kleinformatische Waren mit einem Wert von bis zu zehn Euro („small and light“) an.

Zum 1. Januar 2020 hat die DP DHL ihr breites Produktangebot für den Versand von Büchern und kleineren Waren neu strukturiert.

Insbesondere dürfen die Sendungen seitdem eine Dicke von fünf cm nicht mehr übersteigen (davor war eine Dicke bis zu 15 cm zulässig). Dies hat zur Folge, dass die Daten aus der Markterhebung für das Jahr 2020 u. a. wegen der neuen Abmessungen nicht mit denen aus den Vorjahren vergleichbar sind und somit keine entsprechenden Rückschlüsse auf die Entwicklung gezogen werden können.

Die Bundesnetzagentur legt im Rahmen ihrer Marktbeobachtung ein besonderes Augenmerk auf das Segment der Beförderung von kleinen und geringwertigen Waren. Es ist zu erwarten, dass dieser Bereich in den nächsten Jahren durch den stark wachsenden Versandhandel über das Internet nochmals an Bedeutung hinzugewinnen wird. Möglicherweise bietet dieses Segment damit Wachstumspotentiale vor allem für Briefdienstleister.

## B Netzzugang

Wettbewerber können nach Maßgabe der postgesetzlichen Regelungen das Netz des marktbeherrschenden Postdienstleisters nutzen, indem sie Briefsendungen an bestimmten Punkten in dessen Beförderungsabläufe einspeisen. Die Bundesnetzagentur stellt sicher, dass ein diskriminierungsfreier Zugang in das bestehende Postnetz für alle interessierten Wettbewerber gleichermaßen möglich ist.

Die Deutsche Post AG (DP 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.

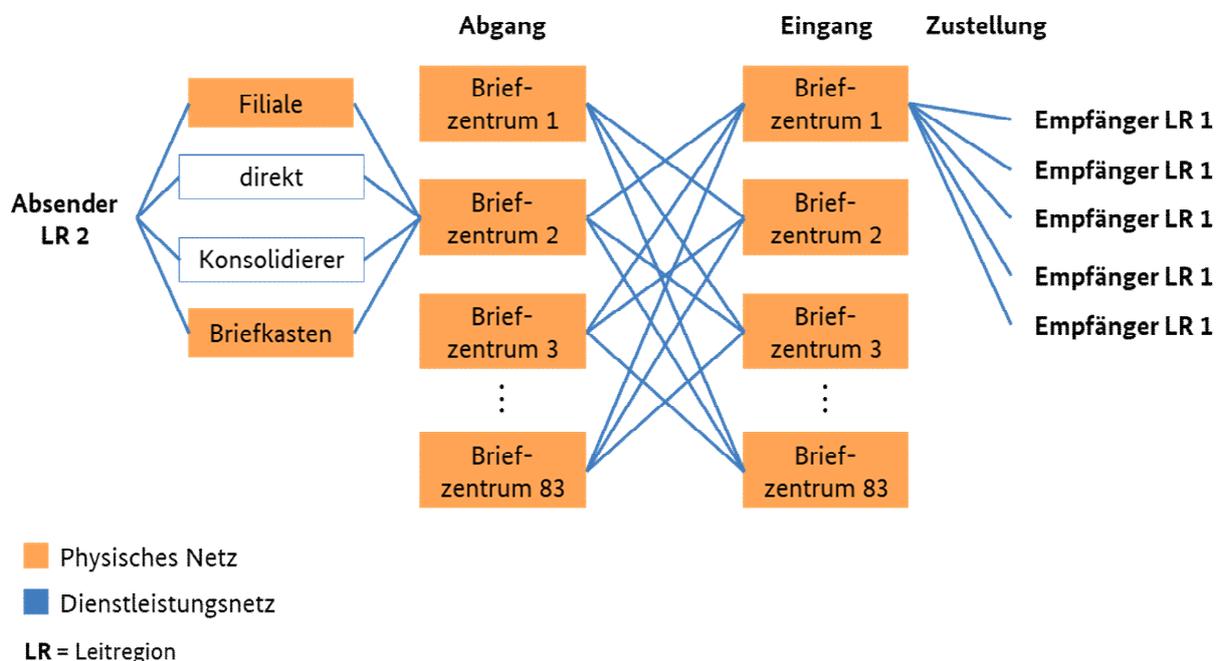


Abbildung 29: Netzstruktur im Postsektor

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 Kundinnen und 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 wurde Anfang 2010 gegründet. Gesellschafter der mail alliance sind die Mediengruppe Pressedruck, die PIN AG, die MADSACK Mediengruppe, die FUNKE Mediengruppe, die Deutscher Versand Service GmbH und die CITIPOST-Verbund GmbH. Im Gesamtverbund sind 45.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt. Das Verbundnetzwerk P2 Die zweite Post besteht aus über 40 regionalen Briefdiensten und ist seit 2008 im Postmarkt aktiv.

Angaben dazu, wie viele Sendungen von dem gesamten Sendungsvolumen über das Verbundnetz verteilt bzw. zugestellt werden, liegen der Bundesnetzagentur nicht vor.

Der zweiten Form des Wettbewerbs, dem Netzzugangswettbewerb, kommt eine besondere Rolle zu, da bislang kein Postdienstleister in der Lage ist, allein 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 Kundinnen und Kunden eine lückenlose Flächenabdeckung zu ermöglichen.



Unter einer Teilleistung im Sinne des § 28 Abs. 1 PostG ist jeder abgrenzbare Teil der Beförderungskette eines Postdienstleisters zu verstehen. 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.

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.

Die gesamte Beförderungsleistung der DP AG ergibt sich aus der Annahme der Briefsendung von Absenderin bzw. Absender bis hin zur Übergabe an Empfängerin bzw. Empfänger. 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.

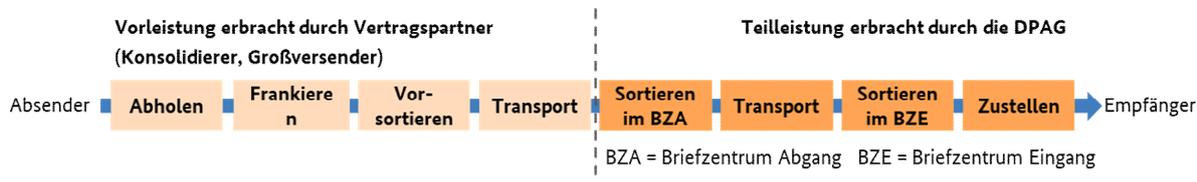


Abbildung 30: Beispiel der Teilleistungsart BZA (Briefzentrum Abgang)

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 Kundschaft 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 Kundinnen und 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. Eine Einlieferung im Briefzentrum Eingang erhöht die erzielbare Vergütung weiter, da die Leistungen des Briefzentrums Abgang und der zwischen den Briefzentren erforderliche Transport nicht in Anspruch genommen werden müssen. Die

Briefsendungen befinden sich in diesem Fall bereits in der Zielregion der Empfängerin bzw. 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 von Kundschaft 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 im Jahr 2021 gezeigt.

Entgeltlogik von Teilleistungen	2021	
	relativ	absolut
Porto Standardbrief	100%	0,800 €
Rückerstattung für Erbringung von Infrastrukturleistungen	5%	0,040 €
Rückerstattung für Teilleistungen bei BZA-Einlieferung	41%	0,328 €
zusätzliche Rückerstattung für Teilleistungen bei BZE-Einlieferung	3%	0,024 €
maximal mögliche Rückerstattung	49%	0,392 €
TL-Entgelt	51%	0,408 €

Tabelle 8: Entgeltlogik von Teilleistungen in 2021 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.

#### TL-Entgelte für Großversender und Konsolidierer in 2021 bei max. Rückerstattung

	Porto	Rückerstattung nach Einlieferungsart		Rückerstattung für Infrastrukturleistungen	TL-Entgelt nach Einlieferungsart inkl. Rückerstattung für Infrastrukturleistung	
		BZA	BZE		BZA	BZE
Standardbrief	0,800 €	41%	44%	5%	0,432 €	0,408 €
Kompaktbrief	0,950 €	33%	36%	5%	0,589 €	0,561 €
Großbrief	1,550 €	31%	34%	5%	0,992 €	0,946 €
Maxibrief	2,700 €	29%	32%	5%	1,782 €	1,701 €
Postkarte	0,600 €	41%	44%	5%	0,324 €	0,306 €

Tabelle 9: Teilleistungsentgelte für Großversender und Konsolidierer 2021

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 49 Prozent - derzeit also 39,2 Cent des Portos in Höhe von 80 Cent - für den Standardbrief betragen.

## **II                    Tätigkeiten**

# A Marktbeobachtung

Zur Beurteilung der Entwicklungen in den Postmärkten ist eine kontinuierliche Marktbeobachtung notwendig. Dabei kommt der jährlich von der Bundesnetzagentur durchgeführten Markterhebung eine besondere Bedeutung zu. Grundlage für die Erhebung ist ein gesetzlich verankertes Auskunftsrecht der Bundesnetzagentur gegenüber den Unternehmen im Briefbereich sowie im Kurier-, Express- und Paketbereich (KEP-Bereich).

## 1. Gesetzliche Grundlagen der Marktbeobachtung

Gemäß § 47 Postgesetz (PostG) legt die Bundesnetzagentur im Rahmen ihres Tätigkeitsberichts den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes u. a. wesentliche Fakten zur Lage und zu den Entwicklungen im Bereich der Postmärkte vor. Die Inhalte des Tätigkeitsberichts unterstützen bei einer regelmäßigen parlamentarischen Kontrolle über die Notwendigkeit regulatorischer Maßnahmen.

Zur Erfüllung dieser Aufgabe steht der Bundesnetzagentur gem. § 45 PostG ein Auskunfts- und Prüfungsrecht gegenüber allen an der Erbringung von Postdienstleistungen

beteiligten Unternehmen zur Verfügung. Für die Marktbeobachtung umfasst das Auskunftsrecht die wirtschaftlichen Verhältnisse der Unternehmen und Vereinigungen, während das Prüfungsrecht sämtliche geschäftlichen Unterlagen einschließt.

Ergänzend legt die Monopolkommission zeitgleich ihr Sektorgutachten Post vor (<https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/sektorgutachten-post.html>). In diesem wird untersucht, inwieweit aus Sicht der Monopolkommission im Bereich des Postwesens funktionsfähiger Wettbewerb herrscht.

## 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>.

Die Daten werden von den befragten Unternehmen über eine verschlüsselte

Verbindung eingegeben und an die Bundesnetzagentur übermittelt. Die dafür benötigten individuellen Zugangsdaten 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 Onlinehandels steigt die Bedeutung der KEP-Dienstleistungen stetig (siehe Kapitel I A 7.3 Marktentwicklung im KEP-Bereich). 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.

Seitdem die Markterhebung im KEP-Bereich von der Bundesnetzagentur eigenständig durchgeführt wird (Referenzjahr 2017/2018), konnte der Datenbestand durch die gewonnenen Informationen sukzessive bereinigt und somit der Umfang der zu befragenden Unternehmen von Jahr zu Jahr deutlich reduziert werden. Um eine hohe Ergebnisqualität sicherzustellen, wurde darauf geachtet, dass trotz des geringeren Erhebungsumfangs der Abdeckungsgrad nahezu gleichbleibend hoch ist. Die freigewordenen Kapazitäten konnten in eine vertiefte Plausibilisierung und Aufbereitung der Daten investiert werden.

Für die diesjährige Markterhebung (Referenzjahr 2020/2021) konnte der Erhebungsumfang nochmals reduziert werden. So hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2021 rund 1.600 Unternehmen im Rahmen der Markterhebung angeschrieben. Im Vorjahr lag der Erhebungsumfang bei gut 3.000 Unternehmen.

Mit dieser Stichprobe lassen sich weiterhin insgesamt ca. 98 Prozent des Marktvolumens

erfassen. Im Paketbereich beträgt die Abdeckung wie in den Vorjahren nahezu 100 Prozent, im Expressbereich gut 99 Prozent und im Kurierbereich über 95 Prozent (jeweils gemessen am Umsatz für das Jahr 2018).

Zur Sicherstellung der Belastbarkeit der Befragungsergebnisse plant die Bundesnetzagentur für das Jahr 2022 (Referenzjahr 2021/2022) sowohl im Brief- als auch im KEP-Bereich eine Vollerhebung. Nur durch regelmäßige Vollerhebungen kann sichergestellt werden, dass strukturelle Veränderungen im Markt rechtzeitig erkannt werden, so dass der Erhebungszuschnitt und -umfang in den Folgejahren wieder entsprechend angepasst werden kann.



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>26</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, die Pakete befördern und auf dem Gebiet des jeweiligen Mitgliedstaates tätig sind, zu erheben.

---

<sup>26</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2018/1263 der Kommission vom 20. September 2018 zur Erstellung der Formulare für die Übermittlung von Informationen durch Paketzustelldiensteanbieter gemäß der Verordnung (EU) 2018/644 des Europäischen Parlaments und des Rates

## B Lizenzierung

Die Anzahl gültiger Lizenzen auf dem Briefmarkt war in den letzten Jahren in etwa gleichbleibend. Im Jahr 2021 lag die Zahl erteilter Lizenzen seit längerem wieder deutlich über der Zahl der Marktaustritte. Eine Trendumkehr lässt sich daraus jedoch nicht ableiten.

### 1. Erteilung, Anpassung, Übertragung

#### 1.1 Lizenzerteilung

Das Postgesetz sieht vor, dass die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von nicht mehr als 1.000 Gramm lizenzpflichtig ist (§ 5 Abs. 1 PostG). Von der Lizenzpflicht ist ausgenommen, 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).



#### Was ist eine Postlizenz?

Eine Lizenz nach dem Postgesetz ist die Erlaubnis, Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von maximal 1.000 Gramm gewerbsmäßig für andere zu befördern. Sie wird von der Bundesnetzagentur auf Antrag erteilt, wenn der Antragsteller die erforderliche Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde nachweist.

Insgesamt wurden in den Jahren 1998 bis 2021 etwa 3.250 Lizenzen erteilt. Nachdem es im Jahr 2019 einen leichten Einbruch in der Lizenzerteilung auf 23 im Vergleich zu 32 im Jahr 2018 gegeben hatte, wurden im Jahr 2020 wieder 33 Lizenzen neu erteilt, womit das Niveau des Jahres 2018 erreicht wurde. 2021 lag die Zahl der Lizenzerteilungen dann bis Redaktionsschluss

schon bei 31. Somit zeichnet sich trotz des wirtschaftlich schwierigen Umfeldes infolge der Corona-Pandemie ein leichter Anstieg erteilter Lizenzen ab. Auch die Zahl der Marktaustritte sinkt. Im Jahr 2020 lag sie bei 40 und im Jahr 2021 bis Redaktionsschluss bei zehn. Die Marktaustritte erfolgen entweder freiwillig (Verzicht, Geschäftsaufgabe) oder unfreiwillig (Widerruf), wobei die Zahl der freiwilligen Austritte in der Regel deutlich überwiegt.

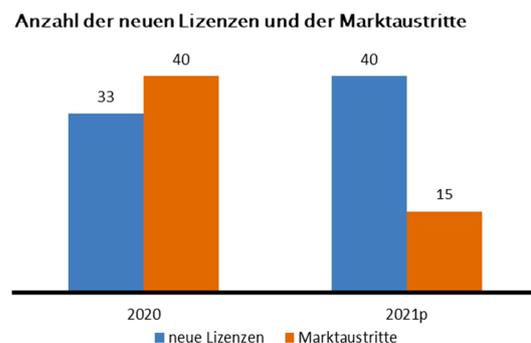


Abbildung 31: Gegenüberstellung der erteilten Lizenzen und Marktaustritte im Jahr 2020 mit den prognostizierten Werten des Jahres 2021

Derzeit gibt es genau 1.131 wirksame Lizenzen am Markt. Die Zahl aktiver Lizenzinhaber ist allerdings geringer, weil es Unternehmen mit mehreren Lizenzen gibt und teilweise Betriebe ihre lizenzpflichtige Tätigkeit aufgegeben haben, aber noch im Besitz ihrer Lizenzen sind.

Seit dem Jahr 2014 liegt die Anzahl gültiger Lizenzen in einem Bereich zwischen 1.050 und 1.150. Nachdem die Zahl über viele Jahre kontinuierlich gesunken war, nimmt sie seit dem Jahr 2019 wieder leicht zu, so dass derzeit insgesamt von einer Stagnation auszugehen ist. Eine Trendumkehr weg von fallenden hin zu steigenden Zahlen lässt sich aufgrund starker jährlicher Schwankungen im Verhältnis von erteilten Lizenzen zu Marktaustritten nicht ableiten. Die Gesamtentwicklung ist zum einen auf die rückläufigen Sendungsmengen im Briefmarkt, zum anderen auf die wettbewerbliche Konsolidierung im Bereich der Briefbeförderung seit dem Wegfall der Exklusivlizenz der Deutsche Post AG (DP AG) zurückzuführen. Bestimmte serviceorientierte Geschäftsmodelle, z. B. im Bereich von Hausmeisterdiensten und im Taxigewerbe, oder die Diversifizierung von

## 1.2 Anpassung und Übertragung von Lizenzen

Veränderungen im Geschäftsbetrieb von Lizenznehmern machen oft eine Anpassung der Lizenz erforderlich. Der häufigste Grund sind Geschäftsführerwechsel. Bei Wechseln in der Geschäftsführung wird vor Anpassung der Lizenz die Zuverlässigkeit der neuen Leitungsperson(en) überprüft. Sollte sich die neue Geschäftsführung als unzuverlässig erweisen, was jedoch in der

## 1.3 Elektronische Antragstellung

Seit dem Jahr 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

Dienstleistungen im Verlagsgewerbe führen noch immer dazu, dass neue Lizenzen beantragt werden.



Die förmliche Zustellung ist eine hoheitliche Form der Zustellung.

Ihr Ablauf ist in den Paragraphen 176 bis 182 Zivilprozessordnung (ZPO) geregelt.

Lizenznehmer sind grundsätzlich zur förmlichen Zustellung verpflichtet. Von dieser Pflicht können sie sich nach § 33 Abs. 2 PostG befreien lassen. Von den 64 neuen Lizenznehmern im Berichtszeitraum machten 54 von der Möglichkeit der Befreiung Gebrauch, zehn blieben zur förmlichen Zustellung verpflichtet. Insgesamt sind von 1.131 Lizenznehmern derzeit 700 von der Verpflichtung befreit.

Praxis glücklicherweise sehr selten der Fall ist, müsste die Lizenz ggf. widerrufen werden. Gelegentlich werden Lizenzen auch übertragen. Dies ist z. B. der Fall, wenn das Geschäft an ein Nachfolgeunternehmen übergeben wird. Das Unternehmen, das die Lizenz übernimmt, wird in gleicher Weise überprüft wie bei einem Neuantrag.

vorgenommen werden. Alternativ können Lizenzanträge sowie Änderungs- und Verzichtsmitteilungen nach wie vor in Papierform oder per E-Mail eingereicht werden. Die Möglichkeit zur elektronischen Antragstellung wird von den Antragstellern sehr gut angenommen, hat aber die klassische Antragstellung in Papierform noch nicht ersetzt. Von den bislang im Jahr 2021 eingegangenen Anträgen sind etwa zwei Drittel über das Onlineformular eingegangen.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass das elektronische Antragsformular mangels besseren Wissens auch von Personen und Unternehmen genutzt wird, die nur eine Anzeige nach § 36 PostG einreichen wollen. Hier wird der

Lizenzantrag zumeist begrifflich mit der Anzeige verwechselt, da angenommen wird, auch bei der Anzeige handele es sich um eine Lizenz.

## 2. Prüfung von lizenzpflichtigen und lizenzierten Unternehmen

Wenn die Bundesnetzagentur feststellt, 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 es für das betreffende Unternehmen erforderlich ist, 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.

## C Anzeigepflicht

Die Anzeigepflicht dient der Erfassung der nicht-lizenzpflichtigen Postdienstleister. Die Zahl der angezeigten Unternehmen ist in den Jahren 2020 und 2021 erneut gestiegen.

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 Kilogramm 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). Darüber hinaus müssen Paketzustelldienstleister nach Art. 4 der Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste (EU 2018/644) der Bundesnetzagentur weitere Angaben bspw. zur Zahl der Beschäftigten in ihrem Unternehmen mitteilen.

Die Pandemie stellte die Bundesnetzagentur im Bereich der Anzeigepflicht vor zwei große Herausforderungen: Zum einen galt es, coronabedingte Einschränkungen bei den kontaktintensiven Kontrollen zu meistern. Wann immer es möglich war, führte die Bundesnetzagentur Überprüfungen zur Anzeigepflicht telefonisch oder schriftlich durch. Zum anderen führte der starke Anstieg im Onlinehandel zu einer deutlich erhöhten Nachfrage nach Postdienstleistungen. Dadurch stieg auch die Zahl der anzeigepflichtigen Unternehmen. Zusammengenommen erforderte dies eine Verschiebung von Einzelkontrollen hin zu telefonischer Sachverhaltsaufklärung, um den gestiegenen Anforderungen zu begegnen.

Die Zahl der angezeigten Postdienstunternehmen erhöhte sich im Beobachtungszeitraum und beträgt Ende 2021 etwa 68.000 angezeigte aktive Betriebe.

## D Ordnungswidrigkeiten

Die Bundesnetzagentur führt Ordnungswidrigkeitenverfahren bei Verstößen gegen die bußgeldbewehrten Vorschriften des Postgesetzes durch. In der Praxis sind dies vor allem Verstöße gegen die Anzeige- und Lizenzpflicht.

### 1. Allgemeines

Einige Vorschriften des Postgesetzes sind bußgeldbewehrt. Das heißt, die Bundesnetzagentur kann Ordnungswidrigkeitenverfahren einleiten, wenn gegen diese Vorschriften verstoßen wird. Der in der Praxis häufigste Verstoß ist die Nichtbeachtung der Anzeigepflicht. Danach folgt – mit weitem Abstand in absoluten Zahlen – die lizenzpflichtige Beförderung von Briefsendungen ohne Lizenz. Im Berichtszeitraum waren es insgesamt 33 Fälle, in

denen die Bundesnetzagentur Verwarnungen aussprach oder Bußgeldbescheide erließ. 32 dieser Fälle waren Verstöße gegen die Anzeigepflicht und bei einem Fall handelte es sich um einen Verstoß gegen die Lizenzpflicht. Insgesamt handelte es sich um 27 Verwarnungen und sechs Bußgelder. Die Gesamthöhe der verhängten Geldbußen und Verwarnungsgelder betrug 1.282,50 Euro (mit Gebühren und Auslagen).

### 2. 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. Hierbei handelte es sich zum großen Teil um osteuropäische Personenbeförderungsunternehmen, die nebegewerblich Waren als adressierte Sendungen beförderten. 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, die vorrangig von anderen Behörden geahndet wurden.

# E Bericht der Beschlusskammer

Regulierungsentscheidungen in den Bereichen Entgeltregulierung und Missbrauchsaufsicht in den Postmärkten sind wichtige Instrumente zur Förderung des Wettbewerbs und zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zu den Porti für den Einzelbriefversand hat die Regulierungspraxis in den Jahren 2020 und 2021 geprägt.

## 1. Beschlusskammertätigkeiten



Die Beschlusskammer 5 der Bundesnetzagentur ist zuständig für die Entgeltregulierung und die besondere Missbrauchsaufsicht im Bereich der Postmärkte. Ihre gesetzliche Aufgabe ist es, den Wettbewerb zu fördern und Verbraucherinnen und Verbraucher vor unangemessenen Porti zu schützen. Zu diesem Zweck steht der Beschlusskammer ein umfangreiches Instrumentarium an Verfahrensarten zur Verfügung. Hierbei geht es einerseits um Verfahren der vorherigen und nachträglichen Entgeltregulierung (ex ante, ex post). Hinzu kommen Zugangsverfahren (z. B. Zugang zu Teilleistungen, Adressänderungsinformationen und Postfachanlagen) sowie Verfahren der besonderen Missbrauchsaufsicht.

### 1.1 Entgeltgenehmigungen

Zur Entgeltgenehmigung gehören zum einen die Festlegung der Porti für Postdienstleistungen per Einzelentgeltgenehmigungsverfahren und zum anderen 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 Deutsche Post AG (DP AG) dann die Preise selbst

festlegen, indem z. B. ein Produkt verbilligt und ein anderes verteuert wird. Das Price-Cap aus dem Jahr 2018 ist bis Ende 2021 festgeschrieben. Im Berichtszeitraum war daher ein neues Maßgrößenverfahren durchzuführen, mit welchem die Änderungsraten für die Privatkundenporti ab 2021 und neue Porti im Rahmen einer neuen Price-Cap-Entgeltgenehmigung festgelegt werden.

### 1.2 Nachträgliche Entgeltkontrolle

Entgelte für Postdienstleistungen, die nicht lizenzpflichtig sind (z. B. Paketdienstleistungen) oder deren Anwendung von einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Briefsendungen abhängt (z. B. Geschäftskundenprodukte), unterliegen nicht der vorherigen Genehmigungspflicht (ex ante). Allerdings fallen diese Produkte unter die nachträgliche

Entgeltkontrolle (ex post). 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.

### 1.3 Anordnung von Zugangsansprüchen für Wettbewerber

Zu den Aufgaben der Beschlusskammer zählt auch die 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.

### 1.4 Zugang zu Teilleistungen

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 (siehe Kapitel I B Netzzugang). 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.

### 1.5 Allgemeine Missbrauchsaufsicht

Die Beschlusskammer übt die allgemeine Missbrauchsaufsicht gegenüber dem auf einem Markt für Postdienstleistungen marktbeherrschenden Anbieter aus. Hintergrund

ist, dass das marktbeherrschende Unternehmen die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Anbieter nicht ohne sachlichen Grund beeinträchtigen darf.

### 1.6 Entgeltgenehmigung für die förmliche Zustellung

Auch die Entgeltgenehmigung für die förmliche Zustellung gehörte im Berichtszeitraum zum Aufgabenbereich der Beschlusskammer. Abweichend von der üblichen Entgeltgenehmigungspraxis wurden für diese Postdienstleistung auch die Entgelte nicht marktbeherrschender Postdienstleister überprüft und genehmigt. Mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit

inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistern sowie zur Änderung weiterer Vorschriften" vom 09. März 2021 (BGBl. I S. 324) wurde jedoch die Entgeltgenehmigungspflicht für nicht-marktbeherrschende Lizenznehmer aufgehoben. Die letzten Entgeltgenehmigungsanträge gingen im Jahr 2020 ein.

## 2. Ausgewählte Verfahren

### 2.1 Überblick für die Jahre 2020 und 2021

Im Jahr 2020 hat ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts die Porti für den Einzelbriefversand erneut in das Zentrum des regulatorischen Interesses gerückt. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Bestimmung zur Gewinnermittlung in der PEntgV und damit eine Grundlage für die Entgeltgenehmigung als rechtswidrig eingestuft.



Was ist ein Beschlusskammerverfahren?

In Beschlusskammerverfahren geht es um Regulierungsentscheidungen zu Netzzugangs- und Entgeltverfahren sowie im Rahmen der sektorspezifischen Missbrauchsaufsicht.

Daneben führte die Beschränkung der Dialogposttarife auf werbliche Sendungen zu zahlreichen Nachfragen: Versender hielten ihre Sendungen teilweise für Werbepost und damit dialogpostfähig, teils beklagten sich Wettbewerber,

### 2.2 Verfahren der Beschlusskammer

#### 2.2.1 Price-Cap-Maßgrößenverfahren (2018)

Das letzte Price-Cap-Verfahren (2018) dauerte aufgrund unvorhergesehener Ereignisse fast zwei Jahre. In diesem zweistufigen Verfahren werden die Entgelte für die Briefstandardprodukte (u. a. Standard-, Kompakt-, Groß- und Maxibrief, Postkarte, abgehende Auslandssendungen, aber auch Zusatzleistungen wie Einschreiben, Nachnahme) festgelegt. Die Beschlusskammer musste zweimal mit einstweiligen Anordnungen Übergangszeiträume regeln (vgl. Tätigkeitsbericht 2018/2019) und konnte die Entgelte ab 1. Januar 2019 erst am 12. Dezember 2019 endgültig bescheiden. Die vorläufig genehmigten Entgelte erlangten damit endgültige Wirkung.

dass Sendungen unzulässig weiterhin zu privilegierten Entgelten befördert würden.

Das Jahr 2021 war geprägt vom neuen Price-Cap-Maßgrößenverfahren, mit welchem die Porti ab dem 1. Januar 2022 festgelegt wurden. Auch die Rechtsprechung zum Maßgrößenverfahren 2015 und deren Auswirkungen auf die noch bis Ende 2021 gültige Price-Cap-Entgeltgenehmigung beschäftigte die Beschlusskammer. Außerdem wurde mit der Änderung des Postgesetzes im März 2021 das Regulierungsinstrument der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung auch im Postbereich eingeführt.

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

Das Bundesverwaltungsgericht schränkte mit seinem Urteil in 2020 in einem ergänzenden Hinweis (obiter dictum) auch die bisherige Verwaltungspraxis der Bundesnetzagentur zur angemessenen Berücksichtigung von Alt- und Versorgungslasten aus Zeiten der Deutschen Bundespost sowie von Universaldienstlasten für die Zukunft ein. Vorbehaltlich der ausdrücklich angesprochenen Möglichkeit einer gesetzlichen Regelung dürfen diese Kosten, die für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, für eine flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen oder für die Übernahme von

Versorgungslasten für die Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind, entgelterhöhend berücksichtigt werden. Der Umfang wird dadurch begrenzt, dass solche Lasten aus anderen Bereichen nur

berücksichtigt werden dürfen, wenn sie in einem Ursachen- oder Zurechnungszusammenhang mit den Dienstleistungen des Price-Cap-Verfahrens stehen.



Das Bundesverwaltungsgericht hatte am 27. Mai 2020 die Rechtswidrigkeit der vorangegangenen Price-Cap-Entgeltgenehmigung (Porti 2016 bis 2018) festgestellt. Die Rechtswidrigkeit folgt daraus, dass die im Jahr 2015 erlassenen Bestimmungen der Post-Entgeltregulierungsverordnung über die Ermittlung des unternehmerischen Gewinns im Wege einer Vergleichsmarktbetrachtung unwirksam sind. Sie sind nicht durch eine Verordnungsermächtigung des Postgesetzes gedeckt.

Die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts treffen in der Sache auch auf die bis Ende 2021 genehmigten Porti aus dem letzten Price-Cap Maßgrößenverfahren (2018) zu, die gleichfalls beklagt sind und aus den genannten Gründen ebenfalls für rechtswidrig erklärt werden könnten. Die Bundesnetzagentur musste daher abwägen, ob die bis Ende 2021 gültige Portogenehmigung in ihrer jetzigen Form Bestand haben kann (dazu s. unten).

### **Wesentliche Feststellungen des Bundesverwaltungsgerichts:**

– Die im Falle einer Anfechtungsklage eines Vertragspartners des regulierten Unternehmens gegen die Entgeltgenehmigung vorzunehmende inzidente Rechtmäßigkeitskontrolle des Maßgrößenbeschlusses beschränke sich auf die für die angefochtene Entgeltgenehmigung entscheidungserheblichen Maßgrößen. Nicht erfasst seien die Bestimmungen, unter welchen Voraussetzungen Dienstleistungen in einen bestehenden Korb aufgenommen oder aus einem Korb herausgenommen werden.

– § 3 Abs. 2 S. 2 Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV) 2015 sei

nicht von den Regelungsbefugnissen gedeckt, die der Bundesregierung als Ordnungsgeber durch § 21 Abs. 4 S. 1 bis 3 PostG eingeräumt sind. Die weitreichende Ermächtigung genüge den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz (GG) nicht, weil die Bundesregierung als Ordnungsgeber bei der Festlegung der Maßgrößen den erweiterten Effizienzkostenmaßstab nach § 20 Abs. 1 und 2 PostG beachten müsse. Diesen Maßstab dürfe von der Bundesregierung nicht durch Ordnungsrecht inhaltlich verändern.

– Das Postgesetz erläutere den Entgeltmaßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung im Sinne von § 20 Abs. 1 PostG nicht näher. Diese Regelung sei seit dem Inkrafttreten des Postgesetzes unverändert geblieben. Das lasse darauf schließen, dass sie nach wie vor den damals geltenden Effizienzkostenbegriff normiere. Maßgebend sei derjenige Begriffsinhalt, der damals allgemein anerkannt gewesen sei. Der zu erwartende Gewinn ergebe sich daher aus der angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals. Dies ergebe sich aus § 3 Abs. 2 Telekommunikations-Entgeltregulierungsverordnung (TEntgV), dessen Regelungsgehalt der Gesetzgeber 2004 unverändert ins

Telekommunikationsgesetz (TKG) übernommen habe. Für einen davon abweichenden eigenständigen Effizienzkostenbegriff im PostG gebe es keinen Anhaltspunkt. Dieses Verständnis des Effizienzkostenbegriffs entspreche auch dem Zweck der Entgeltregulierung nach §§ 20 ff. PostG.

– Das Bundesverwaltungsgericht weist darauf hin, dass die von der Bundesnetzagentur vorgenommene Berücksichtigung von Kosten der beigeladenen DP AG, die den im Korb zusammengefassten Briefdienstleistungen nicht verursachungsgerecht zugeordnet werden können, nicht von der Erweiterung des Effizienzkostenmaßstabs nach § 20 Abs. 2 S. 2 PostG gedeckt erscheine. Der Grundsatz der verursachungsgerechten Kostenzuordnung müsse dem Normzweck des § 20 Abs. 2 S. 2 PostG Rechnung tragen. Er komme dadurch in der gesetzlichen Formulierung zum Ausdruck, dass die Kosten „angemessen“ zu berücksichtigen seien. Die Erweiterung des Effizienzkostenmaßstabes biete keine Handhabe, um Kosten aus anderen Geschäftsbereichen der DP AG, die in keinem Ursachen- oder Zurechnungszusammenhang mit den Dienstleistungen des Price-Cap-Bereichs stehen, entgelterhöhend in dieses Verfahren einzubeziehen. Es spreche viel dafür, dass es der Bundesnetzagentur verwehrt sei, ohne gesetzliche Grundlage autonom Kriterien für Abweichungen vom Gebot der verursachungsgerechten Zuordnung zu entwickeln und anzuwenden.

– Die Bundesnetzagentur treffe keine Verpflichtung, rechtswidrig vereinnahmte Entgelte abzuschöpfen, weil eine solche Entgeltabschöpfung gesetzlich nicht vorgesehen sei. Befugnisse der Bundesnetzagentur im Bereich der Entgeltregulierung bestünden für Entscheidungen über Anträge auf Erteilung von Entgeltgenehmigungen sowie für die Untersagung eines Vertrags, der ein anderes als das genehmigte Entgelt enthält oder unwirksam ist, weil die erforderliche Entgeltgenehmigung fehlt. Im

Übrigen liege es auf der Hand, dass Kundinnen oder Kunden der DP AG nicht die Abschöpfung von Entgelten verlangen können, die andere Kundinnen und Kunden an die DP AG gezahlt haben. Für die Rückerstattung von eigens gezahlten Entgelten sei der klagende Verband auf den Zivilrechtsweg verwiesen.

### **Antrag des Bundesverbands Paket und Expresslogistik e. V. (BIEK) auf Rücknahme und Neubescheidung der geltenden Porti**

Mit Antrag vom 21. August 2020 hatte der BIEK beantragt, unter Aufhebung der Entgeltgenehmigung vom 12. Dezember 2019, Az. BK5-19/013, und unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Mai 2020 den der Entgeltgenehmigung zugrundeliegenden Entgeltgenehmigungsantrag der DP AG mit wirtschaftlicher Wirkung zum 1. Januar 2019 neu zu bescheiden. Im Zuge dieser Entscheidungen sei auch der zugrundeliegende Maßgrößenbeschluss zu ändern. Die Verpflichtung zur Aufhebung der rechtswidrigen Genehmigung folge aus § 48 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

Das Rücknahmeermessen könne - so die Auffassung des BIEK - rechtmäßig nur durch die Rücknahme der Genehmigung (inter omnes und nicht nur gegenüber dem Antragsteller) ausgeübt werden; es sei insoweit auf Null reduziert. Ohne Rücknahme würde die Bundesnetzagentur für den Rest der Price-Cap-Periode (bis zum 31. Dezember 2021), bewusst rechtswidrig überhöhte Briefportis in Kauf nehmen. Das Gesetzmäßigkeitsprinzip wäre eklatant verletzt. Das öffentliche Interesse an einem rechtmäßigen Verwaltungshandeln streite daher maßgeblich für eine umgehende Rücknahme der Entgeltgenehmigung; eine Aufrechterhaltung der Genehmigung für den Rest der Price-Cap-Periode sei unerträglich. Das Rücknahmeermessen könne rechtmäßig nur so ausgeübt werden, dass die Genehmigung rückwirkend, mit wirtschaftlicher

Wirkung zum 1. Januar 2019 aufgehoben werde. Erfolgte die Rücknahme nur mit Wirkung für die Zukunft, würden die seit 1. Juli 2019 rechtswidrig überhöhten Briefporti bei der DP AG verbleiben. Der Maßgrößenbeschluss sei für die gesamte Price-Cap-Periode zu ändern. Da eine Rückabwicklung der Briefmarkenverkäufe der DP AG ausscheide, müsse die Einhaltung der neuen Maßgrößen für den Dreijahreszeitraum 2019 bis 2021 durch einen Korrekturabschlag auf die Entgelte für den Rest der Price-Cap-Periode sichergestellt werden.

Die Bundesnetzagentur hat den Antrag des BIEK mit Beschluss vom 26. November 2020 zurückgewiesen. Dem Rechtsschutzbedürfnis des BIEK ist durch die von ihm in selber Sache am 15. Januar 2020 anhängig gemachte Klage ausreichend Rechnung getragen. Überdies war die Sache zum damaligen Zeitpunkt nicht entscheidungsreif.

Der BIEK ist nicht Adressat der Entgeltgenehmigung, sondern Drittbetroffener. Die Verpflichtung, ggf. rechtswidrige Porti zahlen zu müssen, führt nicht zu einem Anspruch des BIEK auf Rücknahme der Entgeltgenehmigung der DP AG, insbesondere nicht zu einer Ermessensreduzierung auf Null. Der BIEK ist in eigenen Rechten aus der anhängigen Klage hinsichtlich eines Erstattungsanspruchs gegenüber der DP AG hinreichend gesichert. Die weitere Zahlung überhöhter Entgelte ist angesichts der möglichen Schadenshöhe zumutbar. Seine wirtschaftliche Existenz ist nicht gefährdet. Im Verhältnis zwischen BIEK und DP AG ist daher die Aufhebung und Neubescheidung der Entgeltgenehmigung nicht das erforderliche und einzig angemessene Mittel. Der BIEK kann auf den Rechtsweg zur Durchsetzung seiner Ansprüche verwiesen werden. Ein Abwarten des Ausgangs des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens und der anschließenden Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche gegenüber der DP AG ist auch unter zeitlichen Gesichtspunkten zumutbar. Die im

Nachhinein ausgleichsfähige Differenz zwischen den geltenden und den nach Umsetzung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts rechtmäßigen Porti kann zurzeit nicht bestimmt werden, dürfte sich aber allenfalls in einem niedrigen Cent-Bereich bewegen, der mit der Anzahl der vom BIEK im fraglichen Zeitraum versandten Briefe zu multiplizieren wäre. Nennenswerte finanzielle Nachteile oder eine Gefährdung seiner wirtschaftlichen Existenz erwachsen hieraus nicht. Der BIEK hat hierzu auch nicht vorgetragen.

Letztlich geht es dem BIEK nicht um die Durchsetzung eigener Erstattungsansprüche, sondern darum, dass der DP AG Mehrerlöse aus den Briefbeförderungsentgelten dauerhaft verbleiben könnten, wodurch er die Interessen seiner Vereinsmitglieder gefährdet sieht. Auch seien „alle anderen DP AG-Kundinnen und Kunden, die das Standardporto zahlten, weiter rechtswidrig belastet.“ Der BIEK macht über den Antrag nach § 48 VwVfG damit im Schwerpunkt Interessen Dritter geltend. Diese gewähren ihm jedoch kein Antragsrecht.

Soweit der BIEK vorträgt, seinen Mitgliedern entstünden aufgrund einer „Quersubventionierung“ der Paketdienstleistungen der DP AG durch überhöhte Porti Wettbewerbsnachteile, sind dies keine Nachteile, die ihn in eigenen grundrechtlichen Belangen berühren (vgl. Verwaltungsgericht (VG) Köln, Urteil vom 12. August 2020, Az.: 21 K 4698/18). Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 27. Mai 2020, Az.: 6 C 1.19, Rn. 65, deutlich gemacht, dass die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Vertragsfreiheit des Klägers (hier: BIEK) als Kunde der DP AG keinen Anspruch auf eine Entgeltabschöpfung gibt. Der BIEK könne nicht die Abschöpfung von Entgelten verlangen, die andere Kundinnen und Kunden an die DP AG gezahlt hätten. Seine Anfechtungsmöglichkeit beschränke sich auf die von ihm selbst in Anspruch genommenen Postdienstleistungen. Die

Rechtsstellung nach Art. 2 Abs. 1 GG eröffne den Kundinnen und Kunden der DP AG nicht die Möglichkeit, als Sachwalter anderer Kundinnen und Kunden aufzutreten.

### **Eilantrag des BIEK beim Verwaltungsgericht Köln**

Der BIEK beantragte zudem beim Verwaltungsgericht Köln die Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage gegen die laufende Entgeltgenehmigung und eine vorläufige Neubestimmung der Porti. Mit Beschluss vom 4. Januar 2021 hat das Gericht dem Eilantrag teilweise stattgegeben. Es hat die aufschiebende Wirkung der Klage des BIEK gegen die Price-Cap-Entgeltgenehmigung der Bundesnetzagentur angeordnet, soweit es um die Genehmigung der Entgelte für Standard-, Kompakt-, Maxi- und Großbriefe (jeweils national) geht. Die Anordnung gilt nur gegenüber dem BIEK, also „inter partes“. Sie führt dazu, dass der BIEK vorläufig nicht zur Zahlung der Beförderungsentgelte verpflichtet ist. Die DP AG muss die Briefe des BIEK daher vorübergehend unentgeltlich befördern und kann ihrerseits das zutreffende Beförderungsentgelt nach einer wirksamen Entgeltgenehmigung mit dem BIEK abrechnen.

Das Gericht betont, dass die einstweilige Regelung nur für den BIEK gilt: „Die Entgeltgenehmigung behält ihre rechtsgestaltende Wirkung für Verträge anderer Kundinnen und Kunden, die während ihrer Geltungsdauer abgeschlossen wurden; diese Verträge gelten mit dem genehmigten Entgelt fort.“

Der darüber hinaus gehende Antrag des BIEK, die Bundesnetzagentur zu verpflichten, die Entgelte binnen drei Monaten neu zu genehmigen, war hingegen unzulässig. Mit der Entgeltgenehmigungspflicht des Postgesetzes sind keine subjektiven Rechte zugunsten der Nutzer von Postdienstleistungen verbunden.

Ihre Interessen werden vielmehr „als Teil des (objektiven) Allgemeininteresses an dem Bestehen von Wettbewerb im Bereich der Post erfasst.“ Kundinnen und Kunden können daher nicht die Erteilung einer Entgeltgenehmigung an das marktbeherrschende Unternehmen verlangen. Nur das betroffene Unternehmen selbst kann einen solchen Entgeltgenehmigungsantrag stellen. Gegen die Ablehnung dieses Antrags hat der BIEK Beschwerde zum Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen eingereicht, über die bis Redaktionsschluss noch nicht entschieden war. Es sind zudem einige Klagen in der Hauptsache vor dem Verwaltungsgericht Köln gegen die Portogenehmigung anhängig.

### **Verfahren zur Überprüfung der Rücknahme und Neubescheidung**

Die Beschlusskammer hatte nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) 6 C 1.19 vom 27. Mai 2020 von Amts wegen ein Verwaltungsverfahren zur Prüfung einer möglichen Rücknahme der aktuellen Entgeltgenehmigung BK5-19/013, die bis zum 31. Dezember 2021 befristet ist, gem. § 48 Abs. 1 VwVfG eingeleitet. Das Amtsverfahren unterscheidet sich von dem oben beschriebenen Antragsverfahren des BIEK vor allem dadurch, dass es Wirkung gegenüber allen Kundinnen und Kunden der DP AG entfaltet. Das Verfahren wurde mit Verfügung vom 14. April 2021 nach Inkrafttreten der Neuregelungen des Postgesetzes (PostG) eingestellt. Eine Neubescheidung hätte im Ergebnis nicht zu einer nennenswert anderen Sachentscheidung geführt. Die Entgelte der DP AG bleiben damit bis Ende 2021 unverändert.

Die den Entgeltgenehmigungen 2015 und 2019 zugrundeliegenden Festlegungen von Maßgrößen (Aktenzeichen BK5-15/012 und BK5-18/003) enthalten Umsatzrenditen, die auf Grundlage von § 3 Abs. 2 Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntGV) ermittelt wurden. Das Bundesverwaltungsgericht befand, dass die seit

2015 in § 3 Abs. 2 PEntGV erfolgten Änderungen zur Gewinnermittlung von einer Kapitalrendite (WACC = Weighted Average Cost of Capital) hin zu einer Umsatzrendite auf Basis einer europäischen Vergleichsmarktbetrachtung vom Postgesetz nicht gedeckt seien. Die Änderungen hätten durch den Verordnungsgeber auf Grundlage von § 21 Abs. 4 PostG nicht erfolgen dürfen (vgl. Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE) vom 27. Mai 2020, 6 C 1.19, Rn. 60).

Zudem äußerte das Bundesverwaltungsgericht in einem ergänzenden Hinweis (obiter dictum) Zweifel zum Umfang der Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips bei der Festlegung von Maßgrößen. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts bot „die Erweiterung des Effizienzkostenmaßstabs durch § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG keine Handhabe, um Kosten aus anderen Geschäftsbereichen der DP AG, die in keinem Ursachen- oder Zurechnungszusammenhang mit den Dienstleistungen des Price-Cap-Bereichs stehen, entgelterhöhend in dieses Verfahren einzubeziehen. Es spricht viel dafür, dass es der Bundesnetzagentur verwehrt ist, ohne gesetzliche Grundlage autonom Kriterien für die Abweichung vom Gebot der verursachungsgerechten Zuordnung zu entwickeln und anzuwenden“ (vgl. BVerwGE vom 27. Mai 2020, 6 C 1.19, Rn. 62).

Parallel zu den Prüftätigkeiten der Beschlusskammer hatte der Gesetzgeber die Hinweise des Bundesverwaltungsgerichts (s. o.) aufgenommen. Im Entwurf des „Gesetzes zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistern sowie zur Änderung weiterer Vorschriften“ (BGBl. I S. 324) wurden Neuregelungen bezüglich der Gewinnermittlung und der Lastenverrechnung in § 20 PostG getroffen. Das Gesetz vom 09. März 2021 ist am 18. März 2021 in Kraft getreten (BGBl. I S. 324).

Das Rücknahmeverfahren war nach Tätigwerden des Gesetzgebers einzustellen. Den vom Bundesverwaltungsgericht festgestellten Mängeln der Entgeltgenehmigung wurde durch Verankerung einer Neuregelung auf Gesetzesebene abgeholfen. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an Rücknahme und Neugenehmigung der Portogenehmigung war nicht feststellbar.

Nach erfolgter Änderung des § 20 Abs. 2 PostG hätte eine Neufestlegung der Maßgrößen wiederum unter Einbeziehung einer vergleichsmarktbasierten Umsatzrendite erfolgen müssen. Eine Neugenehmigung auf Basis des geltenden Postgesetzes hätte hinsichtlich des der DP AG mit den Porti rechtmäßig zuzugestehenden Gewinns zu keinen Änderungen gegenüber der aktuellen Genehmigung geführt.

Ob sich die Entgeltgenehmigung mit Blick auf den Umfang der Lasten, die über die Festlegung der Maßgrößen in die Entgeltgenehmigung BK5-19/013 eingeflossen sind, als „rechtswidrig“ im Sinne des § 48 VwVfG darstellt, ist fraglich. Das Bundesverwaltungsgericht hat den Umfang der Lastenberücksichtigung jedoch nicht förmlich für rechtswidrig erklärt, sondern in einem obiter dictum lediglich auf Zweifel hingewiesen.

Der Gesetzgeber hat bei den in § 20 Abs. 3 PostG vorgenommenen Ergänzungen die Praxis der Beschlusskammer zur Tragfähigkeit im Wesentlichen bestätigt und auf Gesetzesebene verankert.

Die Kostenprüfungen der Kammer deuten auch nicht darauf hin, dass aufgrund der Neuregelung dem Price-Cap-Bereich weniger Lasten zuzurechnen wären. Eine Neubescheidung würde im Ergebnis daher nicht zu einer nennenswert anderen Sachentscheidung führen. Die Preissetzungsmöglichkeiten der DP AG blieben voraussichtlich unverändert.

Zusätzliche Überlegungen der Kammer zu Verbraucherinteressen, zum Universaldienst, zu einer unterstellten Betroffenheit von Wettbewerbern, zum Bestandsschutz und zur Planungssicherheit führten im Ergebnis auch nicht zu einem Überwiegen des öffentlichen Interesses an einer Rücknahme der Portogenehmigung.

Da mit einer Neubescheidung unter Aufhebung der geltenden Genehmigung keine spürbaren Änderungen der Preissetzungsmöglichkeiten

### 2.2.2 Maßgrößenverfahren 2021

Die derzeit geltenden Vorgaben (Maßgrößen) und die darauf basierende Entgeltgenehmigung der Briefporti für Basisprodukte der DP AG laufen zum 31. Dezember 2021 aus.

Für das Jahr 2022 bedarf es einer neuen Entgeltgenehmigung der Bundesnetzagentur. Die der Genehmigung vorausgehende Maßgrößenentscheidung ist voraussichtlich für Ende November dieses Jahres zu erwarten. Anschließend kann die DP AG einen Entgeltgenehmigungsantrag bei der Bundesnetzagentur stellen, mit dem dann die Porti ab 2022 - auf Grundlage der Maßgrößenentscheidung - genau festgelegt werden.

Die auf dem Maßgrößenbeschluss fußende Genehmigung neuer Porti wird voraussichtlich Anfang/Mitte Dezember 2021 erfolgen.

Die beabsichtigte Entscheidung wurde am 06. Oktober 2021 im Internet veröffentlicht und konnte durch Wettbewerber, Verbraucherschutzorganisationen und andere interessierte Kreise kommentiert werden. Die beabsichtigte Entscheidung beinhaltet die ermittelten Maßgrößen für Entgeltänderungen bei Einzelbriefsendungen (z. B. Standardbrief, Postkarte, Kompakt-, Groß- und Maxibrief) und

einhergingen, mangelte es an einer Betroffenheit der Verbraucherinnen und Verbraucher ebenso wie an einer solchen der Wettbewerbsunternehmen (kein zusätzliches Missbrauchspotential). Bei einer derartigen Sachlage überwogen Aspekte des Vertrauensschutzes und der Planungssicherheit für alle Betroffenen (DP AG, Verbraucherinnen bzw. Verbraucher/Kundinnen bzw. Kunden und Wettbewerbsunternehmen).

Zusatzleistungen (Einschreiben, Nachnahme, Wertversand etc.).

Der von der Beschlusskammer ermittelte Preiserhöhungsspielraum von 4,6 Prozent kann von der DP AG auf die im Price-Cap enthaltenen Produkte verteilt werden. Das neue Preisniveau ergibt sich aus der Differenz der Inflationsrate in Höhe von 3,25 Prozent und der Produktivitätsfortschrittsrate, die auf - 1,35 Prozent festgelegt werden soll. Damit liegt die aktuell ermittelte Preisänderungsrate deutlich unter der vorangegangenen Preisperiode, die noch 8,86 Prozent betrug.

Die am 18. März 2021 in Kraft getretenen neuen Regelungen des Postgesetzes zur Gewinnermittlung und Lastenverrechnung kommen erstmals zur Anwendung. Die Gewinnermittlung erfolgt – wie bisher – auf Grundlage eines Benchmarks der Umsatzrenditen europäischer Postdienstleister. Die Verrechnung von Lasten nach Tragfähigkeit ist – abweichend von der bisherigen Praxis – nur möglich, wenn ein Verrechnungszusammenhang besteht, der insbesondere bei Nutzung gleicher Netzinfrastrukturen gegeben ist.

Darüber hinaus beruht das Maßgrößenverfahren 2021 im Wesentlichen auf den Eckpunkten, die

bereits in den vorangegangenen Verfahren Anwendung fanden.

Eine unzulässige Quersubventionierung des Paketbereichs durch den Price-Cap-Bereich findet nicht statt. Erstmals werden wegen der gestiegenen Profitabilität des Privat- und Geschäftskundenpaketsegments infolge des Onlinehandel-Booms sämtliche im Paketbereich anfallende Lasten auch durch die Paketprodukte

erwirtschaftet. Eine – nach alter Rechtslage zulässige, nach neuer Gesetzeslage jedoch nicht mehr zulässige – Verlagerung von Lasten des Paketnetzes in Richtung Price-Cap-Bereich erfolgt nicht.

Die Laufzeit des Price-Cap soll abermals drei Jahre betragen.

### 2.2.3 Dialogpost

Seit 1. Januar 2020 wird inhaltsgleiche (nichtwerbliche) Transaktionspost von der DP AG nicht mehr zu vergünstigten Dialogpostentgelten befördert. Dies führte im Markt zu Abgrenzungs- und Anlaufschwierigkeiten.

Im September 2019 hatte die Beschlusskammer die DP AG aufgefordert, ihre Dialogpostbedingungen so anzupassen, dass eine vergünstigte Beförderung inhaltsgleicher nichtwerblicher Sendungen ab 1. Januar 2020 ausgeschlossen ist.

Hintergrund war eine rechtskräftige Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln, wonach die Entgeltbegünstigung des Produkts Infopost/Dialogpost nur für Sendungen werbenden Inhalts gerechtfertigt ist. Die Bevorzugung inhaltsgleicher gegenüber inhaltlich unterschiedlicher Transaktionspost ist demgegenüber diskriminierend und somit postrechtswidrig. Die DP AG kam der Aufforderung nach – sie beschränkte die Nutzung des Produkts Dialogpost ab 1. Januar 2020 auf Sendungen mit werblichem Inhalt.

Dies warf Fragen auf, wenn die DP AG einzelne Einlieferungen als „nicht dialogpostfähig“

zurückwies. Wettbewerber befürchteten zudem, die DP AG könne einzelnen Kundinnen und Kunden „Brücken“ bauen, um sie nicht an den Wettbewerb zu verlieren. Der Bundesverband Briefdienste e. V. (BBD) richtete daher eine „Kontrollstelle für die Einhaltung der Dialogpostbedingungen“ ein, um Zweifelsfälle zu sammeln und ausgewählte Vorgänge der Beschlusskammer zur Bewertung vorzulegen.

Die Bundesnetzagentur hat das Vorgehen der DP AG bereits überprüft. Es gab keine Hinweise, die darauf hindeuteten, dass die DP AG gezielt die ihr regulatorisch auferlegten Beschränkungen der Dialogpostfähigkeit von Sendungen umgeht.

Der Anforderung, Verfahren der Entgeltsicherung auch in Grenzfällen funktionsfähig und diskriminierungsfrei zu gestalten, ist die DP AG mit der „Entscheidungshilfe für die Entgeltsicherung“ nachgekommen. Die Kräfte der Entgeltsicherung werden geschult und erhalten fortlaufend detailliert ausformulierte Informationen darüber, welche Sendungsanlässe dialogpostfähig und welche Sendungsanlässe nicht dialogpostfähig sind.

#### 2.2.4 Entgeltüberprüfungsverfahren Privatkundenpakete

Die DP AG hatte zum 1. Januar 2020 die Paketpreise für Privatkunden erhöht. Dabei wurden verschiedene Produkte unterschiedlich stark verteuert.

Paketpreise müssen nicht wie das Briefporto vorab genehmigt werden. Sie dürfen aber trotz fehlender Entgeltgenehmigungspflicht keine Aufschläge enthalten, die der Anbieter nur aufgrund seiner marktbeherrschenden Stellung durchsetzen kann. Verstöße dagegen können von der Bundesnetzagentur im Wege einer nachträglichen Entgeltkontrolle überprüft werden, da die DP AG im Privatkundenpaketsegment mit einem Marktanteil von über 70 Prozent (Stand zum Zeitpunkt der Verfahrenseinleitung) marktbeherrschend ist.

#### 2.2.5 E-Postbrief mit klassischer Zustellung

Die Entgeltgenehmigung für den E-Postbrief mit klassischer Zustellung (BK5-19/025 vom 6. November 2019) lief zum 31. Dezember 2020 aus. Die postgesetzliche Zehn-Wochen-Frist für die Beantragung eines Folgeentgelts hatte die Deutsche Post E-Post Solutions GmbH, die dieses Produkt anbietet, verstreichen lassen.

Die Antragstellerin hatte keinen Folgeantrag gestellt, weil sie der Ansicht war, dies sei nach einer Umstellung des Produkts nicht mehr erforderlich. Der E-Postbrief wurde seit dem 1. Januar 2021 in zwei Varianten (Geschäftskunden mit Einlieferungsmengen  $\geq 50$  Sendungen und Privatkunden mit Einlieferungsmengen  $< 50$  Sendungen) angeboten.

Das Geschäftskundenprodukt, das preislich unverändert blieb, unterlag nach dem neuen Modell nach § 19 Satz 2 PostG nicht (mehr) der Entgeltgenehmigungspflicht, da die Mindesteinlieferungsmenge nun bei  $\geq 50$  Sendungen lag.

Die Beförderung des Privatkundenprodukts, angeboten seit dem 1. Januar 2021 nicht mehr von

Die Bundesnetzagentur leitete am 28. Januar 2020 ein Verfahren der nachträglichen Entgeltüberprüfung gegen die DP AG ein. Es gab deutliche Hinweise darauf, dass das Unternehmen zulasten von Privatkunden ungerechtfertigte Erhöhungen der Paketpreise vorgenommen hatte.

Die DP AG kündigte daraufhin am 4. Februar 2020 an, die beanstandeten Paketpreiserhöhungen zum 1. Mai 2020 zurückzunehmen. Die Beschlusskammer stellte das Verfahren daraufhin ein. Eine sofortige Rücknahme der erhöhten Entgelte war aus technischen Gründen nicht möglich, da u. a. Kassen- und IT-Systeme sowie Kundeninformationen angepasst und an sämtliche 28.000 Annahmestellen distribuiert werden mussten.

der Antragstellerin, sondern von der DP AG, erfolgte seit dem Jahreswechsel zu den im Price-Cap-Verfahren genehmigten Entgelten. Dies führte zu einer deutlichen Anhebung der Beförderungsentgelte für Privat- bzw. Kleinkunden. Die DP AG hielt wegen der Anwendung bereits genehmigter Entgelte eine weitere Entgeltgenehmigung für den E-Postbrief für nicht erforderlich.

Diese Maßnahme wurde von der Kammer als Umgehung der Entgeltgenehmigungspflicht bewertet. Sie führte dazu aus, dass durch eine ineffiziente betriebliche Behandlung das Produkt teurer wird – hierin hätte nach Einschätzung der Beschlusskammer ein Verstoß gegen die Orientierung am Maßstab der Kosten einer effizienten Leistungserbringung (KeL) liegen können. Anders als die DP AG hielt die Kammer die angebotene Beförderungsleistung für genehmigungsbedürftig, da sie von den im Price-Cap-Verfahren genehmigten Dienstleistungen inhaltlich abwich. Insbesondere der Bereich der „Einsammlung“ unterschied sich deutlich von den

Price-Cap-Produkten. Die Beschlusskammer hatte die DP AG daher mit Schreiben vom 11. Januar 2021 aufgefordert, den erforderlichen Entgeltgenehmigungsantrag nachzureichen, um die Leistung weiterhin anbieten zu dürfen.

Der am 8. Februar 2021 eingereichte Antrag führte die Produkte für Geschäfts- und Privatkunden wieder zusammen. Anbieter der Leistung „E-POST Brief mit klassischer Zustellung“ ist (wie bis Ende 2020) das Deutsche Post AG-Tochterunternehmen Deutsche Post E-POST Solutions GmbH (DP EPS). Die Deutsche Post sicherte auch zu, dass die bis zum 1. Juni 2021 überhöhten Entgelte an die einliefernden Privat- und Kleinkunden erstattet würden.



Die beantragten Entgelte wurden mit Beschluss vom 23. April 2021, Az.: BK5-21/005, antragsgemäß für den Zeitraum vom 1. Juni bis 31. Dezember 2021 genehmigt (Standardbrief 0,46 Euro, Kompaktbrief 0,63 Euro, Großbrief 1,06 Euro und Maxibrief 2,21 Euro).

Der E-Postbrief ist gekennzeichnet durch die elektronische Einlieferung durch die Absenderin bzw. den Absender, der sich zuvor bei der DP AG registrieren lassen muss. Bei der physischen Zustellung des E-Postbriefs werden die von Absenderin bzw. 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. 0,80 Euro seit dem 1. Juli 2019 für den Standardbrief.

Anschließend werden diese Briefsendungen der Deutsche Post InHaus Services GmbH (DP IHS) –

die diese Sendungen als Konsolidierer bei der DP AG im Rahmen des Teilleistungszugangs einliefert – zur Zustellung bei der Empfängerin bzw. des 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 Kundinnen und Kunden in Rechnung gestellten Entgelte dar. Hinzu kommen für Absenderin bzw. 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 0,46 Euro, sondern 0,80 Euro.

Das Entgeltgenehmigungsverfahren für den E-Postbrief war das erste Verfahren nach der Änderung des Postgesetzes im März 2021. Für die Gewinnbemessung durch Vergleichsmarktbetrachtung ändert sich durch die Gesetzesänderung nichts. Es wurde lediglich der Inhalt von § 3 Abs. 2 PEntgV in den neuen § 20 Abs. 2 PostG übertragen, allerdings mit der Erweiterung, dass solche Zeiträume nicht betrachtet werden, in denen die wirtschaftliche Entwicklung durch außergewöhnliche Umstände beeinflusst wurde. An dem im Price-Cap-Maßgrößen-Verfahren BK5-18/003 festgestellten angemessenen Gewinnsatz änderte sich nichts.

Neu war auch, dass eine Lastenverteilung nach Tragfähigkeitsgesichtspunkten nur noch dann statthaft ist, wenn ein konkreter Zurechnungszusammenhang zwischen den Dienstleistungen, bei denen die Aufwendungen entstehen, anzunehmen ist. Dieser Aspekt wirkte sich auf das Entgeltgenehmigungsverfahren für den E-Postbrief jedoch nicht aus.



Eine wesentliche Neuerung, die erstmals in diesem Verfahren zum Tragen kam, betrifft die sog. Preis-Kosten-Scheren-Prüfung (PKS). Die im März 2021 in Kraft getretene Fassung des Postgesetzes definiert die Preis-Kosten-Schere als einen neuen Vermutungstatbestand für missbräuchliches Verhalten eines marktbeherrschenden Unternehmens. Damit wurde die im Allgemeinen Wettbewerbsrecht und im Telekommunikationsbereich bereits seit mehr als zehn Jahren angewandte Preis-Kosten-Scheren-Prüfung (PKS-Prüfung) nunmehr auch im Postgesetz verankert.

Der von der Beschlusskammer neu durchzuführende Preis-Kosten-Scheren-Test soll verhindern, dass ein effizienter Wettbewerber, der zur Erbringung seiner Endkundenleistungen auf Vorleistungen, d. h. Teile der postalischen Infrastruktur (Teilleistungen) des marktbeherrschenden Unternehmens angewiesen ist, nicht deshalb vom Wettbewerb ausgeschlossen wird, weil er seine Leistungen nicht profitabel am Markt anbieten kann.

Im Fokus der PKS-Prüfung stehen solche zusätzlichen Endkundenleistungen, die die DP AG, insbesondere aber ihre Tochterunternehmen, wie z. B. die DP IHS, auf Basis des Teilleistungszugangs ihren Geschäftskunden anbietet.

Liegt ein Fall der fehlenden Nachbildbarkeit vor, spricht vieles für das Vorliegen einer PKS. Einem solchen Missbrauch wäre im Rahmen von Ex-post-Verfahren nachzugehen. Im Rahmen des E-Postbrief-Verfahrens konnte aus Zeitgründen lediglich eine Offenkundigkeitsprüfung durchgeführt werden, die nicht zur Versagung der Genehmigung führte. Vielmehr war festzustellen,

dass für die Prüfung einer PKS noch eine Markterhebung erforderlich ist.

Am 22. September 2021 hat die DP EPS einen Folgeantrag auf Genehmigung der E-Postbrief-Entgelte gestellt. In dem neuen Entgeltverfahren (BK5-21/016) soll eine vertiefte Betrachtung einer PKS erfolgen.

Für diesen Zweck führt die Kammer derzeit eine Markterhebung bei den alternativen Briefdienstleistern durch. Insbesondere werden die auf dem Briefmarkt agierenden Konsolidierer und Ende-zu-Ende-Briefbeförderungsunternehmen im Detail zu ihrer Ergebnissituation befragt. Im Rahmen der Untersuchung sichtbar werdende Behinderungswirkungen in Gestalt einer PKS sollen so bewertet werden können.

Im Vorfeld der Markterhebung hat die Bundesnetzagentur den Verband der alternativen Briefdienstleister (BBD) einbezogen, um eine geeignete Auswahl der Unternehmen sicherzustellen.

### 2.2.6 Entgeltgenehmigungen für die förmliche Zustellung

Die Entgeltgenehmigungspflicht für die Zustellung von Postzustellungsaufträgen (PZA) stellte eine Besonderheit dar, weil hier nicht nur das marktbeherrschende Unternehmen, sondern alle Anbieter dieser Dienstleistung einer Genehmigung durch die Bundesnetzagentur bedurften.

Mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistern sowie zur Änderung weiterer Vorschriften“ vom 09. März 2021 (BGBl. I S. 324) sind die Regelungen in der Weise geändert worden, dass das Entgelt, das ein Lizenznehmer für Leistungen der förmlichen Zustellung verlangt,

einer Genehmigung nunmehr nur noch bedarf, soweit der Lizenznehmer marktbeherrschend ist. Soweit die Genehmigungspflicht bisher auch nicht-marktbeherrschende Lizenznehmer betraf, erkannte der Gesetzgeber darin nicht länger einen besonderen Nutzen, der den dadurch bei den Lizenznehmern entstandenen bürokratischen Aufwand weiter rechtfertigen würde (Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie, BT-Drs. 19/26583, S. 18).

Infolge der Gesetzesänderung benötigen nicht-marktbeherrschende Lizenznehmer keine Entgeltgenehmigung zur Erbringung der förmlichen Zustellung mehr. Entgeltgenehmigungen werden ihnen künftig auch auf Antrag nicht mehr erteilt. Nicht-marktbeherrschende Lizenznehmer sind seit dem 18. März 2021 frei in der Gestaltung ihrer Entgelte für Leistungen der förmlichen Zustellung. Insbesondere dürfen sie Entgelte verlangen, die von zuvor genehmigten Entgelten abweichen. Trotz Wegfall der Genehmigungspflicht bleibt ein Lizenznehmer, der Briefzustelldienstleistungen

erbringt, nach § 33 Abs. 1 PostG verpflichtet, Schriftstücke unabhängig von ihrem Gewicht förmlich zuzustellen. Auf Antrag kann der Lizenznehmer jedoch gemäß § 33 Abs. 2 PostG von dieser Verpflichtung befreit werden, sofern er nicht marktbeherrschend ist.

Die letzten Entgeltgenehmigungsanträge gingen im Jahr 2020 ein. Offenbar wurde Anfang 2021 die Entscheidung des Gesetzgebers schon erwartet und etwaige Entgeltänderungen in die Zeit nach der Gesetzesänderung verschoben. Im Jahr 2020 gab es noch zwei Anträge auf Genehmigung von Entgelten für die förmliche Zustellung.

Der deutliche Rückgang gegenüber den Vorjahren dürfte auf die bereits absehbare Gesetzesänderung zurückzuführen zu sein. 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 und daher von vornherein keiner Entgeltgenehmigung bedurften.

# F Internationale Zusammenarbeit

Die Bundesnetzagentur ist auf europäischer Ebene im Regulierergremium European Regulators Group for Postal Services (ERGP) aktiv. Außerdem unterstützt sie auf internationaler Ebene das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), welches Deutschland im Weltpostverein (WPV) vertritt.

## 1. Europäische Aktivitäten, ERGP

### 1.1 ERGP

Im Jahr 2020 hatte die griechische Regulierungsbehörde EETT den Vorsitz inne und behielt diesen auch im Jahr 2021 aufgrund einer Verhinderung des gewählten Vorsitzenden (aus der polnischen Regulierungsbehörde UKE) bei. Zum ERGP-Vorsitzenden 2022 wurde der Vertreter der spanischen Regulierungsbehörde CNMC gewählt.

Themenschwerpunkte der ERGP waren die mögliche Überarbeitung der Postdienst-Richtlinie, die erstmalige Umsetzung der EU-Paketverordnung sowie die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Postsektor.



Die ERGP: Die Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden für Postdienste (ERGP) wurde im Jahr 2010 mit einer Entscheidung der Europäischen Kommission gegründet. Ihre Aufgabe ist insbesondere die Beratung und Unterstützung der Europäischen Kommission bei der Förderung des Binnenmarktes für Postdienste. Im Fokus steht die konsequente und konsistente 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.

Die Arbeit der ERGP war in den Jahren 2020 und 2021 in fünf regulären Arbeitsgruppen organisiert. Des Weiteren bestand im Jahr 2020 noch die Taskforce „Stakeholder“, die ein internes Konzept für die Beteiligung der verschiedenen Marktteilnehmer und Interessensvertreter erstellt hat. Im Jahr 2021 gab es dann eine Taskforce zur

Überarbeitung der Geschäftsordnung und weiterer interner Arbeitsregeln.

Die Gesamtstruktur der ERGP einschließlich der Behörden, die in den jeweiligen Arbeitsgruppen den Vorsitz inne haben, stellt sich somit in den Jahren 2020/2021 wie folgt dar:

## ERGP STRUKTUR 2020/2021

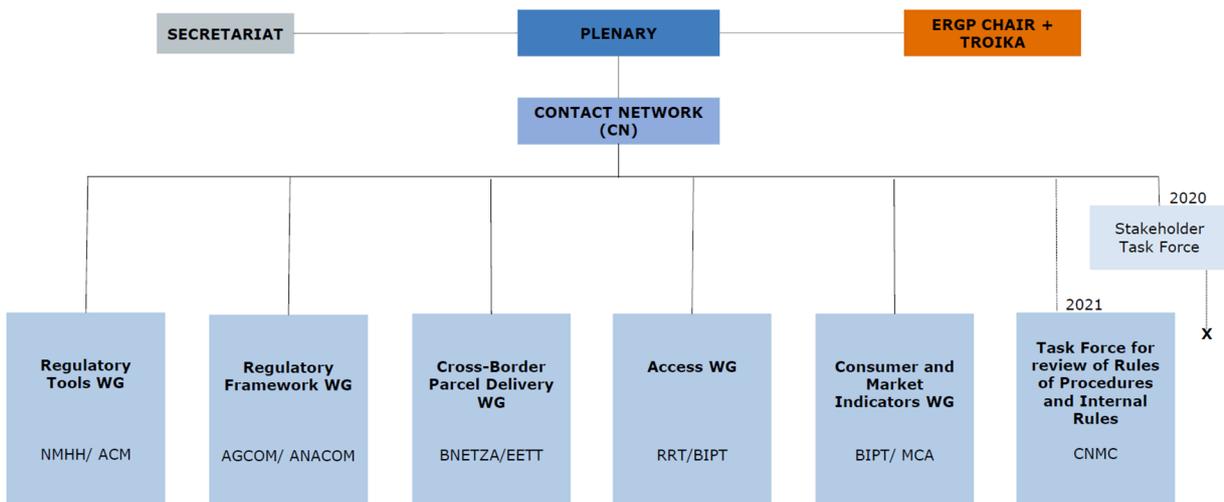


Abbildung 32: ERGP Struktur 2020-2021

Die Bundesnetzagentur war in allen Arbeitsgruppen auf der Arbeitsebene vertreten. In der Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung hat sie mit der griechischen Regulierungsbehörde EETT den Vorsitz inne.

Im Jahr 2020 fanden die ERGP-Vollversammlungen am 25. Juni sowie am 27. November virtuell statt. Auf der ersten Vollversammlung wurden zwei Berichte und das Arbeitsprogramm 2021 zur öffentlichen Konsultation verabschiedet. Am 27. November wurden dann die folgenden Dokumente endgültig verabschiedet:

- ERGP PL II (20) 7 - ERGP Report on postal definitions;
- ERGP PL II (20) 26 - Report on the consequences of COVID-19 on the postal sector;
- ERGP PL II (20) 22 - ERGP Report on Quality of service, consumer protection and consumer handling 2019;

- ERGP PL II (20) 23 - ERGP report on Core Indicators for Monitoring the European Postal Market 2019;
- ERGP PL II (20) 8 - ERGP Report on key consumer issues;
- ERGP PL II (20) 24 - ERGP Report on the evaluation of cross-border parcel delivery services;
- ERGP PL II (20) 25 - ERGP Report on the suitability of regulatory tools to promote competition;
- ERGP PL II (20) 28 - Report on interconnection models and access to international postal networks.

Der „ERGP Report on postal definitions“ befasst sich mit dem sich aus den tiefgreifenden Veränderungen im postalischen Sektors ergebenden Anpassungs- und Aktualisierungsbedarf bei den Definitionen der Postdienste-Richtlinie (PSD).



Die Postdienste-Richtlinie (PSD) trifft harmonisierte Regelungen für die Entwicklung des Binnenmarkts mit Postdiensten. Die ursprüngliche Richtlinie aus dem Jahr 1997 wurde zweimal geändert, zuletzt 2008. Neuere Entwicklungen wie sinkende Briefmengen und steigende Paketmengen aufgrund der Digitalisierung und sich verändernder Verbraucherpräferenzen, aber auch der technologische Fortschritt und der Onlinehandel stellen für die Anwendung des geltenden Rechtsrahmens eine erhebliche Herausforderung dar, die nicht immer zufriedenstellend gelöst werden kann.

Insbesondere befasst sich der Bericht zu den Definitionen mit Fragen, welche Dienste postalischer Natur sind und wie diese zu anderen Diensten abgegrenzt werden können (z. B. elektronische Kommunikation, Transport und Logistik). Auch wird die Rolle von Plattformen thematisiert.

Zur Ausgestaltung des zukünftigen postalischen Rechtsrahmens hatte sich die ERGP mit einer Antwort auch an der Konsultation der Kommission zur Evaluierung der PSD beteiligt (ERGP PL (20) 27). Sie befürwortet darin einen Ansatz, der sich stärker am Wettbewerb und an den Bedürfnissen der Empfängerinnen und Empfänger orientiert als der derzeitige universaldienstzentrierte Regulierungsansatz. Zu diesem Aspekt gab die ERGP ebenfalls eine Stellungnahme zur Konsultation der Kommission über den sog. „Digital Services Act“ ab, der u. a. eine Revision der E-Commerce-Richtlinie (2000/31/EG) vorsieht. Auch in diesem Papier (ERGP (20) 16) adressiert die ERGP Fragen eines wettbewerblichen „Level-playing-field“ zwischen Postdienstleistern und Plattformen wie Amazon. Diese Dokumente wurden von der Arbeitsgruppe „Regulatory Framework“ erarbeitet, die auch den „Report on the consequences of COVID-19 on the

postal sector“ erstellt hat. Dieser enthält eine erste Analyse der Maßnahmen im Postbereich, die Regierungen, Regulierungsbehörden und Betreiber als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie ergriffen haben. Die ERGP veröffentlicht seit Beginn der Pandemie regelmäßig Berichte zu diesen Maßnahmen.

Der o. g. „ERGP Report on key consumer issues“, für den die Consumers and Market Indicators Arbeitsgruppe verantwortlich zeichnet, befasst sich u. a. mit den Rollen der Endkundin bzw. des Endkunden, der nicht mehr nur als Absenderin bzw. Absender, sondern zunehmend auch als Empfängerin bzw. Empfänger von Postdienstleistungen in den Fokus rückt.

Die Arbeitsgruppe Cross Border Parcel Delivery hat die Umsetzung der 2018 in Kraft getretenen europäischen Verordnung 2018/644/EU über grenzüberschreitende Paketzustelldienste (EU-Paketverordnung) eingehend analysiert und war Gegenstand dreier Berichte (siehe Kapitel II F 1. 2 Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung).

Das ERGP Arbeitsprogramm 2021 legte den Schwerpunkt auf Beiträge zu einem möglichen zukünftigen Postrechtsrahmen, die Analyse der Folgen der COVID-19-Pandemie auf den Postsektor und die weiteren Arbeiten in Zusammenhang mit der EU-Paketverordnung. Das Arbeitsprogramm basiert auf den drei strategischen Pfeilern Überprüfung des Postregulierungsrahmens, Förderung eines wettbewerbsfreundlichen einheitlichen EU-Postmarkts und Stärkung der Endnutzer.

Im Hinblick auf mögliche Änderungen des Postrechtsrahmens ist ein „Report on online platforms and e-retailers: implications for the future regulatory framework“ vorgesehen, der die o. a. Fragestellungen aufgreifen wird. Außerdem wird ein „Report on COVID-19 pandemic impact on the future of the postal market“ eine vertiefte

Analyse der Auswirkungen der Pandemie auf den Postmarkt vornehmen.

Ein weiterer Bericht befasst sich mit Umsetzungsfragen der EU-Paketverordnung. Die jährlichen Monitoring-Berichte erfassen die wichtigsten Marktkennzahlen. Neu ist in diesem Jahr ein ERGP „Report on the Green Deal and the postal sector“, der sich erstmals mit Fragen der Nachhaltigkeit im Postbereich beschäftigt.

Schließlich ist der ERGP „Report on contractual situation of consumers of postal services“ herauszustellen, der ein Folgebericht des o. a. ERGP Report on key consumer issues ist.

Insgesamt ist die ERGP-Arbeit des Jahres 2021 somit weiterhin stark von der Evaluierung und einer möglichen Überarbeitung der PSD sowie der erstmaligen Evaluierung der EU-Paketverordnung durch die Europäische Kommission geprägt.

Die erste ERGP Vollversammlung 2021 fand am 25. Juni ebenfalls virtuell statt. Dort wurden zwei Dokumente für eine anschließende öffentliche Konsultation verabschiedet:

- ERGP PL I (21) 7 - Draft ERGP Work Programme 2022;
- ERGP PL I (21) 10 - Draft Report on the contractual situation of consumers of postal services.

Das Draft ERGP Work Programme 2022 wurde auf dem virtuellen Workshop „ERGP work programme 2022 and Green Deal impact on postal sector“ am 6. Juli den interessierten Kreisen im Rahmen der öffentlichen Konsultation vorgestellt. Inhaltlich wird es erneut von der möglichen Überarbeitung des Postrechtsrahmens mit den o. g. Themen geprägt.

Die konsultierten sowie alle anderen Dokumente des Arbeitsprogramms 2021 sind zur endgültigen Verabschiedung auf der zweiten ERGP-Vollversammlung am 26. November 2021 vorgesehen.

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: <https://ec.europa.eu/ergp>.

## 1.2 Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung

Die Arbeitsgruppe zur grenzüberschreitenden Paketzustellung hat im Berichtszeitraum technische Unterstützung für die Europäische Kommission zur Umsetzung der EU-Paketverordnung geleistet. Die EU-Paketverordnung sieht vor, dass Paketzustellanbieter – abhängig von

der Unternehmensgröße – zur Stärkung der regulatorischen Aufsicht den nationalen Regulierungsbehörden jährlich im Rahmen der Marktbeobachtung bestimmte Informationen übermitteln müssen (Artikel 4 Abs. 3).



Die EU-Paketverordnung: Die europäische Verordnung 2018/644/EU über grenzüberschreitende Paketzustelldienste ist am 22. Mai 2018 in Kraft getreten. Ziel der Verordnung ist es, zur weiteren Entwicklung des grenzüberschreitenden Onlinehandels beizutragen. Verbraucherinnen und Verbraucher sowie kleine Unternehmen sollen eine bessere Übersicht über die Preise für Paketsendungen erhalten. Außerdem wird die Marktbeobachtung der Regulierungsbehörden erweitert.

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 nationalen Regulierungsbehörden zu übermitteln. Diese Tarife werden im Anschluss an die Europäische Kommission übermittelt und von dieser veröffentlicht (Artikel 5). Darüber hinaus werden bestimmte Tarife der Universaldienstanbieter daraufhin bewertet, ob sie unangemessen hoch sind (Artikel 6).

Die Arbeitsgruppe war bereits seit 2017 auf Grundlage der jeweiligen Verordnungsentwürfe involviert und hat kontinuierlich technische Unterstützung für die Umsetzung der Verordnung geleistet.

Die erstmalige Anwendung im Jahr 2019 war im Folgejahr Gegenstand zweier interner Berichte, die einen Überblick über die ersten Erfahrungen der nationalen Regulierungsbehörden mit der Datenerhebung bzw. der Bewertung der Tarife geben (Artikel 4 bis 6 der EU-Paketverordnung). Darüber hinaus gab es Ende 2020 einen

öffentlichen Bericht, der sich auf Anfrage der Europäischen Kommission mit der Umsetzung sowie möglichen ersten Folgen der Transparenz- und Tarifbewertungsmaßnahmen der EU-Paketverordnung befasst sowie Schwierigkeiten und Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung in den ersten beiden Jahren aufzeigt. Die drei Berichte dienen auch als Beitrag der ERGP für die in Art. 11 der EU-Paketverordnung vorgesehene Bewertung des Regelwerks durch die Europäische Kommission.

Im Jahr 2021 befasst sich die Arbeitsgruppe mit Umsetzungsfragen zu den Artikeln 4 und 5 der EU-Paketverordnung. Aufbauend auf den Berichten des letzten Jahres wird auch analysiert, inwieweit Umsetzungsprobleme dauerhaft fortbestehen oder nur der anfänglichen Umsetzung geschuldet sind.

Neben dem Co-Vorsitz ist die Bundesnetzagentur als Verfasserin von Texten für die Berichte maßgeblich an der Interpretation der Verordnung für eine konsistente Anwendungspraxis und der Erstellung der o. g. Dokumente beteiligt.

## 2. Weltpostverein (WPV/UPU<sup>27</sup>)

Alle vier Jahre bestimmt ein Weltpostkongress die strategische und finanzielle Ausrichtung des WPV. Zwischen zwei regulären Kongressen nimmt das Internationale Büro (IB) mit Sitz in Bern die Geschäfte des WPV wahr. Kontrolliert wird das IB durch den Verwaltungsrat (Council of Administration, CA), welcher auch über die Finanzen des IB bestimmt und aus 40 gewählten Mitgliedsländern sowie dem Gastgeberland des Kongresses besteht. Er tagt zweimal jährlich. Ebenso zweimal jährlich tagt der Postbetriebsrat (Postal Operations Council, POC) mit 48 Mitgliedern, der für betriebliche Angelegenheiten und Fragen der Standardisierung im internationalen Postverkehr zuständig ist.



Der Weltpostverein ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die am 09. Oktober 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.

Das BMWi vertritt Deutschland im WPV und wird dabei von der Bundesnetzagentur unterstützt. Zur Wahrnehmung der vertraglich vereinbarten betrieblichen Rechte und Pflichten im Rahmen des WPV hat die Bundesregierung die Deutsche Post AG (DP AG) als Betreiber benannt.

Im aktuellen Turnus sollten im August 2020 auf dem Kongress von Abidjan, der Hauptstadt von Côte d'Ivoire, die Weichen für die nächsten vier Jahre gestellt werden. Nachdem die Pandemie einen dreiwöchigen, weltumspannenden Kongress mit vierstelligen Teilnehmerzahlen verhinderte,

wurde er zunächst um ein Jahr auf August 2021 verschoben.

Vor dem Hintergrund der in den verschiedenen Weltregionen und Ländern unterschiedlichen Pandemieentwicklung gestaltete sich die Entscheidung über das Veranstaltungsformat schwierig. Letztlich fand vom 09. bis 27. August 2021 in Abidjan ein Kongress in hybrider Form statt, der die Möglichkeit zur physischen Teilnahme mit einer virtuellen Teilnahme verband. Eine gesonderte Regelung wurde für den Fall geheimer Abstimmungen getroffen: Diese war nur physisch repräsentierten Teilnehmern möglich. Virtuellen Teilnehmern blieb die Option, vor Ort vertretenen Mitgliedsländern eine Vollmacht zu erteilen.

In geheimer Abstimmung wurden der japanische Kandidat Masahiko Metoki zum neuen Generaldirektor und der slowenische Kandidat Marjan Oswald zum stellvertretenden Generaldirektor gewählt. Auch die Mitglieder des Verwaltungsrats und des Postbetriebsrats wurden neu gewählt. Deutschland ist demnach auch im Zyklus 2022 - 2025 in beiden Gremien vertreten. Während Côte d'Ivoire als Gastgeber des Kongresses den Vorsitz im Verwaltungsrat übernimmt, wurde Frankreich zum Vorsitzenden des Postbetriebsrats gewählt.

Hinsichtlich der Vertragswerke des WPV ergab sich eine grundlegende Neuerung bezüglich des Weltpostvertrags. Bisher wurde dieser alle vier Jahre im Rahmen des Kongresses als Ganzes und inklusive der Änderungen zum bisherigen Vertrag neu vereinbart. Der in Abidjan beschlossene und zum 1. Juli 2022 in Kraft tretende neue Weltpostvertrag wird unbeschränkt gültig sein. Lediglich die jeweiligen Änderungen am Vertrag müssen künftig neu vereinbart werden. Für

<sup>27</sup> Universal Postal Union

zahlreiche Mitgliedsländer stellt dies eine Erleichterung hinsichtlich der Ratifizierung des Vertrags bzw. der Vertragsänderungen dar.

Mit der Neugestaltung der Beitragszahlungen der Mitgliedsländer an den WPV konnte ein lange schwelender Streitpunkt unter deutscher Vermittlung gelöst werden. Zunächst wurde ein an den Verteilungsschlüssel für die Ausgaben der Vereinten Nationen angelehnter Maßstab für die Höhe der Zahlungen der jeweiligen Länder entwickelt. Unter diesem Eindruck bekannten sich mehrere Länder (u. a. Deutschland, USA, Japan, China) zu einer deutlichen Ausweitung ihrer Zahlungen. Dies führt unter sonst gleichen Umständen zu einer Verringerung der Zahlungen der übrigen Länder. Hiervon werden gemäß dem gefundenen Kompromiss jedoch nur die Länder profitieren, deren Beitrag dem zuvor entwickelten Maßstab entspricht oder diesen übersteigt, bzw. Länder, die deutliche Schritte unternehmen, um diesem Ziel nahezukommen.

Der WPV unterhält einen Fonds zur Finanzierung der Pensionen seines Personals. Dieser finanziert sich aus Beiträgen des Personals bzw. des WPV. Seit einiger Zeit bildet er nicht mehr die Verbindlichkeiten aus den zukünftig zu erwartenden Pensionsansprüchen ab. Um dieser Entwicklung entgegenzutreten, wurden vor etwa zehn Jahren die Beiträge erhöht sowie die Altersgrenze für Pensionierungen angehoben. Dennoch sind zur Stabilisierung und Refinanzierung des Fonds zusätzliche Einzahlungen in Höhe von ca. 3,7 Millionen CHF jährlich mindestens über ein weiteres Jahrzehnt erforderlich. Davon werden derzeit 1,7 Millionen CHF aus Beiträgen der Mitgliedsländer und zwei Millionen CHF aus dem regulären Budget des Internationalen Büros des WPV finanziert.

Seit geraumer Zeit wird eine Öffnung des WPV für die „wider postal sector stakeholders“ ins Spiel gebracht. Deutschland hat hierzu einen Vorschlag in die internationale Diskussion eingebracht, den

die Bundesnetzagentur aufgrund ihrer Regulierungserfahrung mitgestaltet hat. Derzeit werden die betrieblichen Rechte und Pflichten aus dem Weltpostvertrag bzw. die wirtschaftlichen Interessen des Postsektors vor allem durch die sogenannten „Benannten Betreiber“ vertreten. Diese bilden – je nach nationaler Ausgestaltung – die ganze Bandbreite von staatlichen Postverwaltungen bis hin zu vollständig privatisierten Postunternehmen ab. Die mit einer Öffnung verbundenen Ziele und Vorstellungen variieren noch stark zwischen den einzelnen Mitgliedsländern. Über die Ausweitung der Möglichkeit zur Mitgliedschaft in beratenden Gremien hinaus, bspw. für Organisationen aus dem privaten Sektor, wurden daher zunächst keine direkten, konkreten Öffnungsschritte vereinbart.

Vor dem Hintergrund des Klimawandels unterbreitete die deutsche Delegation zusammen mit Frankreich und Österreich unter maßgeblicher Beteiligung der DP AG einen Vorschlag zur internationalen Zusammenarbeit im Postsektor. Diese von nationalen Postorganisationen getragene Initiative soll Möglichkeiten zum Wissenstransfer bezüglich Strategien zur Reduktion von Treibhausgasen, Klimafinanzierungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Klimaanpassung, insbesondere im Kontext von internationalen postalischen Kooperationen ausloten und steht ausdrücklich dem gesamten Postsektor offen. Dies umfasst u. a. auch Unternehmen, die nicht als benannte Betreiber für Mitgliedsländer des WPV tätig sind.

Mit der Öffnung des WPV, Budgetfragen in Zusammenhang mit Transferzahlungen an den Pensionsfonds des WPV und der in Abidjan ins Leben gerufenen weltweiten Klimainitiative wurden drei Themen mit so großer Bedeutung und Tragweite erkannt, dass ihre weitere Diskussion nicht alleine im Verwaltungsrat, sondern auch auf einem außerordentlichen Kongress im Jahr 2023 erfolgen soll.

Der wachsende internationale Versandhandel bringt neue Kundenwünsche mit sich. Ein Beispiel hierfür ist die Nachverfolgung des Sendungswegs durch Kundinnen und Kunden in Echtzeit, das sogenannte „Tracking“. Es wurden zwei Optionen zur Einführung eines verpflichtenden Trackings im Import erörtert; letztlich entschieden die Mitgliedsländer beide Optionen zu verwerfen und keine verpflichtenden Regelungen einzuführen.

Einen ebenso direkten Kundenbezug hatte die Frage, ob die Frist für die verpflichtende Annahme

von Nachforschungsaufträgen von sechs auf drei Monate nach Aufgabe der Sendung reduziert werden sollte. Hier entschieden sich die Mitgliedsländer dafür, die bisherige Frist von sechs Monaten beizubehalten.

Der nächste reguläre Kongress wird 2025 in Dubai, Vereinigte Arabische Emirate, abgehalten.

## G Normung

Die Bundesnetzagentur begleitet die Normenentwicklung im European Committee for Standardization (CEN), die für effiziente sowie funktionierende Postdienstleistungen und damit für Wirtschaft und Gesellschaft von großer Bedeutung sind.

Durch Innovationen bei den Postdienstleistungen, die Einführung neuer Technologien und geänderte Bedürfnisse der Verbraucherinnen und Verbraucher unterliegt der Postmarkt einem stetigen Wandel. Die damit einhergehenden Bedarfe müssen durch kontinuierliche Aktivitäten bei der Standardisierung und Normung begleitet werden. Durch die Harmonisierung technischer Verfahren fördern sie die Interoperabilität von Postdienstleistungen, also die Fähigkeit unterschiedlicher Systeme, möglichst nahtlos zusammenzuarbeiten. Denn Normen funktionieren wie eine gemeinsame Sprache, die Handelspartner auf dem globalen Markt verwenden. Die Anwendung von einheitlichen Normen und Standards erleichtert den Marktzugang für Produkte und Dienstleistungen. Normen reduzieren nichttarifäre Handelshemmnisse und befördern somit den weltweiten Handel.

Internet und Digitalisierung haben in den vergangenen Jahren eine Dynamik entwickelt, die auch im Postbereich einen gesteigerten Bedarf an Normen und standardisierten Prozessen nach sich zieht. Schon lange ist deshalb nicht mehr nur die physische Komponente der Postdienstleistung Gegenstand der Standardisierung im Postsektor. Der nicht zuletzt aufgrund der Corona-Pandemie stetig wachsende Online-Versandhandel sowie die zunehmende Digitalisierung und Automatisierung beeinflussen inzwischen viele Postdienstleistungen unmittelbar (z. B. kontaktlose

Zustellung, elektronische Sendungsverfolgung, Datenformate und Schnittstellen bei der automatisierten Postbearbeitung). Der Themenkomplex Nachhaltigkeit ist ebenso ein Sachgebiet mit vielfältigen Auswirkungen auf den Postsektor. So soll beispielsweise der CO<sub>2</sub>-Fußabdruck einer jeden Paketsendung im Vorfeld berechnet werden können. Diese Themen sind daher heutzutage ein wichtiger Teil der Standardisierungsaktivitäten im Postsektor.



In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) begleitet die Bundesnetzagentur die Standardisierungsaktivitäten im Postsektor in nationalen, europäischen und internationalen Gremien.

Die Bundesnetzagentur setzt sich dafür ein, dass mit Hilfe eines harmonisierten Normenwerkes der freie Warenverkehr im Binnenmarkt gewährleistet und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der Europäischen Union sowie auf globalen Märkten gestärkt werden. Normen und Standards sind damit entscheidende Instrumente 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.

## 1. Deutsches Institut für Normung (DIN)

Auf nationaler Ebene arbeitet die Bundesnetzagentur schwerpunktmäßig in den jeweiligen Ausschüssen des Deutschen Instituts für Normung (DIN) mit. Beim Arbeitsausschuss „Postalische Dienstleistungen“ sind Arbeitsgruppen (AG) angesiedelt, welche national die Normungsaktivitäten auf europäischer Ebene spiegeln. Mit Andreas Schumann (Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste, BdKEP) erhielt der Ausschuss 2020 einen neuen Obmann. Die einzelnen nationalen DIN-Experten nehmen an den entsprechenden Sitzungen auf europäischer Ebene teil.



Arbeitsgruppen (AG) im DIN-Arbeitsausschuss „Postalische Dienstleistungen“:

- AG 1 „Kunden, Produkte und Dienstleistungen“
- AG 2 „Neue digitale postalische Dienstleistungen“
- AG 3 „Physische Bearbeitungskette und dazugehörige Daten“
- AG 5 „Ausstattung der Endempfänger“.

## 2. Europäisches Komitee für Normung (CEN)

Im Postbereich werden die europäischen Standardisierungsaktivitäten durch das CEN wahrgenommen. Zuständig ist bei CEN der Technische Ausschuss 331 (TC 331 „Postalische Dienstleistungen“) mit derzeit vier Arbeitsgruppen, welche auf nationaler Ebene spiegelbildlich auch beim DIN eingerichtet sind (s. o.). Im CEN-Ausschuss TC 331 und in dessen Arbeitsgruppen arbeiteten zuletzt etwa 80 Experten aus 34 europäischen Ländern mit. Hier kooperieren in relevanten Standardisierungsfragen Vertreter und Vertreterinnen von Industrie, Postunternehmen, Onlinehändlern, Verbänden und Verbraucherorganisationen wie auch Vertreterinnen und Vertreter von Regulierungsbehörden - so die Bundesnetzagentur - und Ministerien.

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 Vermeidung von Disparitäten und damit einhergehend die gemeinsame Entwicklung von aktuell im Fokus stehenden technischen Standards.

Darüber hinaus wurde die 2018 etablierte Zusammenarbeit mit den Gremien ETSI<sup>28</sup> / TC ESI „Electronic Signatures and Infrastructures“ und ISO<sup>29</sup> / TC 315 „Cold Chain Logistics“ im Berichtszeitraum weiter vertieft.

Die Europäische Kommission erteilt in aufeinanderfolgenden Mandaten Normungsaufträge. Im Berichtszeitraum war für die europäische Standardisierung und Normung von postalischen Dienstleistungen das Mandat M/548 relevant.

<sup>28</sup> Europäisches Institut für Telekommunikationsnormen

<sup>29</sup> Internationale Organisation für Normung



Wesentliche Ziele des Mandates M/548<sup>30</sup> waren:

- eine starre Produkt- und Gewichtskategorisierung zu beseitigen,
- eine Unterscheidung der Postsendungen nach Inhalt (Dokumente versus Waren) einzuführen,
- eine durchgängige Gewichtskategorie von 0-31,5 Kilogramm einzurichten,
- die technischen Schnittstellen für die Sicherheits- und Zollabfertigungsanforderungen im Hinblick auf die elektronische Datenvoranmeldung gemäß den Vorgaben der Weltzollorganisation (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 mussten. Pandemiebedingt gab es hierbei zwar einige Verzögerungen, jedoch konnten die Ziele weitgehend erreicht werden.

Zum Jahreswechsel 2021/2022 wird ein neues Mandat der EU-Kommission erwartet. Mit diesem

Auftrag sollen Themenfelder, die bei CEN/TC331 fallweise bereits erarbeitet werden, offiziell per Mandat unterstützt werden. Zu erwarten sind konkrete Aufträge für Themen, die besonders während der Pandemie enorm an Bedeutung gewonnen haben, wie etwa Onlinehandel, Digitalisierung bei Postdienstleistungen (Zoll- und Frachtdokumente, Track&Trace-Anwendungen) sowie die kontaktlose Lieferung, aber auch der Themenkomplex Nachhaltigkeit soll ein Schwerpunkt des kommenden Mandates werden. Zu Letzterem zählt beispielsweise ein bereits in Bearbeitung befindlicher Standard (Parcel Delivery Environmental Footprint, PDEF), mit dem der CO<sub>2</sub>-Fußabdruck einer jeden Paketsendung im Voraus berechnet werden kann. Ein solcher Standard ist insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung des „European Green Deal“ unerlässlich. Letzteres ist ein von der Europäischen Kommission am 11. Dezember 2019 vorgestelltes Konzept mit der Zielsetzung, innerhalb der Europäischen Union die Netto-Emissionen von Treibhausgasen bis 2050 auf null zu reduzieren.

Die Bundesnetzagentur achtet bei ihrer Mitwirkung an der Entwicklung von Normen insbesondere darauf, dass die nationalen und europäischen rechtlichen Vorgaben eingehalten werden und dass keine neuen marktverzerrenden Monopole im physischen Postbereich entstehen beziehungsweise auf den elektronischen Postbereich übertragen werden. 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.

---

<sup>30</sup> Durchführungsbeschluss der Kommission vom 01.08.2016 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

### 3. Europäisch-chinesische Zusammenarbeit

Neben der internationalen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene und im Weltpostverein fanden im Berichtszeitraum auch bilaterale Austauschgespräche statt. Auf Initiative des Technischen Komitees TC462 des chinesischen Standardisierungsinstituts (SAC<sup>31</sup>) wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit CEN/TC331

einberufen, in der europäische und chinesische Experten unter Beteiligung der Bundesnetzagentur Standardisierungsfragen im Zusammenhang mit Zoll- und Einfuhrumsatzsteuer-Modalitäten erörterten, wie beispielsweise die zum 1. Juli 2021 in Kraft getretenen EU-Regelungen.

---

<sup>31</sup> Standardization Administration of China

# H Universaldienst und Verbraucherschutz

Die Bundesnetzagentur überprüft in einem kontinuierlichen Qualitätsmonitoring, ob die gesetzlichen Vorgaben zur Grundversorgung gewährleistet sind. Zudem wertet sie eingehende Beschwerden nach regionalen und thematischen Auffälligkeiten aus. Bei den Schlichtungsverfahren besteht seit März 2021 eine Teilnahmeverpflichtung der Postunternehmen, sofern Verbraucherinnen oder Verbraucher den Antrag stellen.

## 1. Universaldienst

Die Qualität im Postbereich steht in zunehmendem Maße im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Die Bundesnetzagentur akquiriert unterschiedliche qualitätsrelevante Daten der Postunternehmen, insbesondere zu den Postdienstleistungen, die eine flächendeckende Grundversorgung sicherstellen sollen. Dazu gehören u. a. Messungen der Brieflaufzeiten, Aufbereitung und Auswertungen der Briefkastendaten sowie Daten zu Filialen und

Agenturen. Dabei liegt der Fokus auf der Deutschen Post AG (DP AG). Dieses Qualitätsmonitoring ermöglicht eine zuverlässige Beurteilung der jeweils aktuellen Lage und der vorhandenen Dienstleistungsqualität im Postmarkt. Zudem geben die Beschwerden, die bei der Bundesnetzagentur eingehen, Aufschluss über mögliche Defizite in bestimmten Gebieten. Eine Vielzahl dieser Qualitätskennzahlen veröffentlicht die Bundesnetzagentur auf ihrer Internetseite.



Post-Universaldienstleistungsverordnung - Grundversorgung:

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

### 1.1 Zustellung

#### Briefzustellung

Die Briefzustellung muss mindestens einmal werktäglich – somit auch an Samstagen – erfolgen. Briefe müssen 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 Absenderin bzw. des Absenders oder der Empfängerin bzw. des Empfängers liegt vor. Im Jahresdurchschnitt müssen mindestens 80 Prozent der Briefsendungen in Deutschland am folgenden Werktag ausgeliefert werden (E+1), 95 Prozent müssen nach zwei Werktagen (E+2) ankommen. Es

gibt keinen gesetzlichen Anspruch, dass ein einzelner Brief innerhalb dieser Fristen befördert wird. Der Bundesnetzagentur werden vierteljährlich die Messergebnisse der DP AG vorgelegt. Die Messung wird durch ein externes Qualitäts- und Marktforschungsinstitut im Einklang mit der Norm DIN EN 13850 durchgeführt und ist vom TÜV Rheinland zertifiziert.

Die DP AG unterscheidet bei den Laufzeitangaben zwischen Betriebs- und Verbrauchersicht.



**Verbrauchersicht (VS):**

Die Laufzeitmessung beginnt für alle Sendungen, die bis 17 Uhr in einen Briefkasten oder eine Filiale eingeliefert werden, an diesem Werktag, auch wenn die Briefkastenleerung bzw. die Abholung bereits zu einem früheren Zeitpunkt erfolgt ist.

**Betriebssicht (BS):** Die Laufzeitmessung beginnt erst ab Entnahme einer Sendung aus dem Briefkasten bzw. mit der Abholung in einer Filiale

**Brieflaufzeiten DP AG - Verbrauchersicht**

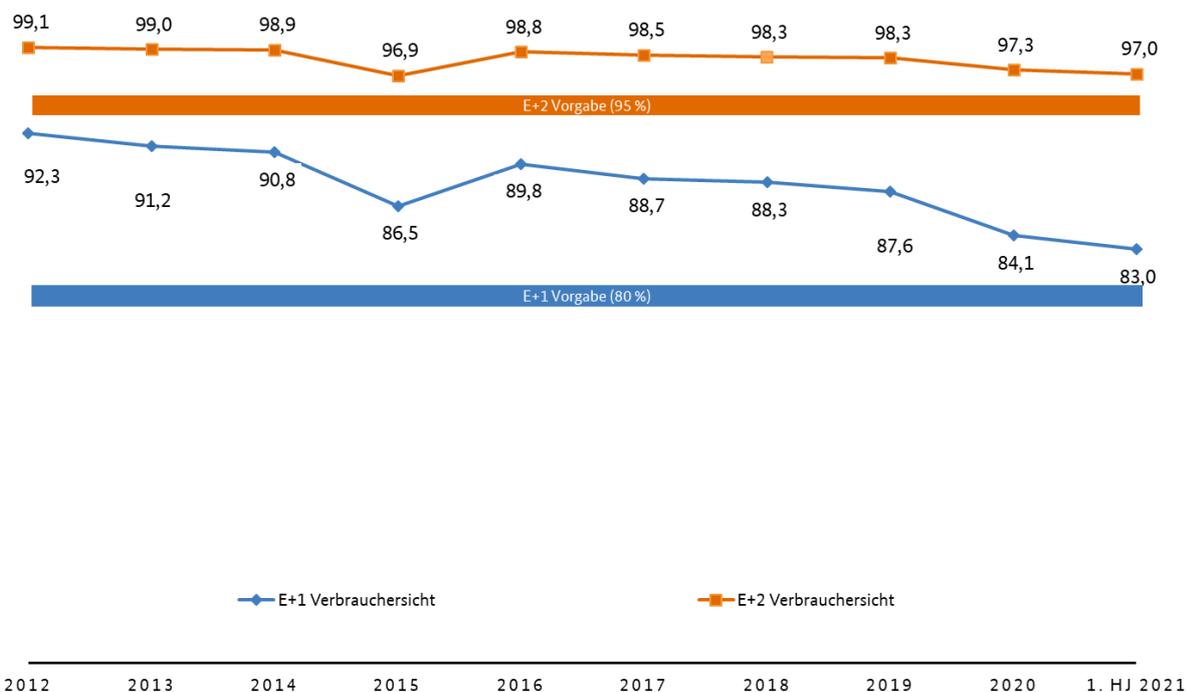


Abbildung 33: Brieflaufzeiten DP AG Verbrauchersicht (Stichtag 30. Juni 2021)

**Paketzustellung**

Die Paketzustellung muss mindestens einmal werktäglich – somit auch an Samstagen – erfolgen. Pakete sind persönlich zuzustellen oder an eine Ersatzperson in demselben Haushalt bzw. in der

Nachbarschaft auszuhändigen, soweit keine gegenteilige Weisung der Absenderin bzw. des Absenders oder der Empfängerin bzw. des Empfängers vorliegt. Viele Postunternehmen hinterlegen Sendungen, die nicht zugestellt werden konnten, in Filialen oder Packstationen.

Im Jahresdurchschnitt müssen mindestens 80 Prozent der Paketsendungen in Deutschland am zweiten Werktag ausgeliefert werden. Die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2021 die Studie „Untersuchung von Paketlaufzeiten und der Zustellqualität“ in Auftrag gegeben. Die Bundesnetzagentur erhält dadurch repräsentative und statistisch valide Daten zu den Laufzeiten von Paketsendungen und zur Zustellqualität in Deutschland.

### Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften

Zeitungen und Zeitschriften sind einmal werktäglich zuzustellen. Die Auslieferung sollte am Erscheinungstag erfolgen.



Postversorgung während der Corona-Pandemie:

Die beiden Pandemiejahre 2020 und 2021 haben die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung des Postsektor deutlich unterstrichen. Für die Menschen und die Wirtschaft ist eine leistungsstarke und flächendeckende Postversorgung gleichermaßen unerlässlich. Umso bedeutsamer ist es, dass sowohl die Paket- als auch die Briefdienstleistungen in den Berichtsjahren national durchgehend gewährleistet waren.

Die Pandemiezeiten verlangten den Paketunternehmen in den letzten beiden Jahren nicht nur höchste logistische Anstrengungen ab, sondern auch zusätzliche und veränderte Arbeitsabläufe. Auf die besonderen Umstände reagierte die Logistikbranche schnell und flexibel mit neuen Konzepten sowie entsprechenden Anweisungen für die Beschäftigten. Zusätzliches Personal wurde eingestellt, weitere Zustellfahrzeuge kamen zum Einsatz und die Zustellfenster wurden zeitlich erweitert oder neu strukturiert. Hervorzuheben sind darüber hinaus zahlreiche Schutzmaßnahmen, wie z. B. die kontaktlose Zustellung, die Paketempfängerinnen bzw. Paketempfänger und Zustellkräfte zugleich schützt.

## 1.2 Filialen und Agenturen

Geschäftsräume, in denen Verträge über Briefbeförderungsleistungen abgeschlossen werden können, werden in der PUDLV als stationäre Einrichtungen bezeichnet. Dazu gehören vor allem die Filialen, Agenturen und sonstigen Verkaufsräume der Postunternehmen.

Bundesweit müssen mindestens 12.000 Filialen vorhanden sein. In Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern muss es

mindestens eine Filiale geben. Ab 4.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohnern muss eine Filiale in zusammenhängend bebauten Gebieten in maximal 2.000 Metern erreichbar sein. Die DP AG betreibt allein bereits über 12.000 Filialen und Agenturen. Zusätzlich gibt es in vielen Städten und Kommunen Paketshops, in der Regel von fünf großen Paketunternehmen, DPD, DP DHL, GLS, Hermes, UPS. Im Jahr 2020 gab es 59.198 Paketshops in Deutschland.

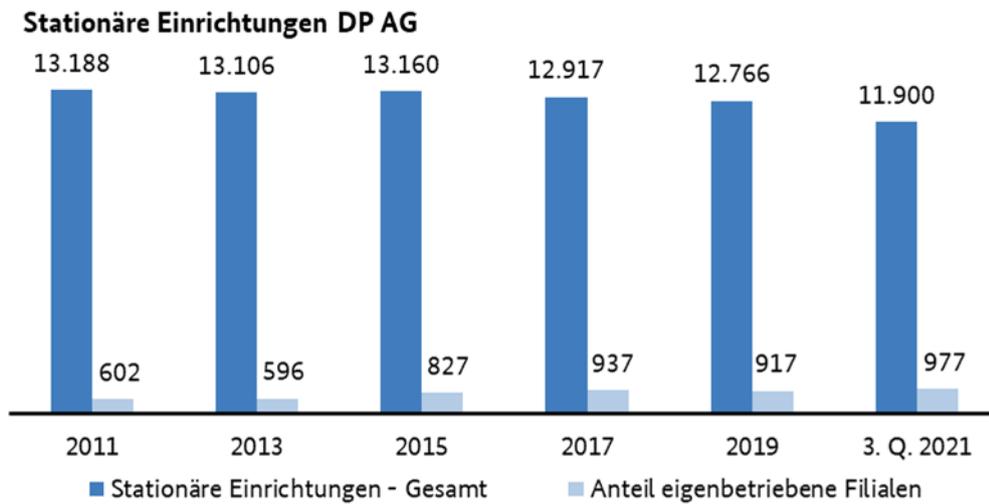


Abbildung 34: Stationäre Einrichtungen DP AG (Stichtag 3. Quartal 2021)

### 1.3 Briefkästen

In zusammenhängend bebauten Wohngebieten darf der Weg zum Briefkasten 1.000 Meter nicht überschreiten. Darüber hinaus müssen Briefkästen jeden Werktag geleert werden. Für die Leerungszeiten sind die Bedürfnisse des Wirtschaftslebens zu berücksichtigen. Außerdem ist an Sonn- und Feiertagen bedarfsgerecht zu leeren. Diese Vorgaben waren mit den Briefkästen der DP AG bis September 2021 erfüllt. Hinzu kommen in verschiedenen Städten und

Gemeinden auch Briefkästen der Wettbewerber, die sich allerdings nicht an der PUDLV ausrichten.

Die Zahlen der nachfolgenden Grafik beinhalten ausschließlich Briefkästen, die zum jeweiligen Jahresende für die Kundinnen und Kunden erreichbar waren. Temporär stillgelegte Briefkästen (z. B. wegen Baustellen und saisonalem Betrieb o. ä.) sind in den Angaben nicht enthalten.

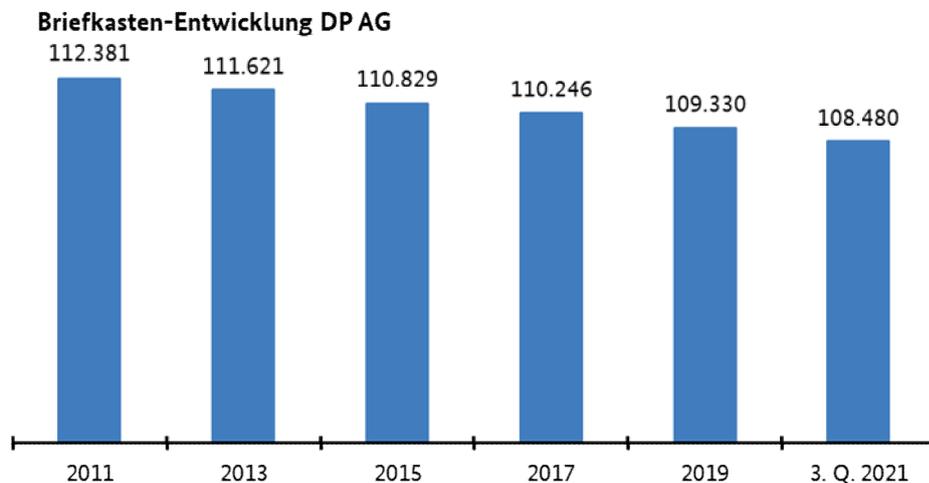


Abbildung 35: Briefkasten-Entwicklung der DP AG (Stichtag 3. Quartal 2021)

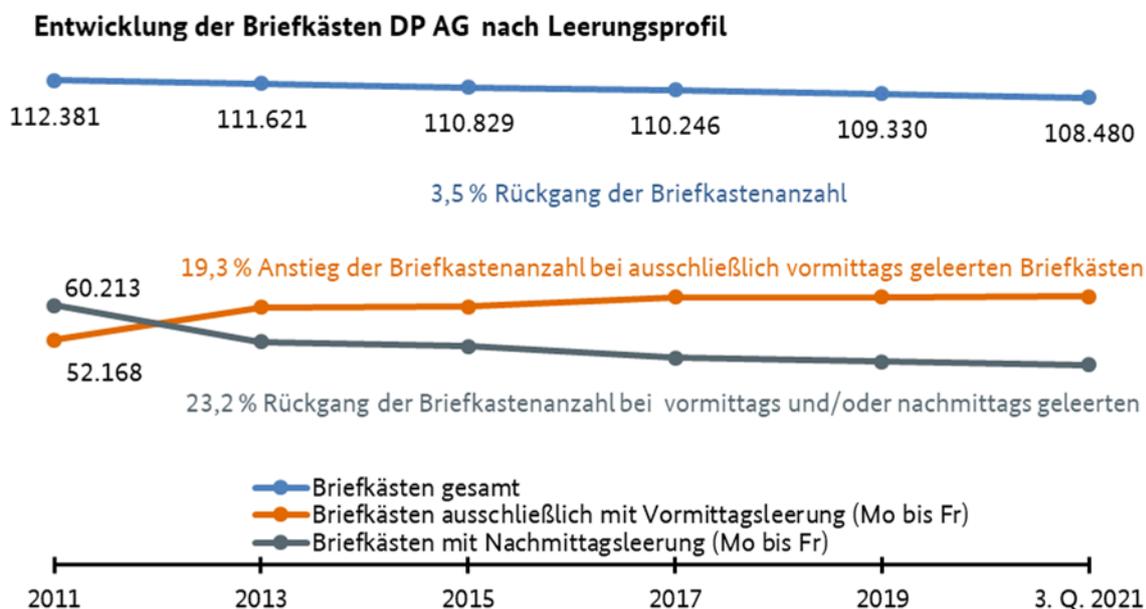


Abbildung 36: Briefkasten-Entwicklung der DP AG nach Leerungsprofil (Stichtag 3. Quartal 2021)

Die Bundesnetzagentur untersucht regelmäßig die Entwicklung der Leerungszeiten. Immer häufiger

sind auf den Briefkästen der DP AG nur Leerungszeiten am Vormittag angegeben.

## 2. Verbraucherschutz

Der Verbraucherservice Post beantwortet die Fragen und Beschwerden der Bürgerinnen und Bürger rund um die Postversorgung. Die Beschwerden geben der Bundesnetzagentur zügig Aufschluss über aktuelle Mängel.

Für Reklamationen sind allerdings erst einmal die Postunternehmen (DP AG und andere private Anbieter) selbst zuständig. Daher sollten sich Verbraucherinnen und Verbraucher mit einer Beschwerde unmittelbar an ihr Postunternehmen wenden. Nur so erhält das Unternehmen zeitnah von Qualitätsmängeln Kenntnis und hat die Möglichkeit, eine ordnungsgemäße Postversorgung herzustellen.

### Beschwerden

Im Berichtszeitraum 2020 und 2021 (Stichtag 30. September 2021) war das Beschwerdeaufkommen beim Verbraucherservice Post etwas geringer als in den Vorjahren 2019 und 2018. Von 12.615 Beschwerden im Jahr 2018 stieg die Zahl 2019 auf 18.209 Beschwerden. Im Jahr 2020 blieb die Zahl mit 18.867 Beschwerden ähnlich hoch wie 2019. Für 2021 zeichnete sich am 30. September 2021 mit 10.805 Beschwerden ein leichter Rückgang ab.

**Entwicklung Beschwerden und Beschwerdegründe**



Abbildung 37: Entwicklung Beschwerden und Beschwerdegründe (Stichtag 30. September 2021)

**Beschwerdegründe**

Die Zahl der Beschwerdegründe setzt sich insbesondere in den Jahren 2020 und 2021 deutlich von der Beschwerdezahl ab (eine Beschwerde enthält häufig mehrere Beschwerdethemen). Diese Diskrepanz ist u. a. mit der verstärkten Nutzung des Onlineformulars erklärbar, denn die überwiegende Zahl (80 Prozent zum Stichtag 30. September 2021) der Beschwerden geht mittlerweile online ein. In diesem Formular gibt es eine Vorauswahl der

Beschwerdekategorien, sie müssen lediglich angekreuzt werden.

In beiden Berichtsjahren war die prozentuale Verteilung der Beschwerdegründe ähnlich gelagert. Das „Paket“ gab am häufigsten Anlass zur Kritik. Es war in beiden Berichtsjahren mit jeweils 50 Prozent die Nummer eins auf der Liste aller Beschwerdegründe. Den „Brief“ betrafen 34 Prozent (2020) und 31 Prozent (2021) der Beschwerdegründe.

**Beschwerdegründe in Prozent**

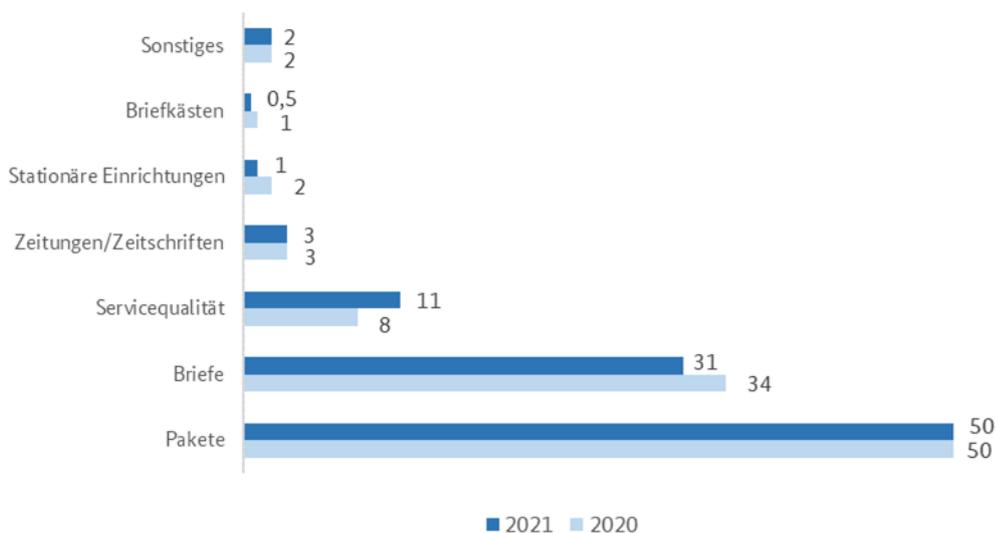
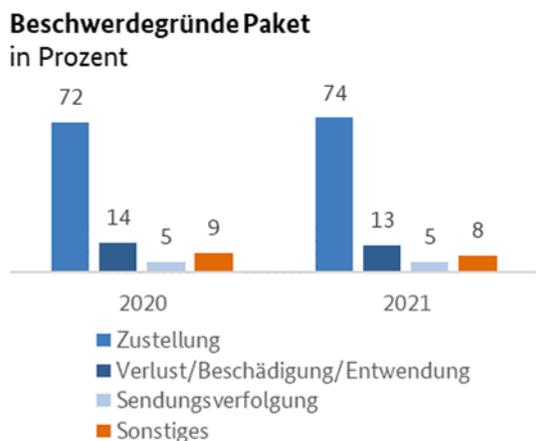


Abbildung 38: Beschwerdegründe (Stichtag 30. Juni 2021)

## 2.1 Beschwerdegründe Paket



Qualitätsmängel bei der Paketzustellung waren im Jahr 2020 mit 72 Prozent und mit 74 Prozent im Jahr 2021 am häufigsten Grund für eine Beschwerde.

An oberster Stelle der Zustellmängel stand die fehlende oder mangelhafte Zustellung von Paketsendungen – in den Jahren 2020 und 2021 betrafen 37 Prozent bzw. 33 Prozent der Beschwerdegründe zur Paketzustellung diese Thematik.

Abbildung 39: Beschwerdegründe Paket (Stichtag 30. September 2021)

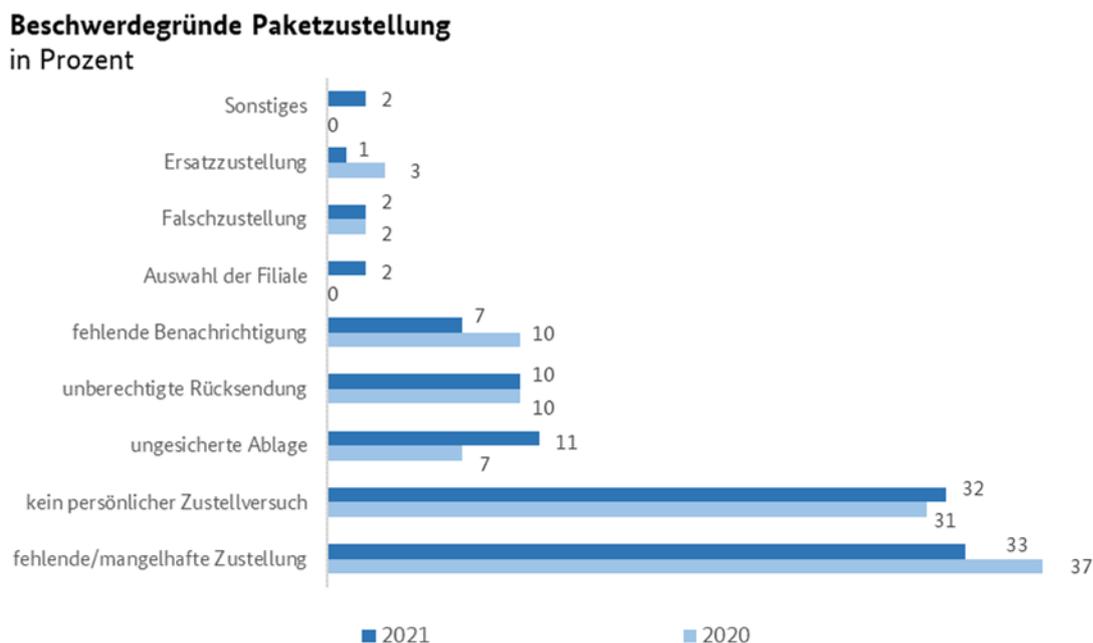


Abbildung 40: Beschwerdegründe Paketzustellung (Stichtag 30. September 2021)



Homepage - Verbraucherportal Post:

Antworten auf häufige Fragen und Beschwerden zu Paketen, Briefen, Filialen und Briekästen sind im Verbraucherportal Post auf der Homepage der Bundesnetzagentur [www.bundesnetzagentur.de/verbraucherportal](http://www.bundesnetzagentur.de/verbraucherportal) zu finden. Dort finden Verbraucherinnen und Verbraucher auch das Onlineformular für Fragen und Beschwerden. Ein regelmäßiger Verbraucherradar zum Thema „Post“ gibt einen Überblick über aktuelle Zahlen [www.bundesnetzagentur.de/verbraucher-radar](http://www.bundesnetzagentur.de/verbraucher-radar).

## 2.2 Beschwerdegründe Brief

**Beschwerdegründe Brief**  
in Prozent

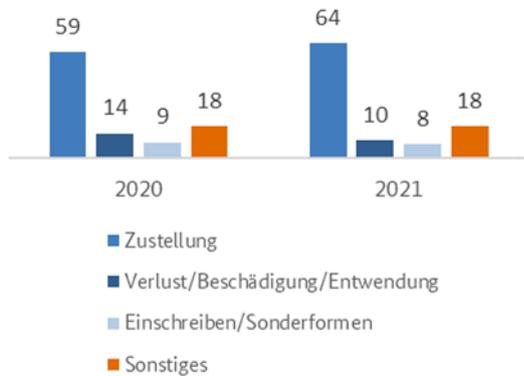


Abbildung 41: Beschwerdegründe Brief  
(Stichtag 30. September 2021)

Auch beim „Brief“ standen in beiden Berichtsjahren erneut Zustellmängel im Fokus der Beschwerdegründe. Im Jahr 2020 traf dies auf 59 Prozent der Beschwerdegründe zur Briefbeförderung zu, im Jahr 2021 auf 64 Prozent.

Regelmäßig wiederkehrende verzögerte Briefzustellungen, zum Teil nach tagelangen Zustellausfällen, gaben am häufigsten Grund zu einer Beschwerde bzgl. der Zustellqualität.

Im Jahr 2021 ist der Anteil der diesbezüglichen Beschwerdegründe um zehn Prozent gestiegen - 57,5 Prozent im Jahr 2020 und 66 Prozent im Jahr 2021.

**Beschwerdegründe Briefzustellung**  
in Prozent

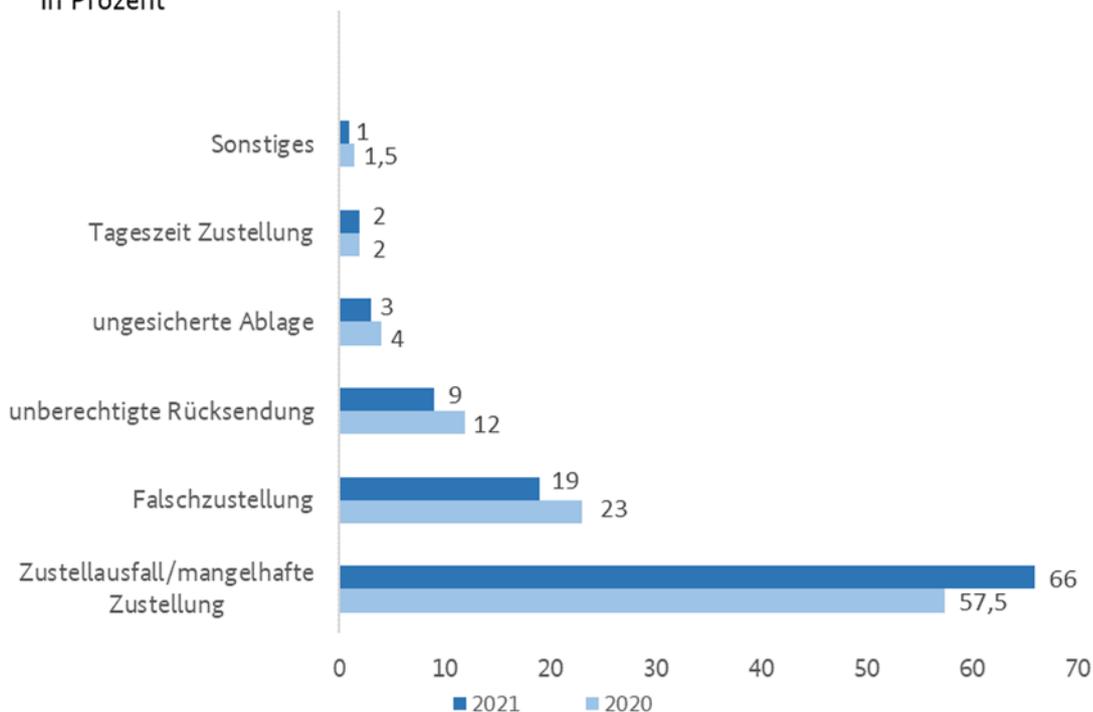


Abbildung 42: Beschwerdegründe Briefzustellung (Stichtag 30. September 2021)

### 2.3 Anlassprüfungen

Seit Oktober des Jahres 2020 führt die Bundesnetzagentur Anlassprüfungen durch. Stellt der Verbraucherservice Post durch sein Qualitätsmonitoring oder durch gehäufte Beschwerden aus einer Region/einem Postleitzahlengebiet bzw. zu einem bestimmten Themengebiet Auffälligkeiten fest, fordert er das Postunternehmen auf, bestehende Mängel zu beseitigen, die dafür getroffenen Maßnahmen darzulegen und die gesetzlich vorgeschriebene Qualität dauerhaft zu gewährleisten.

Im Berichtszeitraum gab es drei Anlassprüfungen im Jahr 2020 und 13 Prüfungen bis zum 30. September 2021 aufgrund verstärkter Beschwerden. Den Anlassprüfungen lagen

durchweg Beschwerden zu Mängeln bei der Briefzustellung durch die DP AG zugrunde. Das Unternehmen begründete diese Qualitätsmängel größtenteils mit Personalengpässen, Zustellabbrüchen wegen steigender Paketmengen sowie mit coronabedingten Umorganisationen.



Die Prüfverfahren veröffentlicht der Verbraucherservice Post fortlaufend im Verbraucherportal der Homepage der Bundesnetzagentur:  
[www.bundesnetzagentur.de/anlasspruefungpost](http://www.bundesnetzagentur.de/anlasspruefungpost)

### 2.4 Beschwerden pro Bundesland

In beiden Berichtsjahren kamen die meisten Beschwerden aus Nordrhein-Westfalen. Ebenfalls

lag Bayern in beiden Jahren gleichermaßen auf Platz zwei und Baden-Württemberg auf Platz drei.

**Beschwerden pro Bundesland in Stück**

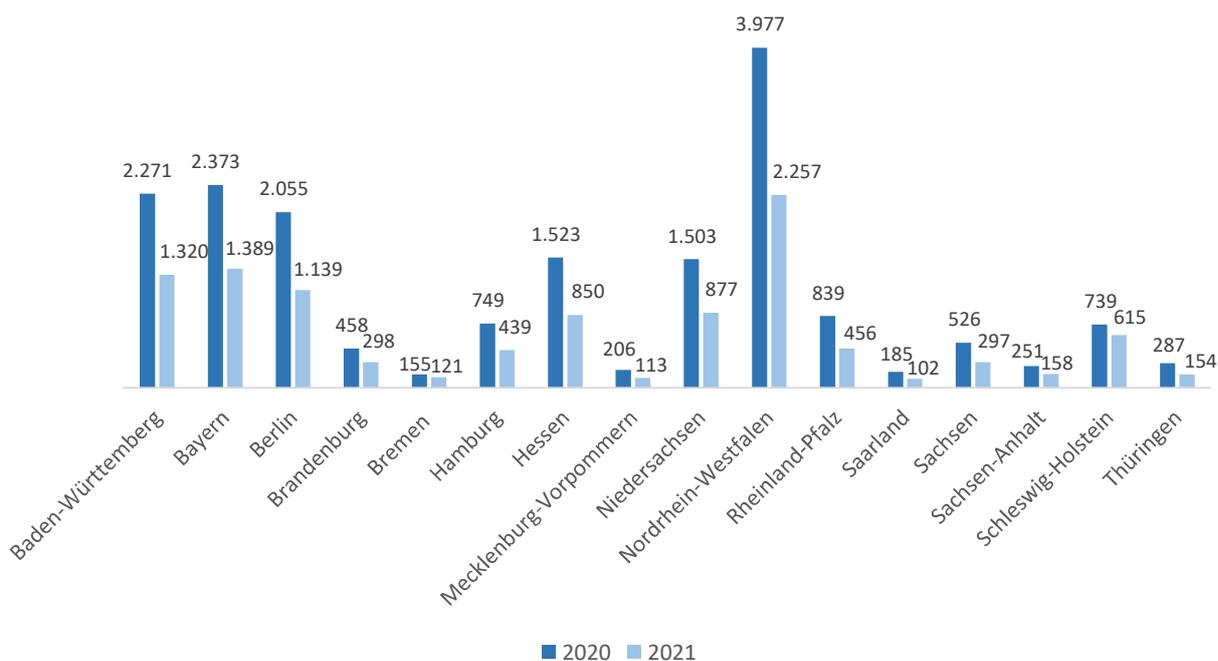


Abbildung 43: Beschwerden pro Bundesland (Stichtag 30. September 2021)

### 2.5 Beschwerden nach Leitregionen

In einigen Leitregionen Deutschlands gab es auffällig viele Beschwerdegründe. In beiden Berichtsjahren lagen hier Leitregionen aus Berlin und Hamburg an der Spitze.

Leitregion	Region	Beschwerdegründe 2020
10	Berlin	1348
12	Berlin	1062
13	Berlin	1048
22	Hamburg und Umland	980
50	Köln linksrheinisch und Umland	751
65	Wiesbaden und Umland	718
40	Düsseldorf und Umland	673
47	Duisburg und Umland	659
14	Potsdam und Umland	604
44	Bochum, Dortmund, Herne u. Umland	601

Tabelle 10: Verteilung Beschwerdegründe nach Leitregionen 2020 - Top 10

Leitregion	Region	Beschwerdegründe 2021
10	Berlin	777
22	Hamburg und Umland	574
13	Berlin	554
12	Berlin	518
23	Lübeck, Bad Segeberg, Wismar, Mölln	400
24	Kiel, Flensburg, Schleswig, Neumünster	397
45	Essen, Mülheim a. d. Ruhr, Recklinghausen, Gelsenkirchen	380
50	Köln linksrheinisch u. Umland	362
44	Bochum, Dortmund, Herne u. Umland	352
21	Hamburg und Umland	349

Stichtag in 2021: 30. September 2021

Tabelle 11: Verteilung Beschwerdegründe nach Leitregionen 2021 - Top 10

### 2.6 Beschwerdegründe nach Postunternehmen

Die DP AG vereinte in beiden Berichtsjahren die meisten Beschwerdegründe auf sich. Im Jahr 2020 waren es 83 Prozent aller Gründe und 74 Prozent im Jahr 2021.

Im Bereich Brief entfielen auf die DP AG in beiden Berichtsjahren jeweils mehr als 90 Prozent der Beschwerdegründe.

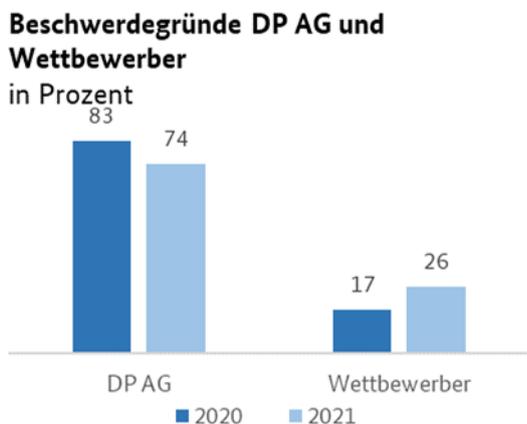


Abbildung 44: Beschwerdegründe DP AG und Wettbewerber (Stichtag 30. September 2021)

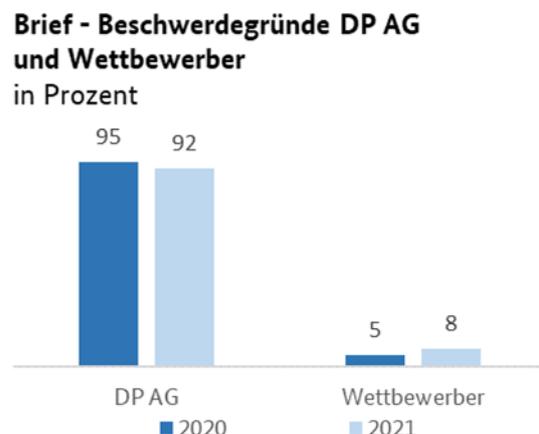


Abbildung 45: Brief - Beschwerdegründe DP AG und Wettbewerber (Stichtag 30. September 2021)

### Paket - Beschwerdegründe DP AG und Wettbewerber in Prozent

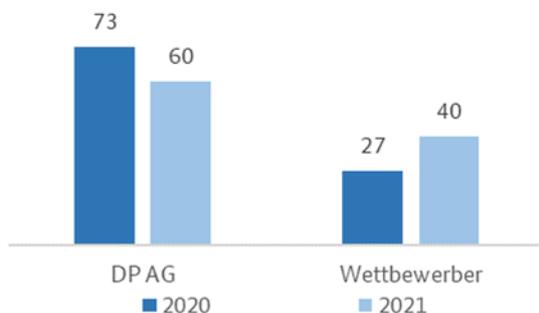


Abbildung 46: Paket - Beschwerdegründe DP AG und Wettbewerber (Stichtag 30. September 2021)

Im Paketbereich sind die Anteile der Wettbewerber an den Beschwerdegründen im Jahr 2021 sichtbar gestiegen.

## 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. Seit April 2016 gibt es zudem das VSBG, das der Stärkung außergerichtlicher Streitbeilegungen dient.

Am 18. März 2021 trat die Postgesetznovelle in Kraft. Mit dem neuen § 18a Postgesetz (PostG) wurde das Schlichtungsverfahren auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt. Damit einher ging die Teilnahmepflicht der Postunternehmen an Schlichtungsverfahren, sofern Verbraucherinnen oder Verbraucher den Antrag stellen und die übrigen Verfahrensvoraussetzungen vorliegen.

Das VSBG enthält Regelungen für das Verfahren und die Organisation, die von der

Schlichtungsstelle Post umgesetzt werden. Das PostG stellt klar, dass die außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen Verbraucherinnen bzw. Verbrauchern und Postunternehmen den Anforderungen des VSBG entsprechen muss. Zudem legt es fest, dass die Verfahren für die Antragstellerinnen bzw. Antragsteller als auch für die Antragsgegnerinnen bzw. Antragsgegner kostenfrei sind.

Die Schlichtungsverfahren werden auf der Grundlage der gesetzlichen Vorgaben des PostG und des VSBG durchgeführt. Die Schlichtungsordnung Post (SchliO-Post) regelt den formellen Ablauf eines Schlichtungsverfahrens. Sie gilt solange bis eine Rechtsverordnung für den Verfahrensablauf in Kraft tritt.

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 – VSBIInfoV) zu finden. Darüber hinaus berichtet die Schlichtungsstelle Post regelmäßig in den Jahresberichten der

Bundesnetzagentur sowie dem alle zwei Jahre erscheinenden Tätigkeitsbericht Post über ihre Arbeit.



Tipps für Verbraucherinnen und Verbraucher:

Der jährliche Tätigkeitsbericht der Schlichtungsstelle Post enthält neben aktuellen Zahlen und Informationen auch Tipps, wie Streitigkeiten mit dem Postunternehmen vermieden bzw. beigelegt werden können. Dabei handelt es sich z. B. um die Beachtung der Versand- und Haftungsbedingungen (wie Vorgaben zu zulässigen Sendungsinhalten und Sendungsformen), oder die Verwendung einer geeigneten Verpackung. Für weitere Informationen: [www.bundesnetzagentur.de/post-schlichtungsstelle](http://www.bundesnetzagentur.de/post-schlichtungsstelle)

### 3.2 Die Schlichtungsstelle

Die Schlichtungsstelle Post der Bundesnetzagentur trifft ihre Entscheidungen durch eine Streitmittlerin bzw. einen Streitmittler, die jeweils Bedienstete der Bundesnetzagentur sind. In die Durchführung des Schlichtungsverfahrens sind üblicherweise weitere Bedienstete der Bundesnetzagentur eingebunden.

Alle am Verfahren beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schlichtungsstelle Post sind unparteiisch, unabhängig und verfügen über die Erfahrungen und die Fähigkeiten, die für die Beilegung von Streitigkeiten im Postrecht erforderlich sind. Sie sind zur Verschwiegenheit und Einhaltung des Datenschutzes verpflichtet.

### 3.3 Das Schlichtungsverfahren

Die Schlichtung im Postbereich ist ein freiwilliges Verfahren und wird auf Antrag der Kundinnen und Kunden durchgeführt. Wenn Verbraucherinnen und Verbraucher den Antrag stellen, besteht für die Postunternehmen hingegen die Teilnahmepflicht an einem Schlichtungsverfahren.

Kundinnen sowie Kunden von Postunternehmen können einen Schlichtungsantrag stellen, wenn sie die Verletzung eines Rechts aus der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) geltend machen können.

Die Schlichtung dient der außergerichtlichen Streitbeilegung und stellt eine kostengünstige Alternative zu Gerichtsverfahren dar. Sie kommt in Betracht, wenn Kundenrechte wegen Verlust, Entwendung oder Beschädigung von

Postsendungen verletzt worden sind oder ein Recht aus der PDLV betroffen ist.

Das Schlichtungsverfahren ist gebührenfrei, jedoch sind Kosten, wie z. B. Porto und andere Auslagen, von den Parteien selbst zu tragen. Die Schlichtungsstelle Post versucht, zwischen den Parteien zu vermitteln. Sie bewertet die von beiden Seiten vorgebrachten Argumente sowie Belege und unterbreitet ggf. – unter Beachtung der Ausführungen beider Parteien – einen konkreten Vorschlag zur Einigung. Ziel ist ein für alle zufriedenstellendes Ergebnis zur Beilegung des Streits.

Die Parteien sind nicht verpflichtet, den Lösungsvorschlag der Schlichtungsstelle Post anzunehmen. Das Schlichtungsverfahren kann von den Antragstellerinnen und Antragstellern

jederzeit ohne Angabe von Gründen beendet werden. Das Postunternehmen kann das Verfahren jedoch nur dann vorzeitig ohne Angabe von Gründen beenden, wenn der Antrag nicht von Verbraucherinnen oder Verbrauchern gestellt

wurde. Im Übrigen endet das Schlichtungsverfahren mit einer Einigung der Parteien oder mit der Feststellung, dass eine Einigung nicht zustande gekommen ist.



Eine Rechtsverletzung liegt insbesondere dann vor, wenn eine Postsendung – ein Brief oder ein Paket – auf dem Versandweg verloren ging, entwendet oder beschädigt wurde. Sowohl Absenderin und Absender als auch Empfängerin und Empfänger einer Postsendung sind berechtigt, einen Schlichtungsantrag zu stellen. Die Antragstellerin und der Antragsteller müssen jedoch bereits vergeblich versucht haben, eine Einigung mit dem Postunternehmen herbeizuführen, und es dürfen keine Sondervereinbarungen mit dem Unternehmen getroffen worden sein. Außerdem darf zum Antragsgegenstand kein Gerichtsverfahren anhängig sein.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer soll die Dauer von 90 Tagen ab Eingang der vollständigen Beschwerdeunterlagen (teilweise müssen relevante Unterlagen nachgefordert werden) nicht überschreiten. Das Schlichtungsverfahren wird in

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

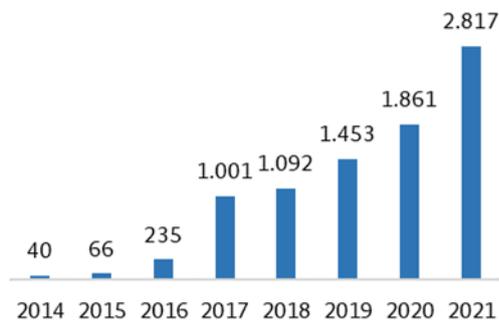
### 3.4 Ausschlussgründe

Ein Schlichtungsverfahren kommt nicht in Betracht, wenn

- die Streitigkeit nicht in die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle Post fällt,
- die Antragstellerin oder der Antragsteller noch nicht versucht hat, eine Einigung mit dem Postunternehmen zu erzielen,
- der Antrag offensichtlich ohne Aussicht auf Erfolg ist oder mutwillig erscheint, insbesondere weil das Postunternehmen sich zu Recht auf Verjährung beruft, die Streitigkeit bereits beigelegt ist oder ein Antrag auf Prozesskostenhilfe mit der Begründung abgelehnt wurde, dass eine Rechtsverfolgung keine hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet oder mutwillig erscheint,
- eine andere Schlichtungsstelle bereits ein Verfahren zur Beilegung der Streitigkeit durchgeführt hat oder die Streitigkeit bei einer anderen Schlichtungsstelle anhängig ist,
- ein Gericht zur Streitigkeit bereits eine Sachentscheidung getroffen hat oder die Streitigkeit bei einem Gericht rechtshängig ist, außer das Gericht ordnet mit Blick auf das Schlichtungsverfahren das Ruhen des Gerichtsverfahrens an.

### 3.5 Schlichtungsanträge und Schlichtungsverfahren

#### Entwicklung Schlichtungsanträge in Stück



Die Schlichtungsanträge sind seit Jahren stetig gestiegen. Bis zum 30. September 2021 sind bereits 956 Anträge mehr eingegangen als im gesamten Vorjahr 2020. Dies dürfte u. a. liegen an dem Anstieg der Paketmengen und der seit März 2021 bestehenden Teilnahmepflicht der Postunternehmen an Schlichtungsverfahren, sofern Verbraucherinnen oder Verbraucher den Antrag stellen.

Abbildung 47: Entwicklung Schlichtungsanträge  
(Stichtag 30. September 2021)

#### Verfahrensausgänge in Prozent

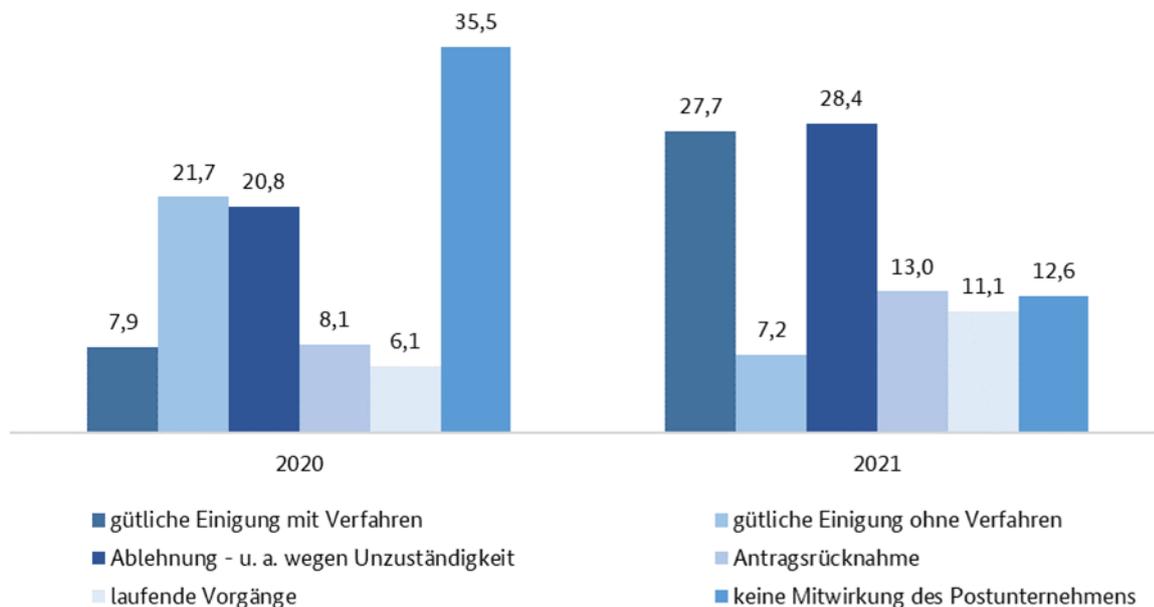


Abbildung 48: Verfahrensausgänge (Stichtag 30. September 2021)

In beiden Berichtsjahren musste die Schlichtungsstelle Post Anträge zurückweisen, da sie u. a. nicht zuständig war. Im Jahr 2020 betraf das 20,8 Prozent, bis zum 30. September 2021 waren es 28,4 Prozent. Eine Ablehnung erfolgt z. B., wenn mit dem Postunternehmen Sonderbedingungen für die Beförderung der

Sendung vereinbart wurden, zu dem Antragsgrund ein Gerichtsverfahren anhängig ist oder noch kein Einigungsversuch mit dem Postunternehmen stattgefunden hat. Im Jahr 2021 stieg die Zahl der gütlichen Einigungen mit Verfahren von 7,9 Prozent im Jahr 2020 auf 27,7 Prozent der Anträge.

**Antragsgründe**  
in Prozent

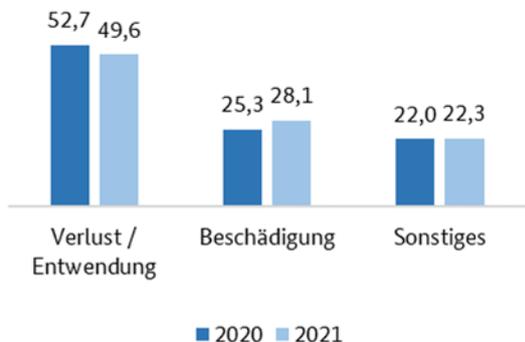


Abbildung 49: Antragsgründe  
(Stichtag 30. September 2021)

Wie in den Vorjahren standen Verlust und Entwendung einer Postsendung an oberster Stelle der Gründe für einen Schlichtungsantrag - im Jahr 2020 traf das auf 52,7 Prozent zu, im Jahr 2021 auf 49,6 Prozent.

**Antragstellerin/Antragsteller**  
in Prozent

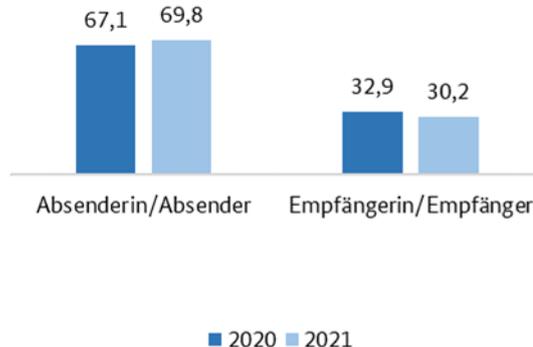


Abbildung 50: Antragstellerin und Antragsteller  
(Stichtag 30. September 2021)

Im Jahr 2020 sowie im Jahr 2021 stellten überwiegend Absenderinnen bzw. Absender einer Postsendung den Schlichtungsantrag - 2020 rund 67 Prozent, 2021 knapp 70 Prozent.

**Schlichtungsanträge nach Sendungsart**  
in Prozent

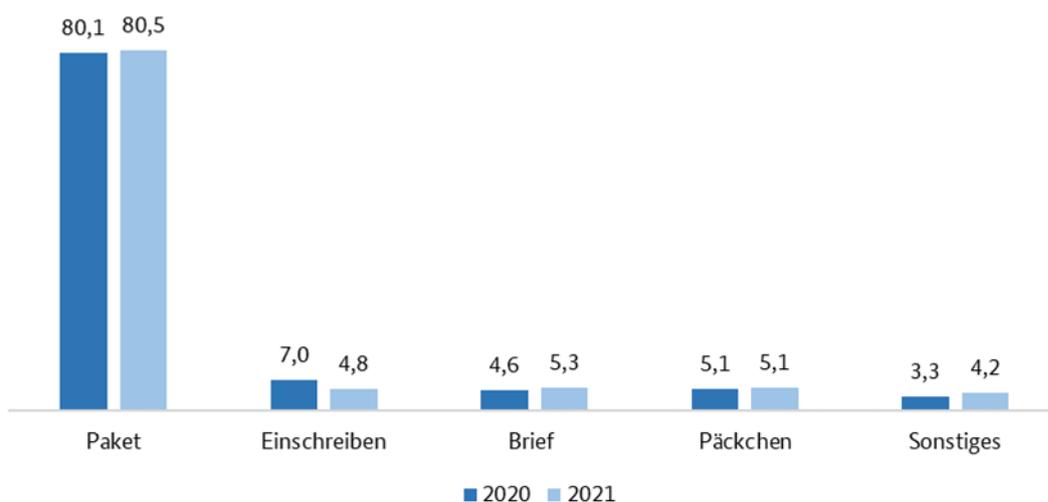
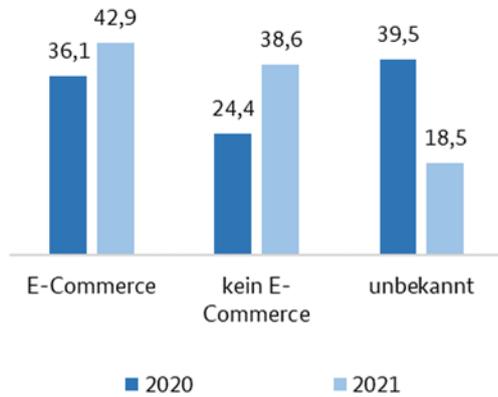


Abbildung 51: Schlichtungsanträge nach Sendungsart (Stichtag 30. September 2021)

Schlichtungsanträge rund um das Paket nahmen in beiden Berichtsjahren mit 80,1 Prozent in 2020

und 80,5 Prozent in 2021 den höchsten Anteil der Schlichtungsbegehren ein.

**Anträge E-Commerce / kein E-Commerce**  
in Prozent



Aus den Schlichtungsanträgen konnte die Schlichtungsstelle Post nicht immer sicher ableiten, ob der Sendungsinhalt online bestellt wurde. Daher fragt sie dies seit Anfang des Jahres 2021 in ihrem Onlineformular mit ab. Das hat dazu geführt, dass der nicht zuzuordnende Anteil im Jahr 2021 gesunken ist.

In beiden Berichtsjahren kamen die meisten Antragstellerinnen und Antragsteller aus Nordrhein-Westfalen, gefolgt von Bayern und Baden-Württemberg.

Abbildung 52: Anträge E-Commerce / kein E-Commerce (Stichtag 30. September 2021)

**Wohnsitz Antragstellerinnen / Antragsteller**

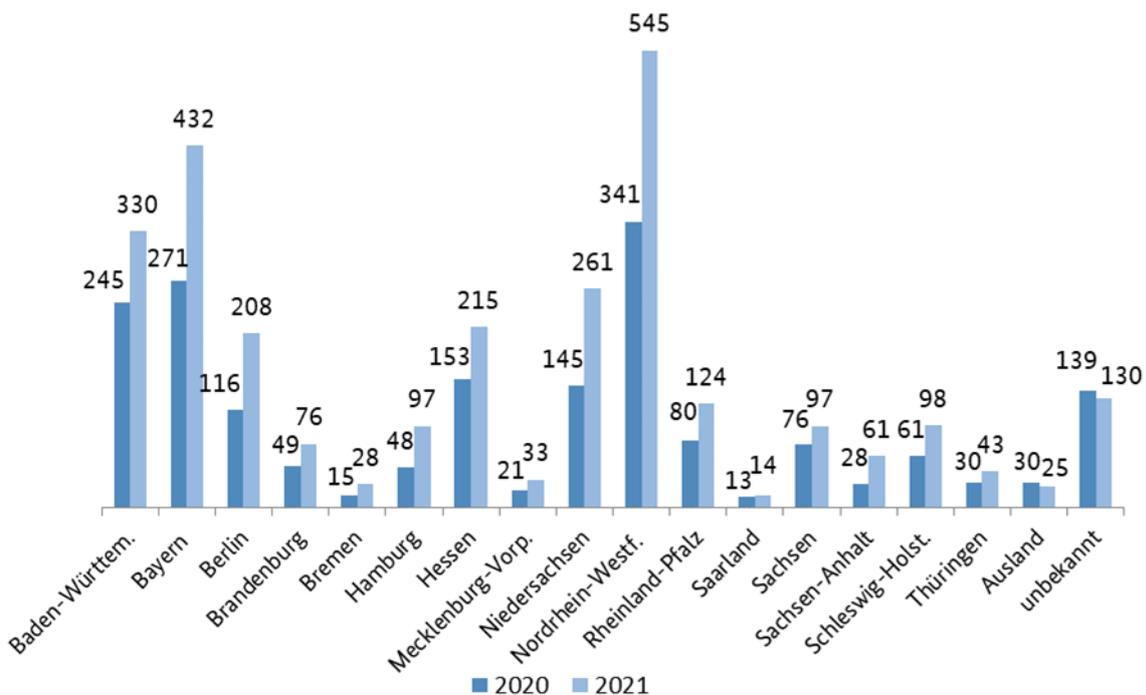


Abbildung 53: Wohnsitz Antragstellerinnen und Antragsteller (Stichtag 30. September 2021)

# I Postgeheimnis und Postmarktprüfungen

Postdienstleister müssen das Postgeheimnis wahren. Daher führt die Bundesnetzagentur regelmäßig Kontrollen im Postmarkt durch.

Sämtliche Diensteanbieter auf dem Postmarkt sind zur Wahrung des Postgeheimnisses verpflichtet. Die Einhaltung dieser Pflichten wird durch die Bundesnetzagentur überwacht. Beschwerden zu möglichen Verletzungen der Pflicht zur Wahrung des Postgeheimnisses geht die Bundesnetzagentur nach und prüft den jeweiligen Beschwerdesachverhalt auch vor Ort.

Unabhängig von den bei der Bundesnetzagentur eingehenden Beschwerden kontrolliert die Behörde insbesondere in den Betriebs- und Geschäftsräumen der Diensteanbieter regelmäßig die Einhaltung des Postgeheimnisses. Dabei informiert sie auch über weitere gesetzliche Pflichten wie z. B. die Anzeigepflicht nach § 36 Postgesetz (PostG) für nicht-lizenzpflichtige Postdienste.

In der Folge der Corona-Pandemie galt es spätestens ab Mitte März 2020, Einschränkungen bei den kontaktintensiven Kontrollen zu meistern. Um die Gesundheit von Postdienstleistern, ihrer Kundinnen und Kunden und der Beschäftigten der Behörde bestmöglich sicherzustellen, führte die Bundesnetzagentur Kontrollen und Aufklärungsgespräche soweit möglich schriftlich oder telefonisch durch.

Exemplarisch schrieb die Bundesnetzagentur eine Vielzahl von Postdienstleistern an und ersuchte sie um Übermittlung sämtlicher aktuell bestehender Anweisungen zur Zustellung von Briefen und Paketen für die jeweiligen Zustellkräfte. Eine Auswertung der eingegangenen Rückmeldungen ergab keine grundsätzlichen Mängel hinsichtlich der Wahrung des Postgeheimnisses.

In diesem Zusammenhang und vor dem Hintergrund stetig steigender Paketmengen und neuer Zustellformen sah sich die Bundesnetzagentur mit der Frage konfrontiert, ob die Ablage eines Pakets auf dem Grundstück der Empfängerin bzw. des Empfängers auch eine Zustellung dieser Sendung bedeutet. Mit der Zustellung einer Postsendung an die Empfängerin bzw. den Empfänger verlässt die Sendung hinsichtlich des Postgeheimnisses den Verantwortungsbereich des Diensteanbieters. Falls es nach der Zustellung bspw. möglich ist, die auf der Sendung befindlichen Adressen einzusehen, stellt dies keine Verletzung des Postgeheimnisses durch den Diensteanbieter dar. Die Verantwortung des Diensteanbieters besteht jedoch fort, wenn in der Ablage von Sendungen keine Zustellung liegt.

Hierzu stellt die Bundesnetzagentur klar, dass bei der Ablage von Sendungen eine Zustellung dann vorliegt, wenn der Postdienstleister sie an einem zuvor mit der Empfängerin bzw. dem Empfänger vereinbarten Ort ablegt und die Vereinbarung weder gegen Gesetze, noch gegen solche Vereinbarungen verstößt, die der Postdienstleister mit der Absenderin bzw. dem Absender der Sendung geschlossen hat.

Als weitere Folge der mit der Corona-Pandemie einhergehenden Kontaktbeschränkungen gingen mehrere Anbieter von Paketdiensten dazu über, sich den Empfang einer Sendung, verbunden mit einem Abstellen des Pakets an der Haus- bzw. Wohnungstür, nicht mehr von Empfängerin bzw. Empfänger quittieren zu lassen. Teils erfolgte eine Unterschrift des Zustellers nach dem Abstellen des

Pakets, teils wurde gänzlich auf eine Unterschrift verzichtet.

Dies führte zu vermehrten Rückfragen und Beschwerden von Verbraucherinnen und Verbrauchern bei der Bundesnetzagentur, ob dieses Vorgehen hinsichtlich der Wahrung des Postgeheimnisses rechtmäßig sei.

Die Bundesnetzagentur ist der Auffassung, dass ein derartiges Vorgehen mit dem Postgeheimnis im Einklang steht und die Zustellung bewirkt ist,

sofern der Zusteller der Empfängerin bzw. dem Empfänger spätestens im Zeitpunkt des Ablegens der Sendung auf ihr Eintreffen aufmerksam macht und sich aus sicherer Entfernung davon überzeugt, dass die Empfängerin bzw. der Empfänger auf diese Information entsprechend reagiert. Ist dies nicht der Fall, muss die Sendung erneut zugestellt oder für die Empfängerin bzw. den Empfänger zur Abholung bereitgehalten werden, sofern auch die Zustellung an eine Ersatzempfängerin und Ersatzempfänger nicht möglich ist.

## **III                    Stellungnahme gem. § 47 PostG**

# Stellungnahme gemäß § 47 Postgesetz

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

Die Versorgung mit grundlegenden Postdienstleistungen ist für das private und wirtschaftliche Leben in Deutschland von hoher Bedeutung. Die Zeiten der Corona-Pandemie, in denen Geschäfte über längere Zeiträume geschlossen waren und Einkäufe in noch stärkerem Maße als davor im Internet getätigt wurden, haben dies in besonderer Art und Weise verdeutlicht. Funktions- und leistungsfähige postalische Infrastrukturen sind essentiell, um die Versorgung der Menschen zu gewährleisten.

Die Postmärkte unterliegen schon seit längerem erheblichen Veränderungen. Wesentlicher Treiber ist die Digitalisierung und die damit einhergehenden Veränderungen im Kommunikationsverhalten der Menschen sowie ein boomender Onlinehandel. Die Bundesnetzagentur hat in der Vergangenheit immer wieder darauf hingewiesen, dass vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen sorgfältig geprüft werden muss, inwieweit die gegenwärtige postalische Grundversorgung die aktuelle technische und gesellschaftliche Entwicklung noch nachfragegerecht abbildet.

In der zurückliegenden Legislaturperiode gab es bereits konkrete Pläne zu einer Novellierung des Postrechtsrahmens und entsprechende Eckpunkte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie für eine Änderung des Postgesetzes. Es kam jedoch im März 2021 nur zu einer „kleinen“

Postgesetznovelle, die keine Anpassungen der geltenden Universaldienstregelungen beinhaltete. Eine umfassende Gesetzesnovellierung wurde aufgrund der Corona-Pandemie zunächst zurückgestellt.

Auf europäischer Ebene ist ebenfalls eine Überarbeitung des Rechtsrahmens im Gespräch. Den ersten Schritt bildet eine Evaluierung der Postdienstrichtlinie durch die Europäische Kommission. Dabei spielen auch die Vorgaben zum Universaldienst eine wichtige Rolle. So wurde in diesem Evaluierungsprozess im Auftrag der Europäischen Kommission von WIK Consult die Studie „User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework“<sup>32</sup> erstellt und im Frühjahr 2021 vorgelegt. Darin wird die zukünftige Bedeutung der Postdienstleistungen für Verbraucherinnen und Verbraucher, die Wirtschaft und öffentliche Institutionen sowie die Auswirkungen veränderter Kundinnen- und Kundenbedürfnisse auf den Post-Universaldienst untersucht.

Die Bundesnetzagentur hat bereits in den vergangenen Jahren konkrete Anknüpfungspunkte für eine Überarbeitung und Weiterentwicklung des Post-Universaldienstes dargelegt. In ihrer Stellungnahme gemäß § 47 PostG im Tätigkeitsbericht 2018/2019 hat die Bundesnetzagentur verschiedene Aspekte aufgelistet, die eine Diskussion um die zukünftige

---

<sup>32</sup> Vgl. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/339db611-eb31-11ea-b3c6-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-193430876>, abgerufen am 18.10.2021

Ausgestaltung des Universaldienstes einschließen sollte. Die Bundesnetzagentur hat zudem darauf hingewiesen, dass es für die zukünftige Ausgestaltung der postalischen Grundversorgung in Deutschland entscheidend sein wird, eine Balance zwischen den Erwartungen der Menschen an Fortbestand bzw. Fortentwicklung der Leistungsstandards einerseits und möglichen Marktentwicklungen andererseits 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.

Über diese Anregungen und Empfehlungen hinaus sollte aus Sicht der Bundesnetzagentur bei einer etwaigen Anpassung des Universaldienstregimes über eine Berücksichtigung zentraler gesellschaftlicher und politischer Themen nachgedacht werden, die auch unmittelbar Einfluss auf den Postbereich haben. Diese Themen und deren Auswirkungen könnten ebenfalls in die Diskussion über die zukünftige Gestaltung der postalischen Grundversorgung einfließen. Vier dieser zentralen Aspekte lassen sich unter den Oberbegriffen Digitalisierung, Nachhaltigkeit, Resilienz und Entwicklung des ländlichen Raums zusammenfassen.

### **Digitalisierung**

Die erhebliche Bedeutung der Digitalisierung für die Postmärkte wird sich weiter fortsetzen. Die Berücksichtigung der durch die Digitalisierung getriebenen Entwicklungen ist daher bei der Überarbeitung des Universaldienstrahmens eine wichtige Komponente. Das gilt ganz offensichtlich für die Auswirkungen, die das veränderte Kommunikationsverhalten der Menschen auf die Entwicklung der Briefmenge und der zunehmende

Onlinehandel auf die Entwicklung der Paketmenge haben.

Bei einer Diskussion über den Post-Universaldienst sollte der Blick weit gefasst werden. Es sollte nicht nur geklärt werden, wie in einem tendenziell schrumpfenden Markt weiterhin eine flächendeckende Beförderung und Zustellung physischer Briefsendungen sichergestellt werden kann. Vielmehr könnte zusätzlich darüber nachgedacht werden, welche vollständig oder teilweise elektronischen Produkte, Leistungen, Services und Tools traditionelle Postdienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen ergänzen oder als gleichwertiger Ersatz im Kontext des Post-Universaldienstes anzusehen sein könnten.

In dem bereits im Jahr 2013 vom Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag vorgelegten Bericht „Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien“<sup>33</sup> wurde die Frage nach einer grundlegenden Reform des Universaldienstes aufgeworfen und eine Auseinandersetzung um einen einheitlichen Universaldienst für Post und Telekommunikation mit einer Gleichstellung von Papier- und E-Brief vorgeschlagen. Die Autoren des Berichts hielten es für lohnenswert, eine solche Diskussion zu führen, um den Post-Universaldienst über den bestehenden Rahmen von EU-Richtlinie, Postgesetz und PUDLV hinauszudenken und diese Diskussion für neue gesellschaftliche, rechtliche, ökonomische und technische Entwicklungen rechtzeitig zu öffnen.

### **Nachhaltigkeit**

In der gesellschaftlichen und politischen Diskussion nimmt der Aspekt der Nachhaltigkeit, des Klimaschutzes und der ökologischen

---

<sup>33</sup> Vgl. BT-Drs. 18/582, 18.02.2014

Verträglichkeit ebenfalls eine zentrale Stellung ein. Dies zeigt sich auch in politischen Maßnahmen und Gesetzesinitiativen, wie z. B. dem Grünen Deal der Europäischen Kommission, der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung oder dem vom Deutschen Bundestag im Juni 2021 beschlossenen neuen Bundes-Klimaschutzgesetz.

Ökologische Anforderungen und Leitmotive wirken sich unmittelbar auf den Postbereich aus, z. B. auf die Reduzierung von Emissionen bei der Postbeförderung oder auf die Nutzung umweltverträglicher bzw. wiederverwendbarer Verpackungsmaterialien. Viele Postdienstleister haben bereits Maßnahmen und Programme initiiert, um ihren ökologischen Fußabdruck zu verbessern.

### **Resilienz**

Der Post- und Logistiksektor leistet einen bedeutenden Beitrag zur Sicherstellung der Versorgung und des Informationsbedürfnisses der Bevölkerung. Zuverlässige Versorgungsstrukturen und Logistikprozesse unterstützen die Aufrechterhaltung grundlegender wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aktivitäten. Die Bedeutung einer zuverlässigen und unterbrechungsfreien Versorgung der Menschen und der Wirtschaft mit Postdienstleistungen ist durch die Ereignisse und Entwicklungen der letzten Zeit zunehmend ins Bewusstsein gelangt. So hat der Post- und Logistiksektor während der Corona-Pandemie nicht nur in stärkerem Maße als vorher die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs sichergestellt, sondern z. B. auch eine entscheidende Rolle bei der Distribution von Impfstoff übernommen.

Diese Erfahrungen verdeutlichen, dass die Leistungs- und Funktionsfähigkeit postalischer Infrastrukturen auch in Krisenzeiten sichergestellt sein muss. Unterbrechungen und Störungen können unmittelbare Auswirkungen auf die Versorgung der Menschen haben.

### **Entwicklung ländlicher Raum**

Post-Universaldienstleistungen sind nach der gesetzlichen Definition ein Mindestangebot an Postdienstleistungen, die flächendeckend in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis erbracht werden.

Selbstverständlich ist also, dass Postdienstleistungen in ländlichen Regionen ebenso verfügbar sein müssen wie in städtischen Gebieten.

Gerade der ländliche Raum steht u. a. durch den Rückzug des stationären Einzelhandels und anderer Einrichtungen des täglichen Bedarfs vor großen Herausforderungen. Postdienstleistungen sind hier auch in Zukunft besonders bedeutsam, um eine Versorgung der dort lebenden Bevölkerung zu ermöglichen.

Gleichzeitig bieten starke postalische Versorgungsstrukturen vor Ort die Chance, lokale und regionale Geschäfte mit ihren Kundinnen und Kunden vor Ort zu „vernetzen“. Bundesweit gibt es bereits eine Vielzahl von Initiativen und Modellen, die den Geschäftsleuten vor Ort Zustelllösungen für ihre Waren und Güter anbieten. Damit wird ein wichtiger Beitrag zur Versorgung der Menschen vor Ort mit Gütern des täglichen Bedarfs geleistet und die Existenzgrundlage lokaler und regionaler Händler gesichert.

Mögliche Anpassungen des Post-Universaldienstes sollten das Ergebnis einer umfassenden Interessenabwägung sein. Die Diskussion um eine zukunftsfähige Ausgestaltung der Universaldienstregelungen sollte daher auf breiter Basis mit allen relevanten Akteuren vorangetrieben werden. Dabei sollte auch eine Berücksichtigung und Einbeziehung der o. g. Themen in den Diskussionsprozess erwogen werden. Die Bundesnetzagentur wird weiterhin mit ihrer Expertise und ihren Erfahrungen als kompetenter Ansprechpartner zur Verfügung stehen.

# **IV**

## **Politische und Wissenschaftliche Begleitung**

# A Beirat

## Über Anhörungs- und Mitwirkungsrechte begleitet der Beirat die Bundesnetzagentur politisch bei der Erledigung ihrer Aufgaben und der Erreichung der Regulierungsziele.

Der Beirat besteht aus jeweils 16 Mitgliedern des Deutschen Bundestages und 16 Vertreterinnen oder Vertretern des Bundesrates. Die Vertreterinnen oder Vertreter 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.

Aus der Mitte des Beirates wird ein vorsitzendes und ein stellvertretendes vorsitzendes Mitglied für die Dauer von zwei Jahren gewählt. Am 15. Juli 2020 wurde Olaf Lies (SPD), Minister für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz des Landes Niedersachsen, zum Vorsitzenden und der bisherige Vorsitzende, Dr. Joachim Pfeiffer (CDU), Mitglied des Deutschen Bundestages, zu seinem 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. Die Bundesnetzagentur informiert den Beirat regelmäßig über ihre aktuellen Aufgaben und Entscheidungen.



Der Beirat bei der Bundesnetzagentur ist ein politisches Beratungsgremium mit gesetzlich definierten Aufgaben und Rechten.

Insgesamt tagt der Beirat sechs Mal im Jahr. Im Berichtszeitraum hat er sich im Postbereich insbesondere mit den Folgen der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Mai 2020 zur Briefportoerhöhung 2015 sowie mit der Sicherstellung der Grundversorgung mit Postdienstleistungen während der Corona-Pandemie befasst.

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

## B Wissenschaftliche Beratung

Die wissenschaftliche Sicht auf die Veränderungen in den Postmärkten unterstützt die Bundesnetzagentur dabei, grundlegende sowie die Zukunft betreffende Fragestellungen in ihre Regulierungsaktivitäten einfließen zu lassen.

### 1. Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK)

Das WIK erstellt jedes Jahr ein Forschungs- und Arbeitsprogramm, aus dem sich die unterschiedlichen Vorhaben und Projekte für die Bundesnetzagentur ableiten. Die Arbeiten des WIK betreffen die Grundlagenforschung zu regulatorischen und strategischen Fragestellungen in auf Netzindustrien und -infrastrukturen basierten Märkten. Für die Durchführung der Vorhaben erhält das WIK Zuwendungen von der Bundesnetzagentur.

strukturellen Veränderungen in den Postmärkten, die durch Änderungen im Kommunikations- und Konsumverhalten hervorgerufen werden.

Für das Jahr 2020 beinhaltet das Forschungsprogramm für den Postbereich ein Vorhaben zur Verbundproduktion (gemeinsame Zustellung von Briefen und Paketen) im Zustellmarkt unter dem Titel: Briefnetze mit Paketen oder Paketnetze mit Briefen?

Die Vorhaben mit Bezug zur Postregulierung befassen sich vor allem mit den tiefgreifenden



Gegenstand des Vorhabens im Jahr 2020 war eine Untersuchung zu den Entwicklungen in der Verbundproduktion in Deutschland und in ausgewählten europäischen Ländern. Im zweiten Teil befasste sich das Vorhaben mit der Frage, welche Zukunft die Verbundproduktion in Deutschland hat.

Die nationalen Postunternehmen verwenden zum Großteil ähnliche Ansätze, um den gegenläufigen Nachfrageentwicklungen bei Briefen und Warensendungen zu begegnen. Dabei werden die Sortier- und Zustellkapazitäten für Warensendungen vergrößert. Zudem werden Preisanreize und spezifische Produkte für kleinformatische, leichte Warensendungen (Warenpost) geschaffen. Die Warenpost wird zum Teil in Briefzentren sortiert und flächendeckend im Verbund mit Briefen ausgeliefert. Es werden zwar getrennte Sortierzentren für Briefe und Pakete geschaffen. Die Logistiknetze werden aber insbesondere auf der letzten Meile flexibler und durchlässiger gestaltet. Dadurch werden die freiwerdenden Zustellkapazitäten im Briefnetz besser ausgelastet. Jene Durchlässigkeit ist die Voraussetzung, um den erheblichen Nachfrageschwankungen im Warenversand durch den Internethandel begegnen zu können.

Die Studie geht im Ergebnis davon aus, dass die Deutsche Post AG ihre Zustellorganisation möglichst flexibel halten wird, da die Verbundzustellung von Briefen und Warensendungen ein hohes Qualitätsniveau im Universaldienst unterstützt.

Für das Jahr 2021 beinhaltet das Forschungsprogramm für den Postbereich folgende Vorhaben:

- Postmärkte der Zukunft: Regulatorische, wettbewerbs- und wirtschaftspolitische Implikationen
- Intelligente Infrastrukturpolitik und Vernetzungspotenziale zwischen Handel und Zustelllogistik

## 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 Erfahrungen und Kompetenzen in Fragen von allgemeiner regulierungspolitischer Bedeutung und bei der Entscheidungsfindung der Behörde.

Die Wissenschaftlerinnen und 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.

# Verzeichnisse

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Umsatz Märkte des Postwesens 2020 insgesamt .....	8
Abbildung 2: Umsätze im lizenzpflichtigen Bereich nach Anbietergruppen .....	10
Abbildung 3: Sendungsmengen lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietergruppen.....	12
Abbildung 4: Umsätze inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen bis 1.000 Gramm .....	13
Abbildung 5: Inländische Ende-zu-Ende-Briefsendungen bis 1.000 Gramm .....	13
Abbildung 6: Briefsendungen Wettbewerber nach Art der Zustellung 2020.....	14
Abbildung 7: Umsatz Teilleistungssendungen nach Anbietergruppen .....	15
Abbildung 8: Umsatz Förmliche Zustellung .....	15
Abbildung 9: Sendungsmenge Förmliche Zustellung.....	16
Abbildung 10: Umsatz 2020 nach Auftraggebern .....	17
Abbildung 11: Umsätze in den KEP-Märkten nach Segmenten.....	18
Abbildung 12: Sendungsmengenentwicklung Paket und Express .....	19
Abbildung 13: Verhältnis Sendungsmenge Paket/Express 2020.....	19
Abbildung 14: Verteilung der Paketumsätze nach Inland/Ausland .....	20
Abbildung 15: Verteilung der Paketmengen nach Inland/Ausland .....	21
Abbildung 16: Paketsendungen Inland nach Preiskonditionen 2020.....	22
Abbildung 17: Expressdienstleistungen Umsatz 2020 .....	23
Abbildung 18: Expressdienstleistungen Sendungsmenge 2020.....	23
Abbildung 19: Anzahl der Zugangs- und Zustellpunkte KEP-Bereich 2020. ....	24
Abbildung 20: Beschäftigte in den Märkten des Postwesens 2020, Stichtag: 30. Juni 2020 .....	25
Abbildung 21: Allgemeine Preisentwicklung und Briefpreise der DP AG .....	26
Abbildung 22: Preise (Frankierung Filiale/Paketshop) - Durchschnittswerte .....	27
Abbildung 23: Internationale Durchschnittspreise nach Produktgruppen .....	29
Abbildung 24: Verhältnis Brief- und Paketmenge .....	31
Abbildung 25: Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich 2020.....	33
Abbildung 26: Lorenzkurve aller Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe im lizenzpflichtigen Briefbereich 2020.....	35
Abbildung 27: Lorenzkurve der Top einhundert der Wettbewerber der Deutsche Post-Gruppe im lizenzpflichtigen Briefbereich 2020.....	35
Abbildung 28: Umsatzanstieg ausgewählter Warengruppen (Stichtag 30. Juni 2021) .....	39
Abbildung 29: Netzstruktur im Postsektor .....	47

Abbildung 30: Beispiel der Teilleistungsart BZA (Briefzentrum Abgang) .....	49
Abbildung 31: Gegenüberstellung der erteilten Lizenzen und Marktaustritte im Jahr 2020 mit den prognostizierten Werten des Jahres 2021 .....	54
Abbildung 32: ERGP Struktur 2020-2021 .....	74
Abbildung 33: Brieflaufzeiten DP AG Verbrauchersicht (Stichtag 30. Juni 2021) .....	86
Abbildung 34: Stationäre Einrichtungen DP AG (Stichtag 3. Quartal 2021).....	88
Abbildung 35: Briefkasten-Entwicklung der DP AG (Stichtag 3. Quartal 2021) .....	88
Abbildung 36: Briefkasten-Entwicklung der DP AG nach Leerungsprofil (Stichtag 3. Quartal 2021) .....	89
Abbildung 37: Entwicklung Beschwerden und Beschwerdegründe (Stichtag 30. September 2021) .....	90
Abbildung 38: Beschwerdegründe (Stichtag 30. Juni 2021) .....	90
Abbildung 39: Beschwerdegründe Paket (Stichtag 30. September 2021).....	91
Abbildung 40: Beschwerdegründe Paketzustellung (Stichtag 30. September 2021) .....	91
Abbildung 41: Beschwerdegründe Brief (Stichtag 30. September 2021) .....	92
Abbildung 42: Beschwerdegründe Briefzustellung (Stichtag 30. September 2021).....	92
Abbildung 43: Beschwerden pro Bundesland (Stichtag 30. September 2021) .....	93
Abbildung 44: Beschwerdegründe DP AG und Wettbewerber (Stichtag 30. September 2021) .....	94
Abbildung 45: Brief - Beschwerdegründe DP AG und Wettbewerber (Stichtag 30. September 2021).....	94
Abbildung 46: Paket - Beschwerdegründe DP AG und Wettbewerber (Stichtag 30. September 2021) .....	95
Abbildung 47: Entwicklung Schlichtungsanträge (Stichtag 30. September 2021) .....	98
Abbildung 48: Verfahrensausgänge (Stichtag 30. September 2021) .....	98
Abbildung 49: Antragsgründe (Stichtag 30. September 2021) .....	99
Abbildung 50: Antragstellerin und Antragsteller (Stichtag 30. September 2021).....	99
Abbildung 51: Schlichtungsanträge nach Sendungsart (Stichtag 30. September 2021) .....	99
Abbildung 52: Anträge E-Commerce / kein E-Commerce (Stichtag 30. September 2021) .....	100
Abbildung 53: Wohnsitz Antragstellerinnen und Antragsteller (Stichtag 30. September 2021) .....	100

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Umsatzanteile lizenzpflichtiger Briefbereich nach Anbietergruppen.....	11
Tabelle 2: Sendungsmengenanteile lizenzpflichtiger Bereich nach Anbietergruppen.....	12
Tabelle 3: Briefpreise DP AG 2010 bis 2019.....	25
Tabelle 4: Übersicht der durchschnittlichen Preise für den Standardbrief in Europa.....	29
Tabelle 5: Teilleistungssendungen nach Einlieferung.....	34
Tabelle 6: Umsatzverteilung der Wettbewerber 2020.....	34
Tabelle 7: Anteil Sendungsmengen im KEP-Bereich 2020 in Korridoren (in alphabetischer Reihenfolge).....	42
Tabelle 8: Entgeltlogik von Teilleistungen in 2021 bei Einlieferung im BZE.....	50
Tabelle 9: Teilleistungsentgelte für Großversender und Konsolidierer 2021.....	50
Tabelle 10: Verteilung Beschwerdegründe nach Leitregionen 2020 - Top 10.....	94
Tabelle 11: Verteilung Beschwerdegründe nach Leitregionen 2021 - Top 10.....	94

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AG	Arbeitsgruppe
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
abzgl.	abzüglich
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
B2B	Business to Business
B2C	Business to Customer
BBD	Bundesverband Briefdienste e. V.
BdKEP	Bundesverband der Kurier- und Expressdienste
bevh	Bundesverband E-Commerce und Versandhandel
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIEK	Bundesverband Paket und Expresslogistik
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BS	Betriebssicht
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern

BZA	Briefzentrum Abgang
BZE	Briefzentrum Eingang
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CA	Council of Administration
CDU	Christlich Demokratische Union
CEN	Europäisches Komitee für Normung
CHF	Schweizer Fanken
CNMC	Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, spanische Regulierungsbehörde
CO <sup>2</sup>	Kohlendioxid
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
DIN	Deutsches Institut für Normung
DK	Dänemark
DP AG	Deutsche Post Aktiengesellschaft
DP DHL	Deutsche Post DHL
DPD	Dynamic Parcel Distribution
DP EPS	Deutsche Post E-Post Solutions GmbH
DP IHS	Deutsche Post InHaus Services GmbH
E+1	Einwurfstag + 1 Werktag

---

E+X	Einwurfstag + x Werktage
E-Mail	elektronische Post
E-Services	elektronische Dienstleistungen
EAD	elektronische Datenvoranmeldung
EETT	Hellenic Telecommunications & Post Commission, griechische Regulierungsbehörde
EN	Europäische Norm
ERGP	European Regulators Group for Postal Services
ERGP PL	European Regulators Group for Postal Services Plenary
ES	Spanien
etc.	et cetera
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB	Europäische Zentralbank
E-Commerce	elektronischer Handel
E-Postbrief	elektronischer Postbrief
FI	Finnland
FR	Frankreich
g	Gramm
GB	Großbritannien
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls

---

GLS	General Logistics Systems
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
i. S. d.	im Sinne des
IS	Island
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
LLC	Limited Liability Company
LR	Leitregion
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NI	Niedersachsen
NO	Norwegen
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
OZG	Onlinezugangsgesetz
p	Prognosewert
P2	Zweite Post
PaketVO	Paketverordnung

---

PDEF	Parcel Delivery Environmental Footprint
PDLV	Postdienstleistungsverordnung
PEntgV	Post-Entgeltregulierungsverordnung
PKS	Preis-Kosten-Schere
POC	Postal Operations Council
PO	Portugal
PostG	Postgesetz
PSD	Postdienste-Richtlinie
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung
PZA	Postzustellungsauftrag
Rn.	Randnummer
RO	Rumänien
S.	Seite
s. a.	siehe auch
SAC	Standardization Administration of China
SE	Schweden
SMS	Short Message Service
SN	Sachsen
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TC	Technical Committee
TC ESI	Technical Committee Electronic Signatures

---

TEntgV	Telekommunikations-Engeltregulierungsverordnung
TKG	Telekommunikationsgesetz
TNT	Thomas Nationwide Transport
u. a.	unter anderem
UKE	polnische Regulierungsbehörde
UPS	United Parcel Service
UPU	United Postal Union
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
vs.	versus
VS	Verbrauchersicht
VSBG	Verbraucherstreitbeilegungsgesetz
VSInfoV	Verbraucherstreitbeilegungs-Informationspflichtenverordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WAR	Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen
WIK	Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste
WPV	Welpostverein
WZO	Weltzollorganisation
z. B.	zum Beispiel
ZPO	Zivilprozessordnung

Monopolkommission 

---

# Post 2021: Wettbewerb mit neuem Schwung!

## 12. Sektorgutachten

Gutachten der Monopolkommission  
gemäß § 44 PostG in Verbindung mit § 195 Abs. 2, 3 TKG

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort .....</b>	<b>1</b>
<b>Kurzfassung.....</b>	<b>3</b>
<b>Kapitel 1.....</b>	<b>8</b>
<b>Stand des Wettbewerbs auf den Postmärkten .....</b>	<b>8</b>
1.1 Die Verteilung der Marktanteile im Briefbereich verändert sich kaum.....	8
1.2 Weitgehend funktionsfähiger Wettbewerb bei Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen.....	12
1.3 Die Warensendung als hybrides Produkt zwischen Brief und Paket ist von wachsender Bedeutung .....	14
<b>Kapitel 2.....</b>	<b>15</b>
<b>Die in Kraft getretene kleine Novelle des Postgesetzes ist unzureichend und bevorteilt die Deutsche Post AG .....</b>	<b>15</b>
2.1 Die Neuregelung der Entgeltmaßstäbe in § 20 Postgesetz führt zu überhöhten Entgelten für Postdienstleistungen .....	16
2.2 Die Aufnahme der Preis-Kosten-Schere in das Postgesetz ist zu begrüßen .....	19
2.3 Weiterhin offene Punkte für eine Postgesetznovelle.....	21
2.3.1 Teilleistungszugang auf Warensendungen und Pressepost erweitern .....	21
2.3.2 Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur anpassen .....	22
2.3.3 Anpassung der Bußgelder .....	22
2.3.4 Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit von Postmärkten mittels Drei-Kriterien-Tests .....	23
2.3.5 Abschaffung der Lizenzpflicht.....	23
2.3.6 Einsichtsrechte der Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur im Postbereich.....	24
<b>Kapitel 3.....</b>	<b>25</b>
<b>Stärkung des Wettbewerbs auf dem Markt für Geschäftskundenbriefe durch mehr Transparenz .....</b>	<b>25</b>
3.1 Laufzeitverzögerungen transparent gestalten .....	25
3.1.1 Ursachen von Laufzeitverzögerungen bei Teilleistungsendungen sind unklar .....	25
3.1.2 Eindeutige Zuordnung der Ursachen von Laufzeitverzögerungen ermöglichen .....	26
3.2 Wettbewerbsvorteile und Diskriminierungspotenzial bei der Vergabe von Einlieferungszeiten in die Briefzentren der Deutsche Post AG aufheben .....	28
<b>Kapitel 4.....</b>	<b>30</b>
<b>Amazons Aktivitäten auf dem Paketmarkt.....</b>	<b>30</b>
4.1 Die Bedeutung des Onlineshops von Amazon für den Paketmarkt steigt .....	30
4.2 Amazon agiert in verschiedenen Rollen auf dem Paketmarkt .....	33
4.2.1 Amazon als Onlinehändler mit eigenem Paketzustellnetz .....	33
4.2.2 Amazon als Onlinehändler und Nachfrager von Paketdienstleistungen .....	34
4.2.3 Amazon als Marktplatzbetreiber und Vermittler von Paketdienstleistungen .....	34
4.2.4 Amazon als Logistkdienstleister .....	38
4.2.5 Amazon als Logistkdienstleister mit eigenem Paketzustellnetz .....	40
4.3 Amazon übt positiven Einfluss auf den Wettbewerb im Paketbereich aus, dennoch ist möglicherweise wettbewerbswidriges Verhalten zu untersuchen .....	41
4.3.1 Wettbewerbsdruck im Onlinehandel durch Amazon Prime führt zu Qualitätsverbesserungen im Paketbereich.....	41

4.3.2	Amazons Position als Onlinehändler und Onlinemarktplatzbetreiber führt zu Wettbewerbsvorteilen auf dem Paketmarkt .....	41
4.3.3	Mögliche wettbewerbsrechtliche Verstöße frühzeitig und umfassend untersuchen.....	43
4.3.4	Derzeit kein Handlungsbedarf auf dem Paketmarkt .....	43
<b>Kapitel 5.....</b>		<b>45</b>
<b>Würdigung der Amtspraxis.....</b>		<b>45</b>
5.1	Maßgrößenverfahren zur Bestimmung der Preisobergrenzen für Privatkundenbriefentgelte der Deutsche Post AG ab 1. Januar 2022 .....	45
5.2	Verfahren zur Entgelterhöhung auf dem Privatkundenpaketmarkt im Jahr 2020 .....	48
5.3	Die erwirkte Abstellung missbräuchlichen Verhaltens der Deutsche Post AG im Rahmen des Pressepostverfahrens des Bundeskartellamtes ist zu begrüßen .....	50
<b>Kapitel 6.....</b>		<b>52</b>
<b>Handlungsempfehlungen.....</b>		<b>52</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Umsätze im lizenzpflichtigen Briefbereich nach Kundensegment (2018 und 2020).....	9
Abbildung 1.2: Sendungsmengen nach Zustellnetz im lizenzpflichtigen Bereich (2018 bis 2021).....	11
Abbildung 1.3: Teilleistungssendungen nach Einlieferung (2018 bis 2020).....	11
Abbildung 1.4: Umsätze in den KEP-Märkten nach Segmenten (2018 bis 2021).....	12
Abbildung 1.5: Verteilung der inländischen Paketsendungen nach Kundensegment (2018 und 2020) .....	13
Abbildung 3.1: Dienstleistungskette für Teilleistungssendungen .....	25
Abbildung 4.1: Marktanteile nach Umsatz im Onlinehandel (2019 und 2020).....	31
Abbildung 4.2: Marktanteile im italienischen B2C-Paketmarkt (2016 bis 2020).....	32

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1: Preisvergleich DPD Classic National für Shop2Home .....	35
Tabelle 4.2: Preisvergleich DPD National mit Abholung .....	37
Tabelle 4.3: Preisvergleich Amazon inländischer Versand von Standard-Paketen .....	40
Tabelle 5.1: Bestimmung der sendungsmengengewichtigen Umsatzrendite.....	47
Tabelle 5.2: Preisvergleich Pakete der Deutsche Post AG im Jahr 2020.....	49

## Vorwort

Die Monopolkommission legt mit diesem Bericht ihr zwölftes Sektorgutachten zur Wettbewerbsentwicklung auf den deutschen Postmärkten vor und erfüllt damit den gesetzlichen Auftrag nach § 44 Postgesetz (PostG) i. V. m. § 81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz (TKG) 1996 bzw. § 195 Abs. 2, 3 TKG 2021.\* Die Monopolkommission nimmt 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.

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 & Expresslogistik e. V., der Deutsche Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V., Deutsche Post AG, Francotyp-Postalia Holding AG, Hermes Germany GmbH, MEDIA Logistik GmbH (Post Modern), P2 Die Zweite Post GmbH & Co. KG, PIN AG sowie United Parcel Service Deutschland S.à.r.l. & Co. OHG haben schriftliche Stellungnahmen eingereicht.

Zusätzlich hat die Monopolkommission in einer nicht öffentlichen mündlichen Anhörung am 15. Oktober 2021 mit den Marktteilnehmern und Verbänden die vorläufigen Ergebnisse des Gutachtens diskutiert. In der Anhörung waren vertreten: Amazon, der Bundesverband Briefdienste e. V., der Bundesverband der Kurier-Express-Post Dienste e. V., der Bundesverband Paket & Expresslogistik e. V., die Deutsche Post AG und der Deutsche Verband für Post, Informationstechnologie und Telekommunikation e. V.

Am gleichen Tag erörterten der Vizepräsident der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Herr Peter Franke, und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörde mit der Monopolkommission Themen der Wettbewerbsentwicklung und der Regulierung der Postmärkte. Am 28. Oktober 2021 erfolgte eine Diskussion der vorläufigen Gutachtenergebnisse mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundeskartellamts.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Monopolkommission führten zahlreiche Gespräche mit Vertretern des Bundeswirtschaftsministeriums, 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 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Herrn Dr. Oliver Zierke, der das Gutachten federführend betreut hat, Herrn Dr. Stefan Bulowski und Frau Johanna Welsch.

---

\* Die Verweisung des § 44 PostG auf das Telekommunikationsgesetz hätte aufgrund der mehrfachen Novellierung des Telekommunikationsgesetzes einer Änderung bedurft. Dazu ist es bislang nicht gekommen. Die aktuelle Novellierung des TKG zum 1. Dezember 2021 nimmt die Monopolkommission zum Anlass, um den Untertitel des Sektorgutachtens Post an die geänderte Nummerierung des TKG anzupassen.

Bonn, den 16. Dezember 2021

**Jürgen Kühling**

**Pamela Knapp**

**Dagmar Kollmann**

**Thomas Nöcker**

**Achim Wambach**

## Kurzfassung

### Stand des Wettbewerbs auf den Postmärkten

#### Starke marktbeherrschende Stellung der Deutsche Post AG im Briefbereich

**K1.** Die Deutsche Post AG verfügt im Briefbereich insgesamt über eine sehr starke Marktposition. Dies betrifft sowohl das Geschäftskunden- als auch das Privatkundensegment. Der nach Umsatz bemessene Marktanteil der Deutsche Post AG im Privatkundenbriefmarkt betrug 97,4 Prozent im Jahr 2020. Im Geschäftskundensegment konnte die Deutsche Post AG zusammen mit ihren Tochterunternehmen 83,2 Prozent aller Umsätze auf sich vereinen. Die Hauptursache für die Dominanz der Deutsche Post AG ist, dass diese nach wie vor als einziges Unternehmen über ein deutschlandweites Zustellnetz für Briefe verfügt. Den Wettbewerbern ist der Aufbau eines solchen Zustellnetzes trotz Kooperationen bisher nicht gelungen. Aus diesem Grund werden nach wie vor über 85 Prozent aller Briefsendungen in Deutschland ausschließlich oder teilweise über das Briefnetz der Deutsche Post AG transportiert. Auch Wettbewerber greifen bei durchschnittlich rund 40 Prozent ihrer Briefsendungen auf das Briefzustellnetz der Deutsche Post AG zurück. Der Zugang zum Zustellnetz der Deutsche Post AG ist daher von hoher Bedeutung für den Wettbewerb. Insgesamt ist derzeit nicht erkennbar, dass der Wettbewerb im Briefbereich funktionsfähig ist oder sich positiv entwickelt.

#### Überwiegend funktionsfähiger Wettbewerb bei Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen

**K2.** Das Paketsegment hat im Bereich Kurier-, Express- und Paketdienste (KEP) die größte wirtschaftliche Bedeutung. 93 Prozent der inländischen Sendungsmengen entfallen auf den Bereich Geschäftskunden, d. h. auf die Zustellung von gewerblich veranlassten Paketen an gewerbliche und private Empfängerinnen und Empfänger. Der Anteil der von Privatkundinnen und Privatkunden verschickten Pakete, der sog. Privatkundenmarkt, macht lediglich 7 Prozent der Sendungsmengen aus. Die Deutsche Post AG hält im Privatkundenmarkt einen Marktanteil von über 70 Prozent. Die Deutsche Post AG befördert im Paketsegment insgesamt über 40 Prozent der Sendungsmengen. Die anderen großen Paketdienstleister, zu denen neben DPD, GLS, Hermes und UPS auch Amazon gehört, verfügen jeweils über Marktanteile zwischen 5 und 15 Prozent (die Bundesnetzagentur gibt hier keine exakten Marktanteile, sondern Marktanteilsspannen an). Amazon hat im Jahr 2020 erstmals einen Anteil zwischen 5 und 15 Prozent erreicht und gehört damit zu den größten Paketdienstleistern in Deutschland. Da neben der Deutsche Post AG fünf weitere größere Unternehmen auf den KEP-Märkten aktiv sind, kann gegenwärtig von einem überwiegend funktionsfähigen Wettbewerb ausgegangen werden.

#### Die Bedeutung von Warensendungen nimmt zu

**K3.** Im Briefbereich steigt die Bedeutung von Sendungen, die kleine günstige Artikel enthalten. Die Deutsche Post AG ist im Bereich dieser sog. Warensendungen derzeit der wichtigste Anbieter. Sie kann Warensendungen kostengünstig über ihr deutschlandweites Briefnetz versenden. Da Wettbewerber aus dem Briefbereich über kein deutschlandweites Netz verfügen und die konkurrierenden Paketdienstleister mit Ausnahme von Amazon in diesem Segment bisher nicht aktiv sind, ist davon auszugehen, dass die Deutsche Post AG in dem wachsenden Segment Warenpost eine sehr starke Position erringen wird.

## **Die in Kraft getretene kleine Novelle des Postgesetzes ist unzureichend und bevorteilt die Deutsche Post AG**

### **Die Neuregelung der Entgeltmaßstäbe in § 20 Postgesetz führt zu überhöhten Entgelten**

**K4.** Die Monopolkommission bedauert, dass die zuvor in der Postentgeltregulierungs-Verordnung enthaltenen Bestimmungen zur Entgeltregulierung, die zu überhöhten Entgelten für Postdienstleistungen führen, nicht aufgehoben, sondern in das Postgesetz übernommen wurden. Auslöser für diese Gesetzesänderung zugunsten der Deutsche Post AG war ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom Mai 2020. Das Gericht stellte fest, dass das für den Zeitraum von 2016 bis 2018 von der Bundesnetzagentur angewandte Verfahren zur Bestimmung der Entgeltmaßstäbe nicht von der Verordnungsermächtigung des Postgesetzes in seiner alten Fassung gedeckt war.

**K5.** Die Monopolkommission empfiehlt folgende Anpassungen der Regelungen des § 20 PostG: Erstens sollten die Bestandteile der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) auch anhand eines Kostenmodells geprüft werden, welches ein hypothetisches, effizientes und im Wettbewerb stehendes Unternehmen zugrunde legt, um für mehr Transparenz bei der Entgeltregulierung zu sorgen. Zweitens sollte der im Rahmen der KeL ermittelte Gewinnzuschlag nicht anhand einer Vergleichsmarktbetrachtung, sondern auf Basis einer Eigenkapitalverzinsung zu marktüblichen Zinssätzen ermittelt werden, da die mittels einer Vergleichsmarktbetrachtung ermittelte Rendite nicht die Gewinnmarge eines im Wettbewerb stehenden Unternehmens abbildet. Drittens sollte der Gesetzgeber die weitreichenden Möglichkeiten, über die KeL hinausgehende Kosten zu berücksichtigen, einschränken. Dies gilt vor allem deshalb, weil diese Kosten nicht zwingend verursachungsgerecht zuzuordnen sind und dadurch Möglichkeiten einer Quersubventionierung bestehen.

### **Die Aufnahme der Preis-Kosten-Schere in das Postgesetz ist zu begrüßen**

**K6.** Die Monopolkommission begrüßt die Aufnahme der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung (PKS-Prüfung) in § 20 Abs. 4 PostG. Für eine vollumfängliche PKS-Prüfung benötigt die Bundesnetzagentur umfangreiche Preis- und Kosteninformation im Briefbereich. Eine obligatorische Offenlegung der Entgelte gemäß § 30 PostG gilt momentan nur für Teilleistungen, die die Deutsche Post AG gegenüber ihren Kunden erbringt, und nicht für Verträge, welche die komplette Beförderungsleistung im Briefbereich umfassen. Daher wiederholt die Monopolkommission ihre Empfehlung, eine Vorlagepflicht für marktbeherrschende Unternehmen im Hinblick auf individuelle Großkundenverträge einzuführen.

### **Änderungsbedarf in einer großen Novelle des Postgesetzes**

**K7.** Im Postgesetz bedarf es weiterer Änderungen, um den Wettbewerb auf den Postmärkten zu stärken. Folgende Änderungen sind aus Sicht der Monopolkommission besonders wichtig:

- Der Teilleistungszugang für Briefe sollte auf Warensendungen bis 2.000 Gramm und auf Pressepost erweitert werden, um im derzeit im Entstehen befindlichen Markt für Warensendungen Chancen für den Wettbewerb zu erhalten und den Wettbewerb auf dem Markt für Pressepost zu beleben.
- Die Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur sollten angepasst werden. Insbesondere sollte die Vorlagepflicht für Teilleistungen (§ 30 Abs. 1 PostG) auf individuell ausgehandelte Verträge mit Großkunden im Brief- und Pressepostbereich erweitert werden, die die volle Wertschöpfungskette umfassen. Zudem sollten analog zu § 203 Abs. 1 Satz 5 Telekommunikationsgesetz (TKG) Auskunftsrechte gegenüber Unternehmen aus eng mit dem Postwesen verbundenen Sektoren verankert werden, wenn die von den im Postwesen tätigen Unternehmen übermittelten Informationen, insbesondere die des marktbeherrschenden Unternehmens, nicht ausreichen, um die Regulierungsaufgaben wahrzunehmen.
- Die im Postgesetz vorgesehenen Bußgelder sind bisher in Relation zu den Umsätzen des regulierten Unternehmens gering und sollten künftig in Relation zum Gesamtumsatz des Unternehmens festgesetzt werden, um eine abschreckende Wirkung erzielen zu können.

- Die Regulierungsbedürftigkeit eines Postmarktes sollte zukünftig anhand des sog. Drei-Kriterien-Tests festgestellt werden, der sich im Telekommunikationsbereichs bewährt hat. Die üblichen Kriterien sind: (1) Es bestehen beträchtliche und anhaltende strukturelle, rechtliche oder regulatorische Marktzutrittsschranken, (2) der Markt tendiert angesichts des Standes des infrastrukturbasierten und sonstigen Wettbewerbs hinter den Zutrittsschranken strukturell innerhalb des relevanten Zeitraums nicht zu einem wirksamen Wettbewerb und (3) das Wettbewerbsrecht allein reicht nicht aus, um dem festgestellten Marktversagen angemessen entgegenzuwirken. Ist eines der Kriterien nicht erfüllt, sollte der Markt aus der Regulierung entlassen werden. Dadurch kann einer Überregulierung vorgebeugt werden.
- Die Lizenzpflicht für Transporteure von Briefsendungen bis 1.000 Gramm generiert insbesondere beim Marktzutritt einen unnötigen bürokratischen Aufwand. Sie sollte aufgehoben werden und durch eine bloße Anzeigepflicht ersetzt werden.
- Die Verweisungen in § 44 PostG, u. a. auf § 81 TKG 1996, sind veraltet und nicht an die Änderungen des TKG angepasst worden. Betroffen davon ist auch der Gutachtauftrag an die Monopolkommission und damit verbunden die Frage der Akteneinsicht der Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur zur Erfüllung dieses Gutachtauftrags. Das TKG regelt den Gutachtauftrag an die Monopolkommission und das dazu notwendige Akteneinsichtsrecht inzwischen in § 195 Abs. 2 und Abs. 3 TKG. In das Postgesetz sollte zum Abbau von Rechtsunsicherheit eine Vorschrift analog zu § 195 Abs. 2 und Abs. 3 TKG eingefügt werden, die den Gesetzauftrag und das Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission eigenständig definiert.

## **Stärkung des Wettbewerbs auf dem Markt für Geschäftskundenbriefe**

### **Ursache für Laufzeitverzögerungen transparent machen**

**K8.** Bei der Zustellung von Geschäftspost kommt es gelegentlich zu Laufzeitverzögerungen, wobei für Geschäftskunden nicht ersichtlich ist, von wem diese Laufzeitverzögerungen verursacht werden. Insbesondere ist nicht überprüfbar, ob Briefe von den Wettbewerbern der Deutsche Post AG verspätet eingeliefert werden oder ob die Deutsche Post AG die Briefe konkurrierender Briefdienstleister verzögert zustellt. Diese fehlende Transparenz bei der Ursachenbestimmung von Laufzeitverzögerungen führt zu Wettbewerbsnachteilen für die Wettbewerber der Deutsche Post AG.

**K9.** Die Monopolkommission regt an, dass bei der Einlieferung der Geschäftspost in die Briefzentren der Deutsche Post AG der Zeitpunkt der Einlieferung im Übergabeprotokoll schriftlich festgehalten wird. Da die Deutsche Post AG zeitnah elektronische Briefmarken mit Matrixcode, wie sie im Privatkundenbereich bereits existieren, auch für Geschäftskunden einführen will, können Kundinnen und Kunden zukünftig Informationen über die Bearbeitung von Sendungen im Start- und Zielbriefzentrum abrufen. Daher sieht die Monopolkommission keinen Bedarf an zusätzlichen Transparenzmaßnahmen.

### **Diskriminierungen bei der Vergabe von Einlieferungszeiten in die Briefzentren der Deutsche Post AG vermeiden**

**K10.** Wenn Briefdienstleister Teilleistungen der Deutsche Post AG in Anspruch nehmen, wird ihnen ein Zeitfenster (d. h. ein Einlieferungsslot) für die Einlieferung von Sendungen von einem Briefzentrum zugeteilt. Die Einlieferungszeit ist ein wichtiger Faktor für eine effiziente, schnelle und zuverlässige Auslieferung von Geschäftspost. Indem sie sich selbst die zeitlich attraktiven Einlieferungsslots zuteilen kann, verfügt die Deutsche Post AG über ein Diskriminierungspotenzial gegenüber ihren Wettbewerbern. Die Monopolkommission empfiehlt der Bundesnetzagentur, die vergebenen Slots der Briefzentren zu überprüfen, um eine Ausnutzung dieses Diskriminierungspotenzials auszuschließen.

## Amazons Aktivitäten auf dem Paketmarkt

### Die Bedeutung des Onlineshops von Amazon für den Paketmarkt steigt

**K11.** In den Jahren 2019 und 2020 wurden etwa 50 Prozent aller Non-Food-Onlineumsätze über den Onlineshop von Amazon generiert. Der Verkauf erfolgte durch Amazon selbst oder durch Dritthändler auf Amazons Marktplatz. Amazon erzeugt auf diese Weise unmittelbar und mittelbar einen erheblichen Teil der Nachfrage auf dem Paketmarkt. Gleichzeitig verfügt das Unternehmen selbst über ein umfassendes Angebot an Logistikdienstleistungen und baut sein eigenes Paketzustellnetz in Deutschland auf. Im Jahr 2020 hat Amazon in Deutschland bereits 5 bis 15 Prozent aller Pakete zugestellt. Für die Zukunft ist zu erwarten, dass Amazons Bedeutung im Paketmarkt weiter zunimmt.

### Amazon belebt den Wettbewerb im Paketmarkt; auf längere Sicht könnte der Markt kippen

**K12.** Amazon belebt den Wettbewerb auf dem Paketmarkt. Mit seinen Anforderungen an die Qualität der Zustellung fördert es Innovationen und mit seinem Paketzustellnetz befördert es den Preiswettbewerb im Markt. Das Wachstum im Bereich Onlinehandel allgemein hat mit dazu beitragen, dass z. B. die Anzahl der Paketshops bei allen großen Paketdienstleistern gestiegen ist.

**K13.** Amazon ist in der Lage, insbesondere über seine Position im Bereich Onlinehandel und im Bereich Logistik, bedeutende Nachfragemengen im Paketbereich unter anderem auf sein eigenes Paketzustellnetz zu lenken. Wettbewerbsrechtlich problematisch könnten Fallkonstellationen sein, in denen Amazon Händlern Vorteile auf seinem Onlinemarktplatz bietet, wenn diese Paketdienstleistungen von Amazon nutzen. In einem solchen Fall könnte Marktmacht aus dem Bereich Onlinemarktplätze in den Paketmarkt gehebelt werden. Im deutschen Paketmarkt ist Amazons Marktanteil derzeit noch gering. Zudem existiert mit der Deutsche Post AG ein Wettbewerber, der selbst über erhebliche Wettbewerbs- und Verbundvorteile verfügt. Gleichwohl empfiehlt die Monopolkommission, den Paketmarkt zu beobachten, um ein „Kippen“ aufgrund einer Marktmachthebelung aus dem Bereich Onlinemarktplätze rechtzeitig zu erkennen. Eine Rechtsgrundlage für Ermittlungen bietet der neu geschaffene § 19a GWB.

## Würdigung der Amtspraxis

### Verfahren zur Bestimmung der Preisobergrenzen für Privatkundenbriefentgelte ab 2022

**K14.** Im November 2021 erging der Beschluss der Bundesnetzagentur zur künftigen Price-Cap-Regulierung für Briefsendungen bis 1.000 Gramm. Der Beschluss in diesem sog. „Maßgrößenverfahren“ bildet die Grundlage für die Entgeltgenehmigung der Deutsche Post AG für Privatkundenbriefe ab dem 1. Januar 2022. Mit ihrem Beschluss schreibt die Bundesnetzagentur in weiten Teilen die Regulierungspraxis aus dem vorangegangenen Maßgrößenverfahren fort. Dazu gehört erstens, dass die Kosten lediglich anhand der tatsächlichen Kosten der Deutsche Post AG ermittelt werden. Stattdessen sollte eine Kostenüberprüfung anhand eines analytischen Kostenmodells erfolgen, um für die Effizienzprüfung einen transparenten, für andere Marktteilnehmer nachvollziehbaren Maßstab anzulegen. Zweitens sollten bei der Ermittlung des Gewinnzuschlags bei der nun gesetzlich vorgesehenen Vergleichsmarktmethode die in struktureller Hinsicht vergleichbaren Unternehmen im europäischen Ausland mittels einer Clusteranalyse identifiziert und nicht nur rein qualitativ bestimmt werden. Drittens sollten Aufwendungen, die aus der Erbringung des Universaldienstes folgen, nicht über die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung hinaus berücksichtigt werden, da die Deutsche Post AG diesen aus wirtschaftlichen Eigeninteressen erbringt und derzeit keine Verpflichtung zur Erbringung besteht.

### Verfahren zur Entgelterhöhung auf dem Privatkundenpaketmarkt im Jahr 2020

**K15.** Im Verfahren zur nachträglichen Überprüfung einer Preiserhöhung der Deutsche Post AG im Privatkundenpaketmarkt durch die Bundesnetzagentur hat sich ein Handlungsbedarf für den Gesetzgeber gezeigt. In Fällen, in de-

nen die Bundesnetzagentur lediglich eine nachgelagerte Preiskontrolle vornehmen kann, kann das regulierte Unternehmen für einen gewissen Zeitraum missbräuchlich überhöhte Entgelte erheben. Der Anreiz, dies zu tun, könnte dadurch gemindert werden, dass die in diesem Zeitraum erhobenen missbräuchlichen Entgelte abgeschöpft werden. Die Monopolkommission empfiehlt daher erneut die Einführung einer Regelung zur Vorteilsabschöpfung im Postgesetz, wie sie etwa im TKG enthalten ist.

### **Pressepostverfahren des Bundeskartellamtes**

**K16.** Der Markt für Pressepost umfasst die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften. Vom Bundeskartellamt wurden im Rahmen des im Jahr 2016 eröffneten Pressepostverfahrens sog. Gesamtauflagenklauseln in Pressepostverträgen der Deutsche Post AG beanstandet. Hierzu gehörten sog. „harte Gesamtauflagenklauseln“, bei denen die betroffenen Kunden der Deutsche Post AG vertraglich zusicherten, die komplette Auflage eines Titels von der Deutsche Post AG zustellen zu lassen, und „weiche Gesamtauflagenklauseln“, bei denen die betroffenen Kunden sämtliche Rabatte verloren, sobald sie nicht ihre komplette Auflage durch die Deutsche Post AG ausliefern ließen. Diese Klauseln stellten nach Ansicht des Bundeskartellamtes eine Alleinbezugsverpflichtung dar oder hatten nach vorläufiger Auffassung des Bundeskartellamtes eine vergleichbare Wirkung. Die Monopolkommission begrüßt die durch das Verfahren erzielte Unterbindung von wettbewerbswidrigem Verhalten.

## Kapitel 1

### Stand des Wettbewerbs auf den Postmärkten

**1.** Die Postmärkte befinden sich in einem anhaltenden Prozess der Veränderung. Während die Unternehmen im Briefbereich mit rückläufigen Sendungsmengen konfrontiert sind, nehmen die Sendungsmengen insbesondere in dem zu den Kurier-, Express- und Paketdiensten (KEP-Dienste) gehörenden Paketbereich kontinuierlich zu.<sup>1</sup> Ursache für den Rückgang der Sendungsmengen im Briefbereich ist die fortschreitende Digitalisierung. Die Kommunikation über Briefe wird von Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie Unternehmen zunehmend durch elektronische Kommunikation ersetzt. In der Zukunft ist insbesondere auch bei Behörden eine Umstellung auf elektronische Kommunikation zu erwarten.<sup>2</sup> Hierdurch könnten sich die Sendungsmengentrübkänge im Briefbereich weiter beschleunigen. Im Paketbereich hat die Digitalisierung hingegen einen positiven Effekt auf die Sendungsmengen. Der Erfolg des Onlinehandels und der digitalen Marktplätze<sup>3</sup> führt hier seit Jahren zu hohen Wachstumsraten, die sich im Rahmen der Covid-19-Pandemie weiter gesteigert haben.<sup>4</sup> Während in der Vergangenheit der Versand zwischen Unternehmen (B2B) die größte Bedeutung für die Paketdienstleister hatte, konzentrieren sie sich mittlerweile verstärkt auf Sendungen, die von Unternehmen direkt zu Endkundinnen und Endkunden versandt werden (B2C).<sup>5</sup>

**2.** Das nachfolgende Kapitel bietet einen Überblick über den Stand des Wettbewerbs in den genannten Bereichen des Postwesens. Kapitel 1.1 enthält einen Überblick über den Briefbereich, Kapitel 1.2 befasst sich mit den KEP-Diensten und Kapitel 1.3 geht auf Warensendungen ein, die ein Hybridprodukt zwischen Brief- und Paketsendung darstellen.

#### 1.1 Die Verteilung der Marktanteile im Briefbereich verändert sich kaum

**3.** Die Deutsche Post AG verfügt im Briefbereich insgesamt über eine starke Marktposition. Wie Abbildung 1.1 zeigt, betrifft dies sowohl das Geschäftssegment als auch den Privatkundenmarkt<sup>6</sup>. Das Geschäftskundensegment umfasst Briefsendungen, die zu Konditionen versandt werden, welche zwischen Geschäftskunde und Briefdienstleister vertraglich ausgehandelt werden. Der Privatkundenmarkt umfasst Briefsendungen, die zu Einzelpreisen gemäß den Standardtarifen des jeweiligen Briefdienstleisters versandt werden.

**4.** Im Privatkundenbriefmarkt verfügte die Deutsche Post AG im Jahr 2020 mit einem nach Umsatz bemessenen Marktanteil von 97,4 Prozent nahezu über eine Monopolstellung.<sup>7</sup> Abbildung 1.1 zeigt, dass die Gesamtumsätze im Privatkundenbriefmarkt zwischen 2018 und 2020 leicht gesunken sind. Dass nur ein leichter Rückgang der Umsätze zu verzeichnen war, ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Deutsche Post AG seit 1. Juli 2019 höhere Entgelte für die Beförderung von Privatkundenbriefen erhebt.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, Bonn 2021, S. 31.

<sup>2</sup> In anderen europäischen Ländern hat dies zu einem drastischen Rückgang der Sendungsmengen geführt. In Dänemark kam es nach der Einführung der elektronischen Behördenpost im Jahr 2014 zu einem Sendungsmengentrübkang von 34 Prozent zwischen 2015 und 2017, Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), Die Novelle des Postgesetzes: Neue Chancen für den Wettbewerb, Baden-Baden 2020, Tz. 36; bzgl. entsprechender Projekte in Deutschland siehe z. B. Bundesregierung, Digitalisierung gestalten – Umsetzungsstrategie der Bundesregierung, Berlin, Juni 2021, 6. überarbeitete Auflage, S. 200 ff.

<sup>3</sup> Siehe hierzu Kapitel 4.1.

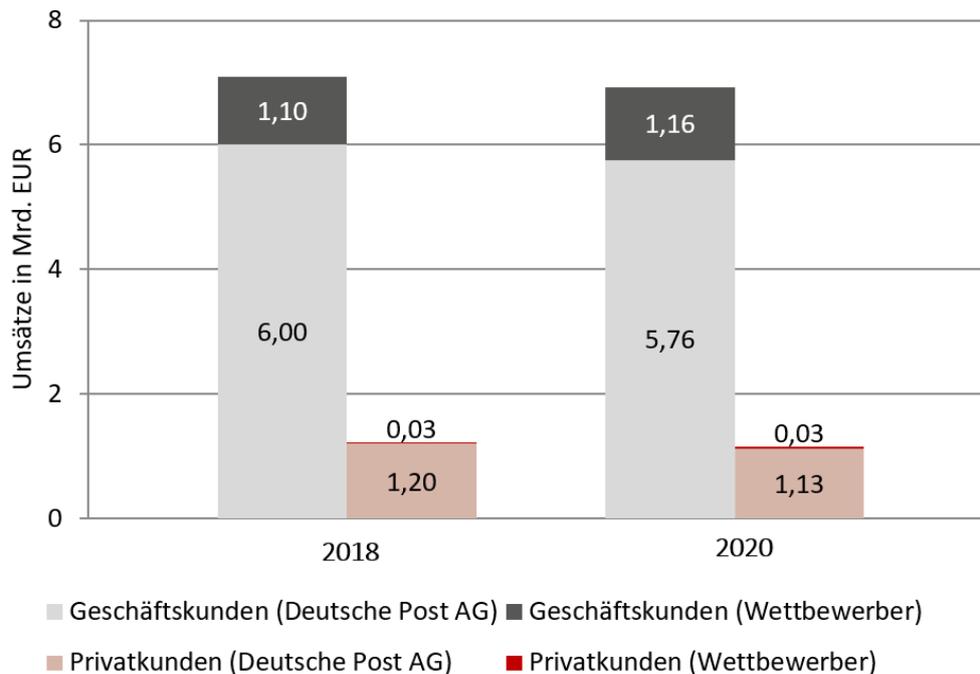
<sup>4</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 38.

<sup>5</sup> Ebenda.

<sup>6</sup> Marktdefinition gemäß BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 23. November 2021, BK5-21/004, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2021/BK5-21-0004/BK5-21-0004\\_Beschluss\\_BF.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=3](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2021/BK5-21-0004/BK5-21-0004_Beschluss_BF.pdf?__blob=publication-File&v=3), Abruf am 6. Dezember 2021, S. 11 ff.

<sup>7</sup> Eigene Berechnung auf Basis der Umsatzzahlen in Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O, S. 17.

<sup>8</sup> Deutsche Post AG, Preisänderungen zum 1. Juli 2019, 2019, <https://www.deutschepost.de/de/a/aenderungen-2019.html>, Abruf am 29. Oktober 2021.

**Abbildung 1.1: Umsätze im lizenzpflichtigen Briefbereich nach Kundensegment (2018 und 2020)**

Quelle: Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, Bonn 2019, S. 25; Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, Bonn 2021, S. 17; eigene Darstellung

Anmerkung: Die Bundesnetzagentur veröffentlicht alle zwei Jahre die Daten zur Kundenstruktur im lizenzpflichtigen Briefbereich. Dementsprechend sind die Umsatzwerte nach Kundensegment für das Jahr 2019 nicht öffentlich verfügbar.

**5.** Der Hauptumsatzträger im Briefbereich ist das Geschäftskundensegment. In diesem Segment ist die Dominanz der Deutsche Post AG zwar nicht ganz so stark ausgeprägt, dennoch vereinte die Deutsche Post AG zusammen mit ihren Tochterunternehmen im Jahr 2020 auch in diesem Bereich 83,2 Prozent aller Umsätze auf sich.<sup>9</sup> Der Vergleich der Jahre 2018 und 2020 in Abbildung 1.1 zeigt, dass die Umsätze im Geschäftskundensegment insgesamt leicht zurückgegangen sind. Dies ist unter anderem auf einen durch die Covid-19-Pandemie bedingten Einbruch im Werbemarkt zurückzuführen.<sup>10</sup> Von dem Umsatzrückgang war die Deutsche Post AG betroffen, nicht aber ihre Wettbewerber<sup>11</sup>. Diese konnten ihre Umsätze leicht von 1,1 Mrd. (15,5 Prozent) im Jahr 2018 auf 1,16 Mrd. (16,8 Prozent) im Jahr 2020 steigern.<sup>12</sup> Da dem Einbruch bei der Deutsche Post AG nur geringe Umsatzzuwächse bei den Wettbewerbern gegenüberstanden, lässt sich aus diesem Sondereffekt jedoch kein langfristiger Trend in der Wettbewerbsentwicklung ableiten.

<sup>9</sup> Eigene Berechnung auf Basis der Umsatzzahlen in Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, Bonn 2021, S. 17.

<sup>10</sup> Deutsche Post AG, Resilient: Geschäftsbericht 2020, 2021, <https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/de/media-center/investors/documents/geschaeftsberichte/DPDHL-Geschaeftsbericht-2020.pdf>, Abruf am 22. November 2021, S. 17.

<sup>11</sup> Gegenüber der Bundesnetzagentur gaben rund 400 Unternehmen an, Umsätze im Briefbereich zu generieren. Auf die zehn größten Wettbewerber entfielen 43,7 Prozent der Umsätze in dieser Gruppe. Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, Bonn 2021, S. 16, 34.

<sup>12</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, Bonn 2019, S. 25; Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 17.

**6.** Der wesentliche Grund für die Dominanz der Deutsche Post AG ist, dass diese nach wie vor als einziges Unternehmen über ein deutschlandweites Zustellnetz für Briefe verfügt.<sup>13</sup> Den Wettbewerbern ist der Aufbau eines flächendeckenden Zustellnetzes trotz Kooperationen bisher nicht gelungen.<sup>14</sup> Dennoch bieten viele Wettbewerber eine deutschlandweite Zustellung von Briefsendungen an. Dies ist ihnen möglich, indem sie den sog. Teilleistungszugang der Deutsche Post AG nutzen. Der Briefversand bei Wettbewerbern erfolgt über drei Wege. (1) Der Wettbewerber übernimmt den kompletten Transport vom Absender bis zum Empfänger. Dies ist dann der Fall, wenn der Empfangsort einer Briefsendung in einer Region liegt, in der der Wettbewerber ein eigenes Zustellnetz hat. (2) Der Wettbewerber übernimmt nur Teilleistungen wie z. B. das Einsammeln, Sortieren und Frankieren der Briefe. Anschließend übergibt er die Sendungen an einen anderen Wettbewerber, der die Zustellung an den Empfänger übernimmt. Dies wird üblicherweise der Fall sein, wenn der Wettbewerber in der Empfängerregion kein eigenes Zustellnetz hat, aber einer seiner Kooperationspartner in dieser Region aktiv ist. (3) Der Wettbewerber übernimmt Teilleistungen wie das Einsammeln, Sortieren und Frankieren der Briefe und liefert diese über den Teilleistungszugang bei einem Briefzentrum der Deutsche Post AG ein. Die Deutsche Post AG stellt diese Briefsendungen dann über ihr Zustellnetz zu. Dies ist üblicherweise in Regionen der Fall, in denen der Wettbewerber weder selbst zustellen noch auf einen Kooperationspartner zurückgreifen kann. Die Wettbewerber haben im Jahr 2020 rund 1,8 Mrd. Briefsendungen selbst oder über Kooperationspartner zugestellt.<sup>15</sup> Rund 1,2 Mrd. Briefsendungen wurden unter Nutzung des Teilleistungszugangs der Deutsche Post AG befördert.<sup>16</sup> Hieraus ergibt sich, dass die Wettbewerber durchschnittlich bei rund 40 Prozent ihrer Briefsendungen auf das Zustellnetz der Deutsche Post AG zurückgegriffen haben.

**7.** Auch mit Blick auf die Briefsendungen in Deutschland insgesamt ist, wie Abbildung 1.2 zeigt, das Zustellnetz der Deutsche Post AG von zentraler Bedeutung. Nach wie vor werden mehr als 85 Prozent aller Briefsendungen von der Deutsche Post AG ausgeliefert.<sup>17</sup> Im Jahr 2020 wurden lediglich 1,8 Mrd. Briefsendungen vollständig vom Absender bis zum Empfänger durch Wettbewerber transportiert.<sup>18</sup> Die Entwicklung seit 2018 verdeutlicht, dass sich die Bedeutung der Zustellnetze der Wettbewerber kaum verändert hat. Zu beobachten ist, dass die durch die Covid-19-Pandemie verursachten Sendungsmengentrübkänge im Jahr 2020 das Zustellnetz der Deutsche Post AG verhältnismäßig stärker betroffen haben. Dadurch stieg der Anteil der ausschließlich über die Briefnetzwerke von Wettbewerbern transportierten Briefe leicht von 14,0 Prozent im Jahr 2019 auf 14,5 Prozent im Jahr 2020.<sup>19</sup> Eine Dynamik, die auf eine mittelfristige Verbesserung der Wettbewerbssituation hindeutet, lässt sich aus dieser einmaligen geringfügigen Verschiebung nicht ableiten. Den geringeren Sendungsmengen im Zustellnetz der Deutsche Post AG standen keine höheren Mengen in den Zustellnetzen der Wettbewerber gegenüber. Dies lässt darauf schließen, dass die Wettbewerber ihre Zustellnetze derzeit nicht erweitern.

---

<sup>13</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O, S. 48.

<sup>14</sup> Ebenda.

<sup>15</sup> Ebenda, S. 12.

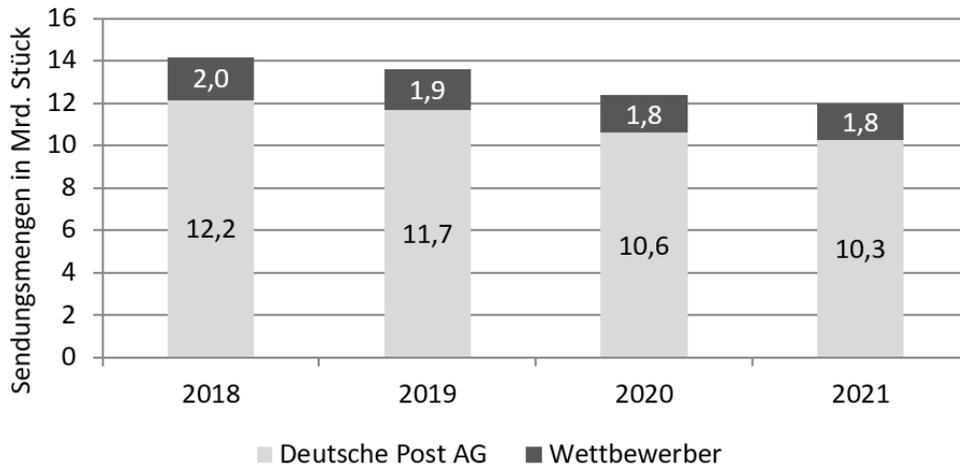
<sup>16</sup> Ebenda, S. 15.

<sup>17</sup> Ebenda, S. 12.

<sup>18</sup> Ebenda.

<sup>19</sup> Ebenda.

Abbildung 1.2: Sendungsmengen nach Zustellnetz im lizenzpflichtigen Bereich (2018 bis 2021)

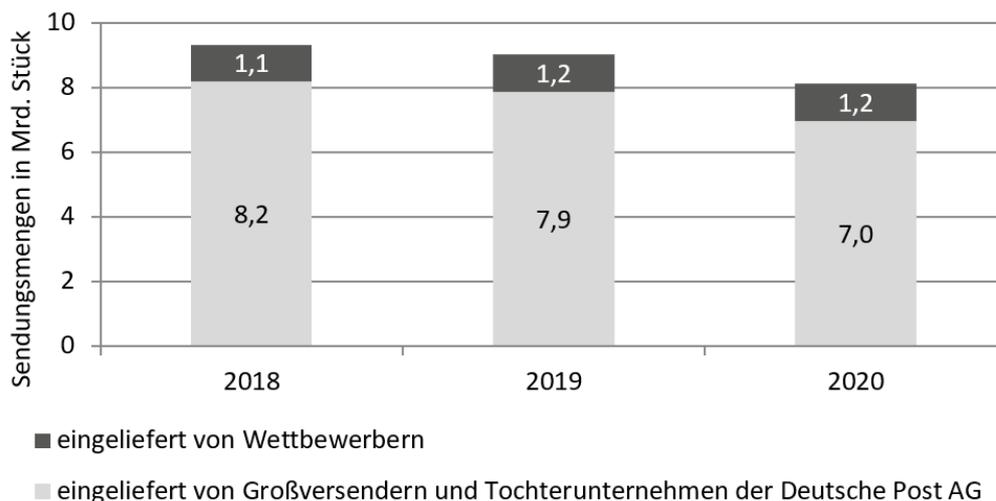


Quelle: Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 12; eigene Darstellung

Anmerkung: Bei den Werten von 2021 handelt es sich um eine Schätzung auf Basis der von den Unternehmen gemeldeten Prognosewerte.

8. Der überwiegende Teil aller Briefsendungen in Deutschland wird über den Teilleistungszugang der Deutsche Post AG abgewickelt. Wie Abbildung 1.3 zeigt, stammt der Großteil der am Teilleistungszugang eingelieferten Briefsendungen entweder direkt von Großversendern wie Versicherungen oder von den Tochterunternehmen der Deutsche Post AG. Im Jahr 2020 kamen lediglich 1,2 Mrd. Teilleistungssendungen von den Wettbewerbern.

Abbildung 1.3: Teilleistungssendungen nach Einlieferung (2018 bis 2020)



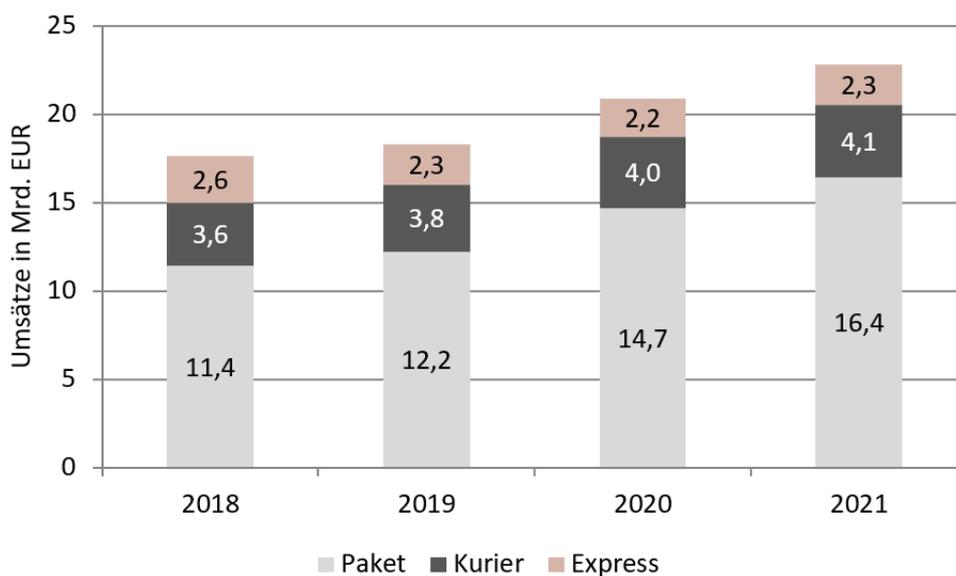
Quelle: Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, a. a. O., S. 21 f.; Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 14 f. und S. 34; eigene Darstellung

## 1.2 Weitgehend funktionsfähiger Wettbewerb bei Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen

9. Der Bereich Kurier-, Express- und Paketdienste (KEP) wird üblicherweise in drei Segmente aufgeteilt. Kurierdienstleistungen umfassen den Direktversand von adressierten Sendungen vom Sender zum Empfänger. D. h., dass die Sendungen nicht über ein Netzwerk mit Umschlagszentren distribuiert werden. Expressdienstleistungen umfassen den Versand von Paketen über das Paketnetzwerk eines Paketdienstleisters, wobei eine garantierte Beförderungslaufzeit im Mittelpunkt steht. Paketdienstleistungen umfassen die übrigen Paketsendungen, die über das Netzwerk eines Paketdienstleisters transportiert werden. Das Paketsegment ist mit dem Expresssegment zunehmend enger verbunden, da auch bei Paketsendungen die Lieferzeit an Bedeutung gewinnt.

10. Das Kuriersegment ist durch Wettbewerb zwischen regional tätigen Einzelunternehmern geprägt, die unter anderem Aufträge von Vermittlungszentralen erhalten.<sup>20</sup> Im Expresssegment sind neben global aktiven Unternehmen wie Deutsche Post AG, UPS oder FedEx auch mittelständische Unternehmen aktiv, die teilweise miteinander in Netzwerken kooperieren.<sup>21</sup> Paketdienstleistungen im Paketsegment werden überwiegend durch die Deutsche Post AG (DHL), DPD, GLS, Hermes und UPS sowie die Logistiksparte von Amazon erbracht.<sup>22</sup> Abgesehen von Amazon verfügen alle der sechs genannten Paketdienstleister über ein deutschlandweites Zustellnetz.<sup>23</sup>

Abbildung 1.4: Umsätze in den KEP-Märkten nach Segmenten (2018 bis 2021)



Quelle: Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 18; eigene Darstellung

Anmerkung: Bei den Werten von 2021 handelt es sich um eine Schätzung auf Basis der von den Unternehmen gemeldeten Prognosewerte.

11. Abbildung 1.4 zeigt, dass das Paketsegment im KEP-Bereich die größte wirtschaftliche Bedeutung hat. Es profitiert insbesondere vom Wachstum im Bereich E-Commerce. Der Paketbereich ist mit Einschränkungen wettbewerbslich geprägt. Die unter der Marke DHL aktive Deutsche Post AG vereint auf sich im gesamten Paketsegment laut

<sup>20</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 18, 40.

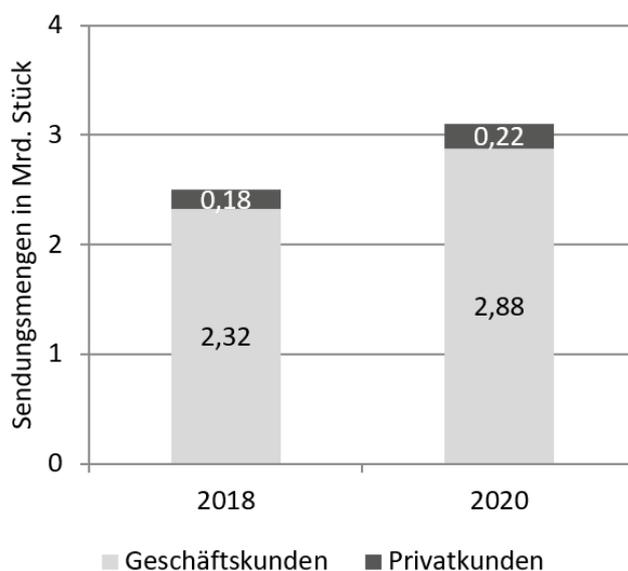
<sup>21</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 40.

<sup>22</sup> Ebenda.

<sup>23</sup> Ebenda.

Bundesnetzagentur über 40 Prozent der Sendungsmengen.<sup>24</sup> Eine marktmächtige Position kann daher derzeit nicht ausgeschlossen werden. Die anderen großen Paketdienstleister, zu denen neben DPD, GLS, Hermes und UPS auch die Logistiksparte von Amazon gehört, verfügen jeweils über Marktanteile zwischen 5 und 15 Prozent (die Bundesnetzagentur gibt hier keine exakten Marktanteile, sondern Marktanteilsspannen an).<sup>25</sup> Zu beachten ist, dass Amazon, dessen Aktivitäten sich derzeit noch auf Ballungsgebiete konzentrieren, im Jahr 2020 erstmals einen Anteil von 5 bis 15 Prozent erreicht hat.<sup>26</sup> Dies gilt, obwohl die Bundesnetzagentur keine Zustellung von Waren erfasst, die von Amazon unter eigenem Namen verkauft und über den hauseigenen Logistikdienst bis zu den Empfängerinnen und Empfängern transportiert werden. Erfasst werden von der Bundesnetzagentur somit nur diejenigen Paketdienstleistungen, die Amazon für Dritte als Paketdienstleister erbringt. Daraus folgt, dass die Anzahl der von Amazon als Paketdienstleister tatsächlich transportierten Paketsendungen und damit seine Bedeutung als Paketdienstleister auf dem deutschen Markt systematisch unterschätzt wird.

**Abbildung 1.5: Verteilung der inländischen Paketsendungen nach Kundensegment (2018 und 2020)**



Quelle: Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, a. a. O., S. 34; Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 20 f.; eigene Darstellung

**12.** Wie Abbildung 1.5 zeigt, entfällt der Großteil der Sendungsmengen des Paketsegments auf den Bereich Geschäftskunden, d. h. auf die Zustellung von gewerblich veranlassten Paketen an gewerbliche und private Empfängerinnen und Empfänger. Auf den wesentlich kleineren Privatkundenmarkt<sup>27</sup> entfielen in den Jahren 2018 und 2020 lediglich 7 Prozent der Paketsendungen.<sup>28</sup>

**13.** Informationen zu den Marktanteilen sind nur für den Privatkundenpaketmarkt und den gesamten Paketbereich, nicht aber für den Geschäftskundenbereich verfügbar. Auf dem Privatkundenpaketmarkt ist der Wettbewerb nur

<sup>24</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 41.

<sup>25</sup> Ebenda, S. 42.

<sup>26</sup> Ebenda, S. 41.

<sup>27</sup> Marktdefinition gemäß BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 28. Januar 2020, BK5-20/001, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2020/BK5-20-0001/BK5-20-0001\\_Beschluss\\_BF.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2020/BK5-20-0001/BK5-20-0001_Beschluss_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=3), Abruf am 26. November 2021, S. 5 f.

<sup>28</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, a. a. O., S. 34; Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021 a. a. O., S. 21.

eingeschränkt funktionsfähig. Laut Bundesnetzagentur hatte die Deutsche Post AG im Jahr 2019 auf dem Privatkundenpaketmarkt einen Marktanteil von über 70 Prozent und verfügt über eine marktbeherrschende Stellung.<sup>29</sup> Mitursächlich für diese marktmächtige Position dürfte sein, dass die Deutsche Post AG als einziger Paketdienstleister im Privatkundenpaketmarkt von der Erhebung der Umsatzsteuer befreit ist und daher ihre Dienstleistungen zu niedrigeren Preisen anbieten kann.

### **1.3 Die Warensendung als hybrides Produkt zwischen Brief und Paket ist von wachsender Bedeutung**

**14.** Im Briefbereich steigt die Bedeutung von Sendungen, die kleine günstige Artikel enthalten. Diese werden national, aber auch grenzüberschreitend versandt. Die Deutsche Post AG prognostiziert in ihrem aktuellen Geschäftsbericht, dass im Jahr 2021 damit zu rechnen sei, dass Sendungsmengentrübkänge beim internationalen Versand von kleinformatischen Dokumenten zu einem großen Teil durch Zuwächse bei Warensendungen kompensiert werden.<sup>30</sup> Laut Bundesnetzagentur ist die Deutsche Post AG im Bereich Warensendungen derzeit der wichtigste Anbieter.<sup>31</sup> Sie befördert Warensendungen kostengünstig über ihr deutschlandweites Briefnetz. Daneben sind weitere Unternehmen insbesondere aus dem Briefbereich aktiv.<sup>32</sup> Diese verfügen jedoch über kein deutschlandweites Zustellnetz und sind daher nur eingeschränkt konkurrenzfähig. Die Paketdienstleister haben, abgesehen von Amazon, kein gesondertes Angebot für Warensendungen und sind in diesem Bereich daher derzeit von geringer Bedeutung.<sup>33</sup> Aufgrund dieser Ausgangslage ist davon auszugehen, dass die Deutsche Post AG im neuen wachsenden Segment Warenpost ihre starke Position behalten wird.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> BNetzA, Pressemitteilung vom 29. Januar 2020, Bundesnetzagentur überprüft Erhöhung der Paketpreise für Privatkunden, [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/20200129\\_Paket.html](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/20200129_Paket.html), Abruf am 28. September 2021.

<sup>30</sup> Deutsche Post AG, Resilient: Geschäftsbericht 2020, 2021, <https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/de/media-center/investors/documents/geschaeftsberichte/DPDHL-Geschaeftsbericht-2020.pdf>, Abruf am 22. November 2021, S. 58.

<sup>31</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, a. a. O., S. 45 f.

<sup>32</sup> Ebenda, S. 46.

<sup>33</sup> Ebenda.

<sup>34</sup> Siehe Kapitel 2.3.1 zum Thema Teilleistungszugang für Warensendungen.

## Kapitel 2

### Die in Kraft getretene kleine Novelle des Postgesetzes ist unzureichend und bevorteilt die Deutsche Post AG

**15.** Im Jahr 2018 hatten CDU, CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, die bestehende Regulierung auf den klassischen Postdienstleistungsmärkten zu überprüfen, da diese Märkte von starken Veränderungen durch die Digitalisierung betroffen seien.<sup>35</sup> Daraufhin veröffentlichte das Bundeswirtschaftsministerium im August 2019 ein Eckpunktepapier für eine Novellierung des Postgesetzes.<sup>36</sup> Auf dieser Basis wurde innerhalb des Bundeswirtschaftsministeriums ein Referentenentwurf erstellt, der im Mai 2020 weitgehend ausformuliert war, aber in der abgelaufenen Legislaturperiode nicht weiter verfolgt wurde. Das Eckpunktepapier und der bekannt gewordene Referentenentwurf würden aus Sicht der Monopolkommission eine gute Basis für ein neues Postgesetz bilden, weil darin unter anderem Punkte wie die Abschaffung der Lizenzpflicht im Briefbereich oder die Erweiterung der Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur berücksichtigt sind, die von der Monopolkommission in vorangegangenen Gutachten empfohlen wurden.<sup>37</sup>

**16.** Anstelle einer umfassenden Novellierung des Postgesetzes wurden im März 2021 vom Gesetzgeber lediglich punktuelle Änderungen vorgenommen. Auslöser dafür war eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Mai 2020. Das Gericht stellte fest, dass das für den Zeitraum von 2016 bis 2018 von der Bundesnetzagentur angewendete Verfahren zur Bestimmung der Entgeltmaßstäbe gemäß PEntgV-2015<sup>38</sup> nicht von der Verordnungsermächtigung des § 20 PostG-alt<sup>39</sup> gedeckt sei.<sup>40</sup> Von diesem Urteil ist auch das Verfahren zur Bestimmung der Entgeltmaßstäbe gemäß PEntgV-2019<sup>41</sup> betroffen. Der Ordnungsgeber hatte das Verfahren 2019 zwar geändert, jedoch enthielt auch diese jüngere Fassung die vom Gericht beanstandeten Punkte. Somit ist das Urteil z. B. auch auf die Entgeltregulierung im Briefbereich für die Jahre 2019 bis 2021 übertragbar und hätte auch kommende Regulierungsentscheidungen betroffen. Das Gericht bemängelte, dass die Ermittlung des Gewinnzuschlags auf Grundlage der Umsatzrendite vergleichbarer europäischer Postunternehmen sowie die Verteilung von Kosten aus rechtlichen Verpflichtungen oder sonstigen sachlichen Rechtfertigungen nach dem Tragfähigkeitsprinzip nicht von der Verordnungsermächtigung des § 21 Abs. 4 Satz 3 PostG-alt gedeckt sind.<sup>42</sup> Statt die Regulierungspraxis an die Rechtslage anzupassen, beschloss der Gesetzgeber das Postgesetz so zu ändern, dass dieses die bestehende Regulierungspraxis deckt.<sup>43</sup> Zusätzlich wurden einige positiv zu bewertende Änderungen in das Postgesetz aufgenommen.

---

<sup>35</sup> Die Bundesregierung, Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906>, Abruf am 10. Dezember 2021, S. 61.

<sup>36</sup> Bundeswirtschaftsministerium, Eckpunkte für eine Novelle des Postgesetzes, 2019, [www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-fuer-eine-novelle-des-postgesetzes.pdf](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-fuer-eine-novelle-des-postgesetzes.pdf), Abruf am 25. September 2020.

<sup>37</sup> Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), Baden-Baden 2020, Tz. 134 ff., Tz. 193 ff.

<sup>38</sup> Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 22. November 1999, BGBl. I 2386, zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 29. Mai 2015, BGBl. I 892.

<sup>39</sup> Postgesetz vom 22. Dezember 1997, BGBl. I 3294, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 18. Januar 2021, BGBl. I 2.

<sup>40</sup> BVerwG, Urteil vom 27. Mai 2020, 6 C 1.19, ECLI:DE:BVerwG:2020:270520U6C1.19.0, Rn. 43 ff.

<sup>41</sup> Post-Entgeltregulierungsverordnung vom 22. November 1999, BGBl. I 2386, zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 14. März 2019, BGBl. I 338.

<sup>42</sup> BVerwG, a. a. O., Tz. 53 ff.

<sup>43</sup> Gesetz zur Verbesserung der Strafverfolgung hinsichtlich des Handels mit inkriminierten Gütern unter Nutzung von Postdienstleistern sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, vom 9. März 2021, BGBl. I 324.

17. Im Einzelnen umfasste die „kleine Gesetzesnovelle“ folgende Punkte:

- Bei der Entgeltregulierung sieht das Postgesetz nun eine Ermittlung des Gewinnzuschlags insbesondere auf Basis der Umsatzrenditen vergleichbarer europäischer Postunternehmen vor (§ 20 Abs. 2 Satz 2-3 PostG).<sup>44</sup>
- Ebenfalls in der Entgeltregulierung wird die Verrechnung von Kosten nach Tragfähigkeit statt einer verursachungsgerechten Zuordnung ermöglicht, wenn für diese Kosten rechtliche Verpflichtungen oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung besteht. Eine Verschiebung von Kosten in den Bereich der genehmigungspflichtigen Entgelte ist jedoch nur möglich, wenn die betroffenen Entgelte in einem Zurechnungszusammenhang stehen (§ 20 Abs. 3 Satz 5-6 PostG).<sup>45</sup>
- Die Preis-Kosten-Schere wird als neuer Missbrauchstatbestand in das Postgesetz aufgenommen (§ 20 Abs. 4 PostG).<sup>46</sup>
- Postunternehmen werden verpflichtet, an Schlichtungsverfahren der Bundesnetzagentur teilzunehmen (§ 18a PostG).<sup>47</sup>
- Die Entgeltgenehmigungspflicht für förmliche Zustellungen besteht nur noch für marktbeherrschende Briefdienstleister (§ 34 Satz 4 PostG).<sup>48</sup>

Insbesondere die Änderung in den Entgeltmaßstäben und die Einführung des neuen Missbrauchstatbestandes der Preis-Kosten-Schere in § 20 PostG sind für die Wettbewerbssituation auf den Postmärkten von Bedeutung und werden daher nachfolgend eingehender thematisiert. Viele wichtige Änderungen, die im Referentenentwurf des Bundeswirtschaftsministeriums bereits enthalten waren, wurden hingegen nicht umgesetzt. Eine Auswahl wichtiger offener Punkte für eine Postgesetznovelle wird in Kapitel 2.3 vorgestellt.

## 2.1 Die Neuregelung der Entgeltmaßstäbe in § 20 Postgesetz führt zu überhöhten Entgelten für Postdienstleistungen

18. Die Maßstäbe der Entgeltregulierung in § 20 PostG bilden die Basis für die Ermittlung der Preisobergrenze für genehmigungspflichtige Briefentgelte gemäß § 19 PostG und für die Ex-post-Überprüfung nicht genehmigungspflichtiger Postentgelte marktbeherrschender Unternehmen gemäß § 25 PostG. Die Regelungen des § 20 PostG betreffen daher die Preispolitik der Deutsche Post AG im Privatkundenbriefmarkt<sup>49</sup>, im Geschäftskundenbriefmarkt<sup>50</sup> und im Privatkundenpaketmarkt<sup>51</sup>. Möglicherweise sind auch der Geschäftskundenpaketbereich<sup>52</sup> sowie der Markt

---

<sup>44</sup> Siehe hierzu Kapitel 2.1.

<sup>45</sup> Siehe hierzu Kapitel 2.1.

<sup>46</sup> Siehe hierzu Kapitel 2.2.

<sup>47</sup> Dies war von der Monopolkommission im letzten Sektorgutachten Post empfohlen worden. Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), a. a. O., Tz. 230 ff.

<sup>48</sup> Dabei handelt es sich vor allem um eine Maßnahme zum Bürokratieabbau. Die Betreuung kleinerer Postdienstleister bei der entsprechenden Antragstellung hatte erhebliche Ressourcen bei der Bundesnetzagentur beansprucht.

<sup>49</sup> Erfasst sind alle Briefsendungen, die mit den Standardtarifen der Deutsche Post AG versandt werden.

<sup>50</sup> Erfasst sind alle Briefsendungen, die über einen Teilleistungszugang bei der Deutsche Post AG an einem Briefzentrum eingeliefert werden, sowie alle Geschäftskundenverträge der Deutsche Post Inhaus Services GmbH, die ein Tochterunternehmen der Deutsche Post AG ist.

<sup>51</sup> Erfasst sind alle Paketsendungen, die mit den Standardtarifen der Deutsche Post AG versandt werden. Hierbei handelt es sich üblicherweise um C2C-Paketsendungen, also Paketsendungen, die von Verbraucherinnen oder Verbrauchern an Verbraucherinnen oder Verbraucher versandt werden.

<sup>52</sup> Erfasst wären alle Geschäftskundenverträge der Deutsche Post AG im deutschen Paketmarkt.

für die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften erfasst, sofern die Deutsche Post AG auch hier über eine marktbeherrschende Stellung verfügen sollte.

**19.** Gemäß § 20 Abs. 2, 3 PostG sind drei Komponenten bei der Prüfung von Entgelten zu berücksichtigen: (1) die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und ein angemessener Zuschlag für leistungsmengen-neutrale Gemeinkosten, (2) ein angemessener Gewinnzuschlag (§ 20 Abs. 2 PostG) sowie (3) Kosten, für die eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wird (§ 20 Abs. 3 PostG). Jede dieser drei Komponenten ist auch nach der Gesetzänderung aus Sicht der Monopolkommission kritisch zu bewerten. Bestehende Mängel wurden durch die aktuelle Gesetzesänderung nicht behoben.

**20.** (1) Die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und der Zuschlag für leistungsmengen-neutrale Gemeinkosten als Teil der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) werden derzeit anhand realer Kosten bestimmt. Um Effizianzreize beim regulierten Unternehmen zu gewährleisten, empfiehlt die Monopolkommission, dass diese Bestandteile der KeL anhand eines Kostenmodells geprüft werden, welches ein hypothetisches, effizientes und im Wettbewerb stehendes Unternehmen zugrunde legt.<sup>53</sup> Im Telekommunikationsbereich hat sich dieses Vorgehen bewährt (vgl. dazu § 40 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 TKG). Mithilfe eines solchen Kostenmodells können Informationsasymmetrien zwischen Regulierer und reguliertem Unternehmen abgebaut werden, die bestehen, weil der Regulierer die Effizienz realer Ist-Kosten nur eingeschränkt beurteilen kann. Ein Kostenmodell bietet für die Effizienzprüfung einen transparenten und auch für andere Marktteilnehmer nachvollziehbaren Maßstab.

**21.** (2) Die Neuregelung des § 20 PostG führt dazu, dass die Ermittlung des Gewinnzuschlags, der ebenfalls Bestandteil der KeL ist, auf Basis eines Vergleichs mit den Gewinnmargen strukturell vergleichbarer Unternehmen in anderen europäischen Ländern erfolgt (§ 20 Abs. 2 Satz 2 PostG). Dabei handelt es sich faktisch um andere europäische marktbeherrschende Postdienstleister, deren Gewinnmarge maßgeblich vom jeweiligen Regulierungsregime abhängt. Die so ermittelte Gewinnmarge entspricht daher nicht der Gewinnmarge eines Unternehmens, das im Wettbewerb steht, sondern birgt die Gefahr überhöhter Preise. Um zu gewährleisten, dass die Briefentgelte Preisen entsprechen, die ein im Wettbewerb stehendes Unternehmen wählen würde, wäre es notwendig, den Gewinnzuschlag auf Basis einer Eigenkapitalverzinsung zu marktüblichen Zinssätzen zu ermitteln. Dieses Verfahren wurde bis 2015 im Postbereich von der Bundesnetzagentur angewendet und ist im Telekommunikationsbereich auch heute noch üblich (vgl. dazu § 42 Abs. 1, 3 TKG). Häufig vorgebrachte Gegenargumente können bei eingehender Prüfung nicht überzeugen. So steht der Eignung einer solchen Eigenkapitalverzinsung nicht entgegen, dass die Deutsche Post AG ein weniger kapitalintensives Unternehmen ist. Es gibt keine wissenschaftliche Evidenz, die eine höhere Eigenkapitalverzinsung bei Unternehmen mit großer Arbeitnehmerschaft begründet.<sup>54</sup> Soweit vorgebracht wird, dass ein höherer Gewinnzuschlag positiven Einfluss auf die Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern habe, überzeugt auch das nicht. Lohn- und Arbeitskosten sind bereits in den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung enthalten. Von einem überhöhten Gewinnzuschlag profitieren daher vor allem die Anteilseignerinnen und Anteilseigner der Deutsche Post AG. Die Monopolkommission empfiehlt daher weiterhin, dass der Gewinnzuschlag auf Basis einer Eigenkapitalverzinsung zu marktüblichen Zinssätzen bestimmt wird.<sup>55</sup>

**22.** (3) Über die KeL hinaus erlaubt das Postgesetz auch die Berücksichtigung von Kosten, für die eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wird (§ 20 Abs. 3 Satz 2 PostG). Zu diesen Kosten zählen in der Regulierungspraxis die Kosten für die Erbringung des Universaldienstes. Dabei bleibt

<sup>53</sup> Siehe dazu auch Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), a. a. O., Tz. 155 f.

<sup>54</sup> Lediglich Goodmann (2018) argumentiert mit Bezug auf die Postmärkte, dass eine Kapitalverzinsung immaterielle Vermögensgegenstände nicht berücksichtige. Der Autor liefert jedoch weder Nachweise noch Gründe, die plausibel machen, warum immaterielle Vermögensgegenstände für Postunternehmen oder andere Unternehmen mit großer Arbeitnehmerschaft von wesentlicher Bedeutung sind. Vergleiche mit dem Goodwill von Microsoft aus dessen Forschungsaktivitäten können nicht überzeugen. Bei Microsoft handelt es sich nicht um ein Unternehmen mit großer Arbeitnehmerschaft. Goodman, A., An approach to the assessment of whether a 'commercial rate of return' is earned by an asset-light universal service network – the UK approach", 2018, 26th Conference On Postal And Delivery Economics, Florence School of Regulation.

<sup>55</sup> Siehe dazu auch Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), a. a. O., Tz. 83 ff.

unberücksichtigt, dass die Deutsche Post AG die Universaldienstleistungen freiwillig aus eigenem geschäftlichen Interesse erbringt. Eine rechtliche Verpflichtung gemäß § 13 Abs. 2 PostG besteht derzeit nicht. Hinzu kommen gemäß § 20 Abs. 3 Satz 3 PostG Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im Briefbereich üblich sind, und Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für die Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind. In der Praxis umfasst dies unter anderem Personalmehrkosten für Beschäftigte mit Besitzstand. Die bei Inkrafttreten des derzeit gültigen Entgelttarifvertrags (ETV) bereits vorhandenen Beschäftigten erhalten grundsätzlich im Rahmen einer Besitzstandsregelung weiterhin die bisherige höhere (wettbewerbsunübliche) Vergütung, während neu eingestellte Beschäftigte die im Vergleich zu den ursprünglichen Tarifverträgen niedrigere Vergütung erhalten.<sup>56</sup> Bei der Berücksichtigung der so entstehenden Mehrkosten bleibt unbeachtet, dass diese Besitzstandsregelung Teil der aktuellen Tarifvereinbarung ist und in unabhängigen Verhandlungen durch die Tarifparteien vereinbart wurde. Eine Besitzstandsregelung ist bei Tarifvereinbarungen auch in anderen Wirtschaftsbereichen zu beobachten.<sup>57</sup> Allerdings ist es nicht unüblich, dass solche Besitzstandsregelungen über die Zeit ganz oder zumindest teilweise abgeschmolzen werden. Dies schon alleine deshalb, damit Ungleichheiten innerhalb der Belegschaft bei der Entlohnung nicht dauerhaft bestehen bleiben. Bei der Deutsche Post AG hat es eine solche Annäherung von neuen Tarifen und Alttarifen mit Besitzstandswahrung über lange Zeiträume offenbar nicht oder nur teilweise gegeben. Fraglich ist, ob die daraus entstehenden dauerhaften Sonderbelastungen neben den KeL zu berücksichtigen sind. Eine solche gesonderte Berücksichtigung kann auch Auswirkungen auf den Wettbewerb haben, wenn die Zuordnung dieser Kosten zu den einzelnen Geschäftsbereichen nicht verursachungsgerecht erfolgt, sondern nach Tragfähigkeit der Geschäftsbereiche. Auf diese Weise können Kosten, die in einem Bereich anfallen, der Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist, in monopolisierte Bereiche verschoben werden. Eine Zuordnung nach Tragfähigkeit war bereits in der Vergangenheit Teil der Regulierungspraxis. Das Bundesverwaltungsgericht hatte in seinem Urteil jedoch festgestellt, dass einer solchen nicht verursachungsgerechten Zuordnung die laut § 20 PostG-alt geltenden Kostenmaßstäbe entgegenstehen.<sup>58</sup> Daraufhin hat der Gesetzgeber mit der Postgesetznovelle eine Zuordnung nach dem Tragfähigkeitsprinzip ermöglicht, sofern es sich um Aufwendungen handelt, für die eine rechtliche Verpflichtung oder sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen werden kann (§ 20 Abs. 3 PostG). Anders als in der bisherigen Regulierungspraxis hat der Gesetzgeber die Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips jedoch insoweit eingeschränkt, als dass eine Lastenverschiebung in den Briefbereich nur möglich ist, wenn ein Zurechnungszusammenhang besteht (§ 20 Abs. 3 Satz 6 PostG). In der Praxis heißt dies, dass Lasten aus der Erbringung des Universaldienstes z. B. vom Paketbereich in den Briefbereich verschoben werden könnten, wenn der Paketbereich die anteiligen Lasten bei einer Verbundzustellung aufgrund des Wettbewerbsdrucks im Paketmarkt nicht tragen kann und ein Zurechnungszusammenhang mit dem Briefbereich besteht. Der Zurechnungszusammenhang ist laut Bundesnetzagentur bei einer Verbundzustellung von Briefen und Paketen gegeben, wie sie in ländlichen Regionen üblich ist.<sup>59</sup> Trotz der genannten Einschränkung würde eine solche Kostenumverteilung, sofern sie zur Anwendung kommt, die Kundinnen und Kunden in den monopolisierten Bereichen schädigen, da sie höhere Entgelte zahlen. Zusätzlich würde für die Deutsche Post AG eine Möglichkeit geschaffen, wettbewerbliche Bereiche quer zu subventionieren und damit möglicherweise Wettbewerber zu schädigen. Die Monopolkommission empfiehlt daher, dass Kosten stets verursachungsgerecht zugeordnet werden. Zudem sollten Kosten für die Erbringung von Universaldienstleistungen zukünftig generell nicht mehr Bestandteil des regulatorischen Kostenmaßstabes sein. Mittelfristig ist zu erwarten, dass die Deutsche Post AG einen für die Gewährleistung der Grundversorgung ausreichenden Universaldienst weiterhin freiwillig aus eigenem geschäftlichen Interesse erbringt. Auch eine gesonderte Berücksichtigung von Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im Briefbereich üblich sind, ist nicht geboten.

---

<sup>56</sup> BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 23. November 2021, BK5-21/004, a. a. O., S. 80.

<sup>57</sup> IG Metall, Besitzstandsklausel, <https://www.igmetall.de/tarif/tariflexikon?buchstabe=B&begriff=Besitzstandsklausel>, Abruf am 8. November 2021.

<sup>58</sup> BVerwG, Urteil vom 27. Mai 2020, 6 C 1.19, ECLI:DE:BVerwG:2020:270520U6C1.19.0, Tz. 61.

<sup>59</sup> Bisher scheint jedoch nicht geklärt, wann die Bundesnetzagentur von einer Verbundzustellung ausgeht, also wie hoch der Anteil an Brief- bzw. Paketsendungen in einem Fahrzeug mindestens sein muss, um von einer Verbundzustellung zu sprechen.

## 2.2 Die Aufnahme der Preis-Kosten-Schere in das Postgesetz ist zu begrüßen

**23.** Die Monopolkommission begrüßt die Einführung der Preis-Kosten-Scheren-Prüfung in § 20 Abs. 4 PostG. Damit wird die Entgeltregulierung im Postsektor um ein Instrument ergänzt, mit dem missbräuchliche Preisgestaltungen marktbeherrschender Unternehmen effektiv verhindert werden können. Zwar war auch bislang die Prüfung einer Preis-Kosten-Schere (PKS) im Postbereich möglich, dies allerdings nur nach den Vorgaben des allgemeinen Wettbewerbsrechts durch das Bundeskartellamt.<sup>60</sup> Nunmehr ist klargestellt, dass auch die Bundesnetzagentur einen derartigen Missbrauch prüfen und gegebenenfalls abstellen kann. Bei der Prüfung steht ihr – anders als dem Bundeskartellamt – der in den regulierten Netzindustrien bewährte Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) zur Verfügung. Das nationale und das europäische Wettbewerbsrecht bleiben gemäß § 2 Abs. 3 PostG unberührt und anwendbar. Zudem wird eine enge Zusammenarbeit der beiden Behörden durch Verfahrensinstrumente, wie etwa dem Recht des Bundeskartellamts zur Stellungnahmen nach § 48 PostG, sichergestellt.

**24.** Eine Preis-Kosten-Schere liegt vor, „wenn die Differenz zwischen den Endkundenentgelten eines marktbeherrschenden Unternehmens und dem Vorleistungsentgelt für vergleichbare Leistungen an seine Wettbewerber entweder negativ ist oder nicht ausreicht, um die projektspezifischen Kosten des marktbeherrschenden Betreibers für die Erbringung seiner eigenen Endkundendienste im nachgeordneten Markt zu decken.“<sup>61</sup> PKS sind in Märkten problematisch, in denen ein Unternehmen, hier die Deutsche Post AG, welche selbst auf dem Endkundenmarkt tätig ist, seinen Wettbewerbern Vorleistungen bereitstellt, welche unerlässlich sind, damit diese auf der Endkundenebene konkurrieren können. Können die Wettbewerber keine angemessenen Gewinnmargen erzielen, besteht die Gefahr, dass sie aus dem Markt gedrängt werden.

**25.** Bei der Prüfung einer PKS ist zu ermitteln, ob die Differenz zwischen den Endkundenentgelten im nachgelagerten Markt und dem Vorleistungsentgelt, welches das marktbeherrschende Unternehmen, hier die Deutsche Post AG, seinen Wettbewerbern für eine Zugangsleistung nach § 28 PostG in Rechnung stellt<sup>62</sup>, zu gering ist, um effizienten Wettbewerbern eine angemessene Gewinnmarge auf dem nachgelagerten Markt zu ermöglichen.

**26.** Im konkreten Fall der Briefdienstleistungen soll der PKS-Test verhindern, dass der Preisabstand zwischen den Teilleistungsentgelten nach § 28 PostG und den Endkundenentgelten auf den Briefmärkten nicht ausreichend groß ist, damit Wettbewerber, die auf Grundlage des Teilleistungszugangs nach § 28 PostG eigene Endkundenleistungen anbieten, eine angemessene Marge erzielen können.<sup>63</sup>

**27.** Die Deutsche Post AG steht mit ihren Tochter- und Beteiligungsgesellschaften bei der Briefkonsolidierung im Wettbewerb zu anderen Briefdienstleistern und ist gleichzeitig der einzige Briefdienstleister mit einem flächendeckenden Briefzustellnetz. Das von der Deutsche Post AG betriebene Geschäftsmodell der Eigenkonsolidierung, wonach Tochterunternehmen der Deutsche Post AG ausschließlich im Bereich der Konsolidierung tätig sind, ist nach

---

<sup>60</sup> Siehe dazu BKartA, Beschluss vom 2. Juli 2015, Az. B9-128/12.

<sup>61</sup> Vgl. EU-Kommission, Entscheidung vom 21. Mai 2003, Deutsche Telekom, ABl. L 263 vom 14. Oktober 2003, S. 9, S. 24, Rn. 107.

<sup>62</sup> Im Bereich Briefdienstleistung ist die Deutsche Post AG, als marktbeherrschender Briefdienstleister, z. B. gemäß § 28 PostG verpflichtet, Wettbewerbern einen sog. Teilleistungszugang zu ihrem Netz anzubieten. Wird dieser in Anspruch genommen, liefert der Wettbewerber Briefe, die er zuvor bei seinem Kunden eingesammelt und „teilleistungskonform aufbereitet“ hat, in Briefzentren der Deutsche Post AG. Dabei erbringt er sog. Vorleistungen wie z. B. die Vorsortierung, Kuvertierung und Frankierung der Briefsendungen und/oder die Abholung, Sortierung und Einlieferung der Briefsendungen. Briefe können im Rahmen des Teilleistungszugangs in das BZA (das „Briefzentrum Abgang“ beim Absender) oder das BZE („Briefzentrum Eingang“ beim Empfänger) eingeliefert werden. Im ersten Fall übernimmt die Deutsche Post AG den Transport vom BZA zum BZE, in beiden Fällen befördert die Deutsche Post AG die Briefe vom BZE zum Empfänger. Für ihre Leistung stellt die Deutsche Post AG, vereinfacht gesprochen, das sog. Teilleistungsentgelt in Rechnung. BKartA, Feststellung der Kartellrechtswidrigkeit von Großkunden-Verträgen der Deutsche Post AG, Fallbericht vom 30. September 2015, B9-128/12, S. 1.

<sup>63</sup> Brach/Haucap, Rechts- und wirtschaftswissenschaftliches Gutachten zu der Auslegung der Missbrauchsvermutung „Preis-Kosten-Schere“ nach § 20 Abs. 4 PostG und deren Anwendungsperspektiven in der Regulierungspraxis, 2021, <https://www.bundesverband-briefdienste.de/media/pks-gutachten.pdf>, Abruf am 10. Dezember 2021, S. 16.

Auffassung der Bundesnetzagentur zwar mit dem Postgesetz vereinbar, birgt im Hinblick auf die Konzernverbundenheit und die Abhängigkeit der Wettbewerber aber ein erhebliches Potenzial für Behinderungsmissbräuche.<sup>64</sup> In der Vergangenheit hatte die Bundesnetzagentur gegen die Deutsche Post AG diesbezüglich mehrmals ermittelt.<sup>65</sup>

**28.** Grundsätzlich gibt es verschiedene Möglichkeiten, wie ein marktbeherrschendes Unternehmen Wettbewerber durch eine PKS aus dem Markt drängen könnte. So können entweder die Vorleistungsentgelte für die Zugangsnachfrager erhöht und/oder die Endkundenentgelte gesenkt werden. Jedoch besteht auf den meisten relevanten Vorleistungsmärkten im Briefbereich eine regulatorische Zugangsverpflichtung sowie eine Entgeltregulierung gemäß dem Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung. Auch Endkundenentgelte fallen unter § 25 PostG und werden nach Maßstab der kosteneffizienten Leistungsbereitstellung von der Bundesnetzagentur geprüft. Allerdings gilt eine obligatorische Offenlegung der Entgelte gemäß § 30 PostG nur für Teilleistungen, die die Deutsche Post AG gegenüber ihren Kunden erbringt und nicht für Verträge, welche die komplette Beförderungsleistung im Briefbereich umfassen.<sup>66</sup> Der öffentliche Dienst und ein Großteil der Geschäftskunden, die sehr hohe Versendungsmengen aufweisen, vergeben Großaufträge meist bzgl. der kompletten Beförderungsleistung. Diese Verträge, die oft per Vergabeverfahren vergeben werden, sind sehr lukrativ, da sie meist besonders hohe Sendungsmengen umfassen.

**29.** Die Deutsche Post AG ist gesetzlich nicht verpflichtet, diese Verträge der Bundesnetzagentur gemäß § 30 Abs. 1 PostG offenzulegen, sodass die Bundesnetzagentur keine Kenntnisse über die entsprechenden Preise hat. Die Wettbewerber der Post haben in der Folge auch keine Möglichkeit, möglicherweise missbräuchliche Vertragsbedingungen gemäß § 30 Abs. 2 PostG einzusehen. Zwar verfügt die Bundesnetzagentur im Falle eines konkreten Entgeltregulierungsverfahrens über Auskunftsrechte insbesondere nach § 26 PostG. Die Eröffnung eines solchen Verfahrens nach den §§ 24, 25 PostG setzt jedoch eine entsprechende Tatsachenkenntnis einer missbräuchlichen Preissetzung voraus.<sup>67</sup> Da weder die Deutsche Post AG noch die begünstigten Großversender ein Interesse an der Veröffentlichung der Rabatte haben, besteht regelmäßig ein Informationsdefizit bei der Bundesnetzagentur und den Wettbewerbern. Die Monopolkommission empfiehlt daher, wie schon in früheren Sektorgutachten, eine Vorlagepflicht für marktbeherrschende Unternehmen im Hinblick auf individuelle Großkundenverträge einzuführen.<sup>68</sup>

**30.** Eine Vorlagepflicht könnte entsprechend § 38 Abs. 1 Satz 3 TKG-2004<sup>69</sup> ausgestaltet werden, wonach Entgeltmaßnahmen bezüglich individuell vereinbarter Leistungen, die nicht ohne Weiteres auf eine Vielzahl anderer Nachfrager übertragbar sind, der Bundesnetzagentur unmittelbar nach Vertragsabschluss zur Kenntnis zu geben sind.

---

<sup>64</sup> BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 14. Dezember 2016, BK5 16/029, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2016/BK5-16-0029/BK5-16-0029\\_Beschluss\\_Download.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2016/BK5-16-0029/BK5-16-0029_Beschluss_Download.pdf?__blob=publicationFile&v=3), Abruf am 26. November 2021, S. 24; Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 18. Dezember 2015, BK5 15/032, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2015/BK5-15-0032/BK5-15-0032\\_Beschluss\\_download\\_bf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2015/BK5-15-0032/BK5-15-0032_Beschluss_download_bf.pdf?__blob=publicationFile&v=3), Abruf am 26. November 2021, S. 28 ff.

<sup>65</sup> BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 14. Juni 2011, BK5b 11/018, [https://www.elektronische-vertrauensdienste.de/DE/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2011/BK5-11-0018/BK5-11-0018\\_Beschluss\\_Download\\_BF.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.elektronische-vertrauensdienste.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2011/BK5-11-0018/BK5-11-0018_Beschluss_Download_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=3), Abruf am 26. November 2021; Beschluss vom 15. September 2010, BK5b 10/013, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2010/BK5-10-0013/BK5-10-0013\\_Einstellungsverfuegung\\_Teilleistungsrabatte\\_bf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2010/BK5-10-0013/BK5-10-0013_Einstellungsverfuegung_Teilleistungsrabatte_bf.pdf?__blob=publicationFile&v=2), Abruf am 26. November 2021, Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), Privilegien abbauen, Regulierung effektiv gestalten!, Baden-Baden 2018, Tz. 10.

<sup>66</sup> Die gesamte Beförderungsleistung umfasst das Abholen, Frankieren, Vorsortieren und den Transport sowie die Zustellung der Briefe.

<sup>67</sup> Zwar ist der Begriff der „Tatsachen“ in §§ 24, 25 PostG eher weit auszulegen, so dass auch Indizien ausreichen können. Jedoch ist auch hierfür eine gewisse Substantiierung seitens etwaiger Beschwerdeführer erforderlich, die ohne eine Kenntnis der Vertragsinhalte schwierig sein dürfte. Siehe dazu Lübbig, in Beck'scher PostG-Kommentar, 2. Aufl., München 2004, § 24 Tz. 9 sowie § 25 Tz. 5.

<sup>68</sup> Siehe hierzu bereits Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Post (2011), Dem Wettbewerb Chancen eröffnen, Baden-Baden 2012, Tz. 83 ff. und zuletzt etwa Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. 84 ff.

<sup>69</sup> Telekommunikationsgesetz in der Fassung vom 22. Juni 2004, BGBl. I 1190.

Dies würde im Gegensatz zu einer bloßen Ergänzung des § 30 PostG zu einer Beschleunigung des Verfahrens führen, da eine Vorlage nicht erst innerhalb eines Monats zu erfolgen hat.

**31.** Gewährt die Deutsche Post AG diesen Großkunden höhere Rabatte als den Wettbewerbern, die für eine flächendeckende Briefzustellung Teilleistungen der Deutsche Post AG in Anspruch nehmen, verringert sich der Spielraum der Wettbewerber, Großkunden kompetitive und dennoch profitable Angebote zu unterbreiten. Sind die Entgelte aufgrund der gewährten Rabatte im Vergleich zu den Teilleistungsentgelten der Wettbewerber nur geringfügig höher oder sogar niedriger, werden preissensitive Großkunden ihre Aufträge vornehmlich an die Deutsche Post AG vergeben. Hierdurch kann sich eine Bindungswirkung und damit ein Verdrängungswettbewerb entfalten, der zu Marktaustritten von Wettbewerbern führen und die marktbeherrschende Stellung der Deutsche Post AG stärken würde.<sup>70</sup>

### **2.3 Weiterhin offene Punkte für eine Postgesetznovelle**

**32.** Die Monopolkommission hat in ihren vorangegangenen Sektorgutachten zu den Postmärkten eine Reihe von Änderungen des Postgesetzes empfohlen, die in der „kleinen Gesetzesnovelle“ nicht berücksichtigt wurden. Zu den wichtigsten Empfehlungen gehören der Teilleistungszugang für Warensendungen und Pressepost, die Präzisierung der Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur, die Anpassung der Bußgeldvorschriften, die Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit von Postmärkten mittels eines Drei-Kriterien-Tests, die Abschaffung der Lizenzpflicht im Briefbereich und Aufnahme einer Vorschrift in § 47 PostG, die den Gesetzauftrag und die Befugnisse der Monopolkommission eigenständig regelt. Diese Empfehlungen werden nachfolgend noch einmal bekräftigt.

#### **2.3.1 Teilleistungszugang auf Warensendungen und Pressepost erweitern**

**33.** Der Teilleistungszugang für Briefe sollte auf Warensendungen bis 2.000 g erweitert werden.<sup>71</sup> Warensendungen sind vor allem geeignet für Onlinehändler, die kleine günstige Artikel an ihre Kundinnen und Kunden versenden. Die Briefdienstleister partizipieren über Warensendungen am Wachstum des Onlinehandels. Da die mit der Deutsche Post AG im Wettbewerb stehenden Briefdienstleister über kein eigenes flächendeckendes Zustellnetz in Deutschland verfügen, können sie eine deutschlandweite Zustellung von Warensendungen nur realisieren, indem sie auf das Angebot von Paketdiensten zurückgreifen oder das Warenpostangebot der Deutsche Post AG nutzen und hierfür Endkundenpreise zahlen. Dies stellt einen erheblichen Wettbewerbsnachteil dar, der die Gefahr birgt, dass die Deutsche Post AG aufgrund ihrer marktbeherrschenden Position im Briefbereich auch im derzeit in der Entstehung befindlichen Markt für Warensendungen eine marktmächtige Position erlangt. Ein gesetzlich geregelter Teilleistungszugang, wie er gemäß § 28 i. V. m. § 5 Abs. 1 PostG für Briefe bis 1.000 g bereits existiert, verbunden mit der Möglichkeit größere Mengen an Warensendungen, sortiert am Eingangsbriefzentrum oder Ausgangsbriefzentrum, einzuliefern, könnte eine solche Entwicklung verhindern.

**34.** Des Weiteren empfiehlt die Monopolkommission einen Teilleistungszugang für Pressepost, d. h. bei der Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften.<sup>72</sup> Auch in diesem Bereich des Postwesens verfügt einzig die Deutsche Post AG über ein flächendeckendes Netz in Deutschland. Insbesondere für überregional erscheinende Presseerzeugnisse ist eine deutschlandweite Auslieferung von hoher Bedeutung. Dass diese derzeit nicht gewährleistet werden kann, ist ein wesentlicher Wettbewerbsnachteil für konkurrierende Dienstleister. Die Möglichkeit, in Zielregionen, in denen kein alternatives Zustellnetz existiert, Presseerzeugnisse vorsortiert in entsprechenden Zentren der Deutsche Post AG rabattiert einzuliefern, könnte den Wettbewerb auf diesem Markt beleben. Verlage mit einem regionalen Zustellnetz für Pressepost sind außerdem häufig zusätzlich als alternative Briefdienstleister tätig. Eine Belebung des Wettbewerbs im Pressepostmarkt könnte sich daher positiv auf den Wettbewerb im Briefbereich auswirken.

<sup>70</sup> Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. 9.

<sup>71</sup> Monopolkommission, 5. Policy Brief, Drängende Reform des Postgesetzes – Jetzt liefern!, 2020, S. 2 f.

<sup>72</sup> Monopolkommission, 5. Policy Brief, Drängende Reform des Postgesetzes – Jetzt liefern!, 2020, S. 3.

### 2.3.2 Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur anpassen

**35.** Eine effektive Ex-post-Regulierung eines marktbeherrschenden Unternehmens ist nur möglich, wenn die Bundesnetzagentur Kenntnis von potenziell missbräuchlichen Entgelten oder Vertragsbedingungen erlangt. Im Großkundenbereich werden Vertragskonditionen häufig bilateral ausgehandelt. Dies betrifft z. B. die Verträge des zur Deutsche Post AG gehörenden Konsolidierers, Deutsche Post InHaus Services GmbH (DPIHS), mit Geschäftskunden im Briefbereich. Eine vergleichbare Konstellation findet sich im Bereich Pressepost, wo ebenfalls Einzelverträge abgeschlossen werden und die Deutsche Post AG möglicherweise über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Damit die Bundesnetzagentur auch in diesen Märkten missbräuchliches Verhalten effektiv verhindern kann, hat die Monopolkommission bereits in der Vergangenheit empfohlen, dass auf Postmärkten marktbeherrschende Unternehmen, die der Ex-post-Regulierung unterliegen, verpflichtet werden, in den betroffenen Märkten Neuverträge und Vertragsänderungen vollumfänglich der Bundesnetzagentur vorzulegen.<sup>73</sup> Bisher gilt eine solche Vorlagepflicht gemäß § 30 Abs. 1 PostG nur für Verträge über Teilleistungen. Daher sind z. B. auch Verträge der DPIHS, welche die volle Wertschöpfungskette umfassen, nicht von der Vorlagepflicht erfasst.

**36.** Des Weiteren verfügt die Bundesnetzagentur im Rahmen von Missbrauchsverfahren derzeit nur über Auskunftsrechte gegenüber im Postwesen tätigen Unternehmen. Für eine sachgerechte Marktanalyse kann es jedoch notwendig sein, dass Auskünfte auch von Unternehmen eingeholt werden müssen, die eng mit dem Postwesen verbundenen sind. Hierzu können z. B. im Rahmen einer Marktabgrenzung Auskünfte von Geschäftskunden der Postdienstleister zählen, deren Kaufverhalten zu berücksichtigen ist. Analog zu § 203 Abs. 1 Satz 5 TKG sollten daher auch im Postgesetz Auskunftsrechte verankert werden, mit deren Hilfe die Bundesnetzagentur einzelfallbezogen Informationen von Unternehmen aus eng mit dem Postwesen verbundenen Sektoren einholen kann, wenn die von den im Postwesen tätigen Unternehmen übermittelten Informationen nicht ausreichen, um die Regulierungsaufgaben wahrzunehmen.<sup>74</sup> Vorrang sollte jedoch die Informationsbeschaffung beim regulierten Unternehmen haben.

### 2.3.3 Anpassung der Bußgelder

**37.** Die im Postgesetz vorgesehenen Bußgelder sind in Relation zu den Umsätzen des regulierten Unternehmens gering. § 49 Abs. 2 PostG sieht derzeit je nach verwirklichtem Bußgeldtatbestand Geldbußen in drei Stufen von bis zu EUR 10.000, bis zu EUR 50.000 oder bis zu EUR 500.000 vor. Bis zu EUR 500.000 Bußgeld können unter anderem verhängt werden bei Zuwiderhandlungen gegen Anordnungen im Rahmen einer Universaldienstverpflichtung gemäß § 13 PostG, gegen Anordnungen im Rahmen der Entgeltregulierung gemäß den §§ 24, 25, 27 und 31 PostG sowie der besonderen Missbrauchsaufsicht gemäß § 32 PostG. Diese Regelungen sind für die Förderung des Wettbewerbs besonders wichtig. Potenzieller Adressat der Regulierung ist die Deutsche Post AG, deren Gesamtumsatz im Jahr 2020 rund EUR 67 Mrd. und deren um Sondereffekte bereinigte Konzernergebnis (EBIT) mehr als EUR 5,4 Mrd. betrug.<sup>75</sup> Die Effektivität der Regulierung ist nur gewährleistet, wenn Bußgelder eine für das betroffene Unternehmen spürbare Abschreckungswirkung entfalten können. Das ist bei den gegenwärtigen Relationen von maximaler Bußgeldhöhe und den Umsatz- und Ergebniszahlen des regulierten Unternehmens nicht der Fall. Anders als im Postrecht sind im Wettbewerbsrecht deutlich höhere Bußgelder vorgesehen. § 81c Abs. 2 GWB sieht z. B. Geldbußen von bis zu 10 Prozent des in dem der Behördenentscheidung vorausgegangenen Geschäftsjahr erzielten Gesamtumsatzes des Unternehmens oder der Unternehmensvereinigung vor. Dies sollte für Zuwiderhandlungen gegen die in § 49 Abs. 1 Nr. 3 PostG genannten vollziehbaren Anordnungen der Bundesnetzagentur übernommen werden.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Monopolkommission, 10. Sektorgutachten Post (2017), a. a. O., Tz. 82 ff.

<sup>74</sup> Vgl. Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), a. a. O., Tz. 26 ff.

<sup>75</sup> Deutsche Post AG, 2021, Resilient: Geschäftsbericht 2020, 2021, <https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/de/media-center/investors/documents/geschaeftsberichte/DPDHL-Geschaeftsbericht-2020.pdf>, Abruf am 21. Oktober 2021, S. 2.

<sup>76</sup> Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), a. a. O., Tz. 204 f.

### 2.3.4 Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit von Postmärkten mittels Drei-Kriterien-Tests

**38.** Das Postgesetz gibt vor, dass alle Märkte des Postwesens einer Entgeltregulierung nach §§ 19, 28 oder 25 PostG und einer besonderen Missbrauchsaufsicht nach § 32 PostG unterliegen. Möglicherweise marktbeherrschende Unternehmen auf diesen Märkten müssen potenziell mit regulatorischen Eingriffen z. B. in ihre Preispolitik rechnen. Dabei wird nicht berücksichtigt, ob die Märkte im Einzelnen einer Regulierung bedürfen oder ob die wettbewerbsrechtliche Aufsicht genügt. Regulierung sollte nur dort anwendbar sein, wo sie notwendig ist, um einen noch nicht hinreichend funktionierenden Wettbewerb zu fördern. Daher sollte im Postgesetz eine regelmäßige Prüfung verankert werden, auf deren Grundlage die Bundesnetzagentur für regulierte Märkte feststellt, ob eine Regulierung weiterhin notwendig ist. Ist dies nicht der Fall, kann der betreffende Markt aus der Regulierung entlassen werden. Im Telekommunikationsbereich hat sich der Drei-Kriterien-Test nach Art. 67 Abs. 1 EKEK für eine solche Überprüfung bewährt. Gemäß diesem Test kommen Märkte für eine Regulierung nur dann in Betracht, wenn die folgenden Kriterien gemeinsam erfüllt sind: (1) Es bestehen beträchtliche und anhaltende strukturelle, rechtliche oder regulatorische Marktzutrittschranken, (2) der Markt tendiert angesichts des Standes des infrastrukturbasierten und sonstigen Wettbewerbs hinter den Zutrittschranken strukturell innerhalb des relevanten Zeitraums nicht zu einem wirksamen Wettbewerb und (3) das Wettbewerbsrecht allein reicht nicht aus, um dem festgestellten Marktversagen angemessen entgegenzuwirken. Ist eines der Kriterien nicht erfüllt, sollte der Markt aus der Regulierung entlassen werden. Auf Basis des Drei-Kriterien-Tests hat sich die Zahl der für eine Regulierung empfohlenen Märkte im Telekommunikationsbereich von achtzehn im Jahr 2003 auf zwei im Jahr 2020 reduziert.<sup>77</sup>

**39.** Im Postwesen könnte möglicherweise der Bereich der Geschäftskundenpakete (B2X)<sup>78</sup> nicht regulierungsbedürftig sein.<sup>79</sup> Auf diesem Markt gibt es neben der Deutsche Post AG mit Amazon, DPD, GLS, Hermes und UPS fünf weitere Anbieter mit nennenswerten Marktanteilen. Derzeit unterliegt die Deutsche Post AG dennoch, sofern im Rahmen eines betreffenden Verfahrens eine Marktbeherrschung festgestellt würde, einer Ex-post-Entgeltregulierung nach § 25 PostG und einer besonderen Missbrauchsaufsicht nach § 32 PostG. Insbesondere die Ex-post-Entgeltregulierung nach § 25 PostG legt strengere Maßstäbe für die Prüfung von Entgelten zugrunde als das allgemeine Wettbewerbsrecht. Derzeit ist nicht geklärt, ob die Deutsche Post AG in diesem Bereich überhaupt marktbeherrschend ist. Dadurch ist unklar, welche Freiheiten die Deutsche Post AG bei der Gestaltung ihrer Entgelte auf dem Geschäftskundenpaketmarkt hat. Dies könnte Auswirkungen auf den Preiswettbewerb haben. Eine im Postgesetz normierte formalisierte Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit mittels Drei-Kriterien-Test würde Bereich der Geschäftskundenpakete Klarheit schaffen und die regulatorische Unsicherheit abbauen.

### 2.3.5 Abschaffung der Lizenzpflicht

**40.** Gemäß § 5 PostG bedarf einer Lizenz, wer Briefsendungen mit einem Einzelgewicht von nicht mehr als 1.000 Gramm gewerbsmäßig für andere befördert. Eine Lizenzpflicht generiert insbesondere beim Marktzutritt bürokratischen Aufwand, der vermieden werden sollte, wenn es für die Lizenzpflicht keine hinreichende Notwendigkeit gibt. Die Monopolkommission sieht eine solche Notwendigkeit nicht und wiederholt daher ihre Empfehlung die Lizenzpflicht für Transporteure von Briefsendungen bis 1.000 Gramm durch eine Anzeigepflicht nach § 36 PostG zu ersetzen.<sup>80</sup>

**41.** Zugleich sollte auch die Anzeigepflicht praktikabel ausgestaltet sein. Die Bundesnetzagentur hat in ihrem Tätigkeitsbericht 2018/2019 festgestellt, dass insbesondere Paketshops ihre Tätigkeit oft in Unkenntnis der Anzeigepflicht

---

<sup>77</sup> EU-Kommission, Empfehlung 2003/311/EG vom 11. Februar 2003, ABl. L 114 vom 8. Mai 2003, S. 45; EU-Kommission, Empfehlung 2020/2245/EU vom 18. Dezember 2020, ABl. L 439 vom 29. Dezember 2020, S. 23.

<sup>78</sup> Gemeint sind Paketsendungen, die von einem Geschäftskunden versandt werden. Empfängerinnen oder Empfänger dieser Paketsendung können entweder Privatpersonen (B2C) oder andere Unternehmen (B2B) sein.

<sup>79</sup> Vgl. Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), a. a. O., Tz. 141 ff.

<sup>80</sup> Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), a. a. O., Tz. 134 ff.

aufnehmen.<sup>81</sup> Der interne Referentenentwurf des Bundeswirtschaftsministeriums für ein neues Postgesetz sah vor, dass Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen von Postdienstleistern von der Anzeigepflicht ausgenommen sind und stattdessen der betreffende Postdienstleister auf Verlangen der Bundesnetzagentur monatlich Auskunft über die für ihn tätigen Verrichtungs- und Erfüllungsgehilfen zu geben hat. Eine solche Regelung wäre aus Sicht der Monopolkommission geeignet, bürokratische Hürden auf den Postmärkten abzubauen und zugleich die Informationsbedarfe des Regulierers insbesondere mit Blick auf die Gewährleistung der Einhaltung des Post- und Briefgeheimnisses nach Art. 10 GG zu befriedigen.

### 2.3.6 Einsichtsrechte der Monopolkommission bei der Bundesnetzagentur im Postbereich

42. Das Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission, das in GWB und TKG ausdrücklich normiert ist, soll sicherstellen, dass die Monopolkommission ihre gesetzlichen Aufgaben erfüllen kann, da sie insbesondere nicht über die Ermittlungsbefugnisse der Kartellbehörden verfügt.<sup>82</sup> § 46 Abs. 2a GWB definiert z. B. ein umfassendes Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission beim Bundeskartellamt, das insbesondere auch ausdrücklich personenbezogene Daten und in elektronischer Form vorliegende Daten (§ 46 Abs. 2b GWB) erfasst. Im Postgesetz besteht diesbezüglich jedoch Rechtsunsicherheit. Die von der Monopolkommission zu erfüllende Berichtspflicht war ursprünglich eindeutig § 44 Satz 2 PostG i. V. m. § 81 Abs. 3 TKG-1996<sup>83</sup> zu entnehmen. Nach der mehrmaligen<sup>84</sup> Änderung der Nummerierung im TKG würde sich der korrekte Verweis nunmehr auf § 195 Abs. 2 und Abs. 3 TKG beziehen.<sup>85</sup> Aus dieser Verweisungstechnik ergeben sich Unsicherheiten, ob und inwieweit Gesetzesänderungen im TKG auch Auswirkungen auf das Postrecht haben. Beispielsweise hat der Gesetzgeber im Jahr 2007 in einer Novellierung des Telekommunikationsgesetzes mit § 121 Abs. 2 Satz 3 TKG-2004 eine Vorschrift hinzugefügt, nach der die Monopolkommission Einsicht nehmen kann „in die bei der Bundesnetzagentur geführten Akten einschließlich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, soweit dies zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist“.<sup>86</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat zwar entschieden, dass neu eingefügte Vorschriften nicht von einer zuvor bestehenden Verweisung im Postgesetz erfasst und somit von einer Anwendung ausgenommen sind, wenn die Neuregelungen keine inhaltliche Entsprechungen zu den bisherigen Regelungen aufweisen.<sup>87</sup> Dieser Beschluss betraf jedoch den (grundrechts-)sensiblen Fall, dass in der Neuregelung des TKG die Berufung gegen Urteile der Verwaltungsgerichte ausgeschlossen wurde und dies in der vorherigen TKG-Regelung nicht angelegt war. Ob diese Entscheidung auch auf eine Bestimmung übertragbar ist, die lediglich die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen betrifft, die auch bislang schon in der entsprechenden Verweisung normiert war, ist unklar. Jedenfalls 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. Wie bereits im Gesetzentwurf zur Novellierung des Postgesetzes 2013 und im Referentenentwurf im Jahr 2020 vorgesehen, empfiehlt die Monopolkommission zum Abbau von Rechtsunsicherheit die Einfügung einer Vorschrift in § 47 PostG analog zu § 195 Abs. 2, Abs. 3 TKG, die den Gesetzesauftrag und die Befugnisse der Monopolkommission eigenständig definiert.<sup>88</sup>

---

<sup>81</sup> BNetzA, 2019, Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, Bonn 2019, S. 68.

<sup>82</sup> Scholl in Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 3. Aufl., München 2020, § 46 Tz. 4 f.

<sup>83</sup> Telekommunikationsgesetz vom 25. Juli 1996, BGBl. I 1120.

<sup>84</sup> Zwischenzeitlich wäre die Berichtspflicht § 44 Satz 2 PostG i. V. m. § 121 Abs. 2 TKG zu entnehmen gewesen.

<sup>85</sup> Die aktuelle Novellierung des TKG zum 1. Dezember 2021 nimmt die Monopolkommission zum Anlass, um den Untertitel des Sektorgutachtens Post an die geänderte Nummerierung des TKG anzupassen.

<sup>86</sup> Telekommunikationsgesetz vom 18. Februar 2007, BGBl. I 106.

<sup>87</sup> BVerwG, Beschluss vom 31. Januar 2006, 6 B 78.05, <https://www.bverwg.de/310106B6B78.05.0>, Abruf am 26. November 2021.

<sup>88</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>, Abruf am 16. Oktober 2019; ebenfalls bereits Monopolkommission, 9. Sondergutachten Post (2015), a. a. O., Tz. 219 und 221 f. m. w. N.

## Kapitel 3

### Stärkung des Wettbewerbs auf dem Markt für Geschäftskundenbriefe durch mehr Transparenz

43. Im Bereich Briefdienstleistungen findet der Wettbewerb vorwiegend auf der Grundlage von Teilleistungen statt, die die Deutsche Post AG für Ihre Wettbewerber erbringen muss.<sup>89</sup> Auf diesem Markt konkurriert die Deutsche Post AG über ihre Tochtergesellschaft, DPIHS, und ihre Beteiligungsgesellschaft, Compador Dienstleistungs GmbH (Compador)<sup>90</sup>, mit anderen Briefdienstleistern um die Konsolidierung von Geschäftspost. Für die Geschäftskunden sind sowohl der Preis als auch die Brieflaufzeiten wichtige Kriterien bei der Wahl des Briefdienstleisters.

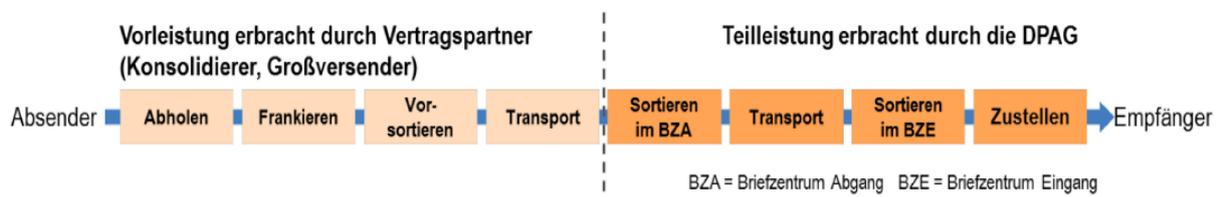
#### 3.1 Laufzeitverzögerungen transparent gestalten

44. Ein häufig gemachter Vorwurf der Wettbewerber der Deutsche Post AG ist der, dass von ihnen eingelieferte Geschäftspost eine längere Laufzeit hat als die Geschäftspost des posteigenen Konsolidierers. Zugleich verweist die Deutsche Post AG darauf, dass längere Laufzeiten häufig von den einliefernden Unternehmen verursacht werden. Tatsächlich gibt es keine bzw. unzureichende Transparenz im Hinblick auf die Ursachen von Laufzeitverzögerungen. Insbesondere für die Geschäftskunden der Briefdienstleister ist nicht ersichtlich, ob Briefe von den Wettbewerbern der Deutsche Post AG verspätet eingeliefert werden oder ob die Deutsche Post AG die Briefe konkurrierender Briefdienstleister verzögert zustellt. Diese fehlende Transparenz bei der Ursachenbestimmung von Laufzeitverzögerungen der Deutsche Post AG führt zu Wettbewerbsnachteilen für die Konkurrenz der Deutsche Post AG.

##### 3.1.1 Ursachen von Laufzeitverzögerungen bei Teilleistungsendungen sind unklar

45. Abbildung 3.1 zeigt, welche Vorleistungen von Konsolidierern und welche Teilleistungen von der Deutsche Post AG erbracht werden. Nach Einlieferung der Teilleistungssendungen in die Briefzentren werden diese von der Deutsche Post AG weiterverarbeitet. Befindet sich die eingelieferte Post bereits in der Zielregion, so wird die Post im Briefzentrum-Eingang (BZE) lediglich von der Deutsche Post AG sortiert und zugestellt. Andernfalls wird die Post im Briefzentrum-Abgang (BZA) sortiert, in die Zielregion transportiert, nochmals im Briefzentrum Eingang sortiert und dann zugestellt.

Abbildung 3.1: Dienstleistungskette für Teilleistungssendungen



Quelle: Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2018/2019, a. a. O., S. 58

<sup>89</sup> Teilleistungen sind Leistungen, 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. Zu dieser Eigenleistung gehören typischerweise das Einsammeln der Briefe, die Vorsortierung und die Einlieferung bei einem Briefzentrum. Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), a. a. O., Tz. 169 ff.

<sup>90</sup> Die Deutsche Post AG ist mit 26 Prozent an Compador beteiligt. Compador, Über Compador, <https://www.compador.de/unternehmen/beteiligungsstruktur/#:~:text=Die%20Deutsche%20Post%20ist%20mit,Karsten%20und%20Sven%20Sonnadara%20ist,Abruf%20am%2016.%20September%202021.>

**46.** Gemäß der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) der Deutsche Post AG müssen Briefsendungen von Teilnehmern<sup>91</sup> bei bundesweitem Versand bis zu einem bestimmten Zeitpunkt im Briefzentrum Abgang (BZA) und bei Versand innerhalb der Leitregion eines Briefzentrums vor Ende der Öffnungszeit im Briefzentrum Eingang (BZE) der Deutsche Post AG abgeliefert werden. Wenn ein Kunde später, als in den AGB vorgeschrieben, einliefern möchte, dann ist dies nach Angaben der Deutsche Post AG im Rahmen der bestehenden Kapazitäten nach vorheriger Absprache möglich.<sup>92</sup>

**47.** Um die Einlieferung von großen Sendungsmengen zu koordinieren, vergibt die Deutsche Post AG sog. Einlieferungsslots. Dies sind Zeitfenster, in denen Großkunden, alternative Briefdienstleister und Konsolidierer Briefsendungen, deren Umfang im Vorfeld gegenüber der Deutsche Post AG kommuniziert werden muss, in den Briefzentren der Deutsche Post AG einliefern können. Die Vergabe eines Einlieferungsslots erfolgt nach Angaben der Deutsche Post AG entsprechend der freien Kapazitäten und in der Reihenfolge der Eingänge der Anfragen. Solange die vereinbarten Sendungsmengen im Rahmen des vereinbarten Slots eingeliefert werden, gebe es keine Unterschiede hinsichtlich der Zustellwahrscheinlichkeit am nächsten Tag.

**48.** Typische Gründe für Laufzeitverzögerungen bei Inanspruchnahme des Teilleistungszugangs sind laut Deutsche Post AG Einlieferungen nach der regionalen Einlieferungsschlusszeit bzw. Überschreitungen der vereinbarten Einlieferungszeit, fehlerhafte Anschriften, fehlende Automationsfähigkeit der Briefe oder Fehlleitungen infolge von Sortier- oder Kennzeichnungsfehlern. Daneben könne es aufseiten der Deutsche Post AG zu Bearbeitungsrückständen kommen, etwa wegen saisonaler Sendungsmengenschwankungen (z. B. Ostern, Weihnachten) oder witterungs- und verkehrsbedingter Einflüsse.

**49.** Für Kunden ist dabei nicht ersichtlich, wo es in der Lieferkette zu Verzögerungen kommt, da insbesondere nicht dokumentiert wird, ob ein Briefdienstleister seinen Einlieferungsslot eingehalten hat, d. h. seine Sendungsmengen zur vereinbarten Zeit im Briefzentrum abgibt. Daher ist die Zuverlässigkeit eines Konsolidierers für seine Kunden nicht überprüfbar, z. B. gemessen daran, wie regelmäßig der Konsolidierer seinen Sendungsmengen pünktlich, d. h. innerhalb seines Einlieferungsslots, abgibt.

**50.** Kommt es bei Laufzeiten von Geschäftspost regelmäßig zu Verzögerungen, ist anzunehmen, dass Großkunden in Erwägung ziehen, den Briefdienstleister zu wechseln. Nutzen sie einen Konsolidierer, ist ihnen allerdings nicht ersichtlich, ob die Verzögerungen durch den Konsolidierer oder durch die Deutsche Post AG verursacht werden. Somit ist es ihnen nicht möglich, den für ihre Bedürfnisse besten Briefdienstleister zu wählen.

### **3.1.2 Eindeutige Zuordnung der Ursachen von Laufzeitverzögerungen ermöglichen**

**51.** In Bezug auf die Laufzeiten von Geschäftspost können Konsolidierer lediglich die Zeitdauer beeinflussen, die die Post vom Absender bis zum Briefzentrum braucht. Auf dieser Strecke können sich Konsolidierer voneinander abheben, da Kunden ein Interesse daran haben, dass ihre Post so spät wie möglich abgeholt wird, um möglichst viel Post intern zu akkumulieren. Auch die Briefdienstleister haben ein Interesse die Briefe bei ihren Kunden so spät wie möglich abzuholen, um möglichst hohe Sendungsmengen zu erzielen. Je höher die Sendungsmengen, desto wahrscheinlicher ist es, den Infrastrukturrabatt<sup>93</sup>, den die Deutsche Post AG gewährt, zu erhalten. Durch diesen Rabatt erhalten Konsolidierer einen zusätzlichen Spielraum bei der Preisbildung und sind somit wettbewerbsfähiger. Auf der anderen

---

<sup>91</sup> Fn. 62.

<sup>92</sup> Kunden können eine Anfrage an das betroffene Briefzentrum stellen unter Angabe der Menge je Format und der gewünschten Uhrzeit. Auf Basis dieser Information prüft die Deutsche Post AG, ob das Qualitätsversprechen weiterhin eingehalten werden kann und, sollte dies der Fall sein, teilt sie den gewünschten Slot zu. Anderenfalls wird die spätestmögliche Einlieferungszeit zugeteilt. Die meisten Großkunden und Konsolidierer haben individuell vereinbarte Einlieferungsslots in den Briefzentren der Deutsche Post AG.

<sup>93</sup> Die Deutsche Post AG gewährt bei überregionalen Sendungen einen Infrastrukturrabatt bei mindestens 5.000 Briefsendungen im Format Standard, Kompakt oder Postkarte oder mindestens 500 Briefsendungen im Format Groß oder Maxi. Bei regionalen Sendungen wird ein Rabatt ab mindestens 250 Briefsendungen im Format Standard, Kompakt oder Postkarte oder mindestens 100 Briefsendungen im Format Groß oder Maxi gewährt. Deutsche Post AG, Rabatte im Rahmen von Teilleistungen Brief, [https://www.deutschepost.de/de/b/brief\\_postkarte/teilleistungen\\_brief.html](https://www.deutschepost.de/de/b/brief_postkarte/teilleistungen_brief.html), Abruf am 30. September 2021.

Seite ist es erforderlich, den Einlieferungsslot im Briefzentrum einzuhalten, um eine Zustellung am nächsten Tag wahrscheinlich zu machen. Das bedeutet, je besser die Abholungen bei den einzelnen Kunden koordiniert sind und je schneller die Abwicklung funktioniert, desto besser ist das Angebot, das ein Konsolidierer seinen Kunden unterbreiten kann.

**52.** Kommen Briefe nicht pünktlich bei den Endkunden an, kann dies im Einflussbereich des Konsolidierers liegen, etwa weil dieser die Briefe zu spät in das Briefzentrum eingeliefert hat oder es liegt im Einflussbereich der Deutsche Post AG, bei der sich Sortier- oder Zustelleistungen verzögert haben. Es liegt nahe, dass Geschäftskunden die Verantwortung für unpünktliche Zustellungen jedenfalls auch bei „ihrem“ Konsolidierer verorten und diesen gegebenenfalls wechseln, wenn es häufiger zu verspäteter Zustellung kommt. Für diese Fälle wäre es hilfreich, wenn die Verantwortlichkeit für die verspätete Zustellung eindeutig zugeordnet werden könnte. Momentan ist das nicht der Fall, weil Konsolidierer nicht belegen können, ob sie die Post in den Briefzentren der Deutsche Post AG innerhalb ihrer Einlieferungsslots abgeliefert haben und wie regelmäßig diese Slots eingehalten werden. Geschäftskunden können somit die Qualität des Service des Konsolidierers nicht individuell bewerten, da dieser auch vom Service der Deutsche Post AG abhängt.

**53.** Für Konsolidierer bedeutet das einerseits, dass sie nicht effektiv mit der Deutsche Post AG konkurrieren können und andererseits, dass es sich weniger lohnt, Laufzeiten zu optimieren, wenn dies im Markt nicht eindeutig signalisiert werden kann. Außerdem gehen einzelne Konsolidierer davon aus, dass ihre Einlieferungen im Vergleich zu Einlieferungen der posteigenen Konsolidierer nachteilig behandelt und verzögert weiterverarbeitet werden. Allerdings sind diese Vorwürfe nicht belegt und werden von der Deutsche Post AG zurückgewiesen.

**54.** Das Problem der fehlenden Transparenz im Hinblick auf die Ursachen für Laufzeitverzögerungen und die Verantwortlichkeiten ließe sich vergleichsweise einfach lösen. Momentan wird bei der Übergabe im Briefzentrum lediglich der Tatbestand der Übergabe, nicht aber der tatsächliche Einlieferungszeitpunkt der Sendungen quittiert. Damit Kunden Ursachen für Laufzeitverzögerungen eindeutig zuordnen können, sollte im Übergabeprotokoll der Sendungen von Konsolidierern an die Deutsche Post AG der Zeitpunkt der Einlieferung festgehalten werden, sodass für Geschäftskunden deutlich wird, ob die Lieferverzögerung vom Konsolidierer oder von der Deutsche Post AG verursacht wurde. Daher empfiehlt die Monopolkommission, die Einlieferungszeit von Briefdienstleistern im Übergabeprotokoll schriftlich festzuhalten.

**55.** Dies würde nicht nur die Transparenz im Hinblick auf die Verantwortlichkeiten für Laufzeitverzögerungen bei der Geschäftspost erhöhen und damit eine bessere Einschätzung der Qualität von Konsolidierungsleistungen ermöglichen, sondern es zudem erleichtern, mögliche Diskriminierungen aufzudecken. Eine erhöhte Transparenz bei Laufzeitverzögerungen würde es auch der Bundesnetzagentur erleichtern, Diskriminierungsvorwürfen von Briefdienstleistern nachzugehen, dass ihre Sendungen von der Deutsche Post AG zweitrangig befördert werden.

**56.** Die Deutsche Post AG gibt gegenüber der Monopolkommission an, dass die schriftliche Dokumentation von Einlieferungszeiten im Übergabeprotokoll keinen erheblichen technischen Aufwand darstellt und vertraglich festgelegt werden kann. Zudem plant die Deutsche Post AG, Briefmarken für Geschäftskundenpost zeitnah mit einem Matrixcode zu versehen.<sup>94</sup> Mit diesem Code können Kunden Informationen über die Bearbeitung von Sendungen im Start- und Zielbriefzentrum abrufen, sodass der Prozess für Kunden transparent und nachvollziehbar wird. Soweit die Dokumentation von Einlieferungszeiten vertraglich festlegbar ist, und da die elektronische Briefmarke erheblich zur Transparenz von Bearbeitungsprozessen der Deutsche Post AG beitragen dürfte, sieht die Monopolkommission darüber hinaus keinen Bedarf an zusätzlichen Transparenzmaßnahmen.

---

<sup>94</sup> Die Briefmarke mit Matrixcode existiert bereits für private Briefsendungen. Deutsche Post AG, Briefmarke mit Matrixcode – Mehr als nur Porto, <https://www.deutschepost.de/de/b/briefmarke-mit-matrixcode.html>, Abruf am 2. November 2021.

### **3.2 Wettbewerbsvorteile und Diskriminierungspotenzial bei der Vergabe von Einlieferungszeiten in die Briefzentren der Deutsche Post AG aufheben**

**57.** Wenn Briefdienstleister Teilleistungen der Deutsche Post AG in Anspruch nehmen, wird ihnen ein Zeitfenster für die Einlieferung von Sendungen vom Briefzentrum (d. h. ein Einlieferungsslot) zugeteilt. Die Einlieferungszeit ist ein wichtiger Faktor für eine effiziente, schnelle und zuverlässige Auslieferung von Geschäftspost. Durch die Slotvergabe ist die Deutsche Post AG über die Kapazitätsauslastungen der Briefzentren informiert und kann ihre Einlieferung dementsprechend optimieren, wodurch ihr ein Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Briefdienstleistern entsteht. Überdies verfügt die Deutsche Post AG über erhebliches Diskriminierungspotenzial gegenüber ihren Wettbewerbern, indem sie sich selbst die zeitlich attraktivsten Einlieferungsslots zuteilt und an Wettbewerber zeitlich ungünstige Einlieferungsslots vergibt.

**58.** Die Deutsche Post AG gibt an, dass Briefzentren die Einlieferungsslots nach dem First-Come-First-Serve-Prinzip vergeben. Wie dieses Verfahren genau abläuft und ob es von den einzelnen Briefzentren angewandt wird, ist nicht ersichtlich. Überdies ist unklar, wie Briefsendungen von Briefzentren priorisiert werden, falls es zu Kapazitätsengpässen im Briefzentrum kommt.

**59.** Der Einlieferungsslot, der einem Briefdienstleister zugeteilt wird, kann zum einen die Laufzeiten des Briefdienstleisters und zum anderen das Entgelt, das er für seine Dienstleistung verlangt, beeinflussen. Laufzeiten und Endkundenentgelte sind, laut Marktteilnehmern, die zentralen Wettbewerbsfaktoren im Markt. Je später Briefdienstleister Sendungsmengen einliefern können, desto mehr Zeit haben sie, Briefsendungen bei Kunden einzusammeln und desto wahrscheinlicher ist es, diese rechtzeitig innerhalb des zugeteilten Einlieferungsslots im Briefzentrum einzuliefern. Hält ein Briefdienstleister seinen Einlieferungsslot nicht ein, kann die Deutsche Post AG eine Zustellung am nächsten Tag nicht garantieren. Überdies haben Briefdienstleister bei späten Einlieferungsslots mehr Zeit, ausreichende Sendungsmengen zu erzielen, um vom Infrastrukturrabatt der Deutsche Post AG zu profitieren. Dieser Rabatt auf die Entgelte der Teilleistungen der Deutsche Post AG senkt die Kosten von Briefdienstleistern, die diesen Kostenvorteil an ihre Kunden in Form von niedrigeren Endkundenentgelten weitergeben können. Hat ein Briefdienstleister einen sehr frühen Einlieferungsslot und erzielt dadurch die Mindestmenge für den Infrastrukturrabatt nicht, kann es sich lohnen, die eingesammelten Sendungen erst am Folgetag im Briefzentrum einzuliefern, um den Rabatt zu erhalten. Dadurch verlängert sich allerdings die Laufzeit der Sendungen.

**60.** Konsolidierer bestätigen gegenüber der Monopolkommission, dass späte Einlieferungsslots generell bevorzugt werden. Kunden fordern eine möglichst späte Abholung der Sendungen, jedoch haben Konsolidierer meist sehr frühe Slots im Briefzentrum, was zu extrem kurzen Verarbeitungszeiten führt, sodass die Abholung und Einlieferung im Briefzentrum am gleichen Tag für Konsolidierer teilweise nicht möglich ist. Somit ist festzustellen, dass je später ein Briefdienstleister im Briefzentrum Sendungen einliefern kann, desto besser kann er seine Dienstleistung anbieten bzw. desto wettbewerbsfähiger ist er.

**61.** Generell kommt für Briefdienstleister bei der Einlieferung von Briefsendungen nicht nur ein Briefzentrum infrage bzw. kann es für Briefdienstleister attraktiv sein, Sendungen in einem weiter entfernten Briefzentrum einzuliefern, wenn dort eine spätere Einlieferung möglich ist. Transparente Information über verfügbare Slots in Briefzentren, die nicht nur der Deutsche Post AG, sondern allen Marktteilnehmern zugänglich ist, würde es allen Briefdienstleistern ermöglichen, das Briefzentrum auszuwählen, welches für sie den günstigsten Einlieferungsslot anbietet, um somit die Laufzeit ihrer Briefsendungen und ihre Endkundenentgelte zu optimieren.

**62.** Um die Informationsvorteile der Deutsche Post AG gegenüber ihren Wettbewerbern abzubauen, empfiehlt die Monopolkommission, dass die Bundesnetzagentur die Einlieferungsslots der 82 Briefzentren bei der Deutsche Post AG abfragt und allen Marktteilnehmern Informationen zu freien Kapazitäten bzw. Einlieferungsslots der Briefzentren zur Verfügung stellt.

**63.** Um dem Anfangsverdacht nachzugehen, ob die Deutsche Post AG sich bei der Zuteilung von Einlieferungsslots bevorteilt, empfiehlt die Monopolkommission der Bundesnetzagentur eine systematische Überprüfung der Einlie-

ferungsslots aller Briefzentren. Sollte bei einzelnen Briefzentren bzw. über Briefzentren hinweg ein Muster erkennbar sein, das auf eine Bevorteilung der Deutsche Post AG hindeutet, könnte dies auf missbräuchliches Verhalten hindeuten, welches es zu untersuchen gelte. In diesem Fall sollte die Bundesnetzagentur einschreiten und Maßnahmen auferlegen, um den Missbrauch abzustellen.

**64.** Die Monopolkommission empfiehlt der Bundesnetzagentur, die vergebenen Slots der Briefzentren in Zukunft regelmäßig zu überprüfen, um eine mögliche Besserstellung der Deutsche Post AG dauerhaft auszuschließen.

## Kapitel 4

### Amazons Aktivitäten auf dem Paketmarkt

#### 4.1 Die Bedeutung des Onlineshops von Amazon für den Paketmarkt steigt

**65.** Im Onlinehandel werden Waren in der Regel per Paketdienst an die Endverbraucherinnen und Endverbraucher verschickt. Da Amazons Onlineshop eine herausragende Position im Non-Food-Onlinehandel einnimmt, ist seine Bedeutung für den deutschen Paketmarkt entsprechend groß. Amazon selbst ist einer der größten Nachfrager für Paketdienstleistungen. Daneben verfügt Amazon über ein umfassendes Angebot im Logistikbereich.<sup>95</sup> Außerdem hat Amazon in den letzten Jahren in Deutschland ein eigenes Zustellnetz für Pakete aufgebaut, das seine Logistikdienstleistungen ergänzt. In diesem Sinne ist Amazon auch selbst als Paketdienstleister aktiv. Das Zustellnetz von Amazon ist derzeit jedoch nicht flächendeckend ausgebaut.

**66.** Laut Bundesnetzagentur werden 5 bis 15 Prozent aller Pakete in Deutschland von Amazon als Paketdienstleister zugestellt.<sup>96</sup> Diese Zahlen bilden jedoch nur einen Teil von Amazons Einfluss ab. Die Umsatzzahlen von Amazons Onlineshop verdeutlichen, dass Amazon nicht nur auf der Angebotsseite, sondern auch auf der Nachfrageseite des Paketbereiches eine hohe Bedeutung zukommt. Ein wesentlicher Teil der Transaktionen des Non-Food-Onlinehandels in Deutschland findet laut einer Marktanalyse des Handelsverband Deutschland (HDE) über den Onlineshop von Amazon statt. Abbildung 4.1 zeigt, dass etwa 50 Prozent aller Non-Food-Onlineumsätze in den letzten beiden Jahren (2019: 48 Prozent (EUR 27,1 Mrd.); 2020: 53 Prozent (EUR 36,3 Mrd.) über den Onlineshop von Amazon generiert wurden.<sup>97</sup> Dabei berücksichtigt sind zum einen Waren, die Amazon selbst als Onlinehändler unter eigenem Namen verkaufte. In den Jahren 2019 und 2020 betrug der Umsatzanteil von Amazon als Onlinehändler 19 Prozent (EUR 10,7 Mrd. bzw. EUR 13,0 Mrd.) des gesamten Non-Food-Onlinehandels.<sup>98</sup> Zum anderen enthält Amazons Onlineshop nicht nur Waren, die von Amazon unter eigenem Namen verkauft werden. Teil von Amazons Onlineshop ist auch Amazons digitaler Marktplatz, der „Amazon Marketplace“. Dabei handelt es sich um den größten digitalen Marktplatz in Deutschland. Dieser digitale Marktplatz ist dadurch charakterisiert, dass Amazon unabhängigen Onlinehändlern die Möglichkeit bietet, Waren in diesem Onlineshop unter ihrem Namen zu verkaufen. Der HDE schätzt, dass im Jahr 2019 38 Prozent (EUR 21,5 Mrd.) der Non-Food-Onlineumsätze von Händlern auf digitalen Marktplätzen generiert wurden.<sup>99</sup> Dabei nimmt insbesondere der digitale Marktplatz von Amazon eine herausragende Rolle ein. Laut HDE wurden im Jahr 2019 29 Prozent (EUR 16,4 Mrd.) aller Umsätze im Non-Food-Onlinehandel über Amazons digitalen Marktplatz abgewickelt und nur 9 Prozent (EUR 5,0 Mrd.) über alternative digitale Marktplätze.<sup>100</sup> Im Jahr 2020 stieg der Anteil von Amazons digitalem Marktplatz durch die Sondereffekte der Covid-19-Pandemie weiter auf 34 Prozent (EUR 23,3 Mrd.).<sup>101</sup>

---

<sup>95</sup> „Fulfillment by Amazon“ und „Amazon Multichannel“ umfassen die komplette logistische Abwicklung von Onlinekäufen für Onlinehändler, von der Lagerung bis zur Beauftragung des Paketdienstleisters. Siehe dazu in Kapitel 4.2.4. Außerdem können Händler über die „Seller Central“ des Amazon Onlineshops Versandetiketten von DPD oder Hermes kaufen. Siehe dazu in Kapitel 4.2.3.

<sup>96</sup> Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Post 2020/2021, Bonn 2021, S. 42.

<sup>97</sup> Die Marktanalyse des HDE definiert Non-Food-Onlinehandel als Onlinehandel exklusive Lebensmittel, Getränke, Tabakwaren, Apotheken, Kfz-Handel sowie Brennstoff- und Kraftstoffhandel. HDE, Online Monitor 2020, 2020, <https://einzelhandel.de/publikationen-hde/12747-online-monitor-2020>, Abruf am 27. Mai 2021, S. 25; HDE, Online Monitor 2021, 2021, [https://einzelhandel.de/index.php?option=com\\_attachments&task=download&id=10572](https://einzelhandel.de/index.php?option=com_attachments&task=download&id=10572), Abruf am 27. Mai 2021, S. 24.

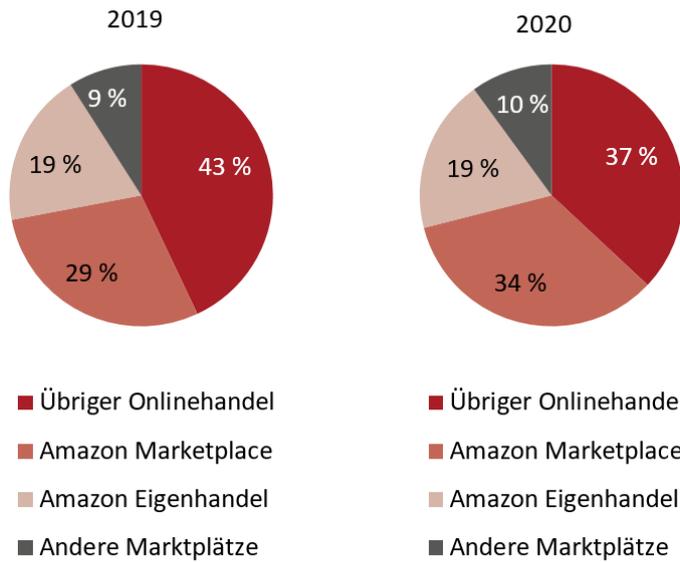
<sup>98</sup> Ebenda.

<sup>99</sup> HDE, Online Monitor 2020, a. a. O., S. 25.

<sup>100</sup> Ebenda, S. 25.

<sup>101</sup> HDE, Online Monitor 2021, a. a. O., S. 24.

Abbildung 4.1: Marktanteile nach Umsatz im Onlinehandel (2019 und 2020)



Quelle: HDE, 2020, Online Monitor 2020, <https://einzelhandel.de/publikationen-hde/12747-online-monitor-2020>, Abruf am 19. Januar 2020, S. 25; HDE, 2021 Online Monitor 2021, [https://einzelhandel.de/index.php?option=com\\_attachments&task=download&id=10572](https://einzelhandel.de/index.php?option=com_attachments&task=download&id=10572), Abruf am 27. Mai 2021, S. 24, eigene Darstellung

**67.** Die Zahlen zeigen, dass Amazon seine Position als wichtigstes Unternehmen im Non-Food-Onlinehandel in Deutschland nachhaltig gefestigt hat, wie auch das Bundeskartellamt festgestellt hat.<sup>102</sup> Für die Zukunft ist zu erwarten, dass Amazons Bedeutung weiter zunimmt. Darauf deutet der allgemeine Expansionskurs des Unternehmens in Deutschland hin. Allein für das Jahr 2021 kündigte Amazon an, in Deutschland die Zahl seiner festangestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von insgesamt 23.000 auf 28.000 zu erhöhen.<sup>103</sup> Dies betrifft auch Amazons Logistikbereich. So sollen z. B. 1.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für ein neues Logistikzentrum in Thüringen und weitere 1.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für ein neues Logistikzentrum in Niedersachsen eingestellt werden.<sup>104</sup>

**68.** Im Zuge dessen ist auch zu erwarten, dass Amazon sein eigenes Paketzustellnetz in stärkerem Maße für Händler öffnet, die weder in seinem Onlineshop aktiv sind noch Logistikdienstleistungen von Amazon in Anspruch nehmen.<sup>105</sup> In Großbritannien hat Amazon seinen Paketlieferdienst seit 2019 für solche Händler geöffnet.<sup>106</sup> In Deutschland können Händler zwar ihre Waren in Amazons Logistikzentren auch dann lagern und versenden lassen, wenn sie

<sup>102</sup> BKartA, Fallbericht vom 17. Juli 2019, Amazon ändert weltweit seine Geschäftsbedingungen für Händler auf seinen Marktplätzen – Bundeskartellamt stellt Missbrauchsverfahren ein, B2-88/18, [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2019/B2-88-18.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2019/B2-88-18.pdf?__blob=publicationFile&v=4), Abruf am 10. Dezember 2021, S. 11.

<sup>103</sup> Amazon, Neue Karrierechancen: Amazon schafft 5.000 neue Jobs in Deutschland, 2021, <https://amazon-presse.de/Top-Navi/Presstexte/Pressedetail/amazon/de/Corporate/Hiring/Hiring-PI-2021/>, Abruf am 26. April 2021.

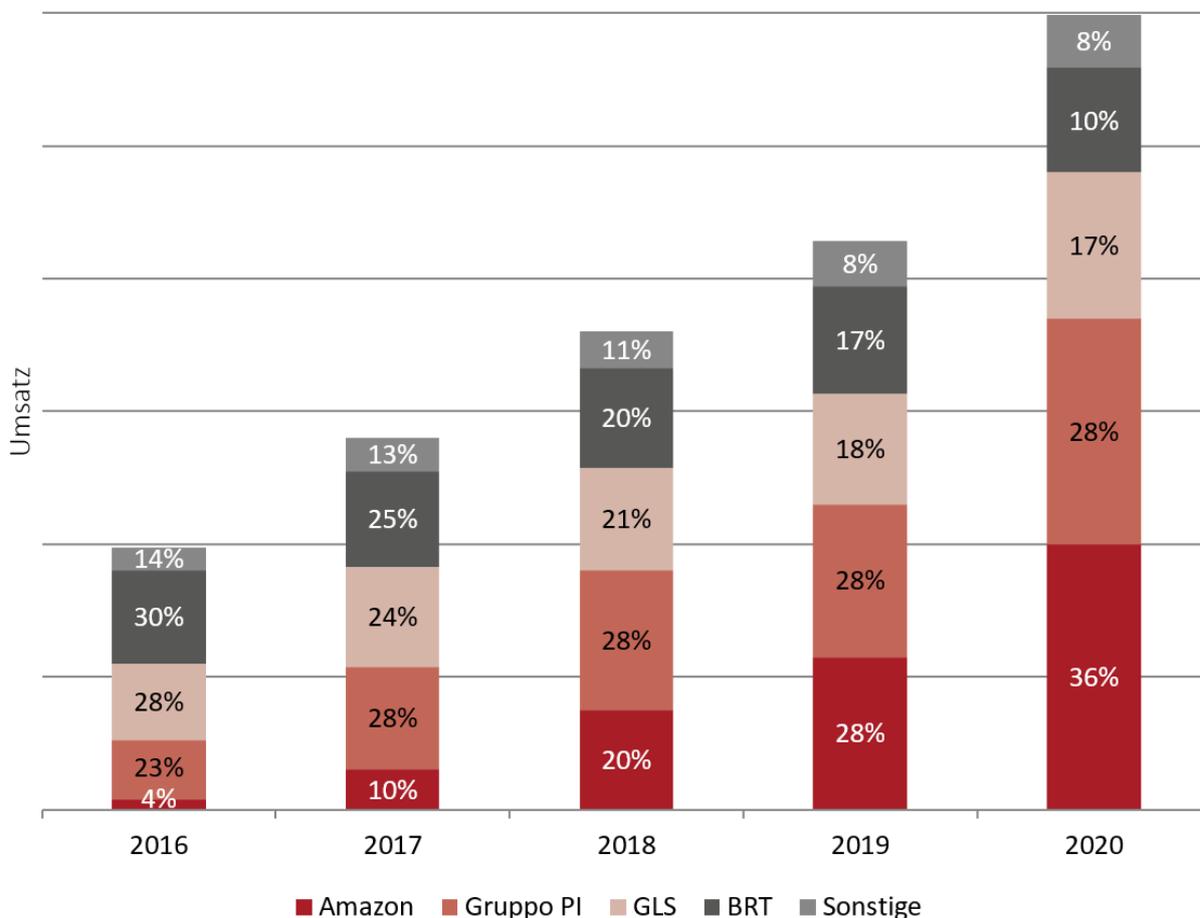
<sup>104</sup> Amazon, Amazon beginnt mit der Personalsuche für sein erstes Logistikzentrum in Thüringen, 2021, [https://amazon-presse.de/Top-Navi/Presstexte/Pressedetail/amazon/de/Logistikzentren/260121\\_Amazon\\_LEJ5\\_Ankündigung\\_Pressemitteilung/](https://amazon-presse.de/Top-Navi/Presstexte/Pressedetail/amazon/de/Logistikzentren/260121_Amazon_LEJ5_Ankündigung_Pressemitteilung/), Abruf am 26. April 2021; Amazon, Amazon schafft mit der Eröffnung des Logistikzentrums in Achim im Sommer 2021 mehr als 1.000 Arbeitsplätze, 2020, [https://amazon-presse.de/Top-Navi/Presstexte/Pressedetail/amazon/de/Logistikzentren/20201124\\_Amazon-Logistikzentrum-Achim\\_Pressemitteilung/](https://amazon-presse.de/Top-Navi/Presstexte/Pressedetail/amazon/de/Logistikzentren/20201124_Amazon-Logistikzentrum-Achim_Pressemitteilung/), Abruf am 26. April 2021.

<sup>105</sup> Siehe zu den einzelnen Rollen von Amazon sogleich Abschnitt 4.2.

<sup>106</sup> Amazon, Amazon Shipping, <https://ship.amazon.co.uk/requestinfo>, Abruf am 27. Mai 2021.

ihre Produkte über andere Kanäle als Amazons Onlineshop verkaufen. Eine direkte Beauftragung von Amazons Paketdienst ohne Inanspruchnahme dieser Logistikdienste ist jedoch nicht möglich, und auch bei einer Inanspruchnahme werden die Pakete nur teilweise über Amazons Paketnetz zugestellt.<sup>107</sup>

**Abbildung 4.2: Marktanteile im italienischen B2C-Paketmarkt (2016 bis 2020)**



Quelle: AGCOM, Consultazione Pubblica Sugli Obblighi Regolamentari nel Mercato dei Servizi di Consegna dei Pacchi, Allegato B alla Delibera n. 255/21/CONS, 2021, 2021, <https://www.agcom.it/documents/10179/23634040/Allegato+27-8-2021+1630048465736/9d6116d5-f06b-49ab-95d8-9d4f791d3941?version=1.1>, Abruf am 10. Dezember 2021, S. 16; eigene Darstellung

**69.** Unter anderem auf Basis seiner Logistikdienste hat Amazon in anderen Ländern rasch Marktanteile auf dem jeweiligen Paketmarkt gewonnen. In Großbritannien ist Amazon z. B. bereits zweitgrößter Paketdienstleister (15 Prozent) nach Royal Mail (34 Prozent).<sup>108</sup> Dies war in den Jahren 2013 bis 2019 vor der Covid-19-Pandemie mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 72 Prozent verbunden.<sup>109</sup> Ein vergleichbares Wachstum erreichte Amazon in Italien, wie Abbildung 4.2 zeigt. Laut der italienischen Regulierungsbehörde Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) hat Amazon beim Versand von B2C-Paketen, also Paketen, die von einem Händler zu einer Endverbraucherin oder einem Endverbraucher geschickt werden, seinen Marktanteil von 4 Prozent im Jahr 2016 auf

<sup>107</sup> Amazon, Wie funktioniert Multi-Channel Versand, <https://sell.amazon.de/versand-durch-amazon/multi-channel-versand.html>, Abruf am 27. Mai 2021.

<sup>108</sup> Pitney Bowes, Parcel shipping index 2021, 2021, <https://www.pitneybowes.com/content/dam/pitneybowes/us/en/shipping-index/parcel-shipping-index-ebook.pdf>, Abruf am 1. Oktober 2021.

<sup>109</sup> Dawson, C., 2nd biggest UK courier – Amazon Logistics, 2021, <https://tamebay.com/2021/02/2nd-biggest-uk-courier-amazon-logistics.html>, Abruf am 21. April 2021.

36 Prozent im Jahr 2020 gesteigert.<sup>110</sup> Auch in den USA hat Amazon mittlerweile einen Marktanteil von 21 Prozent und stellt mehr Pakete als der drittgrößte Anbieter FedEx zu.<sup>111</sup> Ob die Wettbewerbssituation auf dem deutschen Paketmarkt eine vergleichbare Entwicklung erlaubt, ist derzeit nicht absehbar.

**70.** Im nachfolgenden Kapitel 4.2 werden verschiedene Rollen von Amazon im Logistikbereich und die damit verbundenen für den Paketmarkt relevanten Aktivitäten beschrieben. Anschließend werden in Kapitel 4.3 die Auswirkungen von Amazons Tätigkeiten auf den Wettbewerb im Paketmarkt diskutiert und es wird erläutert, welche rechtlichen Mitteln eingesetzt werden können, um mögliche Wettbewerbsprobleme zu beheben.

## 4.2 Amazon agiert in verschiedenen Rollen auf dem Paketmarkt

**71.** Amazon kauft zum einen Waren bei Händlern oder Produzenten ein und verkauft diese unter eigenem Namen an seine Kunden weiter. Den Versand wickelt Amazon unter Nutzung seiner konzern eigenen Logistiksparte „Amazon Logistics“ ab. Die Paketauslieferung an Endkundinnen und Endkunden wird teilweise über ein zu dieser Konzernsparte gehörendes und aus Subunternehmen bestehendes Paketzustellnetz realisiert, oder es werden etablierte Paketdienstleister (DHL, DPD, Hermes, UPS) beauftragt.

**72.** Zum anderen betreibt Amazon einen sog. digitalen Marktplatz. Der Erfolg von Amazon beruht im Wesentlichen darauf, dass Amazon in seinem Onlineshop nicht nur eigene Produkte anbietet, sondern auch anderen Händlern die Möglichkeit einräumt, dort Produkte zu verkaufen.<sup>112</sup> Mit dem „Amazon Marketplace“ ist es Amazon gelungen, seinen Onlineshop zum attraktiven Anlaufpunkt für Verbraucherinnen und Verbraucher zu machen, auf dem diese auch nach Produkten suchen, die nicht zum hauseigenen Sortiment von Amazon gehören. Durch diese Strategie konnte Amazon die Reichweite seines Onlineshops maßgeblich erhöhen, was sich wiederum positiv auf Amazons eigene Absatzmengen auswirkt. Neben diesem Reichweiteneffekt partizipiert Amazon auch direkt an Verkäufen auf dem „Amazon Marketplace“, indem es von den Onlinehändlern Entgelte für den Zugang zum „Amazon Marketplace“ und zusätzlich Entgelte für erfolgte Verkäufe erhebt.<sup>113</sup>

**73.** Außerdem bietet die Konzernsparte „Amazon Logistics“ den Händlern Logistikdienstleistungen für den Versand ihrer Waren an. Mittels dieser Dienstleistungen können die Händler insbesondere die von ihnen zur Verfügung gestellte Auswahl an Versandoptionen auf dem „Amazon Marketplace“ erweitern oder optimieren. Zu den Dienstleistungen von „Amazon Logistics“ zählen „Versandentgelt kaufen“, „Fulfillment by Amazon“ und „Amazon Multichannel“. Insbesondere diese Logistikdienstleistungen werden nachfolgend verschiedenen Rollen zugeordnet und mit Bezug auf ihre Bedeutung für den Paketmarkt eingeordnet.

### 4.2.1 Amazon als Onlinehändler mit eigenem Paketzustellnetz

**74.** Amazon ist der größte Onlinehändler in Deutschland. D. h., es verkauft Waren unter eigenem Namen in seinem Onlineshop. Diese Waren stehen in direkter Konkurrenz zu den Waren der ebenfalls in diesem Onlineshop aktiven „Amazon-Marketplace“-Händler. Der Versand Amazons eigener Waren an Kundinnen und Kunden wird über die

---

<sup>110</sup> AGCOM, Consultazione pubblica sugli obblighi regolamentari nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi, Allegato A alla Delibera n. 255/21/CONS, 2021, 2021, <https://www.agcom.it/documents/10179/23634040/Allegato+27-8-2021+1630048465736/9d6116d5-f06b-49ab-95d8-9d4f791d3941?version=1.1>, Abruf am 10. Dezember 2021, Abbildung 5.

<sup>111</sup> ModernRetail, Amazon now ships more parcels than FedEx, 2021, <https://www.modernretail.co/platforms/amazon-now-ships-more-parcels-than-fedex/>, Abruf am 26. November 2021.

<sup>112</sup> Parker, G, Van Alstyne, M, Choudary, Platform Revolution, Armonk, New York, USA 2016, S. 89 ff.

<sup>113</sup> Amazon, Programme & Preisgestaltung, <https://services.amazon.de/programme/online-verkaufen/preisgestaltung.html>, Abruf am 28. April 2021.

konzerneigene Logistiksparte „Amazon Logistics“ abgewickelt. Diese verfügt über ein eigenes Paketzustellnetz. Teilweise erfolgt die Auslieferung dieser Waren daher über dieses Netz.<sup>114</sup> Da Amazon in diesem Fall seine eigenen Waren ausliefert, handelt es sich um eine sog. Eigenzustellung. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Amazon nicht der einzige Onlinehändler ist, der über ein eigenes Paketzustellnetz verfügt. Der Paketdienst Hermes ist ein Tochterunternehmen des Versandhändlers Otto und ein Beispiel dafür, dass ein großer Versandhändler mit eigenem Zustellnetz dem Wettbewerb auf dem Paketmarkt positive Impulse geben kann.<sup>115</sup>

#### 4.2.2 Amazon als Onlinehändler und Nachfrager von Paketdienstleistungen

**75.** Nicht alle Waren, die Amazon selbst in seinem Onlineshop verkauft, werden von „Amazon Logistics“ über das eigene Zustellnetz ausgeliefert. „Amazon Logistics“ nimmt ergänzend die Paketdienstleistungen etablierter Postdienstleister (DHL, DPD, Hermes, UPS) in Anspruch. In diesen Fällen ist Amazon als Nachfrager von Paketdienstleistungen einzustufen. Es existieren keine öffentlich zugänglichen Daten, die konkrete Rückschlüsse auf die Bedeutung von Amazon als Nachfrager auf dem Paketmarkt erlauben. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Bedeutung des größten Onlinehändlers nicht unerheblich ist. Zugleich darf erwartet werden, dass mit einem zunehmenden Ausbau des konzerneigenen Zustellnetzes die Beauftragung etablierter Paketdienstleister abnehmen und in höherem Maße durch eine Eigenzustellung ersetzt werden wird.

#### 4.2.3 Amazon als Marktplatzbetreiber und Vermittler von Paketdienstleistungen

**76.** Amazon ist nicht nur der größte Onlinehändler in Deutschland, sondern betreibt zusätzlich auch den mit Abstand größten Onlinemarktplatz. Im Bereich Onlinemarktplätze verfügt Amazon nach Ansicht des Landgericht München I mit dem „Amazon Marketplace“ über eine marktmächtige Position.<sup>116</sup> Über den „Amazon Marketplace“ können dritte Onlinehändler ihre eigenen Waren im Onlineshop von Amazon anbieten. Bei der Abwicklung von Käufen können sie auf Dienstleistungen von „Amazon Logistics“ zurückgreifen.

**77.** Zu diesen Dienstleistungen gehört „Versandentgelt kaufen“. Die Bedienungsfläche des „Amazon Marketplace“ ermöglicht es Onlinehändlern, direkt Paketdienstleistungen zu kaufen.<sup>117</sup> Aktuell sind Paketdienstleistungen von DPD und Hermes erhältlich.<sup>118</sup> Der Kauf erfolgt entweder in der Bestellübersicht, wo den Händlern neben jeder Bestellung ein Button „Versandentgelt kaufen“ angezeigt wird oder über eine Softwareschnittstelle.<sup>119</sup> Außerdem

---

<sup>114</sup> Die Auslieferung der Pakete erfolgt über zahlreiche Subunternehmer, die von Amazon akquiriert werden. Amazon, Amazon Logistics - Amazon.de, <https://logistics.amazon.de>, Abruf am 1. Juli 2021.

<sup>115</sup> Hermes Europe GmbH, Das Ganze sehen, <https://www.hermesworld.com/chronik/home.html>, Abruf am 28. April 2021.

<sup>116</sup> LG München I, Urteil vom 12. Mai 2021, 37 O 32/21, Rz. 58, NZKart2021,370: „Die Verfügungsklägerin [eine auf dem Amazon-Marktplatz tätige Dritthändlerin] hat glaubhaft gemacht, dass die Verfügungsbeklagte [Amazon] auf dem Teilmarkt für die Erbringung von Dienstleistungen von Onlinemarktplätzen gegenüber Onlinehändlern in Deutschland marktbeherrschend ist.“ Das LG München I nimmt in seinem Urteil wiederholt Bezug auf ein Verfahren des Bundeskartellamtes gegen Amazon, das letztlich ohne Entscheidung eingestellt worden ist, in dem das Bundeskartellamt aber u. a. die Gatekeeper-Stellung von Amazon und den hohen Anteil des Unternehmens am deutschen Onlinehandel thematisiert hat; vgl. BKartA, Fallbericht vom 17. Juli 2019, B2-88/18, S. 11. Die Europäische Kommission hat im Herbst letzten Jahres eine Mitteilung der Beschwerdepunkte in einem Verfahren wegen des Verbots des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung aus Art. 102 AEUV – hier: Nutzung der Daten von auf dem Amazon-Marktplatz tätigen Dritthändlern – an Amazon gerichtet; vgl. EU-Kommission, Pressemitteilung v. 10. November 2020, IP/20/2077.

<sup>117</sup> Amazon, Versandentgelt über Seller Central kaufen, <https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/help.html?itemID=200202280>, Abruf am 27. Mai 2021.

<sup>118</sup> Amazon, View all Seller Fulfilled Prime help pages, [https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/help.html?itemID=5WSKCRELRRMM58E&language=en\\_DE&ref=efph\\_5WSKCRELRRMM58E\\_cont\\_201812230](https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/help.html?itemID=5WSKCRELRRMM58E&language=en_DE&ref=efph_5WSKCRELRRMM58E_cont_201812230), Abruf am 26. November 2021.

<sup>119</sup> Amazon, Versandentgelt über Seller Central kaufen, a. a. O.; Amazon, "Versand durch Händler"-API, <https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/help.html?itemID=201950090>, Abruf am 27. Mai 2021.

gibt es die Möglichkeit, mehrere Versandetiketten gleichzeitig zu kaufen.<sup>120</sup> Der Vertrag über die Paketdienstleistung wird jeweils direkt mit dem Paketdienstleister geschlossen, während die Zahlungsabwicklung über Amazon erfolgt.<sup>121</sup>

**Tabelle 4.1: Preisvergleich DPD Classic National für Shop2Home**

Packstückgröße (längste Seite)	DPD Classic auf dpd.com Preis (ohne USt.)	DPD Classic auf amazon.de Preis (ohne USt.)	Prozentualer Preisunterschied
XS: bis 35 cm	3,69 EUR	3,28 EUR	- 11,1 %
S: bis 50 cm	4,19 EUR	3,53 EUR	- 15,8 %
M: bis 70 cm	5,38 EUR	5,55 EUR	+ 3,1 %
L: bis 90 cm	8,32 EUR	8,82 EUR	+ 6,0 %
XL: bis Gurtmaß 300 cm	14,20 EUR	12,86 EUR	- 9,4 %

Quelle: Amazon, Versandarten und Kosten, <https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/help.html?itemID=200204090>, Abruf am 27. Mai 2021; DPD, Preise bei DPD, <https://www.dpd.com/de/de/versenden/preise/>, Abruf am 27. Mai 2021

**78.** Zu beachten ist, dass die Preise von „Versandentgelt kaufen“ nicht den Standardpreisen des Paketdienstleisters entsprechen. Tabelle 4.1 zeigt beispielhaft Preise der Paketdienstleistungen von DPD, wenn diese über „Versandentgelt kaufen“ erworben werden.<sup>122</sup> Verglichen wird mit den Preisen, die DPD verlangt, wenn die jeweilige Paketdienstleistung direkt über die Website von DPD gebucht wird. Die eigentliche Paketdienstleistung ist in beiden Fällen identisch und wird jeweils durch DPD erbracht. Die Abgabe des Paketes muss in beiden Fällen in einem DPD-Paketshop erfolgen.<sup>123</sup> Preise für einen Standardversand inklusive Abholung finden sich in Amazons Preisliste für „Versandentgelt kaufen“ nicht.<sup>124</sup>

**79.** Der Preisvergleich spiegelt vor allem die Kaufalternativen kleinerer Händler mit sehr geringem Paketaufkommen wider. Händler mit größerem Paketaufkommen würden mit DPD oder einem anderen etablierten Paketdienstleister in der Regel direkt einen Einzelvertrag abschließen oder einen Logistikdienstleister<sup>125</sup> nutzen, der Paketdienstleis-

<sup>120</sup> Amazon, Versandentgelt in großer Menge kaufen, <https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/help.html?itemID=202168950>, Abruf am 27. Mai 2021.

<sup>121</sup> Amazon, Geschäftsbedingungen für die Funktion "Versandentgelt kaufen", <https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/help.html?itemID=200672320>, Abruf am 27. Mai 2021; Amazon, Kosten für Versanddienstleistungen, <https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/help.html?itemID=200501930>, Abruf am 27. Mai 2021.

<sup>122</sup> Über diese Funktion können auch Versandetiketten für einen Expressversand oder für einen internationalen Versand erworben werden.

<sup>123</sup> Amazon, Versandarten und Kosten, <https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/help.html?itemID=200204090>, Abruf am 27. Mai 2021.

<sup>124</sup> Ebenda.

<sup>125</sup> Versandetiketten der etablierten Paketdienstleister werden z. B. auch von Logistikunternehmen wie LetMeShip, Sendcloud, Shipcloud, Packlink und Sendiroo verkauft. Paketda, Online-Versandportale für Firmenkunden, 2021, <https://www.paketda.de/firmenkunden/versandportale-firmenkunden.html>, Abruf am 8. September 2021.

tungen vermittelt. Hier fallen die Preise je nach monatlicher Paketmenge in der Regel niedriger aus. Zudem vereinbaren Händler mit einem größeren Paketaufkommen üblicherweise eine regelmäßige Abholung von Paketen und geben sie nicht in einem Paketshop ab. Dies spricht dafür, dass die Funktion „Versandentgelt kaufen“ auf kleine Händler mit geringen Paketmengen zielt, die über keinen gesonderten Vertrag mit einem Paketdienstleister oder einem Logistkdienstleister verfügen. Der Preisvergleich macht außerdem deutlich, dass der Fokus insbesondere auf dem Verkauf kleinformatiger oder sehr großer Sendungen liegt, da hier der Preis attraktiver als der Standardpreis von DPD ist.

**80.** Zusätzliche Attraktivität verleiht Amazon „Versandentgelt kaufen“ dadurch, dass die Onlinehändler bei Nutzung dieser Dienstleistung negative Kundenbewertungen im Onlineshop von Amazon entwerfen lassen können, wenn sich die Ursache für die negative Kundenbewertung auf die Paketdienstleistung zurückführen lässt.<sup>126</sup> Eine Entwertung umfasst, dass die betreffende Kundenbewertung nicht mehr bei der Berechnung der durchschnittlichen Kundenbewertungen des Verkäufers berücksichtigt wird, dass sie nur durchgestrichen für Verbraucherinnen und Verbraucher im Onlineshop angezeigt wird und dass sie mit einem Hinweis von Amazon versehen wird, dass die Versandprobleme im Zusammenhang mit dieser Bestellung nicht auf den Verkäufer zurückzuführen sind.<sup>127</sup> Wenn Händler hingegen selbst direkt einen etablierten Paketdienstleister mit der Zustellung einer Ware beauftragen, ist eine solche Entwertung nicht möglich.<sup>128</sup>

**81.** Aus der Entwertung solcher negativen Kundenbewertungen ergeben sich nicht nur direkte Vorteile durch einen positiveren Eindruck bei Verbraucherinnen und Verbrauchern, sondern auch indirekte Vorteile im Rahmen der Sichtbarkeit der Waren des Händlers in Amazons Onlineshop. Die Sichtbarkeit von Waren umfasst mehrere Faktoren. Erstens gehört dazu die Sichtbarkeit in der Produktsuche in Amazons Onlineshop, d. h. insbesondere, ob ein Produkt auf den vorderen Plätzen in den Suchergebnissen angezeigt wird. Zweitens gehört dazu die Sichtbarkeit der Ware des Händlers auf der Seite für ein spezifisches Produkt im Onlineshop. Amazon zeigt stets nur die Ware eines Händlers prominent in der sog. „Buy Box“ auf den einzelnen Produktseiten an. Falls mehrere Händler das gleiche Produkt anbieten, können Verbraucherinnen und Verbraucher die Angebote der anderen Händler nur einsehen, wenn sie einen zusätzlichen Link anklicken. Dadurch ist der Absatz von Waren, die in der „Buy Box“ stehen, wesentlich höher.<sup>129</sup> Drittens gehört zur Sichtbarkeit die Sichtbarkeit der Werbeanzeigen des Onlinehändlers in Amazons Onlineshop, also wie häufig und prominent diese eingeblendet werden.

**82.** Negative Kundenbewertungen wirken sich vermutlich negativ auf die Platzierung der Waren des Händlers in Amazons Produktsuche und auf die Sichtbarkeit seiner Werbung aus. Sie führen außerdem nach Angaben von Amazon dazu, dass die Waren des Händlers mit geringerer Wahrscheinlichkeit die sog. „Buy Box“ erhalten.<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup> Amazon, "Versandentgelt kaufen" verwenden, <https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/G200202220>, Abruf am 27. Mai 2021.

<sup>127</sup> Ebenda.

<sup>128</sup> Ebenda.

<sup>129</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), A528 – FBA Amazon, Provvedimento n. 27623, 2019, [https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?url-Str=192.168.14.10:8080/41256297003874BD/0/654825859D3EE288C12583E50053D451/\\$File/p27623.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?url-Str=192.168.14.10:8080/41256297003874BD/0/654825859D3EE288C12583E50053D451/$File/p27623.pdf), Abruf am 10. Dezember 2021, Tz. 26.

<sup>130</sup> Amazon, Funktionsweise des "In den Einkaufswagen"-Angebots, <https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/G37911>, Abruf am 27. Mai 2021; AGCM, A528 – FBA Amazon, Provvedimento n. 27623, a. a. O., Tz. 75.

**83.** Über „Versandentgelt kaufen“ können auch Versandetiketten erworben werden, die es den Händlern ermöglichen, „Prime-Versand“ als Versandoption für ihre Produkte im Marketplace anzubieten. Amazon bietet für Kundinnen und Kunden ein sog. „Prime-Abo“ an. Dieses Abo kostet derzeit in Deutschland EUR 7,99 pro Monat.<sup>131</sup> Bestandteil dieses Abonnements ist unter anderem<sup>132</sup>, dass die Versandoption „Prime-Versand“ kostenlos genutzt werden kann.<sup>133</sup> Diese Versandoption wird von „Amazon-Prime“-Abonnentinnen und -Abonnenten mit einer hohen Versandgeschwindigkeit und einer hohen Servicequalität assoziiert. Die Versandoption „Prime-Versand“ steht Kundinnen und Kunden grundsätzlich bei allen Produkten zur Verfügung, deren Versand über die Lager von „Amazon Logistics“ abgewickelt wird. Daneben bietet Amazon Händlern, die den Versand selbst abwickeln, ebenfalls die Möglichkeit, „Prime-Versand“ anzubieten. Amazon spricht in solchen Fällen von „Seller Fulfilled Prime“. Neben bestimmten Mindestqualitätsstandards, die Händler erfüllen müssen, wenn sie diese Versandoption anbieten wollen, macht Amazon außerdem zur Bedingung, dass entsprechende Versandetiketten für den „Prime-Versand“ genutzt werden.<sup>134</sup> Diese sind für die Händler über „Versandentgelt kaufen“ erhältlich.<sup>135</sup> Im Gegensatz zu den unter „Versandentgelt kaufen“ erhältlichen Standardversandetiketten beinhaltet die für „Seller Fulfilled Prime“ vorgesehene Dienstleistung eine Paketabholung durch den Paketdienstleister. Der Vorteil, negative Kundenbewertungen entwerten lassen zu können, sofern ein Fehler des Paketdienstleisters vorlag, gilt für alle über „Versandentgelt kaufen“ erhältlichen Paketdienstleistungen.

**Tabelle 4.2: Preisvergleich DPD National mit Abholung**

Packstückgröße (längste Seite)	DPD Classic auf dpd.com Preis (ohne USt.)	DPD Prime auf amazon.de Preis (ohne USt. und Mengenrabatt)	Prozentualer Preisunterschied
XS: bis 35 cm	6,39 EUR	3,70 EUR	- 42,0 %
S: bis 50 cm	6,39 EUR	4,54 EUR	- 29,0 %
M: bis 70 cm	9,16 EUR	5,17 EUR	- 43,6 %
L: bis 90 cm	14,45 EUR	7,56 EUR	- 47,7 %
XL: bis <u>Gurtmaß</u> 300 cm	20,17 EUR	12,86 EUR	- 36,2 %

Quelle: Amazon, Ihr Prime durch Verkäufer Transporteur: DPD, [https://m.media-amazon.com/images/G/03/sfp/DE\\_SFP\\_DPD\\_brochure\\_GER\\_version\\_171130\\_CB490844825\\_.pdf](https://m.media-amazon.com/images/G/03/sfp/DE_SFP_DPD_brochure_GER_version_171130_CB490844825_.pdf), Abruf am 27. Mai 2021; DPD, Preise bei DPD, <https://www.dpd.com/de/de/versenden/preise/>, Abruf am 27. Mai 2021

**84.** Tabelle 4.2 zeigt die für „Seller Fulfilled Prime“ gültigen Versandpreise im Vergleich zu der öffentlich verfügbaren Preisliste von DPD für den Standardversand mit Abholung. In beiden Fällen wird die Versandleistung vollständig durch DPD erbracht. Die jeweilige Leistung ist jedoch nur eingeschränkt vergleichbar, da Pakete mit „DPD Prime Standardversand“ priorisiert verschickt werden. Erneut muss außerdem darauf hingewiesen werden, dass die öffentlich verfügbare Preisliste von DPD nicht die Preise wiedergibt, die Händler zahlen, wenn sie einen Einzelvertrag

<sup>131</sup> Amazon, Prime Versandvorteile, <https://www.amazon.de/b/?node=12630126031>, Abruf am 28. April 2021.

<sup>132</sup> Das „Amazon-Prime“-Abo wurde in der Vergangenheit als reine Versanddienstleistung angeboten, umfasst mittlerweile aber auch weitere Dienstleistungen wie den Musikstreamingdienst „Prime Music“ oder den Videostreamingdienst „Prime Video“.

<sup>133</sup> Amazon, Prime Versandvorteile, <https://www.amazon.de/b/?node=12630126031>, Abruf am 28. April 2021.

<sup>134</sup> Amazon, „Versandentgelt kaufen“ verwenden, <https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/G200202220>, Abruf am 27. Mai 2021.

<sup>135</sup> Ebenda.

mit DPD abschließen. Der aus der Tabelle ersichtliche deutliche Preisvorteil des Versands über „Seller Fulfilled Prime“ ist also keineswegs für alle Händler repräsentativ. Gegenüber der Monopolkommission gaben dennoch mehrere Händler an, dass die Preise für „Seller Fulfilled Prime“ gegenüber den Preisen, die sie bei etablierten Paketdienstleistern oder anderen Logistikdienstleistern zahlen, wettbewerbsfähig seien. Dies gelte insbesondere für kleine Händler.

**85.** Bei der Beurteilung der Preise ist außerdem zu beachten, dass nicht öffentlich bekannt ist, ob die Kosten des „Prime Versand“ bei „Seller Fulfilled Prime“ ausschließlich von den Händlern getragen werden. Üblicherweise werden klassische Paketdienstleistungen bei etablierten Paketdienstleistern nur von der Versenderseite gezahlt. Empfängerinnen und Empfänger werden lediglich indirekt beteiligt, wenn Händler die Versandkosten an ihre Kundinnen und Kunden weiterreichen. Amazon hingegen erhebt für den „Prime-Versand“ auch direkt Versandgebühren auf der Seite der Empfängerinnen und Empfänger, d. h. der „Amazon-Prime“-Abonnantinnen und -Abonnenten. Es ist nicht bekannt, ob Amazon den Versand der Händler über „Seller Fulfilled Prime“ aus diesen Einnahmen bezuschusst. Denkbar wäre, dass Amazon Zahlungen an den Paketdienstleister leistet, um für die Händler attraktive Versandpreise für „Seller Fulfilled Prime“ zu gewährleisten.

**86.** Unabhängig von den preislichen Erwägungen hat das Anbieten von „Prime-Versand“ für Händler den Vorteil, dass ihre Waren als „Prime-Produkt“ im Onlineshop von Amazon gekennzeichnet werden. Dies macht ihre Waren nicht nur für „Amazon-Prime“-Abonnantinnen und -Abonnenten, die vom kostenlosen „Prime-Versand“ profitieren, attraktiver. Von noch größerer Bedeutung ist, dass „Prime-Produkte“ im Amazon Onlineshop eine höhere Sichtbarkeit haben.<sup>136</sup> Mindestens teilweise dafür ausschlaggebend ist, dass alle Verbraucherinnen und Verbraucher in der Produktsuche von Amazons Onlineshop nach „Prime-Produkten“ filtern können und dies auch regelmäßig tun.<sup>137</sup> Indizien weisen außerdem darauf hin, dass zumindest eine höhere Chance besteht, in der „Buy Box“ angezeigt zu werden. Amazon empfiehlt Händlern explizit, „Prime-Versand“ anzubieten, weil so die Chancen auf eine Platzierung in der „Buy Box“ erhöht würden.<sup>138</sup> Ob generell eine bessere Sichtbarkeit in der Produktsuche oder auch bei Werbeanzeigen besteht, ist nicht bekannt.

**87.** Um die beschriebenen Vorteile, d. h. eine höhere Sichtbarkeit im Online-Shop von Amazon und die Möglichkeit der Entwertung negativer Kundenrezensionen zu erlangen, kann es für Händler auch dann attraktiv sein „Versandentgelt kaufen“ und „Seller Fulfilled Prime“ zu nutzen, wenn eigentlich bereits eine Vertragsbeziehung zwischen dem Händler und einem etablierten Paketdienstleister besteht, die einen günstigeren und qualitativ mindestens gleichwertigen Versand gewährleisten würde. Ausschlaggebend für die Wahl der Paketdienstleistung sind in solchen Fällen folglich nicht nur die Konditionen der eigentlichen Paketdienstleistung.

#### 4.2.4 Amazon als Logistikdienstleister

**88.** Amazon bietet Onlinehändlern im Rahmen der Dienstleistungen „Fulfillment by Amazon“ und „Amazon Multichannel“ auch die Möglichkeit, unter anderem Lagerung, Versandabwicklung und Retourenmanagement ihrer Produkte an „Amazon Logistics“ auszulagern.<sup>139</sup> Die Paketzustellung an Verbraucherinnen und Verbraucher realisiert

---

<sup>136</sup> Amazon, Vorteile mit Prime durch Verkäufer, <https://sell.amazon.de/programme/prime-durch-verkaeuer.html>, Abruf am 29. Juli 2021.

<sup>137</sup> AGCM, A528 – FBA Amazon, Provvedimento n. 27623, a. a. O., Tz. 26.

<sup>138</sup> So heißt es auf dem Internetauftritt von Amazon insbesondere: „Andere Vorteile der Registrierung für „Prime durch Verkäufer“ sind: [...] Sie konkurrieren effektiver um das Einkaufswagen-Feld.“, Amazon, Prime durch Verkäufer, <https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/201812230>, Abruf am 27. Mai 2021.

<sup>139</sup> Amazon, Versand durch Amazon- Erweitern Sie Ihr Geschäft, <https://sell.amazon.de/versand-durch-amazon.html>, Abruf am 27. Mai 2021.

„Amazon Logistics“ teilweise<sup>140</sup>, indem es Pakete den etablierten Paketdienstleistern (DHL, DPD, Hermes, UPS) übergibt. Die Händler haben keinen Einfluss darauf, welcher Paketdienstleister von Amazon mit der Zustellung beauftragt wird.

**89.** „Fulfillment by Amazon“ kann beim Verkauf von Waren in Amazons Onlineshop genutzt werden. Die Vorteile für Onlinehändler sind ähnlich wie bei „Seller Fulfilled Prime“. Sie können negative Kundenbewertungen entwerten lassen, sofern diese auf eine Schlechtleistung von „Amazon Logistics“ oder eine des von „Amazon Logistics“ beauftragten Paketdienstleisters zurückzuführen sind, und sie profitieren von einer erhöhten Sichtbarkeit ihrer Produkte in Amazons Onlineshop.<sup>141</sup> Dies gilt nicht nur, weil Produkte unter Nutzung von „Fulfillment by Amazon“ als „Prime-Produkte“ gekennzeichnet werden.<sup>142</sup> Amazon gibt explizit an, dass die Nutzung von „Fulfillment by Amazon“ ein Kriterium ist, das bei der Entscheidung berücksichtigt wird, welches Produkt in der „Buy Box“ angezeigt wird.<sup>143</sup> Außerdem bietet Amazon Verbraucherinnen und Verbrauchern die Möglichkeit, in der Produktsuche für Produkte zu filtern, die mit „Fulfillment by Amazon“ versandt werden. Bei Aktivierung dieses Filters werden folglich keine Produkte angezeigt, die über „Seller Fulfilled Prime“ versandt werden.<sup>144</sup>

**90.** Neben „Fulfillment by Amazon“ bietet Amazon auch den Dienst „Amazon Multichannel“ an. Damit ist es Händlern möglich die Dienstleistung von „Amazon Logistics“ auch dann in Anspruch zu nehmen, wenn sie Waren über einen anderen Vertriebskanal als den „Amazon Marketplace“ veräußern.<sup>145</sup> Amazon verweist beim Einsatzgebiet insbesondere auf Verkäufe über den Onlineshop des jeweiligen Händlers.<sup>146</sup> Die Dienstleistung kann aber auch für Verkäufe auf anderen digitalen Marktplätzen wie eBay genutzt werden, und zwar auch von Händlern, die keinerlei Waren auf dem Amazon Marketplace anbieten.<sup>147</sup> Dementsprechend ist „Amazon Multichannel“ eine klassische Logistkdienstleistung, wie sie auch von anderen Paketdienstleistern, beispielsweise der Deutsche Post AG angeboten wird.<sup>148</sup>

**91.** Die Versandpreise von „Fulfillment by Amazon“ und „Amazon Multichannel“ sind abhängig von der Produktabmessung und dem Produktgewicht.<sup>149</sup> Außerdem fallen die Versandkosten pro Produkteinheit, d. h. pro bestelltem Artikel und nicht pro Paket an und sind daher nicht mit den Versandpreisen der etablierten Paketdienstleister vergleichbar.<sup>150</sup> Der Vergleich der Preise von „Fulfillment by Amazon“ und „Amazon Multichannel“ in Tabelle 4.3 macht deutlich, dass Händler, insbesondere bei kleinen Sendungen, erhebliche Kostenvorteile genießen, wenn sie über Amazons Onlinemarktplatz verkaufen. Zum einen könnte dies darauf hindeuten, dass Amazon die Händler zur Nutzung des Marktplatzes anstelle alternativer Kanäle ermutigen will. Zum anderen muss, wie schon bei „Seller Fulfilled

---

<sup>140</sup> Außerdem nutzt Amazon auch sein eigenes Zustellnetz. Siehe hierzu Kapitel 4.2.5.

<sup>141</sup> Amazon, Versand durch Amazon- Erweitern Sie Ihr Geschäft, a. a. O.

<sup>142</sup> Amazon, Versand durch Amazon- Erweitern Sie Ihr Geschäft, a. a. O.

<sup>143</sup> So heißt es auf dem Internetauftritt von Amazon insbesondere: „Wenn Ihr Verkäuferkonto grundsätzlich für die Darstellung im Einkaufswagen-Feld qualifiziert ist, können Sie Ihre Chancen erhöhen, indem Sie auf folgende Dinge achten: [...] Versandbedingungen für ein Produkt, inklusive der Dauer der Zustellung, der Bearbeitungszeit und Ihrer Teilnahme am Versand durch Amazon“ (Hervorhebung nur hier), Amazon, Funktionsweise des "In den Einkaufswagen"-Angebots, <https://sellercentral.amazon.de/gp/help/external/G37911>, Abruf am 27. Mai 2021; AGCM, A528 – FBA Amazon, Provvedimento n. 27623, Tz. 75.

<sup>144</sup> AGCM, A528 – FBA Amazon, Provvedimento n. 27623, a. a. O., Tz. 23.

<sup>145</sup> Amazon, Mit Multi-Channel-Versand können Sie sich auf einfachere, schnellere Lieferungen verlassen, <https://sell.amazon.de/versand-durch-amazon/multi-channel-versand.html>, Abruf am 27. Mai 2021.

<sup>146</sup> Ebenda.

<sup>147</sup> Ebenda.

<sup>148</sup> DHL, DHL FULFILLMENT - Mehr Erfolg im Online-Handel, <https://www.dhl.de/de/geschaeftskunden/paket/leistungen-und-services/fulfillment.html>, Abruf am 27. Mai 2021.

<sup>149</sup> Amazon, Versand durch Amazon, <https://m.media-amazon.com/images/G/02/Website/SOA/Website/210422-FBA-Rate-Card-DE.pdf?ld=ASESFBADirect>, Abruf am 27. Mai 2021.

<sup>150</sup> Ebenda.

Prime“, berücksichtigt werden, dass Amazon einen Teil der Versandkosten über die Prime-Abo-Einnahmen auf der Seite der Verbraucherinnen und Verbraucher refinanziert.

**Tabelle 4.3: Preisvergleich Amazon inländischer Versand von Standard-Paketen**

Gewicht <sup>1</sup>	Fulfillment by Amazon Preis (ohne USt.)	Amazon Multichannel Preis (ohne USt.)	Prozentualer Preisunterschied
bis 0,25 kg	2,53 EUR	4,10 EUR	+ 62,0 %
bis 0,5 kg	2,81 EUR	4,20 EUR	+ 49,5 %
bis 1 kg	3,22 EUR	4,30 EUR	+ 33,5 %
bis 1,5 kg	3,76 EUR	4,45 EUR	+ 18,3 %
(...)	(...)	(...)	(...)
ab 11 kg bis 12 kg	5,75 EUR	6,45 EUR	+ 12,2 %

<sup>1</sup> Maximale Abmessung der Pakete: ≤ 45 X 34 X 26 cm.

Quelle: Amazon, Versand durch Amazon, <https://m.media-amazon.com/images/G/02/Website/SOA/Website/210422-FBA-Rate-Card-DE.pdf?Id=ASESFBADirect>, Abruf am 27. Mai 2021

**92.** Aus Sicht der Händler sind „Fulfillment by Amazon“ und „Amazon Multichannel“ Logistikdienstleistungen und damit Angebote, die in Konkurrenz stehen zu den Angeboten alternativer Logistikdienstleister<sup>151</sup> oder zur unternehmensinternen Erbringung, jeweils inklusive der Beauftragung eines etablierten Paketdienstleisters. Die Kosten von „Fulfillment by Amazon“ sind gemäß Aussagen von Händlern gegenüber der Monopolkommission wettbewerbsfähig. Dennoch steht bei der Entscheidung der Händler für oder gegen das Angebot von Amazon, ähnlich wie bei „Seller Fulfilled Prime“, keineswegs zwingend ausschließlich die Logistikdienstleistung des Angebotsbündels im Fokus. Sowohl die höhere Sichtbarkeit in Amazons Onlineshop als auch die Möglichkeit, hinsichtlich der Transportleistung negative Kundenbewertungen entwerten zu lassen, kann „Fulfillment by Amazon“ für Händler auch dann attraktiv machen, wenn eine alternative Abwicklung der Logistik mit geringeren Kosten verbunden wäre.

#### 4.2.5 Amazon als Logistikdienstleister mit eigenem Paketzustellnetz

**93.** Da „Amazon Logistics“ über ein eigenes Paketzustellnetz verfügt, liefert Amazon die Waren von Händlern, die „Fulfillment by Amazon“ oder „Amazon Multichannel“ in Anspruch nehmen, teilweise auch selbst aus. In diesem Fall erbringt Amazon eine Paketdienstleistung im Sinne des § 4 Nr. 1 lit. b PostG. Ausschließlich diese Paketsendungen werden im Tätigkeitsbericht Post der Bundesnetzagentur erfasst. Laut Bundesnetzagentur generiert Amazon auf diese Weise 5 bis 15 Prozent der Sendungsmengen im Paketbereich und gehört daher zu den sechs größten Paketdienstleistern.<sup>152</sup> Da Amazons Eigenzustellung, d. h. die Zustellung von Paketen, die Amazon selbst als Händler verkauft, bei dieser Marktbetrachtung nicht berücksichtigt wird, liefert dies kaum Anhaltspunkte für die Größe von Amazons Zustellnetz.

<sup>151</sup> Logistikdienstleister mit vergleichbaren Angeboten sind z. B. 004 GmbH, Alaiko, byrd, FineCom, fuljoyment, Lufapak, MS Direct, PackAngles, Servantful® Lumundi Fulfillment, YouSellWeSend und VDS. Shopify, Garant für E-Commerce-Wachstum: Fulfillment-Dienstleister im Vergleich, 2021, <https://www.shopify.de/blog/fulfillment-dienstleister-im-vergleich>, Abruf am 8. September 2021.

<sup>152</sup> Siehe Kapitel 0.

### **4.3 Amazon übt positiven Einfluss auf den Wettbewerb im Paketbereich aus, dennoch ist möglicherweise wettbewerbswidriges Verhalten zu untersuchen**

**94.** Amazon hat in den letzten Jahren einen positiven Einfluss auf den Paketmarkt ausgeübt. Mit seinen Anforderungen an die Qualität der Zustellung fördert es Innovationen und mit seinem Paketzustellnetz befördert es den Preiswettbewerb im Markt.<sup>153</sup> Zugleich sollte sichergestellt werden, dass Amazon Wettbewerber im Paket- und Logistikbereich nicht mittels missbräuchlichem Verhalten verdrängt.<sup>154</sup>

#### **4.3.1 Wettbewerbsdruck im Onlinehandel durch Amazon Prime führt zu Qualitätsverbesserungen im Paketbereich**

**95.** Im Jahr 2007 startete Amazon seinen erfolgreichen Service „Amazon Prime“ in Deutschland. Gegen eine jährliche Pauschalgebühr sichert Amazon den Prime-Abonnentinnen und Abonnenten eine „kostenlose“ Lieferung von bestellten Waren am nächsten Tag zu. Mit diesem Service übt Amazon seither erheblichen Druck auf konkurrierende Onlinehändler aus, die niedrige Versandpreise und kurze Lieferzeiträume bieten müssen, um konkurrenzfähig zu bleiben. Dieser allgemeine Wettbewerbsdruck im Onlinehandel und ein generelles Sendungsmengenwachstum im B2C-Bereich haben sich auf die Qualitätsanforderungen für den Paketversand an Privatkundinnen und -kunden ausgewirkt. Dies zeigt sich z. B. in der Zahl der Paketshops, die bei allen großen Paketdienstleistern mit zunehmendem Erfolg des Onlinehandels gestiegen ist, oder in immer präziser arbeitenden Pakettrackingsystemen, die eine genaue Ankunftszeitvorhersage für Pakete und folglich eine höhere Paketannahmeerfolgsquote ermöglichen. Auch alternative Zustellarten wie die Zustellung an Packstationen oder Paketboxen werden von den Paketdienstleistern immer wieder erprobt.

**96.** Die Befragung der Marktteilnehmer bestätigt den Eindruck, dass insbesondere Amazon eine treibende Kraft hinter diesen Entwicklungen war und ist. Dies ist möglich, weil Amazon eine bedeutende Rolle als Nachfrager<sup>155</sup> im Paketbereich hat. Daraus ergibt sich nicht nur eine gewisse Verhandlungsmacht gegenüber den etablierten Paketdienstleistern, sondern auch die Möglichkeit, die Qualität verschiedener Paketdienstleister flächendeckend zu überwachen und bei systemischen Problemen gegebenenfalls sofort mit dem betreffenden Paketdienstleister in Verbindung zu treten. Von einem solchen umfassenden externen Qualitätsmonitoring profitiert nicht nur Amazon, sondern jeder Händler, der Pakete über das Paket- oder Zustellnetz des jeweiligen Paketdienstleisters verschickt.

#### **4.3.2 Amazons Position als Onlinehändler und Onlinemarktplatzbetreiber führt zu Wettbewerbsvorteilen auf dem Paketmarkt**

**97.** Wie bereits in Kapitel 4.2 dargestellt, kontrolliert Amazon einen erheblichen Teil der Nachfrage auf dem Paketmarkt. Zum einen generiert es selbst als Onlinehändler erhebliche Versandmengen, zum anderen wählt es für Onlinehändler, die seine Logistikdienstleistungen in Anspruch nehmen, den oder die Paketdienstleister aus. Darüber hinaus definiert Amazon für auf seinem Marktplatz aktive Händler, die nicht sein Logistikangebot in Anspruch nehmen, mittels einer Positivliste, welche Paketdienstleister sie für die Versandart „Expressversand“ nutzen dürfen. Auf diese Weise kann Amazon bedeutende Nachfrageströme auf dem Paketmarkt zu ausgewählten Paketdiensten lenken. Dies stärkt die Verhandlungsmacht von Amazon gegenüber den Paketdienstleistern und führt dazu, dass Amazon bei diesen hohe Qualität bei der Zustellung und günstige Konditionen für sich und seine Logistiksparte erzielen kann. Hiervon profitieren sowohl Amazon als auch Endverbraucherinnen und Endverbraucher sowie Händler, die Amazons Logistikdienstleistungen nutzen. Soweit es um Qualitätsverbesserungen bei den etablierten Paketdienstleistern geht, profitieren indirekt auch Händler, die nicht auf Amazons Marktplatz aktiv sind, da auch ihren Kundinnen und Kunden z. B. ein dichteres Paketshopnetzwerk zugutekommt.

---

<sup>153</sup> Siehe Kapitel 4.3.1.

<sup>154</sup> Siehe Kapitel 4.3.2 bis 4.3.4.

<sup>155</sup> Siehe Kapitel 4.2.2.

**98.** Darüber hinaus baut Amazon sein eigenes Paketzustellnetz kontinuierlich aus. Dieses Netz steht in Konkurrenz zu den Zustellnetzen der etablierten Paketdienstleister, weil Amazon für sich und seine Logistikkunden sowohl etablierte Paketdienstleister als auch das hauseigene Paketzustellnetz nutzt. Mit zunehmender Größe des eigenen Zustellnetzes könnte für Amazon zudem eine Öffnung dieses Netzes attraktiv werden. Derzeit können Händler Amazon Paketdienstleistung nicht direkt buchen. Eine Öffnung würde die Auslastung des Zustellnetzes weiter erhöhen und die Realisierung von Skalenvorteilen ermöglichen. Außerdem könnten mittelfristig die strukturellen Vorteile von Amazon als vertikal integriertes Unternehmen an Bedeutung gewinnen. Amazon nutzt seine Rolle als Marktplatzbetreiber bereits heute, um Wettbewerbsvorteile auf den dem Paketmarkt vorgelagerten Logistikmärkten zu erlangen. Wie bereits in Kapitel 4.2 erwähnt, sind die Dienstleistungen „Versandentgelt kaufen“ und „Fulfillment by Amazon“ mit dem Vorteil verbunden, dass negative Kundenbewertungen in Amazons Onlineshop, die durch eine Schlechtleistung des Paketdienstleisters entstanden sind, entwertet werden können. Dadurch wird die Attraktivität dieser Dienstleistungen erhöht. Auch mit Bezug auf die Sichtbarkeit gewährt Amazon Händlern Vorteile, die seine Logistikdienstleistungen beanspruchen. Dies gilt zum einen indirekt durch die Möglichkeit, negative versanddienstbezogene Kundenbewertungen entwerten zu lassen, weil Kundenbewertungen als ein Faktor beim Ranking in der Suche und bei der Bestimmung des Produktes, das in der „Buy Box“ angezeigt wird, einfließen. Zusätzlich berücksichtigt Amazon bei der Auswahl des Produktes in der „Buy Box“ als ein weiteres Kriterium die von den Händlern angebotenen Versandarten. Entsprechend empfiehlt Amazon Händlern das Anbieten von „Prime Versand“, um eine höhere Chance auf den Erhalt der „Buy Box“ zu haben.<sup>156</sup> Die Inanspruchnahme von „Fulfillment by Amazon“ wird sogar gesondert in der Liste der Kriterien genannt, anhand derer die „Buy Box“ vergeben wird.<sup>157</sup>

**99.** Diese Vorteile sind aktuell nicht exklusiv mit dem Paketdienst von Amazon verbunden. Insbesondere über „Versandentgelt kaufen“ können derzeit nur Paketdienstleistungen von etablierten Paketdienstleistern erworben werden. Der Paketdienst von Amazon steht nicht zur Auswahl. Es ist jedoch denkbar, dass Amazon in Zukunft auch die Nutzung seines Paketzustellnetzes zur Bedingung für Vorteile auf seinem Marktplatz macht. Die italienische Regulierungsbehörde schreibt in einem aktuellen Bericht mit Bezug auf die Möglichkeit, Sichtbarkeit in Amazons Onlineshop als Verkaufsargument für Paketdienstleistungen zu nutzen, dass keine Zweifel bestünden, dass die Tätigkeit auf dem „Markt für E-Commerce Verkäufe“ Amazon einen Wettbewerbsvorteil auf dem Markt für „E-Commerce-Paketzustellungen“ verschaffe.<sup>158</sup> Sie konstatiert des Weiteren, dass es klar sei, dass Amazon in der Lage ist, seine Macht aus dem vorgelagerten „Markt für E-Commerce Verkäufe“ auf den nachgelagerten Markt für „E-Commerce-Paketzustellungen“ zu übertragen. Auf der Nachfrageseite könne Amazon als Abnehmer von Lieferdiensten die Wettbewerbsfähigkeit von Konkurrenten beeinflussen, indem es beispielsweise deren Gewinnspanne drücke. Auf der Angebotsseite biete das eigene Zustellnetz (in Italien) die Möglichkeit, bei Wettbewerbern Nachfragemengen in einem für diese erheblichen Umfang zu reduzieren.<sup>159</sup>

**100.** Zunächst sollte festgehalten werden, dass Amazons Marktanteile auf dem Paketmarkt in Deutschland aktuell erheblich geringer sind als in Italien. Amazons Fähigkeit, Nachfragemengen bei Wettbewerbern zu reduzieren, ist daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht mit der Situation in Italien vergleichbar. Mit der Deutsche Post AG existiert außerdem ein Wettbewerber, der ebenfalls über erhebliche Wettbewerbs- und Verbundvorteile verfügt. Zu nennen ist hier etwa die Möglichkeit, Pakete und Briefe im Verbund zuzustellen, sowie die hohe Bedeutung der Deutsche Post AG im internationalen Versand als eines der weltweit größten Logistikunternehmen. Außerdem genießt die Deutsche Post AG immer noch diverse regulatorische Vorteile wie die Umsatzsteuerbefreiung von Paketen im Universaldienstbereich und die Möglichkeit, hohe Arbeitnehmerkosten durch höhere Entgelte im quasi monopolisierten Briefbereich zu erlösen.

---

<sup>156</sup> Siehe dazu Fn. 138.

<sup>157</sup> Siehe dazu Fn. 143.

<sup>158</sup> AGCOM, Consultazione pubblica sugli obblighi regolamentari nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi, Allegato A alla Delibera n. 255/21/CONS, a. a. O., Tz. 47 f.

<sup>159</sup> Ebenda, Tz. 71.

**101.** Dennoch bleibt festzustellen, dass insbesondere Amazons Marktposition bei den dem Paketmarkt vorgelagerten Logistikdienstleistungen die Basis für ein rapides Wachstum im Paketbereich bilden kann. Dies gilt insbesondere, weil Händler, die diese Leistungen in Anspruch nehmen, ihre IT-Schnittstellen und ihre Logistikprozesse an Amazon anpassen und nicht an den tatsächlich zustellenden Paketdienstleister. Auf dieser Basis ist Amazon in der Lage, zügig erhebliche Teile der Nachfrage z. B. auf sein eigenes Paketzustellnetz umzulenken, sobald entsprechende Kapazitäten geschaffen wurden. Internationale Beispiele wie Italien, Großbritannien und die USA verdeutlichen dies.<sup>160</sup> Für die Sicherstellung des Wettbewerbs auf dem Paketmarkt ist es daher unerlässlich, dass auch der Wettbewerb auf den vorgelagerten Logistikmärkten funktionsfähig bleibt. Die geschilderten Möglichkeiten, eigene Logistikdienstleistungen mit Vorteilen auf dem Marktplatz zu verknüpfen, deutet darauf hin, dass B2C-Logistikmärkte inklusive des zugehörigen B2C-Paketbereiches potenziell anfällig für eine Marktmachthebelung aus dem Bereich der Onlinemarktplätze sind. Eine Beobachtung des Logistikbereichs und des Paketmarktes mit Blick auf die Bedeutung von Amazon auf der Angebots- und Nachfrageseite ist daher angebracht. Ziel sollte es sein, dass, sobald eine Marktmachthebelung zu beobachten ist, durch geeignete wettbewerbsrechtliche Eingriffe der Wettbewerb rechtzeitig geschützt wird.

### **4.3.3 Mögliche wettbewerbsrechtliche Verstöße frühzeitig und umfassend untersuchen**

**102.** Vor dem Hintergrund eines möglicherweise für eine Marktmachthebelung anfälligen Paketmarktes ist zu beachten, dass sowohl die italienische Wettbewerbsbehörde als auch die EU-Kommission bereits ein Verfahren im Logistikbereich gegen Amazon eingeleitet haben. Beide Institutionen untersuchen, ob Amazon seine eigenen Logistikdienstleistungen missbräuchlich bevorzugt, indem es Händlern Vorteile einräumt, die diese Dienstleistungen nutzen. Insbesondere die Vorteile bei der Sichtbarkeit stehen im Fokus, aber auch die Möglichkeit, versandbedingte negative Kundenbewertungen entwerten zu lassen, wird untersucht. Eine missbräuchliche Selbstbevorzugung wäre ein typisches Instrument für eine Marktmachthebelung. Ob tatsächlich ein Verstoß gegen das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung im Sinne des Art. 102 AEUV vorliegt, ist derzeit noch nicht geklärt. Neben den genannten Verfahren sollten die Wettbewerbsbehörden auch künftig die wahrscheinlich für eine Marktmachthebelung aus dem Bereich der Onlinemarktplätze anfälligen Paket- und Logistikmärkte beobachten.

**103.** Ein Ansatzpunkt für derartige Ermittlungen könnte das derzeit seitens des Bundeskartellamts geführte Verfahren<sup>161</sup> gegen Amazon nach § 19a GWB sein. § 19a GWB richtet sich an (Plattform-)Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb, erfordert also nicht zwingend die Feststellung von Marktherrschaft auf einem bestimmten Markt. Aktuell wird in einem ersten Schritt untersucht, ob Amazon eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb im Sinne des § 19a Abs. 1 GWB zukommt. Im Falle der Feststellung einer solchen Bedeutung könnte untersucht werden, ob das Unternehmen mit Blick auf die Paket- und Logistikmärkte Instrumente der Marktmachthebelung einsetzt, die im Verfahren der EU-Kommission nicht aufgegriffen werden. Besonders relevant erscheinen vor dem Hintergrund die Untersagungsmöglichkeiten in § 19a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GWB (bevorzugte Behandlung eigener Angebote) und § 19a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GWB (Behinderung auf einem Markt, in dem ein Unternehmen seine Stellung schnell ausbauen kann).

### **4.3.4 Derzeit kein Handlungsbedarf auf dem Paketmarkt**

**104.** Die Monopolkommission stellt fest, dass Amazon die Wettbewerbsintensität auf dem Paketmarkt als neuer Wettbewerber belebt. Dennoch empfiehlt die Monopolkommission, den Paketmarkt zu beobachten, um ein „Kippen“ dieses Marktes aufgrund einer Marktmachthebelung aus dem Bereich Online-Marktplätze rechtzeitig zu erkennen und gegebenenfalls mit geeigneten wettbewerbsrechtlichen Mitteln einzugreifen. Die Monopolkommission

---

<sup>160</sup> Businesswire, Pitney Bowes Parcel Shipping Index Reveals 37 Percent Parcel Volume Growth in US for 2020, 2021, <https://www.businesswire.com/news/home/20210914005274/en/Pitney-Bowes-Parcel-Shipping-Index-Reveals-37-Percent-Parcel-Volume-Growth-in-US-for-2020>, Abruf am 27. Mai 2021.

<sup>161</sup> BKartA, Pressemitteilung vom 18. Mai 2021, [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Pressemitteilungen/2021/18\\_05\\_2021\\_Amazon\\_19a.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Pressemitteilungen/2021/18_05_2021_Amazon_19a.pdf?__blob=publicationFile&v=2), Abruf am 6. Oktober 2021.

begrüßt, dass die Europäische Kommission in einem aktuellen Verfahren untersucht, ob sich Amazon auf Logistikmärkten missbräuchlich verhält, die dem Paketmarkt vorgelagert sind. Die Funktionsfähigkeit dieser Märkte ist von hoher Bedeutung für den Paketmarkt. Sofern das Bundeskartellamt Amazon als ein Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb im Sinne des § 19a Abs. 1 GWB einstufen sollte, empfiehlt die Monopolkommission, dass bestehende und zukünftige Verknüpfungen von Logistikdienstleistungen mit dem Markt-  
platz untersucht werden.

## Kapitel 5

### Würdigung der Amtspraxis

#### 5.1 Maßgrößenverfahren zur Bestimmung der Preisobergrenzen für Privatkundenbriefentgelte der Deutsche Post AG ab 1. Januar 2022

**105.** Am 23. November 2021 erging der Beschluss der Bundesnetzagentur über die „Zusammenfassung von Dienstleistungen und zur Vorgabe von Maßgrößen für die Price-Cap-Regulierung für Briefsendungen bis 1.000 Gramm ab dem 1. Januar 2022“.<sup>162</sup> Der Beschluss im sog. „Maßgrößenverfahren“ bildet die Grundlage für die Genehmigung der Entgelte der Deutsche Post AG für Privatkundenbriefe ab dem Jahr 2022. Die zu genehmigenden Briefentgelte müssen sich gemäß § 20 Abs. 1 PostG an den Kosten der effizienten Leistungserbringung (KeL) orientieren. Die KeL ergeben sich gemäß § 20 Abs. 2 Satz 1 PostG aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines angemessenen Gewinnzuschlags, soweit die Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind. Außerdem sind gemäß § 20 Abs. 3 Satz 2 PostG zusätzlich Kosten zu berücksichtigen, für die eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wird. Entsprechend bestimmt die Bundesnetzagentur im Rahmen des Maßgrößenverfahrens für die genannten Kosten einen gewichteten Warenkorb, der aus allen betroffenen Briefprodukten besteht.

**106.** In dem vorliegenden Beschluss wird die Preisobergrenze für Briefentgelte für einen Zeitraum von drei Jahren (1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2024) festgelegt.<sup>163</sup> Auf Basis der KeL sowie der Kosten, für die eine rechtliche Verpflichtung besteht oder eine sonstige sachliche Rechtfertigung nachgewiesen wurde, hat die Bundesnetzagentur eine zu erwartende Produktivitätsfortschrittsrate von minus 1,35 Prozent für diesen Zeitraum ermittelt.<sup>164</sup> Dies bedeutet, dass die Bundesnetzagentur inflationsbereinigt mit einer moderaten Kostensteigerung im Briefbereich rechnet. Ursächlich für die Kostensteigerung ist hauptsächlich der zu erwartende Sendungsmengentrückgang. Zusätzlich berücksichtigt die Bundesnetzagentur eine allgemeine zu erwartende Inflationsrate von 3,25 Prozent im betreffenden Zeitraum.<sup>165</sup> Aus der Inflationsrate abzüglich der Produktivitätsfortschrittsrate ergibt sich, dass ab 1. Januar 2022 eine mittlere Preiserhöhung von 4,6 Prozent möglich ist.

**107.** Mit dem Beschluss schreibt die Bundesnetzagentur in weiten Teilen die Regulierungspraxis aus dem vorangegangenen Maßgrößenverfahren fort. Hieraus erklärt sich die geringe Änderungsrate beim Produktivitätsfortschritt von minus 1,35 Prozent. Im vorangegangenen Maßgrößenverfahren für den Zeitraum 1. Januar 2019 bis zum 31. Dezember 2021 hatte es eine vom Verordnungsgeber veranlasste Änderung bei der Ermittlung des Gewinnzuschlags gegeben.<sup>166</sup> Dies hatte zu einer wesentlich größeren Änderungsrate beim Produktivitätsfortschritt von minus 5,41 Prozent geführt.<sup>167</sup> Die gesetzliche Grundlage der Maßgrößenentscheidung ist, wie in Kapitel 2.1 detailliert erläutert wird, im Hinblick auf wesentliche Elemente zu kritisieren. Sofern man den Maßstab zugrunde legt, dass die

---

<sup>162</sup> BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 23. November 2021, BK5-21/004, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2021/BK5-21-0004/BK5-21-0004\\_Beschluss\\_BF.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2021/BK5-21-0004/BK5-21-0004_Beschluss_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=3), Abruf am 6. Dezember 2021, S. 11 ff.

<sup>163</sup> Ebenda, S. 4.

<sup>164</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>165</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>166</sup> BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 3. Juni 2019, BK5-18/003, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2018/BK5-18-0003/BK5-18-0003\\_Entscheidung\\_download\\_BF\\_mKW.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2018/BK5-18-0003/BK5-18-0003_Entscheidung_download_BF_mKW.pdf?__blob=publicationFile&v=3), Abruf am 26. November 2021, S. 7.

<sup>167</sup> Ebenda, S. 2.

regulierten Preise im Briefbereich den Preisen entsprechen sollen, die sich bei funktionierendem Wettbewerb ergeben würden, kann die Regulierungspraxis die rechtlichen Defizite nur sehr begrenzt beheben. Die Briefentgelte sind daher, wie auch schon bereits nach der letzten Maßgrößenentscheidung, überhöht.

**108.** Ungeachtet dieser Defizite gestattet das Postgesetz dem Regulierer Spielräume bei der Entgeltregulierung, die dieser derzeit nicht gänzlich nutzt. Die im Maßgrößenverfahren zu ermittelnden KeL ergeben sich aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines angemessenen Gewinnzuschlags. Die Bundesnetzagentur verzichtet auch im aktuellen Maßgrößenverfahren darauf, die Kosten anhand eines analytischen Kostenmodells zu prüfen, welches ein hypothetisches, effizientes und im Wettbewerb stehendes Unternehmen zugrunde legt. Stattdessen basiert ihre Analyse auf den tatsächlichen Kosten der Deutsche Post AG.<sup>168</sup> Wie bereits in Kapitel 2.1 erwähnt, bietet ein Kostenmodell den Vorteil, dass für die Effizienzprüfung ein transparenter, für andere Marktteilnehmer nachvollziehbarer Maßstab angewendet würde.

**109.** Für die Ermittlung des Gewinnzuschlags verlangt § 20 Abs. 2 Satz 2 PostG insbesondere, Gewinnmargen solcher Unternehmen als Vergleich heranzuziehen, die mit dem beantragenden Unternehmen in struktureller Hinsicht vergleichbar und in anderen europäischen Ländern auf den mit dem lizenzierten Bereich vergleichbaren, dem Wettbewerb geöffneten Märkten tätig sind. Dieser Ansatz birgt, wie bereits in Kapitel 2.1 ausgeführt, die Gefahr überhöhter Preise, weil es sich bei den Unternehmen, die für einen Vergleich in Betracht kommen, um ebenfalls regulierte marktmächtige Unternehmen handelt, die kaum Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind. Der regulatorische Spielraum der Bundesnetzagentur besteht insbesondere in der Auswahl der für den Vergleich heranzuziehenden in struktureller Hinsicht vergleichbaren europäischen Postunternehmen.<sup>169</sup> Die strukturelle Vergleichbarkeit bestimmt die Bundesnetzagentur anhand von Ausschlusskriterien. Die Vergleichsgruppe verengt sich auf dieser Grundlage auf ehemalige staatliche Postdienstleister, die als Aktiengesellschaft organisiert und an der Börse notiert sind, deren Rechnungslegung nach International Financial Reporting Standards (IFRS) erfolgt und die in Flächenländern aktiv sind.<sup>170</sup> Unternehmen in kleineren Staaten wie z. B. Malta werden nicht berücksichtigt.<sup>171</sup> Aus den Renditen dieser Unternehmen wird anschließend eine nach Sendungsmengen gewichtete durchschnittliche Umsatzrendite berechnet, die den in den KeL zu berücksichtigenden Gewinnzuschlag bestimmt.<sup>172</sup> Tabelle 5.1 zeigt die resultierende Berechnung im aktuellen Beschluss.

---

<sup>168</sup> BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 23. November 2021, BK5-21/004, a. a. O., S. 31 ff.

<sup>169</sup> Ebenda, S. 52 ff.

<sup>170</sup> Ebenda, S. 55 ff.

<sup>171</sup> Ebenda, S. 65 f.

<sup>172</sup> Ebenda, S. 69 ff.

**Tabelle 5.1: Bestimmung der sendungsmengengewichtigen Umsatzrendite**

Vergleichs- unternehmen	Menge USP (in Mio.)	Gewichtung	Rendite	Sendungsmengengewichtete anteilige Rendite
ÖPAG (AT)	1.543,0	9,2 %	17,76 %	1,64 %
BPost (BE)	1.369,5	8,2 %	19,58 %	1,60 %
Poste Italiane (IT)	1.418,0	8,5 %	-5,58 %	- 0,47 %
PostNL (NL)	1.742,0	10,4 %	7,48 %	0,78 %
Correios de Portugal (PT)	619,0	3,70 %	14,32 %	0,53 %
Royal Mail (UK)	10.047,0	60,0 %	4,14 %	2,48 %
Gewichtete durchschnittliche Umsatzrendite:				6,56 %

Quelle: BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 23. November 2021, BK5-21/004, a. a. O., S. 69

**110.** Die Auswahl der Ausschlusskriterien zur Bestimmung der Vergleichsländer erfolgt rein qualitativ, indem im Beschluss z. B. erläutert wird, dass börsennotierte Aktiengesellschaften einem höheren Renditedruck unterliegen als Aktiengesellschaften, die sich vollständig in staatlichem Besitz befinden.<sup>173</sup> Insbesondere vom Ausschluss der Aktiengesellschaften, die sich vollständig in staatlichen Besitz befinden, sind Unternehmen mit tendenziell niedriger Umsatzrendite betroffen. Hierzu gehört z. B. der französische Postdienstleister La Poste.<sup>174</sup> Eine Abwägung zwischen Kriterien, die für und gegen die Vergleichbarkeit sprechen, erfolgt nicht. So bleibt unberücksichtigt, dass die Netzgröße ein relevanterer Faktor als die Börsennotierung sein könnte, wodurch z. B. der Ausschluss von La Poste als potenziell vergleichbares Unternehmen infrage stehen würde. Solche Abwägungen zwischen relevanten Kriterien sollten daher Bestandteil der Analyse sein, da ansonsten die Gefahr besteht, dass Unternehmen, die aufgrund starker Ähnlichkeit in den meisten relevanten Dimensionen durchaus vergleichbar sind, ungerechtfertigt aus der Vergleichsmarktanalyse ausgeschlossen werden. Dieses Problem könnte durch eine geeignete Clusteranalyse umgangen werden. Mittels solcher statistischen Verfahren können ähnliche Unternehmen (Cluster) analytisch identifiziert werden. In einem ersten Schritt wird in einer Clusteranalyse die Relevanz einzelner Kriterien für eine Vergleichbarkeit bestimmt, und in einem zweiten Schritt wird bestimmt, welche Unternehmen zu einem Cluster gehören und daher vergleichbar sind. Sowohl die Gewichtung der Kriterien als auch die Größe der Vergleichsgruppe würde durch ein solches Verfahren fundiert. Die Monopolkommission empfiehlt daher, bei der Ermittlung des Gewinnzuschlags die Auswahl vergleichbarer europäischer Postdienstleister mittels einer geeigneten Clusteranalyse zu treffen.

**111.** Zusätzlich zu den KeL erlaubt das Postgesetz die Berücksichtigung weiterer Aufwendungen bei der Bestimmung der Briefentgelte. Hierzu gehören gemäß § 20 Abs. 3 Satz 3 Var. 2 PostG Lasten aus der Erbringung des Universaldienstes. Die Monopolkommission ist der Auffassung, dass diese Lasten nicht zu berücksichtigen sind, da die Deutsche Post AG die Anforderungen des Universaldienstes aus wirtschaftlichem Eigeninteresse erfüllt und bisher keine Verpflichtung zur Erbringung stattgefunden hat. Im Beschluss werden zwar keine Filialkosten der Deutsche Post AG, wohl aber die Kosten für die Zustellung an einem sechsten Werktag berücksichtigt.<sup>175</sup> Die Bundesnetzagentur verweist selbst auf eine von ihr in Auftrag gegebene Umfrage, die zwar zu dem Ergebnis kommt, dass die Kundinnen

<sup>173</sup> BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 23. November 2021, BK5-21/004, a. a. O., S. 62 ff.

<sup>174</sup> Ebenda, S. 63.

<sup>175</sup> Ebenda, S. 31, S. 75.

und Kunden der Deutsche Post AG eine Zustellung an fünf Werktagen für ausreichend befinden, dass zwischen Endverbraucherinnen und Endverbrauchern auf der einen Seite und Geschäftskunden auf der anderen Seite jedoch Unterschiede bestehen hinsichtlich der Frage, ob eine Zustellung am Montag oder Samstag als wichtig erachtet wird.<sup>176</sup> Dies spricht dafür, dass die Deutsche Post AG aus geschäftlichem Eigeninteresse sechs Tage zustellt, um verschiedene Bedürfnisse zu befriedigen, und aus diesem Grund bisher keine Verpflichtung zur Erbringung des Universaldienstes notwendig war. Folglich empfiehlt die Monopolkommission, dass die Zustellung an einem sechsten Werktag in zukünftigen Maßgrößenverfahren nicht als Last aus der Erbringung des Universaldienstes anerkannt wird.

## 5.2 Verfahren zur Entgelterhöhung auf dem Privatkundenpaketmarkt im Jahr 2020

**112.** Marktbeherrschende Unternehmen auf Paketmärkten unterliegen nach § 25 PostG einer Ex-post-Entgeltregulierung. Die Bundesnetzagentur leitet eine Prüfung von Entgelten ein, wenn ihr Tatsachen bekannt werden, welche die Annahme rechtfertigen, dass die Entgelte nicht den Maßstäben der Entgeltregulierung nach § 20 PostG entsprechen. Die Deutsche Post AG ist im Privatkundenpaketmarkt (C2X-Paketmarkt)<sup>177</sup> nach Angaben der Bundesnetzagentur mit einem Marktanteil von über 70 Prozent marktbeherrschend und unterliegt daher auf diesem Markt der nachträglichen Entgeltregulierung.<sup>178</sup> Am 9. September 2019 kündigte die Deutsche Post AG bei der Bundesnetzagentur eine alle Gewichtskategorien betreffende Preiserhöhung im C2X-Paketmarkt an, um die Unbedenklichkeit dieser Preiserhöhung vorab prüfen zu lassen.<sup>179</sup> Die Bundesnetzagentur äußerte hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit der Preiserhöhung Bedenken gegenüber der Deutsche Post AG.<sup>180</sup> Diese Bedenken der Bundesnetzagentur konnten trotz mehrfacher Korrespondenz nicht ausgeräumt werden.<sup>181</sup> Ungeachtet dessen kündigte die Deutsche Post AG am 17. Dezember 2019 die besagte Preiserhöhung in einer Pressemitteilung öffentlich an.<sup>182</sup> Daraufhin riet die Bundesnetzagentur der Deutsche Post AG in einem Schreiben vom 18. Dezember 2019, die besagten Entgeltmaßnahmen erst dann durchzuführen, wenn die erforderlichen produktbezogenen Kostennachweise durch die Deutsche Post AG gegenüber der Bundesnetzagentur erbracht werden könnten.<sup>183</sup> Dennoch erhöhte die Deutsche Post AG ab dem 1. Januar 2020 die Preise, wie öffentlich angekündigt.<sup>184</sup> Tabelle 5.2 gibt einen Überblick über die Preiserhöhung, die je nach Produkt 0 Prozent bis 12,1 Prozent betrug. Daraufhin beschloss die Bundesnetzagentur am 28. Januar 2020, ein Verfahren zur nachträglichen Überprüfung nicht genehmigungsbedürftiger Entgelte gemäß § 25 Abs. 1 Satz 1 PostG einzuleiten.<sup>185</sup> In der Folge sicherte die Deutsche Post AG der Bundesnetzagentur am

---

<sup>176</sup> BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 23. November 2021, BK5-21/004, a. a. O., S. 75 f.

<sup>177</sup> Erfasst sind alle Paketsendungen, die mit den Standardtarifen der Deutsche Post AG versandt werden. Hierbei handelt es sich üblicherweise um C2C-Paketsendungen, also Paketsendungen, die von Verbraucherinnen und Verbrauchern an Verbraucherinnen und Verbraucher versandt werden. Paketsendungen, bei denen Verbraucherinnen oder Verbraucher den Paketversand beauftragen, um das Paket zu einem Unternehmen zu senden (C2B), sind eher selten. Für solche Fälle stellen Unternehmen den Verbraucherinnen und Verbrauchern in der Regel Rücksendeetiketten zur Verfügung, so dass diese keine Paketdienstleistung erwerben müssen.

<sup>178</sup> BNetzA, Pressemitteilung vom 29. Januar 2020, Bundesnetzagentur überprüft Erhöhung der Paketpreise für Privatkunden, [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/20200129\\_Paket.html](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/20200129_Paket.html), Abruf am 28. September 2021.

<sup>179</sup> BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 28. Januar 2020, BK5-20/001, a. a. O., S. 2.

<sup>180</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>181</sup> Ebenda.

<sup>182</sup> Deutsche Post AG, DHL erhöht Paketpreise für Privatkunden zum 1. Januar 2020, 2019, <https://www.dpdhl.com/de/presse/pressemitteilungen/2019/dhl-erhoeht-paketpreise-ab-1-januar-2020.html>, Abruf am 28. September 2021.

<sup>183</sup> BNetzA, Beschluss der 5. Beschlusskammer vom 28. Januar 2020, BK5-20/001, a. a. O., S. 3.

<sup>184</sup> BNetzA, Pressemitteilung vom 29. Januar 2020, Bundesnetzagentur überprüft Erhöhung der Paketpreise für Privatkunden, [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/20200129\\_Paket.html](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/20200129_Paket.html), Abruf am 27. September 2021.

<sup>185</sup> BNetzA, Pressemitteilung vom 29. Januar 2020, Bundesnetzagentur überprüft Erhöhung der Paketpreise für Privatkunden, a. a. O.

4. Februar 2020 in einem Schreiben zu, dass die Entgeltmaßnahmen mit Ablauf des Monats April 2020 zurückgenommen werden würden.<sup>186</sup> Daraufhin stellte die Bundesnetzagentur das eingeleitete Missbrauchsverfahren gegen die Deutsche Post AG am 5. Februar 2020 ein.<sup>187</sup> Wie angekündigt, senkte die Deutsche Post AG ab dem 1. Mai 2020 die Paketentgelte auf das Niveau vor der Erhöhung.<sup>188</sup> Die Verzögerung bei der Rücknahme begründete die Deutsche Post AG mit der notwendigen Anpassung der IT-Systeme sowie mit Kundeninformationen, die in ihren mehr als 24.000 Annahmestellen physisch vorgehalten werden müssten.<sup>189</sup>

**Tabelle 5.2: Preisvergleich Pakete der Deutsche Post AG im Jahr 2020**

	Filialpreise 2020			Onlinepreise 2020		
	bis 1. Jan ab 1. Mai	1. Jan bis 31. April	Prozentualer Unterschied	bis 1. Jan ab 1. Mai	1. Jan bis 31. April	Prozentualer Unterschied
Päckchen S	4,50 EUR	4,79 EUR	+ 6,4 %	4,39 EUR	4,49 EUR	+ 2,3 %
Paket 2 kg	-	-	-	4,99 EUR	5,49 EUR	+ 10 %
Paket 5 kg	7,49 EUR	7,49 EUR	0,0 % <sup>2</sup>	5,99 EUR	6,49 EUR	+ 8,3 %
Paket 10 kg	9,49 EUR	10,49 EUR	+ 10,5 %	8,49 EUR	9,49 EUR	+ 11,8 %
Paket 31,5 kg <sup>1</sup>	16,49 EUR	18,49 EUR	+ 12,1 %	16,49 EUR	17,49 EUR	+ 6,1 %

<sup>1</sup> Für die Pakete bis 10 Kilogramm fällt keine USt. an. Der Preis für Pakete ab 31,5 Kilogramm ist inkl. USt. angegeben.

<sup>2</sup> Der Filialpreis für Pakete mit einem Maximalgewicht von 5 Kilogramm wurde bereits zuvor am 1. Januar 2019 um EUR 0,50 (7,2 %) angehoben.

Quelle: paketda.de, Portotabelle für DHL-Pakete 2021, <https://www.paketda.de/news-dhl-porto-072019.html>, Abruf am 26. November 2021

**113.** Der Vorgang wirft Fragen auf. Zunächst wäre die Deutsche Post AG nicht verpflichtet gewesen, die Bundesnetzagentur über ihre geplante Entgelterhöhung bei den Privatkundenpaketen zu informieren. Dies gilt für die Tatsache der Entgelterhöhung als solche wie auch für die Details der Entgelterhöhung. Das Vorgehen der Deutsche Post AG legt nahe zu unterstellen, dass die Deutsche Post AG jedenfalls nicht ausschließen konnte, überhöhte Entgelte zu verlangen. Als die Bundesnetzagentur entsprechende Bedenken geäußert hatte, hätte das Unternehmen die Entgelterhöhung bis zu einer abschließenden Prüfung der Rechtmäßigkeit ruhen lassen können, was nicht geschehen ist. Stattdessen wurde die Entgelterhöhung trotz der behördlichen Bedenken umgesetzt, um sie dann unmittelbar nach der Einleitung eines nachträglichen Entgeltregulierungsverfahrens wieder rückgängig zu machen. Da die Rücknahme

<sup>186</sup> BNetzA, 2020, Eröffnungsbeschluss eines Verfahrens der nachträglichen Überprüfung der Entgelte für Privatkundenpakete und -päckchen, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1\\_GZ/BK5-GZ/2020/BK5-20-0001/BK5-20-0001\\_Beschluss.html?nn=923282](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/1_GZ/BK5-GZ/2020/BK5-20-0001/BK5-20-0001_Beschluss.html?nn=923282), Abruf am 28. September 2021.

<sup>187</sup> Ebenda.

<sup>188</sup> Neue Osnabrücker Zeitung, 2020, Rücknahme der Portoerhöhung: DHL-Pakete werden wieder billiger: Diese Preise gelten ab dem 1. Mai, <https://www.noz.de/deutschland-welt/wirtschaft/artikel/2043812/deutsche-post-senkt-paketpreise-porto-kostet-ab-mai-2020-weniger>, Abruf am 28. September 2021.

<sup>189</sup> Deutsche Post AG, DHL nimmt Preiserhöhung für Privatkundenpakete und -päckchen zum 1. Mai 2020 zurück, 2020, <https://www.dpdhl.com/de/presse/pressemitteilungen/2020/dhl-nimmt-preiserhoehung-privatkundenpakete-zurueck.html>, Abruf am 28. September 2021.

der Entgelterhöhung erst mit einem mehrmonatigen Verzug erfolgte, verbleiben bei der Deutsche Post AG zusätzlich erzielte Gewinn aus potenziell überhöhten Entgelten. Eine Rückzahlung an die Endkunden ist nicht praktikabel, die Möglichkeit einer Vorteilsabschöpfung sieht das Postgesetz, anders als das Telekommunikationsgesetz, nicht vor. Es ist davon auszugehen, dass das fehlende Risiko, überhöhte Entgelte zurückzahlen zu müssen, einen Anreiz darstellt, Entgelte auch dann zu erhöhen, wenn der Regulierer in einer Vorprüfung Bedenken geäußert hat.

**114.** Dem könnte begegnet werden, wenn das Postgesetz eine Regelung zur Vorteilsabschöpfung bei einem fahrlässigen oder vorsätzlichen Gesetzesverstoß enthalten würde.<sup>190</sup> Ein schuldhaftes Verhalten der Deutsche Post AG würde im beschriebenen Fall jedenfalls naheliegen, weil das Unternehmen von der Bundesnetzagentur mehrfach auf Bedenken bzgl. der Preiserhöhung hingewiesen worden war. Durch das Fehlen einer Regelung zur Vorteilsabschöpfung konnte die Deutsche Post AG ohne Risiko von den Erträgen ihres potenziellen Preishöhenmissbrauchs über einen begrenzten Zeitraum profitieren. Die Ex-post-Regulierung ist in ihrer existierenden Form folglich nicht abschreckend genug, um Marktteilnehmer von Verstößen gegen das Postgesetz abzuhalten. Ziel einer Ex-post-Regulierung sollte es sein, dass das marktmächtige Unternehmen einen Verstoß vermeidet oder zumindest nicht billigend temporär in Kauf nimmt, weil ihm hieraus keine Nachteile erwachsen können oder im Gegenteil sogar zusätzliche Erträge entstehen.

**115.** Die Monopolkommission empfiehlt daher, wie bereits in ihrem vorangegangenen Gutachten, die Aufnahme eines Instruments zur Vorteilsabschöpfung in das Postgesetz.<sup>191</sup> Auch der interne Referentenentwurf des Bundeswirtschaftsministeriums für ein neues Postgesetz aus dem Mai 2020 hatte eine an § 34 GWB angelegte Vorteilsabschöpfung vorgesehen.

### **5.3 Die erwirkte Abstellung missbräuchlichen Verhaltens der Deutsche Post AG im Rahmen des Pressepostverfahrens des Bundeskartellamtes ist zu begrüßen**

**116.** Am 2. März 2021 veröffentlichte das Bundeskartellamt seinen Fallbericht zum Pressepostverfahren gegen die Deutsche Post AG.<sup>192</sup> Eröffnet worden war das Verfahren im Jahr 2016 wegen Verdachts auf Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung nach § 19 GWB. Es wurde nach einer Verpflichtungserklärung der Deutsche Post AG am 26. Februar 2021 eingestellt.<sup>193</sup>

**117.** Der Markt für Pressepost umfasst die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften. Hierzu können neben Verlagszeugnissen z. B. auch Mitgliederzeitschriften von Vereinen oder Krankenkassen gehören. Das Bundeskartellamt hat in seinem Bericht nicht abschließend festgestellt, wie der Markt abzugrenzen ist und ob die Deutsche Post AG auf diesem Markt marktbeherrschend ist.<sup>194</sup>

**118.** Vom Bundeskartellamt wurden im Rahmen des Verfahrens verschiedene Bestandteile der Vertragskonditionen in Pressepostverträgen der Deutsche Post AG beanstandet. Hierzu gehörten sog. „harte Gesamtauflagenklauseln“, bei denen die betroffenen Kunden der Deutsche Post AG vertraglich zusicherten, die komplette Auflage eines Titels

---

<sup>190</sup> Gemäß § 208 Abs. 1 TKG kann bei einem fahrlässigen oder vorsätzlichen Verstoß gegen Regelungen des Gesetzes durch die Bundesnetzagentur eine Abschöpfung des erlangten wirtschaftlichen Vorteils angeordnet werden. Eine vergleichbare Regelung findet sich auch im Energiebereich. Hier ist eine Vorteilsabschöpfung gemäß § 33 EnWG möglich. Auch das Wettbewerbsrecht kennt gemäß § 34 GWB eine Vorteilsabschöpfung. Vom Gesetzgeber wurde die Bedeutsamkeit dieser Vorschrift in Rahmen der 9. GWB Novelle nochmals bestätigt. Siehe dazu BT-Drs. 18/10207, S. 68.

<sup>191</sup> Siehe dazu Monopolkommission, 11. Sektorgutachten Post (2019), a. a. O., Tz. 208.

<sup>192</sup> BKartA, Pressemitteilung vom 2. März 2021, Fairer Wettbewerb beim Versand von Zeitungen und Zeitschriften – Bundeskartellamt erwirkt Änderung der Konditionen der Deutschen Post, [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/02\\_03\\_2021\\_Pressepost.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/02_03_2021_Pressepost.html), Abruf am 26. November 2021.

<sup>193</sup> BKartA, Entscheidung vom 26. Februar 2021, B9-208/16, <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2020/B9-208-16.html>, Abruf am 26. November 2021, S. 1.

<sup>194</sup> BKartA, Entscheidung vom 26. Februar 2021, B9-208/16, a. a. O., S. 1 f.

von der Deutsche Post AG zustellen zu lassen.<sup>195</sup> Gleichmaßen kritisch sah das Bundeskartellamt sog. „weiche Gesamtauflagenklauseln“, bei denen die betroffenen Kunden sämtliche Rabatte verloren, sobald sie nicht ihre komplette Auflage durch die Deutsche Post AG ausliefern ließen.<sup>196</sup> Diese Klauseln stellten nach Ansicht des Bundeskartellamtes eine Alleinbezugsverpflichtung dar oder hatten nach vorläufiger Auffassung des Bundeskartellamtes eine vergleichbare Wirkung.<sup>197</sup> Auch eine potenzielle Sogwirkung durch die Ausgestaltung des Mengenrabattsystems und der Kündigungsmöglichkeiten sowie eine nicht nachvollziehbare Diskriminierung zwischen Kunden war Gegenstand des Verfahrens.<sup>198</sup>

**119.** Die Deutsche Post AG verpflichtete sich, im Zuge des Verfahrens auf Gesamtauflagenklauseln zu verzichten.<sup>199</sup> Zudem stellte sie ihr Preissystem von einem Mengenrabattsystem auf ein Stückpreissystem um und sicherte zu, Kunden im Rahmen neuer Vertragsverhandlungen bei anstehenden Vertragsverlängerungen ausreichend Zeit zu gewähren, um alternative Angebote in Betracht ziehen zu können.<sup>200</sup> Weiterhin wurde von der Deutsche Post AG zugesagt, Kunden nicht sachlich ungerechtfertigt zu diskriminieren.<sup>201</sup>

**120.** Die Monopolkommission begrüßt die durch das Verfahren erzielte Unterbindung von wettbewerbswidrigem Verhalten. Der Markt für die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften ist ein bedeutender Markt im Postwesen, der auch Wirkung auf die Wettbewerbsverhältnisse in anderen Postmärkten, insbesondere im Briefbereich hat, weil Presseerzeugnissen und Briefen für eine Verbundzustellung geeignet sind.

---

<sup>195</sup> BKartA, Entscheidung vom 26. Februar 2021, B9-208/16, a. a. O., S. 2 f.

<sup>196</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>197</sup> Ebenda, S. 2 f.

<sup>198</sup> Ebenda, S. 3 f.

<sup>199</sup> Ebenda, Anlage 1.

<sup>200</sup> Ebenda, Anlage 1.

<sup>201</sup> Ebenda, Anlage 1.

## Kapitel 6

### Handlungsempfehlungen

#### Die in Kraft getretene kleine Novelle des Postgesetzes ist unzureichend und bevorteilt die Deutsche Post AG

**121.** Die „kleine Gesetzesnovelle“ des Postgesetzes des Jahres 2021 war unzureichend. Das Ziel einer dringend erforderlichen „großen Postgesetznovelle“ sollte es sein, die Entwicklungschancen, die sich derzeit im Briefmarkt bieten, durch eine wettbewerbsorientierte Regulierung zu unterstützen. Die Monopolkommission empfiehlt:

- Bei der Entgeltregulierung sollte klargestellt werden, dass die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) anhand eines analytischen Kostenmodells ermittelt werden können.
- Der im Rahmen der KeL ermittelte Gewinnzuschlag sollte auf Basis einer Eigenkapitalverzinsung zu marktüblichen Zinssätzen statt auf Basis einer Vergleichsmarktmethode bestimmt werden.
- Die Möglichkeiten, über die KeL hinausgehende Kosten zu berücksichtigen, sollten eingeschränkt werden. Insbesondere sollten die Aufwendungen, die aus der Erbringung des Universaldienstes folgen, nicht über die KeL hinaus berücksichtigungsfähig sein, da die Deutsche Post AG diesen aus wirtschaftlichen Eigeninteressen erbringt und derzeit keine Verpflichtung hierzu besteht.
- Der Teilleistungszugang für Briefe sollte auf Warensendungen bis 2.000 Gramm und Pressepost erweitert werden.
- Die Auskunftsrechte der Bundesnetzagentur sind zu stärken, sodass dieser nicht nur Verträge über Teilleistungen, sondern auch Großkundenverträge, die die volle Wertschöpfungskette umfassen, vorgelegt werden müssen und subsidiär Auskünfte auch aus eng mit dem Postwesen verbundenen Sektoren eingeholt werden können.
- Die Bußgelder bei Verstößen gegen das Postgesetz sollten wegen der damit verbundenen Abschreckwirkung erhöht werden und künftig in Relation zum Gesamtumsatz des betroffenen Unternehmens verhängt werden.
- Zur Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit von Postmärkten sollte der im Telekommunikationsrecht etablierte Drei-Kriterien-Test übernommen werden. Die üblichen Kriterien sind: (1) Es bestehen beträchtliche und anhaltende strukturelle, rechtliche oder regulatorische Marktzutrittsschranken, (2) der Markt tendiert angesichts des Standes des infrastrukturasierten und sonstigen Wettbewerbs hinter den Zutrittsschranken strukturell innerhalb des relevanten Zeitraums nicht zu einem wirksamen Wettbewerb und (3) das Wettbewerbsrecht allein reicht nicht aus, um dem festgestellten Marktversagen angemessen entgegenzuwirken. Ist eines der Kriterien nicht erfüllt, sollte der Markt aus der Regulierung entlassen werden. Auf diese Weise kann Überregulierung vermieden werden.
- Die Lizenzpflicht im Briefbereich sollte wegen der damit verbundenen Bürokratie abgeschafft werden.
- Entsprechend dem Telekommunikationsgesetz sollte auch das Postgesetz eine Regelung zur Vorteilsabschöpfung enthalten. Damit kann verhindert werden, dass die bei einer nachträglichen Entgeltregulierung zwangsläufig entstehende Verzögerung der Preiskontrolle von Unternehmen missbräuchlich genutzt werden kann.
- Die Verweisungen in § 44 PostG, u. a. auf § 81 TKG 1996, sind veraltet und sollten an die Änderungen des TKG angepasst werden. Dies betrifft insbesondere auch den Gutachtenauftrag an die Monopolkommission. In das Postgesetz sollte zum Abbau von Rechtsunsicherheit eine Vorschrift analog zu § 195 Abs. 2, Abs. 3 TKG eingefügt werden, die den Gesetzauftrag und das Akteinsichtsrecht der Monopolkommission eigenständig regelt.

### **Stärkung des Wettbewerbs auf dem Markt für Geschäftskundenbriefe durch mehr Transparenz bei Laufzeiten und Einlieferungsslots**

**122.** Um den Wettbewerb auf dem Markt für Geschäftskundenbriefe durch mehr Transparenz zu stärken, empfiehlt die Monopolkommission, bei der Einlieferung von Geschäftspost in Briefzentren der Deutsche Post AG den Zeitpunkt der Einlieferung im Übergabeprotokoll schriftlich festzuhalten. Da dies vertraglich festlegbar ist und überdies die Deutsche Post AG zeitnah die elektronische Briefmarke auch für Geschäftspost einführen wird, sieht die Monopolkommission darüber hinaus keinen Bedarf an zusätzlichen Transparenzmaßnahmen.

**123.** Wenn Briefdienstleister Teilleistungen der Deutsche Post AG in Anspruch nehmen, wird ihnen ein Zeitfenster (d. h. ein Einlieferungsslot) für die Einlieferung von Sendungen von einem Briefzentrum der Deutsche Post AG zugeteilt. Um mögliche Diskriminierungen vonseiten der Deutsche Post AG aufzudecken, empfiehlt die Monopolkommission der Bundesnetzagentur, die vergebenen Slots der Briefzentren zu überprüfen und dies in Zukunft regelmäßig zu tun, um eine mögliche Besserstellung der Deutsche Post AG dauerhaft auszuschließen.

### **Amazons Aktivitäten auf dem Paketmarkt**

**124.** Amazon ist ein bedeutender Onlinemarktplatzbetreiber, Nachfrager von Paketdienstleistungen und selbst als Logistikunternehmen und Paketdienstleister tätig. In diesen Rollen belebt Amazon den Wettbewerb auf dem Paketmarkt. Wettbewerbsrechtlich problematisch könnten Fallkonstellationen sein, in denen Amazon Händlern Vorteile auf seinem Onlinemarktplatz bietet, wenn diese Paketdienstleistungen von Amazon nutzen. Die Monopolkommission empfiehlt daher, den Paketmarkt zu beobachten, um ein „Kippen“ dieses Marktes aufgrund einer möglichen Marktmachthebelung aus dem Bereich Online-Marktplätze rechtzeitig zu erkennen und gegebenenfalls mit geeigneten wettbewerbsrechtlichen Mitteln eingreifen zu können. Sofern das Bundeskartellamt Amazon als ein Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb im Sinne des § 19a Abs. 1 GWB einstufen sollte, empfiehlt die Monopolkommission, dass bestehende und zukünftige Verknüpfungen von Logistikdienstleistungen mit dem Marktplatz untersucht werden.

### **Würdigung der Amtspraxis: Gesetzliche Spielräume bei der Entgeltregulierung nutzen**

**125.** Die Bundesnetzagentur sollte die ihr zustehenden gesetzlichen Spielräume insbesondere bei der Entgeltregulierung stärker nutzen. Die Monopolkommission empfiehlt,

- eine Kostenüberprüfung anhand eines analytischen Kostenmodells vorzunehmen, um für die Effizienzprüfung einen transparenten, für andere Marktteilnehmer nachvollziehbaren Maßstab anzulegen und
- bei der Ermittlung des Gewinnzuschlags im Rahmen der Vergleichsmarktmethode die in struktureller Hinsicht vergleichbaren Unternehmen im europäischen Ausland mittels einer Clusteranalyse zu identifizieren und nicht nur rein qualitativ zu bestimmen.